



Francisco Maria Cayolla Murinello Carreira (Major da GNR)

A Segurança em Portugal: Contributo para a implementação de uma Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade

Dissertação com vista à obtenção do grau de
Mestre em Direito na especialidade de Mestre
em Direito e Segurança.

Orientador:

Doutor Francisco Proença Garcia, Professor Convidado da Faculdade de Direito da Universidade
Nova de Lisboa

Novembro de 2020



Francisco Maria Cayolla Murinello Carreira (Major da GNR)

A Segurança em Portugal: Contributo para a implementação de uma Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade

Dissertação com vista à obtenção do grau de Mestre em Direito na especialidade de Mestre em Direito e Segurança.

Orientador:

Doutor Francisco Proença Garcia, Professor Convidado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Novembro de 2020

A Segurança em Portugal:

Contributo para a implementação de uma Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade

Declaração de compromisso antiplágio

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Lisboa, **26 de novembro de 2020**

Francisco Carreira

Dedicatória

Dedico o presente estudo a todos os que diariamente se empenham, em termos profissionais ou pessoais, a contribuir de forma ativa para uma sociedade portuguesa mais justa e segura, permitindo o exercício dos direitos, liberdades e garantias de cada cidadão.

Dedico também a todos o que se empenham em tornar Portugal num lugar único e especial, acreditando que o seu legado não será esquecido e será motivo de orgulho para os seus descendentes.

Dedico, em particular, à Dina, à Ariana e ao Salvador por serem o meu suporte e porto de abrigo em todos os momentos da vida.

Agradecimentos

A realização da presente dissertação de mestrado tem por significado a tomada de mais um passo no percurso académico do autor, sendo acima de tudo um desafio pessoal de análise e reflexão sobre a temática abordada. A exigência de qualidade de qualquer dissertação requer a existência, por parte do investigador, de espírito de iniciativa, perseverança, abnegação, motivação e paciência. Estas qualidades são acompanhadas do sacrifício do tempo pessoal, em prol da realização do estudo a que se propôs efetuar.

Porém, a análise e reflexão do presente estudo não seria possível sem a prestimosa colaboração de várias pessoas, sem as quais dificilmente se chegaria ao resultado obtido. Neste propósito, agradeço a todos os que, de forma direta ou indireta, me deram o seu apoio e incentivo para avançar em mais uma etapa no meu percurso académico.

Agradeço, em particular, ao Tenente-Coronel Proença Garcia desde logo por aceitar ser meu orientador. Mas de igual forma, pelo trato fácil, apoio, acompanhamento permanente, rigor e exigência que, certamente, muito contribuíram para a qualidade do trabalho e para o meu enriquecimento pessoal.

Aos militares da Guarda Nacional Republicana com quem tenho tido o privilégio de me cruzar, e que em muito contribuem para o meu crescimento pessoal e profissional como Oficial desta instituição que orgulhosamente sirvo.

A todos o meu agradecimento e elevada consideração.

Bem hajam!

Resumo

A Lei de Segurança Interna estabelece que esta é uma atividade desenvolvida pelo Estado, na garantia da ordem, segurança e tranquilidade públicas visando a proteção de pessoas e bens, a prevenção e repressão da criminalidade, contribuindo para o normal funcionamento das instituições democráticas, o exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.

A prevenção da criminalidade, como domínio fundamental da Segurança Interna, exige o estudo dos fatores potenciadores do crime (causas e motivações), o reforço dos fatores protetivos que permitem mitigar aqueles, a compreensão das consequências e efeitos do crime na sociedade, a adoção de medidas e ações tendentes à sua redução ou repressão e a intervenção através da conjugação de diferentes tipologias de prevenção. Essencialmente, este domínio fundamental, visa prevenir a ocorrência do crime num momento imediato ou na sua prática futura e reduzir os seus impactos na sociedade.

Foi efetuado um estudo à prevenção da criminalidade, através da identificação de boas práticas ou recomendações internacionais e da análise do exemplo de França que tem implementada uma estratégia nacional nesta área. O objetivo do estudo foi orientado na procura de respostas à questão central, ou seja, se em Portugal, deverá ser definida e implementada uma estratégia de prevenção da criminalidade de âmbito nacional.

A opção de metodológica selecionada apoiou-se numa estratégia de investigação qualitativa materializada em pesquisa documental. Quanto ao desenho da pesquisa adotámos o estudo de caso, pois elaborámos uma análise mais detalhada ao caso francês, permitindo-nos compreender de forma global a sua abordagem à prevenção da criminalidade.

Conclui-se que deve ser definida e implementada uma estratégia de prevenção da criminalidade de âmbito nacional, permitindo ao Estado desempenhar um papel central nesta área. Perspetivando a sua visão a longo prazo e os impactos a alcançar, operacionalizando as suas políticas governamentais através de ações, medidas e programas, em parceria com a sociedade civil e o setor privado, numa conjugação de esforços tendo em vista objetivos comuns que de forma coordenada, coerente, sustentável, integrada e transversal contribuam, para os fins últimos da Segurança, Prosperidade e Bem-Estar.

A Segurança em Portugal:

Contributo para a implementação de uma Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade

PALAVRAS CHAVE:

Segurança, Prevenção da Criminalidade, Estratégia.

Abstract

Internal Security Law establishes that this is an activity carried out by the State, in the guarantee of public order, security and tranquillity for the protection of people and property, the prevention and repression of crime, contributing to the normal functioning of democratic institutions, the exercise of citizens fundamental rights, freedoms and guarantees and respect for democratic legality.

All forms of crime prevention, as a key area of Internal Security, requires the study of the factors that enhance crime (causes and motivations), the reinforcement of protective factors that allow the mitigating of the previous ones, understanding consequences and effects of crime in society, adopting measures and actions aimed at its reduction or repression and intervention through the combination of different types of prevention. Essentially, this key area aims to prevent the occurrence of crime at an immediate time or in its future practice and to reduce its impacts on society.

A crime prevention study was carried out by identifying international good practices or recommendations and analysing France example, which has implemented a nationwide strategy in this area. The objective of the study was oriented in searching for answers to the central question, namely, whether in Portugal, a nationwide crime prevention strategy should be defined and implemented.

The selected methodological approach was based on a qualitative research strategy materialized in documentary research. As for the research design we have taken the case study, because we have developed a more detailed analysis of the French case, allowing us to understand its approach to crime prevention in a comprehensive way.

It is concluded that a national crime prevention strategy should be defined and implemented, enabling the State to play a central role in this area. Looking at its long-term vision and the impacts to be achieved, operationalizing its government policies through actions, measures and programs, in partnership with civil society and the private sector, in a combination of efforts with a view to common objectives that in a coordinated, coherent, sustainable, integrated and cross-cutting manner contribute to the latest purposes of Security, Prosperity and Well-being.

A Segurança em Portugal:

*Contributo para a implementação de uma **Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade***

KEYWORDS:

Security, Crime Prevention, Strategy.

A Segurança em Portugal:

Contributo para a implementação de uma Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade

Menções diversas

Nos termos das regras de estilo em vigor na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, e em conformidade com o n.º 4, do art.º 7.º do respetivo Regulamento do 2º Ciclo de Estudos conducente ao grau de Mestre em Direito e Segurança, declara-se que o corpo da dissertação, incluindo espaços e notas, ocupa um total de 287 266 carateres.

Lisboa, 26 de novembro de 2020

Francisco Carreira

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AR – Assembleia da República

Art.º – Artigo

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

AIC - *Australian Institute of Criminology*

APAV – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima

CE – Comissão Europeia

CIPD – Comissão Interministerial de Prevenção da Delinquência

CISPD – Conselho Intermunicipal de Segurança e Prevenção da Delinquência

CIPDR – Comissão Interministerial de Prevenção da Delinquência e da Radicalização

CLPC – Conselho Local de Prevenção da Criminalidade

CLS – Contratos Locais de Segurança

CLSPD – Conselho Local de Segurança e Prevenção da Delinquência

CM – Câmara Municipal

CMS – Conselho Municipal de Segurança

CPAT – Célula Prospetiva e de Apoio Territorial

CPP – Código Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSI – *Code de Sécurité Intérieure*

CUE – Conselho da União Europeia

DL – Decreto-Lei

ECOSOC – *United Nations Economic and Social Council*

EM – Estados Membros

ENPC – Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade

EUA – Estados Unidos da América

FIPD – Fundos Interministeriais de Prevenção da Delinquência

FS – Forças de Segurança

GC – Governo Constitucional

GOP – Grandes Opções do Plano

GPI – *Global Peace Index*

A Segurança em Portugal:

Contributo para a implementação de uma Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade

HMICFRS – *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services*

IC – Investigação Criminal

INAESJ – Instituto Nacional de Altos Estudos de Segurança e de Justiça

LSI – Lei de Segurança Interna

MAI – Ministério da Administração Interna

MIF – Ministério do Interior Francês

n.º – número

OE – Objetivo Específico

QC – Questão Central

QD – Questão Derivada

MIVILUDE – Missão Interministerial de Vigilância e Luta contra os Desvios Sectários

ONDRP – Observatório Nacional da Delinquência e das Respostas Penais

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PC – Prevenção da Criminalidade

PD – Prevenção da Delinquência

p. ex. – por exemplo

PMF – Primeiro Ministro Francês

POP – Policiamento Orientado para os Problemas

PPS – Políticas Públicas de Segurança

REPC – Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade

RF – República Francesa

SGCIPDR – Secretariado Geral da Comissão Interministerial de Prevenção da Delinquência e da Radicalização

SH – Segurança Humana

SI – Segurança Interna

SN – Segurança Nacional

SP – Segurança Pública

UE – União Europeia

A Segurança em Portugal:

Contributo para a implementação de uma Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade

UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime*

ZUS – Zonas Urbanas Sensíveis

INTRODUÇÃO

Introdução

O presente estudo insere-se no âmbito do Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa em parceria com a Guarda Nacional Republicana, após a frequência do Curso de Promoção a Oficial Superior, no Instituto Universitário Militar.

O estudo visa, em contexto académico, efetuar uma abordagem global à prevenção da criminalidade (PC), numa perspetiva abrangente e integrada, que permita a reflexão sobre este domínio fundamental da atividade Segurança Interna (SI) num Estado de Direito, contribuindo para a definição e implementação de uma estratégia de âmbito nacional em Portugal.

Constatamos que a globalização transformou o mundo, potenciando as interdependências, o acesso a oportunidades únicas no desenvolvimento da vida humana e a rápida evolução tecnológica. Porém, estes aspetos são acompanhados de ameaças e oportunidades que colocam em causa a segurança e o bem-estar dos cidadãos de qualquer Estado.

Importa relembrar a posição de Portugal, como Estado Soberano, num mundo globalizado. Este mundo, onde o crime organizado transnacional e o terrorismo exercem o seu impacto global, mas com repercussões ao nível local. Como Barrento (2010, p. 33) nos recorda, estamos perante uma limitação cada vez maior do papel do Estado Soberano devido à “evolução da independência para a interdependência, a menos clara diferenciação entre os problemas internos e externos, a migração do poder para outras sedes e a migração da soberania para o Mundo”¹. Barrento (2010, p. 47) afirma que esta sociedade internacional apresenta características de exponencial complexidade, sobretudo devida ao incremento da quantidade de atores, aos múltiplos “pólos de poder, à diversidade dos seus interesses, à mobilidade das pessoas, bens e capitais, à diferença de valores entre grupos civilizacionais, aos desequilíbrios de riqueza e bem-estar, à muito desigual distribuição do poder”.

Desta maneira, existe uma aceitação generalizada de que a criminalidade acarreta impactos na vida em sociedade e no sentimento de segurança de cada cidadão. Porém, o

¹ Retirámos o itálico do texto original do autor.

fenómeno criminal é complexo e abrangente, associado a variadas causas e motivações, dependente de diversas circunstâncias e condições, porém exigindo uma capacidade permanente de respostas dos Estados, que não dependendo apenas de si próprios tenham a finalidade de garantir a segurança, bem-estar e prosperidade dos seus cidadãos.

O foco deste estudo centra-se na criminalidade não organizada, conforme definido pela Comissão Europeia (CE) (2004, pp. 4, 5), a criminalidade de massa, “uma vez que inclui todos os tipos de crimes que são cometidos frequentemente e em que as vítimas são facilmente identificáveis”. É um tipo de criminalidade que se encontra associada à delinquência juvenil, ao crime em meio urbano e associado à droga. Confirme afirma, “alguns estudos revelaram que este tipo de criminalidade constitui, frequentemente, o primeiro passo que os jovens dão antes de participarem em formas de criminalidade mais graves, incluindo a criminalidade organizada”².

Elias (2013, p. 26) menciona que “a prevenção da criminalidade de massa na UE não tem tido o desenvolvimento da prevenção da criminalidade organizada ou do terrorismo”, essencialmente porque a primeira se encontra na esfera de influência direta dos Estados Membros (EM). Este autor afirma que existe uma clara relação entre a criminalidade de massa e a criminalidade violenta e organizada “em que aquela se constitui como base logística, de financiamento ou de apoio desta, daí que a prevenção e combate a ambas as dimensões deverá ser sistémico e coordenado”.

É possível constatar que, em alguns Estados europeus, se optou pela conceção e implementação de estratégias nacionais de PC. Cada Estado adota a sua própria estratégia, seja com foco em crimes específicos, seja nos processos ou no fenómeno global da

² De acordo com a CE (2004, pp. 4, 5), na criminalidade de massa as infrações “são normalmente cometidas contra a propriedade e envolvem frequentemente violência física” dando como exemplos, entre outros, “os roubos domésticos, os roubos de veículos, os assaltos comuns, os roubos na rua”. A CE, adicionalmente, afirma que uma das características mais importantes deste tipo de criminalidade consiste na possibilidade de “revelar o perfil das famílias e dos cidadãos mais suscetíveis de serem vítimas deste tipo de infrações, o que tem repercussões para as políticas de prevenção, principalmente as que se centram mais na minimização deste tipo mais banal de criminalidade” do que propriamente as que têm por foco a minimização da infrações associadas à criminalidade organizada, que pela sua natureza, são mais impactantes e mediáticas. Porém, conforme menciona, não se deverá subestimar “a sua importância em termos de custos financeiros para a sociedade” onde a PC, no geral, poderá contribuir de forma significativa para “reduzir a criminalidade mais grave”.

criminalidade. Como exemplos temos, França, Suécia, República Checa, Polónia ou Finlândia.

Os dados de 2020 do Global Peace Index (GPI) (Institute for Economics & Peace, 2020, p. 8), conforme os indicadores estabelecidos, colocam Portugal como um dos países mais pacíficos do mundo, numa 3ª posição num total de 163 países, sendo apenas ultrapassado pela Islândia (1º) e a Nova Zelândia (2º). Porém, cientes das interdependências, nomeadamente ao nível das políticas criminais europeias ou da criminalidade transnacional, consideramos que existe a necessidade de organização, estruturas e capacidades próprias adaptadas à realidade única de cada País, rentabilizando os seus meios, reduzindo custos, evitando a duplicação de esforços e aproveitando as boas práticas internacionais no sentido estabelecer objetivos no campo da PC.

Assim, Lourenço *et al.* (2015, p. 19) afirmam que, cabe ao governo, no âmbito das suas responsabilidades relativas à SI, “estabelecer a ambição política nesta relevante área da ação do Estado, através de objetivos tangíveis e mensuráveis”. Para além disto, deverá “pugnar por uma ligação estreita entre o nível político e o estratégico, para que este, tendo em consideração os meios existentes, apoie a política com o propósito de não serem fixados objetivos políticos inalcançáveis”.

Para a Organização das Nações Unidas (ONU) (2002, pp. 2, 3), qualquer estratégia de PC, sendo bem planeada, não só previne o próprio crime e vitimização como diligencia no sentido de incrementar a segurança de qualquer comunidade, contribuindo para um desenvolvimento sustentável dos países. Adicionalmente, alavanca a qualidade de vida dos cidadãos, acarreta benefícios, a longo prazo, na redução dos custos associados ao sistema judicial e nos custos sociais consequentes do crime.

A importância da existência de uma estratégia reflete-se no que Gomes (2017, p. 136) aborda, onde “muitas organizações têm feito as suas escolhas estratégicas para reagir a necessidades emergentes, oportunidades, ameaças, sem terem uma estratégia consistente”. Como já referido anteriormente, neste mundo globalizado, os desafios são constantes, a complexidade dos mesmos são cada vez maiores e existem inúmeras incertezas associadas. Gomes afirma, que apesar das dúvidas se neste tipo de cenário há planeamento ou

necessidade de planear devido à evolução rápida, quase imediata, dos acontecimentos, “a estratégia planeada não deve ser totalmente ignorada”.

Na escolha do tema para o presente estudo tiveram influência fatores como: (i) a atualidade e pertinência da temática, fruto da constante mutação da vida em sociedade; (ii) a curiosidade provocada no autor pela ausência de uma estratégia de PC de âmbito nacional; (iii) a PC é uma área de estudo de enorme complexidade e abrangência, que merece uma reflexão cada vez mais profunda; (iv) os impactos que o fenómeno criminal provoca na sociedade em geral e em cada cidadão em particular; e (v) o próprio interesse e motivação do autor aliados ao exercício da sua atividade profissional.

Na construção deste percurso de investigação, perspetivando a possibilidade de definir e implementar uma Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade (ENPC), optou-se por efetuar a repartição do estudo em cinco etapas sob a forma de capítulos.

Desta forma, numa primeira etapa (Capítulo II) pretende-se efetuar um enquadramento do domínio da PC na atividade de SI. Iniciamos com uma abordagem à segurança e às suas múltiplas conceções, compreendendo a dificuldade de estabelecer um conceito que seja único e globalmente aceite. Centramos a nossa atenção nas conceções de segurança associadas aos conceitos de Segurança Nacional (SN), Segurança Pública (SP), SI e Segurança Humana (SH). Abordamos de igual forma o conceito de PC numa tentativa de enquadrar o seu âmbito e alcance que, tal como o conceito de segurança, apresenta diversas facetas consoante as perspetivas, objetivos e tipologias de intervenção. Por último, destacamos a importância das Políticas Públicas de Segurança (PPS) e das Forças de Segurança (FS) na PC.

Numa segunda etapa (Capítulo III), centramos a nossa atenção no fenómeno criminal. Pretende-se uma abordagem abrangente que contemple desde as possíveis causas e motivações até às suas consequências e efeitos. Nas causas e motivações, analisamos os fatores criminógenos potenciadores da criminalidade e os fatores protetivos que os contrabalançam. Nas consequências e efeitos, entre as várias possibilidades, pretende-se abordar o sentimento de insegurança e o medo do crime, tentando compreender a sua relação e significados. Com esta perspetiva alargada, finalizamos com as tipologias de PC. Tal como o fenómeno criminal são inúmeras as possibilidades de prevenção, pelo que centramos a

nossa atenção na prevenção primária, secundária e terciária, na prevenção social, prevenção comunitária ou local, prevenção situacional e prevenção da reincidência.

Numa terceira etapa (Capítulo IV), pretende-se identificar as recomendações a implementar para a PC que, apesar de não apresentarem um carácter obrigatório, permitem a adoção de boas práticas e contribuem para a definição e implementação de uma ENPC. De igual forma, pretende-se efetuar uma análise da abordagem francesa à PC. Procurou-se caracterizar a sua realidade, através de um enquadramento normativo, estrutural, organizacional e institucional. Com esta abordagem e enquadramento, pretendemos identificar na realidade francesa a implementação das recomendações abordadas anteriormente.

Numa quarta etapa (Capítulo V), pretende-se efetuar uma breve abordagem ao conceito de estratégia e ao planeamento estratégico, finalizando com a identificação das condições prévias necessárias adotar para a implementação de uma ENPC em Portugal.

Numa quinta etapa (Conclusões), pretende-se apresentar as reflexões finais, tendo a intenção de indicar respostas para a problemática em análise, bem como identificar as limitações e recomendações verificadas no presente estudo.

Pela abrangência do tema, limitou-se o estudo a uma abordagem da prevenção da criminalidade de massa e à identificação das boas práticas e recomendações internacionais, estudando o exemplo de um país que já tivesse implementada uma estratégia de PC de âmbito nacional.

Com a abordagem efetuada, pretende-se contribuir para uma reflexão sobre a PC em Portugal, num contexto de globalização e complexidade, onde o Estado ainda possui um papel fundamental a desempenhar e onde se deve incentivar à mobilização e participação mais ativa dos cidadãos na construção de uma sociedade cada vez mais justa, livre e saudável.

Capítulo I

METODOLOGIA

Capítulo I – Metodologia

No presente capítulo apresentamos a metodologia utilizada para elaboração do estudo que nos propusemos realizar. No global, para a realização do trabalho, foram seleccionadas as áreas relacionadas com a segurança, a criminalidade, a PC e a estratégia. Consideramos que estas áreas se interligam no sentido de melhor compreender a possibilidade de criar as condições necessárias para definir e implementar uma estratégia, de âmbito nacional, num dos domínios fundamentais da SI, como é a PC.

Para tal desiderato, descreveremos de seguida o processo de investigação através da definição dos objetivos da investigação, a síntese do percurso metodológico e a justificação das opções metodológicas adotadas.

1.1. Definição dos objetivos da investigação

Conforme referem Campenhoudt, Marquet, & Quivy (2017, p. 22), no final daquilo a que se designa por investigação em ciências sociais, é esperada uma melhor compreensão

“dos significados de um acontecimento ou de uma conduta, a fazer inteligentemente o ponto de situação, a captar com maior perspicácia as lógicas de funcionamento de uma organização, a reflectir acertadamente sobre as implicações de uma decisão política, ou ainda a compreender com mais nitidez como determinadas pessoas apreendem um problema e a tornar visíveis alguns dos fundamentos das suas representações”.

Assim, o objetivo geral desta investigação é analisar a PC, de forma abrangente e integrada, como domínio fundamental da atividade de SI num Estado de Direito contribuindo, de forma global, para a definição e implementação de uma estratégia de âmbito nacional em Portugal.

Para atingir este objetivo geral identificaram-se os seguintes objetivos específicos (OE):

OE 1. Abordar conceptualmente a segurança, fim último do Estado e direito fundamental do cidadão, com especial enfoque no domínio da PC no âmbito da atividade de SI em Portugal;

OE 2. Analisar a criminalidade, como fenómeno gerador de medo e de sentimento de insegurança no cidadão, compreendendo os fatores que a potenciam e o espectro de intervenções possíveis de prevenção;

OE 3. Analisar a PC efetuada em França que permita a compreensão do enquadramento (legal, institucional, organizacional e estrutural) da abordagem adotada;

OE 4. Propor a definição do alcance e âmbito da PC em Portugal, que de forma integradora, abrangente, multidisciplinar e transversal, permita a implementação de uma estratégia de âmbito nacional.

Dentro deste contexto, partimos neste percurso de investigação pela seguinte Questão Central (QC):

“Em Portugal, deverá ser definida e implementada uma estratégia de prevenção da criminalidade de âmbito nacional?”

Tendo presente o objetivo geral, os OE e esta QC, que nos serve de fio condutor, elencamos um conjunto de questões derivadas (QD):

QD 1. Qual o papel do Estado na PC?

QD 2. O conhecimento do fenómeno da criminalidade, na sua abrangência, desde as suas causas aos seus efeitos, permite efetuar uma adaptação integrada de tipologias de prevenção?

QD 3. A abordagem francesa à PC permite uma adaptação à realidade portuguesa?

QD 4. De que forma se pode definir e implementar uma ENPC?

1.2. Síntese do percurso da investigação

O nosso percurso metodológico tem início com a realização de uma pesquisa documental e de uma revisão bibliográfica centrada no tema abordado, com recurso a obras

de referência, artigos e publicações temáticas, legislação e documentação extraída da internet. Esta primeira abordagem, através de uma pesquisa bibliográfica exploratória, permitiu efetuar um enquadramento do tema. Para o efeito, pretendeu-se identificar livros, artigos e estudos de interesse, atualizados e com valor científico.

Após esta primeira abordagem, e com a finalidade de garantir os objetivos da investigação, identificámos que para o presente estudo nos deveríamos focar numa análise documental que nos permitisse verificar quais as boas práticas e recomendações internacionais relativas à PC e no estudo de caso de um país que já tivesse implementada uma estratégia de PC de âmbito nacional.

Desta forma, passámos a direcionar a pesquisa documental para organizações/instituições e autores de referência neste âmbito, e para a pesquisa de países que possuíssem uma estratégia nacional de PC. Analisámos países como Canadá, Estados Unidos da América (EUA), Reino Unido, França, Espanha, entre outros. Optámos por analisar o caso francês.

Por último, com a identificação das recomendações a adotar no âmbito da PC e do estudo do caso francês, efetuámos uma abordagem possível de ser adotada em Portugal através das condições que consideramos necessárias à definição e implementação de uma ENPC.

1.3. Justificação das opções metodológicas

Conforme mencionam Santos e Lima (2019, p. 12), a “utilização do método científico na realização de trabalhos de investigação apresenta diversas vantagens. De entre estas destacam-se: a sistematização dos dados, a credibilidade dos resultados e a aceitabilidade pela comunidade científica”.

A opção de metodológica selecionada apoia-se numa estratégia de investigação qualitativa, que se materializou num estudo de caso baseado em pesquisa documental.

A estratégia de investigação qualitativa, conforme Vilelas (cit. por Santos e Lima, 2019, p. 27), considera a existência de uma “relação indissociável entre o mundo real e a subjetividade do sujeito, que não é passível de ser traduzida em números”, onde os estudos são “essencialmente indutivos e descritivos”, onde “a interpretação dos fenómenos sociais e

a atribuição dos respetivos significados é feita a partir de padrões encontrados nos dados, e não através da recolha de dados com o intuito de comprovar teorias ou verificar hipóteses”, conforme sucede numa estratégia de investigação quantitativa.

Vilelas (cit. por Santos e Lima, 2019, p. 27), também afirma que as estratégias qualitativas “trabalham com valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões” ao invés da “medição do fenómeno, o seu objetivo é alcançar um entendimento mais profundo e subjetivo do objeto de estudo” sem necessidade de efetuar medições ou análises estatísticas.

Sousa e Baptista (cit. por Santos e Lima, 2019, p. 28), afirmam que as estratégias de investigação qualitativa apresentam características como, por exemplo (p. ex.), “os dados da investigação são analisados indutivamente, na medida em que o investigador desenvolve conceitos e chega à compreensão dos fenómenos a partir de padrões nos dados (não recolhe dados para testar hipóteses)”, a “ investigação é holística, tendo em consideração a complexidade da realidade”, “utilizam-se procedimentos interpretativos, não experimentais, privilegiando-se a análise de caso ou de conteúdo” e “ é descritiva, pois produz dados descritivos a partir de documentos, de entrevistas e da observação”.

Conforme Fortin (1999, p. 22), o “investigador que utiliza o método de investigação qualitativa está preocupado com uma compreensão absoluta e ampla do fenómeno em estudo.” Mais do que avaliar, o objetivo “desta abordagem de investigação utilizada para o desenvolvimento do conhecimento é descrever ou interpretar” demonstrando “a importância primordial da compreensão do investigador e dos participantes no processo de investigação.”

Em termos de desenho de pesquisa, adotámos o estudo de caso. De acordo com Freixo (cit. por Santos e Lima, 2019, p. 36), este desenho de pesquisa “consiste num procedimento metodológico através do qual o investigador procura recolher informação detalhada sobre uma única unidade de estudo, podendo essa unidade ser o indivíduo, a comunidade ou até mesmo a nação”. Conforme o mesmo autor, o estudo de caso “enquadra-se no âmbito das estratégias de investigação qualitativas e apresenta uma natureza essencialmente empírica e descritiva”. Apesar disto, “pode assumir um carácter analítico, questionando uma determinada situação e confrontando-a com as teorias existentes” podendo levar “a novas teorias e novos problemas para investigação futura”.

A extensão de bibliografia na temática da PC, tanto a nível nacional como internacional, obrigou a uma capacidade de organização, síntese e objetivação que permitisse compreender, de forma global, o fenómeno criminal e as formas de prevenção, evitando direccionar o estudo para crimes e respostas específicas aos mesmos.

Após esta abordagem seleccionámos a realidade francesa para o estudo de caso. Procurámos, nesta realidade, verificar a presença das recomendações identificadas para a PC conforme a pesquisa documental anteriormente efetuada. Esta opção pelo caso francês foi motivada por: (i) ser um país europeu; (ii) possuir um modelo policial, genericamente, idêntico ao português (uma força policial de natureza civil e uma força policial de natureza gendármica³); (iii) pela realidade social vivida (atentados terroristas, radicalismos, manifestações dos coletes amarelos, entre outros); (iv) pelo enquadramento (legislativo, institucional, organizacional e estrutural) efetuado no campo da PC; e (v) pelo facto de alguns conceitos ou medidas terem servido de modelo para outros países como, p. ex., o policiamento de proximidade ou os Contratos Locais de Segurança (CLS).

Através do caso francês e das recomendações identificadas no âmbito da PC, procurámos responder à questão central do presente trabalho, refletindo nas condições necessárias adotar na realidade portuguesa, contribuindo para a implementação de uma ENPC.

³ Conforme Esteves (2016), uma força policial de natureza gendármica, são forças “que seguiram o modelo de *gendarmerie* francês, tendo responsabilidades abrangentes nos respetivos países relativamente à manutenção da lei e da ordem, possuem natureza e estatuto militares”. Branco (2006), afirma que a força policial de natureza gendármica terá que ser “reconhecida a potencialidade para um largo espectro de missões ou seja, para além de deter capacidades para constituir resposta a conflitos que ocorram entre a situação de paz e o conflito armado” devendo cumprir “as missões de segurança de maior risco, em que a intensidade da ameaça é mais acentuada ou a intervenção deva ser mais forte e musculada, independentemente da divisão territorial.”

CAPÍTULO II

O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

*Um domínio fundamental da Segurança
Interna*

Capítulo II – O Estado e a prevenção da criminalidade: um domínio fundamental da Segurança Interna

Neste capítulo abordaremos o conceito de segurança. Desde a SN, à SI, passando pela SH, segurança rodoviária ou segurança alimentar, são diversas as conceções com que nos deparamos associadas ao termo segurança. Optámos por dar especial destaque para o que consideramos relevante para o presente trabalho, nomeadamente, a SN, SP, SI e SH.

Centramos de igual forma a atenção na PC como âmbito fundamental da atividade de SI. Iniciamos pelo próprio conceito que, de acordo com as perspetivas, objetivos e tipologias de intervenção, apresenta diversas facetas. O nosso foco encontra-se no fenómeno da criminalidade de massa e na tentativa de perspetivar o âmbito e alcance da prevenção.

Sendo a segurança um fim último do Estado e um direito fundamental dos cidadãos, destacaremos, de igual forma, as PPS e as FS, um dos atores que as materializam e desempenham um papel importante na PC.

Importa destacar de forma breve o Estado. A este são, por norma, associados três elementos que compõem o conceito: (i) Povo; (ii) Território; e (iii) Poder político. Como Fontes (2014, pp. 22, 23) menciona, o Povo é o elemento humano, “o conjunto de todos e não apenas de uma classe, que são complementares”, o Território como elemento que “estabelece as fronteiras geográficas da fixação com caracter sedentário de uma coletividade” e o Poder Político como “elemento estruturante do Estado reúne a atividade que consagra, disciplina e ordena juridicamente a organização política da coletividade, com a consagração de instituições jurídico-políticas”.

Conforme estabelecido no Art.º 9.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), o Estado português está incumbido, entre outras, das seguintes tarefas fundamentais: (i) garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; e (ii) promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses.

O Estado exerce funções políticas, administrativas e jurisdicionais. Destacamos que à função política, os órgãos que a exercem têm a competência, segundo Fontes (2014, pp. 31, 32), de “definir o interesse público primário ou originário e encontrar os meios próprios para o satisfazer e realizar adequadamente e no respeito pelas normas e princípios

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

constitucionalmente firmados”. Quanto à função administrativa, conforme menciona Fontes (2014, pp. 32, 33), “visa a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas e pode traduzir-se, igualmente, no exercício de competências de natureza e conteúdo normativo.” Aquelas necessidades coletivas “são, genericamente, a segurança, a cultura e o bem-estar.”

Assim, Gouveia (2018, p. 28) realça que um dos fins do Estado é a segurança: (i) externa, “contra as entidades agressoras, no plano territorial, no plano das pessoas e no plano do poder”; e (ii) interna, “na manutenção da ordem pública, da segurança de pessoas e bens, e na prevenção e repressão de danos de bens sociais, para além da própria aplicação geral do Direito”.

Porém, como Garcia (2019, p. 148) destaca, o conceito de segurança tem se alterado, fruto da “turbulência e da instabilidade originadas pela simultaneidade dos movimentos globalizante e individualizante”, tendo alargado a “domínios como a política, a economia, a diplomacia, os transportes e as comunicações, a educação e a cultura, a saúde, o ambiente, a ciência e a técnica”.

É ciente deste aspeto que abordaremos este capítulo.

2.1. O conceito de segurança

Para abordarmos o conceito de segurança, é indissociável que falemos de igual forma de globalização. Lourenço *et al.* (2018, p. 31) afirmam que este termo “designa uma nova realidade feita de mudanças económicas, sociais, culturais, políticas, jurídicas e demográficas, que acompanham a revolução digital”. Estes autores também referem que a globalização “corresponde à intensificação das relações sociais à escala mundial, à interdependência crescente de realidades sociais distantes, à compressão do tempo e à diminuição do peso da distância geográfica” tendo, inclusive, a “capacidade para reestruturar a sociedade, proporcionando oportunidades e, ao mesmo tempo, desencadeando desigualdades e ameaças à escala mundial, regional e local”.

Os impactos da globalização provocam uma dinâmica permanente de evolução e mudança nas ameaças e riscos à nossa sociedade. Esta dinâmica dificulta a definição de um conceito de segurança que, por si só, seja unísono e inequívoco. Complementarmente, a

difficuldade de definição é acompanhada tanto pela abrangência como pelos contextos onde o conceito tem aplicação.

Santos (2016, p. 111) inclui, para além dos efeitos da globalização, o impacto que os atentados do dia 11 de setembro de 2001 nos EUA provocaram na segurança global. Conforme menciona, a análise a este tipo de eventos demonstra a “falência explicativa dos estudos tradicionais de segurança, adensados na hipertrofia da estratégia e do estado como principal ator do sistema internacional”. Porém, como salienta, existem forças sociais que se podem constituir como atores de relevância e capacidade de influência ou intervenção no sistema internacional.

Araújo (2018, p. 28) estabelece que o conceito originário “para definir a segurança, deriva do próprio sentido etimológico. A palavra *segurança* provém do latim “*securus*”, que significa “sem temor”, o mesmo será dizer, “sem cuidados”, ou seja, a situação de ausência de risco, de perigo ou ameaça”. No fundo, a segurança tem a sua ligação a um “estado psicológico e uma representação social de um direito à proteção, que supõe a existência de condições externas de ordem e de paz pública, garantidas ao cidadão”.

Na visão tradicional, a segurança centrava-se no Estado, possuidor do poder, defensor dos interesses da coletividade, e onde a segurança desta se sobrepõe à segurança individual. Como Rodrigues (2011, p. 33) menciona, esta forma de abordar a segurança assenta no facto de estar em causa “a sobrevivência do próprio Estado, enquanto comunidade organizada, onde os cidadãos beneficiavam da proteção conferida pelo facto de pertencerem à comunidade politicamente organizada” e no facto de “as tarefas conducentes à produção da segurança dos indivíduos pertenciam quase em exclusivo ao Estado e aos seus agentes”.

Tal como refere Sousa (2016, p. 112), no sentido de combater a hostilidade e a insegurança, os homens efetuam o pacto de associação e o pacto de sujeição (duplo pacto social). O primeiro “para obter uma segurança colectiva” e o segundo “pelo qual renunciaram aos seus direitos naturais e se submeteram a um soberano absoluto (o *Leviathan* – o Estado), o qual, em troca de tal renúncia, assegura a paz e a segurança de todos os cidadãos”.

Cruz (2015, p. 95) afirma que são muitos os contextos e tipos de segurança, sendo difícil uniformizar um conceito uno. Este autor recorda que a segurança é “uma das

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

aspirações humanas fundamentais, que a Política assume como um dos seus objetivos fundamentais, juntamente com o Progresso e Bem-estar Social”. Assim, a “segurança interessa em especial ao Estado e é entendida como um seu encargo primordial”. No entanto, é de igual forma, “um valor estimado pela sociedade civil, que interessa às instituições, às empresas e aos cidadãos” traduzindo-se num “estado ou condição”, mas também num “fenómeno psicológico”.

Cardoso (1981, p. 23) afirma que o conceito de segurança, tem implicitamente em si, a ideia de uma garantia de proteção contras as ameaças (p. ex., natureza militar, política, económica, social ou cultural) que tenham a capacidade de afetar as pessoas, comunidades, património, instituições ou interesses coletivos. Desta forma, “a segurança constitui, em todas as circunstâncias, uma responsabilidade natural e inalienável do Estado que este assume pela adopção de medidas adequadas a assegurar essa garantia, em sintonia com a vontade colectiva dos cidadãos”.

Pinto (2012, p. 32) refere que a segurança, desde o passado, se apresenta, por um lado, como uma condição e, por outro lado, como uma qualidade “necessária para o bem-estar individual e colectivo, tendo incorporado vários significados, mais ou menos abrangentes, em função dos contextos históricos e das realidades social, económica e política que se encontra em cada momento”.

Alves (2010, pp. 36, 37), p. ex., aborda o conceito de segurança através de várias perspetivas: (i) psicológica, como uma necessidade; (ii) politológica, como “um dos fins primordiais do Estado, a par do bem-estar e da justiça”; (iii) sociológica, como “uma função, conjunto de actividades e tarefas especializadas”; e (iv) operacional, como um “estado ou condição que se estabelece num determinado ambiente, através da utilização de medidas adequadas, com vista à sua preservação e à condução de actividades, no seu interior ou em seu proveito, sem rupturas”⁴.

Já Gouveia (2018, pp. 89, 90) afirma que a segurança implica “sobretudo a sua finalidade, observável sob o prisma daquilo que ela visa: atingir um resultado de proteção ou de garantia de um certo direito ou bem”. Assim, este autor classifica o conceito de

⁴ Retirámos o negrito do original.

segurança com base nos seguintes critérios: (i) sujeito protegido, p. ex., segurança do Estado; (ii) os bens ou matérias a proteger, p. ex., segurança económica ou segurança rodoviária; (iii) o âmbito espacial de intervenção, p. ex., SN; (iv) as estruturas que a asseguram, p. ex., segurança pública ou segurança privada; e (v) a intensidade da perturbação realizada, p. ex. ameaças e perigos.

Desta forma se compreende a abrangência e aplicabilidade deste conceito, onde a segurança, conforme Sousa (2016, p. 113), é “uma necessidade individual e coletiva pública, como a educação, a saúde, a cultura, mas talvez seja a primeira destas necessidades, pois a falta de segurança torna desnecessárias as outras”. Também Barroso (2014, p. 157) afirma que, para além da relação do conceito de segurança com o Estado, o mesmo também “assume dimensões no âmbito da justiça, crime, epidemias e economia a somar à tradicional preocupação em relação às ameaças externas”.

Tal como refere Rodrigues (2011, p. 21), “a segurança corresponde a um domínio privilegiado do contrato social e da soberania estatal que assenta na renúncia ao exercício da força privada, e constitui, simultaneamente, o primeiro pressuposto do exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos”, onde se inclui, p. ex., o direito à vida e à liberdade. Rodrigues (2011, p. 28) acrescenta que a “garantia de segurança da população é um dos pilares fundamentais sobre os quais repousa a razão da existência do Estado na sua forma moderna”.

Assim para compreender este conceito é importante compreender como Garcia (2019, p. 148) afirma, que existe uma alteração no valor, onde a segurança evoluiu da “proteção dos interesses vitais ameaçados por um inimigo comum, ou seja, de uma segurança previsível, para uma segurança orientada para riscos diversos, mais difusos na origem, espaço e actores, onde a imprevisibilidade aumenta as condições para a eclosão de conflitos”.

Mais do que a uniformização de um conceito, concordamos com o que Alves (2010, pp. 136, 137) afirma, ou seja, este conceito moderno de segurança deve “implicar a ultrapassagem de visões limitadas ou apenas sectoriais, apresentar-se numa perspectiva de serviço público; e caracterizar-se por ser largamente abrangente e tratado em termos multidisciplinares”. Adicionalmente, conforme mencionado por este autor, “terá de cuidar da aproximação aos cidadãos enquanto indivíduos e ter em conta a importância das comunidades, realidades onde predominam as relações primárias” e, como grande finalidade

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

do Estado, a segurança é “fundamental para que os cidadãos enquanto indivíduos ou em grupo; as comunidades como agrupamentos culturais ou de vizinhança; e a sociedade como um todo politicamente organizado possam usufruir em liberdade democrática do bem-estar e da justiça desejados”.

Segurança Nacional

Quanto à SN, Ribeiro (2010, p. 54) refere que, como fenómeno psicológico, expressa o sentimento de “salvaguarda, a noção de protecção ou a tranquilidade das instituições ou das pessoas, em resultado da percepção da efectiva carência de ameaças relativamente à materialização de interesses nacionais, quando não existem, porque não se desenvolveram, ou porque foram anuladas”.

Cardoso (1981, p. 23) menciona a definição do Instituto de Defesa Nacional para SN. Desta forma, a SN é:

A “condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, a independência, e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas”.

Costa (2010, pp. 124, 125), acerca do conceito de SN, afirma que significa um estado em que existe: (i) “estabilidade e inviolabilidade dos limites fronteiriços do Estado”; (ii) “capacidade de se traduzir a soberania nacional, bem como a capacidade nacional de projetar poder no exterior” num conjunto de medidas que proporcionem ganhos ao nível social e económico para os seus cidadãos; (iii) solidez e imparcialidade do sistema constitucional, para além da capacidade de “impermeabilidade em relação a pressões externas”; e (iv) garantia da previsibilidade legal nas relações político-económicas.

Lourenço *et al.* (2015, p. 19) afirmam que a “Segurança Nacional surge no nível mais alto da ação governamental, reunindo os esforços coerentes das atividades e capacidades do

A Segurança em Portugal:

Contributo para a implementação de uma Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade

Estado em matérias de defesa, de segurança interna, da economia, da educação, da saúde e da justiça, entre outros”. Assim, estes autores, conforme figura abaixo, ilustram as áreas da SN.



Figura 1 – Áreas da SN.

Fonte: adaptado (Lourenço *et al.*, 2015, p. 19)

Segurança Pública

Para Alves (2010, p. 22), o Estado, com o objetivo de dar cumprimento às suas obrigações e alcançar os seus fins, “organiza, mantém e acciona a Segurança Pública, implementando legislação e organizando várias agências de defesa, de apoio e de controlo social, designadamente as Forças Armadas, as Forças e os Serviços de Segurança, os Tribunais, as Instituições de Reeducação/correção”, entre outras.

Sousa (2016, pp. 394, 395) define a SP como “um estado que permite o livre exercício dos direitos, liberdades e garantias consagrados na Constituição e na lei. A segurança é, simultaneamente, um bem individual e coletivo, tal como a sociedade pertence a todos e a cada um”. Para este autor a SP “não constitui apenas fundamento de atuação das forças de

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

segurança, mas também um direito fundamental” uma vez que “deste direito depende o gozo de todos os outros”. Este autor acrescenta que a SP “consiste na inviolabilidade da ordem jurídica, dos direitos e bens jurídicos dos particulares e dos entes públicos”, sendo três os bens por si protegidos: (i) “o Estado e as suas instituições (incluindo a sua capacidade de funcionamento)”; (ii) “a inviolabilidade do ordenamento jurídico (qualquer violação de uma norma jurídica em vigor constitui perturbação da segurança pública), como um todo”; e (iii) “certos direitos subjetivos e bens jurídicos individuais, como a vida, a integridade física, a saúde, a liberdade, a honra e o património”.

Segurança Interna

Relativamente à definição de SI, o Artigo (Art.º) 1.º da Lei número (n.º) 53/2008, de 29 de agosto – Lei de Segurança Interna (LSI) – estabelece que é uma atividade desenvolvida pelo Estado, na garantia da ordem, da segurança e tranquilidade públicas para “proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.

Os fins últimos da SI, conforme o n.º 3 do Art.º 1.º da LSI, são

“proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública”.

Como Pereira (1990, p. 14) menciona que a SI visa “proteger a vida e integridade física das pessoas, assegurar a paz pública e defender a ordem democrática, que são condições indispensáveis à própria vida da comunidade, ao seu desenvolvimento, à normal convivência dos cidadãos e ao progresso da sociedade”. Assim, como atividade, a SI pode litigar com os aspetos de vida pessoal de cada cidadão “já que a mesma se consubstancia, muitas vezes, no estabelecimento de condicionamentos, restrições ou limitação à liberdade de actuação de cada um, em nome e por causa da convivência colectiva e da coexistência pacífica de todos”.

Apesar de se distinguir a SI da Defesa Nacional, tal como refere Rodrigues (2011, p. 37), a “realidade do nosso tempo impõe uma actuação do Estado interdependente e articulada nestes dois domínios, para fazer face a determinadas ameaças”. Seja no combate à criminalidade organizada transnacional ou no combate ao terrorismo transnacional, é imperativa “uma actuação concertada entre a segurança interna e externa do Estado”.

Cruz (2015, p. 100) afirma que a SI tem “uma dimensão psicológica e a sua natureza prende-se com a ordem interna da sociedade, o que se consubstancia na vigilância do cumprimento do quadro jurídico, que corresponde aos alicerces de uma qualquer comunidade humana”. Para além disto, este autor afirma que a SI se centra em “dois aspetos fundamentais: a preservação da integridade física dos indivíduos e das comunidades por estes constituídas e a defesa da propriedade privada”.

Segurança Humana

Por último, fazemos menção à SH pois, como refere Annan (2000, p. 43) onde, em tempos, o significado de segurança era sinónimo da defesa do território contra os ataques exteriores, hoje em dia, as necessidades de segurança abrangem a proteção de comunidades e indivíduos em relação a atos de violência internos.

Neste sentido, também Araújo (2018, p. 28) menciona que a tradicional ligação da segurança “à existência de inimigos entre Estados, guerras e conflitos identificados, não responde às novas tipologias das ameaças e riscos, como os crimes contra o ambiente, as catástrofes naturais, o terrorismo, os conflitos étnicos, o fundamentalismo com base na religião”.

Klingebliel (2006, pp. 1, 2) afirma que a evolução do conceito de segurança se tem feito desde a ideia da segurança centrada na estabilidade do Estado, conforme acima mencionado, para a segurança focada na proteção do indivíduo. Assim, conforme afirma este autor, o conceito de SH tem como elemento fundamental esta proteção da pessoa ou indivíduo diferindo do conceito de SN, onde o foco se centra na segurança do Estado. Desta forma, inerente ao conceito de SH, as ameaças e riscos que são enfatizados incluem a violência (p. ex. guerras civis), desastres naturais, fome, pandemias, entre outros.

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

Santos (2016, p. 113), reforça que o tema da segurança deixa de ser exclusivo dos Estados, havendo a “necessidade de se pensar a segurança num quadro amplo e profundo de análise com capacidade de se empenhar no mundo social”. Este autor menciona, de igual forma, que as conceções tradicionais de segurança, que justificaram em tempos determinadas opções políticas, tinham o seu foco em “equilíbrios estratégicos, desprezando a dimensão social e separaram as esferas de atuação política, económica e securitária, pelo que oferecem visões enviesadas da complexidade da realidade social e por conseguinte da segurança.”

Assim, constatamos que a SH, como referem Schnabel e Pedrazzini (2014, pp. 11, 12), emerge como um conceito que coloca a segurança dos indivíduos, das comunidades e das populações no seu centro de gravidade. Ao autores destacam três aspetos relativos à SH: (i) foco no indivíduo e na população como objetos de referência na segurança⁵; (ii) a segurança, para além da ausência ou presença de ameaças diretas através de violência armada contra indivíduos ou Estados, passa a incluir as ameaças estruturais relacionadas a questões ambientais, aos direitos humanos, ao desenvolvimento económico, alimentação e saúde; e (iii) a necessidade de repensar políticas e programas governamentais, priorizando as despesas relacionadas com esta temática.

Na resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) A/RES/66/290, a ONU (2012, pp. 1, 2) identifica os aspetos comuns a ter em consideração na noção de SH que incluem, entre outros: (i) o direito das pessoas viverem em liberdade e dignidade, livres da pobreza e do desespero; (ii) uma segurança abrangente, contextualizada e com respostas preventivas orientadas que fortaleçam a proteção e capacitação das pessoas e das comunidades; (iii) o papel central dos Governos nacionais e a sua responsabilidade na garantia da sobrevivência, sustento e dignidade dos seus cidadãos; e (v) a procura de soluções nacionais e adaptadas às realidades locais, fruto das variações das condições políticas, económicas, sociais e culturais do diversos países.

⁵ De acordo com os autores Schnabel e Pedrazzini (2014, p. 12), o foco está na melhoria das condições de vida dos indivíduos, comunidades e populações. Os Governos, Estados e instituições estão incumbidos de gerir a vida económica, social e política das sociedades e a assegurar a sua salvaguarda, segurança e bem-estar. Assim, a SN é um meio para providenciar a SH.

Assim, como Santos (2016, p. 113) menciona, a exclusividade do Estado em matérias relacionadas com a segurança deixa de existir. Apesar do seu papel primordial, o “estado não é, nem tem que ser o único objeto referente de segurança. Existem outros objetos referentes de segurança abaixo e acima do estado, para quem a segurança representa um sentimento além da mera sobrevivência”.

Desta forma, Rodrigues (2011, p. 27) reforça que a segurança tem um papel fundamental para o desenvolvimento em harmonia, onde a “existência de um clima de segurança nas sociedades democráticas é comumente reconhecida como um importante factor nos processos de crescimento económico, de desenvolvimento social e cultural e até de estabilidade política”.

2.2. O conceito de prevenção da criminalidade

O Ministério Público (2020) define o crime como o “comportamento que viola a lei e que, como tal, é punido com uma pena”. De igual forma o Código de Processo Penal (CPP), na alínea a) do n.º 1. do Art.º 1º do Decreto-Lei (DL) n.º 78/87 de 17 de fevereiro, define que o “crime é o conjunto de pressupostos de que depende a aplicação ao seu autor de uma pena ou medida de segurança criminais”.

Segundo Tilley (2009, p. 3), a definição de crime implica a classificação dos comportamentos considerados tão indesejados que são tornados ilícitos. Ekblom (2011, p. 106), alude ao crime como um conflito entre indivíduos, grupos e/ou pessoas coletivas pelo domínio de propriedade, integridade da pessoa e admissibilidade dum comportamento que viola a lei, colocando o criminoso, de igual forma, em conflito com o Estado e as suas instituições.

Para Narciso (2013, pp. 60, 61), existem duas visões relativas ao crime: (i) a legalista, onde o crime é “apenas aquilo que a Lei define como tal, restringindo dessa forma o fenómeno à resposta institucional que ele provoca”; e a (ii) relativista, onde o “conceito é subjetivo e mutável, condicionando-se a sua interpretação a múltiplas variáveis contextuais”. A autora complementa serem necessárias três variáveis para a definição de crime, nomeadamente, a “noção de dano, o consenso social e a resposta institucional”. Assim, na abordagem ao crime, algumas “linhas de pensamento incorporam os três vectores,

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

interpretando o crime como um processo que engloba diferentes características chave. Outros oferecem respostas pragmáticas e simplificadas, focando-se apenas numa das três variáveis, apresentado as restantes como potenciais consequências paralelas de um só factor”.

Destarte, conforme Narciso (2013, p. 62), o “Estado, o Público, a Vítima e o Ofensor são apresentados como os agentes envolvidos na dinâmica existente” entre as três variáveis acima mencionadas.

Pereira (2016, p. 217) afirma que o crime é um conceito legal sendo socialmente definido. Ou seja, “o Estado é a instituição política à qual é reservado o papel de determinar as proibições às quais os indivíduos estão sujeitos na vida em sociedade”. Como refere, a cada Estado é dada a “capacidade de definir que tipo de conduta será objeto de restrição e coerção pelo seu sistema penal e as suas agências de aplicação da lei”. Complementa, que a forma como os Estados aplicam esta definição é variável no tempo e no espaço, dando o exemplo de que “determinadas atividades permitidas no passado são atualmente proibidas e moralmente reprováveis, bem como que determinadas condutas são proibidas atualmente num Estado, mas não noutra”.

A prevenção, conforme definida pela Infopédia Dicionários Porto Editora, é o ato ou efeito de prevenir. Esta última palavra, um verbo, de acordo com a mesma referência anterior, é definido por “antecipar”, “acautelar”, “evitar”, “impedir”, “precaver” e “advertir”.

Annan (2000, p. 44) refere que os novos desafios em termos de segurança obrigam-nos a pensar de uma forma criativa e a adaptarmos as nossas abordagens tradicionais de modo a responderem melhor às necessidades da nova era. Conforme afirma, existe um preceito tradicional que se aplica atualmente com mais força que nunca: tudo começa com a prevenção.

Dijk e Waard (1991, p. 483), definem a PC como conjunto de iniciativas privadas e políticas públicas, para além da aplicação da lei criminal, com o objetivo de reduzir os danos causados pelas ações definidas como criminais pelo Estado⁶.

⁶ Estes autores, ao definirem que a PC tem por objetivo a redução de danos, incluem uma perspetiva abrangente que comporta programas de redução do medo do crime, apoio às vítimas e as atividades de

Vistos como opostos, a prevenção e a repressão têm sido posicionadas de forma distinta em relação ao crime. Sherman *et al.* (1997, pp. 2–2, 2–3) afirmam que a prevenção como uma versão “*soft*” da resposta ao crime e a repressão como a versão “*hard*”. Contudo, defendem a ideia de que a PC é um resultado/fim, sendo a repressão um meio, entre muitos, de atingir o mesmo. Ao efetuar esta afirmação, justificam com o facto de uma medida repressiva ao ser aplicada de forma idêntica em contextos ou públicos alvo diferentes, apresentar efeitos diversos. Podem desta forma apresentar um efeito preventivo ou um efeito potenciador/criminógeno ou, em determinados casos, nem surtirem qualquer efeito. Assim, para os autores, a PC está mais relacionada com as suas consequências ou efeitos produzidos do que propriamente com uma versão mais “*hard*” ou “*soft*” de um programa ou estratégia que sejam aplicados.

Sousa (2016, p. 345) afirma que a prevenção “orienta-se a um fim futuro, que consiste em impedir que um perigo surja ou se concretize em dano” e a repressão “consiste numa reação a um ilícito, conhecido ou suspeito. A repressão não se orienta ao futuro, como a prevenção, mas ao passado, a algo que já aconteceu ou se suspeita terá acontecido”.

Para Gilling (1997, p. 3), a dificuldade de conceptualização da PC e a consolidação das distinções existentes na sua abordagem deve-se: (i) a diferentes formas de intervenção; (ii) às tipologias de técnicas utilizadas (de correção ou de privação da liberdade); (iii) às fases de desenvolvimento (proativa ou reativa); e (iv) ao foco no delinquente ou na vítima. De igual forma, Hughes (1998, pp. 17, 18) identifica esta dificuldade de definir, tanto conceptualmente como empiricamente, o conceito de PC. Esta dificuldade reflete-se nas diversas estratégias associadas à PC que podem ser direccionadas para as múltiplas dimensões associadas ao fenómeno do crime como, o contexto do ato em si, a motivação, os problemas num local ou uma vítima adequada.

Através da Decisão n.º 2009/902/JAI de 30 de novembro de 2009⁷, o Conselho da União Europeia (CUE) propõe um conceito de PC, no normativo que cria a Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (REPC). Neste normativo o CUE (2009)⁸ refere que a PC

prevenção realizadas pelas FS. Porém, excluem desta definição a investigação criminal (IC), as ações penais e a execução de penas criminais, apesar do efeito preventivo que as mesmas possuem.

⁷ Revogou a anterior Decisão n.º 2001/427/JAI de 28 de maio de 2001 do CUE.

⁸ Conforme o n.º 2. do Art.º 2. da Decisão n.º 2009/902/JAI de 30 de novembro de 2009.

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

inclui o conjunto global de medidas tomadas com a finalidade de reduzir a criminalidade e o sentimento de insegurança das pessoas, ou que contribuam para tal, “tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas directas de dissuasão de actividades criminosas, quer através de políticas e acções destinadas a reduzir os factores potenciadores as causas da criminalidade”.

Para o Conselho Económico e Social da ONU⁹ (2002, p. 3), a PC inclui as estratégias e medidas que têm por objetivo reduzir a ocorrência de crimes e os seus potenciais efeitos nocivos nos indivíduos e nas sociedades, incluindo o medo do crime, intervindo para influenciar nas suas múltiplas causas.

A CE (2004, pp. 5, 6), em 2004¹⁰, adota a definição de PC acima referida na criação da REPC. Neste sentido, acrescenta que as medidas preventivas devem incluir, não só a criminalidade no sentido mais estrito, mas também os comportamentos antissociais ou incivildades que, em certa medida, podem estar na origem da própria criminalidade em si. Estes comportamentos antissociais ou incivildades têm um forte impacto, inclusive, no sentimento de segurança dos cidadãos e no medo do crime, devendo a prevenção ter esta abrangência pois o “medo pode ser tão prejudicial como a própria criminalidade”.

Assim, tal como estabelecido pela CE (2020), a PC deve incluir todas as atividades que contribuam para impedir ou reduzir o crime como um fenómeno social. Estas atividades devem ser realizadas por todos os atores que possuam um papel ativo na prevenção como, p. ex., políticos, polícias, sistema de justiça criminal, serviços de segurança social, sistema educacional, organizações da sociedade civil, o setor privado, academia, a população em geral, com suporte dos media.

Para Oliveira (2006, p. 79) a PC é “um conjunto de medidas, cuja a intenção é minimizar as infrações (a sua frequência, a sua gravidade e as suas consequências), sejam de natureza criminal ou outras e, sobretudo, quando ocorram antes da prática do acto delinquente”.

⁹ *United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) Resolution 2002/13 - Action to promote effective crime prevention.*

¹⁰ COM (2004) 165 de 12 de março de 2004: Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Prevenção da criminalidade na União Europeia (UE)

Lab (2010, p. 26) define a PC como as ações delineadas para reduzir o nível atual de crime e/ou medo de crime percecionado. Estas ações não se restringem apenas aos esforços correlacionados com o sistema de justiça criminal, incluindo também as atividades de indivíduos e grupos, públicos ou privados. O autor denota que a PC, ao contrário do controlo da mesma, possui de forma inerente uma tentativa de eliminar o crime antes da sua ocorrência inicial ou à priori de qualquer atividade relacionada com o mesmo.

Segundo Ekblom (2011, pp. 114, 115) a PC são as ações intencionais de redução do risco de eventos criminais, eticamente aceitável e suportada por um conjunto alargado de pesquisa científica. Ekblom nesta definição inclui, entre outros: (i) os limites do que pode ser realizado em nome da prevenção; (ii) o que realmente resulta baseado no que pode ser cientificamente comprovado; (iii) as intervenções focadas na prevenção, especialmente, aquelas que se destinam às causas do eventos criminais; e (iv) o risco, que abrange a natureza do evento que se pretende evitar, a probabilidade de ocorrência e os danos.

A PC pode ser encarada de diversas formas. É possível estar associada, p. ex., à realização de mais operações policiais que resultam na detenção de criminosos, à aprovação de mais legislação de âmbito criminal e aumento do poder das polícias, e as penas criminais aplicadas pelos tribunais. São inúmeros os exemplos que poderão ser dados, sendo facilmente percecionados ou enquadrados dentro de uma noção de PC. No entanto, os exemplos mencionados, de acordo com Welsh e Farrington (2012, p. 1), são mais bem enquadrados como medidas de controlo da criminalidade ou medidas repressivas. Destarte, estes autores afirmam que a PC se define como os esforços para prevenir a ocorrência do crime num primeiro instante, ou seja, antes do ato em si ser cometido. Tanto as medidas de repressão da criminalidade como as medidas de PC têm o objetivo de prevenir a ocorrência futura de atos criminais, porém, a prevenção em si envolve mais do que o próprio sistema judicial ou as polícias.

Para Cruz (2015, pp. 85, 86), a prevenção criminal é uma ferramenta que o Estado utiliza para melhor enfrentar os problemas relacionadas com a criminalidade, “eliminando ou limitando os fatores criminógenos ao mesmo tempo que intervém na gestão do ambiente físico e social propiciador ao desencadear das circunstâncias favoráveis à perpetração de delitos”. Desta forma, conforme menciona, por inerência de um conceito mais amplo de

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

prevenção, podem ser englobadas três modalidades: (i) a prevenção clássica “que visa impedir os potenciais autores da prática de crimes de virem a cometê-los ou de reincidirem na sua prática”; (ii) a prevenção social “que procura reduzir os fatores de natureza socioeconómica ou os estímulos de conjuntura capazes de favorecerem a prática de condutas criminais”; e (iii) a prevenção específica “que tem por fim limitar o número de vítimas da prática de crimes, motivando os cidadãos a munirem-se de precauções ou a reduzirem os atos de imprudência ou de negligência que facilitem ou precipitem a ocorrência de condutas criminosas”.

2.3. As políticas públicas de segurança

Para Martins (2011, p. 40) uma política pública resulta da “descodificação daqueles que são os principais interesses dos cidadãos que, na maioria dos casos, incidem sobre as questões de Segurança e de Desenvolvimento”. Afirma que, em todas as sociedades, estas são necessidades básicas onde o Estado deverá ter a capacidade de “descodificar esses interesses e objectivos bem como decidir sobre quais os melhores e mais eficazes meios para os assegurar”. Assim, as políticas públicas são os meios para tal, procurando “dar resposta aos novos desafios”.

Como Silva (2014, p. 416) afirma o “conceito de políticas públicas depende do conceito de Estado. No modelo de Estado Welfare, o Estado é o autor das políticas públicas, implementa-as através da sua máquina administrativa. Não há políticas públicas fora do Estado”.

Dieu (cit. por Silva, 2014, p. 417), na sua obra *Politiques Publiques de Sécurité*, define as PPS como

“um conjunto, mais ou menos coerente de decisões e de medidas tomadas pelas instâncias políticas legítimas, cujo objetivo, expressamente definido, é o de fornecer através da mobilização das instituições de segurança de regulação social e de outros parceiros públicos e privados (coletividades locais, associações, empresas) uma

resposta efetiva às diversas formas de insegurança induzidas pelo fenómeno da segurança”.

Oliveira (2006, p. 75) menciona que a resposta aos problemas de insegurança, tem vindo a ser efetuada, ao nível dos países ocidentais, através “da implementação de políticas públicas de segurança, privilegiando a via da prevenção, das parcerias e da mediação”¹¹.

Inácio (2010, pp. 66, 68) realça que, o quadro político e social que se vive atualmente requiere que o nível político tenha a capacidade de responder “aos novos desafios que se colocam à sociedade e de aumentar o sentimento de segurança”, contribuindo para tal com a “implementação de políticas públicas de segurança claras, coerentes, precisas e eficazes acompanhadas dos recursos necessários para a sua implementação” com foco na “prevenção, mediação, policiamento de proximidade e parceria”. Acrescenta que as “políticas públicas são consideradas como resultado de uma mediação social, onde intervêm vários actores confrontando as suas visões do mundo e as suas lógicas de acção, nomeadamente, os cidadãos, a polícia, os agentes económicos, sociais e culturais, entre outros”.

Para Silva (2014, p. 418), num “contexto global de novas ameaças e riscos, as políticas públicas de segurança têm como principal objetivo identificar as prioridades e os problemas que a segurança enfrenta”. Acrescentando Araújo (2018, p. 34) que a “perceção do cidadão sobre as ameaças e riscos com o sentimento de insegurança que gera, obriga o Estado a incluir, nas políticas públicas de segurança, novas estratégias de prevenção, de cooperação entre serviços e forças de segurança e de confiança junto dos cidadãos”.

Assim, muitas das ameaças e riscos de carácter globalizado, que exigem respostas supranacionais, têm uma forte influência naquilo a que poderemos designar como local. Esta contradição entre o global e local é confrontada, como Araújo (2018, p. 35) afirma, pela

¹¹ Para Oliveira (2006, p. 76), nas políticas públicas são utilizados os conceitos de referencial e de mediador. No caso da segurança, o referencial assenta “num sistema de valores que estrutura o conceito e que varia em função dos desafios que se colocam à sociedade num determinado momento e lugar” onde, ainda hoje, estamos “na passagem de um referencial eminentemente repressivo para um referencial preventivo ou de segurança”. Os mediadores, como menciona, são “aqueles que concebem e implementam as políticas públicas e o referencial”, ou seja, no caso da segurança teremos, p. ex., o Ministro da Administração Interna (MAI) ou os Presidentes das Câmaras Municipais (CM).

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

“dimensão global da segurança e as políticas de intervenção na prevenção e repressão do crime” onde

“as principais ameaças e riscos têm uma natureza global e o seu combate deve ser à escala global, as políticas de segurança de proximidade revelam uma importância decisiva, ao nível da prevenção da criminalidade, combate aos fenómenos antissociais, à delinquência juvenil, na redução do sentimento de segurança, no novo relacionamento entre as forças de segurança e a comunidade e no envolvimento da sociedade civil nas políticas de segurança e na identificação precoce de fenómenos locais, potenciadores do crime e da insegurança”.

Brunet (2010, pp. 163, 164) frisa que, no âmbito das PPS, é importante “analisar o papel das relações entre o Estado e os outros parceiros” evitando que, tanto a segurança como as suas políticas fiquem “nas mãos do sector privado, ou ao serviço dos interesses e critérios de grupos sociais”. Porém, estes parceiros não podem ser afastados e devem ser envolvidos no âmbito das PPS pois a SP também é feita com eles. Como refere o autor os “modelos de prevenção do Estado e a Polícia têm de ser dotados de fiabilidade e credibilidade aos olhos dos cidadãos”. O autor também realça a importância de se efetuar uma leitura correta da realidade atual com a finalidade de realizar políticas de segurança adaptadas à mesma e que sejam coerentes, ou seja, que tenham “os papéis bem definidos, os objectivos claros, as metodologias precisas e a avaliação adequada. Servem para criar confiança e vontade de co-responsabilidade nos cidadãos. Também eles têm de sentir-se participantes e co-responsáveis pela sua segurança”.

Para Martins (2011, pp. 79, 80) é através das PPS que “se enfrentarão os desafios decorrentes de uma Sociedade caracterizada pela mudança e por uma profusão enorme de actores” e que são elas “os instrumentos, as ferramentas utilizadas pelo Estado para responder aos desafios e às exigências” de cada um. Desta forma, as políticas direccionadas para a segurança são compreendidas como um conjunto de decisões, traduzidas numa ação específica “que visa a garantia dos bens e dos valores que queremos ver defendidos contra

todas as ameaças que possam perigar a sua continuidade no tempo, que os executivos nacionais procurarão enfrentar os desafios com que actualmente se deparam”.

Desta forma, conforme Silva (2010, p. 12), as “políticas públicas de segurança nascem da assumpção política, isto é, da colocação na agenda política dos problemas que são colocados pela sociedade civil”. Este autor reforça que as polícias, como “representação última das políticas públicas de segurança junto à sociedade civil”, devem ser objeto de um maior estudo académico, a fim de melhor compreender a sua relação com o cidadão e a consequente implementação daquelas políticas.

Já Clemente (2013, pp. 34, 35) afirma que “a polícia é um instrumento da política: a governança da segurança alicerça-se na acção policial, sobretudo nos resultados tangíveis da luta contra o crime”. Desta forma, como refere, as “políticas de segurança são parte das políticas públicas” e “são tudo aquilo que constitui matéria de opção do governo”. Como menciona o autor, a “demanda da segurança exige soluções à medida dos problemas, baseada na gestão dos riscos e das expectativas” quer seja num local de elevada concentração de pessoas como, p. ex., um espaço público, quer numa habitação de família.

Porém, Inácio (2010, p. 68) refere que, em Portugal, as PPS estão “pouco direccionada para as verdadeiras questões de segurança dos cidadãos, para a eficácia e eficiência das organizações policiais e do sistema.”

Através da análise dos Programas de Governo e das Grandes Opções do Plano (GOP) dos últimos dez anos, em Portugal, perspetivamos as políticas de segurança referentes à atividade de SI e, em particular, ao domínio da PC.

O programa do XVIII Governo Constitucional (GC) (2009, p. 109), para o período de 2009 a 2013¹², reforça que “a segurança é o primeiro objectivo do Governo neste domínio”, utilizando uma estratégia de combate ao crime através: (i) da ação nas causas da criminalidade; (ii) do “aprofundamento do policiamento de proximidade e da segurança comunitária”; (iii) dos “programas especiais de protecção de jovens, idosos e de outras

¹² Na sequência deste programa, através da Lei n.º 3-A/2010 de 28 de abril, são aprovadas as GOP para 2010-2013 que integram as medidas de política e investimentos que, em 2010-2013, contribuíram para as concretizar. Nestas GOP, materializam-se as propostas do programa do XVIII GC, neste âmbito, nas Medidas Legislativas e Operacionais de Prevenção e de Combate à Criminalidade (Assembleia da República, 2010, pp. 41, 42).

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

peças particularmente vulneráveis”; (iv) da “intensificação das acções sistemáticas de controlo das fontes de perigo”; e (v) no “reforço da coordenação do sistema de segurança interna” e “aproveitamento das novas tecnologias”.

Na continuação do programa do XVIII GC (2009, p. 110), existem diversas medidas propostas que alcançam o espectro da PC, nomeadamente: (i) “um programa contra a delinquência juvenil, orientado para combater a violência, a incivilidade e os vandalismos grupais”; (ii) o apoio às vítimas de crimes graves com a “criação de equipas multidisciplinares (incluindo psicólogos, mediadores e assistentes sociais) para prestarem apoio imediato e continuado” e (iii) a dinamização de “campanhas de sensibilização com o objectivo de aconselhar e promover a adopção de medidas de protecção, combater a reincidência e evitar a revitimização” com especial foco em setores da sociedade e atividades económicas mais vulneráveis.

Também se constata neste programa do XVIII GC (2009, p. 111) a intenção do reforço do efetivo policial, aquisição de equipamentos, melhoria das suas condições de trabalho e do aumento da “segurança comunitária e do policiamento de proximidade e na criação de um instrumento fundamental para a segurança interna: a Estratégia de Prevenção e Redução da Criminalidade”. Neste âmbito, esta intenção de formular e implementar uma estratégia, baseada em estudos e análises de tendências nacionais e internacionais, seria “materializada num programa de acção claro, com metas e objectivos concretos”.¹³

Os CLS, destacam-se no programa do XVIII GC (2009), afirmando o papel das autarquias locais nesta matéria. Pelo sucesso dos CLS, encontrava-se prevista a possibilidade deste tipo de contratos passar ao nível regional ou distrital.

Destacamos, nas GOP (Assembleia da República, 2010, p. 42) o desígnio do XVIII GC de reforçar a cooperação, tanto com Municípios como a sociedade civil, através da criação da Estratégia de Prevenção e Redução da Criminalidade, a vontade de reforçar e monitorizar os CLS, bem como, promover o “desenvolvimento do programa nacional de videovigilância em zonas em que se façam sentir especiais necessidades de prevenção criminal”.

¹³ A Estratégia de Prevenção e Redução da Criminalidade nunca chegou a ser implementada.

Com a apresentação da demissão do primeiro ministro José Sócrates do Partido Socialista, em março de 2011, e com a alteração de governo através da eleição de Pedro Passos Coelho do Partido Social Democrata em junho do mesmo ano, foi necessária a implementação do programa do XIX GC. Este período ficou marcado pela grave crise económica e pela presença da troika em Portugal.¹⁴

O XIX GC (2011, pp. 70, 71), para o período 2011 a 2015¹⁵, reconhece que o setor da segurança é “um domínio em que o investimento apresenta, tanto a curto, como a médio e longo prazo, vantagens e benefícios exponenciais” não podendo “funcionar numa lógica de compartimentos estanques, seja nos domínios que sejam específicos, seja na ligação com outras áreas à qual se encontra necessariamente ligada, como sucede com a Defesa e a Justiça”.

Desta forma, no programa do XIX GC (2011, pp. 72, 73) estavam propostas, entre outras medidas: (i) o reforço e renovação de efetivos das FS, com reafecção de pessoal administrativo para a componente operacional; (ii) a valorização do papel das FS fomentando a ligação destas à sociedade civil através de “programas públicos de acção e integração social nas zonas urbanas sensíveis, sobretudo nas áreas da educação, habitação, emprego e toxicodependência” aproveitando o envolvimento de autarquias, Organizações Não Governamentais (ONG) e segurança social; (iii) o aumento da presença e visibilidade das FS “tendo em conta as zonas identificadas como de maior risco e as flutuações sazonais,

¹⁴ “Troika é a designação atribuída à equipa composta pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e CE. Tem origem na palavra russa troika, que designa um comité de três membros. Na política, a palavra troika designa uma aliança de três personagens do mesmo nível e poder que se reúnem para a gestão de uma entidade ou para completar uma missão. A troika é responsável pela negociação que tem por finalidade estabelecer os compromissos que as autoridades portuguesas terão de assumir para receber a ajuda financeira internacional solicitada pelo Governo em abril de 2011. Em Portugal o grupo foi liderado Jürgen Kröger (CE), Rasmus Ruffer (Banco Central Europeu) e Poul Thomsem (Fundo Monetário Internacional) e com uma composição de cerca de duas dezenas de técnicos” (economias, 2016).

¹⁵ Na sequência deste programa, através da Lei n.º 64-A/2011 de 30 de dezembro, são aprovadas as GOP para 2012-2015 que integram as medidas de política e investimentos que contribuíram para as concretizar. Nestas GOP, materializam-se as propostas do programa do XIX GC, neste âmbito, na área de Administração Interna (Assembleia da República, 2011, pp. 32, 33). Durante a governação do XIX GC, através da Lei n.º 66-A/2012 de 31 de dezembro, Lei n.º 83-B/2013 de 31 de dezembro e da Lei n.º 82-A/2014 de 31 de dezembro são aprovadas, respetivamente, as GOP para 2013, 2014 e 2015. Nestas Leis, as principais linhas de atuação política, estão estabelecidas em consonância da Lei n.º 64-A/2011 de 30 de dezembro, com as GOP para 2012-2015 e anteriormente explicitadas.

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

em ordem a aumentar a percepção de segurança das populações”; e (iv) o estabelecimento de “mecanismos permanentes de colaboração e articulação entre os ministérios responsáveis pelas áreas da segurança interna, da justiça e da defesa que permitam a implementação de soluções para os problemas”.

Destacamos nas GOP (Assembleia da República, 2011, p. 32) a intenção do XIX GC reforçar a segurança comunitária envolvendo a sociedade civil, com especial incidência, em zonas urbanas sensíveis.

No programa do XX GC (2015, p. 113), para o período de 2015 a 2019, no espectro da PC, destacamos as propostas de: (i) intensificar “as ações de patrulhamento em zonas urbanas sensíveis” e (ii) reforçar “a aposta na videoproteção com vista ao aumento da eficácia operacional de combate à insegurança e à criminalidade em zonas particularmente sensíveis, em articulação com as autarquias locais”.

Porém, o XX GC cai após uma moção de rejeição ser aprovada no parlamento¹⁶, ficando em gestão até à tomada de posse do XXI GC, com o primeiro ministro António Costa, em 26 de novembro de 2015.

Assim, o XXI GC (2016, p. 55), para o período de 2015 a 2019¹⁷, constata que “as ameaças e os riscos à segurança são cada vez mais globais, diversificados, complexos e sofisticados”. Para além das propostas centradas nas FS, destacamos o desiderato da criação de um Programa Nacional de Prevenção e Segurança de Proximidade. Neste programa, o XXI GC (2016, pp. 58, 59) demonstrava a intenção de implementar uma “nova geração de

¹⁶ “Ninguém conseguiu a maioria absoluta, mas foi a coligação Portugal à Frente, que junta PSD e CDS-PP, que ganhou as eleições no dia 4 de outubro. Depois de negociações falhadas para formar uma maioria, o Presidente da República decidiu indigitar Passos Coelho como primeiro-ministro, no dia 22. O Governo só tomou posse no dia 30. E teve uma vida curta. A mais curta da História da Democracia portuguesa: nem 12 dias completos” (Cruz, 2015).

¹⁷ Na sequência deste programa, através da Lei n.º 7-B/2016 de 31 de março, são aprovadas as GOP para 2016-2019 que integram as medidas de política e investimentos que contribuíram para as concretizar. Nestas GOP, materializam-se as propostas do programa do XXI GC, neste âmbito, da SI (Assembleia da República, 2016, p. 22). Durante a governação do XXI GC, através da Lei n.º 41/2016 de 28 de dezembro, Lei n.º 113/2017 de 29 de dezembro e da Lei n.º 70/2018 de 31 de dezembro são aprovadas, respetivamente, as GOP para 2017, 2018 e 2019. Nestas Leis, as principais linhas de atuação política, estão estabelecidas em consonância da Lei n.º 7-B/2016 de 31 de março, com as GOP para 2016-2019 e anteriormente explicitadas.

ações de policiamento de proximidade” que incluía, entre outras, medidas como: (i) atualizar os CLS para uma nova geração; (ii) aumentar a formação e o papel dos CLS “na criação de mais e melhor proteção à escala das comunidades, dando lugar a renovados procedimentos de patrulhamento”; (iii) desenvolver, para as grandes áreas metropolitanas, programas específicos de prevenção e securitização; (iv) “atualizar os planos e metodologias de formação para a prevenção e segurança de proximidade”; (v) integrar todos os programas de prevenção e segurança, tanto horizontal como verticalmente, compatibilizando “as missões das várias instâncias com intervenção operacional no terreno”; e (vi) “dinamizar a instalação de sistemas de videovigilância em zonas de risco”.

Destacamos nas GOP (Assembleia da República, 2016, p. 22), a intenção do XXI GC na “manutenção de um Estado seguro, a prevenção e o combate aos diversos tipos de violência e de criminalidade e a promoção da confiança nas forças e serviços de segurança”. De igual forma, o XXI GC demonstra a intenção de modernizar e racionalizar o “sistema de segurança interna, de forma a torná-lo mais coordenado, eficaz e operativo, através do estabelecimento de um conceito estratégico de segurança interna claro para a realização dos objetivos integrados da segurança nacional”.

Realçamos um dos eixos de atuação para a prossecução destas políticas setoriais que se centrava em aprofundar as parcerias para a segurança comunitária. Nestas parcerias, as GOP (Assembleia da República, 2016, p. 22), procuram desenvolver a colaboração com as comunidades locais a fim de “aplicar técnicas de resolução de problemas que abordam de forma preventiva a redução de atividades criminosas, comportamentos considerados antissociais e questões de qualidade de vida”. Este eixo de atuação, seria implementado numa ótica de partilha de responsabilidades com os “*stakeholders* locais para se reduzir a criminalidade e melhoria da qualidade de vida”.

Nas GOP para 2017 do XXI GC (Assembleia da República, 2016, p. 4862) destacamos: (i) o alargamento das parcerias para a segurança comunitária; (ii) a implementação de uma nova geração de CLS, tendo em consideração “as necessidades preventivas identificadas pelas forças de segurança, em estreita colaboração com as autarquias locais e instituições sociais”; e (iii) o estabelecimento de um Programa de Prevenção da Delinquência Juvenil.

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

Nas GOP para 2018 do XXI GC (Assembleia da República, 2017, p. 6756) destacamos: (i) a intenção de dar continuidade à implementação dos CLS de nova geração, em diferentes tipologias, “de acordo com as necessidades preventivas identificadas pelas Forças de Segurança (FS), em estreita colaboração com as autarquias locais e as instituições sociais”; (ii) a consolidação e melhoria dos Programas Especiais de Policiamento de Proximidade, estabelecidos pelas FS e que, em conjunto com outras atividades, “visam prevenir a criminalidade, garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas e proteger pessoas e bens”; (iii) a implementação de medidas na área da segurança escolar; e (iv) dotar os CMS com “maior eficácia e maior representação comunitária”, revendo o seu regime jurídico.

Nas GOP para 2019 do XXI GC (Assembleia da República, 2018, p. 6023) destacamos: (i) a consolidação dos CLS que se encontravam em curso, com a “respetiva implementação em novas áreas de intervenção, nas diferentes tipologias, de acordo com as necessidades preventivas identificadas pelas FS, em estreita colaboração com as autarquias locais e as instituições sociais locais”; (ii) o reforço dos Programas Especiais de Policiamento de Proximidade estabelecidos pelas FS; (iii) o reforço das “medidas de segurança escolar, quer ao nível da segurança no interior dos estabelecimentos escolares”; e (iv) o reforço da “segurança em zonas de concentração de estabelecimentos de diversão noturna quer nas suas zonas envolventes”.

No programa do atual Governo, o XXII GC (2019, p. 49) para o período de 2019 a 2023¹⁸, no âmbito da PC, confirmamos a intenção de apostar na videovigilância nas zonas de risco, inclusive, na utilização de drones. Para além desta aposta, continua o foco no desenvolvimento, em concertação com as autarquias, de uma nova geração de CLS que “concretize uma estratégia de policiamento de proximidade em domínios como a segurança escolar, o apoio aos idosos ou a segurança no desporto e em grandes eventos”. Adicionalmente, estabelece o reforço dos “métodos do policiamento de proximidade, com

¹⁸ Na sequência deste programa, através da Lei n.º 3/2020 de 31 de março, são aprovadas as GOP para 2020-2023 que integram as medidas de política e investimentos que as permitem concretizar. Nestas GOP, materializam-se as propostas do programa do XXII GC, neste âmbito, em pugnar por uma SI robusta e proporcionar aos cidadãos níveis elevados de segurança (Assembleia da República, 2020, pp. 355, 356).

utilização de metodologias aperfeiçoadas de proteção das populações, incluindo as mais vulneráveis”.

Destacamos, neste subcapítulo das PPS, os Conselhos Municipais de Segurança (CMS) e os CLS.

A Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, veio estabelecer, de acordo com o seu Art.º 1.º, “a transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais” na concretização dos “princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local”¹⁹. Conforme explanado no Art.º 23.º da mesma lei, é “da competência dos órgãos municipais participar, em articulação com as forças de segurança, na definição a nível estratégico do modelo de policiamento de proximidade a implementar”.

É neste sentido que o DL n.º 32/2019 de 04 de março, procede à segunda alteração da Lei n.º 33/98, de 18 de julho, alterada pela Lei n.º 106/2015, de 25 de agosto, que cria os CMS. Essencialmente, conforme o preâmbulo do diploma em apreço, constatou-se “a necessidade de imprimir uma nova dinâmica ao funcionamento destes órgãos, tornando-os num ator mais interventivo nas estruturas locais de segurança, através da adoção de uma nova configuração, da adaptação da sua composição e da integração de novas competências”. Assim, o CMS: (i) passa a “funcionar num formato alargado e num formato restrito”; (ii) é dotado de “competências próprias em áreas que requerem empenho e coordenação de diferentes entidades, designadamente no que concerne aos modelos de policiamento de proximidade”; (iii) passa a “integrar representantes das áreas cultural e desportiva, do sistema educativo e das estruturas integrantes da rede nacional de apoio às vítimas”; e (iv) passa a “contemplar um período aberto aos cidadãos, promovendo a participação ativa da sociedade civil na resolução dos problemas relacionados com a segurança pública”.

De acordo com o Art.º 3.º do DL n.º 32/2019, de 04 de março, o CMS tem por objetivos, entre outros: (i) contribuir “para o aprofundamento do conhecimento da situação

¹⁹ Esta transferência de atribuições e competências, de acordo com o Art.º 2.º da lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, tem por princípios e garantias, entre outras: (i) efetuar-se para a “autarquia ou entidade intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa” [alínea a)]; garantir a “qualidade no acesso aos serviços públicos” [alínea c)]; e garantir a “eficiência e eficácia da gestão pública” [alínea e)].

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

de segurança na área do município” [alínea a)]; (ii) formular “propostas de solução para os problemas de marginalidade e segurança dos cidadãos no respetivo município e participar em ações de prevenção” [alínea b)]; (iii) promover “a discussão sobre medidas de combate à criminalidade e à exclusão social do município” [alínea c)]; e (iv) promover “a participação ativa dos cidadãos e das instituições locais na resolução dos problemas de segurança pública” [alínea g)].

Em termos de CMS, conforme mencionado anteriormente e de acordo com o Art.º 3.º-A do DL n.º 32/2019, poderá funcionar de forma alargada²⁰ ou restrita²¹ de acordo com a imagem abaixo.

²⁰ De acordo com o Art.º 4.º do DL n.º 32/2019, compete ao CMS em composição alargada, emitir parecer, entre outros assuntos, sobre: (i) “evolução dos níveis de criminalidade no município” [alínea a)]; (ii) “índices de segurança e o ordenamento social no âmbito do município” [alínea c)]; (iii) “a situação socioeconómica municipal” [alínea f)]; (iv) “acompanhamento e apoio das ações dirigidas, em particular, à prevenção e controlo da delinquência juvenil, à prevenção da toxicodependência e à análise da incidência social do tráfico de droga” [alínea g)]; (v) “levantamento das situações sociais que, pela sua particular vulnerabilidade, se revelem de maior potencialidade criminógena e mais carecidas de apoio à inserção” [alínea h)]; “Programas de Policiamento de Proximidade” [alínea l)]; e (vi) “Contratos Locais de Segurança” [alínea m)].

²¹ De acordo com o Art.º 5.º-A do DL n.º 32/2019, compete ao CMS em composição restrita: (i) “analisar e avaliar as situações de potencial impacto na segurança ou no sentimento de segurança das populações” (n.º 1.); (ii) “participar na definição, a nível estratégico, do modelo de policiamento de proximidade a implementar no município” (n.º 2.); (iii) pronunciar-se sobre as redes de esquadras e postos das FS [alínea a) do n.º 3.], a “criação de programas específicos relacionados com a segurança de pessoas e bens, designadamente na área da prevenção da delinquência juvenil [alínea b) do n.º 3.] e outras “estratégias para a eliminação de fatores criminógenos” [alínea c) do n.º 3.].

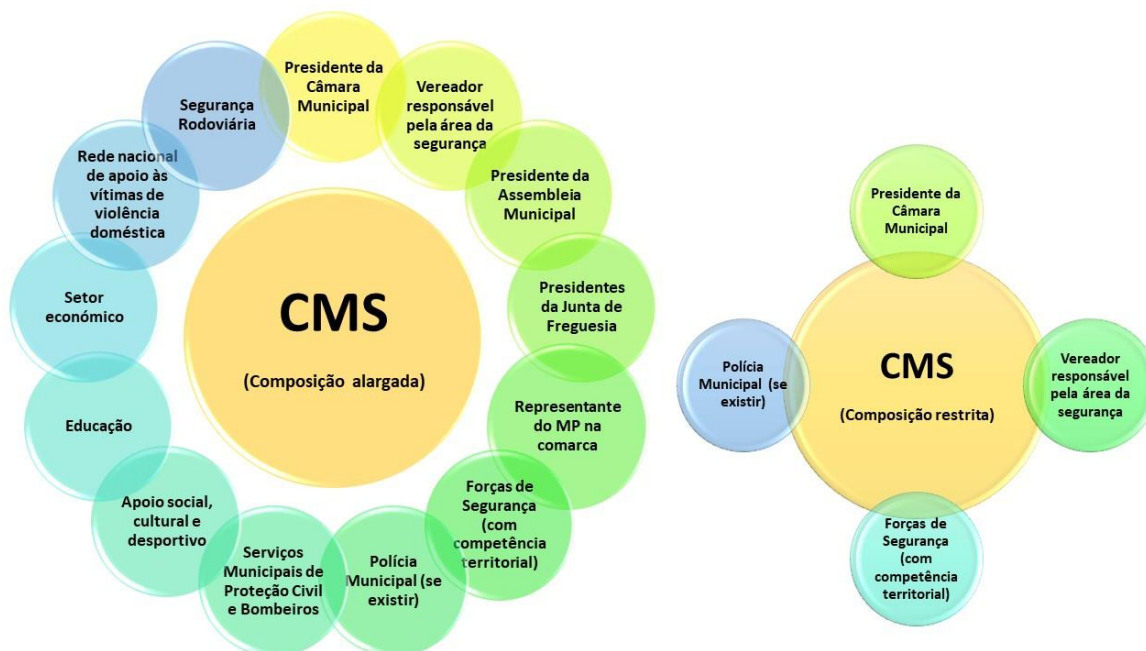


Figura 2 – CMS.

Fonte: adaptado (Governo de Português, 2019)

Conforme mencionado na alínea m) Art.º 4.º do DL n.º 32/2019, de 04 de março, o CMS emite parecer sobre os CLS. Os CLS efetuados entre os municípios e o MAI visam incrementar o sentimento de segurança nos cidadãos através da prevenção da delinquência (PD) juvenil e a eliminação dos fatores criminógenos. Assim, de acordo com o XXI GC (2017, pp. 3, 4), os CLS Nova Geração possuem cinco eixos de intervenção: (i) PD juvenil; (ii) eliminação dos fatores criminógenos; (iii) reforço da visibilidade policial; (iv) redução de vulnerabilidades sociais; e (v) promoção da cidadania e da igualdade de género.

Estes CLS Nova Geração, como menciona o XXI GC (2017, p. 5), preveem: (i) “envolvimento de vários departamentos governamentais (integração de políticas públicas no contexto local)”²²; (ii) “diferentes tipologias de CLS (modelos adaptados às especificidades

²² De acordo com XXI GC (2017, p. 6), este envolvimento de vários departamentos governamentais materializa-se numa comissão interministerial composta por: (i) Administração Interna; (ii) Justiça; (iii) Ministro Adjunto (Autarquias Locais e Cidadania e Igualdade); (iv) Ciência; (v) Tecnologia e Ensino Superior; (vi) Educação; (vii) Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; e (viii) Saúde. Também participam a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias.

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

da área de intervenção)”²³; e (iii) um “novo modelo organizacional (responsabilidade partilhada pelos três níveis de intervenção: político, de coordenação e operacional)”²⁴.

Assim, a implementação dos CLS Nova Geração implica um processo que cumpre as etapas abaixo ilustradas com as respetivas responsabilidades.

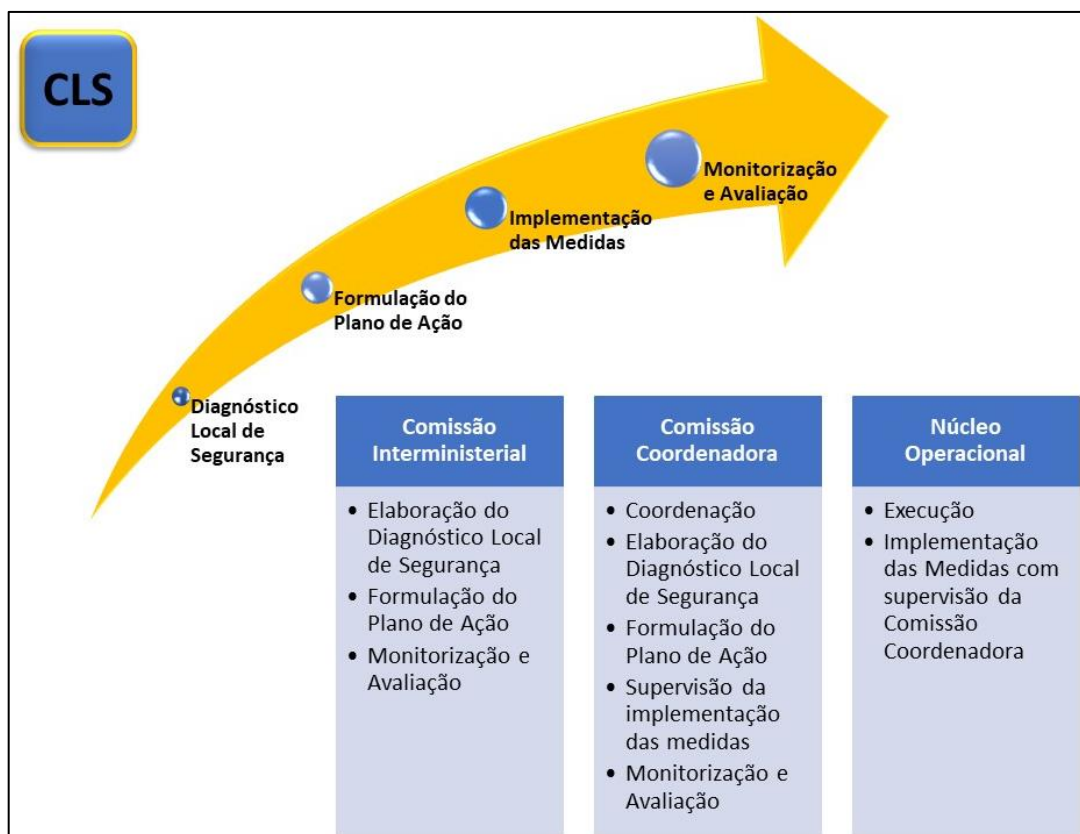


Figura 3 – CLS

Fonte: adaptado (XXI Governo Constitucional, 2017, pp. 8, 9)²⁵

²³ De acordo com XXI GC (2017, p. 7), as diferentes tipologias de CLS preveem: (i) MAI Município – área de intervenção do município, com “forte envolvimento dos CMS”; (ii) MAI Bairro – área de intervenção em “zonas urbanas de risco social” através de estratégias de “prevenção e repressão criminal em função das tipologia de crimes”; e (iii) MAI Cidadão – área de intervenção consoante “ocorram fenómenos atípicos e/ou específicos suscetíveis de alterar o quotidiano dos cidadãos”.

²⁴ De acordo com XXI GC (2017, p. 8), este novo modelo organizacional, prevê: (i) a comissão interministerial com responsabilidades de monitorização e avaliação; (ii) a comissão coordenadora presidida pelo Presidente da Câmara Municipal, e composta pelas FS e um representante da comissão interministerial; e (iii) o núcleo operacional que integra associações de intervenção social, com a responsabilidade de execução e participação dos serviços desconcentrados e municipais.

²⁵ O Manual de Diagnósticos Locais de Segurança, na sua versão adaptada de “*Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice*”, encontra-se disponível em https://efus.eu/files/fileadmin/efus/Publications/Manual_Seguranca_miolo_166pp_23_12_09.pdf.

2.4. As Forças de Segurança

É importante destacar, particularmente, as FS uma vez que desempenham um papel fundamental no campo da PC. É indiscutível que as FS são um ator principal na prevenção. Porém, realçamos que neste campo específico da PC, não podem trabalhar isoladamente.

Segundo Cruz (2015, p. 88), existindo uma “zona de contacto muito estreita entre a dimensão da prevenção e repressão da criminalidade, não se afigura descabido admitir a inegável importância das instituições policiais”.

O n.º 1. do Art.º 272.º da CRP estabelece que a polícia “tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. A prevenção dos crimes, conforme o n.º 3 do mesmo artigo, “incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.”

Pereira (1990, p. 18), tal como Cruz (2015, p. 74), realçam que, a atividade de SI, exercida pelas forças e serviços de segurança, é desenvolvida nos seguintes domínios fundamentais: (i) informações; (ii) prevenção de todas as formas de criminalidade; (iii) manutenção ou reposição da ordem e tranquilidade pública; e (iv) IC.

Para Lourenço *et al.* (2015, p. 20), no campo da prevenção, todas as forças e serviços de segurança em Portugal desenvolvem a sua atuação com “a finalidade de evitar ocorrências atentórias à vida e integridade físicas das pessoas e bens, à paz pública e à ordem democrática”.

Assim, para Gouveia (2018, pp. 556, 557),

“A prevenção e a repressão da criminalidade faz com que a atividade policial atue antes, durante e depois da prática de crimes:

- antes, tomando medidas de dissuasão da sua prática, através de operações de vigilância e de proteção;
- durante, intervindo na detenção dos criminosos, interrompendo a sua atividade;

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

- depois, perseguindo os criminosos no sentido de os mesmos serem julgados pelos crimes que tiverem cometido”.

Neste domínio fundamental da PC, Pereira (1990, p. 19) afirma que a atividade policial abarca um conjunto de ações “a desenvolver pelas forças e serviços de segurança com vista a evitar a ocorrência de factos atentatórios contra a vida e a integridade física das pessoas, a paz pública e a ordem democrática”, utilizando para tal, a dissuasão de potenciais delinquentes, efetuada através da aplicação de meios adequados para a sua inibição ou intimidação, “meios esses que se traduzem, no essencial, na presença física dos agentes policiais no terreno, na vigilância de certos locais considerados mais sensíveis, no controlo de indivíduos tidos como delinquentes habituais e no acompanhamento de certos tipos de actividade”.

Clemente (2013, p. 45) afirma que prevenir “é segurar – a acção policial é essencialmente preventiva”. Desta forma, tanto “antecipar o risco de dano é um imperativo policial” como “prevenir consiste em agir de modo a reduzir a frequência ou a gravidade da prática delitual. Ainda hoje, o patrulhamento (apeado e uniformizado) da via pública representa a forma tradicional de prevenção da incivilidade”.

Porém, como referem Sherman *et al.* (1997, pp. 8–1), o efeito positivo de aumentar polícias para prevenir a criminalidade depende de como estas se encontram organizadas e focadas em objetivos e tarefas específicos. Mais do que simplesmente aumentar em número, é importante organizar a sua distribuição para locais com índices de criminalidade mais elevados e para determinadas horas do dia onde é mais provável a ocorrência de crime, focando o policiamento nos fatores de risco. Estes autores também afirmam que a existência de mais polícias para respostas de reação rápida, o patrulhamento aleatório sem objetivos, e as detenções reativas (com base em denúncias ou delitos observados de qualquer natureza) não contribuem para prevenir o crime grave. Acrescentam, inclusive, que o próprio policiamento comunitário sem objetivos claros e foco nos fatores de risco, na sua generalidade, demonstra um efeito nulo no crime. Ao invés, referem que o patrulhamento direcionado e com objetivos claros (zonas e horários críticos), detenções pró-ativas (com

base em informações e IC) e a resolução de problemas em zonas sensíveis com índices de criminalidade mais elevados têm demonstrando efeitos na PC.

Relativamente às FS, Sherman *et al.* (1997, pp. 8–33), concluem que: (i) os efeitos da sua ação na PC são complexos dando como exemplo que, por vezes, determinadas detenções aumentam o crime ou que os efeitos da prevenção desaparecem ao longo do tempo se as polícias não modificarem e renovarem as suas práticas; e (ii) quanto mais objetiva for a estratégia policial, maiores são as probabilidades de prevenir o crime, ou seja, o mero aumento de polícias ou a diminuição do tempo de resposta às ocorrências não são suficientes.

O *Australian Institute of Criminology* (AIC) (2012, pp. 6, 7) afirma que existem uma série atividades policiais que contribuem para a PC como: (i) a presença visível nas comunidades; (ii) a dissuasão; (iii) o policiamento orientado pelas informações e pró ativo em locais mais sensíveis; (iv) os programas de policiamento comunitário; (v) o apoio no planeamento, implementação e revisão de iniciativas de PC; (vi) as estratégias policiais orientadas para os problemas, utilizando as parcerias; (vii) a disseminação de informação e aconselhamento na área da PC e condução de auditorias de segurança; e (viii) as iniciativas de policiamento comunitário que envolvem os cidadãos nas estratégias de PC.

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services (HMICFRS) (2014, pp. 43, 44) refere que a ação preventiva das polícias pode incluir: (i) a formação ou ações de sensibilização das potenciais vítimas acerca dos riscos; (ii) a redução das oportunidades de cometimento de um crime através da implementação de medidas de segurança física; (iii) as atividades ou medidas de polícia que permitem detetar e provocar a disrupção no planeamento ou organização de atividades criminosas por parte de indivíduos ou grupos; (iv) tornar a atividade criminosa menos atrativa através do aumento da probabilidade de deteção e detenção; e (v) investigação de crimes.

Como forma de atuação policial, as FS ajustam os seus modelos de policiamento, onde se inclui a prevenção, com a finalidade de responder, de forma eficaz e eficiente, à criminalidade.

Ponsaers (2001, p. 3) defende a ideia de que apenas existem quatro modelos de policiamento: (i) o Modelo Burocrático-Militar; (ii) o Modelo Legalista; (iii) o Modelo

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

Policciamento Comunitário; e (iv) o Modelo de Policiamento Público-Privado. Este autor efetua a comparação entre estes modelos, onde também inclui os impactos na PC.²⁶

Pereira e Neves (2005, p. 120), referem-se ao modelo legalista da polícia como a legitimação da função polícia através da lei, “com grande ênfase na centralização, na especialização, repressivo e reactivo, hierarquizados, com fraca integração das expectativas das comunidades privilegiando as necessidades das fontes de legitimação oficial”. No caso do modelo de policiamento comunitário ou orientado para a comunidade, afirmam como “uma estratégia policial que visa combater as causas sociais da delinquência procurando melhorar o nível de vida, o controlo criminal e a legitimidade policial, e aumentando o sentimento de segurança e a qualidade do serviço, em cooperação com os outros organismos de regulação social e com as próprias comunidades”.

Pereira e Neves (2005, p. 121) também mencionam o modelo de policiamento orientado para os problemas (POP)²⁷ que, essencialmente, privilegia a “identificação permanente e sistemática dos incidentes relevantes para a qualidade de vida dos cidadãos, mas com uma menor ênfase na componente serviço/apoio social” culminando, devido aos avanços tecnológicos, no conhecido *intelligence led policing*. Neste, conforme o autor, os incidentes que a polícia identifica “devem ser alvo de análise especializada seja do agente no terreno seja de analistas de forma remota, agrupados em problemas tentando identificar padrões, analisados cenários alternativos de resposta aos problemas identificados e avaliação permanente dos resultados obtidos”.

O *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) (2010, p. 91) identifica que a polícia desempenha um papel importante, mas não exclusivo, na PC ao nível nacional, mas também com especial incidência ao nível local. Porém, afirma que o modelo policial utilizado tem grande importância no impacto que se pretende causar na criminalidade, identificando que um modelo proativo e orientado para os problemas é importante para desenvolver uma estratégia eficaz. Assim, identifica o policiamento comunitário ou o POP

²⁶ Conforme é possível verificar no Anexo B.

²⁷ Ponsaers (2001, pp. 10, 11) considera que o POP depende e suporta o policiamento comunitário, porém não o equipara a este nem o considera um modelo em si. Considera que ambos são orientados para a comunidade e incentivam as parcerias no sentido da deteção dos problemas, sendo o POP uma variante do modelo de policiamento comunitário.

como exemplos, mas refere que os elementos que qualquer modelo deve possuir são: (i) envolvimento da comunidade; (ii) orientação para a resolução de problemas; e (iii) descentralização.

No caso concreto do modelo de policiamento comunitário, Ratcliffe (2011, p. 68) sumaria que: (i) aumenta a interação entre a polícia e a comunidade, seja pela colaboração direta seja pela consulta; (ii) intenta proporcionar polícias que conheçam a área; (iii) proporciona às comunidades a possibilidade de priorizar as ações da polícia; (iv) realça a tomada de decisão dos escalões de polícia mais baixos; (v) potencia a legitimidade da polícia perante a opinião pública; (vi) permite uma ação direcionada para o serviço social, onde as perceções de segurança da comunidade são prioritárias; e (vii) atribui prioridade à resolução de problemas na comunidade ao invés da ação repressiva das polícias.

Concordamos com o que Moleirinho (2018, p. 103) refere que, cada vez mais se defende a ideia de que “à função policial tradicional, de características mais reativa e coercivas, se possam também associar outras funções de cariz mais social, de aproximação ao cidadão e de carácter mais proactivo, procurando também uma racionalização dos recursos humanos”.

2.5. Síntese conclusiva

Ao longo deste capítulo compreendemos que, atualmente, seja pelo próprio fator da globalização, com as consequentes interdependências e multilateralidade, seja pela sua própria incapacidade de garantir as respostas em todas as áreas, o Estado não se encontra isolado na garantia de segurança dos cidadãos, um dos seus fins últimos, tal como da sua própria segurança.

No entanto, é inegável o papel primordial do Estado na segurança, esta área tão vasta quanto o seu próprio conceito. Vimos que não existe um conceito de segurança que se possa considerar único e transversal, estando mais relacionado com o objeto que se visa proteger, evitar ameaças, riscos ou perigo. Assim, para o presente trabalho, vimos os conceitos de SN, SI, SP e SH como forma de demonstrar que o conceito não é fácil de estabelecer.

Como vimos, um dos domínios da SI onde o Estado poderá ter um papel central é a PC. O fenómeno criminal é estudado há vários anos e o crime propriamente dito nunca irá

CAPÍTULO II – O ESTADO E A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Um domínio fundamental da Segurança Interna

desaparecer. Porém, pela abrangência e alcance da PC, existem dificuldades no estabelecimento de um conceito globalmente aceitável.

A PC poderá ser todas as medidas tomadas no sentido de reduzir os fatores potenciadores do crime, ou todas as ações realizadas no sentido de impedir um crime efetivamente ocorrer, ou até as medidas repressivas (pelo efeito de dissuasão noutros) adotadas pelo sistema de justiça criminal.

Seja qual for o conceito que lhe apliquemos, consideramos que a PC visa essencialmente prevenir a ocorrência do crime (imediato, a médio ou longo prazo).

Continuando a destacar o papel do Estado neste âmbito vimos a importância de implementação de PPS que permitam de forma objetiva, eficaz e eficiente, responder às necessidades, incertezas, perceções e sentimentos relativos à segurança dos cidadãos.

Realçamos, por últimos, as FS como um dos principais atores do Estado no campo da prevenção e que, em Portugal, são a imagem de muitas das PPS. A importância do papel das FS na PC é inegável, porém, o nível de exigência e de respostas é cada vez mais elevado o que implica uma constante adaptação. Consideramos que não existe nenhum modelo de policiamento que seja o ideal no campo da PC, mas sim, como alguns autores defendem, a implementação de modelos híbridos poderá ser uma solução. Modelos que permitam respostas céleres, eficazes e adaptadas a cada realidade, local, tipo de crime, entre outros.

Assim, consideramos que o Estado continua a ter um papel central e fundamental na segurança, podendo materializar PPS no campo da PC com resultados e impactos positivos na nossa sociedade, tornando Portugal um país cada vez mais seguro.

A Segurança em Portugal:

*Contributo para a implementação de uma **Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade***

CAPÍTULO III

O FENÓMENO DA CRIMINALIDADE

Causas, efeitos e tipologias de prevenção

Capítulo III – O fenómeno da criminalidade: causas, efeitos e tipologias de prevenção

Neste capítulo, centramos a nossa atenção no fenómeno criminal. Não propriamente no ato em si, mas abordando desde as suas possíveis causas até às suas consequências.

Nas causas, tentaremos compreender este fenómeno e como a prevenção poderá ter impactos positivos associados, sendo necessário abordar tanto os fatores criminógenos, potenciadores da criminalidade, como os fatores protetivos, que potenciam a capacitação e redução da mesma. Nas consequências, iremos abordar o sentimento de insegurança e o medo do crime a fim de melhor compreender o seu significado.

Tanto nas causas como nas consequências, não seremos exaustivos uma vez que se podem apontar inúmeras razões/motivações ou resultados devidos à criminalidade. Neste capítulo pretendemos acima de tudo afirmar que a criminalidade merece ser estudada de forma abrangente com a finalidade de melhor a compreender e aperfeiçoar as respostas e/ou intervenções.

É com este pensamento que finalizamos nas tipologias de PC. Tal como o fenómeno criminal, a sua prevenção também apresenta inúmeras possibilidades. Apresentamos aquelas que consideramos relevantes para o presente trabalho, tendo a noção que muitas outras não serão referenciadas, mas que são, simultaneamente, importantes no campo da prevenção.

3.1. Fatores criminógenos e Fatores protetivos

A PC requer uma abordagem abrangente cujo foco não seja apenas nos seus efeitos ou consequências, mas também no seu “início”, nas suas causas. Estas causas na raiz dos problemas²⁸ associados à criminalidade estão interligadas aos fatores criminógenos.

Para Alves (2010, p. 95), o “maior esforço da segurança deve ser empenhado nas acções com carácter preventivo. Evitar que cheguem a concretizar-se o acidente, a doença profissional, o acto criminoso, as consequências desastrosas por falta de medidas de segurança”.

De acordo com a Direção Geral de Administração Interna (2009, p. 7), a prevenção “implica reduzir o risco da ocorrência do crime e as suas consequências, incluindo o medo,

²⁸ Na designação anglo-saxónica, *root causes* significa “*the fundamental reason for the occurrence of a problem*”(Collins English Dictionary, 2020).

CAPÍTULO III – O FENÓMENO DA CRIMINALIDADE

Causas, efeitos e tipologias de prevenção

através de intervenções que actuem na base destas condições, isto é, nos factores de risco associados às ocorrências”.

O HMICFRS (2014, p. 43) destaca que a prevenção é bem melhor do que a “cura” efetuada através do policiamento e da justiça criminal, acarretando a redução nos custos associados a estas duas formas de lidar com o crime. Assim, na sua ótica, a PC não envolve apenas a melhoria das medidas de segurança física, abrangendo de idêntica forma um conjunto alargado de abordagens que incluem: (i) a compreensão das motivações para cometer um crime; e (ii) as razões pelas quais determinados indivíduos são mais propensos ou vulneráveis para os cometerem.

Para Cohen e Felson (2020, p. 588), tal como mais tarde a UNODC (2008, p. 7), afirmam que a maioria dos crimes requerem a convergência, no tempo e espaço, de três condições essenciais: (i) pessoas com motivação/intenção de cometer crimes e quebrar a lei; (ii) desincentivos ou ausência de pessoas (p. ex. polícias) para as impedir de os cometer; e (iii) a disponibilidade de alvos adequados (pessoas ou coisas).

Waller (1997, p. 31) afirma não existirem características particulares que identifiquem os indivíduos que cometem crimes, porém, existem condições sociais e ambientais que estão associadas ao aumento do número de jovens que se envolvem na delinquência como, p. ex.: (i) as carências socioeconómicas; (ii) as carências habitacionais; (iii) a vivência em comunidades carenciadas; (iv) a inconsistente e deficiente educação familiar; (v) os conflitos e divórcios parentais; e (vi) a impulsividade elevada e baixa capacidade cognitiva.

Noutra perspetiva, Fajnzylber, Lederman e Loayza (1998, pp. 7, 8), afirmam que o potencial delinquentes atua de forma racional, analisando os custos/benefícios associados ao ato criminoso em si com a finalidade de tomada de decisão quanto à sua prática ou não. Para estes autores, há variáveis que exercem uma influência maior ou menor nesta tomada de decisão, dando como exemplos, a educação, o nível de crescimento da atividade económica, a desigualdade de rendimentos, a existência de atividades criminais lucrativas (p. ex., tráfico de droga) e a força do sistema judicial e policial. Também identificam que as características culturais, a idade, o sexo, a disponibilidade de armas de fogo e a densidade populacional exercem a sua influência na decisão individual para cometer um crime.

Para a UNODC (2008, pp. 7, 8), a redução da propensão das pessoas para cometer um crime continua a ser uma das tarefas mais difíceis no âmbito da prevenção. No entanto, estabelece que a compreensão das motivações e causas do crime poderá, eventualmente, mesmo em teoria, preveni-lo. Porém, esta compreensão das motivações apresenta inúmeras dificuldades devidas à abrangência de possibilidades que, de forma isolada ou simultânea, podem estar presentes em relação a indivíduos, comunidades ou locais. Tal como Waller, identifica como exemplos, entre outros: (i) a falta de capacidades cognitivas; (ii) a ganância; (iii) o desemprego e privação de bens essenciais; (iv) a pobreza; (v) a parentalidade fraca; ou (vi) uma socialização nos valores baseados em comportamentos desviantes.

Destarte, a UNODC (2008, pp. 9, 10) apresenta uma compartimentação, em três níveis, aos quais podem estar associados fatores de risco que potenciam a criminalidade, com especial incidência nos jovens. A cada nível associam-se os fatores protetivos que permitem capacitar, responder positivamente ou colmatar os fatores de risco. Assim, os fatores protetivos poderão ser, p. ex., a existência de emprego de qualidade, a formação académica ou profissional que permita o desenvolvimento de qualificações para a vida e as atividades de desenvolvimento social, entre outros.

Tabela 1 – Níveis associados a fatores de risco ou protetivos²⁹

1º Nível – Macro envolvente	2º Nível – Micro envolvente	3º Nível – Individual
- Estado da economia do País - Pobreza e desigualdades - Estruturas institucionais - Ambiente Político - Antecedentes históricos e culturais - Media - Género - Exclusão social	- Família - Grupos de pares - Escolas - Exemplos (<i>Role Models</i>) - Instituições religiosas - Ambiente físico	- Características psicológicas - Aptidões cognitivas - Padrões de comportamento - Reações aprendidas do ambiente social

Fonte: adaptado (United Nations Office on Drugs and Crime, 2008, pp. 9, 10)

A UNODC (2008, p. 26) realça, porém, que apesar de fatores de risco como a pobreza, as desigualdades, o desemprego, a falta de educação obrigatória, a corrupção, entre outros, serem potenciadores não acarretam, necessariamente, um resultado que se traduz em criminalidade.

²⁹ Para maior detalhe ver Anexo C - Descrição dos níveis associados a fatores de risco e fatores protetivos.

CAPÍTULO III – O FENÓMENO DA CRIMINALIDADE

Causas, efeitos e tipologias de prevenção

Tilley (2009, pp. 19, 20) também confirma um conjunto de fatores de risco associados a uma elevada probabilidade de envolvimento no crime que incluem, entre outros: (i) a baixa escolaridade; (ii) a baixa supervisão parental e abuso de crianças; (iii) pais envolvidos no crime e no consumo de álcool; (iv) a carência socioeconómica, rendimentos familiares baixos e habitação pobre; (v) as oportunidades para cometer crime; (vi) o consumo de estupefacientes; (vii) a exclusão social; (viii) os pares (p. ex. amigos) envolvidos em incivilidades e no crime; e (ix) as baixas competências sociais.

A *Ontario Association of Chiefs of Police* (2009, p. 8) define os fatores de risco como as características e/ou condições que se encontram num indivíduo, numa família, nas comunidades ou na sociedade que estimulam o aumento da presença do crime ou medo do crime. Estes fatores incrementam, de igual forma, a probabilidade de um indivíduo se envolver no crime e/ou ser vítima deste, sendo multidimensionais e sobrepostos. Estas duas características, como o *National Crime Prevention Centre* (2008, p. 1) menciona, referem-se não só ao facto de os efeitos dos fatores de risco serem cumulativos mas também ao facto de os fatores interagirem entre eles, existindo a possibilidade de uns exponenciarem outros. Exemplo disso, é o alcoolismo parental que gera conflitos familiares tendendo, potencialmente, a aumentar a probabilidade de abuso de substâncias no futuro.

A UNODC (2010, p. 10), apresenta um especial enfoque nos jovens. Reconhece que os fatores de risco, correlacionados às causas da criminalidade, resultam de variadas circunstâncias que influenciam as vidas dos jovens à medida que estes crescem no seio da sua família, no ambiente local, nas situações e oportunidades que facilitam a vitimização e/ou ofensas. Logo, identifica que o desenvolvimento das estratégias e programas será mais facilitado com a determinação dos fatores que estão interligados à tipologia de crimes, possibilitando alterar aqueles e prevenir/reduzir a incidência destes. Para além disto, a natureza multifacetada dos fatores de risco, que influenciam tanto o crime como a violência, comportam uma abrangência que inclui: (i) fatores relacionados com a própria globalização e os seus impactos nas condições económicas e sociais nos países; (ii) fatores no interior dos

países com impactos ao nível local ou em certas comunidades; e (iii) fatores que afetam as famílias e os próprios indivíduos.³⁰

As áreas urbanas representam especial preocupação no campo dos fatores criminógenos. Para Machado *et al.* (2011, p. 26), nestas áreas, os fatores críticos que exercem uma maior influência no aumento da criminalidade e sentimento de insegurança dos cidadãos envolvem: (i) a elevada densidade populacional; (ii) a desqualificação urbanística; (iii) a reduzida oferta de infraestruturas e equipamento sociais; (iv) a existência de famílias destruturadas; (v) os problemas de integração (imigrantes e minorias étnicas); (vi) a exclusão social e económica; (vii) a elevada taxa de desemprego e abandono escolar; (viii) os contrastes sociais com forte incidência territorial; e (ix) a proliferação de novas formas de comércio e de consumo, com a disseminação de centros comerciais.

Tal como referido pela *Public Safety Canada* (2015), o problema visível da criminalidade como, p. ex., a violência nas escolas ou em ambiente familiar, permite-nos direcionar esforços para quem a pratica ou para quem é vítima dela. Esta visibilidade do problema apenas nos possibilita compreendê-lo tal como se apresenta e verificar quem está envolvido. Porém, não nos possibilita compreender as suas causas ou as razões “escondidas” da sua existência e qual a relação existente com a própria criminalidade. Assim, são os fatores de risco e os fatores protetivos que nos permitem efetuar essa explicação.

Tabela 2 – Exemplos de Fatores de Risco e Fatores Protetivos

Fatores de Risco	Fatores Protetivos
• Atitudes, Crenças e Valores negativos • Baixa autoestima • Droga e Álcool • Pobreza • Sem abrigo • Zonas urbanas com presença de criminalidade • Comportamento antissocial prematuro ou recorrente • Ambientes violentos • Falta de serviços (p. ex., sociais, recreativos, culturais) • Desemprego ou baixo emprego • Doença mental • Baixa literacia • Violência familiar	• Atitudes, Crenças e Valores positivos • Capacidades de resolução de conflitos • Boa saúde mental, física e emocional • Autoestima positiva • Sucesso escolar • Boas capacidades parentais • Forte suporte social • Presença de mentores e modelos positivos • Desenvolvimento saudável da infância • Emprego estável • Disponibilidade de serviços (p. ex., sociais, recreacionais e culturais) • Boas companhias e amizades • Estabilidade na habitação

Fonte: adaptado (Public Safety Canada, 2015)

³⁰ Para maior detalhe ver Anexo D – Fatores potenciadores de risco de envolvimento no crime e na violência.

3.2. O sentimento de insegurança

Vimos anteriormente a importância de compreender os fatores criminógenos e protetivos como forma de abordar a PC num espectro alargado, desde as possíveis causas às suas consequências ou efeitos. O sentimento de insegurança e o medo do crime são, no fundo, consequências ou efeitos da criminalidade cuja prevenção também intenta colmatar.

Oliveira (2006, p. 57) menciona que a insegurança possui duas formas, por um lado, “a insegurança real, isto é, a situação resultante do estado objectivo da delinquência” e, por outro lado, “a insegurança que se sente, e que traduz a ideia de um sentimento de insegurança, que se manifesta por sensações de angústia e de medo”.

Neste sentido, também Ribeiro (2010, p. 54), afirma que “a segurança real é um resultado absoluto muito difícil de alcançar, o melhor que se consegue é uma sensação que varia entre a insegurança resultante da ocorrência de medo e a segurança associada às ausências de medo”. Este autor também afirma que, o sentimento de insegurança, mesmo que de forma injustificada, poderá acarretar prejuízos como a “própria insegurança, e a sensação de segurança é, em determinadas circunstâncias, tão importante como a segurança real”.

Lourenço e Lisboa (1996, pp. 55, 56), referem que o sentimento de insegurança, por um lado, é “um conjunto de manifestações de inquietação, de perturbação ou de medo, quer individuais quer colectivas, cristalizadas sobre o crime” e, por outro lado, é “uma expressão de uma representação social do meio, em que estão presentes lógicas culturais e identitárias e lógicas situacionais, isto é ligadas à experiência do actor sobre a realidade vivida”. Assim, tal como estes autores referem, a fixação de um sentimento de insegurança em relação ao crime é facilitada pela natureza deste pois “afecta o indivíduo no seu corpo, nos seus haveres e na violação do seu domicílio, isto é, na sua privacidade”.

Lourenço e Lisboa (1996, p. 62) também atribuem a determinados fatores uma maior intervenção na composição do sentimento de insegurança, sendo eles: (i) a “maior sensibilidade à violência que caracteriza a sociedade moderna”; (ii) a “incapacidade da sociedade em sustentar o agravamento dos problemas sociais”; (iii) a “falta de confiança no Estado enquanto garante da segurança individual e colectiva”; (iv) a “crescente politização

dos discursos sobre segurança”; e (v) os media, e os seus impactos na “esfera íntima dos indivíduos e das famílias, transmitindo a imagem de um crescendo de violência social”.

Frias (2004, pp. 2, 4), realça que o crime não deve “por si só ser entendido como causa única do sentimento de insegurança”. Esta autora afirma que este sentimento, “mais do que um produto de variações da criminalidade, deve sobretudo ser entendido como expressão de uma representação social do meio, em cuja formação influem múltiplos fatores”. Conclui que os atributos socioculturais dos indivíduos, a falta de confiança nas autoridades (polícias e tribunais) ou as dificuldades de relação com pessoas de nacionalidade/etnias distintas potenciam a edificação do sentimento de insegurança.

Os motivos associados ao sentimento de insegurança são diversos. São exemplos, o desemprego ou a falta de acesso a cuidados de saúde. Porém, de entre os diversos motivos que potenciam o sentimento de insegurança, a criminalidade tem especial destaque. De acordo com o modelo “*Prexvu*”³¹ de Roché (1998, p. 298) e citado por Oliveira (2006), existe uma ligação entre o medo e o objeto desse medo, e assim uma ligação entre o sentimento de insegurança e o crime. Oliveira (2006, p. 58) refere que o sentimento de insegurança se enforma conjugando três fatores: (i) o “associado à pressão da delinquência (furtos, agressões e incivildades) num determinado meio”; (ii) o da “capacidade dos indivíduos em reduzirem a sua exposição e, ainda, daqueles que lhe são próximos” e (iii) o que “resulta da própria vulnerabilidade das pessoas, em resultado da perda da sua capacidade de protecção”.

É devido a este medo e à perceção dos riscos que as pessoas podem exigir mais presença policial, quando na realidade a criminalidade até pode estar a decrescer.

É neste encadeamento que Gilling (1997, p. 132) afirma que o medo do crime inclui, para além das vítimas atuais, as potenciais vítimas tornando-o num problema social generalizado. Porém, como refere este autor, é extremamente difícil efetuar a mensuração do medo do crime, porque este sentimento, em termos conceptuais, é subjetivo e nebuloso.

Para Pereira e Neves (2005, p. 64), o medo do crime encerra em si uma abrangência enorme por “incluir o medo real de ser vítima da prática de um crime, mas também pode ser

³¹ De acordo com Roché (1998, p. 298), *Prexvu* é a abreviatura de *Pression, Exposition, Vulnérabilité*.

CAPÍTULO III – O FENÓMENO DA CRIMINALIDADE

Causas, efeitos e tipologias de prevenção

entendido como um reflexo das sociedades modernas, onde uma vasta panóplia de preocupações colectivas fazem com que este seja exponenciado”.

Assim, Lab (2010, p. 13) apresenta o facto de que o nível de medo do crime excede o nível atual de criminalidade. Para tal, conforme este autor, existe a possibilidade de estarem associados fatores influenciadores como: (i) a vitimização vicária³²; (ii) o risco e dano percebido³³; (iii) as incivilidades³⁴; e (iv) os níveis atuais de crime³⁵. Lab (2010, p. 18) conclui que as pessoas reportam ter medo de uma forma mais expressiva do que reportam (oficial ou não oficialmente) terem sido vítimas efetivas de crime.

Segundo Fernandes e Rêgo (2011, p. 179), este sentimento é difuso porque se constitui através de um emaranhado de “acontecimentos, atores e de contextos, portanto, difícil de delimitar empiricamente, porque faz convergir em seu torno elementos múltiplos da experiência social e da vivência psicológica dos indivíduos”.

A Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) e a empresa de sondagens Intercampus, realizaram em 2017 um questionário sobre o tema Criminalidade e Insegurança junto da população portuguesa. Este questionário já tinha sido igualmente aplicado em 2012. Assim, essencialmente, o inquérito da APAV (2017, p. 4) contemplou as seguintes temáticas: (i) sentimento de segurança relativo à área residencial; (ii) sentimento de segurança em termos pessoais; (iii) sentimento de segurança relativo a bens pessoais; e (iv) experiência pessoal no último ano.

Desta forma, o inquérito realizado teve como amostra 600 entrevistas e apresentou os resultados vertidos na tabela abaixo comparativamente a 2012.

³² A vitimização vicária esta associada ou é gerada pelo facto de conhecermos pessoalmente alguém que foi vítima de um crime, ou termos conhecimento através de alguém de um ato criminoso cometido a outra pessoa, ou através dos media (Lab, 2010, p. 15).

³³ Alguns indivíduos têm uma percepção de si próprios como tendo maiores riscos de serem vítimas de crime ou dano (p.e idosos, jovens, mulheres) (Lab, 2010, p. 15).

³⁴ Quanto aos fatores físicos (p. ex., deterioramento de prédios, graffiti, vandalismo, edifícios e carros abandonados) e quanto aos fatores sociais (p.ex., alcoolismo público, vagabundos, juventude desocupada, sem abrigo e esmolas) envolvidos na desordem e no declínio de uma comunidade (Lab, 2010, p. 16).

³⁵ Apesar do medo variar, independentemente de ser ou não vítima, caso exista um aumento da criminalidade consequentemente existe uma influência neste sentimento, tendo os media neste aspeto em concreto um papel fundamental (Lab, 2010, p. 17).

Tabela 3 – Insegurança e Criminalidade 2017

2012	2017	
19 %	10 %	Considera a zona onde reside insegura ou perigosa
41 %	22 %	Receia ser assaltado(a) ou agredido(a)
52 %	34 %	Receia que a sua residência seja assaltada
20 %	10 %	Receia ser alvo de insultos, ameaças ou agressões no interior da sua residência
64 %	44 %	Receia que o seu veículo seja alvo de furto ou dano (entre aqueles inquiridos que possuem veículo)
5 %	3 %	Foi assaltado(a), agredido(a) ou vítima de um crime no último ano

Fonte: adaptado (Associação Portuguesa de Apoio à Vítima, 2017, p. 14)

No relatório anual relativo a 2019 realizado pela a APAV (2020, p. 6) é possível verificar que o “total de crimes e outras formas de violência assinalados ultrapassou a faixa dos 29 mil, tendo-se registado um aumento de cerca de 40% do total face a 2018”. De igual forma, verifica-se que a maior parte dos crimes são relativos a crimes contra as pessoas (95,9%), estando em destaque os crimes de violência doméstica (79%).

Assim, dos crimes registados e outras formas de violência, foram referenciados pela APAV (2020, pp. 7, 8) um total de 29 816, destacando-se: (i) violência doméstica; (ii) ameaça/coação; (iii) pornografia de menores; (iv) difamação/injúrias; (v) denúncia caluniosa; (vi) violação da obrigação de alimentos; (vii) dano; (viii) ofensa à integridade física; (viii) cibercrime; (ix) assédio sexual; e (x) *bullying*.

Sobre a caracterização da vítima, relativamente ao ano 2019, a APAV (2020, p. 10), num total de 11 676 vítimas de crime, regista a seguinte caracterização das vítimas: (i) maioria do sexo feminino (80%); (ii) as faixas etárias mais frequentes compreendidas entre 25 e 54 anos (36,6%); e (iii) o ensino superior é o mais referenciado (6,3%).

Relativamente às 11 676 vítimas assinaladas, em 2019, pela APAV (2020, p. 14), registaram-se 11 836 autores de crime. Assim, para estes autores dos crimes, a APAV (2020, p. 14) identifica: (i) sexo masculino (66%) e (ii) idades compreendidas entre 35 e 54 anos (18,2%).

Quanto à relação de autor e vítima, conforme a APAV (2020, p. 15), existe uma grande relevância nas relações de intimidade como, do/a cônjuge, do/a companheiro/a, ex-cônjuge, ex-companheiro/a, ex-namorado/a e namorado/a, tendo em 2019 totalizado 45% das relações estabelecidas. Outros aspetos realçados pelos dados da APAV (2020, p. 16) são a vitimação continuada que representou 58% do total de 11 836 autores de crime, prevalecendo a de

CAPÍTULO III – O FENÓMENO DA CRIMINALIDADE

Causas, efeitos e tipologias de prevenção

duração entre 2 e 6 anos (18,5%) e os locais de crime com maior referenciação, conforme APAV (2020, p. 17), foram a residência comum (51,2%) entre autor do crime e vítima e a própria residência desta (16%).

A APAV (2020, p. 17), identifica que a percentagem de situações onde foi efetuada uma queixa/denúncia numa entidade policial foi de 40%.

3.3. Tipos de prevenção da criminalidade

Moleirinho (2018, p. 103) afirma que existem vários estudos que demonstram, nos dias de hoje, que a tradicional forma de combater as incivilidades e a criminalidade, “nomeadamente aqueles que recorrem ao reforço da estrutura policial e ao aumento de penas, não têm tido o sucesso que seria expectável”. Assim, para este autor, existe uma maior tomada de consciência acerca das decisões políticas de carácter securitário e repressivo não ter a capacidade de, por si só, responderem às exigências de natureza social. Exemplos de “problemas de exclusão, de pobreza, de falta de integração e de falta de equipamentos de apoio comunitário exigem respostas diferenciadas, de índole mais preventiva e que privilegiem o conhecimento antecipado de contextos sociais particulares e de sinergias comunitárias”.

Desta forma, as tipologias de PC têm sido objeto de estudo desde há algumas décadas. A UNODC (2010, p. 12) menciona que, com base em investigação e avaliação, se foram desenvolvendo diversas abordagens relativamente à PC. Desde a área do desenvolvimento humano, ao desenho urbano, à componente do ambiente físico ou situacional, social ou da comunidade, são diversas as abordagens que caracterizam as tipologias de PC.

Linden (2007, p. 141), p. ex., identifica a existência de cinco categorias de estratégias de PC que combinadas entre si, numa abordagem holística, potenciam comunidades mais seguras. Desta forma, conforme o autor, temos: (i) programas de desenvolvimento social, que visam a alteração das condições sociais que contribuem para a criminalidade incidindo nos fatores de risco ou protetivos; (ii) prevenção situacional, que se centra no evento criminal reduzindo a atratividade potencial de determinados alvos (pessoas ou bens) para a prática de crimes; (iii) programas comunitários que envolvem ativamente os membros de uma comunidade; (iv) programas legislativos/administrativos que envolvem alterações nos

normativos em vigor contribuindo na PC; e (v) programas policiais que envolvem o papel ativo das polícias na prevenção através, p. ex., de patrulhamento em áreas de maior incidência de crimes.

Welsh e Farrington (2012, p. 2), também apresentam uma abordagem onde a prevenção efetuada através do desenvolvimento humano, da prevenção comunitária e da prevenção situacional partilham um foco comum em visar as causas e motivações intrínsecas que, potencialmente, levam a um evento criminal ou a uma vida relacionada ao crime. Nesta abordagem, estas estratégias operam fora do sistema de justiça criminal representando, para os autores, uma alternativa, com maior incidência social, na redução da criminalidade.

Já o AIC (2012, p. 4) afirma a existência de uma variedade de diferentes abordagens na PC. Identifica que muitos dos programas implementados neste âmbito poderão envolver a aplicação de múltiplas tipologias de intervenção num só. Significa isto que, num programa de PC, são inúmeras as possibilidades de combinação das tipologias de intervenção, dependendo do objetivo que pretendemos alcançar, da abordagem que pretendemos efetuar, do problema em si que existe para resolver, do nosso público alvo, entre outros aspetos.

Tal como a UNODC, o AIC (2012, p. 4) menciona que as estratégias de PC devem ser direcionadas para: (i) as condições do ambiente físico que promovem ou sustentam o crime; (ii) a eliminação dos fatores de risco e o incremento dos fatores protetivos com a finalidade de reduzir a probabilidade dos indivíduos se envolverem em comportamentos desviantes; (iii) o fortalecimento das comunidades através da promoção da sua coesão e do combate à exclusão social; e (iv) potenciar a capacidade do sistema de justiça criminal em prevenir o crime e a reincidência.

Assim, pretende-se neste subcapítulo refletir no espetro da PC, da sua extensão desde a prevenção primária à terciária, agrupando as tipologias de PC em quatro grandes categorias tal como estabelecido pela UNODC (2010, p. 12): (i) a prevenção social; (ii) a prevenção comunitária; (iii) a prevenção situacional e (iv) a prevenção da reincidência.

Prevenção primária, secundária e terciária

Paul Brantingham e Frederic Faust na sua obra “*A Conceptual Model of Crime Prevention*”, em 1976, adaptam o modelo de prevenção epidemiológica na saúde pública³⁶ a um modelo de PC dividido em três fases ou níveis.

Neste seguimento, o AIC (2003, p. 1) estabelece que a prevenção primária tem por objetivo solucionar um problema *a priori* da ocorrência efetiva. Neste caso, poderá envolver, entre outras medidas, a redução das oportunidades para a prática criminal e o reforço de investimento nas estruturas sociais. Assim, este tipo de prevenção apresenta uma forte componente de prevenção social e prevenção situacional. No caso da prevenção secundária, visa a intervenção em grupos específicos de pessoas, principalmente, aquelas que estão identificadas com um potencial de risco mais elevado para se envolverem na criminalidade. Este tipo de prevenção poderá envolver intervenções prematuras e mais eficazes junto de jovens e/ou zonas urbanas de maior risco criminal. A prevenção terciária visa, essencialmente, prevenir a reincidência da prática delituosa ou criminal, tendo uma forte conexão ao sistema judicial e ao espetro de intervenções efetuadas após o cometimento do crime, tanto junto do criminoso como da própria vítima.

Também Kulacj, Whiskin e Marks (2006, pp. 24, 25) identificam esta adaptação dos criminologistas americanos do modelo de prevenção epidemiológica na saúde pública à PC. Assim, conforme os autores: (i) a prevenção primária, é onde se inserem as abordagens universais que têm por objetivo a prevenção do crime antes da sua ocorrência; (ii) a prevenção secundária, é onde se inserem as abordagens com um foco específico nas pessoas de maior risco de vitimização ou maior propensão para a prática de crimes; e (iii) a prevenção terciária, onde se englobam as abordagens com foco nas pessoas que já cometeram um crime ou foram vítimas do mesmo.

Oliveira (2006, p. 79), tal como Cruz (2015, p. 87), identificam esta amplitude da PC onde: (i) a prevenção primária se direciona às causas da criminalidade e se orienta no sentido de modificar as condições, no ambiente físico e social, que proporcionam incentivos para o

³⁶ Em Portugal, constata-se que as atividades preventivas em Saúde podem ser classicamente divididas em quatro grandes grupos: prevenção primária, secundária, terciária e quaternária (Ponte, Silva e Santos, 2020).

crime; (ii) a prevenção secundária com o seu foco na identificação prematura de indivíduos, grupos ou populações que exibem um risco particular de transgredir, aplicando medidas de âmbito educativo, recreativo ou terapêutico; e (iii) a prevenção terciária, quando se objetiva no sentido da readaptação social, da neutralização dos delinquentes e criminosos centrando-se nas situações de risco.

No caso da UNODC (2010, pp. 16, 17), a utilização dos termos primária, secundária e terciária está associado a fases, sendo a distinção entre estas efetuada através da existência, ou não, de contacto com o sistema de justiça criminal. Assim, identifica que: (i) a prevenção primária abrange programas ou iniciativas para as pessoas que nunca tiveram contacto, envolvendo o público geral (p. ex. formações genéricas sobre violência doméstica); (ii) a prevenção secundária inclui os programas específicos direcionados para crianças e jovens em risco de envolvimento no crime, identificados pelos serviços sociais, educacionais ou de justiça; e (iii) a prevenção terciária abrange os programas com a finalidade de prevenir a reincidência na criminalidade, direcionados para aqueles que estão em contacto com o sistema de justiça criminal ou que estão prestes a regressar à comunidade.

Lab (2010), de igual forma, representa as abordagens à PC integradas de forma primária, secundária e terciária conforme a tabela abaixo.

CAPÍTULO III – O FENÓMENO DA CRIMINALIDADE

Causas, efeitos e tipologias de prevenção

Tabela 4 – Abordagens à prevenção da criminalidade (primária, secundária, terciária)

Primária	
Desenho urbano	Através do espaço construído, o desenho urbano dificulta a prática do crime, aumentando a vigilância e o sentimento de segurança através da iluminação, desenho arquitetónico, controlo de acessos, entre outros.
Vigilância social	Efetuada pelo cidadão comum através da presença física, potenciando o risco de observação para os delinquentes.
Dissuasão geral (detenção e condenação)	Efetuada através da presença policial e pelo sistema de justiça criminal (aumentando a perceção do risco de cometer crimes).
Educação pública	Direcionada para os níveis atuais de criminalidade, para a interação com o sistema de justiça criminal e o incremento da cultura geral da população nestas temáticas com a finalidade de influenciar as perceções sobre o crime.
Prevenção social	Através do investimento em atividades que visam combater o desemprego, a pobreza, a baixa escolaridade, e outros problemas que se encontram subjacentes ao crime e ao medo.
Segurança privada	Em complemento à SP, funcionando como fator dissuasor.
Secundária ³⁷	
Identificação e predição	Através da capacidade de previsão ou identificação correta de pessoas ou situações problemáticas que podem degenerar em envolvimento no crime. Capacidade de análise do crime em determinadas áreas ou localidades.
Prevenção situacional	Através da identificação de um problema específico implementar intervenções adaptadas (p. ex. problema de furtos no interior de um supermercado minimizado com a implementação de um sistema de videovigilância).
Policimento comunitário	Através do envolvimento dos cidadãos na resolução dos problemas existentes ao nível da comunidade.
Consumo de substâncias	Através da prevenção e tratamento do consumo de substâncias (álcool e drogas), que possuem efeitos potenciadores e/ou relacionados com diversas formas de criminalidade.
Prevenção nas escolas	Através da identificação de jovens em risco e de fóruns de intervenção.
Terciária ³⁸	
Dissuasão específica	Todas as atividades relacionadas com as detenções, os processos judiciais, a reclusão, os tratamentos e reabilitação de criminosos ou delinquentes.
Incapacitação	
Reabilitação e tratamento	

Fonte: adaptado (Lab, 2010, p. 27 a 29)

Os autores Dijk e Waard (1991, pp. 484, 485) mencionam que na prevenção, os esforços deverão ter por objetivo a redução da tendência para a criminalidade de potenciais delinquentes, a diminuição das vulnerabilidades das potenciais vítimas e o reforço dos níveis de segurança nos locais. Desta forma, estes autores propõem uma conjugação de duas

³⁷ Lab (2010, p. 29) afirma que a distinção desta relativamente à prevenção primária são as suas finalidades. Ou seja, a prevenção primária visa os potenciais fatores ou problemas que podem gerar a atividade criminal e a secundária visa os fatores ou problemas já existentes que incentivam os comportamentos criminosos.

³⁸ Lab (2010, p. 29) menciona que esta possui uma conexão diretamente relacionada com o sistema de justiça criminal. O autor refere que este tipo de prevenção é, por vezes, ignorado no âmbito da PC devido ao seu posicionamento tradicional no sistema de justiça criminal e no enorme volume de literatura e doutrina existente nestas áreas.

dimensões para a PC: (i) a dimensão baseada no modelo de prevenção epidemiológica, conforme visto acima; e (ii) a dimensão baseada na prevenção de acordo com a teoria da atividade de rotina de Cohen e Felson³⁹. Destarte, da combinação das duas dimensões, identificam um modelo de prevenção com nove tipologias conforme as intervenções tenham por objetivo os potenciais criminosos, as vítimas ou a vertente situacional.

Tabela 5 – Abordagens à prevenção da criminalidade (delinquente, vítima e situacional)

Prevenção direcionada para o potencial delinquente	
Primária	Público geral
Secundária	Grupos de risco (p. ex. jovens)
Terciária	Indivíduos condenado criminalmente (p. ex. através de programas de reinserção e/ou reabilitação no sistema de justiça criminal)
Prevenção direcionada para a potencial vítima	
Primária	Público geral
Secundária	Grupos de risco (p. ex. bancários, ourives, idosos, mulheres, entre outros)
Terciária	Vítimas efetivas
Prevenção situacional	
Primária	P. ex. em todas as casas e edifícios
Secundária	P. ex. em áreas urbanas com maiores índices de criminalidade
Terciária	P. ex. em ruas/locais específicos onde são frequentes a prática de crimes

Fonte: adaptado (Dijk e Waard, De, 1991, p. 485)

Conforme é possível constatar, existem diversos pontos comuns nestas abordagens. Assim, a noção do tipo de abordagem (primária, secundária ou terciária) permite-nos compreender que, mais do que uma sequência ou faseamento estanque no tempo e espaço, nos é permitido organizar e delinear programas ajustados a cada comunidade, local, pessoas, vítimas ou tipologias de crime.

Porém, conforme anteriormente mencionado, em cada programa ou estratégia poderão ser utilizadas diferentes abordagens exatamente pelo facto de se ajustar a intervenção a cada realidade específica. Assim, identificamos de seguida as quatro grandes categorias tal como estabelecido pela UNODC (2010, p. 12): (i) a prevenção social; (ii) a prevenção comunitária; (iii) a prevenção situacional; e (iv) a prevenção da reincidência.

³⁹ Conforme mencionado anteriormente, Cohen e Felson (1979, p. 588) afirmam que maioria dos crimes requer a convergência, no tempo e espaço, de três condições essenciais: (i) pessoas com motivação/intenção de cometer crimes e quebrar a lei; (ii) desincentivos ou ausência de pessoas (p. ex. polícias) para as impedir de os cometer; e (iii) a disponibilidade de alvos adequados (pessoas ou coisas).

Prevenção social

A UNODC (2010, pp. 12, 13), identifica que esta tipologia de prevenção inclui o conjunto de medidas e programas nas áreas social, educacional, de saúde e da aquisição de competências. De igual forma, estão incluídos os programas de intervenção em fases iniciais da vida, também designados como prevenção ao nível do desenvolvimento humano⁴⁰.

Tilley (2009, pp. 83, 83) afirma que, em determinadas comunidades carenciadas, dos diversos problemas existentes e interrelacionados entre si, o crime é apenas mais um. Porém, realça que é o problema com maior impacto. Assim, este autor refere que a prevenção situacional ou as tradicionais respostas das polícias, neste tipo de contexto, poderão não surtir o impacto desejado. Para o autor, estas duas formas de prevenção apresentam resultados de curta duração, não intervindo nas causas subjacentes da criminalidade. Desta forma, existe a necessidade de simultaneamente efetuar um tipo de prevenção que afete estas causas, produza efeitos a longo prazo e apresente resultados de forma sustentável em termos sociais, com impactos nos níveis de criminalidade, na educação, na saúde, no emprego e no bem-estar das crianças.

A UNODC destaca esta tipologia de PC, especialmente direcionada para crianças e jovens, através das “*Guidelines for the Prevention of Crime*”⁴¹ da ONU (2002, p. 3). São estas *guidelines* que identificam o papel da prevenção social na promoção do bem-estar das pessoas, encorajando o comportamento pró social através de medidas socioeconómicas, educacionais e de saúde, com particular ênfase neste grupo mais vulnerável, destacando-se a redução dos fatores de risco e o incremento dos fatores protetivos associados ao crime e vitimização.

Como mencionam Morgan *et al.* (2012, p. 15), a prevenção social, ao invés de se centrar no ambiente físico (prevenção situacional), procura influenciar as causas

⁴⁰ A UNODC (2010, pp. 12, 13) refere que esta prevenção ao nível do desenvolvimento humano tem por finalidade fornecer às crianças e famílias, competências sociais e de resiliência. São exemplos deste tipo de prevenção os projetos educacionais nas escolas ou os projetos recreativos e de desenvolvimento de competências direcionados para crianças e jovens nas comunidades. A AIC (2012, pp. 5, 6) também inclui a intervenção prematura no desenvolvimento da pessoa como uma forma de prevenção social, tendo por alvo os fatores que potenciam ou tendencialmente influenciam a prática de criminalidade futura. Assim, conforme afirma, considera que este tipo de intervenção no desenvolvimento de uma criança ou jovem, de uma comunidade mais carenciada, produz benefícios sociais e económicos a longo prazo.

⁴¹ Ver os princípios básicos das *guidelines* da ONU para a PC no Anexo A.

socioeconómicas que estão inerentes ao crime e as possíveis motivações para a sua prática. Nesta tipologia de prevenção, as medidas tomadas, tendencialmente, só apresentam resultados a longo prazo.

Para além do mencionado, o AIC (2012, p. 6) destaca que grande parte dos fatores de risco e fatores protetivos relacionados ao crime e com impacto no desenvolvimento, são da responsabilidade dos Estados. Assim, existem diversas áreas governamentais que possibilitam um contributo considerável na redução da criminalidade, sendo exemplos, a área da educação, do emprego, da saúde, da habitação, entre outras. São nestas áreas que se implementam e desenvolvem variadas políticas sociais que devem ter em consideração as suas potenciais implicações, tanto na prevenção como no potenciar da criminalidade.

Levy, Santhakumaran & Whitecross (2014, pp. 31, 32) preferem destacar nesta tipologia de prevenção, o papel específico da parentalidade e das escolas⁴². Tendo presente a ligação existente entre os comportamentos disruptivos prematuros e criminalidade na idade adulta, uma parentalidade exercida corretamente nos primeiros anos de vida provoca um efeito positivo sobre aqueles comportamentos representando um dos caminhos para a redução do crime. Relativamente ao papel das escolas, afirmam a sua importância devido aos impactos provocados através: (i) da literacia; (ii) da imposição de limites apropriados no comportamento; (iii) da promoção da inclusão social; e (iv) do reconhecimento de potencial e abertura de horizontes.

Nas palavras de Cruz (2015, p. 88), a prevenção social enquadra-se nas “medidas cujo objeto consiste em eliminar ou limitar os fatores da criminalidade. O seu fundamento teórico alicerça-se nas teorias etiológicas⁴³ sobre os fenómenos da delinquência e abrange ações no campo da saúde, educação, emprego, habitação e ocupação de tempos livres”.

⁴² Levy, Santhakumaran & Whitecross (2014, pp. 31, 32), apesar de focarem os primeiros anos de vida como precursores da atividade criminal na idade adulta, relembram que também esta requer alguns fatores de estabilidade dando como exemplos, o emprego e os laços sociais (p. ex. as relações familiares).

⁴³ De acordo com Infopédia Dicionário Porto Editora, etiologia significa o estudo da origem das coisas ou de certa categoria de factos.

CAPÍTULO III – O FENÓMENO DA CRIMINALIDADE

Causas, efeitos e tipologias de prevenção

Prevenção comunitária ou local

Sherman *et al.* (1997, pp. 3–1), identificam nas comunidades um papel central na PC. É o local onde todas as instituições (públicas e privadas) operam. O sucesso ou falhanço destas instituições (p. ex. família, escolas, polícias, tribunais) é afetado pelo contexto de cada comunidade (bairro a cidade). Sherman *et al.* (1997, pp. 3–30) atribui à comunidade uma importância significativa na prevenção uma vez que a criminalidade mais grave, tendencialmente, concentra-se em algumas delas.

Para a UNODC (2010, p. 13), a prevenção comunitária, ao invés de ter por alvo os indivíduos, tem por alvo, áreas onde existem maiores riscos de envolvimento na criminalidade ou vitimização. Estas áreas, por norma, são caracterizadas pela carência de infraestruturas, serviços e elevados níveis de pobreza ou falta de coesão social, onde os problemas socioeconómicos são diversificados. Assim, evidencia que os programas ou estratégias que integram este tipo de prevenção têm por finalidade aumentar o sentimento de segurança nas comunidades, dar respostas às suas preocupações e problemas de criminalidade e incrementar os serviços disponíveis, o capital social ou coesão social. Este tipo de prevenção, requer a participação ativa da comunidade e das organizações, públicas ou privadas, que operam no interior destas ou com ligações à mesma.

Constatamos, que a UNODC, efetua o alinhamento com as *guidelines* da ONU (2002, p. 3)⁴⁴ onde se refere que, para este tipo de PC, a intenção será modificar as condições das comunidades (p. ex. num bairro ou cidade) que tenham direta influência nos efeitos resultantes da criminalidade (ofensas, vitimização e insegurança) através de iniciativas, conhecimento e comprometimentos dos membros das mesmas.

O AIC (2012, pp. 6, 7), por seu lado, menciona que os riscos de envolvimento na criminalidade, ou de ser vítima desta, são maiores nas comunidades que experienciam índices de exclusão social elevados ou lacunas na coesão social. Realça que a exclusão social deverá ser um alvo preferencial na prevenção comunitária, assim como suportar os grupos mais carenciados, com a finalidade de reduzir as probabilidades de envolvimento na criminalidade. O AIC acrescenta, porém, que o poder político local tem a possibilidade de

⁴⁴ Ver os princípios básicos das *guidelines* da ONU para a PC no Anexo A.

estabelecer estratégias de PC e de desenvolvimento comunitário com o objetivo de fornecer infraestruturas importantes que correspondam às necessidades das comunidades. Para além disto, têm a possibilidade de desenvolver iniciativas que incrementem o sentimento de comunidade.

Verificamos que, esta tipologia de prevenção apenas fará sentido se existir uma participação efetiva e ativa da sociedade civil e, neste caso, será esta participação um fator de sucesso.

Prevenção situacional

Sherman *et al.* (1997, pp. 7–2) afirmam que as formas mais antigas de PC foram realizadas com base no conhecimento de que a realização de alterações nos locais, tendencialmente, possibilitaria prevenir os eventos criminais. Estas mudanças a que se referem, envolvem dificultar ou tornar mais arriscado e menos compensador a prática do crime, sendo esta abordagem definida como o bloqueio da oportunidade.

Porém, esta visão mais reducionista de prevenção, tal como Sherman *et al.* (1997, pp. 7–44) refere, significaria que o conhecimento da tipologia de crime e da tipologia de local onde costuma ser praticado, permitiria aplicar uma tática específica de prevenção. Porém, existem dificuldades de comprovar os resultados desta abordagem. Assim, o autor menciona a prevenção situacional como uma opção válida de prevenção que, ao invés de se focar numa solução genérica para um crime específico num determinado local, tem o seu foco numa análise abrangente ao problema e cria um conjunto único de intervenções direcionadas para o mesmo.

Tilley (2009, p. 106) estabelece que a prevenção situacional, como forma de redução das oportunidades de crime, tem por características: (i) medidas direcionadas para crimes muito específicos; (ii) medidas relacionadas com o problema atual, ao invés de uma causa distante ou subjacente (p. ex. prevenção social); e (iii) medidas que aumentam os riscos, dificuldades e esforços e, simultaneamente, diminuem os benefícios que poderão estar associados na prática do crime. Assim, como Tilley (2009, p. 109) menciona, a prevenção situacional tem o seu foco nas causas imediatas do crime, ad contrario a outras tipologias de

CAPÍTULO III – O FENÓMENO DA CRIMINALIDADE

Causas, efeitos e tipologias de prevenção

prevenção que se focam em causas mais distantes relacionadas com características individuais ou sociais que potenciam a criminalidade.

Também a UNODC (2010, pp. 13, 14) refere que a prevenção situacional visa reduzir as oportunidades de cometimento de crimes através do aumento dos riscos e custos associados e da minimização dos seus benefícios/lucros.⁴⁵ Também Cruz (2015, p. 88) destaca este aspeto, onde este tipo de prevenção tem especial enfoque nas “ações que possam diminuir as ocasiões de delito, ampliem o risco de deteção e por conseguinte a responsabilização para o autor e atenuem ou eliminem o benefício para este na prática do crime”.

Lab (2010, p. 192) menciona que a prevenção situacional, ao invés de abordar uma mudança em comunidades inteiras, foca-se em problemas, lugares, pessoas ou momentos específicos. Esta abordagem, elaborada anteriormente à implementação de qualquer programa de prevenção, requer um nível elevado de detalhe na identificação do problema e no planeamento, alcançando um impacto mais focalizado. O autor acrescenta que esta tipologia de prevenção assenta na ideia de que é possível elaborar mudanças no ambiente físico, tornando-o menos atrativo para potenciais atos criminosos⁴⁶.

O AIC (2012, p. 5) realça a importância do Estado e dos Governos (nacionais e locais) nesta tipologia de prevenção, através do desenho do espaço (público) construído e do desenvolvimento e gestão de espaços (públicos) seguros. Os Governos, através das áreas de

⁴⁵ Nesta tipologia de PC, a UNODC (2010, p. 14) identifica cinco categorias específicas: (i) as que aumentam o esforço para a prática de um crime; (ii) as que aumentam os riscos associados à prática de um crime; (iii) as que reduzem os benefícios da prática de um crime; (iv) as que reduzem os fatores situacionais que aliciam à prática de um crime; e (v) as que anulam as motivações/justificações para a prática de um crime. Assim, como a UNODC estabelece, esta tipologia de prevenção é direcionada para formas específicas de criminalidade, assumindo que um potencial delinquentes efetua decisões racionais dos custos/benefícios relacionados à sua prática. Envolve a gestão, desenho e manipulação do espaço físico de forma sistemática e permanente. São exemplos dados, a prevenção através do espaço construído, a interdição de acesso a determinados locais, a marcação de produtos que permitam a sua identificação em caso de furto/roubo, a videovigilância, entre outros.

⁴⁶ Lab (2010, pp. 194, 195) menciona que a abordagem situacional envolve quatro passos: (i) estudar o problema, que é específico e identificável; (ii) identificar as possíveis respostas, através de um estudo que inclua informação detalhada e potenciais perspetivas que abranjam mais do que a resposta tradicional (sistema de justiça criminal e polícias); (iii) implementar a intervenção, baseada na análise efetuada; e (iv) avaliar, através dos impactos criados pelos programas implementados reajustando as intervenções se considerado necessário.

gestão do espaço público e construção, têm a capacidade de dar especial atenção aos fatores que influenciam as oportunidades de ocorrência de atos criminosos.

Para Welsh & Farrington (2012, p. 9), a prevenção situacional distingue-se das outras tipologias de prevenção por ter um foco mais específico, tanto no cenário ou local onde o ato criminal tem lugar como no tipo específico de crimes.

Levy, Santhakumaran & Whitecross (2014, pp. 67, 68) concluem que, mesmo as alterações mais simples no ambiente físico podem ser eficazes na redução da criminalidade e que a manipulação das suas características proporciona impactos positivos, em especial, no crime violento⁴⁷.

Prevenção da reincidência

Sherman *et al.* (1997, pp. 9–1), consideram razoável a tentativa de prevenir a criminalidade através da intervenção junto de delinquentes/criminosos com a finalidade de evitar a continuidade do seu comportamento criminal. Estes autores, na sua abordagem, para além da tradicional PC dirigida às pessoas que ainda não se envolveram no crime, incluem todos os programas que tenham o seu foco na redução da atividade criminal dos delinquentes ou criminosos já conhecidos do sistema de justiça criminal⁴⁸.

⁴⁷ Levy, Santhakumaran e Whitecross (2014, p. 49) apresentam um conjunto de estratégias associadas a esta tipologia de prevenção, com possibilidade de combinação entre as mesmas para a redução das oportunidades, que incluem: (i) melhoramento da vigilância através da utilização de alarmes, videovigilância, segurança privada; (ii) melhoramento natural da vigilância através da remoção de obstáculos que bloqueiem a linha de vista ou melhoramento da iluminação das ruas; (iii) aumento do controlo de acessos; (iv) dissimulação de alvos (p. ex., objetos leves com valor elevado que são facilmente furtados: joias, dinheiro, smartphones, entre outros); (v) fortalecimento ou criação de barreiras físicas como, p. ex., bloqueadores de janelas e vidro duplo que é mais difícil e ruidoso de quebrar, fechaduras reforçadas nas portas; (vi) restrições no acesso a ferramentas relacionadas a determinados crimes; e (vii) redução da provocação/incitamento.

Relativamente a esta tipologia de PC, e da sua especificidade, existem críticas relativamente aos seus efeitos, nomeadamente, no “deslocamento” do crime para outros lugares ou para outros momentos do dia. Levy, Santhakumaran & Whitecross (2014, p. 61) identificam seis formas de “deslocamento”: (i) espacial (os delinquentes alteram os seus alvos de uma localização para outra); (ii) temporal (os delinquentes alteram a altura do dia/semana/ano em cometem os crimes); (iii) alvos (os delinquentes alteram o tipo de alvos); (iv) tática (os delinquentes alteram a forma como praticam o crime); (v) delinquente (novos delinquentes substituem os anteriores que foram detidos ou desistiram da prática de crimes); e (vi) criminal (os delinquentes alteram o tipo de crime). Porém, afirmam que este receio do potencial efeito de “deslocamento” tem pouco fundamento e que, em alguns casos, existe a difusão de benefícios em volta da área/local onde é aplicada esta tipologia de prevenção.

⁴⁸ Sherman *et al.* (1997, pp. 9–1) mencionam a existência de seis categorias de classificação relativamente à PC através do sistema de justiça criminal: (i) incapacitação, privando o delinquente/criminoso da sua capacidade para cometer crimes através da detenção em estabelecimento prisional; (ii) punição, através

CAPÍTULO III – O FENÓMENO DA CRIMINALIDADE

Causas, efeitos e tipologias de prevenção

Este tipo de prevenção, de acordo com a ONU (2002, p. 4), visa prevenir a reincidência através do apoio na reintegração social dos criminosos e outros tipos de mecanismos preventivos.

Assim, a UNODC (2010, p. 14), estabelece que a prevenção da reincidência visa apoiar a reintegração através da atribuição de competências de vida e de trabalho, formação, educação, estilos de vida alternativos e suporte na comunidade. O facto de, tanto jovens como adultos, terem cometido um ato criminoso representa maiores probabilidades de reincidência. Estas probabilidades devem-se tanto pela falta de oportunidades ou competências para procurar estilos de vida alternativos ao crime, como pelas fortes ligações a outros criminosos, entre outros motivos. Esta tipologia de prevenção efetua grande parte dos seus programas em estabelecimentos prisionais, com o objetivo de preparar a sua integração na sociedade no final do cumprimento da pena, através do ensino de competências técnicas ou níveis de educação. Para além destes programas, esta tipologia de prevenção, como refere a UNODC (2010, p. 15), pode incluir outros que são desenvolvidos no seio das comunidades.

Neste tipo de prevenção, a AIC (2012, pp. 7, 8) confirma que um sistema de justiça criminal eficaz pode contribuir positivamente para a redução da criminalidade. Porém, esta preponderância do sistema de justiça criminal nesta tipologia de prevenção para se manter eficaz, de acordo com AIC, requer: (i) a adoção de uma visão holística que abranja todas as fases relacionadas com o sistema de justiça criminal⁴⁹; (ii) o foco na melhoria dos programas implementados, com base em conhecimento e experiências adquiridas⁵⁰; (iii) a

da aplicação de uma pena desencorajadora tanto para o delinquente/criminoso como para potenciais delinquentes/criminosos, para que no futuro não voltem a cometer o crime; (iii) reabilitação, através do tratamento direto dos criminosos, numa tentativa de prevenir o comportamento criminoso futuro; (iv) condicionamento comunitário, através da vigilância e supervisão dos delinquentes/criminosos na comunidade com o objetivo de reduzir a sua capacidade e/ou oportunidade de desenvolver atividades criminosas; (v) programas de disciplina e desafio, que utilizem experiências stressantes com impacto positivo na mudança do criminoso ou que evitem o crime futuro; e (vi) combinação reabilitação/controlo, para assegurar que o criminoso efetua as mudanças necessárias que estão associadas à redução do comportamento criminal futuro.

⁴⁹ Conforme o AIC (2012, p. 8), tanto para jovens como adultos, deverá abranger desde os programas efetuados pelas polícias até aos programas de reintegração e apoio após cumprimento das penas criminais.

⁵⁰ Conforme o AIC (2012, p. 8), que tenham por alvo os fatores de risco (individuais ou de estilo de vida) e que potenciam a reincidência, com especial enfoque nos jovens delinquentes (em ambiente prisional ou na comunidade).

implementação de programas que visem a fases pré e pós cumprimentos das penas criminais, possibilitando o sucesso na reintegração; (iv) o suporte contínuo a programas que demonstrem, claramente, a sua eficácia na redução das estatísticas de reincidência e o sucesso em combater os fatores de risco que a potenciam; (v) o apoio na expansão e manutenção de programas piloto ou de teste que demonstrem o seu sucesso e que o impacto causado seja sustentado; e (vi) a prestação de um maior apoio às vítimas, por polícias ou tribunais, disponibilizando a informação e assistência de forma a prevenir a repetição da vitimização.

3.4. Síntese conclusiva

Neste capítulo verificámos que as causas da criminalidade, de forma não exclusiva, se devem a diversos fatores criminógenos. Porém, a existência destes fatores não representa, necessariamente, uma relação de causa-efeito. Ou seja, a presença de fatores potenciadores da criminalidade, de forma isolada ou conjugada, não implica obrigatoriamente que qualquer indivíduo, sob a influência daqueles, irá ser um criminoso no futuro.

No entanto, conhecer estes fatores criminógenos, muitos dos quais estão relacionados a aspetos económicos e sociais, permite-nos apostar em respostas atempadas e prematuras que incrementam os fatores protetivos. Estes fatores, por sua vez, permitem a aquisição de capacidades a todos os níveis, aumentam a resiliência e tornam os indivíduos válidos, integrados e úteis para qualquer comunidade.

Prevenir o crime é mais complexo do que se imagina, desta forma, o conhecimento destes fatores criminógenos e protetivos reforça a necessidade de estudo na área da PC.

Após estas “causas” verificámos que uma das “consequências” da criminalidade é o sentimento de insegurança e o medo do crime. O sentimento de insegurança não implica necessariamente o medo do crime, mas este contribui significativamente para aquele.

Conforme verificámos, o sentimento de insegurança poderá estar associado também a questões de ordem social ou económica, como p. ex., desemprego, corrupção, falta de médicos nos hospitais. Porém, o medo do crime representa uma grande percentagem neste sentimento. No entanto, de acordo com alguns autores, a perceção é distinta da realidade. Esta perceção de insegurança, alimentada pelos media, gera sentimentos deturpados

CAPÍTULO III – O FENÓMENO DA CRIMINALIDADE

Causas, efeitos e tipologias de prevenção

relativamente ao que realmente se possa estar a suceder. Isto é, podemos até ter uma diminuição da criminalidade, mas os inquéritos à população demonstrarem que se vive inseguro. Assim, a complexidade da medição do sentimento de insegurança assenta no facto de ser do íntimo de cada pessoa (seja por ter vivido uma experiência traumática, ter lidado com alguém que a viveu ou pelo que vê nos jornais).

Por último, de entre diversas tipologias de PC, focámos a nossa atenção na sequenciação, tendo em conta a abrangência e alcance, desde a prevenção primária, secundária à terciária. Adicionalmente, centrámos a nossa atenção nos quatro grandes grupos de tipologias de prevenção, conforme a ONU, que são a prevenção social, prevenção comunitária ou local, prevenção situacional e a prevenção da reincidência.

Nesta última abordagem, é importante realçar que as tipologias de prevenção não são estanques nem devem ser aplicadas de forma isolada. Pelo contrário, consideramos importante a conjugação de tipologias de prevenção que permitam respostas adaptadas a cada pessoas/local/situação e alcançar os objetivos que garantam a segurança de todos os cidadãos.

A Segurança em Portugal:

*Contributo para a implementação de uma **E**stratégia Nacional de **P**revenção da Criminalidade*

CAPÍTULO IV

A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE NUMA PERSPETIVA COMPARATIVA

O caso de França

Capítulo IV – A prevenção da criminalidade numa perspetiva comparativa: o caso de França

Neste capítulo, dedicamos numa primeira parte ao que identificámos na pesquisa bibliográfica como recomendações a adotar para a PC. Estas recomendações, não sendo obrigatórias, servem de orientação para o que consideramos como boas práticas a implementar no âmbito da PC e, em última instância, contribuem para a definição e implementação de uma ENPC. Apesar de não ser exaustiva, pretende-se que esta recolha das recomendações seja credível pelas instituições ou autores que as identificam.

Com base nestas recomendações iremos, de seguida, efetuar uma análise ao caso francês. Procuraremos caracterizar a abordagem francesa à PC, através do seu enquadramento normativo, estrutural, organizacional e institucional.

Com esta abordagem e enquadramento, finalizamos com a identificação na realidade francesa das recomendações abordadas anteriormente.

4.1. Recomendações a adotar na prevenção da criminalidade

Conforme já referimos anteriormente a ONU (2002, p. 5) estabeleceu as *guidelines* para a PC, onde incluiu os princípios básicos identificados para PC⁵¹. Estas *guidelines*, sustentadas em boas práticas internacionais, apesar de reconhecerem que cada Estado apresenta características únicas, fornecem as ferramentas e metodologias que, tanto governos como qualquer segmento da sociedade civil, podem ser utilizadas no desenvolvimento das suas estratégias de PC e redução da vitimização.

No caso da CE (2004, p. 6), existe a recomendação de abordar o medo da criminalidade pelo facto de existirem estudos que o consideram “tão prejudicial como a própria criminalidade, podendo levar ao afastamento da vida social e à perda de confiança na polícia e no Estado de direito”. A CE reconhece a importância de apostar na PC uma vez que “consagrar demasiada importância às medidas repressivas provoca um contínuo aumento dos custos para o sistema de justiça penal e um aumento da população prisional e das taxas de reincidência”.

⁵¹ Ver os princípios básicos das *guidelines* da ONU para a PC no Anexo A.

CAPÍTULO IV – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE NUMA PERSPETIVA COMPARATIVA

O Caso de França

Como forma de garantir uma PC mais eficaz nos EM, a CE (2004, p. 16, 17) estabelece as seguintes condições: (i) autoridades locais na primeira linha de PC, sendo responsáveis pela resolução dos problemas a este nível, “se possível apoiadas pelas autoridades nacionais”; (ii) definição de políticas nacionais de prevenção com foco na criminalidade de massa; e (iii) a aplicação de normas reconhecidas internacionalmente como, p. ex., as *guidelines*⁵² da ONU.

A UNODC (2010, p. 29) recomenda, para o efeito, o estabelecimento de: (i) uma autoridade central; (ii) um plano de PC com objetivos e prioridades claras; (iii) parcerias e coordenação entre as estruturas governamentais a todos os níveis, bem como com a sociedade civil; (iv) educação pública; (v) trabalho com os media; (vi) formas de sustentabilidade e de responsabilização dos programas implementados; e (vii) formação e capacitação.

A *Radicalisation Awareness Network* da CE (2020, p. 4) identifica como regras de ouro na PC: (i) apostar numa prevenção com incidência nas fases iniciais da vida e com metas a longo prazo; (ii) apostar no nível local como chave na PC, devido à familiarização dos atores deste nível com o contexto e por estarem mais aptos a efetuar intervenções adaptadas à sua realidade; (iii) apostar no trabalho multissetorial, envolvendo inclusive a sociedade civil, com necessidade de existência de confiança mútua e objetivos comuns entre todos os atores envolvidos; (iv) a cada problema concreto, uma resposta concreta onde se deve analisar quem estará na melhor posição a efetuar (a polícia nem sempre é o melhor ator para liderar a resposta); (v) trabalhar tanto com vítimas como delinquentes; e (vi) utilizar a pirâmide da prevenção (primária, secundária e terciária).

Assim, passaremos a identificar as diversas recomendações a implementar ou adotar no âmbito da PC.

Autoridade ou Organismo coordenador

Waller (1997, pp. 36, 37) identifica que, em 1972, países como a Dinamarca e a Suécia deram início ao estabelecimento de vários tipos de entidades que encorajavam uma melhor

⁵² Ver os princípios básicos das *guidelines* da ONU para a PC no Anexo A.

PC ao nível local. O autor identifica a criação de um tipo de conselho para a PC, em países como o Canadá, que estabelece prioridades em termos de prevenção, nomeadamente na importância de investir em crianças e jovens. De igual forma, o autor destaca o retorno de investimento que a prevenção tem sobre a repressão (sendo esta para a qual são alocados mais recursos financeiros sem resultados comprovados).

A ONU (2002, p. 4) estabelece, entre princípios vertidos nas *guidelines* para a PC⁵³, que a liderança nesta temática deverá estar centrada no Governo. Este princípio estabelece a liderança governamental, em todos os níveis e setores, com a finalidade de desenvolver estratégias de PC eficazes, criando e mantendo um enquadramento institucional de referência para a sua implementação e revisão.

A UNODC (2010, pp. 29, 30) identifica que o poder político desempenha um papel central na PC, seja em termos de liderança, coordenação, seja na atribuição de financiamento adequado e recursos. Assim, a UNODC destaca a necessidade de existir uma autoridade central permanente, ao nível governamental, que possua a responsabilidade de implementação da política de PC⁵⁴. O papel desta autoridade central permanente, conforme mencionado pela UNODC é: (i) providenciar liderança; (ii) efetuar a interligação com outros setores/níveis do governo e a sociedade civil; e (iii) desenvolver, implementar e monitorizar um plano que seja implementado ao nível nacional.

A REPC (2018, p. 5) identifica os EM da UE que possuem um tipo de autoridade central que se constituem como conselhos nacionais de PC. A estes conselhos estão atribuídas diversas tarefas que podem incluir: (i) o desenvolvimento de estratégias de PC nacionais; (ii) a coordenação e implementação das estratégias de PC; (iii) a coordenação e monitorização de todas as atividades de PC; (iv) a monitorização e disseminação de relatórios periódicos sobre a criminalidade atual; (v) a assessoria em relação às políticas de PC; (vi) a pesquisa e investigação na área da PC; (vii) a cooperação internacional na área da PC; e (viii) a promoção de formação na área da PC.

⁵³ Ver os princípios básicos das *guidelines* da ONU para a PC no Anexo A.

⁵⁴ A UNODC (2010, p. 30), ao nível nacional, identifica que a PC poderá ser da responsabilidade de: (i) um ministério; (ii) um conjunto de ministérios (interministerial) ou de (iii) um órgão supraministerial.

Foco nos grupos vulneráveis

O preâmbulo do Código Penal Português (Governo Português, 1995), destaca o papel fundamental da PC nas suas “múltiplas vertentes: a operacionalidade e articulação das forças de segurança e, sobretudo, a eliminação de factores de marginalidade através da promoção da melhoria das condições económicas, sociais e culturais das populações e da criação de mecanismos de integração das minorias”.

Um dos princípios estabelecidos pelas *guidelines* da ONU⁵⁵ (2002, p. 4) menciona que a PC deve envolver todas as políticas e programas de relevância socioeconómica, incluindo as direccionadas para o emprego, educação, saúde, habitação, planeamento urbanístico, pobreza, marginalização e exclusão social. Em especial, a ênfase deve ser dirigida para as comunidades, famílias, crianças e jovens em risco.

A CE (2004, p. 7) menciona que diversas iniciativas, documentadas e avaliadas, “destinadas aos jovens na faixa etária dos 10-16 anos, permitem concluir que programas eficazes de desenvolvimento e de intervenção precoce produzem benefícios significativos a longo prazo”.

A REPC (2018, p. 8) realça o foco que deve ser dado aos grupos vulneráveis no que concerne à PC. Ou seja, por um lado os grupos em que existe uma maior probabilidade de se tornarem vítimas de crime como as crianças, os idosos e pessoas que residam em locais de exclusão social. Por outro lado, as pessoas ou grupos em maior risco de criminalização.

A resolução A/RES/73/186 adotada pela AGNU (2018, p. 12) recomenda que os EM adotem políticas e programas de PC multissetoriais que tenham como destinatários os jovens e que tenham em consideração as suas necessidades e bem-estar. Este tipo de políticas ou programas destinados aos jovens reconhece que este grupo enfrenta desafios e fatores de risco específicos que os tornam particularmente vulneráveis para o crime, todos os tipos de violência, terrorismo e vitimização.

⁵⁵ Ver os princípios básicos das *guidelines* da ONU para a PC no Anexo A.

Nível local como fator chave e prioritário

Wikstrom e Torstensson (1999, p. 459) afirmam que a criminalidade está sujeita a variações locais consideráveis. Destarte, o que é problemático, ou é percecionado como tal, difere consideravelmente de local para local. Esta distinção acarreta, consequentemente, a que as estratégias adotadas sejam adaptadas às diferentes realidades locais⁵⁶.

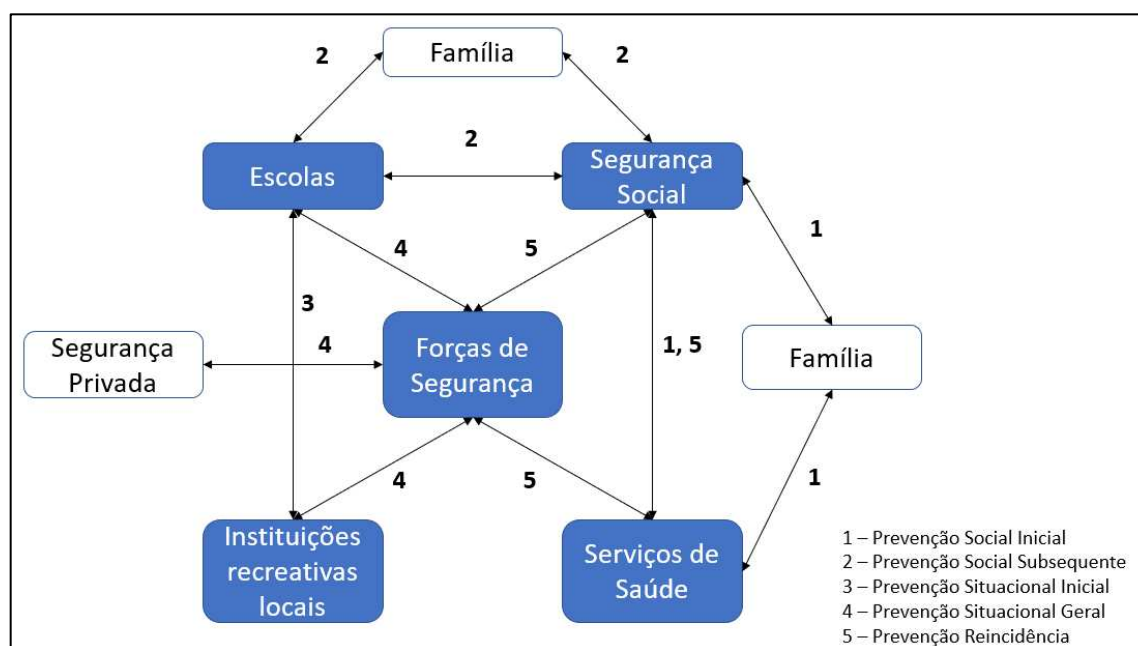


Figura 4 – Conselho de Prevenção da Criminalidade ao nível local ⁵⁷

Fonte: adaptado (Wikström e Torstensson, 1999, p. 471)

⁵⁶ Wikstrom e Torstensson (1999, pp. 470, 471), identificam que, qualquer programa ou estratégia nacional de PC, deve ter por base programas de prevenção ao nível local (com uma estrutura de suporte nacional) que abranjam: (i) a prevenção social durante as fases iniciais da vida (suporte durante o período da gravidez e na idade pré-escolar); (ii) a prevenção social durante as fases subsequentes (crianças dos 7-11 anos de idade); (iii) a prevenção situacional durante a adolescência (12-15 anos); (iv) a prevenção situacional geral; e (v) programas para delinquentes reincidentes.

⁵⁷ Proposta dos autores Wikstrom e Torstensson (1999, pp. 471, 472) para composição dos conselhos locais de prevenção da criminalidade (CLPC). As setas representam as relações diretas/próximas que devem existir e os números a tipologia de prevenção a adotar: 1 – a prevenção social inicial dirigida à fase da gravidez e idade pré-escolar, adotando medidas interventivas para o ambiente formativo das crianças; 2 – a prevenção social subsequente dirigida a crianças entre os 7 e os 11 anos de idade, com foco na promoção da integração social das crianças; 3 – a prevenção situacional inicial dirigida a jovens entre os 12 e os 15 anos de idade, com envolvimento da família; 4 – prevenção situacional geral dirigida a todas as idades, com epicentro nas FS, as quais também podem fornecer apoio aos atores intervenientes na prevenção social; e 5 – prevenção da reincidência, entre os atores identificados no CLPC os serviços prisionais e de reinserção.

CAPÍTULO IV – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE NUMA PERSPETIVA COMPARATIVA

O Caso de França

Wikstrom e Torstensson (1999, p. 468) identificam como positivo o estabelecimento de conselhos de PC ao nível local. Cada conselho⁵⁸, de acordo com os autores, deve ser composto pelas entidades políticas, pelas autoridades ou funções administrativas locais, e por outros atores que possuam um papel central na PC.

A UNODC (2010, p. 72), menciona o conselho local de segurança como uma das formas mais úteis de análise dos problemas que se apresentam a este nível. Conforme os autores acima, a UNODC menciona que estes conselhos devem mobilizar os atores chave com um papel interventivo na prevenção. Porém, a UNODC efetua uma composição mais alargada conforme figura abaixo demonstra.



Figura 5 – Conselho Local de Prevenção da Criminalidade

Fonte: adaptado (United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, p. 72)

⁵⁸ Wikstrom e Torstensson (1999, p. 468) estabelecem que estes conselhos devem ter a responsabilidade de estabelecer estratégias locais de prevenção que: (i) definam quais os fatores, ao nível local, que maior influência têm na criminalidade; (ii) descreva, com acordo de todos os intervenientes na prevenção ao nível local, os problemas específicos; (iii) estabeleça um plano de trabalho, coordenação e colaboração entre os diversos atores que compõem o próprio conselho; (iv) estabeleça um plano para desenvolver/ativar contactos e colaboração com as famílias e as empresas de segurança privada para a PC; e (v) estabeleça um programa de medidas sociais e situacionais direcionadas aos diferentes problemas e ao diferentes tipos de delinquentes.

A CE (2004, p. 7) identifica que as políticas de PC apresentam resultados mais eficazes neste nível (incluindo cidades) “devendo ser ajustadas às condições locais ou regionais específicas.” Assim, constata-se a necessidade de que “as medidas preventivas se situem tão perto quanto possível dos cidadãos e que nelas participe uma grande diversidade de intervenientes.” Destarte, a este nível, a abordagem multidisciplinar deve incluir os “sectores público (ou seja, polícia, autoridades locais, trabalhadores sociais, sempre com uma ênfase especial na juventude) e privado (associações empresariais, companhias de seguros, organizações de cidadãos)”. A CE (2020) reforça que, na criminalidade generalizada, a mais eficaz forma de ação preventiva deverá ter lugar o mais próximo possível da base, ou seja, do nível local.

A REPC (2018, p. 11) recomenda que os conselhos de âmbito local devem possuir uma estrutura superior de coordenação e suporte, tendo na sua composição a representação de todos os atores que tenham uma participação ativa no campo da PC com a finalidade de aumentar a cooperação e comunicação.

Abordagem multidisciplinar e parcerias

Gilling (1997, p. 1), menciona que a PC incorpora não só todas as práticas associadas ao sistema de justiça criminal, mas também muitas relacionadas com as políticas públicas e sociais, setor privado e o próprio cidadão.

Um dos princípios das *guidelines* da ONU⁵⁹ (2002, p. 4) estabelece que a cooperação e as parcerias devem fazer parte integral de qualquer estratégia de PC que se pretenda eficaz. Este princípio deve-se à abrangência de causas e fatores potenciadores da criminalidade (conforme mencionado no Capítulo III) e à necessidade de responsabilidades e competências distintas para lhes responder. Assim, estas parcerias devem envolver os ministérios e as diversas autoridades com impacto na PC, organizações comunitárias/locais, ONG, setor privado e cidadãos.

Oliveira (2006, p. 70) refere que a abordagem tradicional em relação à prevenção é posta em causa, uma vez que o “surgimento da prevenção e das parcerias, acabou por afectar

⁵⁹ Ver os princípios básicos das *guidelines* da ONU para a PC no Anexo A.

CAPÍTULO IV – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE NUMA PERSPETIVA COMPARATIVA

O Caso de França

as competências dos actores tradicionais e aumentou o número dos actores reconhecidos como tendo um papel a desempenhar na área da segurança”. Assim, tal como o autor menciona, existe uma tendência para balancear o que é feito ao nível local e a administração central direccionando-se para o estabelecimento de parcerias uma vez que “o Estado não pode agir de forma isolada e unilateral como agia anteriormente”.

Brunet (2010, p. 163) realça que, os recentes modelos de governação implicam o surgimento de novos parceiros. Assim, o “Estado, mesmo o Estado Social, não pode garantir e assegurar sozinho a segurança, mas tem de ter um papel prevalecte e directivo nessas parcerias.” Desta forma, Inácio (2010, p. 68) menciona que as parcerias têm por objetivo o envolvimento dos “cidadãos na segurança e reduzir a oportunidade de crime e incivilidade, aumentando a coesão social através de uma maior comunicação e interligação entre a polícia e os cidadãos, no sentido do Estado partilhar a segurança com outros actores”. Também o *Home Office* do Reino Unido (2016, p. 4) destaca a importância do papel do Governo ao mencionar que a existência de uma parceria entre aquele, as FS, o setor privado e as pessoas na PC potencia uma redução significativa e sustentável em determinados crimes.

A segurança privada tem vindo a assumir um papel cada vez mais preponderante no Estado de Direito, contribuindo, em equilíbrio com a SP, para o sentimento de segurança dos cidadãos.

O CUE (2010, p. 23), através da sua estratégia de segurança interna⁶⁰, define que as

“políticas de segurança, especialmente as de prevenção, devem ser de amplo alcance, incluindo não só serviços policiais mas igualmente instituições e profissionais a nível nacional ou local. Por conseguinte, deve procurar -se obter a cooperação com outros sectores como as escolas, as universidades e outros estabelecimentos de ensino, a fim de evitar que os jovens enveredem pela criminalidade. O sector privado,

⁶⁰ A estratégia de SI adota ao nível europeu, tem foi “concebida para prevenir a criminalidade e aumentar a capacidade de resposta atempada e adequada a catástrofes naturais e às provocadas pelo homem, mediante o desenvolvimento e gestão eficazes dos instrumentos apropriados”(Conselho da União Europeia, 2018).

especialmente quando está relacionado com actividades financeiras, pode contribuir para o desenvolvimento e a aplicação efectiva de mecanismos para prevenir actividades fraudulentas ou branqueamento de dinheiro. As organizações da sociedade civil têm também um papel a desempenhar na gestão de campanhas de sensibilização pública”.

Pesquisa e Desenvolvimento

Conforme os princípios estabelecidos pelas *guidelines* da ONU⁶¹ (2002, p. 4), é estabelecido que as políticas, estratégias, programas e ações desenvolvidas na área da PC devem ser baseadas num abrangente e multidisciplinar fundo de conhecimento acerca dos problemas relacionados com o crime, as suas múltiplas causas e as boas práticas comprovadas ou prometedoras

A UNODC (2010, p. 48) realça que estas *guidelines*⁶² da PC colocam uma enorme ênfase na importância de utilizar a informação apropriada na promoção de uma boa base de conhecimento sobre a situação criminal corrente, as causas da criminalidade e as potenciais estratégias de prevenção e intervenção. Adicionalmente, essa boa base de conhecimento é essencial para avaliar a eficácia e sustentabilidades das políticas adotadas, e para apoiar na modificação dos programas de prevenção com a finalidade de serem alcançados os seus objetivos⁶³.

Monitorização, avaliação e sustentabilidade

Outros dos princípios estabelecidos pelas *guidelines* da ONU⁶⁴ (2002, p. 4) menciona que a PC requer recursos, incluindo financiamento para estruturas e atividades, com a

⁶¹ Ver os princípios básicos das *guidelines* da ONU para a PC no Anexo A.

⁶² Ver os princípios básicos das *guidelines* da ONU para a PC no Anexo A.

⁶³ A UNODC (2010, p. 50) define que a informação requerida para o desenvolvimento das estratégias de PC (nacional, regional, local, etc) pode ser agrupada em quatro grandes domínios: (i) conhecimento da incidência e prevalência dos problemas relacionados com a criminalidade; (ii) conhecimento acerca das causas do crime e vitimização; (iii) conhecimento das políticas e boas práticas existentes (nacionais e internacionais); e (iv) conhecimento acerca do procedimento de implementação de programas, avaliação de resultados e impactos.

⁶⁴ Ver os princípios básicos das *guidelines* da ONU para a PC no Anexo A.

CAPÍTULO IV – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE NUMA PERSPETIVA COMPARATIVA

O Caso de França

finalidade de ser sustentável. Porém, como é mencionado, o facto de existir financiamento (grande parte público), deverá existir responsabilização pelo mesmo, pela implementação, avaliação e o alcançar dos resultados planeados.

Conforme menciona a UNODC (2010, p. 79), os Governos devem monitorizar e avaliar a implementação de programas ou projetos de PC para garantir: (i) responsabilização financeira; (ii) cumprimento dos objetivos; e (iii) avaliar o impacto alcançado. No caso da monitorização, refere-se ao processo de manutenção de registos das tendências da criminalidade e vitimização, de outras informações relevantes ou informação acerca das atividades de determinados programas ou projetos e os seus produtos. No caso da avaliação por sua vez, refere-se à mensuração dos resultados obtidos e os impactos estabelecidos por determinado programa ou projeto⁶⁵.

A REPC (2013, pp. 25, 26) menciona que a avaliação é uma forma útil de refletir sobre o trabalho desenvolvido num qualquer programa, se o mesmo alcançou ou não os resultados desejados e as razões para tal (no caso positivo e negativo). A REPC também afirma que a avaliação deve ser planeada ao mesmo tempo em que se estabelece uma estratégia ou programa de PC. Assim, possibilita, desde o início, construir as rotinas de monitorização da implementação do programa e os dados obtidos.

A sustentabilidade de qualquer estratégia de PC, conforme menciona a UNODC (2009, p. 37), envolve uma visão institucional/organizacional clara e uma abordagem orientada para os objetivos. Assim, implica o estabelecimento de: (i) programas permanentes; (ii) apoio aos governos locais; (iii) parcerias estratégicas e planos de ação com as comunidades; (iv) apoio institucional permanente que inclua coordenação e avaliação; (v) programas permanentes de pesquisa e desenvolvimento; (vi) formação e capacitação. Para além do referido, a sustentabilidade implica um permanente financiamento dos programas de prevenção (incluindo a sua monitorização e avaliação), da formação, da pesquisa e desenvolvimento.

⁶⁵ A UNODC (2010, p. 79) menciona que, no caso de uma avaliação de uma política ou programa, de âmbito nacional ou local, por norma são tidos em consideração três componentes: (i) quão bem foram implementadas as políticas ou programas e os objetivos alcançados; (ii) os resultados imediatos dos projetos e programas, esperados ou inesperados; e (iii) os resultados e impactos a longo prazo, positivos e negativos, onde se poderão incluir os custos/benefícios.

Interdependência com a criminalidade organizada

A criminalidade organizada transnacional, que aproveita os benefícios deste mundo globalizado e interdependente e do avanço tecnológico, provoca consequências, por vezes, até no mais recôndito local de um país. O tráfico de droga, armas ou de seres humanos, que pode ter o seu início num país acaba por provocar consequências nefastas noutra, associando àqueles, direta ou indiretamente, outros tipos de crimes (p. ex., furtos em residências, e roubos).

Conforme já referido anteriormente, a CE (2004, p. 5) destaca que a criminalidade de massa, segundo alguns estudos, “constitui frequentemente, o primeiro passo que os jovens dão antes de participarem em formas de criminalidade mais graves, incluindo a criminalidade organizada.” Assim, investir na PC de massa “contribuiria também para reduzir a criminalidade mais grave.”

Elias (2016, p. 118) menciona que a intensificação dos efeitos da globalização na vida das pessoas e dos países torna mais evidentes as “relações entre a criminalidade de massa e a criminalidade organizada, assim como entre a criminalidade que ocorre num dado país ou região e a criminalidade organizada transnacional”⁶⁶.

Brunet (2010, p. 163) menciona como relevante, por um lado, o facto da grande criminalidade implicar, ao nível europeu, a partilha de informação entre Estados e, por outro lado, o facto de o Estado ter de partilhar, com maior frequência, “as políticas de segurança com os poderes locais, fazendo com que as Câmaras e as Juntas de Freguesia estejam cada vez mais envolvidas e comprometidas com as políticas públicas locais de prevenção da criminalidade.” Este autor refere que se torna útil este último facto, obrigando a que as instituições políticas locais envolvidas “conheçam, também, o território, a legitimidade local e outros operadores da política de proximidade.”

⁶⁶ Elias (2016, p. 117), tendo presente o que o CPP define como criminalidade violenta, criminalidade especialmente violenta e criminalidade altamente organizada, propõe que uma definição legal em Portugal para a criminalidade de massa, “ab contrario poderá ser designada como a criminalidade punível com pena de prisão inferior a 5 anos.”

Estratégia de prevenção da criminalidade

Waller (1997, p. 38) afirma que a chave das estratégias de PC de âmbito nacional se encontra no facto de providenciarem liderança e direção, estimularem a coordenação e fomentarem as parcerias. De igual forma, permitem a existência de uma componente de pesquisa e desenvolvimento para o curto/longo prazo que fortalece a capacidade de identificar o que resulta e o que merece o investimento.

Wikstrom e Torstensson (1999, pp. 466, 467), já na altura, mencionam que um programa de PC de âmbito nacional visa colmatar a falta de direção e foco, estabelecendo uma estratégia e organização nacional para o desenvolvimento da área da prevenção, baseado num conhecimento especializado e sólido, abrangendo uma visão de longo prazo, aplicável tanto ao nível nacional como local.

Para a ONU (2002, pp. 2, 3), qualquer estratégia de PC, sendo bem planeada, não só previne o próprio crime e vitimização como diligência no sentido de incrementar a segurança de qualquer comunidade, contribuindo para um desenvolvimento sustentável dos países. Adicionalmente, alavanca a qualidade de vida dos cidadãos, acarreta benefícios, a longo prazo, na redução dos custos associados ao sistema judicial e nos custos sociais consequentes do crime.

A importância da existência de uma estratégia reflete-se no que Gomes (2017, p. 136) aborda, onde “muitas organizações têm feito as suas escolhas estratégicas para reagir a necessidades emergentes, oportunidades, ameaças, sem terem uma estratégia consistente.” Como já referido anteriormente, neste mundo globalizado, os desafios são constantes, a sua complexidade é maior e existem mais incertezas. Como Gomes refere, apesar das dúvidas se neste cenário há planeamento ou necessidade de planear, devido à evolução rápida quase imediata dos acontecimentos, “a estratégia planeada não deve ser totalmente ignorada.”

Assim, conforme a CE (2004, p. 11) estabelece, a “aplicação de uma prevenção bem sucedida, baseada em resultados comprovados, constitui uma condição prévia absoluta para que as políticas europeias de prevenção da criminalidade reforcem a justiça e a segurança”. A própria CE (2004, p. 14), ao criar a REPC, reconhece que as potencialidades desta rede não podem “ser plenamente exploradas enquanto os Estados-Membros não se tiverem

comprometido a adoptar formalmente e a aplicar políticas gerais de prevenção da criminalidade a nível nacional”.

A resolução A/RES/73/186 adotada pela AGNU (2018, p. 12) encoraja, assim, todos os Estados a ter planos de ação para a PC, de âmbito nacional e local.

4.2. O caso de França

Conforme a Comissão Interministerial de Prevenção da Delinquência (CIPD)⁶⁷ (2014, p. 7), a PC em França reporta as suas origens a 1976, sob a presidência de *Alain Peyrefitte*⁶⁸, nos trabalhos realizados pela Comissão de Estudos sobre a Violência, Criminalidade e Delinquência⁶⁹ e, em 1982 pela Comissão de Presidentes das CM para a Segurança⁷⁰ sob a presidência de *Gilbert Bonnemaïson*⁷¹. Assim, conforme a CIPD, após estes estudos, foram criados diferentes dispositivos dedicados à PD, ao nível dos municípios⁷², e reajustados progressivamente, dos quais se destacam: (i) a criação dos Conselhos Municipais de Prevenção da Delinquência em 1983⁷³; (ii) a elaboração de CLS em 1997⁷⁴; e (iii) os Conselhos Locais de Segurança e Prevenção da Delinquência (CLSPD) em 2002⁷⁵.

⁶⁷ Conforme veremos adiante, a CIPD passa a designar-se, a partir de 2016, por Comissão Interministerial de Prevenção da Delinquência e da Radicalização (CIPDR)

⁶⁸ Biografia disponível em <http://www.academie-francaise.fr/les-immortels/alain-peyrefitte>.

⁶⁹ Por exemplo, em 1977, esta Comissão elaborou um relatório relativo às respostas à violência remetido ao Presidente da República francesa.

Disponível em https://enfantsenjustice.fr/IMG/pdf/rapport_sur_la_violence.pdf

⁷⁰ Por exemplo, em 1982, esta Comissão elaborou um relatório relativo à Delinquência (Prevenção, Repressão, Solidariedade) remetido ao Primeiro Ministro de França. Disponível em <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/834037801.pdf>.

⁷¹ Contributo de *Bonnemaïson*, a título de curiosidade, disponível em <http://www.pftavares.fr/lheritage-de-gilbert-bonnemaïson/>.

⁷² Ver Anexo E. A designação é atribuída pelo autor. Em França, este nível territorial corresponde ao designado por “communes”. Em termos de organização territorial de França, existem três níveis de coletividades territoriais: (i) *Région*; (ii) *Départements*; e (iii) *Communes*. Cada nível corresponde à circunscrição da ação do Estado, sendo os representantes, respetivamente: (i) *Préfet de Région*; (ii) *Préfet*; e (iii) *Maire*. França possui: (i) 22 regiões metropolitanas e cinco regiões ultramarinas; (ii) 101 distritos (designação do autor para o nível départements), sendo 96 metropolitanos e cinco ultramarinos; e (iii) cerca de 36700 municípios e 2600 agrupamentos intermunicipais (Assemblée nationale, 2020) e (LCL Banque et Assurance, 2018).

⁷³ De acordo com o *Décret* n.º 83-459 de 8 de junho de 1983, da legislação francesa.

⁷⁴ De acordo com a *Circulaire* de 28 de outubro de 1997 e a *Circulaire* de 7 de junho de 1999, ambas da legislação francesa.

⁷⁵ De acordo com o *Décret* n.º 2002-999 de 17 de julho de 2002, da legislação francesa, relativo aos dispositivos territoriais de segurança e de cooperação para a prevenção e o combate à delinquência.

CAPÍTULO IV – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE NUMA PERSPETIVA COMPARATIVA

O Caso de França

De acordo com a CIPD (2013, p. 5), a política de prevenção francesa sofreu uma evolução profunda desde as suas origens. Para lá da prevenção primária de carácter educativo e social direccionada para a população geral, foi nos últimos anos completada com uma abordagem situacional e de desenvolvimento da videovigilância, assentando atualmente em abordagens mais individualizadas tendo em vista ações mais específicas de prevenção secundária e terciária.

Considerações gerais relativas à PC em França

A CIPD (2013, p. 5) menciona que a PD é uma política de pleno direito, mesmo estando situada na confluência do campo educativo, social, inserção profissional, segurança e justiça. O Ministério do Interior Francês (MIF) (2018, p. 10), reforça que a PD e da radicalização é uma política interministerial e de parceria que mobiliza diversos ministérios, membros da CIPDR. É, conforme menciona, uma política que se apoia nas coletividades territoriais, numa primeira linha, ao nível municipal bem como nas estruturas do nível distrital⁷⁶.

Historicamente, em 17 de janeiro de 2006, através do *Décret* n.º 2006-52 da República Francesa (RF), é criada a CIPD. A CIPD, conforme o Art.º 1.º deste Decreto, é presidida pelo Primeiro Ministro Francês (PMF) ou, por delegação, pelo ministro do interior⁷⁷, assumindo uma composição interministerial⁷⁸.

A CIPD, conforme o Art.º 2.º do diploma acima, fixa as orientações da política governamental em matérias de PD e assegura a sua implementação. Para além disto, coordena as ações dos ministérios e a utilização dos recursos financeiros destinados especificamente à política de PD. Adicionalmente, elabora um relatório, com os resultados da política de PD e as orientações do Estado neste domínio, que é remetido ao Parlamento anualmente. No Art.º 3.º do mesmo diploma, é nomeado um Secretário Geral, junto do

⁷⁶ Conforme a nota de rodapé 67 do autor.

⁷⁷ O equivalente, em Portugal, ao MAI.

⁷⁸ O Art. 1º do *Décret* n.º 2006-52 de 17 de janeiro da RF, estabelece que a CIPD é composta pelo: (i) ministro do interior; (ii) ministro da defesa; (iii) ministro responsável pela área da coesão social; (iv) ministro da educação; (v) ministro da justiça; (vi) ministro responsável pela área dos transportes; (vii) ministro da saúde; (viii) ministro do além-mar; e (viii) ministro responsável pela área da juventude. Para além desta composição, o PMF poderá convidar outros membros do governo para participar nos trabalhos da comissão.

ministro do interior, que assegura as funções de secretariado da CIPD⁷⁹, nomeadamente: (i) a preparação dos trabalhos e deliberações da comissão; (ii) a preparação do relatório a remeter ao Parlamento anualmente; e (iii) a garantia de coerência de implementação das orientações definidas pela comissão.

O *Décret* n.º 2016-553 de 06 de maio da RF⁸⁰, veio posteriormente modificar algumas das disposições relativas à PD, concretamente: (i) alterou a composição da CIPD; (ii) a CIPD passa a ter a missão complementar de combate à radicalização⁸¹; e (iii) estas alterações são de igual forma introduzidas, ao nível distrital⁸², nos conselhos de PD, de apoio às vítimas e de combate à droga, às derivas sectárias e à violência contra as mulheres.

Destarte, as alterações efetuadas em 2016, efetivaram um alargamento da comissão com a inclusão de outras áreas governativas. Este aspeto, vem realçar a transversalidade e multidisciplinaridade que a PC implica⁸³. A CIPDR, conforme o Art.º n.º D132-2 do CSI, mantém as competências da CIPD⁸⁴, introduzindo para além da PD a prevenção da radicalização. A CIPDR mantém, de igual forma, conforme estabelecido no Art.º n.º D132-3 do CSI e o estabelecido em 2006 para a CIPD⁸⁵, um secretário geral que mantém as

⁷⁹Conforme se verifica no sitio eletrónico do MIF disponível em <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation>.

⁸⁰ Através do *Code de la Sécurité Intérieure* (CSI) francês, na sua versão consolidada de 31 de julho de 2020, verificamos as alterações mencionadas para além de outras disposições, tanto legislativas como regulamentares, no que à PC diz respeito. O capítulo II do Título III (Competências do Estado e das Autarquias Locais em matéria de SP) da parte regulamentar do CSI, é especificamente relacionado à PC. Neste capítulo, verificamos que, com a alteração produzida pelo Decreto n.º 2016-553 de 06 de maio da RF, a CIPD passa a designar-se por CIPDR.

⁸¹ Esta evolução da CIPD para CIPDR, passa a incluir a prevenção da radicalização. A radicalização é um fenómeno bastante presente na realidade francesa. Consideramos que esta designação passa a incluir a componente de prevenção da radicalização devido a diversos atentados com mortos em território francês, nomeadamente, entre outros: (i) março de 2012, três soldados mortos em Toulouse e Montauban (sul de França) e três crianças e um professor num colégio judeu em Toulouse; (ii) 07 de janeiro de 2015, atentado na redação do jornal satírico Charlie Hebdo com 12 mortos; (iii) 13 de novembro de 2015, 130 pessoas mortas e 350 feridas, em Paris, na sala de concertos Bataclan, nas esplanadas, restaurantes e junto ao Estádio de França; (iv) 14 de julho de 2016, um camião atinge uma multidão em Nice (sul de França), tendo morrido 86 pessoas e mais de 400 feridas (Sociedade Independente de Comunicação, 2018).

⁸² Designação atribuída pelo autor para o nível de coletividade territorial francês “*Départements*”.

⁸³ Conforme o Art.º n.º D132-1 do CSI, a CIPDR, passa a incluir na sua composição, para além dos ministros da CIPD, os seguintes: (i) ministro responsável pelo ensino superior; (ii) ministro responsável pela investigação e pesquisa; (iii) ministro responsável pelas políticas de família; (iv) ministro responsável pelos direitos das mulheres; (v) ministro do trabalho; (vi) ministro responsável pela habitação; (vii) ministro responsável pelas políticas locais; (viii) ministro dos negócios estrangeiros; (viii) ministro do além-mar; e (ix) ministro responsável pelo desporto.

⁸⁴ Art.º 2. do *Décret* n.º 2006-52 de 17 de janeiro de 2006.

⁸⁵ Art.º 3. do *Décret* n.º 2006-52 de 17 de janeiro de 2006.

CAPÍTULO IV – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE NUMA PERSPETIVA COMPARATIVA

O Caso de França

responsabilidades e competências, constituindo-se um Secretariado Geral da Comissão Interministerial de Prevenção da Delinquência e da Radicalização (SGCIPDR)⁸⁶.

Com as alterações efetuadas em 2016, o SGCIPDR (2020): (i) desempenha um papel de apoio, de experiência/especialização, de aconselhamento e de dinamização junto das coletividades territoriais francesas e do conjunto de atores com responsabilidades na PD e da radicalização; (ii) desenvolve ferramentas de apoio à decisão e a difusão dos resultados das investigações/pesquisas nestas temáticas, valorizando as boas práticas no setor; e (iii) promove a formação nos serviços do Estado, nas diversas estruturas administrativas francesas e, inclusive, em associações relacionadas com estas áreas⁸⁷.

Conforme mencionado anteriormente, de acordo com o SGCIPDR (2020), a resposta pública de PD tem por base uma lógica interministerial, congregando os diversos ministérios e a partilha de redes de conhecimento e experiência no seio da comissão. Conforme se verifica na sua estrutura, para além dos quatro polos especializados, o SGCIPDR possui uma Célula Prospetiva e de Apoio Territorial (CPAT). A CPAT, constitui o prolongamento da célula nacional, tendo por missões: (i) apoiar todos os intervenientes no terreno em relação às quatro políticas do SGCIPDR, e na sua aplicação prática; (ii) efetuar a prospeção em matérias de formação, investigação e contrapropaganda; e (iii) apoiar e avaliar as políticas públicas de prevenção que são elaboradas.

Assim, com as diversas alterações que foram ocorrendo, o SGCIPDR adota uma estrutura conforme a imagem abaixo ilustra.

⁸⁶ Com o sítio da internet disponível em <https://www.cipdr.gouv.fr/>.

⁸⁷ O SGCIPDR (2020), para além da PD e da radicalização, em 2019, passa a coordenar a política de combate ao islamismo e isolamento comunitário e, em 2020, passa a incluir a Missão Interministerial de Vigilância e Luta contra os Desvios Sectários (MIVILUDE). A Mivilude observa e analisa o fenómeno sectário, coordena a ação preventiva e repressiva das autoridades públicas de combate aos desvios sectários, informando a população em geral para os riscos e perigos associados àqueles e aos quais está exposta. Mais informação da Mivilude disponível em <https://www.derives-sectes.gouv.fr/>.

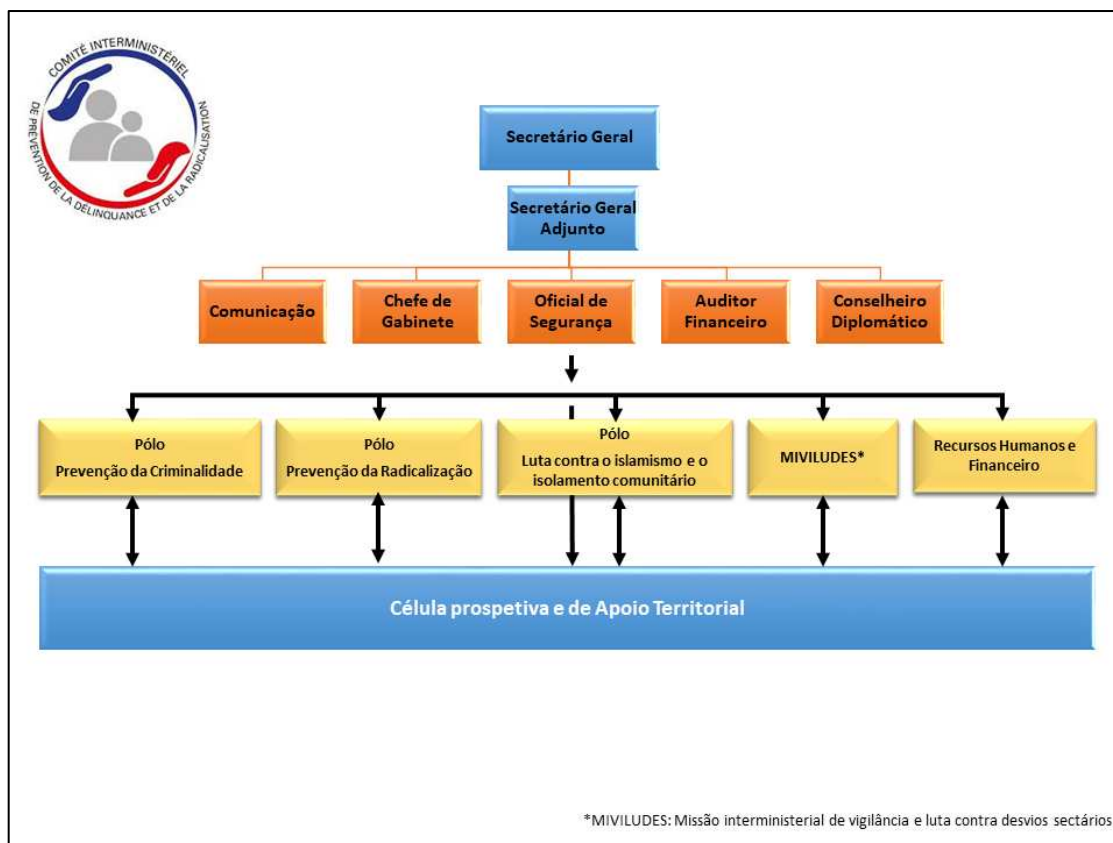


Figura 6 – Organograma SGCIPDR

Fonte: adaptado (Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, 2020)

Assim, é possível constatar que existe uma abordagem, simultaneamente, descentralizada e desconcentrada. Conforme o SGCIPDR (2020), esta resposta pública em matéria de PD tem por vocação associar o máximo de parceiros com a finalidade de assegurar uma abordagem transversal. O SGCIPDR apoia, desta forma, uma ampla rede de parceiros e intervenientes tendo em vista potenciar uma intervenção multidisciplinar.

Com a finalidade de financiar as políticas de PD, o SGCIPDR é dotado com os Fundos Interministeriais de Prevenção da Delinquência (FIPD). Estes fundos, de acordo com o Art.º 5.º da *Loi* n.º 2007-297 de 05 de março da RF, alterada pela *Loi* n.º 2015-1785 de 29 de dezembro de 2015 da RF, destinam-se a financiar a realização de ações que sejam elaboradas de forma coerente, tanto em relação aos planos de prevenção definidos ao nível distrital⁸⁸

⁸⁸ Designação atribuída pelo autor para o nível de coletividade territorial francês “*Départements*”.

CAPÍTULO IV – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE NUMA PERSPETIVA COMPARATIVA

O Caso de França

pelo representante do Estado⁸⁹ como em relação aos CLS. De acordo com o SGCIPDR (2020), o FIPD é financiado pelo orçamento geral do MIF e gerido por aquele. Através de uma circular⁹⁰, são fixadas para um triénio as orientações governamentais de aplicação do FIPD⁹¹ em matéria de políticas públicas de prevenção.

Conforme mencionado pelo MIF (2018, p. 12), o FIPD é a alavanca financeira da estratégia nacional relativa à PD e da radicalização pelo facto de permitir iniciar as ações abrangidas nos programas prioritários. De acordo com o Art.º n.º R132-4-2 do CSI, é a CIPDR que fixa as orientações para utilização destes fundos e as condições de elegibilidade para lhes aceder. Em termos práticos, de acordo com o Art.º n.º R132-4-3 do CSI, os fundos são delegados para o nível distrital⁹² sendo repartidos pela SGCIPDR conforme as orientações e condições de elegibilidade fixadas pela CIPDR⁹³. A CIPDR tem a responsabilidade de proceder à auditoria e avaliação da utilização dos FIPD.

Conforme o Art.º n.º R132-4-4 do CSI, ao nível distrital⁹⁴, os fundos delegados apenas podem ser aplicados em coerência com um plano de PD. Este plano, de acordo com o Art.º D132-13 do CSI, fixa as prioridades do Estado em matéria de PD, sob as orientações definidas, ao nível nacional, pela CIPDR⁹⁵.

⁸⁹ De acordo com o Art.º L132-6 e o Art.º D132-13 do CSI.

⁹⁰ P. ex., *Circulaire* de 05 de março de 2020 do SGCIPDR, para o triénio de 2020 a 2022 (Ministério do Interior Francês, 2020).

⁹¹ Em 2020, o FIPD ascendia a €66 100 000 repartido em quatro programas: (i) Programa Criminalidade com €31 500 000; (ii) Programa de Radicalização e Isolamento Comunitário com €15 600 000; (iii) Programa de Segurança (videovigilância, escolas, etc) com €15 000 000; e (iv) Programa de Locais Sensíveis com €4 000 000 (Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, 2020).

⁹² Designação atribuída pelo autor para o nível de coletividade territorial francês “*Départements*”.

⁹³ De acordo com o Art.º n.º R132-4-2 do CSI, os FIPD são repartidos com base nos relatórios anuais transmitidos pelos prefeitos (nível distrital). Estes relatórios devem conter as ações financiadas pelo FIPD no ano anterior e o programa previsional de intervenção para o ano corrente.

⁹⁴ Designação atribuída pelo autor para o nível de coletividade territorial francês “*Départements*”.

⁹⁵ De acordo com o Art.º D132-13 do CSI, este plano constitui-se como o quadro de referência do Estado para a participação nos CLS. O plano é aprovado pelo prefeito ao nível distrital, no seguimento do conselho distrital de PD e de combate à droga, derivas sectárias e violência contra as mulheres. As prioridades do plano para o nível distrital são transmitidas aos escalões administrativos subordinados, inclusive, os estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal.

A *Lei* n.º 2007-297 de 05 de março de 2007 da RF, conforme menciona a CIPD (2014, p. 7), consagrou a responsabilidade central dos presidentes das CM⁹⁶ na condução da política de PD atribuindo-lhe, para o efeito, um conjunto de novos instrumentos.

Em cada nível territorial, são constituídos conselhos que desempenham um papel fundamental nestas temáticas. Através do Art.º n.º L132-15 do CSI, identificamos o papel do conselho distrital⁹⁷. Este conselho, de acordo com o artigo mencionado, contribui para as ações de PD dentro do quadro do exercício das suas competências de ação social. Delibera, de igual forma, nos aspetos de organização e financiamento dos serviços e ações sanitárias, da sua competência, que contribuam para a política de PD.

O Art.º n.º D132-5 do CSI⁹⁸ especifica as atribuições deste conselho de PD, de combate à droga, derivas sectárias e violência contra as mulheres, das quais se destacam, ao nível distrital⁹⁹: (i) analisar os relatórios anuais sobre o estado da delinquência; (ii) analisar e elaborar parecer relativo ao plano de PD e radicalização¹⁰⁰; (iii) receber informação da atividade dos CLSPD; (iv) análise do relatório anual elaborado pelo prefeito (nível distrital) relativo às ações financiadas pelo FIPD; (v) elaborar propostas às instituições e organismos públicos ou privados com interesse para a PD e radicalização; e (vi) elaboração de planos e programas relacionados com o combate à droga, comportamentos aditivos, PD e radicalização juvenil, violência contra as mulheres e no desporto.

No caso dos CLSPD¹⁰¹, conforme o Art.º n.º D132-7 do CSI, constituem o quadro de concertação das políticas de combate à insegurança e de PD ao nível municipal¹⁰². Este CLSPD promove a troca de informações entre os responsáveis das instituições e organismos públicos e privados, podendo definir objetivos comuns para a preservação da segurança e da

⁹⁶ Designação atribuída pelo autor para o nível de coletividade territorial francês “*Communes*”.

⁹⁷ Designação atribuída pelo autor para o nível de coletividade territorial francês “*Départements*”.

⁹⁸ Do Art.º D132-5 a Art.º R132-6-1 do CSI.

⁹⁹ Designação atribuída pelo autor para o nível de coletividade territorial francês “*Départements*”.

¹⁰⁰ Conforme o Art.º D132-13 do CSI.

¹⁰¹ Do Art.º D132-7 a Art.º R132-10-1 do CSI. O Art.º 1.º da *Lei* nº 2007-297 de 05 de março de 2007 da RF, tornou obrigatória a constituição de um CLSPD, nos municípios com mais de 10000 habitantes e nos que incluam zonas urbanas sensíveis (ZUS). Estas ZUS são definidas como zonas caracterizadas por grandes aglomerados ou bairros degradados e pelo desequilíbrio acentuado entre habitação e emprego. A seleção das ZUS é operacionalizada através de critérios qualitativos e uma análise conjunta dos eleitos locais e o Estado. Informação sobre as ZUS disponível em <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/zones-urbaines-sensibles-zus/>.

¹⁰² Designação atribuída pelo autor para o nível de coletividade territorial francês “*Communes*”.

CAPÍTULO IV – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE NUMA PERSPETIVA COMPARATIVA

O Caso de França

tranquilidade públicas. Para além disto, conforme o mesmo artigo, assegura o apoio e monitorização dos CLS, a definição, implementação e avaliação das ações de PD conforme previstas no quadro de contratualização entre o Estado e as coletividades territoriais em matéria de política local.

Para além do mencionado, de acordo com o Art.º n.º D132-10 do CSI, o CLSPD é informado, pelo menos uma vez por ano, pelo prefeito (nível distrital) das características e evolução da delinquência no respetivo município. É o Art.º n.º R132-10-1 do CSI que estabelece a elaboração anual do relatório relativo às ações financiadas pelo FIPD¹⁰³, conforme mencionado anteriormente.

Por último, os Conselhos Intermunicipais de Segurança e Prevenção da Delinquência (CISPD)¹⁰⁴, previstos de acordo com Art.º L132-13 do CSI, exercessem as competências nas condições previstas acima para os CLSPD, nomeadamente nos Art.º n.º D132-7, n.º D132-9 e n.º D132-10. Para além disto, tal como para o CLSPD, o Art.º n.º R132-12-1, estabelece que é elaborado anualmente um relatório relativo às ações financiadas pelo FIPD¹⁰⁵.

Os conselhos, CLSPD e o CISPD, demonstram, de acordo com o CIPD (2014, p. 29), que a política de PD se constrói no âmbito de uma rede de confiança constituída pelos diversos parceiros. É no seio destes conselhos que a cooperação ganha forma, constituindo-se como as instâncias chave na prevenção em parceria e onde a orientação da política local se materializa.¹⁰⁶

Porém, conforme realçado pela CIPD (2013, p. 13), as diferentes situações e realidades locais, as dimensões das cidades, os diferentes tipos e características da criminalidade, inevitavelmente tendem à existência de diferentes tipos de organizações e adaptações. Assim, é importante a procura de um nível operacional ótimo para aplicação dos planos de prevenção. Ou seja, no cumprimento dos princípios da eficácia e da adaptação à realidade local, é deixada à apreciação e iniciativa dos atores locais a necessidade ou não de uma

¹⁰³ Conforme o Art.º R132-4-1 do CSI.

¹⁰⁴ Do Art.º D132-11 ao Art.º R132-12-1 do CSI.

¹⁰⁵ Conforme o Art.º R132-4-1 do CSI.

¹⁰⁶ Ver Anexo F.

adaptação, a um nível inframunicipal¹⁰⁷, de dispositivos de PD sob a égide dos CLSPD ou CISPDP. Estas adaptações, permitas legalmente, podem ser realizadas através da constituição de grupos de trabalho e de intercâmbio de informação com vocação territorial¹⁰⁸.

Em termos de investigação e pesquisa, o Art.º n.º L123-1 do CSI menciona o Instituto Nacional de Altos Estudos de Segurança e de Justiça (INAESJ)¹⁰⁹. Este instituto comporta um Observatório Nacional da Delinquência e das Respostas Penais (ONDRP)¹¹⁰. Aquele instituto, de acordo com o Art.º n.º R123-1 do CSI, encontra-se sob a tutela do PMF.

No Art.º n.º R123- 2 do CSI, nos domínios da formação, estudo, pesquisa, observação e análise estratégica em matérias de segurança interna, sanitária, entre outras, o instituto tem por missões: (i) aprofundar o conhecimento em matérias de segurança, através do conjunto de responsáveis de alto nível, magistrados, quadros permanentes da função pública (civis e militares), assim como, os diferentes setores de atividade ao nível nacional e internacional; (ii) preparar os quadros superiores, nacionais e estrangeiros, para o exercício de funções de responsabilidade, e que exerçam as suas atividades nos domínios de investigação abrangidos pelo instituto; e (iii) promover e difundir, em cooperação com outros organismos, todo o conhecimento considerado útil em matérias de segurança, entre outras.

No caso do ONDRP, de acordo com o Art.º n.º R123-8 do CSI, possui diversas missões das quais se destacam: (i) a centralização dos dados estatísticos relativos à

¹⁰⁷ Estas adaptações inframunicipais, têm apenas por exigência: (i) aumentar o nível de proximidade necessário para um acompanhamento eficaz das situações e pessoas; (ii) permitir, em cidades ou aglomerados populacionais de maior dimensão, o intercâmbio em meio restrito de dados confidenciais; (iii) conduzir ações concretas de carácter operacional; e (iv) não sobrecarregar os dispositivos de governação nem ser redundante com outros dispositivos já existentes (Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation, 2013, p. 13).

¹⁰⁸ Os grupos são ajustados às problemáticas a tratar, sendo a composição de cada dependente das questões a abordar e, sobretudo, dos programas abrangidos. Os grupos são coordenados por uma pessoa designada pelo CLSPD. O Estado é representado de acordo com o tema do grupo, p. ex., por diretores de escolas públicas, FS, representantes judiciais, entre outros. O carácter operacional destes grupos baseia-se no intercâmbio de informações relativas a situações precisas, incluindo, confidenciais. Esta troca de informações é realizada de acordo com os preceitos legais vigentes e as regras deontológicas próprias de cada profissão. Esta troca de informações é realizada através de uma carta deontológica, no âmbito dos CLSPD, que estabelece as modalidades para esse efeito (Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation, 2013, p. 13).

¹⁰⁹ Do Art.º R123-1 ao Art.º R123-2 do CSI. Sítio da internet disponível em <https://inhesj.fr/>.

¹¹⁰ Do Art.º R123-8 ao Art.º D123-14-1. Sítio da internet disponível em <https://inhesj.fr/ondrp>.

CAPÍTULO IV – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE NUMA PERSPETIVA COMPARATIVA

O Caso de França

delinquência e à criminalidade¹¹¹; (ii) o assegurar da coerência dos indicadores e dos métodos de coleta e análise de dados; (iii) a exploração dos dados recolhidos nos diversos âmbitos para realizar estudos e análises globais ou específicas sobre os fenómenos criminais constatados pelas forças policiais, sobre os crimes revelados pelos inquéritos de vitimização, sobre as atividades dos serviços de segurança e as respostas dadas pelas autoridades judiciárias e administrativas; (iv) a produção de estudos anuais sobre a vitimização; e (v) a organização e difusão de publicações.

Em 02 de outubro de 2009, a CIPD (2013, p. 5) adota o primeiro plano de âmbito nacional para a PD e de apoio às vítimas para os anos de 2010-2012¹¹². Porém, este plano nacional não se refletia nos planos ao nível distrital e, em alguns casos, nem nos planos locais elaborados pelos CLSPD ou CISPd. Apesar do nível satisfatório de execução das medidas preconizadas, este plano e a sua implementação apresentava limitações e dificuldades persistentes, nomeadamente, a forma desigual como as autoridades locais aproveitaram as possibilidades oferecidas no âmbito da *Loi* n.º 2007-297 de 5 de março de 2007 da RF relativa ao FIPD e/ou a falta de compromisso adequado por parte dos serviços do Estado. O plano teve o mérito de despoletar uma abordagem preventiva ao crime sem, no entanto, definir o campo de intervenção de uma política autónoma de PD.

Conforme menciona a CIPD (2014, p. 7), fruto de numerosas experiências de parcerias locais bem-sucedidas, a política de PD constituiu-se ao longo do tempo como uma política pública autónoma e transversal. Esta política integra, nos dias de hoje, tanto as ações relevantes dos dispositivos policiais e judiciários bem como, entre outros, o apoio aos jovens, o acompanhamento da parentalidade, o acesso à educação, formação, cultura e emprego, a renovação urbana, dos transportes e habitação.

A estratégia nacional estabelecida, conforme menciona a CIPD (2014, pp. 8, 9), destina-se a ser aplicada em todo o território nacional francês. Assim, as orientações desta

¹¹¹ Conforme estabelecido no Art.º R123-8 do CSI, são recolhidos junto dos serviços e departamentos ministeriais, organismos públicos e privados, através do conhecimento direto ou indireto de factos ou situações de ofensas a pessoas, bens ou ordem pública.

¹¹² Este plano nacional compreendia 50 medidas articuladas em quatro grandes eixos: (i) desenvolvimento da prevenção situacional; (ii) coordenação dos atores locais em torno dos presidentes de câmara; (iii) PD juvenil; e (iv) proteção das vítimas (compreendendo a violência doméstica e contra as mulheres) (Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation, 2013, p. 5).

estratégia são vertidas nos planos de PD elaborados ao nível distrital¹¹³. Conforme menciona, o principal desafio que se apresenta consiste, ao nível local, em colocar em prática aquelas orientações. Para o efeito, no âmbito dos CLSPD ou CISPDP, deverão ser adotados novos planos locais ou efetuadas adaptações dos planos já existentes às prioridades da estratégia nacional¹¹⁴.

Conforme o MIF (2018, pp. 10, 11), as orientações governamentais em termos de política de PD e da radicalização são fixadas através de uma Estratégia Nacional de Prevenção da Delinquência (ENPD). Esta estratégia, que já foi implementada para os anos de 2013 a 2017, foi recentemente atualizada para os anos de 2020 a 2024. Aquela estratégia, conforme o MIF, assentava em três programas: (i) programa de ação destinado aos jovens expostos à delinquência que, essencialmente, visa evitar a sua transição e enraizamento nesta; (ii) programa de ação de melhoria da prevenção da violência contra as mulheres, violência doméstica e de apoio às vítimas que visa apoiar as iniciativas dos parceiros locais, com prioridade para as vítimas; e (iii) programa de ação para melhorar a tranquilidade pública, que visa combater o sentimento de insegurança e coordenar, ao nível local, os instrumentos desta política através da elaboração de planos específicos para esta área (inclui videovigilância, ações de mediação social, transportes públicos e alojamento social, entre outros).

A ENPD 2013-2017, de acordo com a CIPD (2013, p. 6), dá uma maior prevalência à dimensão das parcerias. O seu campo de intervenção é, na sua essência, subsidiário, não se sobrepondo às competências dos diferentes atores públicos responsáveis pela prevenção primária. A ENPD veio em complemento, quando todos os intervenientes tenham esgotado as suas competências.

¹¹³ Designação atribuída pelo autor para o nível de coletividade territorial francês “*Départements*”.

¹¹⁴ Ver Anexo G. Estes planos locais de PD possuem uma arquitetura de intervenção direcionada para os programas inscritos na ENPD. Essa arquitetura deverá ser adaptada aos diferentes contextos locais e orientar na elaboração dos novos CLS ou estratégias territoriais de segurança e PD. Os domínios prioritários da ENPD não têm necessariamente de serem desenvolvidos de forma sistemática em todos os locais, mas devem ser mobilizados, tanto quanto possível, em função das problemáticas identificadas neste nível (Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation, 2014, p. 34).

CAPÍTULO IV – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE NUMA PERSPETIVA COMPARATIVA

O Caso de França

A implementação da ENPD 2013-2017, de acordo com a CIPD (2013, p. 15) assentava em 12 planos de ação¹¹⁵ e vários projetos ao nível nacional. Para além disso, apoiava-se em meios financeiros previstos no FIPD e ferramentas jurídicas, fixando as modalidades práticas de implementação. Para além do mencionado, a CIPD (2013, p. 53) afirma que a ENPD estabelece uma arquitetura de intervenção, no âmbito dos três programas de ação, que permite a sua adaptação ao diferentes contextos nos níveis distrital (*départments*), intermunicipal (*intercommunal*) e municipal (*commune*)¹¹⁶.

A ENPD para 2020-2024, conforme menciona o PMF (2020, p. 2), resulta de uma larga concertação entre os ministérios interessados e os principais atores na PD, mas também, de uma consulta aprofundada junto dos eleitos locais, nomeadamente, os presidentes das CM e intermunicipais. São estes que possuem uma maior capacidade de atuar junto dos cidadãos, constituindo-se como um valioso escalão de proximidade.

A ENPD para 2020-2024, de acordo com o Governo Francês (2020, p. 2), fixa as ações prioritárias para estes anos em torno de quatro objetivos partilhados: (i) a PD de crianças e jovens até aos 12 anos, através de uma maior mobilização das famílias e de ações de sensibilização e educação; (ii) a proteção, a montante, das pessoas vulneráveis (idosos, pessoas com deficiência, mulheres vítimas de violência, menores) através, entre outros, da implantação de gabinetes de intervenção social juntos das instalações policiais; (iii) envolvimento da população e a sociedade civil na PD e na produção de tranquilidade pública, através da consulta, participação e facilidade de inserção dos jovens (desporto e

¹¹⁵ Os planos previstos na ENPD 2013-2017, de acordo com a CIPD (2013), estão orientados de acordo com os três programas da estratégia e a governação. Relativos ao programa de ação destinado aos jovens expostos à delinquência: (i) Ficha metodológica – Uma abordagem orientada para os jovens expostos à delinquência; (ii) Ações de mobilização para impedir a passagem pela delinquência; e (iii) Ações de prevenção da reincidência. Relativos ao programa de ação para melhorar a prevenção da violência contras as mulheres, violência doméstica e de apoio às vítimas: (i) Ficha metodológica – Articulação das parcerias locais em torno de um ponto de situação e de um plano de ações; (ii) Ações de proximidade em favor das vítimas; e (iii) Ações dirigidas aos autores. Relativos ao programa de ação que visa melhorar a tranquilidade pública: (i) Ficha metodológica – A organização local para a tranquilidade pública; (ii) Ações de prevenção situacional – a implementação de uma abordagem global; e (iii) Ações de reforço da presença humana nos espaços públicos. Relativos à governação: (i) Aplicação adaptada da ENPD ao nível distrital e local; (ii) Estabelecimento da governação operacional de proximidade; e (iii) A organização do intercâmbio de informações confidenciais.

¹¹⁶ Esta abordagem devia orientar na elaboração dos novos planos distritais de PD e, ao nível local, dos CLS ou estratégias territoriais de segurança e PD. Assim, conforme menciona a CIPD (2013, p. 54), os planos de ação dos CISPd e CLSP assumem a forma de: (i) CLS implementados em 1997 e revistos em 2006 sob o nome de CLS nova geração; ou (ii) estratégias territoriais de segurança e PD.

empreendedorismo); e (iv) uma governação renovada, através da adaptação a cada território e uma coordenação entre os diferentes atores.¹¹⁷

Tendo presente estes objetivos, são estabelecidos os eixos conforme o quadro abaixo.

Tabela 6 – Os quatros eixos da ENPD 2020-2024 (França)

ENPD 2020-2024			
Eixos	Objetivos		
Eixo 1 – “Os Jovens: agir mais cedo e ir mais longe”	Identificar os jovens expostos à delinquência e às suas diversas formas	Sensibilizar para prevenir as formas de delinquência	Reforçar o apoio e assistência aos jovens
Eixo 2 – “Ir ao encontro das pessoas vulneráveis para melhor as proteger”	Facilitar a identificação das pessoas vulneráveis e os campos de intervenção	Adaptar as modalidades de intervenção	Desenvolver um apoio global às vítimas e encorajar os processos de apaziguamento
Eixo 3 – “A população, o novo ator da prevenção da delinquência”	Envolver a população na produção de tranquilidade pública	Modernizar as ferramentas e adaptar metodologias na temática da prevenção	Colocar a sociedade civil como novo parceiro na prevenção
Eixo 4 – “O território: rumo a uma governação renovada e eficaz”	Estabelecer uma nova dinâmica ao nível distrital	Articular o papel do presidente da câmara municipal e do presidente das câmaras intermunicipais	Estabelecer o apoio à estratégia de prevenção da delinquência

Fonte: adaptado (Governo Francês, 2020, p. 2)

A CIPD (2014, p. 71) menciona que é à luz dos resultados obtidos que uma ação de PD deve ser avaliada e a sua renovação de financiamento ser considerada. Assim, a integração de um processo de avaliação num projeto de PD é, neste caso, uma forma de demonstrar a pertinência da ação e, por conseguinte, favorecer a sua sustentabilidade e continuidade. Adicionalmente, a avaliação de qualquer ação no âmbito da PD deve estar prevista deste o início da elaboração do projeto. Assim, essa avaliação deve estar sustentada em diagnósticos fiáveis, objetivos claros e uma abordagem organizada. Pressupõe a definição de alvos precisos que contenham cifragens, prazos e indicadores.

A CIPD (2014, pp. 71, 72) acrescenta que qualquer ação integrada nos planos locais de PD deve ser objeto de orientação, nomeadamente, num quadro de formação restrita do CLSPD. Esta comissão restrita permitirá, a montante, a partilha de ideias, informação e dados indispensáveis na elaboração do método de avaliação após a verificação da realização dos objetivos fixados no âmbito dos planos locais. Os indicadores de realização e de impacto

¹¹⁷ Ver Anexo H. A ENPD 2020-2024 estabelece quatro eixos em torno destes quatro objetivos. No total possui 40 medidas, subdivididas em diversas ações, distribuídas por estes quatro eixos (Governo Francês, 2020, p. 4).

CAPÍTULO IV – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE NUMA PERSPETIVA COMPARATIVA

O Caso de França

das ações podem ser identificados e seguidamente informados no seio das instâncias acima mencionadas¹¹⁸. A avaliação, conforme menciona, deve integrar um método de acompanhamento dos beneficiários das variadas ações e visar a obtenção de resultados de impacto qualitativo e quantitativo.

Conforme mencionado anteriormente, esta política de prevenção caracteriza-se pela descentralização e desconcentração atribuindo um papel central aos presidentes das CM, tendo estes a responsabilidade de elaboração dos seus planos locais e a coordenação da sua aplicação prática. Assim, de acordo com circular do PMF (2010, p. 2) e de forma a assegurar a coerência e eficácia do dispositivo, cabe ao Estado estabelecer um processo que possibilite a permanente avaliação das ações realizadas e a difusão das experiências bem sucedidas a fim de generalizar as boas práticas¹¹⁹.

Para além da avaliação das iniciativas ao nível local, a CIPD (2014, p. 73) afirma ser competência da Missão Permanente de Avaliação da Política de Prevenção da Delinquência, adiante designada por missão permanente, a realização das avaliações dos programas inscritos na estratégia de âmbito nacional. A missão permanente é criada através da *Circulaire* n.º 5463/SG de 23 de abril de 2010, tendo o PMF (2010, p. 2) destacado a responsabilidade que lhe é atribuída na avaliação e elaboração dos instrumentos e metodologias¹²⁰.

Para além disto, a missão permanente, conforme a circular do PMF (2010, p. 2), dentro do campo das suas atribuições, poderá: (i) por iniciativa própria, elaborar pareceres, estudos

¹¹⁸ Ver Anexo I.

¹¹⁹ A circular do PMF (2010, p. 2) identifica que esta abordagem é particularmente necessária em quatro domínios: (i) a prevenção e a videovigilância; (ii) a organização da troca de informações necessárias para a identificação e tratamento de situações individuais e familiares; (iii) a assistência a pessoas afetadas; e (iv) a coordenação dos diversos atores envolvidos na PD. P. ex., as fichas de boas práticas relativas à ENPD 2013-2017 disponível em https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/02/Recueil_Bonnes_pratiques.pdf.

¹²⁰ De acordo com a circular PMF (2010, p. 2), a missão permanente é composta por cinco organismos de inspeção, sendo que cada um destes atribui 2 membros perfazendo um total de dez. Os cinco organismos são a Inspeção Geral de Administração, a Inspeção Geral dos Serviços Judiciais, a Inspeção Geral dos Assuntos Sociais, a Inspeção Geral da Educação Nacional e a Inspeção Geral de Administração da Educação Nacional e de Pesquisa. A missão permanente é coordenada por alguém nomeado pelo PMF, exercendo as suas funções em ligação com os chefes de serviço das respetivas inspeções, para além de igual forma estabelecer relação com o secretário geral da CIPDR. De acordo com a missão permanente (2011, pp. 79, 80), também faz parte da mesma o Conselho Geral do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

ou propostas; e (ii) realizar ações de inspeção aos serviços, estabelecimentos, instituições e organismos que beneficiam do financiamento do Estado no domínio da PD¹²¹.

4.3. Síntese Conclusiva

Neste capítulo identificámos, de uma forma global, as recomendações a adotar para a PC. Estas recomendações não apresentam carácter obrigatório nem são, certamente, as únicas a adotar. Porém, conforme explanado por diversos autores, estas recomendações beneficiam a implementação de políticas e estratégias relacionadas com a PC.

De seguida, efetuámos uma breve análise ao caso de França. Através da pesquisa efetuada, procurámos apresentar o enquadramento normativo, estrutural, organizacional e institucional ligado à PC, permitindo-nos uma melhor compreensão da sua abordagem e do conhecimento da sua estratégia de prevenção de âmbito nacional.

Assim, na tabela abaixo, procuramos identificar, de forma sintética e através de alguns exemplos, se as recomendações a adotar na PC estão, ou não, presentes na abordagem francesa.

¹²¹ Conforme a circular PMF (2010, p. 3) a missão permanente estabelece um guia metodológico de avaliação das políticas de PD e as modalidades respetivas de atualização permanente. Remete PMF até 15 de dezembro de cada ano, um programa de trabalho para o ano seguinte, elaborado conjuntamente com o secretário geral da CIPDR, com a finalidade de contemplar as prioridades de financiamento e os eixos de controlo seleccionados ao abrigo do FIPD. Remete, de igual forma, até 30 de março de cada ano, um relatório anual relativo à sua atividade no ano precedente, com cópia ao secretário geral da CIPDR que garante a sua difusão.

CAPÍTULO IV – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE NUMA PERSPETIVA COMPARATIVA

O Caso de França

Tabela 7 – Comparação de Modelos de Policiamento

Recomendações a adotar na PC	Abordagem Francesa
Autoridade/Organismo Coordenador	SGCIPDR
Foco nos grupos vulneráveis	Nos objetivos estabelecidos nas duas estratégias nacionais de PD: 1. Na ENDP 2013-2017, dois dos três programas de ação prioritária. 2. Na ENDP 2020-2024 dois dos quatro eixos de ação.
Nível local como fator chave e prioritário	P. ex.: 1. A <i>Loi</i> n.º 2007-297 de 05 de março de 2007 da RF que consagrou a responsabilidade central dos presidentes das CM na condução da política de PD; 2. Possibilidade de adoção de planos de PD adaptados a cada realidade local, independentemente das prioridades estabelecidas na ENPD; 3. As competências e atribuições delegadas nos CISPDR e CLSPDR.
Abordagem multidisciplinar e parcerias	P. ex.: 1. No alargamento, em 2016, na composição da CIPDR a outras áreas governamentais; 2. Na composição dos CISPDR e CLSPDR.
Pesquisa e desenvolvimento	P. ex., o INAESJ e ONDRP
Monitorização, avaliação e sustentabilidade	• SGCIPDR • Missão Permanente de Avaliação da Política de Prevenção da Delinquência • FIPD
Interdependência com a criminalidade organizada	Envolvimento nas políticas europeias de combate à criminalidade organizada e participação em diversos organismos europeus sobre a matéria.
Estratégia de Prevenção da Criminalidade	• ENPD 2013-2017 • ENPD 2020-2024

Fonte: própria

A Segurança em Portugal:

*Contributo para a implementação de uma **Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade***

CAPÍTULO V

A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE EM PORTUGAL

*Uma estratégia nacional integrada e
transversal*

Capítulo V – A prevenção da criminalidade em Portugal: uma estratégia nacional integrada e transversal

Como mencionado anteriormente, a PC é um conceito complexo. No entanto, em Portugal, podemos identificar, tal como Cruz (2015, p. 86), um sistema tradicional de prevenção que opera de três formas: (i) repressão criminal “pelo efeito intimidativo das penas”; (ii) presença policial através de variadas ações de patrulhamento, vigilâncias ou rusgas com o a finalidade de exercer, pela presença e atividades policiais, um efeito dissuasor de práticas criminais; e (iii) vigilância de crianças e jovens “delinquentes identificados e de reincidentes potenciais.”

Tal como Oliveira (2006, p. 74) realça, a

“segurança faz apelo a um novo conhecimento técnico, expertise, que exige investigação e avaliação; recusa a separação entre o público e o privado, porque recorre à dinâmica das parcerias; faz apelo à transversalidade e à coordenação; permite uma certa autonomização da administração e a redefinição das relações entre a administração e a política; coloca sobre a mesa, o desafio do território, isto porque, as políticas públicas de segurança são fundamentalmente sectoriais, sendo necessário territorializar a acção (política de proximidade) e a decisão, pressupondo assim aa descentralização do processo decisório”.

Lourenço *et al.*(2015, p. 19) referem que neste âmbito, a PC reveste-se da maior importância pelo impacto que representa para o sentimento de segurança do cidadão. Porém, esta PC não deverá ser apenas restringida a uma atividade policial. Deverá, pelo contrário, ser estudada, planeada, implementada e avaliada a todos os níveis (político, estratégico, operacional e tático). Assim, caberá ao governo, revestido das suas responsabilidades ao nível da SI, determinar a ambição política para esta área primordial do Estado, estabelecendo objetivos tangíveis e mensuráveis. Conforme mencionam, deve “pugnar por uma ligação estreita entre o nível político e o estratégico, para que este, tendo em consideração os meios

existentes, apoie a política com o propósito de não serem fixados objetivos políticos inalcançáveis”.

Assim, neste capítulo faremos uma breve abordagem ao conceito de estratégia e ao planeamento estratégico. Finalizamos este capítulo com o que consideramos necessário para a implementação de uma ENPC.

5.1. O conceito de estratégia

A evolução do conceito de estratégia tem o seu início relacionado com a componente política e militar. Porém, nos dias de hoje, estratégia é um conceito complexo e não unísono que é utilizado em diversas áreas da sociedade, da componente militar à empresarial.

Como afirma Bartholomees (2006, p. 103), apesar das diversas abordagens ao conceito de estratégia e da dificuldade de generalizar uma solução única, todos os pensadores contribuíram de forma específica. Porém, considera que a maior parte das abordagens, tendencialmente, são: (i) orientadas para a guerra e não para o geral; (ii) demasiado restritas ao domínio militar; e (iii) focadas num aspeto único de um problema multidimensional.

Couto (1988, p. 209) define a estratégia como a “ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”. Couto (cit. por Garcia, 2019, p. 78), passado alguns anos, alarga este conceito, passando a definir a estratégia como “a ciência e a arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar objectivos e gerar, estruturar e utilizar recursos tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objectivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo (ambiente agónico)”.

Alves (1998, p. 102) define um conceito de estratégia relacionado com a guerra mas apresenta um outro, particular, em sentido objetivo como “a arte ou actividade que visa a pormenorização da doutrina estratégica escolhida para cada objectivo a atingir – corresponde à concepção estratégica – e o emprego dos meios adequados à realização dessa doutrina – corresponde à execução estratégica”.¹²²

¹²² Retirámos o negrito do original do autor

Dorff (2001, p. 11) menciona que, no ensino na Escola de Guerra do Exército Norte Americano, a definição de estratégia é a relação entre os fins (*Ends*), as modalidades (*Ways*) e os meios (*Means*). Os fins referem-se aos objetivos a alcançar, os meios são os recursos disponíveis para os alcançar e as modalidades referem-se à forma como se organiza e aplica os recursos¹²³.

Para Yarger (2006, p. 1) a estratégia é a arte e ciência de desenvolver e utilizar os instrumentos de poder político, económico, psicossocial e militar, de acordo com as orientações políticas, para criar os efeitos que garantem a proteção ou fazem avançar os interesses nacionais em relação a outros Estados, atores ou circunstâncias. Assim, Yarger (2006, p. 5) introduz de forma simples que a estratégia fornece um plano coerente que completa as lacunas existentes entre as realidades de hoje com o futuro desejado. Tal como Dorff, afirma que a estratégia é o cálculo disciplinado de objetivos abrangentes (*Ends*), modalidades (*Ways*) e recursos (*Means*), dentro dos riscos aceitáveis, para criar resultados futuros mais favoráveis, que de outra forma só surgiriam por acaso ou por outros. Para além disso, é a consideração da relação em como aplicar os recursos para alcançar os resultados desejados num ambiente estratégico específico ao longo do tempo¹²⁴.

Barroso (2008, p. 3), concordando com a definição anterior de Yarger, acrescenta que a estratégia também poderá ser definida como “um processo de resolução de problemas” e que, conceptualmente, a mesma também se define como “a relação entre objectivos, métodos e meios disponíveis”. O mesmo autor acrescenta que a estratégia “serve uma finalidade única: a finalidade do Estado. Uma estratégia de sucesso é baseada na compreensão cabal

¹²³ Como refere Dorff (2001, p. 11), a cada um dos elementos está associada uma questão: (i) O que pretendemos alcançar (fins)?; (ii) Com o quê (meios)?; e (iii) Como (modalidades)?

¹²⁴ Yarger (2006, p. 107 a 110) também afirma nesta publicação que, relativamente à estratégia, existem oito premissas: (i) a estratégia é proativa e antecipatória, procurando controlar o ambiente ao invés de reagir ao mesmo; (ii) a estratégia necessita do estado final desejado (aquilo que se pretende alcançar) para, no contexto interno e externo, desenvolver os objetivos apropriados que conduzam ao mesmo; (iii) a estratégia necessita de identificar um equilíbrio apropriado entre os objetivos a alcançar, as formas de os alcançar e os recursos disponíveis; (iv) a política e a vontade política devem dominar e enquadrar a estratégia; (v) a estratégia é hierárquica, do nível nacional até aos níveis mais baixos, emergindo do topo como consequência de orientações políticas e, caso exista, de uma estratégia nacional de segurança; (vi) a estratégia é abrangente, apesar de poder ser delineada para um aspeto particular deve ter em consideração todo o ambiente estratégico; (vii) a estratégia é desenvolvida através da análise e conhecimento da situação/ambiente estratégico, onde se realçam os aspetos externos e internos que podem contribuir para a definição ou afetar os objetivos específicos, as formas de os alcançar e os recursos a utilizar; e (viii) a estratégia tem associada a si o risco, oferecendo um balanceamento positivo contra o insucesso ou fracasso.

CAPÍTULO V – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE EM PORTUGAL

Uma Estratégia Nacional integrada e transversal

do ambiente estratégico, dos interesses, da política e numa compreensão teórica do que é a estratégia. A teoria da estratégia orienta e disciplina o desenvolvimento e a execução da estratégia”.

Ribeiro (2010, p. 237) define a estratégia como a “ciência e a arte de edificar, dispor e empregar meios de coacção num dado meio e tempo, para se materializarem objectivos fixados pela política, de forma a superar problemas e a explorar eventualidades em ambiente de desacordo”. Ribeiro (2010) apresenta, de igual forma, concepções particulares de estratégia como: (i) um plano, “que representa um direcção, um rumo ou curso de acção escolhido de forma consciente e intencional, ou um conjunto de orientações para lidar com determinadas situação” (Ribeiro, 2010, p. 62); (ii) uma manobra, “que se relaciona com movimentos específicos e deliberados para forçar um contrário a comportar-se de acordo com os interesses de quem os põe em prática” (Ribeiro, 2010, pp. 63, 64); (iii) um modelo comportamental, ou seja, “um conjunto ou fluxo de acções consistentes, intencionais ou não” (Ribeiro, 2010, p. 64); (iv) uma posição, “que permite situar o Estado no seu ambiente” (Ribeiro, 2010, p. 67); e (v) uma perspectiva, que “consiste na forma integrada de perceber o mundo (visão) e num sentido de acção” (Ribeiro, 2010, p. 70)¹²⁵.

Quanto às divisões da estratégia, destacamos para o presente estudo a divisão relativa à estruturação dos meios do Estado, nomeadamente, as formas de coacção.

Alves (1998, pp. 118, 119) refere-se aos ramos da estratégia, nomeadamente, quanto à estruturação e meios do Estado como: (i) Estratégia Total, “a de posição mais elevada em contacto com a Política”; (ii) Estratégias Gerais, correspondendo a “cada um dos sectores ou domínios de interesse” (económico, militar, diplomático, política, entre outros) tendo por função “repartir, combinar e coordenar as tarefas que, em vista da missão fixada e dos seus condicionamentos, deverão ser executadas no âmbito do sector respectivo”; e (iii)

¹²⁵ Mintzberg (1987) estabelece a definição de estratégia em cinco componentes. Define-a como: (i) um plano, algo que, de forma intencional e consciente, nos apresenta as modalidades de ação ou um roteiro para o futuro, orientando a organização para lidar com qualquer situação, alcançar os seus objetivos, prevenindo as adaptações necessárias durante a implementação; (ii) uma manobra, como uma forma específica cuja a intenção é suplantar um oponente ou competidor; (iii) um padrão, relacionada com a consistência do comportamento ao longo do tempo, de forma intencional ou não; (iv) uma posição, como forma de posicionamento de uma organização no ambiente em que a mesma se insere e as relações entre o contexto interno e externo à mesma; e (v) uma perspectiva, a forma como uma organização percebe o ambiente que a rodeia, sendo essa percepção partilhada por todos os membros da mesma através das suas intenções e/ou ações.

Estratégias Particulares, que surgem em cada uma das Estratégias Gerais, sendo exercidas por “sectores limitados correspondentes à utilização dos seus meios específicos ainda que sempre de larga projecção”.

Barrento (2010, pp. 122, 123) menciona, que em termos de abrangência, a estratégia total é “aquela que se pratica no vértice do pensamento e da acção estratégica, ao nível da política” fazendo a “coordenação das estratégias gerais de modo que elas possam concorrer para os objetivos desejados” exercendo “um controlo a nível superior para evitar erros e corrigir desvios”. Quanto às estratégias gerais relacionadas, p. ex., com a política ou economia, afirma que, cada uma, trata de “uma quota-parte da acção estratégica global” tendo objetivos mais claros, maior “pormenorização dos planos, a ligação aos recursos, a proximidade da conduta da acção”. Acrescenta, que no âmbito de uma estratégia de política interna, se enquadra, entre outras, a “diminuição da criminalidade”. No que concerne a estratégias particulares, o autor apenas identifica as que se enquadram na estratégia geral militar (terrestre, marítima, aérea e conjunta).

Dias e Sequeira (2015, p. 93) utilizam o critério das formas de coação, referindo a existência da Estratégia Total, as Estratégias Gerais e as Estratégias Particulares ou Setoriais. Assim, tal como os autores mencionam, “no patamar mais elevado (vértice da pirâmide) concebe-se a estratégia, estabelecendo-se finalidades, difundindo orientações e determinando missões para o nível inferior”, coordenando as estratégias gerais. No caso das Estratégias Gerais, temos o “esforço de cumprir com o estabelecido e com as orientações emanadas do nível superior, assim como espalhar, combinar e coordenar, quando e se ajustado, a diferente tipologia de acção consoante os domínios de actividade nas diferentes áreas”. Já as Estratégias Particulares ou Setoriais, têm função idêntica às anteriores num patamar, porém, mais baixo. Ou seja, num nível ou patamar “onde é preponderante a execução (estratégica)”.

Garcia (2019, pp. 78, 79) entende a estratégia,

“que é antecipatória e pró-activa, na sua essência e em sentido lato, consistindo na escolha do melhor caminho para se atingir um determinado objectivo com os meios (de hard e soft power) disponíveis, procurando no jogo dialéctico minimizar sempre

as vulnerabilidades, maximizar as potencialidades e neutralizar as ameaças, tendo a sua aplicação num ambiente hostil ou competitivo, ou seja, em ambiente agónico”¹²⁶.

5.2. O planeamento estratégico

Couto (1988, p. 305), realça que apenas apontando a

“finalidades logicamente concebidas e estabelecidas, explorando e canalizando devidamente as linhas de força que as podem favorecer, contornando ou preparando-se com oportunidade para enfrentar aquelas que se podem opor a essas finalidades, através de processos derivados de uma estratégia racionalmente estabelecida, o homem poderá ser responsável e, em grande parte, senhor do seu destino”.

Alves (1998, p. 139) afirma que o planeamento estratégico “engloba o conjunto de actividades de estudo e de decisão desenvolvidas nos mais altos escalões políticos e estratégicos” com a finalidade de fixar os objetivos alcançar e “definir os meios e as medidas necessárias à sua realização”.

Barroso (2008, p. 9) afirma que “as unidades políticas visam a prossecução de duas finalidades fundamentais, a segurança e o desenvolvimento”. Assim, como refere este autor, à política, com a finalidade de resguardar e concretizar aquelas finalidades, é exigido o estabelecimento dos “Objectivos Políticos Concretos de acordo com os interesses nacionais e a conjuntura”. O planeamento estratégico, como processo, procura definir os objetivos de médio/longo prazo e os objetivos atuais, cuja responsabilidade de definição é da “Política e da Estratégia, embora esta última seja instrumento da primeira (como conselheira)”.

Gomes (2017, p. 137) estabelece, que “o processo de planeamento estratégico pode ser considerado em duas dimensões: os procedimentos (passos a dar) e as ferramentas disponíveis”. Assim, tal como este autor menciona, o processo assenta em três fases: (i) análise da posição estratégica; (ii) formulação de planos estratégicos e (iii) implementação da estratégia. Complementarmente, Gomes (2017, p. 143) afirma que o planeamento

¹²⁶ Retirámos o negrito do original

estratégico “significa um sistema de planeamento estruturado” existindo, desta forma, a “necessidade de identificar objetivos, analisar o meio envolvente e os recursos organizacionais para que assim se possam desenvolver e seleccionar opções estratégicas”. Assim, o “processo selecionado é, então, implementado”.

Como anteriormente referido por Ribeiro (2010, p. 62) quando afirma que a conceção particular de estratégia como processo traduzida num plano, é importante destacar que a estratégia terá de obedecer a dois requisitos que se consideram fundamentais: (i) “ser elaborada de forma consciente e objectiva antes da acção a que se aplica”; e (ii) “conhecer a mente do estrategista, para se perceber o real significado das suas intenções”.

No que concerne ao planeamento estratégico, Barrento (2010, pp. 180, 181) afirma que “deve ser *cuidado, permanente e actual*” e, tendo em consideração a escassez de recursos, deverá existir a preocupação de “os aplicar da melhor forma e as decisões a tomar têm que estar fundamentadas na situação e serem conscientes”. Adicionalmente, o autor afirma que o planeamento possibilita a atribuição de “dados para a escolha e coordenação das várias estratégias gerais a utilizar” e fornece um “quadro de controlo com referências temporais, com metas, com prazos”, permitindo efetuar os ajustes considerados necessários, ao longo do tempo, tendo em vista alcançar os objetivos.

Assim, Barrento (2010, pp. 193, 194) conclui que o planeamento deverá, entre outros aspetos: (i) “ter uma definição muito clara dos objetivos que deverão ser atingidos, objetivos esses que decorrem de um planeamento político feito a montante”; (ii) na componente política considerar dinamicamente a situação “internacional e nacional, identificar as nossas potencialidades e vulnerabilidades”; (iii) ser enquadrado por objetivos e diretivas políticas claras; e (iv) ser contínuo refazendo “o estudo em permanência e, a partir dele, redefinir sempre que necessário as orientações estratégicas”.

Santos (2011, p. 8) define o planeamento estratégico como um “processo ou modo sistemático de gerir a mudança e de criar o melhor futuro possível para uma determinada organização, entidade, empresa ou território”. Para além disto, menciona que é um “processo criativo para identificar e realizar as ações mais importantes para a sustentabilidade do sistema, tendo em conta os respectivos pontos fortes e fracos, conjugados com as ameaças e as oportunidades futuras que se lhe apresentam”.

Dias e Sequeira (2015, p. 160) afirmam que o planeamento estratégico, como o próprio nome indica, “terá como consequência a elaboração de um plano estratégico” que na prática poderão assumir designações como “Leis de Programação, Orçamentos Gerais do Estado, Grandes Opções do Plano, Leis de Infraestruturas, programas nucleares, entre inúmeras possibilidades e tendo em conta até, enquadramentos legislativos e normativos” Acrescentam que qualquer plano apenas “configura condições de viabilidade, desde que as hipóteses consideradas sejam e/ou se mantenham válidas”.

5.3. A definição e implementação de uma ENPC

É importante mencionar novamente que Portugal, à luz dos critérios globais da GPI, é classificado como um dos países mais pacíficos do mundo. Entre os vários critérios que definem esta classificação temos p. ex.: (i) a perceção da criminalidade; (ii) polícia; (iii) crime violento; (iv) despesas militares; (v) conflitos internos; (vi) refugiados; e (vii) armas nucleares. Desta forma, pelos critérios utilizados e de forma global, sem dúvida que Portugal é um país pacífico, mas consideramos exagerado utilizar estes dados para afirmar que Portugal é um país seguro.

Consideramos que Portugal, tal como tantos outros países, tem os seus problemas de segurança. Porém, a utilização da classificação do GPI poderá ser limitativa para a tomada de decisão numa área fundamental em qualquer democracia, como é a segurança.

Referimos estes aspetos acima pela possibilidade de se considerar desnecessária a definição e implementação de uma ENPC porque Portugal já é considerado um país seguro. Porém, a ENPC, como qualquer estratégia que se pretenda implementar, acarreta o estabelecimento de objetivos, planeamento atempado, união de esforços, economia de meios, coordenação e perspetiva de resultados a médio/longo prazo com impactos positivos na segurança e, consequentemente, na economia e desenvolvimento do nosso país.

Para a definição e implementação de uma ENPC consideramos que, *à priori*, existe a necessidade de criar as condições que a possibilitem operacionalizar. A definição de uma ENPC sem que estejam asseguradas estas condições prévias, dificultará a sua implementação e operacionalização podendo acarretar, p. ex., custos desnecessários, descoordenação, e a definição de objetivos inatingíveis.

Fruto do presente trabalho, consideramos ser possível identificar estas condições prévias, compreendendo que a definição e implementação de uma ENPC será a abordagem natural a efetuar em consequência da necessidade duma resposta abrangente e integrada à criminalidade.

Assim, as condições prévias necessárias identificadas ao longo do trabalho são:

1. Integração da ENPC numa estratégia de SI;
2. Definição do espetro de PC, em termos de abrangência e alcance;
3. Definição de uma estrutura, descentralizada e desconcentrada, com uma autoridade ou organismo central;
4. Identificação dos atores com responsabilidades na PC e os parceiros;
5. Capacitação e atribuição de competências/responsabilidades ao nível local;
6. Identificação dos grupos vulneráveis;
7. Pesquisa e desenvolvimento com suporte do mundo académico;
8. Definição da estrutura/entidade/organismo responsável pela monitorização e avaliação da ENPC e dos programas implementados;
9. Garantia de sustentabilidade das políticas governamentais de prevenção e da ENPC;
10. Implementação de mecanismos que permitam a estabelecer interdependências com a criminalidade organizada e a recolha e implementação de boas práticas.

Desta forma, iremos abordar cada uma das condições acima expostas.

Não querendo aprofundar este aspeto, uma vez que não é objetivo deste trabalho, consideramos importante que a ENPC integre uma estratégia de SI. A atividade de SI, exercida em domínios como a segurança e ordem pública, a IC, as informações e a PC, deverá ser alvo de uma estratégia própria conforme identificado por alguns autores.

Assim, de forma ideal, considera-se que a estratégia de SI deverá integrar como um dos seus eixos a PC. No entanto, este domínio poderá ser alvo de uma estratégia própria conforme demonstrado no caso francês, anteriormente analisado.



Figura 7 – Domínios da atividade de SI.

Fonte: própria

Relativamente à definição do espectro da PC, em termos de abrangência e alcance, conforme é possível constatar ao longo do presente trabalho, a criminalidade requer uma visão integradora com uma amplitude que abranja os seus fatores criminógenos e protetivos até aos seus efeitos e consequências. Entendemos que esta visão integradora possibilita a compreensão do fenómeno da criminalidade de forma global, permitindo aplicar diferentes tipologias de prevenção (ou um conjunto delas) e responder de forma mais eficaz e eficiente.

Reconhecemos que, apesar desta visão integradora do fenómeno, a criminalidade nunca irá desaparecer. Para cada tipologia de crime ou fenómeno criminal, existem diferentes e possíveis respostas. Porém, o conhecimento da abrangência e alcance da PC poderá melhorar o foco nos objetivos a alcançar, nos esforços a desenvolver e na priorização das necessidades, não invalidando que existam respostas mais específicas para determinados tipos de crimes (p. ex. violência doméstica).

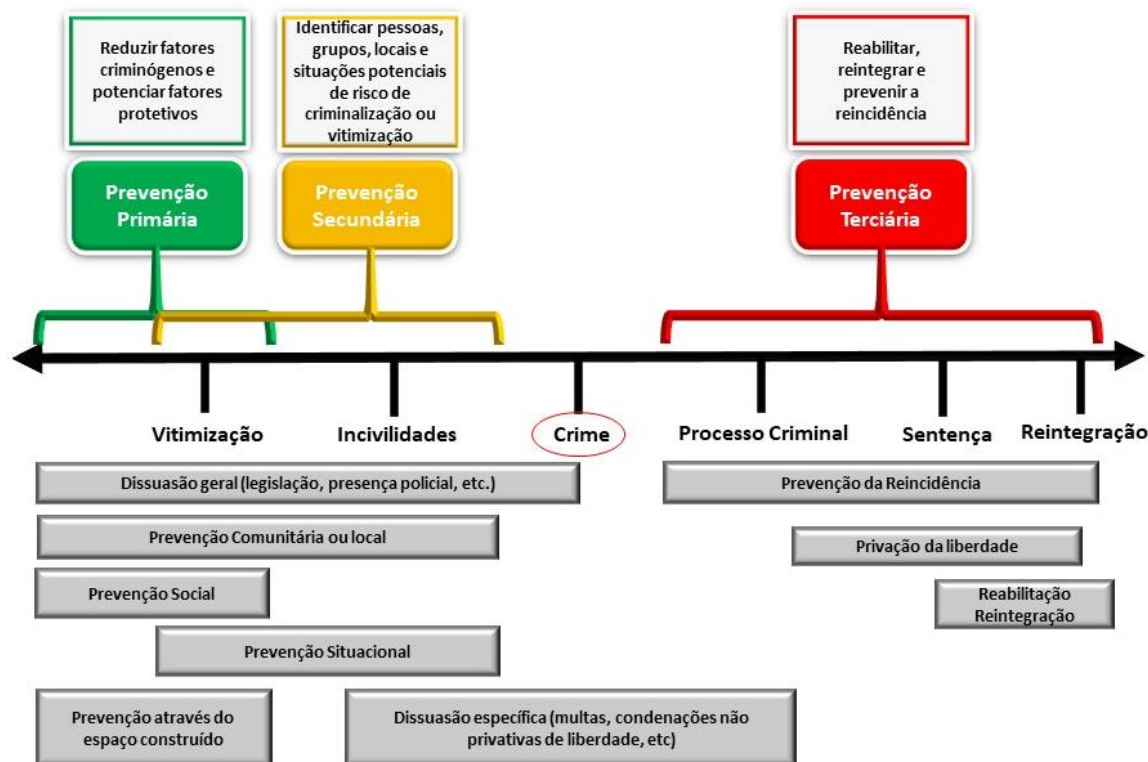


Figura 8 – Espetro da prevenção, abrangência e alcance.

Fonte: própria

Relativamente à definição de uma estrutura, descentralizada e desconcentrada, com uma autoridade ou organismo central, tal como identificado no caso francês, possibilita a unidade de esforços, coordenação, foco nos objetivos, monitorização, responsabilização e avaliação tanto de uma ENPC como de todas as ações e programas implementados no âmbito da prevenção.

Consideramos que uma estrutura de PC, descentralizada e desconcentrada permite autonomizar o nível local (elemento chave e primordial) para aplicar e operacionalizar programas e ações de prevenção adaptadas à sua realidade específica. Assim, pelo facto de não existir uma estrutura centralizada e concentrada, o nível local¹²⁷ detém duas possibilidades: (i) aplicar programas e ações de prevenção enquadradas nos objetivos de uma ENPC; ou (ii) aplicar programas e ações de prevenção, que embora não enquadrados na

¹²⁷ Considera-se para estes efeitos o nível local em sentido lato, ou seja, poderá ser um distrito, município, cidade ou bairro.

CAPÍTULO V – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE EM PORTUGAL

Uma Estratégia Nacional integrada e transversal

ENPC, são específicos da sua realidade (p. ex. furto em interior de residências durante o período de veraneio no Algarve ou carteiristas nas zonas turísticas de Lisboa).

Uma ENPC estabelecerá os objetivos a alcançar, em determinado período temporal, ao nível nacional. O comprometimento com os objetivos (definidos ao nível político-estratégico), os meios aplicados (principalmente financeiros), os diversos atores e parceiros envolvidos, e a necessidade de apresentação de resultados, entre outros motivos, requerem monitorização de progresso, responsabilização e coordenação. Consideramos que para tal, está identificada a necessidade de uma autoridade ou organismo central que permita a implementação e operacionalização da ENPC, e a sua permanente monitorização, coordenação de esforços, e apoio ao nível local, atores e parceiros.

Assim, esta autoridade ou organismo central, tal como no caso francês, terá a responsabilidade de, entre outras que possam ser atribuídas, fixar as orientações de política governamental no âmbito da PC, assegurar a sua implementação através de uma ENPC, coordenar as ações dos diversos atores e parceiros envolvidos, atribuir financiamento de programas e ações, apoiar e dinamizar o nível local, difundir boas práticas, resultados e estudos académicos, e promover a formação.

O nível ou composição adotado para esta autoridade ou organismo central, conforme identificado no caso francês, poderá ser de uma comissão interministerial com a nomeação de um secretariado. P. ex., com o envolvimento atual dos Ministérios da Administração Interna, da Saúde, da Educação, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, das Infraestruturas e Habitação, da Justiça, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. No entanto, conforme adotado por outros países, poderá ser supraministerial (tipo conselho nacional no Canadá) ou coordenado por um ministério (*Home Office* no Reino Unido).

Independentemente do nível ou composição adotada, é importante realçar que esta autoridade ou organismo central deverá estar ao nível político-estratégico, garantido a continuidade das políticas governamentais de PC (independentemente dos partidos políticos que componham o governo), providenciando liderança, interligação entre setores do governo e a sociedade civil, desenvolvimento, implementação e monitorização da ENPC e atribuição/gestão dos recursos financeiros destinados à prevenção.



Figura 9 – Autoridade ou organismo central na PC

Fonte: própria¹²⁸

O fenómeno da criminalidade, conforme visto anteriormente, exige uma abordagem multidisciplinar se pretendermos responder de forma integrada. Para além disto, a definição e implementação de uma ENPC exige a identificação dos atores com responsabilidades inerentes na área da prevenção (p. ex. municípios ou FS) tal como os parceiros que poderão contribuir de forma significativa (p. ex. ONG ou segurança privada).

Cada um destes atores e parceiros, no campo da PC, terá as suas responsabilidades e contributos. Poderão ser contributos, p. ex., na liderança de programas e ações de prevenção, operacionalização dos mesmos, ações de formação ou implementação de sistemas de videovigilância. Dependendo da política governamental de PC, da estratégia a definir e

¹²⁸ Imagem de Portugal Continental retirada de https://pt.wikipedia.org/wiki/Portugal_Continental

CAPÍTULO V – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE EM PORTUGAL

Uma Estratégia Nacional integrada e transversal

implementar, das prioridades, medidas e metas estabelecidas, todos os atores e parceiros identificados terão as suas responsabilidades.

Tendo presente o espectro da PC, a sua abrangência e alcance, consideramos ser possível identificar diversos atores e parceiros com responsabilidades e contributos no âmbito da PC conforme o exemplo da figura abaixo.

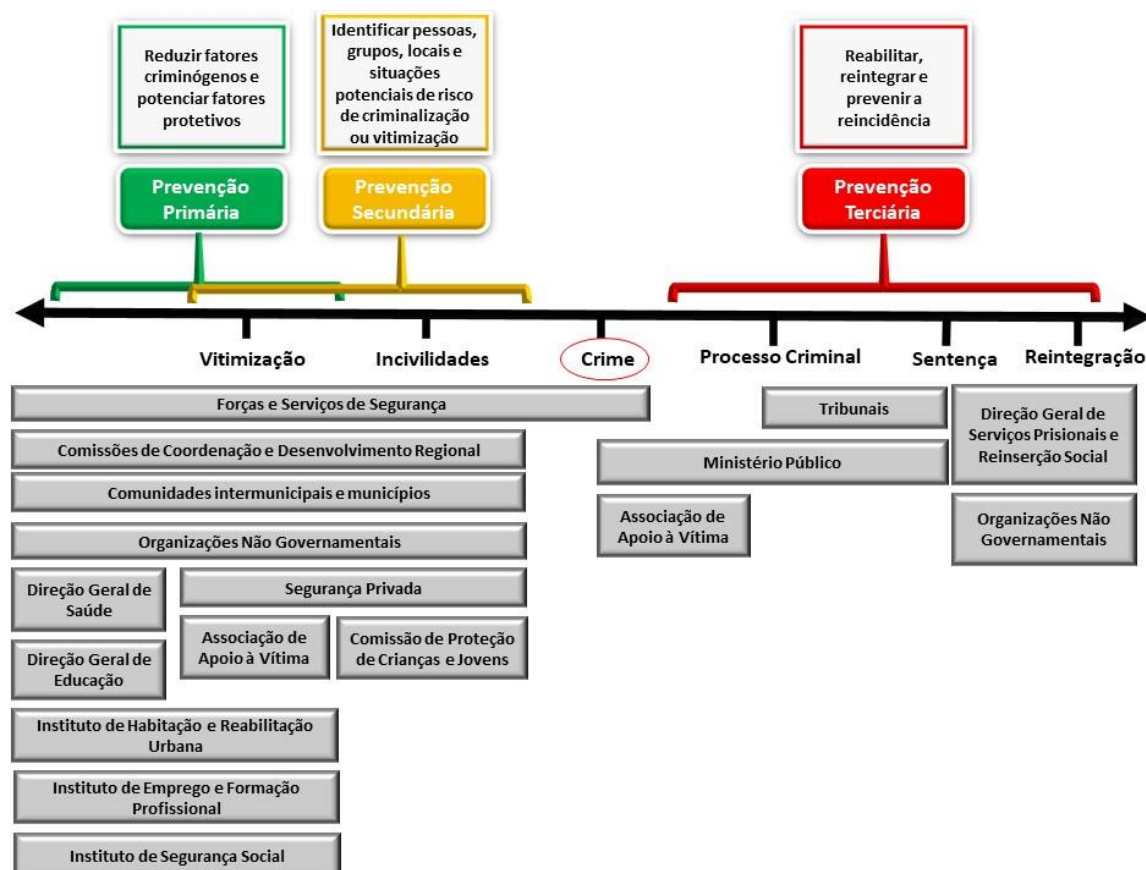


Figura 10 – Atores e parceiros no espectro da prevenção (exemplo).

Fonte: própria

A capacitação e atribuição de competências/responsabilidades ao nível local, encontram-se interligadas com a definição da estrutura, desconcentrada e descentralizada anteriormente mencionada. O presente trabalho identifica o nível local como chave e prioritário na PC. É o nível mais próximo do cidadão e que melhor conhece a sua realidade e problemas particulares. A ENPC, sendo enquadradora e de âmbito nacional, orienta o nível

local para os objetivos político-estratégicos a alcançar. Porém, tal como no caso francês, não deverá retirar a iniciativa local no campo da prevenção.

A realidade local (bairro, vila ou cidade) requer, de igual forma, respostas adaptadas aos seus problemas específicos de criminalidade. Porém, tal como mencionado acima, consideramos que existe a necessidade de coordenação a determinado nível. Durante o trabalho, identificámos como exemplo os CMS que consideramos fundamentais neste aspeto em particular. Os CMS estão também previstos na realidade francesa, porém, nesta existem outros patamares (distrital e CIPDR).

É neste sentido que consideramos importante interligar a capacitação do nível local com a estrutura, descentralizada e desconcentrada. Desta forma, existe a necessidade de identificar um patamar intermédio que permita criar a ligação à autoridade ou organismo central anteriormente identificado. Consideramos relevante neste ponto, para além dos municípios, destacar o eventual papel que poderão desempenhar as entidades intermunicipais¹²⁹ ou as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional¹³⁰. A ser criado um patamar intermédio, e com o objetivo de autonomizar, descentralizar e desconcentrar, teria responsabilidades, p. ex., de coordenação, de garantia de continuidade das políticas governamentais de PC, de apoio à operacionalização da ENPC e de interligação com a autoridade ou organismo central para a prevenção.

Para além do referido, consideramos que deverá existir um enquadramento normativo na legislação portuguesa para a atribuição de competências/responsabilidades nos diversos patamares. Destarte, é simultaneamente importante que tanto o patamar intermédio como o local tenham a capacidade de operacionalizar os objetivos de uma ENPC. Para esta capacitação consideramos essencial a atribuição de recursos financeiros (pelo governo) destinados a apoiar as ações e programas especificamente relacionados com a ENPC, aposta na formação, atribuição de ferramentas ou metodologias que permitam a monitorização, avaliação, recolha de lições apreendidas e aplicação de boas práticas.

¹²⁹ Conforme a Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico

¹³⁰ Conforme o DL n.º 228/2012 de 25 de outubro que aprova a orgânica das comissões de coordenação e desenvolvimento regional.



Figura 11 – Capacitação do nível local com apoio de um patamar intermédio

Fonte: própria¹³¹

Outro aspeto relevante, para além da identificação dos atores com responsabilidades na prevenção e os parceiros, é a identificação dos grupos vulneráveis ao fenómeno da criminalidade. Como identificado no caso francês, a sua ENPD 2020-2024 possui dois eixos relacionados, respetivamente, com os jovens e as pessoas vulneráveis.

Desta forma, consideramos que deverão existir objetivos claros direcionados para as crianças e jovens, no geral, e nos que mais se encontram expostos à criminalidade e vitimização, em particular. Complementarmente, esta aposta deverá ser direcionada para as famílias como núcleo chave na prevenção. As áreas da habitação, da saúde, da educação, do apoio social, entre outras, são determinantes. De igual forma, a identificação prematura de crianças e jovens em risco de vitimização ou criminalização, complementada pelo apoio na procura de alternativas e na reabilitação poderá representar um investimento a médio/longo prazo, com resultados positivos na nossa sociedade.

Consideramos que a identificação de grupos vulneráveis deverá também prever o apoio direcionado às vítimas de crime. Por um lado, através da sensibilização e informação da população em geral como forma de prevenção da vitimização e, por outro lado, um apoio contínuo no período posterior ao crime. Pelos impactos e danos causados à vítima e à

¹³¹ Imagens de Portugal retiradas de https://pt.wikipedia.org/wiki/Comiss%C3%A3o_de_Coordena%C3%A7%C3%A3o_e_Developimento_Regional e <https://www.apontamentosnanet.com/tag/comunidades-intermunicipais/>.

sociedade, consideramos que para a definição e implementação da ENPC é importante destacar este aspeto.

Assim, conforme constatámos no presente trabalho, os grupos vulneráveis podem ser as crianças e jovens, famílias, mulheres, idosos, entre outros. Consideramos que é importante compreender a realidade única do país e direcionar esforços para os grupos vulneráveis da nossa sociedade, como forma de objetivar a ENPC no seu alcance.

Em termos de pesquisa e desenvolvimento na área da PC, consideramos fundamental o suporte do mundo académico. Conforme identificado no caso francês, sob tutela do PMF temos o INAESJ que comporta o ONDRP. Por um lado, o Instituto com maior destaque nos domínios da formação, estudo, pesquisa, observação e análise estratégica em matérias de segurança interna, e outras áreas. No caso do Observatório (2020), possui a missão de produzir e difundir estatísticas relativas à delinquência, respostas penais e tudo o que possa estar relacionado com a segurança. Para além disto, produz estudos sobre a evolução do fenómeno criminal e difunde os resultados dos seus estudos através de publicações regulares.

Consideramos que o exemplo francês demonstra dois aspetos. Por um lado, a preocupação ao mais alto nível (político-estratégico) com a área da segurança (onde se inclui a prevenção), existindo uma aposta clara na pesquisa, estudo, formação e desenvolvimento em todas as temáticas a si ligadas. Por outro lado, a centralização na recolha de dados, análise estatística, elaboração de estudos e difusão de resultados num observatório, permite uma uniformização e partilha de conhecimento nas diversas temáticas.

No caso específico da PC, o suporte do mundo académico através da pesquisa, formação, estudos e difusão de resultados possibilita melhores políticas governamentais, a definição de uma ENPC apoiada em conhecimento, permite uma análise dos programas e ações adotadas no âmbito da prevenção, e possibilita a partilha de conhecimento, entre outros aspetos.

O caso francês também nos demonstrou a necessidade de implementar formas de monitorização, avaliação e sustentabilidade no campo da PC.

A monitorização, que permita no espaço temporal, verificar se as medidas tomadas estão a ser corretamente aplicadas a fim de evitar desvios que impossibilitem alcançar os objetivos de uma ENPC, que garanta a responsabilização, quer ao nível da liderança quer ao

CAPÍTULO V – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE EM PORTUGAL

Uma Estratégia Nacional integrada e transversal

nível financeiro, e que permita efetuar uma correta avaliação dos impactos finais. Esta monitorização permanente deverá permitir, atempadamente, tomar medidas corretivas para que a ENPC alcance o sucesso.

No caso da avaliação, interessa destacar a mensuração dos resultados obtidos tanto pela ENPC como por todos os programas e ações no âmbito da prevenção. Esta avaliação permitirá constatar o que resulta, se os objetivos inicialmente propostos foram alcançados, se houve impactos positivos (médio/longo prazo) e a responsabilização de todos os intervenientes.

Assim, consideramos que a monitorização e avaliação deverá acompanhar a estrutura descentralizada e desconcentrada acima mencionada, em que cada nível exerce estas funções com diferentes responsabilidades sob orientação de uma entidade/organismo central, ao nível nacional, que permita a uniformização de procedimentos, recolha e interpretação de dados, entre outros.

Complementarmente, deverá ser garantida a sustentabilidade, ao longo do tempo, das políticas governamentais de prevenção e da ENPC. Os resultados e impactos de uma aposta na PC poderão surgir anos após o seu início, tendo os objetivos de ser encarados para o médio/longo prazo. Este aspeto requer um apoio permanente ao longo do tempo a fim de se evitar, p. ex., programas que têm de ser interrompidos por falta de financiamento ou os impactos das mudanças de governo e crises políticas.

Desta forma, a sustentabilidade deverá ser garantida pelo carácter permanente: (i) do apoio ao nível intermédio e local; (ii) da implementação de medidas e programas; (iii) da coordenação, monitorização, avaliação, pesquisa e desenvolvimento. Esta sustentabilidade, conforme mencionado anteriormente no presente trabalho, implica o permanente financiamento. Conforme verificado no caso francês, o FIPD destina-se a financiar todos estes aspetos relacionados com a ENPD, sendo delegado aos respetivos níveis subalternos para esses efeitos. Porém, com a correspondente responsabilização da sua aplicação correta, uma vez que se trata de fundos públicos.

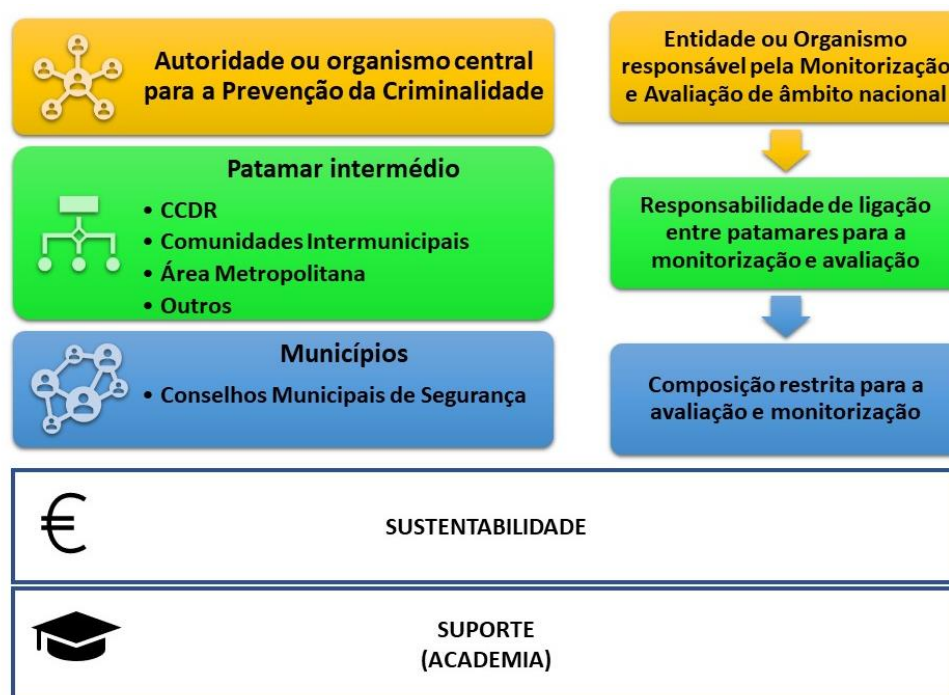


Figura 12 – Monitorização, avaliação, sustentabilidade e suporte da ENPC

Fonte: própria

Por último, tal como referido anteriormente por diversos autores, a criminalidade de massa constitui-se como uma primeira etapa para a criminalidade violenta e organizada. Para além deste aspeto, o mundo globalizado em que vivemos não nos permite viver em total isolamento. Desta forma, a criminalidade organizada também atravessa as nossas fronteiras.

Damos como exemplos, entre outros, a REPC, o *International Centre for the Prevention of Crime* ou a UNODC que produzem diversas publicações, estudos e boas práticas. Na REPC, p. ex., o Despacho n. 9404/2016 veio alargar a representação alternada de Portugal entre os ministérios da Administração Interna e da Justiça possibilitando o “incremento da articulação e cooperação interministerial” e o alargamento das “matérias abordadas nesta plataforma”.

Desta forma, consideramos ser importante a implementação de mecanismos que permitam estabelecer as interdependências da criminalidade de massa e a criminalidade organizada bem como, formas de recolha, difusão e implementação de boas práticas internacionais, no campo da PC, que possibilitem um melhor conhecimento desta temática.

CAPÍTULO V – A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE EM PORTUGAL

Uma Estratégia Nacional integrada e transversal

São estas as condições gerais prévias que consideramos necessárias adotar para, assim, se definir, implementar e operacionalizar uma ENPC que se pretende integradora, abrangente, multidisciplinar e transversal como garantia de um Portugal cada vez mais seguro.

A Segurança em Portugal:

*Contributo para a implementação de uma **E**stratégia Nacional de **P**revenção da Criminalidade*

CONCLUSÕES

CONCLUSÕES

Conclusões

Nesta parte final, pretendemos apresentar as principais conclusões baseadas na componente teórica relativa à PC e na investigação efetuada. Apresentaremos de forma concisa as conclusões que se destacam ao longo do estudo, procurando responder à questão central, às questões derivadas e apresentando as principais limitações e recomendações identificadas.

O presente estudo teve por intenção responder à nossa questão central, ou seja, se em Portugal deverá ser definida e implementada uma estratégia de PC de âmbito nacional. Para o efeito, e com base no objetivo geral e objetivos específicos do presente estudo, procuraremos responder às quatro questões derivadas consideradas anteriormente.

O Estado tem por fins últimos, a Segurança, a Prosperidade e o Bem-estar. Estes fins são interdependentes não sendo possível alcançar cada um deles, de forma equilibrada, na ausência dos outros. Na forma equilibrada de alcançar estes fins últimos, o papel do Estado é fundamental. Conforme afirmam diversos autores, a globalização (p. ex. relacionada com os aspetos económicos e tecnológicos), as interdependências (p. ex. nos aspetos económicos e políticos na UE) e o multilateralismo (p. ex. nos aspetos relacionados com a defesa militar na Organização do Tratado do Atlântico Norte), tornam complexas as relações entre Estados, esbatendo fronteiras físicas, distâncias e tempo, transferindo competências em determinadas áreas para entidades supranacionais, e impedindo um total isolamento sem sofrer os impactos inerentes ao mesmo.

A Segurança, fim último do Estado, é abrangente e relacionada com variadíssimos aspetos como, p. ex., a economia, defesa militar, segurança interna, diplomacia, entre outros. Porém, devido aos três aspetos referidos no parágrafo anterior, o Estado deixa de ter a capacidade de por si só garantir a sua própria segurança e dos cidadãos. Exemplos disto, são os efeitos provocados pelo terrorismo ou a criminalidade organizada transnacional que impactam na vida interna de cada Estado. Estes dois exemplos, são alvos de preocupação e estratégias de combate ao nível transnacional. Porém, possuem impactos distintos na realidade interna de cada país.

É nesta realidade interna, que cada Estado ainda possui a capacidade de delinear estratégias e respostas que garantam a segurança, tanto sua como dos seus cidadãos.

CONCLUSÕES

Destarte, apesar da complexidade e abrangência do próprio conceito de segurança, mais relacionado com o objeto que se pretende segurar, é inquestionável o papel fundamental do Estado. No caso da atividade específica de SI, verificámos que um dos seus domínios fundamentais é a PC, para além da segurança e ordem públicas, as informações e a investigação criminal.

A PC, tal como o conceito de segurança, é difícil de definir. O fenómeno criminal é, de igual forma, complexo e abrangente, sendo utópico considerar que algum dia o mesmo deixará de existir. Este fenómeno é estudado através de diversos prismas. Dependendo, p. ex., do prisma ou do ponto de vista de quem o estuda (p. ex. um criminólogo, um magistrado ou um polícia), ou do objeto de estudo (p. ex. criminoso, vítima ou locais), diferentes conceitos se aplicam à PC. A PC envolve de forma abrangente e transversal, entre outros aspetos, o estudo dos fatores potenciadores do crime, a adoção de medidas de combate a estes, as ações adotadas pelas FS na redução de um crime específico (p. ex. furtos em interior de residência) ou num local específico (p. ex. roubos por esticção em determinada rua) e as medidas repressivas (p. ex. operações policiais ou sentenças penais de privação da liberdade). Essencialmente, visa prevenir a ocorrência do crime num momento imediato ou na sua prática futura (médio/longo prazo) e reduzir os seus impactos (sociais, económicos, entre outros) na sociedade.

É possível desta forma confirmar que o Estado desempenha um papel central neste domínio. A PC contribui, de forma complementar com os outros domínios, para a Segurança, Prosperidade e Bem-estar. O fenómeno criminal é gerador de impactos negativos na sociedade, sendo a segurança um fator determinante para aspetos relacionados, por exemplo, com o turismo, o investimento económico e o desenvolvimento. A prevenção deste fenómeno, apesar de não o extinguir, permite a mitigação de várias das suas consequências e efeitos associados, possibilitando a construção e cimentação de sociedades mais justas e seguras para o exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Para tal, relativamente à *QD 1. “Qual o papel do Estado na PC?”*, consideramos se centra essencialmente no seguinte:

- (i) No investimento em PPS, de médio/longo prazo, com foco na PC;

- (ii) Na implementação do planeamento estratégico com o estabelecimento de objetivos e prioridades na área da prevenção, que permitam responder às necessidades, incertezas, perceções e sentimentos relativos à segurança dos cidadãos;
- (iii) Na capacitação das suas forças e serviços de segurança e do sistema de justiça criminal para o exercício das suas funções específicas relacionadas com a PC;
- (iv) No desempenho de um papel central de coordenação e estabelecimento de parcerias com os diversos setores da sociedade civil que permitam complementar a resposta pública;
- (v) Na aposta clara nas diversas áreas sociais relacionadas com a educação, habitação, saúde, entre outras; e
- (vi) Na garantia de sustentabilidade das suas PPS e das suas estratégias, que permitam alcançar os objetivos e prioridades estabelecidas, independentemente dos partidos políticos que exercem a governação.

As condições socioeconómicas no seio da família, o consumo de álcool e substâncias ilícitas, o espaço construído e o ambiente físico, a oportunidade proporcionada (hora, local, potencial criminoso, potencial vítima e ausência de vigilância) e as características do foro psicológico, são algumas, entre muitas, das causas e motivações apresentadas por diversos autores para justificar a prática criminal. Estas causas ou motivações, conforme constatámos, estão associadas a fatores criminógenos. Porém, a explicação para o fenómeno criminal não depende exclusivamente destes fatores uma vez que a sua existência não significa, necessariamente, uma relação de causa-efeito. Ou seja, os fatores criminógenos possíveis de ser estudados e identificados como potenciadores da criminalidade, de forma isolada ou conjugada, não acarretam obrigatoriamente uma influência negativa sobre um qualquer indivíduo e, por consequência, o mesmo se torna num criminoso.

No entanto, o conhecimento destes fatores e do efeito exponencial da sua combinação, poderá resultar numa melhor capacitação dos diversos atores da PC para a elaboração de respostas interventivas atempadas e prematuras que incrementem os fatores protetivos. Uma

clara aposta nestes permitirá exercer uma resposta muito mais profunda, junto à raiz de qualquer problema de criminalidade.

Não é possível explicar todo o fenómeno criminal apenas com estes fatores criminógenos. A abrangência deste fenómeno não nos permite, através da adoção de determinadas ações ou medidas interventivas, resolver todos os problemas de criminalidade de um país. Isto deve-se ao facto do fenómeno em si, ser um fenómeno social. Assim, consideramos necessário o conhecimento abrangente do mesmo. Por vezes, o foco ao dirigir-se mais para as consequências e efeitos da criminalidade do que propriamente para o estudo das suas causas, poderá representar tanto a aplicação dispendiosa de recursos sem necessariamente obter os resultados desejados, como limitações, no tempo e no espaço, na capacidade de resposta.

Compreender a abrangência do fenómeno criminal implica estudar o espectro completo, desde as causas e motivações às consequências e efeitos. Conforme verificámos, o sentimento de insegurança e o medo do crime são alguns dos seus efeitos. Aquele sentimento apresenta-se como difícil de estudar pois depende intrinsecamente das vivências, experiências e perceções de cada um de nós. Alguns autores identificam, que em determinados países, apesar das estatísticas criminais demonstrarem uma redução da criminalidade, o sentimento de insegurança mantém-se elevado. No caso do medo do crime, o mesmo representa grande parte da fatia de contribuição para aquele sentimento, porém a percepção de segurança varia de pessoa para pessoa. O desemprego, as crises económicas, as pandemias, entre outros aspetos, também são potenciadores do sentimento de insegurança.

Assim, constatámos que existem diversos estudos deste fenómeno com autores focalizados ou na sua globalidade ou em casos particulares (p. ex. causas socioeconómicas, aspetos no desenvolvimento humano, no ambiente físico e no espaço construído, na oportunidade, nas crianças e jovens, entre outros). É fruto dos diversos estudos efetuados que se adaptam tipologias possíveis de PC, onde identificámos o modelo de prevenção primária, secundária e terciária, e os quatro grandes grupos relacionados com a prevenção social, a prevenção comunitária ou local, a prevenção situacional e a prevenção da reincidência.

Temos a noção que as tipologias de PC não se esgotam nas quais abordámos no presente estudo. Verificámos que, a tipologia de prevenção a adotar não exige qualquer tipo de estanquicidade ou aplicação isolada no tempo e no espaço. Para cada pessoa, local ou situação poderemos adotar, p. ex., a conjugação da prevenção social (p. ex. com medidas do foro educacional), a prevenção situacional (p. ex. com a adoção de sistemas de videovigilância e de alarmes nas escolas) e prevenção da reincidência (p. ex. com a adoção de programas específicos para jovens reincidentes no crime).

Desta forma, relativamente à QD 2. “*O conhecimento do fenómeno da criminalidade, na sua abrangência, desde as suas causas aos seus efeitos, permite efetuar uma adaptação integrada de tipologias de prevenção?*”, consideramos que se, *a priori*, se investir no estudo aprofundado da abrangência daquele fenómeno é possível conjugar, de forma integrada, as tipologias de prevenção que permitem capacitar os diversos atores para respostas mais eficientes, eficazes e adaptadas a cada pessoa, local ou situação que seja alvo de intervenção.

Como foi possível verificar, a extensão de possibilidades de intervenção no campo da PC torna mais complexa a necessidade de confirmação do que efetivamente resulta e o que não resulta. Consideramos que este facto poderá limitar o investimento político na prevenção, tanto pela necessidade de mostrar resultados imediatos aos cidadãos como pela necessidade de angariar votos ou efetuar campanhas. No campo da PC, consideramos que o investimento deve ser, simultaneamente, encarado para o médio/longo prazo e como uma política governamental que se mantenha, ao longo do tempo, coerente e concertada entre partidos no poder e oposição. A PC requer continuidade nas políticas e estratégias a adotar, com a sustentabilidade assegurada independentemente do partido político que constitua governo.

São diversos os autores que identificam que apenas investir em mais meios (humanos e materiais) para as FS nem sempre é sinónimo de mais segurança e redução nos índices de criminalidade. A este tipo de investimento, têm de estar associados outros investimentos nas áreas da saúde, educação, habitação, entre outras, que de forma conjugada permitam dar respostas a médio/longo prazo no combate à delinquência e criminalidade.

Ao identificar na realidade francesa a existência de uma estratégia de PC de âmbito nacional, considerámos interessante efetuar uma análise à sua abordagem. Ao adotar uma

CONCLUSÕES

estratégia neste âmbito, com abrangência nacional, verificámos que existe a necessidade prévia de organização institucional e administrativa, criação de estruturas de coordenação, atribuição de competências e responsabilidades, capacitação de todos os atores (públicos e privados), entre outras.

Consideramos que a adoção de uma estratégia nacional de PC por si só de pouco servirá se, efetivamente, não existirem condições prévias implementadas que possibilitem alcançar os objetivos propostos. Assim, foram identificadas as recomendações a adotar na PC que permitem capacitar os países nesta área, lhes possibilita a adoção de políticas coerentes, estratégias com objetivos alcançáveis e respostas mais eficazes e eficientes. Estas recomendações incluem:

- (i) A existência de uma autoridade ou organismo central para efeitos de coordenação;
- (ii) O foco nos grupos sociais mais vulneráveis;
- (iii) A capacitação do nível local, como fator chave e prioritário, pela proximidade com o cidadão e pelo conhecimento particular da sua realidade;
- (iv) A abordagem multidisciplinar e o estabelecimento de parcerias, com envolvimento da sociedade civil e do setor privado;
- (v) A aposta na pesquisa e desenvolvimento na área da PC, com o apoio do mundo académico;
- (vi) A capacitação de estruturas que promovam a monitorização, avaliação e sustentabilidade das políticas de PC e das estratégias adotadas; e
- (vii) A interdependência com a criminalidade organizada, por representar uma ameaça transnacional que não pode ser combatida de forma isolada e que tem implicações particulares em cada país.

Destarte, identificaram-se diversos exemplos na realidade francesa da implementação ao nível organizacional, institucional e normativo das recomendações acima identificadas. A análise ao caso francês permitiu compreender a sua abordagem à criminalidade e conhecer melhor a sua ENPD. Contudo, reconhecemos que nem todos os países adotam estratégias de

PC de âmbito nacional. A cada país correspondem distintas realidades socioeconómicas, formas de organização do Estado, enquadramentos legais, diferentes tipologias de incidência criminal, entre outros aspetos relevantes. Logo, a PC efetuada em cada país é, de igual forma, distinta.

O conhecimento de boas práticas internacionais adotadas no âmbito da PC, com objetivos concretizados e resultados alcançados, aliado ao conhecimento da realidade particular de outros países, das suas formas de organização, coordenação ou metodologias adotadas, permite apoiar a implementação fundamentada de alterações ou reajustamentos na nossa realidade interna.

Por conseguinte, relativamente à *QD 3. “A abordagem francesa à PC permite uma adaptação à realidade portuguesa?”*, consideramos que aquela, em particular, demonstra claramente os avanços alcançados em termos de enquadramento normativo, organização administrativa e coordenação, com a adoção de todas as recomendações identificadas para a PC, e com a implementação de uma estratégia de âmbito nacional que demonstra visão para o futuro, foco em objetivos de médio/longo prazo e aposta numa vertente preventiva abrangente, integrada e multidisciplinar. Assim, abordagem à PC efetuada em França permite, com os devidos ajustes, uma adaptação à realidade portuguesa.

Por último, para a implementação de um ENPC, de âmbito nacional, centrámos a nossa atenção de forma breve no enquadramento teórico que a deve sustentar através do conceito de estratégia e do planeamento estratégico.

Assim, relativamente à *QD 4. “De que forma se pode definir e implementar uma ENPC?”*, conforme já mencionado anteriormente, consideramos essencial a criação de determinadas condições prévias. Estas permitem a concretização dos objetivos e prioridades que venham a ser estabelecidos, capacitando a sua operacionalização, coordenação, suporte e sustentabilidade. Considerando o presente estudo, as recomendações a implementar no campo da PC e o exemplo francês, foi possível identificar estas condições prévias que, em consequência da necessidade duma resposta abrangente, integrada e transversal, permitem a definição e implementação de uma ENPC.

Desta forma, foram identificadas as seguintes condições prévias para o caso português:

CONCLUSÕES

- (i) Integrar a ENPC numa estratégia geral da atividade de SI;
- (ii) Definir o espectro da PC, em termos de abrangência e alcance, possibilitando a compreensão transversal do fenómeno criminal e a aplicação de diferentes tipologias de prevenção (ou um conjunto delas) de forma eficaz e eficiente;
- (iii) Definir uma estrutura, descentralizada e desconcentrada, porém implementando uma autoridade ou organismo central diretamente relacionado com todos os aspetos relativos à PC (concretização dos objetivos políticos, coordenação e operacionalização da ENPC, liderança, entre outros aspetos);
- (iv) Identificar todos os atores com responsabilidades na PC e os possíveis parceiros, permitindo uma abordagem multidisciplinar ao fenómeno criminal e uma capacidade alargada de possíveis respostas ou intervenções;
- (v) Capacitar e atribuir competências/responsabilidades ao nível local, devido aos impactos diretos das políticas e estratégias adotadas, à sua proximidade ao cidadão, ao conhecimento concreto de cada realidade e das suas reais necessidades;
- (vi) Identificar grupos vulneráveis, permitindo que sejam alvo da adoção de objetivos e intervenções mais concretas ou específicas;
- (vii) Apoiar a pesquisa e desenvolvimento nas áreas relacionadas com PC, com suporte do mundo académico, permitindo a elaboração de estudos, recolha de dados, análises de informação e implementação de boas práticas, fundamentando cientificamente a adoção de determinadas políticas, estratégias, programas ou intervenções no campo da prevenção;
- (viii) Definir uma estrutura/entidade/organismo responsável pela monitorização e avaliação da ENPC e dos programas implementados, permitindo o cumprimento dos objetivos propostos e dos impactos alcançados, o apoio à operacionalização da estratégia e a verificação do cumprimento das responsabilidades atribuídas;
- (ix) Garantir a sustentabilidade das políticas governamentais de prevenção e da ENPC através, essencialmente, do financiamento e atribuição de recursos

tendo em consideração que os objetivos a alcançar são de médio/longo prazo;
e

- (x) Implementar mecanismos que permitam estabelecer interdependências com a criminalidade organizada e a recolha e implementação de boas práticas internacionais nesta área, através do apoio de instituições ou organizações internacionais e da capacidade de difusão de conhecimento e informação por todos os intervenientes da PC.

Consideramos, portanto, que nos encontramos em condições de promover uma resposta à questão central do presente estudo. A criminalidade é um dos fenómenos que maiores impactos nocivos tem na nossa sociedade, com repercussões ao nível político, económico e social, por vezes, difíceis de avaliar. Prevenir a criminalidade é um exercício deveras mais complexo e moroso, do que propriamente as ações ou medidas de repressão ou redução posteriores à ocorrência de qualquer crime. Nem toda a criminalidade é passível de ser prevenida, mas a grande maioria é possível de combater, existindo uma multiplicidade de ferramentas ao alcance do Estado na garantia de segurança dos cidadãos.

A PC requer, necessariamente, ir ao encontro das suas causas e motivações e compreender as suas consequências e efeitos para delinear intervenções e respostas melhores, mais eficazes e com maior eficiência. Compreender este aspeto é aceitar que prevenir a criminalidade não é apenas alcançar resultados imediatos, mas também colher frutos no médio/longo prazo. Para tal desiderato, não servem as ações, medidas ou intervenções meramente reativas, sem análises coerentes e fundamentadas, baseadas em sentimentos desproporcionados de insegurança, em reivindicações de determinados setores da sociedade, em mediatismos políticos ou na geração de alarme social, efetuada pelos media, através da extrapolação de notícias. Prevenir a criminalidade, nestes pressupostos, é investir recursos (humanos, financeiros e logísticos) de forma pouco lógica, sem visão futura e com graves prejuízos para o erário público.

O esforço de PC não se coaduna com medidas ou ações isoladas, com a estanquidade das áreas governativas sem interligação ou complementaridade, e com a ausência de colaboração da sociedade civil e do setor privado. Requer transversalidade e

CONCLUSÕES

multidisciplinaridade das diversas áreas governativas e setores da sociedade, permitindo a conjugação de esforços em direção a uma visão única e objetivos comuns. Este esforço comum de PC trará maiores impactos e beneficiará não só a sociedade em si mas também cada pessoa individualmente.

Identificamos na realidade portuguesa diversos exemplos de instituições, programas ou ações com contributos significativos nos aspetos sociais, educativos, de igualdade de oportunidades, de proteção de grupos mais vulneráveis e, em última instância, para a PC. São exemplos:

- (i) A Lei n.º 55/2020 de 27 de agosto que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020-2022, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal;
- (ii) Lei de programação de infraestruturas e equipamentos das forças e serviços de segurança;
- (iii) O plano plurianual de admissão para as forças e serviços de segurança;
- (iv) Os programas especiais de policiamento de proximidade desenvolvidos pelo MAI ou pelas FS como, p. ex., Programa Escola Segura, Programa Apoio 65 – Idosos em Segurança, Programa Farmácia Segura, Programa Residência Segura ou Interlocutor Local de Segurança;
- (v) Os CLS nova geração;
- (vi) Os CMS;
- (vii) A Comissão de Proteção de Crianças e Jovens;
- (viii) Instituto de Apoio à Criança;
- (ix) Respostas integradas de cuidados e apoio social para crianças e jovens em situação de perigo, desenvolvidas pela Segurança Social como os Centros de apoio familiar e aconselhamento parental ou as equipas de rua de apoio a crianças e jovens;
- (x) O apoio social desenvolvido pela Cruz Vermelha para seniores, crianças e jovens e grupos vulneráveis;

- (xi) A APAV;
- (xii) Programa Escolhas, Programa *Tech for Portugal* ou a Iniciativa Bairros Críticos;
- (xiii) Programas de reinserção na sociedade, na vida em comunidade e prevenção da reincidência desenvolvidos pela Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais.

Estes são apenas alguns exemplos, entre muitos, que demonstram a abrangência e dimensão de diversas áreas que contribuem para a PC, das diferentes tipologias de prevenção (prevenção social, prevenção comunitária, prevenção situacional e prevenção da reincidência), dos múltiplos atores e parceiros e da diversificação de ações e intervenções que se complementam.

Assim, pelo exposto, conclui-se que deve ser definida e implementada uma estratégia de PC de âmbito nacional, por permitir ao Estado desempenhar um papel central nesta área. Perspetivando a sua visão a longo prazo e os impactos a alcançar, operacionalizando as suas políticas governamentais através de ações, medidas e programas, em parceria com a sociedade civil e o setor privado, numa conjugação de esforços tendo em vista objetivos comuns que de forma coordenada, coerente, sustentável, integrada e transversal contribuam, para os fins últimos da Segurança, Prosperidade e Bem-Estar.

No presente estudo tivemos uma limitação relativa ao acesso a bibliografia específica sobre PC em Portugal. Pelo contrário, ao nível internacional esta temática é bastante abordada no Canadá, EUA, Austrália e em diversos países europeus. O facto da maior parte da bibliografia ser em língua estrangeira acarretou um aumento no tempo dedicado à interpretação dos textos e à capacidade de tradução própria. A outra limitação deveu-se à impossibilidade de aprofundar o estudo do caso francês. Este estudo em particular baseou-se apenas na pesquisa bibliográfica, não tendo sido possível, eventualmente, realizar entrevistas a responsáveis franceses, ou recolher outro tipo de dados que permitissem compreender se o seu modelo efetivamente funciona, quais os resultados que tem obtido ao longo dos anos, que boas práticas têm identificadas, entre outras possibilidades.

CONCLUSÕES

Para finalizar apresentamos algumas recomendações, como forma aprofundar o estudo do fenómeno da criminalidade e de potenciar a definição e implementação de uma ENPC a breve prazo. Desta forma, destacamos:

- (i) A implementação de um grupo de trabalho com o objetivo de estudar e analisar a viabilidade e os impactos da implementação de uma autoridade ou organismo central para a PC em Portugal;
- (ii) A criação de um fórum nacional de prevenção da criminalidade, que se estabeleça como uma referência, potencie a cooperação técnica, a partilha de conhecimentos e boas práticas, e a procura de soluções. Este fórum deverá integrar o mundo académico, o setor político, as forças e serviços de segurança, os diversos atores do sistema de justiça criminal, os parceiros da sociedade civil e o setor privado, os meios de comunicação social, entre outros;
- (iii) Estruturação da partilha de boas práticas (internacionais e nacionais) entre os diversos atores com papel relevante na PC. Para evitar a dispersão de informação, a solução poderá passar pela criação de um portal eletrónico, de gestão centralizada, dedicado à PC em Portugal, partilhado entre as diversas entidades;
- (iv) Dinamizar as estruturas municipais e o papel dos CMS com a atribuição de mais competências e recursos para a PC, regulamentando a obrigatoriedade de implementação de planos locais de segurança e de PC, a avaliação de iniciativas e programas e a elaboração de relatórios anuais de atividades;
- (v) Implementar a elaboração de inquéritos de vitimação (ao nível local e nacional) com o estabelecimento de uma periodicidade regular ao longo do tempo (p. ex. a cada três ou cinco anos);
- (vi) Avaliar os impactos obtidos pela implementação dos programas especiais de policiamento de proximidade das FS, através da realização de inquéritos à população abrangida (p. ex., alunos, idosos, entre outros), da análise de resultados obtidos e dos efeitos na criminalidade. Esta avaliação poderá ser

Contributo para a implementação de uma Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade

efetuada com o apoio do mundo académico, para que a metodologia adotada e os resultados obtidos tenham validade científica;

- (vii) Incentivar o estudo no seio das FS, com apoio do mundo académico, dos modelos de policiamento a adotar tendo em vista a obtenção de impactos verdadeiramente significativos na prevenção e redução da criminalidade;
- (viii) Incentivar a contratação de criminólogos para o exercício da sua atividade profissional nos setores relacionados com a PC.

Acima de tudo, importa perspetivarmos que o caminho para alcançar a segurança apresenta constantes desafios que nos obrigam a tomar decisões e a efetuar reajustamentos nos passos efetuados. Este caminho não nos permite voltar atrás, e cada passo dado acarreta consequências para a frente, no futuro. Podemos optar por um passo mais curto ou até correr, porém, devemos ter sempre presente o nosso objetivo, delinear a nossa estratégia, gerir o nosso esforço e as ferramentas ao nosso alcance, para que efetivamente o possamos alcançar.

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia

Monografias e publicações periódicas

ALVES, Armando Carlos - **Introdução à Segurança**. Lisboa : Revista da Guarda Nacional Republicana, 2010.

ALVES, José Lopes - **Estratégia Panorama Geral da Sua Teoria**. Lisboa : Publicações Dom Quixote, 1998.

ARAÚJO, Dalila - Segurança. Conceitos e Perceções. Em RODRIGUES, TERESA; PAINHO, MARCO (Eds.) - **Modelos Preditivos & Segurança Pública**. Porto : Fronteira do Caos Editores, Lda., 2018. ISBN 9789895414871. p. 25–44.

BARRENTO, António - **Da Estratégia**. Parede : Tribuna da História - Edição de Livros e Revistas, Unipessoal Lda., 2010. ISBN 9789898219183.

BRANTINGHAM, P. J.; FAUST, Frederic L. - A Conceptual Model of Crime Prevention. **Crime & Delinquency** vol. 22. 1976) 284–296.

CAMPENHOUT, Luc Van; MARQUET, Jacques; QUIVY, Raymond - **Manual de Investigação em Ciências Sociais - Reformulado, Complementado, Actualizado**. Lisboa : Gradiva, 2017. ISBN 9789896169299.

COUTO, Abel Cabral - **Elementos de Estratégia - apontamentos para um curso**. Lisboa : Instituto de Altos Estudos Militares, 1988.

CRUZ, Mário Jorge Nunes - **Guardar Portugal Qual o papel da GNR?** Lisboa : Bnomics, 2015. ISBN 9789897131462.

DIAS, Carlos Manuel Mendes; SEQUEIRA, Jorge Manuel Dias - **Estratégia - Fundamentos Teóricos - Tomo I**. Lisboa : Letras Itinerantes Edição e Distribuição de livros, 2015. ISBN 9789899940918.

ELIAS, Luís - Criminalidade Transnacional Organizada. Paradoxos Conceptuais e Desafios Políticos e Operacionais. Em FEITEIRA, ALICE *et al.* (Eds.) - **Ameaças e Riscos Transnacionais no novo Mundo Global**. 04–2016. ed. Porto : Fronteira do Caos Editores, Lda., 2016. ISBN 9789898647603. p. 109–132.

ELIAS, Luís André - A Externalização da Segurança Interna: as dimensões global, europeia e lusófona. **Relações Internacionais (R:I)**. . ISSN 1645-9199. 40 (2013) 09–29.

FONTES, José - **Teoria Geral do Estado e do Direito 4ª Edição Revista e Atualizada**. 4ª edição ed. Coimbra : Coimbra Editora, 2014. ISBN 9789723222791.

GARCIA, Francisco Proença - **A guerra e a estratégia revisitadas - A nova polemologia**. Lisboa : Novas Edições Acadêmicas, 2019. ISBN 978-613-9-71 655-5.

GOMES, Emanuel - **Planeamento Estratégico no Mundo Atual: Novas Perspetivas, Paradigma e Paradoxos**. In: Andrade, J e Santos, R. (Coords.) **O Planeamento Estratégico Militar: Adequação aos novos paradigmas de segurança e defesa. Coleção «ARES», 18**. Lisboa : Instituto Universitário Militar, 2017.

GOUVEIA, Jorge Bacelar - **Direito da Segurança**. Coimbra : Edições Almedina, S.A., 2018.

LOURENÇO, Nélson *et al.* - **Estratégia de Segurança Nacional Portugal Horizonte 2030**. Coimbra : Edições Almedina, S.A., 2018. ISBN 9789724074580.

LOURENÇO, Nélson *et al.* - **Segurança Horizonte 2025: Um Conceito Estratégico de Segurança Interna**. Lisboa : Edições Colibri, 2015. ISBN 9789896894726.

MOLEIRINHO, Pedro - A importância dos modelos preditivos na área da segurança. Entre riscos e equilíbrios instáveis. Em PAINHO, MARCO; RODRIGUES, TERESA (Eds.) - **Modelos Preditivos e Segurança Pública**. Porto : Fronteira do Caos Editores, Lda., 2018. ISBN 9789895414871. p. 99–130.

OLIVEIRA, José Ferreira - **As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento - A emergência do Policiamento de Proximidade**. Coimbra : Almedina, 2006. ISBN 9789724027364.

PEREIRA, Manuel João; NEVES, Joaquim - **Estratégia e Gestão Policial e Portugal**. Oeiras : Instituto Nacional de Administração, 2005. ISBN 972-9222-55-X.

PEREIRA, Paulo - Crime organizado transnacional: identificação, combate e seus dilemas. Em DUQUE, RAQUEL; NOIVO, DIOGO; SILVA, TERESA DE ALMEIDA (Eds.) - **Segurança Contemporânea**. Lisboa : PACTOR - Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação, 2016. ISBN 9789896930547. p. 215–230.

PINTO, Manuel Serafim - **Segurança, Perspectivas para uma Sociologia da Acção**. Lisboa : Coisas de Ler Edições, Lda., 2012. ISBN 9789898218711.

RATCLIFFE, Jerry - **Intelligence-Led Policing**. New York : Routledge, 2011.

RIBEIRO, António Silva - **Teoria Geral da Estratégia - O essencial ao processo estratégico**. Coimbra : Edições Almedina, S.A., 2010.

RODRIGUES, Norberto Paulo Gonçalves - **A Segurança Privada em Portugal: Sistema e Tendências**. Coimbra : Almedina, 2011. ISBN 9789724047171.

SOUSA, António Francisco De - **Manual de Direito Policial - Direito da Ordem e Segurança Públicas**. Porto : Vida Económica, 2016. ISBN 9789897682445.

WIKSTRÖM, Per-Olof H.; TORSTENSSON, Marie - Local Crime Prevention and its National Support: Organisation and Support. **European Journal on Criminal Policy and Research vol. 7 n.º 4**. 1999) 459–481.

YARGER, Harry R. - **Strategic Theory for the 21st Century**. [S.l.] : Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2006

Documentos eletrónicos

ANNAN, Kofi - **Nós o Povo. O papel das Nações Unidas no Século XXI** [Em linha]. New York : United Nations Department of Public Information, 2000 [Consult. 5 out. 2018]. Disponível em WWW:<URL:https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf>.>.

ASSEMBLÉE NATIONALE - **L'organisation territoriale de la France** [Em linha], atual. 2020. Disponível em WWW:<URL:http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/l-organisation-territoriale-de-la-france>.>.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS - **Resolução A/RES/66/290 adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de setembro de 2012 (Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome)** [Em linha], atual. 2012. [Consult. 13 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/290>.>.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS - **Resolução A/RES/73/186 adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 17 de dezembro de 2018 (Strengthening the United Nations crime prevention and criminal justice programme, in particular its technical cooperation capacity)** [Em linha], atual. 2018. [Consult. 22 mai.

2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://undocs.org/en/A/RES/73/186>>.

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE APOIO À VÍTIMA - **BARÓMETRO APAV | INTERCAMPUS Perceção de Criminalidade e Insegurança** [Em linha] [Consult. 23 fev. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.apav.pt/apav_v3/images/pdf/Barometro_APAV_Intercampus_CeI_Dez2017.pdf>.

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE APOIO À VÍTIMA - **Estatísticas APAV Relatório Anual 2019** [Em linha] [Consult. 14 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://apav.pt/apav_v3/images/pdf/Estatisticas_APAV-Relatorio_Anual_2019.pdf>.

AUSTRALIAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY - **Approaches to understanding crime prevention** [Em linha], atual. 2003. [Consult. 15 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.publicsafety.gc.ca/lbrr/archives/cnmcs-plcng/cn35739-01-eng.pdf>>.

AUSTRALIAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY - **National Crime Prevention Framework** [Em linha], atual. 2012. [Consult. 1 fev. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.aic.gov.au/sites/default/files/2020-05/national-crime-prevention-framework.pdf>>.

BARROSO, Luís - A Segurança: uma aproximação conceitual. **Revista de Direito e Segurança Ano II Número 3**. Lisboa. [Em linha]2014) 155–180. [Consult. 26 fev. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.researchgate.net/publication/326098257_A_Seguranca_uma_a_proximacao_conceitual/link/5b3f72dcaca27207851db38e/download>.

BARROSO, Luís Fernando Machado - Análise Conceptual do Conceito Estratégico de Defesa. **Revista Militar n. ° 2475**. [Em linha]2008) 399–0. [Consult. 16 mar. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/274>>.

BARTHOLOMEES, J. Boone - **U.S. ARMY WAR COLLEGE GUIDE TO NATIONAL SECURITY POLICY AND STRATEGY** [Em linha]. 2nd Edition ed. [Consult. 20 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://issat.dcaf.ch/download/17215/202099/pub708.pdf>>. ISBN 1-58487-

BRANCO, Carlos Manuel Gervásio - A GNR e a Segurança Interna. **Revista Militar** n.º **2453/2454**. [Em linha]2006) 731–0. [Consult. 1 nov. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/91>>.

BRUNET, Amadeu Recasens I - **Políticas Públicas de Segurança Significados e Alcance** [Em linha]. Lisboa : Ministério da Administração Interna, 2010 Disponível em WWW:<URL:https://www.researchgate.net/publication/320107506_I_JORNADAS_DE_SEGURANCA_INTERNA_MINISTERIO_DA_ADMINISTRACAO_INTERNA>. ISBN 978-989-95928-4-1.

CARDOSO, Leonel - Defesa Nacional - Segurança Nacional. **Nação e Defesa** Ano VI N.º **17**. [Em linha]1981) 9–24. Disponível em WWW:<URL:https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/3522/1/NeD17_LeonelCardoso.pdf>.

CESTADIRE - **Le territoire français** [Em linha], atual. 2020. [Consult. 5 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://cestadire.weebly.com/44-france---territoire.html>>.

CLEMENTE, Paulo - Prevenção e Segurança: Políticas e Estratégias. Em ALMEIDA, PAULO PEREIRA (Ed.) - **Como tornar Portugal um País seguro - Segurança Nacional e Prevenção da Criminalidade** [Em linha]. Coimbra : Bnomics, 2013 Disponível em WWW:<URL:https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/15878/1/PortugalSeguro_author.pdf>. p. 34–58.

CLSPD VILLE DE BOURGES - **Plan Local de Sécurité et de la Prévention de la Délinquance 2019 à 2023** [Em linha], atual. 2019. [Consult. 2 nov. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.ville-bourges.fr/__medias__/_files/pdfs/PLSPD.pdf>.

CLSPD VILLE DE ECHIROLLES - **Plan Local Sécurité et de Prévention de la Délinquance - Une stratégie pour le territoire** [Em linha], atual. 2015. [Consult. 2 nov. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.echirolles.fr/sites/default/files/2017-02/plan_local_de_securite_et_de_prevention_2016_WEB.pdf>.

COHEN, Lawrence E.; FELSON, Marcus - Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. **American Sociological Review** vol. **44**. Illinois. [Em linha]1979) 588–608. [Consult. 6 jan. 2020]. Disponível em

WWW:<URL:https://www.researchgate.net/publication/238322365_Social_Change_and_Crime_Rate_Trends_A_Routine_Activity_Approach>.

COLLINS ENGLISH DICTIONARY - **root cause** [Em linha], atual. 2020. Disponível em WWW:<URL:<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/root-cause>>.

COMISSÃO EUROPEIA - **Bruxelas, 12.3.2004 COM(2004) 165 final COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE NA UNIÃO EUROPEIA** [Em linha], atual. 2004. [Consult. 26 dez. 2018]. Disponível em WWW:<URL:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0165&from=PT>>.

COMISSÃO EUROPEIA - **Migration and Home Affairs** [Em linha], atual. 2020. [Consult. 3 mar. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention_en>.

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA RADICALISATION - **Le Maire et La Prévention de la Délinquance 5 Ed.** [Em linha]. 5 édition ed. Paris : Direction de l'information légale et administrative, 2014 [Consult. 10 ago. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/02/Guide-Le-Maire-et-la-prévention-de-la-delinquance-novembre-2014.pdf>>. ISBN 978-2-11-009884-9.

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA RADICALISATION - **Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017 Fiches pratiques Chantiers nationaux** [Em linha], atual. 2013. [Consult. 13 ago. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/01/Strategie-nationale-de-prévention-de-la-délinquance-2013-2017.pdf>>.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA - **DECISÃO 2009/902/JAI DO CONSELHO de 30 de Novembro de 2009 que cria uma Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade e revoga a Decisão 2001/427/JAI** [Em linha], atual. 2009. [Consult. 9 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0902&from=PT>>.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA - **Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança** [Em linha]. Bruxelas : Serviço das Publicações da União Europeia, 2010 [Consult. 24 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.consilium.europa.eu/media/30754/qc3010313ptc.pdf>>. ISBN 978-92-824-2689-0.

COSTA, Frederico Carlos De Sá - **Sobre o Conceito de Segurança Nacional** [Em linha], atual. 2010. [Consult. 11 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.researchgate.net/publication/281621251_Sobre_o_Conceito_de_Seguranca_Nacional/link/55f02e7708ae199d47c0d459/download>.

CRUZ, Vanessa - **O Governo mais curto da história** [Em linha], atual. 2015. [Consult. 20 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://tvi24.iol.pt/dossier/o-governo-mais-curto-da-historia/56435fc70cf2a1351299a3da>>.

DIJK, Jan J. Van; WAARD, J. DE - **A two-dimensional typology of crime prevention projects: With a bibliography** [Em linha], atual. 1991. [Consult. 2 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.researchgate.net/publication/287994211_A_two-dimensional_typology_of_crime_prevention_projects_With_a_bibliography/link/567bbab808ae1e63f1dff065/download>.

DIREÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA - **Manual de Diagnósticos Locais de Segurança Uma Compilação de Normas e Práticas Internacionais versão adaptada de Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice** [Em linha]. Lisboa : Ministério da Administração Interna – Direcção-Geral de Administração Interna, 2009 [Consult. 6 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://efus.eu/files/fileadmin/efus/Publications/Manual_Seguranca_miolo_166pp_23_12_09.pdf>. ISBN 978-989-95928-2-7.

DORFF, Robert - **U.S. Army War College Guide to Strategy** [Em linha]. [S.l.] : Department of National Security and Strategy, 2001 [Consult. 23 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:[https://www.globalsecurity.org/jhtml/jframe.html#https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2001/ssi_cerami-holcomb.pdf%7C%7C%7CU.S. Army War College Guide to Strategy](https://www.globalsecurity.org/jhtml/jframe.html#https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2001/ssi_cerami-holcomb.pdf%7C%7C%7CU.S.%20Army%20War%20College%20Guide%20to%20Strategy)>. ISBN 1-58487-033-8.

ECONOMIAS - **Troika em Portugal** [Em linha], atual. 2016. [Consult. 19 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.economias.pt/troika/>>.

EKBLOM, Paul - **CRIME PREVENTION, SECURITY AND COMMUNITY SAFETY USING THE 5IS FRAMEWORK (CRIME PREVENTION AND SECURITY MANAGEMENT)** [Em linha]. [S.l.] : Palgrave Macmillan, 2011 [Consult. 10 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://epdf.pub/crime-prevention-security-and-community-safety-using-the-5is-framework-crime-pre.html>>. ISBN 978-0-230-21036-3.

FORTIN, Marie-Fabienne - **O Processo de Investigação: Da concepção à realização** [Em linha]. Loures : Lusociência - Edições Técnicas e Científicas, Lda., 1999 Disponível em WWW:<URL:https://kupdf.net/download/o-processo-de-investigacao-fortinpdf_59c4f64008bbc5a812687183_pdf>.

FRIAS, Graça - **A Construção Social do Sentimento de Insegurança em Portugal na actualidade** [Em linha], atual. 2004. [Consult. 23 fev. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/gracafrias.pdf>>.

GILLING, Daniel - **CRIME PREVENTION: THEORY, POLICY, AND POLITICS** [Em linha]. Londres e Nova Iorque : Routledge, 1997 [Consult. 10 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://epdf.pub/crime-prevention-theory-policy-and-politics.html>>.

HM INSPECTORATE OF CONSTABULARY AND FIRE & RESCUE SERVICES - **Core Business: an inspection into crime prevention, police attendance and the use of police time** [Em linha]. [S.l.] : HMIC, 2014 [Consult. 9 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/core-business.pdf>>. ISBN 978-1-78246-503-4.

HOME OFFICE UK - **Modern crime prevention strategy** [Em linha], atual. 2016. [Consult. 6 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/509831/6.1770_Modern_Crime_Prevention_Strategy_final_WEB_version.pdf>.

HUGUES, Gordon - **UNDERSTANDING CRIME PREVENTION: SOCIAL CONTROL, RISK, AND LATE MODERNITY** [Em linha]. Buckingham. Philadelphia :

Open University Press, 1998 [Consult. 31 dez. 2019]. Disponível em WWW:<URL:<https://epdf.pub/understanding-crime-prevention-social-control-risk-and-late-modernity.html>>.

INÁCIO, Carina Isabel Canhoto - **Políticas Públicas de Segurança – novo paradigma** [Em linha]. [S.l.] : Universidade de Aveiro, 2010 Disponível em WWW:<URL:<https://ria.ua.pt/bitstream/10773/3445/1/2010001055.pdf>>.

INFOPÉDIA - DICIONÁRIOS PORTO EDITORA - **Infopédia** [Em linha] Disponível em WWW:<URL:<https://www.infopedia.pt/>>.

INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE - **GLOBAL PEACE INDEX 2020: Measuring peace in a complex world** [Em linha], atual. 2020. [Consult. 2 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/10/GPI_2020_web.pdf>.

KLINGEBIEL, Stephan - **New interfaces between security and development - Changing concepts and approaches** [Em linha]. Bonn : Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2006 [Consult. 13 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_13.pdf>. ISBN 3-88985-305-6.

KULACH, Justyba; WHISKIN, Nigel; MARKS, Erich - **Cultures of Prevention Urban Crime Prevention Policies in Europe: Towards a common culture?** [Em linha], atual. 2006. [Consult. 6 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:http://efus.eu/files/fileadmin/efus/pdf/gb_pub_justy.pdf>.

LAB, Steven P. - **CRIME PREVENTION, SEVENTH EDITION: APPROACHES, PRACTICES AND EVALUATIONS** [Em linha]. 7th editio ed. New Providence : Matthew Bender & Company, Inc., a member of the LexisNexis Group, 2010 [Consult. 10 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://epdf.pub/crime-prevention-seventh-edition-approaches-practices-and-evaluations.html>>. ISBN 978-1-4224-6327-7.

LCL BANQUE ET ASSURANCE - **L'organisation territoriale de la France : départements, régions et communes** [Em linha], atual. 2018. [Consult. 10 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.lcl.fr/mag/nouvelle-organisation-territoriale>>.

LEVY, Liz; SANTHAKUMARAN, Dharshi; WHITECROSS, Richard - **What**

Works to Reduce Crime?: A Summary of the Evidence [Em linha]. Edinburgh : [s.n.] [Consult. 6 fev. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.gov.scot/publications/works-reduce-crime-summary-evidence/>>.

LINDEN, Rick - Situational Crime Prevention: Its Role in Comprehensive Prevention Initiatives. **Revue de l' IPC vol. 1**. [Em linha]2007) 139–159. [Consult. 6 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.researchgate.net/publication/252139648_Situational_Crime_Prevention_Its_Role_in_Comprehensive_Prevention_Initiatives>.

LOURENÇO, Nélson; LISBOA, Manuel - Violência, Criminalidade e Sentimento de Insegurança. Revista Textos n.º 2. **Separata da Revista «TEXTOS» N.º 2 1991-92/1992-93**. Lisboa. [Em linha]1996) 45–64. [Consult. 23 fev. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.researchgate.net/publication/262874654_Violencia_Criminalidade_e_Sentimento_de_Inseguranca>.

MACHADO, Paulo *et al.* - **SEGURANÇA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO URBANO. A prevenção do crime através do espaço construído** [Em linha], atual. 2011. [Consult. 6 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/publicacoes/S_Politica_Cidades_7.pdf>.

MARTINS, Jorge Filipe Piteira - **Políticas Públicas de Segurança em Portugal: Aplicação ao Caso da Imigração, 1992-2009** [Em linha]. [S.l.] : Universidade Técnica de Lisboa, 2011 Disponível em WWW:<URL:https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/3684/2/Políticas_Públicas_de_Segurança_em_Portugal.pdf>.

MINISTÉRIO DO INTERIOR FRANCÊS - **Circulaire cadre pour la déclinaison territoriale des politiques de prévention de la délinquance et de prévention de la radicalisation pour les années 2020 à 2022** [Em linha], atual. 2020. [Consult. 10 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2020/03/2020-03-05_CirculaireFIPD2020-2022_INTA2006736C.pdf>.

MINISTÉRIO DO INTERIOR FRANCÊS - **Document de Politique Transversale**

Projet de Loi de Finance pour Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation [Em linha], atual. 2018. [Consult. 5 ago. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2019/02/DPT2018_prevention_delinquance.pdf>.

MINISTÉRIO PÚBLICO - **Cidadão/Crime** [Em linha], atual. 2020. [Consult. 14 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/crime>>.

MINTZBERG, Henry - **The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy** [Em linha], atual. 1987. [Consult. 12 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.academia.edu/6944722/The_Strategy_Concept_I_Five_Ps_For_Strategy?auto=download>.

MISSÃO PERMANENTE DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE PREVENÇÃO DA DELINQUÊNCIA - **Guide évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance** [Em linha], atual. 2011. [Consult. 13 ago. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Guide-d-evaluation-des-politiques-locales-de-prevention-de-la-delinquance>>.

MORGAN, Anthony *et al.* - **Effective crime prevention interventions for implementation by local government** [Em linha]. Canberra : [s.n.] [Consult. 1 fev. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://aic.gov.au/publications/rpp/rpp120>>.

NARCISO, Inês Wortelboer - Uma Sociedade sem Crime: a Utopia da Segurança. Em ALMEIDA, PAULO PEREIRA (Ed.) - **Como tornar Portugal um País seguro - Segurança Nacional e Prevenção da Criminalidade** [Em linha]. [S.l.] : Bnomics, 2013 Disponível em WWW:<URL:https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/15878/1/PortugalSeguro_author.pdf>. p. 59–76.

NATIONAL CRIME PREVENTION CENTRE - **Family-Based Risk and Protective Factors and their Effects on Juvenile Delinquency: What Do We Know?** [Em linha], atual. 2008. [Consult. 13 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/wht-knw/wht-knw-eng.pdf>>.

ONTARIO ASSOCIATION OF CHIEFS OF POLICE - **Crime Prevention in**

Ontario: A Framework for Action [Em linha], atual. 2009. [Consult. 11 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.mcscs.jus.gov.on.ca/sites/default/files/content/mcscs/docs/ec157730.pdf>>.

PEREIRA, Manuel - **Política de Segurança Interna** [Em linha], atual. 1990. [Consult. 19 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2686/1/NeD54_ManuelPereira.pdf>.

PONSAERS, Paul - **Reading about «Community (Oriented) Policing» and policemodels** [Em linha], atual. 2001. [Consult. 24 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.researchgate.net/publication/235296080_Reading_about_community_oriented_policing_and_police_models?_esc=publicationCoverPdf&el=1_x_3&enrichId=rgreq-78000e620aa4af9fcbbf8e22a7ce87ea-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzIzNTI5NjA4MDtBUzo0MTY2ODUwMzIwM->>

PONTE, Carla; SILVA, Luís Filipe; SANTOS, José Agostinho - **Atividades preventivas em Saúde** [Em linha], atual. 2020. [Consult. 4 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.ulsm.min-saude.pt/mais-saude/atividades-preventivas-em-saude/>>.

PRÉFET DE LA ISÈRE - **Plan Départemental de la Prévention de la Délinquance** [Em linha], atual. 2013. [Consult. 2 nov. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.isere.gouv.fr/index.php/content/download/19783/134974/file/Plan_dép_prevention_de_la_delinquance.pdf>.

PRÉFET DE LA MAYENNE - **Plan Departemental de Prevention de la Delinquance 2014/2017** [Em linha], atual. 2014. [Consult. 2 nov. 2020]. Disponível em WWW:<URL:[https://www.mayenne.gouv.fr/content/download/26959/204376/file/\(Plan_départemental_de_prévention_de_la_délinquance_2014-20...\).pdf](https://www.mayenne.gouv.fr/content/download/26959/204376/file/(Plan_départemental_de_prévention_de_la_délinquance_2014-20...).pdf)>.

PUBLIC SAFETY CANADA - **Risk and protective factors** [Em linha], atual. 2015. [Consult. 12 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/cntrng-crm/crm-prvntn/fndng-prgrms/rsk-fctrs-en.aspx>>.

RADICALISATION AWARENESS NETWORK (RAN) - Lessons from crime prevention in preventing violent extremism by police [Em linha], atual. 2020. [Consult. 13 mai. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-pol/docs/ran_pol_lessons_from_crime_prevention_012020_en.pdf>.

REDE EUROPEIA DE PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE - Toolbox 3 - Evaluation of crime prevention initiatives [Em linha], atual. 2013. [Consult. 20 mai. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/eucpn_toolbox_3_-_evaluation_of_crime_prevention_initiativeswebversion_final_1.pdf>.

REDE EUROPEIA DE PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE - Report Crime Prevention in Member States with and without National Crime Prevention Councils [Em linha]. Bruxelas : [s.n.] [Consult. 13 mai. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/report_crime_prevention.pdf>.

RIVIERES - La France administrative c'est [Em linha], atual. 2020. [Consult. 5 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.rivieres.info/patri/regions-departements-communes.htm>>.

ROCHÉ, Sebastian - Expliquer le sentiment d'insécurité : pression, exposition, vulnérabilité et acceptabilité [Em linha], atual. 1998. [Consult. 16 fev. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1998_num_48_2_395269>.

SANTOS, Álvaro Moreira Dos - Segurança e Globalização: A Perspetiva dos Estudos Críticos de Segurança. Proelium Revista Científica Série VII n.º 10 - Relações Internacionais e Estudos de Segurança. [Em linha]2016) 107–114. Disponível em WWW:<URL:<https://revistas.rcaap.pt/proelium/issue/view/564>>.

SANTOS, Lúcio Agostinho Barreiros Dos; LIMA, Joaquim Manuel Martins Do Vale - Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação (2.ª edição, revista e atualizada) [Em linha]. 2ª Edição ed. Lisboa : Instituto Universitário Militar, 2019 [Consult. 5 jan. 2020]. Disponível em

WWW:<URL:https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/CIDIUM/Cadernos do IESM-IUM/Cadernos do IUM N.º08 (2ª Edição, revista e atualizada) - Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação.pdf>.

SANTOS, Marcos Olímpio Gomes Dos - **TEXTO DE APOIO SOBRE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO APLICADO ÀS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS** [Em linha], atual. 2011. [Consult. 19 mar. 2020]. Disponível em WWW:<URL:http://home.uevora.pt/~mosantos/download/PlaneamEstrategONGS_28Jul11.pdf>.

SCHNABEL, Albrecht; PEDRAZZINI, Yves - **OPERATIONALIZING HUMAN SECURITY: CONCEPT, ANALYSIS, APPLICATION** [Em linha]. Lausanne : ENAC - Impressum, 2014 [Consult. 19 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Schnabel-Pedrazzini-Human-Security-Book-EPFL-LaSUR-Cahier20-2014.pdf>.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA RADICALISATION - **No Title** [Em linha], atual. 2020. Disponível em WWW:<URL:https://www.cipdr.gouv.fr/>.

SHERMAN, Lawrence W. *et al.* - **Preventing Crime What Works, What Doesn't, What's Promising** [Em linha] [Consult. 21 set. 2018]. Disponível em WWW:<URL:https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/165366NCJRS.pdf>.

SILVA, Nuno Miguel Parreira Da - **Cidadania e Segurança: Uma Análise Prospectiva** [Em linha], atual. 2010. [Consult. 24 mar. 2020]. Disponível em WWW:<URL:http://icnsd.afceaportugal.pt/conteudo/congresso/ICNSD_4H_texto_pdf_nuno_parreira_silva.pdf>.

SILVA, Nuno Miguel Parreira Da - **Práticas de Cidadania e Segurança: Tendências atuais e futuras. Europa Cidadã: pessoas, empresas e instituições - Atas do III Congresso Internacional de Verão/ECS - UÉvora.** [Em linha]2014) 414–433. Disponível em WWW:<URL:file:///C:/Users/User/Desktop/E-book -CIV 2013.pdf>.

SOCIEDADE INDEPENDENTE DE COMUNICAÇÃO - **A cronologia dos atentados com mortos em França desde 2012** [Em linha], atual. 2018. [Consult. 15 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://sicnoticias.pt/mundo/2018-12-12-A->

Contributo para a implementação de uma Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade
cronologia-dos-atentados-com-mortos-em-Franca-desde-2012>.

TILLEY, Nick - **CRIME PREVENTION (CRIMINAL JUSTICE SERIES)** [Em linha]. Devon : Willan Publishing, 2009 [Consult. 10 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://epdf.pub/crime-prevention-criminal-justice-series.html>>.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (ECOSOC) - **ECOSOC Resolution 2002/13 - Action to promote effective crime prevention** [Em linha], atual. 2002. [Consult. 23 out. 2018]. Disponível em WWW:<URL:http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/resolution_2002-13.pdf>.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - **Cross-Cutting Issues: Crime Prevention Assessment Tool** [Em linha]. [S.l.] : United Nations Publication, 2009 [Consult. 21 out. 2018]. Disponível em WWW:<URL:https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Crime_Prevention_Assessment_Tool.pdf>. ISBN 978-92-1-132197-5.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - **Handbook on planning: Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions** [Em linha]. [S.l.] : United Nations Publication, 2008 [Consult. 27 dez. 2018]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/handbook-on-planning-and-action-for-crime-prevention-in-southern-africa-and-the-caribbean-regions/>>. ISBN 978-92-1-130269-1.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - **Handbook on the crime prevention guidelines: Making them work** [Em linha]. [S.l.] : United Nations Publication, 2010 [Consult. 27 dez. 2018]. Disponível em WWW:<URL:https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_Crime_Prevention_Guidelines_-_Making_them_work.pdf>. ISBN 978-92-1-130300-1.

WALLER, Irwin - Trends in crime prevention in Europe and North America. **European Journal on Criminal Policy and Research**. 1997) 29–42. doi: 10.1007/BF02677648.

WELSH, Brandon C.; FARRINGTON, David P. - **Crime Prevention and Public Policy** [Em linha], atual. 2012. [Consult. 2 jan. 2020]. Disponível em

WWW:<URL:<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195398823.001.0001/oxfordhb-9780195398823-e-1?print=pdf>>.

XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL - Programa do XIX Governo Constitucional [Em linha], atual. 2011. [Consult. 19 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.historico.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf>.

XVIII GOVERNO CONSTITUCIONAL - Programa do XVIII Governo Constitucional [Em linha], atual. 2009. [Consult. 19 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.historico.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>>.

XX GOVERNO CONSTITUCIONAL - Programa do XX Governo Constitucional [Em linha], atual. 2015. [Consult. 19 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.historico.portugal.gov.pt/media/18167052/20151106-programa-governo.pdf>>.

XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL - Programa do XXI Governo Constitucional [Em linha], atual. 2016. [Consult. 19 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>>.

XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL - Contratos Locais de Segurança - Nova Geração [Em linha], atual. 2017. [Consult. 19 set. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBAAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNjYzBwDg51bUBAAAAA%3D%3D>>.

XXII GOVERNO CONSTITUCIONAL - Programa do XXII Governo Constitucional [Em linha], atual. 2019. [Consult. 20 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBAAAAB%2BLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3D%3D>>.

Documentos oficiais

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro (Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades

intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico) [Em linha], atual. 2013. [Consult. 10 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/500023>>.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Lei n.º 66-A/2012 de 31 de dezembro (Aprova as Grandes Opções do Plano para 2013) [Em linha], atual. 2012. [Consult. 23 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/189513>>.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Lei n.º 3-A/2010 de 28 de abril (Aprova as Grandes Opções do Plano para 2010-2013) [Em linha], atual. 2010. [Consult. 22 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/609989>>.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Lei n.º 83-B/2013 de 31 de dezembro (Aprova as Grandes Opções do Plano para 2014) [Em linha], atual. 2013. [Consult. 23 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/164403>>.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Lei n.º 82-A/2014 de 31 de dezembro (Aprova as Grandes Opções do Plano para 2015) [Em linha], atual. 2014. [Consult. 21 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/66016526>>.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Lei n.º 64-A/2011 de 30 de dezembro (Aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015) [Em linha], atual. 2011. [Consult. 23 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/243768>>.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Constituição da República Portuguesa VII Revisão Constitucional (2005) [Em linha], atual. 1976. [Consult. 20 out. 2019]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>>.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Lei n.º 113/2017 de 29 de dezembro (Grandes Opções do Plano para 2018) [Em linha], atual. 2017. [Consult. 23 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/114425585>>.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Lei n.º 70/2018 de 31 de dezembro (Grandes Opções do Plano para 2019) [Em linha], atual. 2018. [Consult. 23 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/117537582>>.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto (Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades

intermunicipais) [Em linha], atual. 2018. [Consult. 10 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/116068877>>.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Lei n.º 7-B/2016 de 31 de março (Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019) [Em linha], atual. 2016. [Consult. 23 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/74008473>>.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Lei n.º 41/2016 de 28 de dezembro (Grandes Opções do Plano para 2017) [Em linha], atual. 2016. [Consult. 23 jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/105637671>>.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Lei n.º 3/2020 de 31 de março (Grandes Opções do Plano para 2020), atual. 2020.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna) [Em linha], atual. 2008. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/453479>>.

GOVERNO DE PORTUGUÊS - Decreto-Lei n.º 228/2012 de 25 de outubro (Aprova a orgânica das comissões de coordenação e desenvolvimento regional) [Em linha], atual. 2012. [Consult. 10 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/192426>>.

GOVERNO DE PORTUGUÊS - Decreto-Lei n.º 32/2019 de 04 de março (Alarga a competência dos órgãos municipais no domínio do policiamento de proximidade) [Em linha], atual. 2019. [Consult. 10 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/120454166>>.

GOVERNO FRANCÊS - Stratégie Nationale de Prévention de la Délinquance 2020-2024 La Boîte à Outils #PrévenirPourProtéger [Em linha], atual. 2020. [Consult. 14 ago. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2020/03/Tome-2-SNDP-ÉXÉ-INTERACTIF.pdf>>.

GOVERNO FRANCÊS - Stratégie Nationale de Prévention de la Délinquance 2020-2024 40 Mesures #PrévenirPourProtéger [Em linha], atual. 2020. [Consult. 14 ago. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2020/03/Tome-1-SNDP-INTERACTIF-1.pdf>>.

GOVERNO FRANCÊS - Circulaire n.º 5463 SG du Premier ministre en date du

23 avril 2010: Création d'une «Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance» [Em linha], atual. 2010. [Consult. 10 ago. 2020]. Disponível em

WWW:<URL:https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/Circulaire_5463_SG_prevention_delinquance_23_avril_2010_.pdf>.

GOVERNO PORTUGUÊS - **Despacho n.º 9404/2016** [Em linha], atual. 2016. [Consult. 10 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/75010356>>.

GOVERNO PORTUGUÊS - **Decreto-Lei n.º 78/87 (Código de Processo Penal)** [Em linha], atual. 1987. [Consult. 20 dez. 2019]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/662562>>.

GOVERNO PORTUGUÊS - **Decreto-Lei n.º 48/95 de 15 de março (Aprova o Código Penal Português)** [Em linha], atual. 1995. [Consult. 14 abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/application/conteudo/185720>>.

REPÚBLICA FRANCESA - **Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance** [Em linha], atual. 2007. [Consult. 10 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000615568/2020-11-15/>>.

REPÚBLICA FRANCESA - **LOI n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016** [Em linha], atual. 2015. [Consult. 10 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031732865/>>.

REPÚBLICA FRANCESA - **Décret n° 2016-553 du 6 mai 2016 portant modifications de dispositions relatives à la prévention de la délinquance** [Em linha], atual. 2016. [Consult. 10 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032495914/>>.

REPÚBLICA FRANCESA - **Code de la sécurité intérieure** [Em linha], atual. 2020. [Consult. 31 jul. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000025503132/2020-11-15/>.

REPÚBLICA FRANCESA - **Décret n°2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux**

dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance [Em linha], atual. 2002. [Consult. 10 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000596771/2007-07-24/>>.

REPÚBLICA FRANCESA - **Circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité** [Em linha], atual. 1999. [Consult. 10 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000760995>>.

REPÚBLICA FRANCESA - **Décret n° 2006-52 du 17 janvier 2006 instituant un comité interministériel de prévention de la délinquance** [Em linha], atual. 2006. [Consult. 10 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000242295/>>.

REPÚBLICA FRANCESA - **Décret n°83-459 du 8 juin 1983 PORTANT CREATION D'UN CONSEIL NATIONAL ET RELATIF AUX CONSEILS DEPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE** [Em linha], atual. 1983. [Consult. 10 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000503506>>.

REPÚBLICA FRANCESA - **Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en oeuvre des contrats locaux de sécurité** [Em linha], atual. 1997. [Consult. 10 out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000386260>>

A Segurança em Portugal:

*Contributo para a implementação de uma **Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade***

ANEXOS

ANEXOS

Anexo A – Basic Principles of United Nations Guidelines for the Crime Prevention (ECOSOC Resolution 2002/13)

Conforme já referimos anteriormente a ONU (2002, p. 5) estabeleceu as *guidelines* para a PC, onde incluiu os princípios básicos identificados para PC. Estas *guidelines*, sustentadas em boas práticas internacionais, apesar de reconhecerem que cada Estado apresenta características únicas, fornecem as ferramentas e metodologias que, tanto governos como qualquer segmento da sociedade civil, podem ser utilizadas no desenvolvimento das suas estratégias de PC e redução da vitimização.

Assim, apresentamos os princípios básicos identificados para a PC¹³²:

“Government leadership

All levels of government should play a leadership role in developing effective and humane crime prevention strategies and in creating and maintaining institutional frameworks for their implementation and review.

Socio-economic development and inclusion

Crime prevention considerations should be integrated into all relevant social and economic policies and programmes, including those addressing employment, education, health, housing and urban planning, poverty, social marginalization and exclusion. Particular emphasis should be placed on communities, families, children and youth at risk.

¹³² Retirámos a numeração e introduzimos o negrito no original do texto.

Cooperation/partnerships

Cooperation/partnerships should be an integral part of effective crime prevention, given the wide-ranging nature of the causes of crime and the skills and responsibilities required to address them. This includes partnerships working across ministries and between authorities, community organizations, non-governmental organizations, the business sector and private citizens.

Sustainability/accountability

Crime prevention requires adequate resources, including funding for structures and activities, in order to be sustained. There should be clear accountability for funding, implementation and evaluation and for the achievement of planned results.

Knowledge base

Crime prevention strategies, policies, programmes and actions should be based on a broad, multidisciplinary foundation of knowledge about crime problems, their multiple causes and promising and proven practices.

Human rights/rule of law/culture of lawfulness

The rule of law and those human rights which are recognized in international instruments to which Member States are parties must be respected in all aspects of crime prevention. A culture of lawfulness should be actively promoted in crime prevention.

Interdependency

National crime prevention diagnoses and strategies should, where appropriate, take account of links between local criminal problems and international organized crime.

Differentiation

Crime prevention strategies should, when appropriate, pay due regard to the different needs of men and women and consider the special needs of vulnerable members of society”.

Anexo B – Comparação de Modelos de Policiamento e a Prevenção da Criminalidade

Ponsaers (2001, p. 3) defende a ideia de que apenas existem quatro modelos de policiamento: (i) o Modelo Burocrático-Militar; (ii) o Modelo Legalista; (iii) o Modelo Policiamento Comunitário; e (iv) o Modelo de Policiamento Público-Privado. Este autor efetua a comparação entres estes modelos, onde também inclui os impactos na PC, conforme tabelas abaixo.

Tabela 8 – Comparação de Modelos de Policiamento

	Burocrático-Militar	Legalista	Comunitário	Público-privado
Critério	Sistema altamente hierarquizado e com forte regulamentação interna	Primado da Lei, cumprimento sem exceções	Necessidade de <i>Smart Policing</i>	O setor privado é muito fragmentado e com enormes lacunas em lidar com problemas de segurança e crime. Respeito pelos limites legais, mas quase tudo é permitido fora dos regulamentos.
A lei como um meio	A polícia é neutral e tem de existir um grande respeito pela lei e ordem	A lei é necessária para o cumprimento de qualquer tarefa, sem ela a polícia não opera	Como um meio, entre outros, para alcançar objetivos de elevado valor (p. ex. legitimidade policial ou eficácia) na procura do que melhor se adapta a uma determinada situação ou comunidade	A lei não é utilizada como um meio. Os meios, objetivos e finalidades tal como as prioridades são definidas em consonância com os interesses dos clientes.
Accountability	Muito presente internamente, mas externamente à organização é inexistente	Grande autonomia (potencial aumento da corrupção)	Forte ênfase na responsabilidade exterior à organização	Controlo público (dependendo da legislação nacional). Exterior feito pelos consumidores ou entidades empregadoras
Relação com o público	Grande distância entre a população e a polícia	Distante mas com a necessidade de ser alimentado por informação da população em relação a atos criminais e a criminosos	Parcerias, com a população e a comunidade, para criar ambientes mais seguros e com a finalidade de alcançar maior qualidade de vida	A população é vista como potenciais consumidores ou empregadores
Profissionalismo	A polícia tem de saber bem os regulamentos internos para, p. ex., tomar decisões	Elevado nível de especialização	Orientado para a incorporação societal da polícia. Tendência para a não especialização e para uma abordagem mais abrangente e generalista aos problemas sociais devido	Conhecimento das necessidades dos clientes, treino especializado, serviços adaptados aos interesses dos clientes, experiência comercial (mínimo de custos/máximo de resultados através de gestão apropriada)

A Segurança em Portugal:

Contributo para a implementação de uma Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade

Legitimidade	Baseada na ausência de desordem e no monopólio do uso da força	Baseada na lei	Fortemente relacionada com o conceito de democracia, a legitimidade da polícia é uma reação contra a sua alienação da comunidade	Baseada no contrato da indústria de segurança
Prevenção	Não orientado para a prevenção. Foco na repressão, proteção e controlo de desordens publicas	Alcançada pela dissuasão através da aplicação de sanções	Reforço do controlo social informal e através da prevenção situacional, mas numa perspetiva societal (cooperação e parceiras com a comunidade e outros atores)	Mais focado nos interesses privados e corporativos do que no combate à criminalidade. Visa a antecipação do risco e o desenvolvimento de estratégias que calculem o nível de aceitação do mesmo. Visa a redução de prejuízos, gestão e avaliação dos riscos, prevenção de perdas, e disrupção de serviços.
Pró/Re Ativo	Reativo na atuação	Reativo nas intervenções, resolução de crimes	Forte ênfase na necessidade de policiamento proativo	Muito mais Proativo do reativo.

Fonte: adaptado (Ponsaers, 2001)

Tabela 9 – Modelos de Policiamento e critérios de distinção

	Burocrático-Militar	Legalista	Comunitário	Público-privado
Tomada de Decisão	Centralizado	Elevado grau de autonomia individual	Descentralizado	Elevado grau de fragmentação
Divisão do trabalho	Especializado	Especialização	Generalizado	Globalização e especialização
Orientação	Orientado para os indícios e repressiva	Orientado para o criminoso e repressivo	Orientado para as causas, prevenção	Gestão e avaliação do risco
Interação com o meio envolvente	Sistema fechado e reativo	Instrumental, formal e reativo	Sistema aberto e proativo	Contrato com os consumidores
Potencial de mudança	Conservador	Conservador	Inovador	Inovação e orientado para o mercado
Forma de tomada de decisão	Hierárquico, <i>top-down</i> , um chefe	Lógica de enquadramento legal interno	Democrático, <i>bottom-up</i>	Lógica interna de comércio

ANEXOS

Envolvimento	Necessidades do Governo	Necessidades do sistema judiciário	Necessidades da população	Necessidades dos clientes
Estratégia	Técnica	Legal e técnico	Social (expectativas da população)	Comercial e técnico
Finalidade	Manutenção das normas, da lei e ordem	Aplicação da lei	Orientado para o serviço prestado	Redução de prejuízos, prevenção de perdas e disrupção de serviços

Fonte: adaptado (Ponsaers, 2001)

Anexo C – Descrição dos níveis associados a fatores criminógenos e fatores protetivos

De acordo com a UNODC (2008, p. 10), em cada nível (macro envolvente, micro envolvente e individual) estão associados diversos fatores conforme mencionado no Quadro 1 do presente trabalho. A cada fator mencionado, consequentemente, temos associados fatores criminógenos e fatores protetivos.

A descrição efetuada abaixo para cada nível, de acordo com a UNODC, permite uma melhor compreensão das intervenções a adotar junto, principalmente, de jovens em risco de criminalização.

Assim, passamos a descrever os três níveis identificados previamente.

A UNODC (2008, pp. 10, 11) para o **1º Nível – Macro envolvente**, estabelece o seguinte:

- a) **Estado da economia.** Em qualquer país é crucial nas vidas das pessoas. Por um lado, é um fator protetivo quando é fonte de trabalho, de impostos e recursos financeiros. Por outro lado, é um fator criminógeno quando é volátil, incerto e não proporciona oportunidades aos jovens.
- b) **Instituições públicas.** São um fator protetivo se forem eficientes, eficazes e solidarias. São um fator criminógeno se forem corruptas, ineficazes, ineficientes e perçecionadas como distantes das necessidades das pessoas.
- c) **Media.** Os meios de comunicação social funcionam como fator protetivo se salientarem e reforçarem as normas culturais e os valores necessários para uma sociedade saudável. Por outro lado, funcionam como fator criminógeno se potenciarem uma representação “artística” de estilos de vida ou a violência que minam ou são inconsistentes com os valores da sociedade.
- d) **Bases culturais e históricas.** São dois aspetos que não se modificam facilmente. Fazem parte da essência de cada país. Por um lado, funcionam como fator protetivo, por exemplo, o Estado de Direito, o funcionamento saudável da democracia, entre outros. Por outro lado, funcionam como fator criminógeno quando estão inerentes à sociedade, por exemplo, o individualismo, racismo, e os ataques aos valores familiares, entre outros.

Desta forma, para este nível, a UNODC estabelece como fatores criminógenos e fatores protetivos primários:

- a) A fraca procura de trabalhadores qualificados;
- b) Elevado desemprego jovem;
- c) Pobreza;
- d) Desigualdade salarial;
- e) Formação académica;
- f) Sistemas de saúde;
- g) Cultura de violência, abuso de substâncias ilícitas, parentalidade na adolescência e falta de suporte familiar.

A UNODC (2008, pp. 12, 13) para o **2º Nível – Micro envolvente** destaca, particularmente, os seguintes fatores com potencial protetivo ou criminógeno:

- a) **Ligações parentais.** Por um lado, a deficiente ligação parental potencia nos jovens a deriva, suscetibilidade, falta de confiança e autoestima. Por outro lado, ligações parentais fortes permitem aumentar a resiliência e resistência a influências negativas no mundo adulto.
- b) **Aptidões parentais.** A fraca aptidão parental na educação de crianças e jovens incrementa a probabilidade de envolvimento em atividades criminais e comportamentos anti sociais.
- c) **Abusos físicos, sexuais e emocionais no seio familiar.**
- d) **Comportamento parental associado à criminalidade.** Este aspeto tem um enorme impacto negativo no desenvolvimento dos jovens devido, tanto pelos efeitos provocados e pelo exemplo social, como pela exposição direta aos comportamentos anti sociais.
- e) **Família nuclear.** A presença de ambos os pais é, sem dúvida, a estrutura nuclear preferível, tanto ao nível financeiro como emocional.
- f) **Rendimentos familiares.** A capacidade de satisfação das necessidades básicas de todos os membros da família.

- g) **As relações sociais e entre pares.** Estas relações tanto podem ser positivas como negativas.
- h) **Presença de referências e modelos.**
- i) **Ambiente escolar.** A ligação à escola, se positiva, representa um dos fatores protetivos mais poderosos.
- j) **Organizações comunitárias.** Pertença a grupos de jovens, sociais ou comunitários potenciam o suporte de aptidões sociais críticas como, p. ex., sentido de identidade, desenvolvimento e formação da lealdade e tomada de decisão.
- k) **Ambiente físico.** O espaço físico onde se habita, a limpeza das ruas, os edifícios degradados, entres outros aspetos relacionados com o ambiente físico que nos rodeia, podem potenciar ou diminuir a propensão para a criminalidade e delinquência.

A UNODC (2008, pp. 11, 12) destaca, neste nível, a importância da família e das escolas. Da parte da família, realça o papel fundamental no desenvolvimento saudável dos jovens. Para a família, a UNODC realça o seguinte:

Tabela 10 – Fatores protetivos e Fatores criminógenos associados à família

Família	
Fatores protetivos	Fatores criminógenos
Ligações familiares positivas	Fraca parentalidade
Disciplina	Famíliares com ligações à criminalidade
Recursos financeiros e tempo disponível	Disciplina errática
Coesão familiar	Ausência parental (p. ex. abandono)
Valores familiares	Abusos e violência familiar
	Abuso de substâncias ilícitas no seio familiar

Fonte: adaptado (UNODC, 2008, p. 11)

Para as escolas, a UNODC realça o seguinte:

Tabela 11 – Fatores protetivos e Fatores criminógenos associados às escolas

Escola	
Fatores protetivos	Fatores criminógenos
Relações positivas no ambiente escolar	Falhas no papel educativo das escolas
Proporcionar currículos relevantes para a aquisição de competências de vida, académicas e técnicas	Suspensões e exclusões
Relações positivas entre pares e amigos	Bullying e discriminação
Atividades de desenvolvimento social	Falhas na motivação e potenciar a falta de confiança
	Potenciar o isolamento ou distanciamento social
	Potenciar as oportunidades de influências negativas entre pares

Fonte: adaptado (UNODC, 2008, pp. 11, 12)

A UNODC (2008, p. 12) também inclui neste nível o papel das relações sociais, entre pares, os modelos de referência e as comunidades. Aqui, destaca:

Tabela 12 – Fatores protetivos e Fatores criminógenos associados às relações sociais, entre pares, modelos de referência e comunidades

Relações sociais, entre pares, modelos de referência e comunidades	
Fatores protetivos	Fatores criminógenos
Relações sociais, pares e modelos de referência positivos e que proporcionem um sentimento de pertença e afinidade	Participação em subculturas desviantes
Pares e modelos de referência que tenham visões e ações em prol da sociedade	Perceção de ameaça dos pares
Comunidades que sejam uma fonte informal de controlo social	Música que promove a violência e alienação
Comunidades com ambiente acolhedor e de apoio	Comunidades onde impera a violência
Comunidades com interação intergeracional	Comunidades que sejam fraturantes e ameaçadoras
Comunidades seguras e limpas	Pessoas que não se preocupam com a sua comunidade e o ambiente físico onde vivem
Comunidades que funcionam bem	Comunidades que sejam uma fonte de rendimentos relacionados com o tráfico de estupefacientes e com a criminalidade

Fonte: adaptado (UNODC, 2008, p. 12)

A UNODC (2008, p. 14) para o **3º Nível – Individual** destaca, particularmente, os seguintes fatores com potencial protetivo ou criminógeno:

- Autoestima.** Potenciada ou fragilizada no ambiente familiar ou escolar.
- Raiva.** Um dos aspetos relacionados com o consumo de tabaco, drogas e álcool nos jovens. Este sentimento está relacionado, entre outros, com

expulsões escolares, privação de bens essenciais, abusos físicos na escola ou em ambiente familiar, e o sentimento de injustiça relativamente à sua vida.

- c) **Egoísmo.** Quando os jovens não se preocupam com mais nada a não ser com as suas próprias necessidades (p. ex., ter o último modelo de telemóvel, entre outros).

A UNODC inclui neste nível os fatores protetivos e fatores criminógenos abaixo, realçando que quanto mais forem os fatores negativos presentes na infância maior a predisposição de uma criança ou jovem se dedicar a comportamentos violentos e antissociais.

Tabela 13 – Fatores protetivos e Fatores criminógenos associados às relações sociais, entre pares, modelos de referência e comunidades

Individual	
Fatores protetivos	Fatores criminógenos
Inteligência	Insucesso escolar relacionado ao baixo nível de quociente de inteligência
Autoestima	Características físicas que provocam discriminação
Aptidões sociais	Raiva e comportamento agressivo
Autoconfiança	Desmotivação e ambivalência
Empreendedorismo	Falta de sentimento de ligação a outros
Resiliência	Falta de confiança e autovalorização

Fonte: adaptado (UNODC, 2008, p. 14)

Anexo D – Fatores potenciadores de risco de envolvimento no crime e na violência

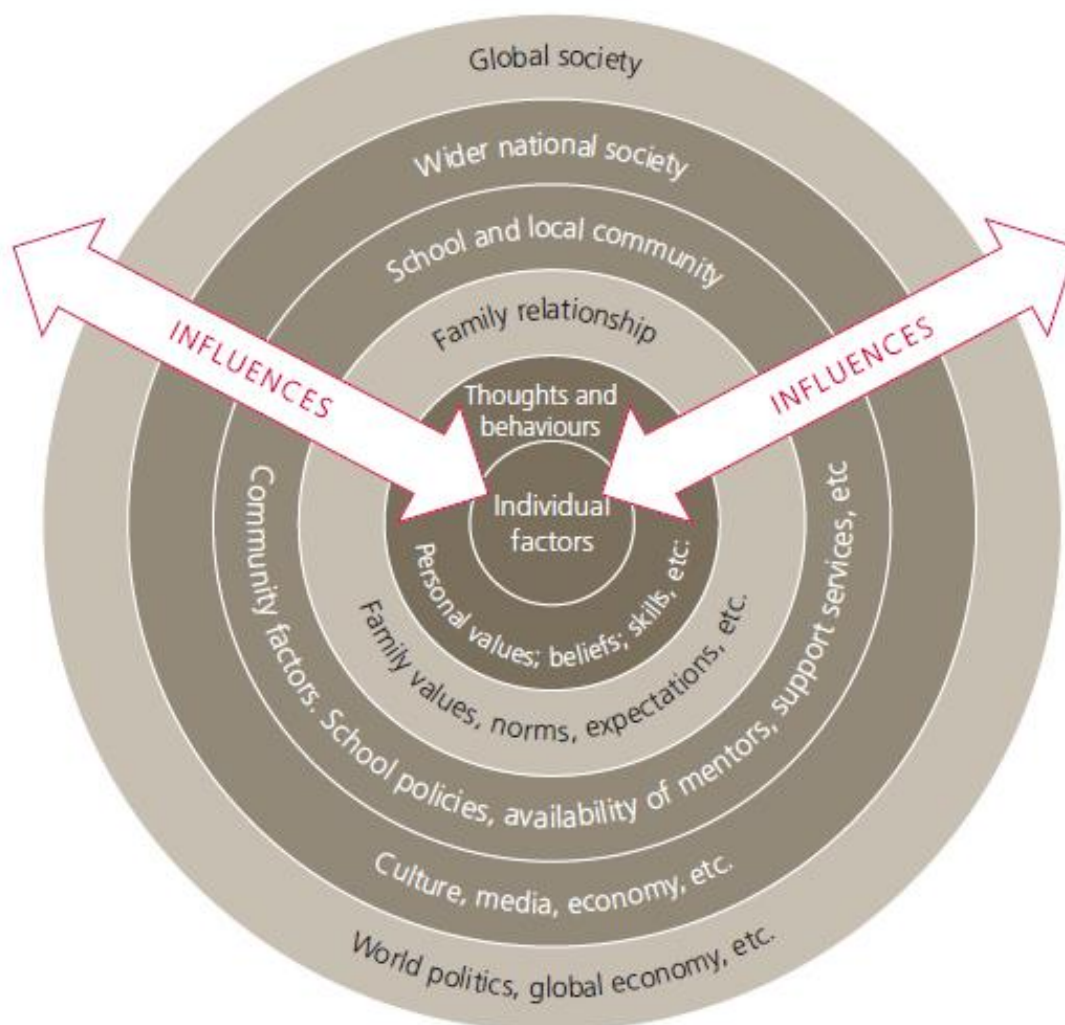


Figura 13 – Fatores potenciadores de risco de envolvimento no crime e violência

Fonte: (United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, p. 10)

Anexo E – Organização administrativa francesa – as coletividades territoriais.

Em França, este nível territorial corresponde ao designado por “*communes*”. Em termos de organização territorial de França, existem três níveis de coletividades territoriais: (i) *Région*; (ii) *Départements*; e (iii) *Communes*. Cada nível corresponde à circunscrição da ação do Estado, sendo os representantes, respetivamente: (i) *Préfet de Région*; (ii) *Préfet*; e (iii) *Maire*. França possui: (i) 22 regiões metropolitanas e cinco regiões ultramarinas; (ii) 101 distritos (designação do autor para o nível *départements*), sendo 96 metropolitanos e cinco ultramarinos; e (iii) cerca de 36700 municípios e 2600 agrupamentos intermunicipais (Assemblée nationale, 2020) e (LCL Banque et Assurance, 2018).

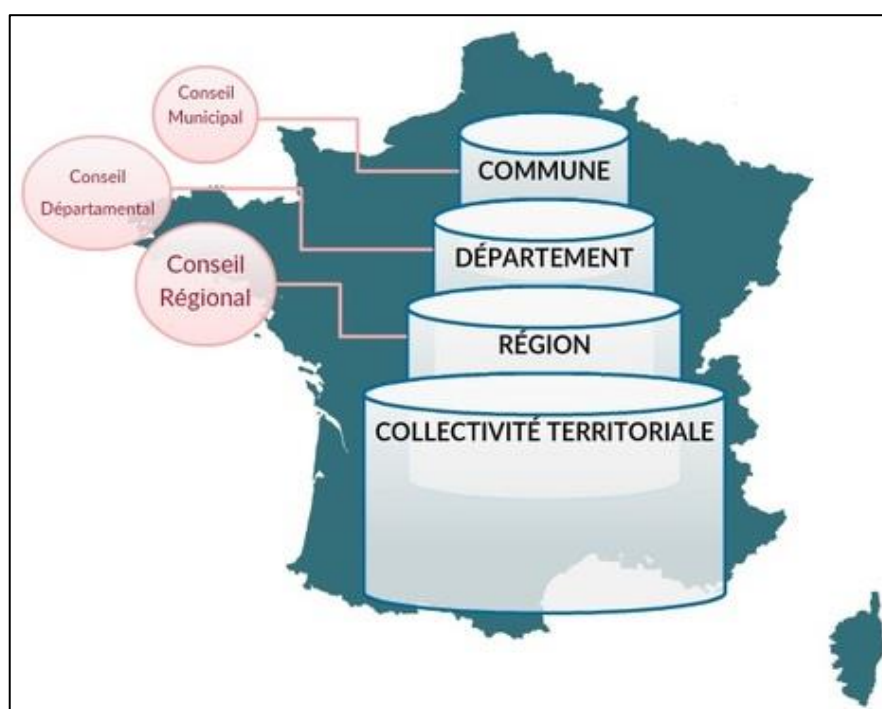


Figura 14 – Coletividades territoriais francesas.

Fonte: (Cestadire, 2020)

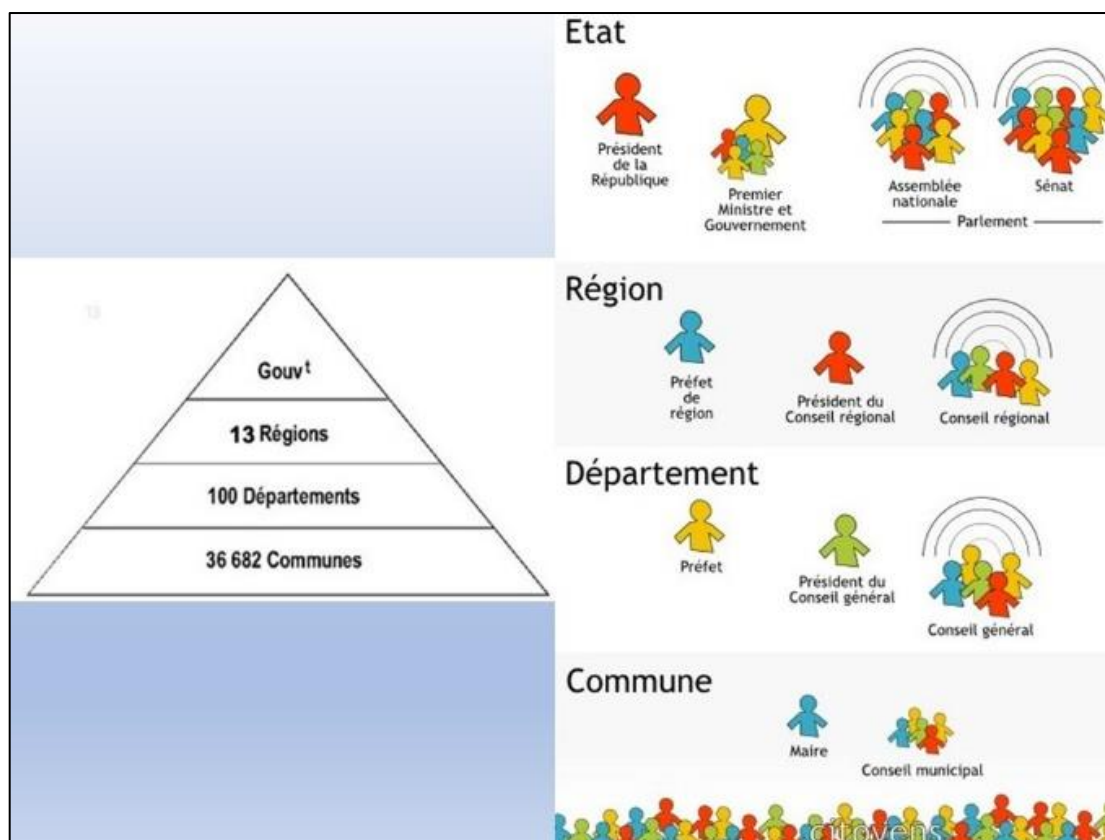


Figura 15 – Coletividades territoriais francesas: número e órgãos de responsabilidade

Fonte: (Rivieres, 2020)

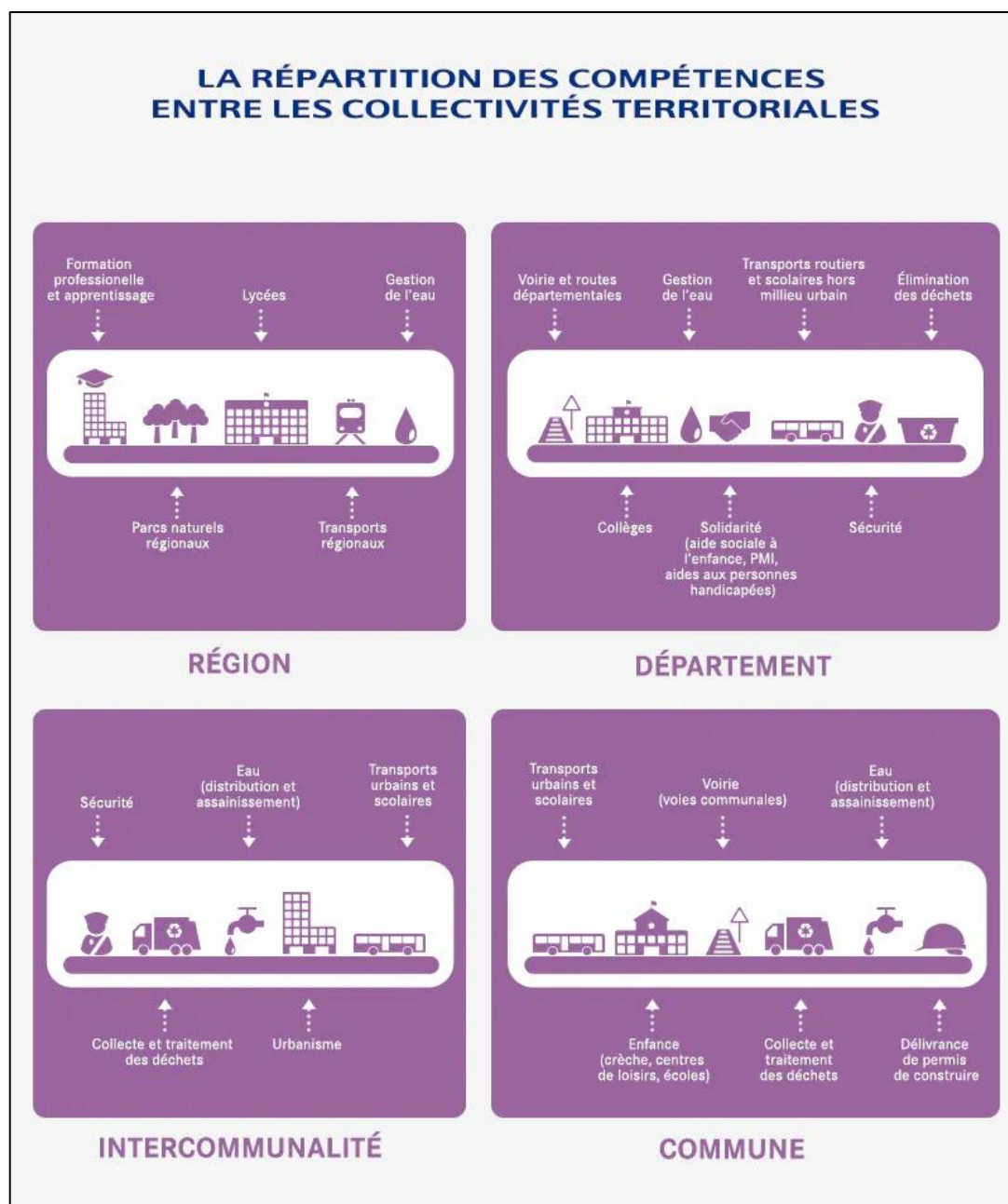


Figura 16 – Coletividades territoriais francesas: repartição de competências

Fonte: (LCL Banque et Assurance, 2018)

Anexo F – Esquema tipo de governação local da PD para a execução da ENPD

Os conselhos, CLSPD e o CISP, demonstram, de acordo com o CIPD (2014, p. 29), que a política de PD se constrói no âmbito de uma rede de confiança constituída pelos diversos parceiros. É no seio destes conselhos que a cooperação ganha forma, constituindo-se como as instâncias chave na prevenção em parceria e onde a orientação da política local se materializa.

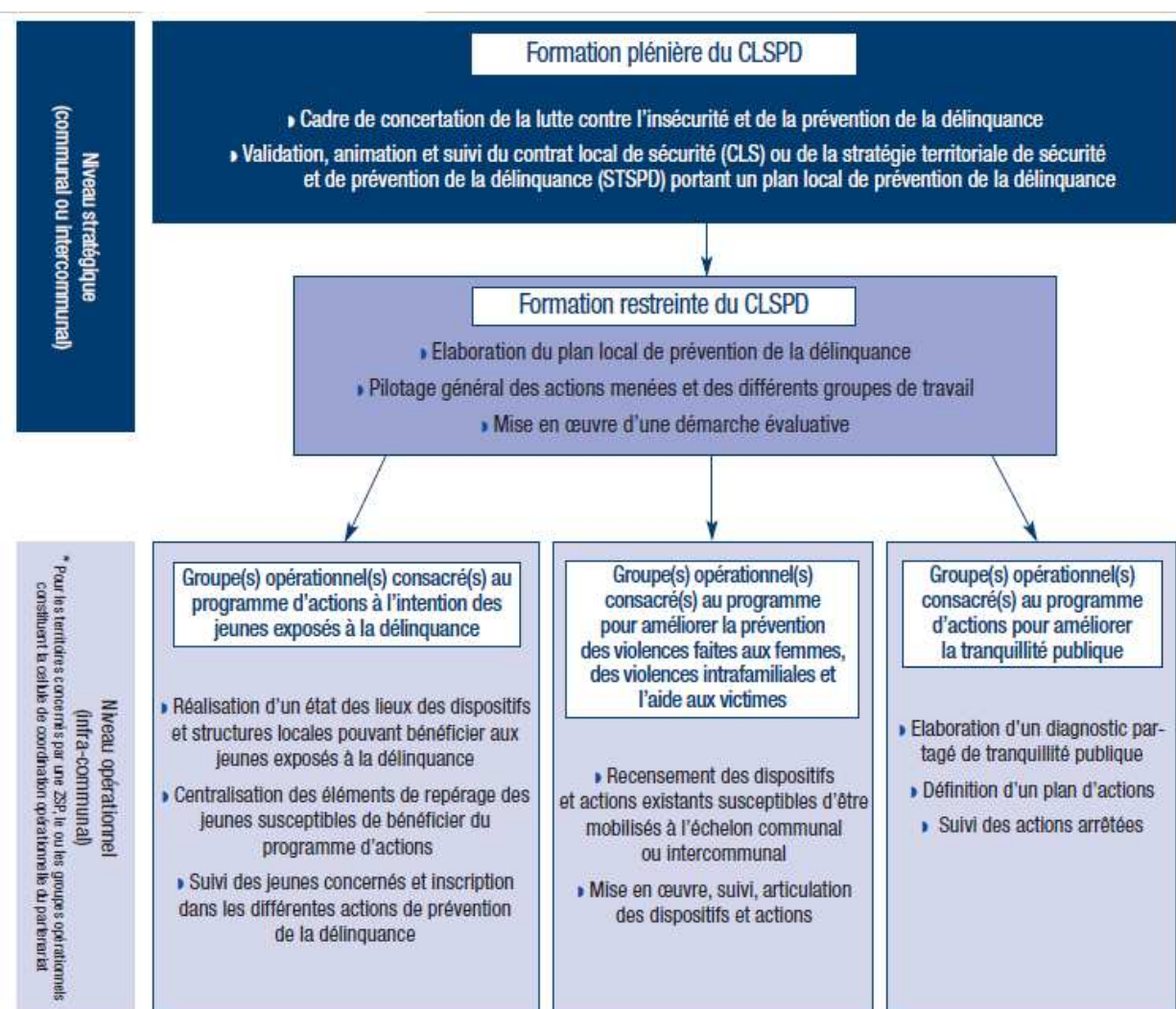


Figura 17 – Esquema tipo de governação local da PD para a execução da ENPD

Fonte: (Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation, 2013, p. 14)

Anexo G – Modelo tipo de Plano Local de Ações de PD

Conforme mencionado anteriormente no presente trabalho, a CIPD (2014, p. 34) afirma que estes planos locais de PD possuem uma arquitetura de intervenção direcionada para os programas inscritos na ENPD. Essa arquitetura deverá ser adaptada aos diferentes contextos locais e orientar na elaboração dos novos CLS ou estratégias territoriais de segurança e PD. Os domínios prioritários da ENPD não têm necessariamente de serem desenvolvidos de forma sistemática em todos os locais, mas devem ser mobilizados, tanto quanto possível, em função das problemáticas identificadas neste nível.

Na publicação de 2014 da CIPD, *Le Maire et la Prévention de la Délinquance*, no seu anexo 3 é possível verificar um modelo tipo de Plano Local de Ações de PD. Neste modelo tipo, relacionado com a ENPD 2013-2017, podemos identificar a seguinte estrutura:

I – Diagnóstico local;

II – Implementação dos três programas de ação no município ou intermunicípio¹³³;

III – Governação do plano local.

 SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE Contrat local de sécurité / Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance / Plan local d'actions de prévention de la délinquance <u>I- Diagnostic local</u> - Caractéristiques de la délinquance dans la commune ou l'intercommunalité - Territoires prioritaires : cartographie <u>II- Mise en œuvre des trois programmes d'actions dans la commune ou l'intercommunalité</u> A partir des besoins repérés et des dispositifs existants, le plan local a vocation à intégrer les programmes d'actions inscrits dans la stratégie nationale¹³³. - Programme local d'actions à l'intention des jeunes exposés à la délinquance - Programme d'actions pour améliorer la prévention des violences faites aux femmes, des violences intrafamiliales, et l'aide aux victimes - Programme local d'actions pour améliorer la tranquillité publique ¹³³ Les trois programmes d'actions n'ont pas nécessairement vocation à être développés de manière systématique dans tous les territoires mais ils doivent être mobilisés autant que possible en fonction des problématiques identifiées localement.	<u>Programme local d'actions à l'intention des jeunes exposés à la délinquance</u> - <u>Etat des lieux des dispositifs existants :</u> - <u>Objectifs opérationnels :</u> - <u>Modalités de gouvernance opérationnelle :</u> - o <u>Modalités de repérage :</u> - o <u>Instance de suivi :</u> - <u>Actions ciblées :</u> - o <u>Actions de remobilisation pour prévenir le basculement dans la délinquance :</u> - o <u>Actions de prévention de la récidive :</u> - <u>Financement :</u> - <u>Méthodologie et évaluation :</u>
--	--

¹³³ Neste ponto são integrados no plano local os três programas de ação estabelecidos na ENPD 2013-2017. Para cada programa são estabelecidos o ponto de situação atual, os objetivos operacionais, as modalidades de governação operacional, plano de ações específicas, financiamento e metodologia de avaliação.

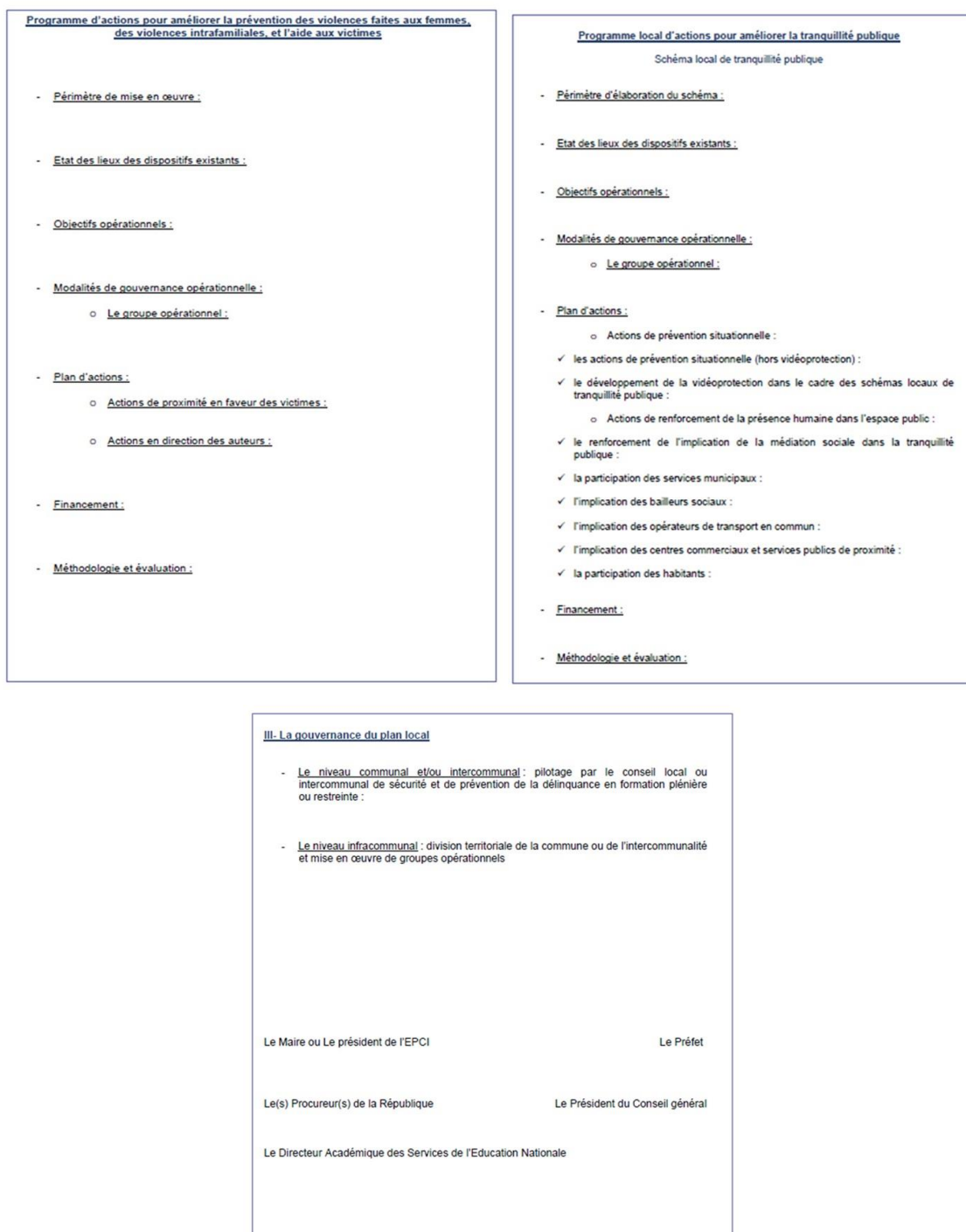


Figura 18 – Modelo tipo de Plano local de ações de PD

Fonte: (Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation, 2014, p. 81 a 85)

A Segurança em Portugal:

Contributo para a implementação de uma Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade

Para além do modelo tipo acima mencionado é possível, a título de curiosidade, verificar alguns destes planos elaborados tanto ao nível distrital¹³⁴ como municipal¹³⁵.

Ao nível distrital, a título de exemplo:

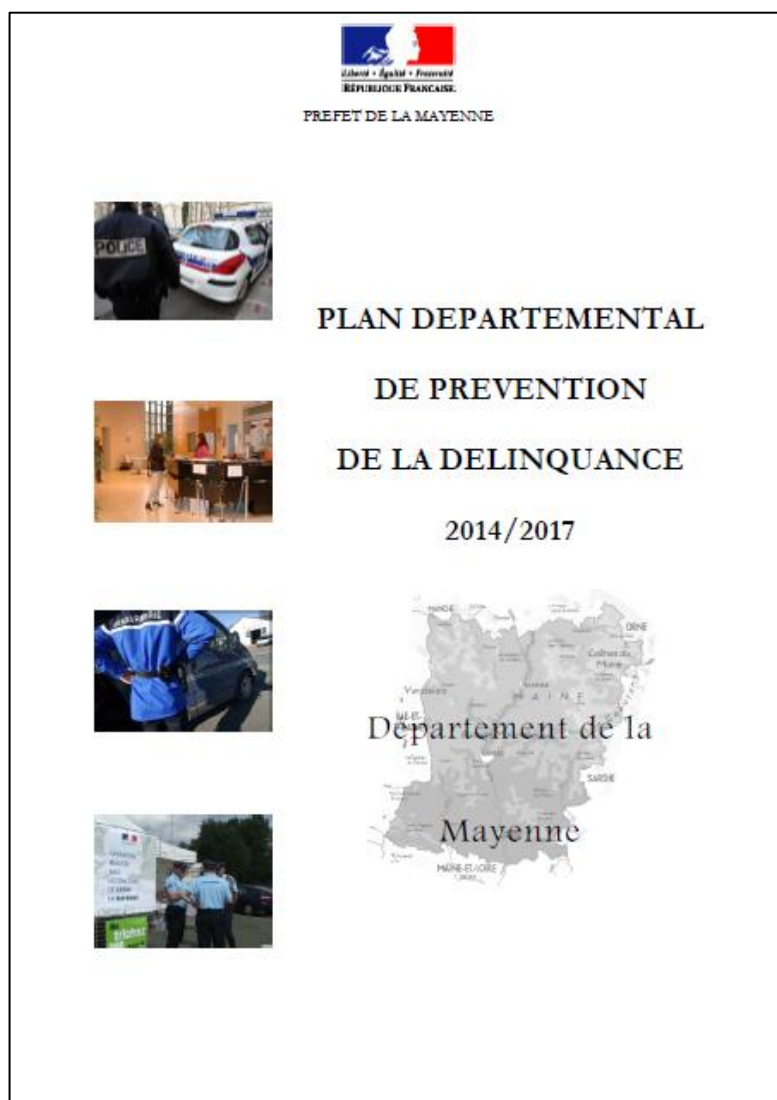


Figura 19 – Plano Distrital de Prevenção da Delinquência de Mayenne (França)

Fonte: (Préfet de la Mayenne, 2014, p. 1)

¹³⁴ Designação atribuída pelo autor para o nível de coletividade territorial francês “*Départements*”.

¹³⁵ Designação atribuída pelo autor para o nível de coletividade territorial francês “*Communes*”.



Figura 20 – Plano Distrital de Prevenção da Delinquência de *Isère* (França)

Fonte: (Préfet de la Isère, 2013, p. 1)

A Segurança em Portugal:

Contributo para a implementação de uma Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade

Ao nível municipal, a título de exemplo:

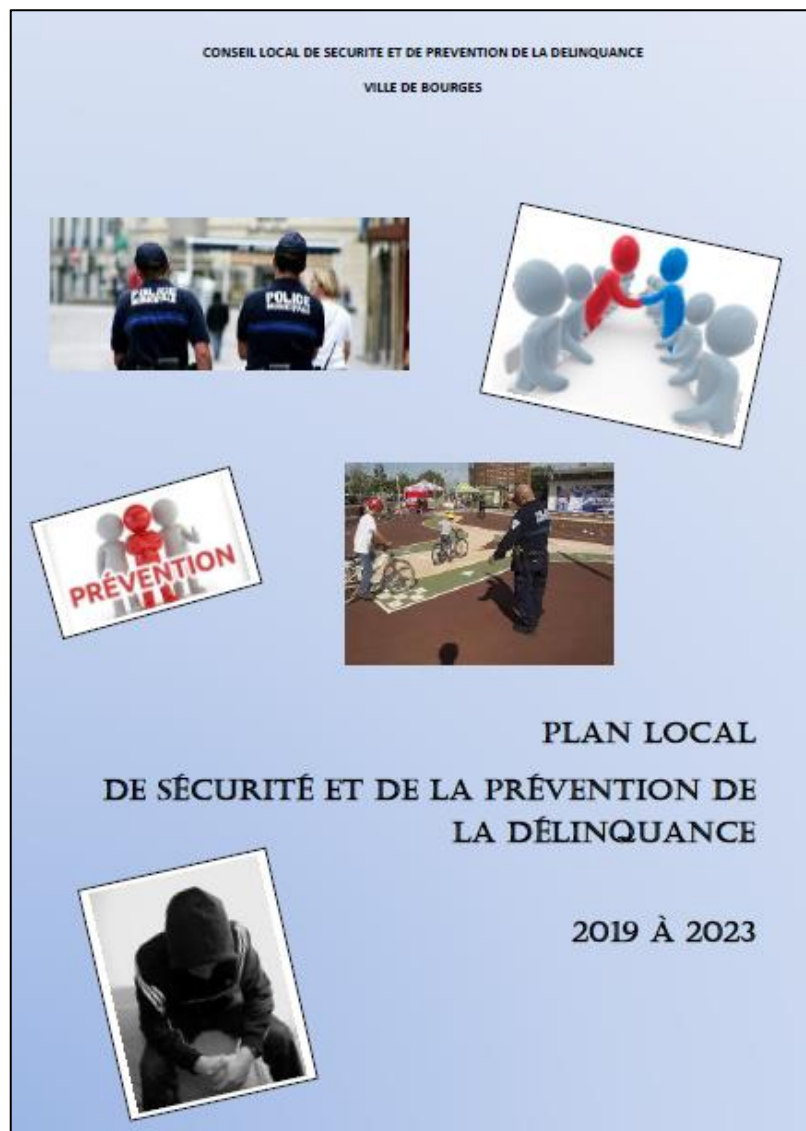


Figura 21 – Plano Local de Segurança e Prevenção da Delinquência de *Ville de Bourges* (França)

Fonte: (CLSPD Ville de Bourges, 2019, p. 1)



Figura 22 – Plano Local de Segurança e Prevenção da Delinquência de Echirolles (França)

Fonte: (CLSPD Ville de Echirolles, 2015, p. 1)

Anexo H – ENPD 2020/2024

A ENPD 2020-2024 estabelece quatro eixos em torno de quatro objetivos. No total possui 40 medidas, subdivididas em diversas ações, distribuídas por estes quatro eixos (Governo Francês, 2020, p. 4).



Figura 23 – ENPD 2020/2024 Tomo 1 - 40 Medidas – Prevenir para Proteger (França)

Fonte: (Governo Francês, 2020, p. 1)

AXE 01	LES JEUNES : AGIR PLUS TÔT ET ALLER PLUS LOIN DANS LA PRÉVENTION (mesures 1 à 14) 1. Identifier les jeunes exposés à la délinquance et les formes de délinquance 2. Sensibiliser pour prévenir les formes de délinquance 3. Renforcer la prise en charge des jeunes
AXE 02	ALLER VERS LES PERSONNES VULNÉRABLES POUR MIEUX LES PROTÉGER (mesures 15 à 21) 1. Faciliter l'identification des personnes vulnérables et des champs d'intervention 2. Adapter les modalités d'intervention 3. Développer une prise en charge globale des victimes et encourager les processus d'apaisement
AXE 03	LA POPULATION, NOUVEL ACTEUR DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE (mesures 22 à 27) 1. Associer la population à la production de la tranquillité publique 2. Moderniser les outils et adapter les méthodes 3. Société civile : nouveau partenaire de la prévention de la délinquance
AXE 04	LE TERRITOIRE : VERS UNE GOUVERNANCE RÉNOVÉE ET EFFICACE (mesures 28 à 40) 1. Une nouvelle dynamique au niveau départemental 2. Articuler le rôle du maire et du président d'intercommunalité 3. Le soutien à la stratégie de prévention de la délinquance

Figura 24 – ENPD 2020/2024 Tomo 1– 4 Objetivos partilhados/4 Eixos principais (França)

Fonte: (Governo Francês, 2020, p. 3)

AXE 01 LES JEUNES : AGIR PLUS TÔT ET ALLER PLUS LOIN DANS LA PRÉVENTION	
MESURE 1	Identifier les facteurs de fragilité
MESURE 2	Identifier les jeunes en risque de récidive
MESURE 3	Cibler les nouvelles formes de délinquance
MESURE 4	Réinvestir la prévention primaire à destination des très jeunes
MESURE 5	Développer l'autonomie de réflexion des jeunes
MESURE 6	Doubler le nombre de jeunes pris en charge
MESURE 7	Mobiliser la cellule familiale et soutenir la parentalité
MESURE 8	Susciter de meilleures dynamiques autour de la santé
MESURE 9	Encourager les relations entre les élus locaux et l'éducation nationale
MESURE 10	Mobiliser de nouveaux outils pour l'insertion
MESURE 11	Utiliser la mesure pénale comme vecteur d'insertion
MESURE 12	Mettre en œuvre des actions d'accompagnement social complémentaire à l'exécution de la peine
MESURE 13	Accompagner les victimes de TEH
MESURE 14	Évaluer

Figura 25 – ENPD 2020/2024 Tomo 1 – Eixo 01/Os Jovens (França)

Fonte: (Governo Francês, 2020, p. 4)

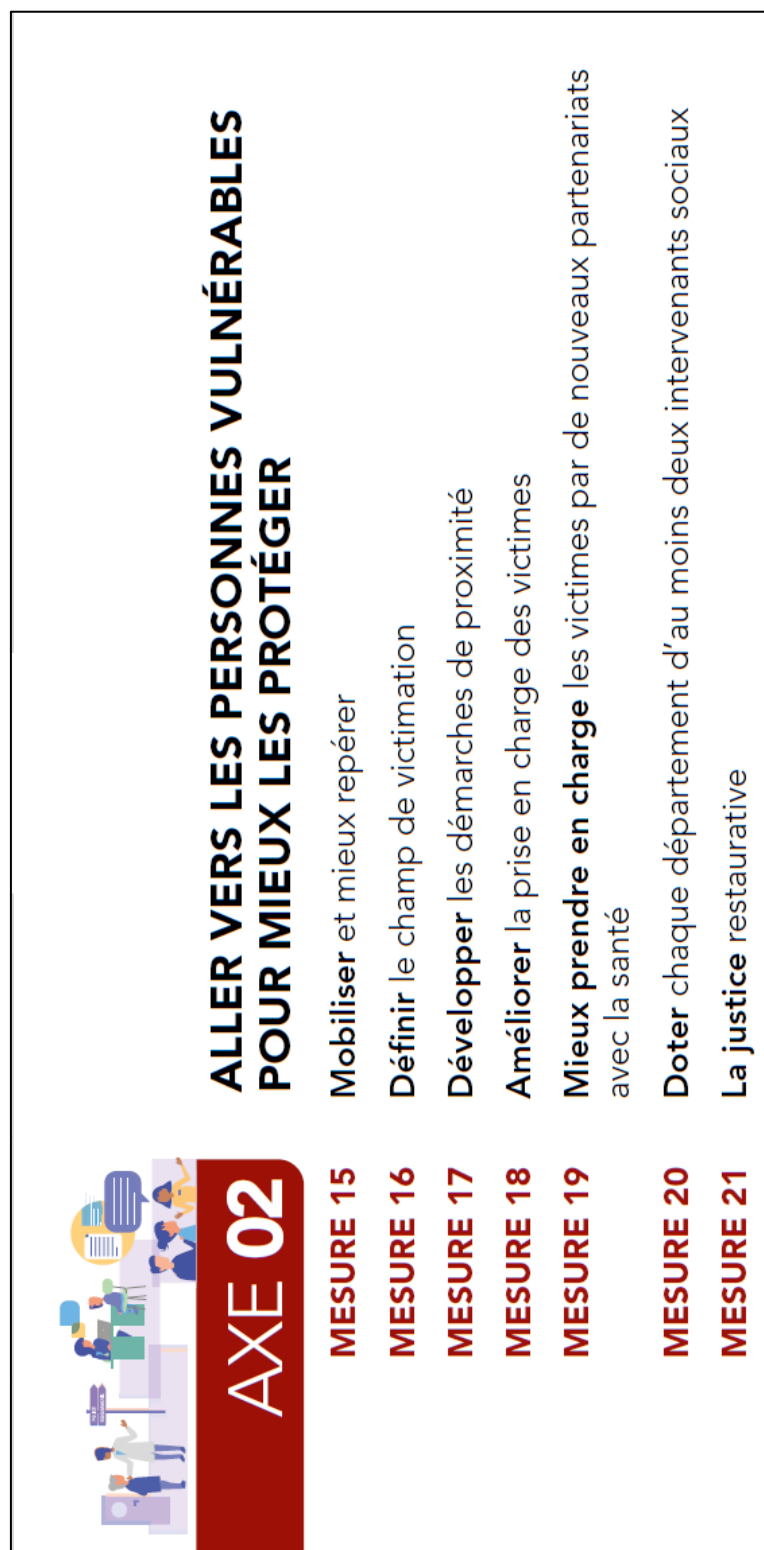


Figura 26 – ENPD 2020/2024 Tomo 1 – Eixo 02/As pessoas vulneráveis (França)

Fonte: (Governo Francês, 2020, p. 4)

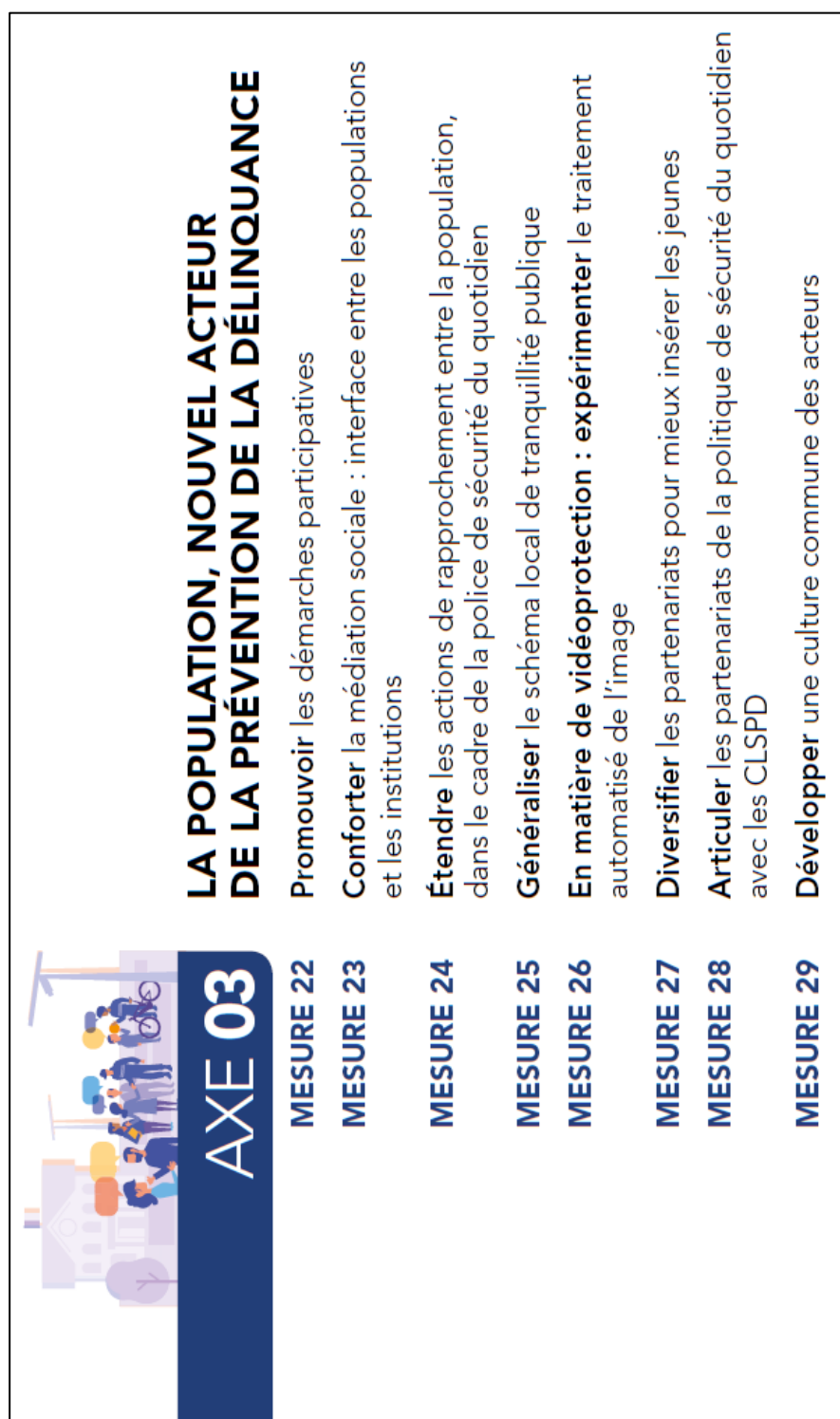


Figura 27 – ENPD 2020/2024 Tomo 1 – Eixo 03/A população como novo ator na prevenção (França)

Fonte: (Governo Francês, 2020, p. 4)



Figura 28 – ENPD 2020/2024 Tomo 1 – Eixo 04/O Território e uma governação renovada e eficaz (França)

Fonte: (Governo Francês, 2020, p. 4)

Complementarmente ao documento apresentado nas figuras acima, a ENPD 2020-2024 tem um segundo documento com diversas fichas de ferramentas e ações à escolha das coletividades territoriais. Apresentamos, de igual forma, algumas figuras abaixo ilustrativas do seu conteúdo.



Figura 29 – ENPD 2020/2024 Tomo 2 – La Boîte à Outils (França)

Fonte: (Governo Francês, 2020, p. 1)

AXE 01	AXE 02	AXE 03	AXE 04	LISTE DES FICHES	GLOSSAIRE
LISTE DES FICHES STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE 2020 > 2024					
AXE 01 LES JEUNES : AGIR PLUS TÔT ET ALLER PLUS LOIN DANS LA PRÉVENTION Fiche n° 1 Identifier sans stigmatiser Fiche n° 2 La sensibilisation des jeunes Fiche n° 3 La prévention par les pairs Fiche n° 4 Systématiser la nomination d'un référent de parcours Fiche n° 5 Le Conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF) Fiche n° 6 Mobiliser le secteur du médico-social et de la santé mentale Fiche n° 7 Le partenariat avec l'éducation nationale Fiche n° 8 Le Travail alternatif payé à la journée (TAPA) Fiche n° 9 Le parrainage Fiche n° 10 Accompagner la sortie des dispositifs judiciaires Fiche n° 11 La période de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) Fiche n° 12 Les armées et l'Outre-mer : partenaires de l'insertion Fiche n° 13 Le travail d'intérêt général (TIG) et le parcours d'insertion Fiche n° 14 La justice restaurative Fiche n° 15 Expérimenter des dispositifs innovants de prévention en matière de traite des êtres humains		AXE 03 LA POPULATION, NOUVEL ACTEUR DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE Fiche n° 24 Marchés exploratoires, conseils citoyens, sentiment d'insécurité Fiche n° 25 La médiation sociale Fiche n° 26 Connaître les forces de sécurité intérieure Fiche n° 27 Le schéma local de tranquillité publique Fiche n° 28 La vidéoprotection Fiche n° 29 Associer les acteurs du sport Fiche n° 30 S'ouvrir à l'entrepreneuriat Fiche n° 31 Les groupes de partenariats opérationnels (GPO) Fiche n° 32 Les formations pluriprofessionnelles			
AXE 02 ALLER VERS LES PERSONNES VULNÉRABLES POUR MIEUX LES PROTÉGER Fiche n° 16 Repérer les personnes vulnérables Fiche n° 17 Informer pour prévenir Fiche n° 18 Le numérique Fiche n° 19 Aller vers les publics les plus fragiles et les plus isolés Fiche n° 20 Mettre en réseau les acteurs Fiche n° 21 Une démarche inclusive et globale à l'égard des victimes Fiche n° 22 Les nouveaux partenariats avec la santé Fiche n° 23 Les intervenants sociaux dans les commissariats et unités de gendarmerie (ISCQ)		AXE 04 LE TERRITOIRE : VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE RÉNOVÉE ET EFFICACE Fiche n° 33 Expérimenter le comité des financeurs Fiche n° 34 Le conseil départemental de la prévention de la délinquance et de la radicalisation Fiche n° 35 Le plan départemental de prévention de la délinquance Fiche n° 36 Coopération et mutualisation des moyens entre communes de moins de 10 000 habitants Fiche n° 37 Le rappel à l'ordre et la transaction par le maire Fiche n° 38 Le maire et le président d'intercommunalité Fiche n° 39 La stratégie (inter)communale de sécurité et de la prévention de la délinquance Fiche n° 40 Le coordonnateur de CLSPD/CISP Fiche n° 41 Promouvoir l'échange d'informations confidentielles Fiche n° 42 Les conventions partenariales pluriannuelles Fiche n° 43 La politique d'évaluation			

Figura 30 – ENPD 2020/2024 Tomo 2 – Lista de Fichas por Eixos (França)

Fonte: (Governo Francês, 2020, p. 3)

Cada ficha possui, no geral, a seguinte informação: (i) relação com objetivo/eixo da ENPD 2020-2024; (ii) relação com as 40 medidas do Tomo 1 da ENPD 2020-2024; (iii) objetivos e modalidades de implementação; (iv) responsáveis pela implementação; (v) parceiros; (vi) financiamento; (vii) ministério(s) que conduz(em) as ações; e (viii) ministério(s) que apoia(m) as ações.

Na figura abaixo, a título de exemplo, o Governo Francês (2020, p. 25) estabelece a Ficha n.º 17 “Informar para Prevenir” com a seguinte informação:

- Relacionada ao Eixo 2 da ENPD 2020-2024 “Ir ao encontro das pessoas vulneráveis para melhor as proteger”;
- Relacionada à Medida n.º 15 “Mobilizar e melhor identificar as vítimas invisíveis” (de entre as 40 medidas estabelecidas);
- Com os objetivos: (i) sensibilizar e informar o público; e (ii) dar a conhecer os dispositivos e atores de proximidade, tanto institucionais como associativos;

- Com as modalidades de implementação: (i) realizar ações de sensibilização temáticas; e realizar operações de informação de proximidade;
- Os responsáveis ao nível local: (i) *Maire*; (ii) Presidente da Comunidade Intermunicipal; ou (iii) Coordenador do CLSPD/CISPD; entre outros;
- Parceiros: (i) Forças de Segurança; (ii) Associações de Apoio à Vítima; entre outros;
- Financiamento: (i) Ministérios envolvidos; e (ii) FIPD;
- Ministério da Coesão dos territórios e das Relações com as coletividades territoriais conduz as ações;
- Ministério do Interior e Ministério da Solidariedade e da Saúde apoiam as ações.

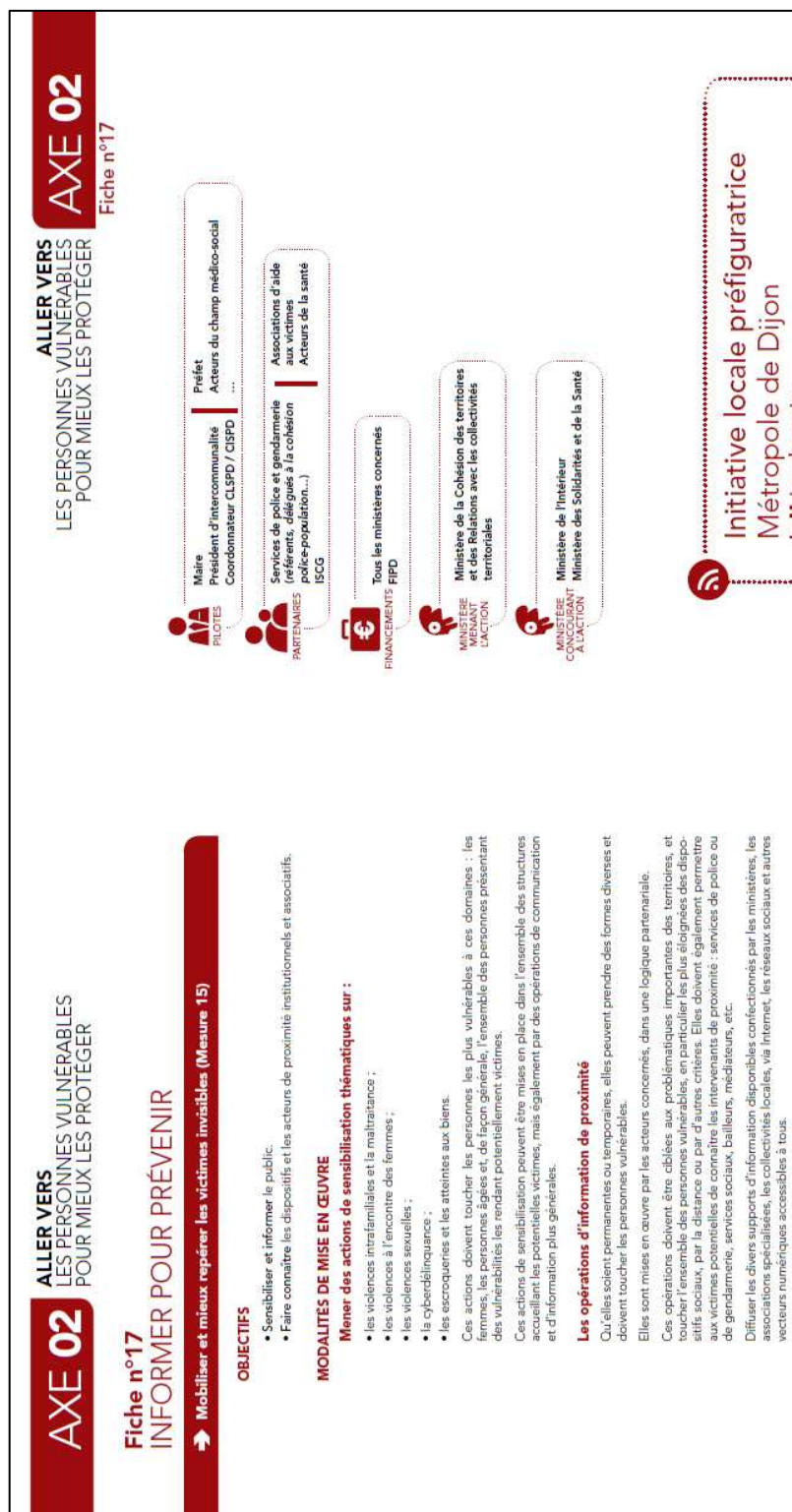


Figura 31 – ENPD 2020/2024 Tomo 2 – Exemplo Ficha n.º 17 (França)

Fonte: (Governo Francês, 2020, p. 25)

Anexo I – Processo de avaliação das políticas locais de PD

A CIPD (2014, pp. 71, 72) acrescenta que qualquer ação integrada nos planos locais de PD deve ser objeto de orientação, nomeadamente, num quadro de formação restrita do CLSPD. Esta comissão restrita permitirá, a montante, a partilha de ideias, informação e dados indispensáveis na elaboração do método de avaliação após a verificação da realização dos objetivos fixados no âmbito dos planos locais. Os indicadores de realização e de impacto das ações podem ser identificados e seguidamente informados no seio das instâncias acima mencionadas. A avaliação, conforme menciona, deve integrar um método de acompanhamento dos beneficiários das variadas ações e visar a obtenção de resultados de impacto qualitativo e quantitativo.

Na publicação da Missão Permanente de Avaliação da Política de Prevenção da Delinquência, designada por *Guide de l'évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance* é possível constatar diversos aspetos relacionados com o processo de avaliação como, por exemplo, as finalidades, os princípios, as condições, a recolha de dados, listas de indicadores possíveis e as fases.

Na figura abaixo, podemos verificar o esquema de avaliação das políticas locais de PD nas suas três fases: (i) Fase preparatória; (ii) Fase de realização; e (iii) Fase de exploração de resultados.

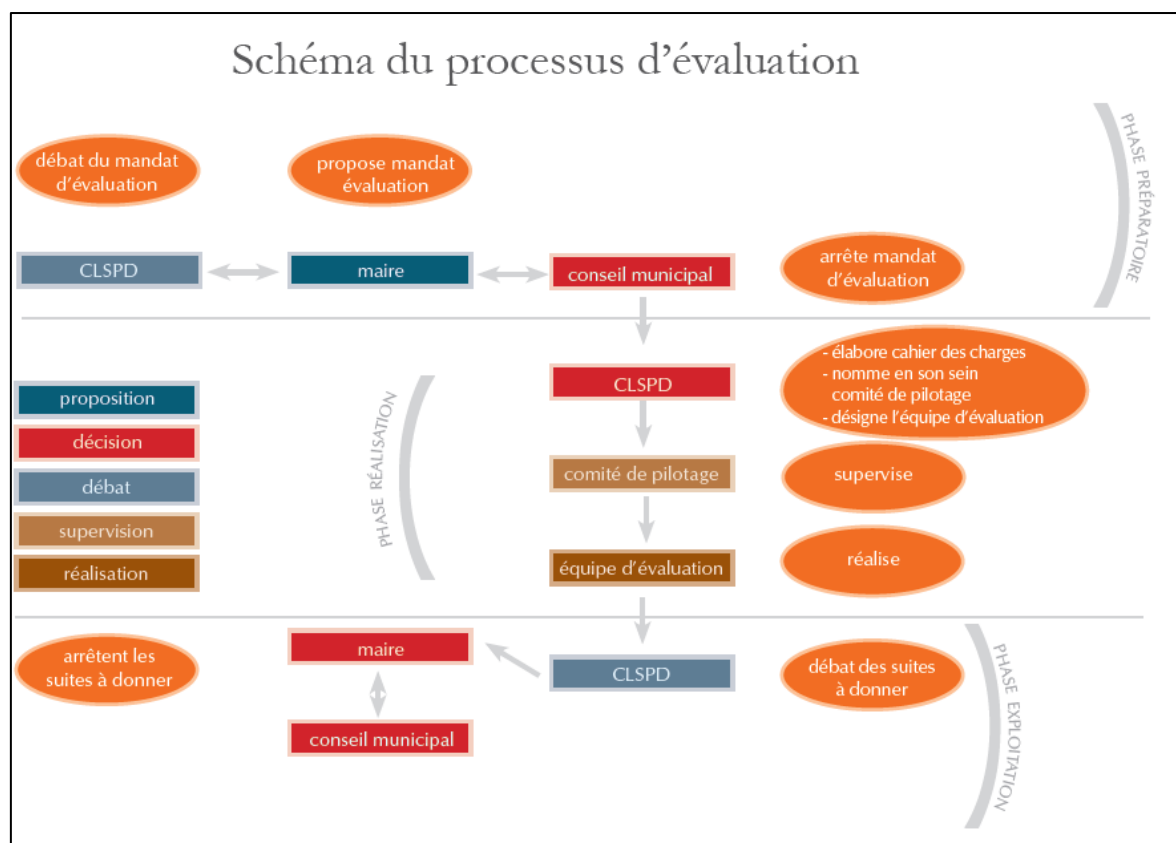


Figura 32 – Esquema de avaliação das políticas locais de PD (França)

Fonte: (Missão Permanente de Avaliação da Política de Prevenção da Delinquência, 2011, p. 77)

Anexo H – Esquema de estudo para interligação entre Objetivo Geral, Objetivos Específicos, Questão Central, Questões Derivadas e Capítulos

Tabela 14 – Esquema de estudo para interligação entre Objetivo Geral, OE, QC, QD e Capítulos

Tema	Objetivo Geral	OE	QC	QD	Capítulo
A Segurança em Portugal: Contributo para a implementação de uma ENPC	Analisar a prevenção da criminalidade, de forma abrangente e integrada, como domínio fundamental da atividade de Segurança Interna (SI) num Estado de Direito	OE 1. Abordar conceptualmente a segurança, fim último do Estado e direito fundamental do cidadão, com especial enfoque no domínio da prevenção da criminalidade no âmbito da atividade de SI em Portugal.	“Em Portugal, deverá ser definida e implementada uma estratégia de prevenção da criminalidade de âmbito nacional?”	QD 1. Qual o papel do Estado na prevenção da criminalidade?	Capítulo II - O Estado e a prevenção da criminalidade: um domínio fundamental da Segurança Interna
		OE 2. Analisar a criminalidade, como fenómeno gerador de medo e de sentimento de insegurança no cidadão, compreendendo os fatores que a potenciam e o espetro de intervenções possíveis de prevenção.		QD 2. O conhecimento do fenómeno da criminalidade, na sua abrangência, desde as suas causas aos seus efeitos, permite efetuar uma adaptação integrada de tipologias de prevenção?	Capítulo III - O fenómeno da criminalidade: causas, efeitos e tipologias de prevenção
		OE 3. Analisar a prevenção da criminalidade efetuada em França que permita a compreensão do enquadramento (legal, institucional, organizacional e estrutural) da abordagem adotada.		QD 3. A abordagem francesa à prevenção da criminalidade permite uma adaptação à realidade portuguesa?	Capítulo IV - A prevenção da criminalidade numa perspetiva comparativa: o caso de França
		OE 4. Propor a definição do alcance e âmbito da prevenção da criminalidade em Portugal, que de forma integradora, abrangente, multidisciplinar e transversal, permita a implementação de uma estratégia de âmbito nacional.		QD 4. De que forma se pode definir e implementar uma Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade?	Capítulo V - A prevenção da criminalidade em Portugal: uma estratégia nacional integrada e transversal

Fonte: própria

A Segurança em Portugal:

*Contributo para a implementação de uma **E**stratégia Nacional de **P**revenção da Criminalidade*

INDÍCE

Índice

Introdução	2
Capítulo I – Metodologia.....	8
1.1. Definição dos objetivos da investigação.....	8
1.2. Síntese do percurso da investigação	9
1.3. Justificação das opções metodológicas.....	10
Capítulo II – O Estado e a prevenção da criminalidade: um domínio fundamental da Segurança Interna	14
2.1. O conceito de segurança	15
2.2. O conceito de prevenção da criminalidade	24
2.3. As políticas públicas de segurança	29
2.4. As Forças de Segurança.....	42
2.5. Síntese conclusiva.....	46
Capítulo III – O fenómeno da criminalidade: causas, efeitos e tipologias de prevenção	50
3.1. Fatores criminógenos e Fatores protetivos	50
3.2. O sentimento de insegurança	55
3.3. Tipos de prevenção da criminalidade	59
3.4. Síntese conclusiva.....	72
Capítulo IV – A prevenção da criminalidade numa perspetiva comparativa: o caso de França.....	76
4.1. Recomendações a adotar na prevenção da criminalidade.....	76
4.2. O caso de França.....	88
4.3. Síntese Conclusiva.....	102
Capítulo V – A prevenção da criminalidade em Portugal: uma estratégia nacional integrada e transversal	106
5.1. O conceito de estratégia.....	107
5.2. O planeamento estratégico.....	111
5.3. A definição e implementação de uma ENPC.....	113
	200

Conclusões.....	128
Bibliografia.....	142
Monografias e publicações periódicas	142
Documentos eletrónicos.....	144
Documentos oficiais	157
Anexo A – <i>Basic Principles of United Nations Guidelines for the Crime Prevention</i> (ECOSOC Resolution 2002/13).....	164
Anexo B – Comparação de Modelos de Policiamento e a Prevenção da Criminalidade ..	167
Anexo C – Descrição dos níveis associados a fatores criminógenos e fatores protetivos.	170
Anexo D – Fatores potenciadores de risco de envolvimento no crime e na violência	175
Anexo E – Organização administrativa francesa – as coletividades territoriais.....	176
Anexo F – Esquema tipo de governação local da PD para a execução da ENPD.....	179
Anexo G – Modelo tipo de Plano Local de Ações de PD	180
Anexo H – ENPD 2020/2024	186
Anexo I – Processo de avaliação das políticas locais de PD	195
Anexo H – Esquema de estudo para interligação entre Objetivo Geral, Objetivos Específicos, Questão Central, Questões Derivadas e Capítulos	197
Índice	200

Índice de Figuras

Figura 1 – Áreas da SN.	20
Figura 2 – CMS.	40
Figura 3 – CLS	41
Figura 4 – Conselho de Prevenção da Criminalidade ao nível local	80
Figura 5 – Conselho Local de Prevenção da Criminalidade	81
Figura 6 – Organograma SGCIPDR.....	92
Figura 7 – Domínios da atividade de SI.	115
Figura 8 – Espectro da prevenção, abrangência e alcance.	116
Figura 9 – Autoridade ou organismo central na PC	118
	201

Figura 10 – Atores e parceiros no espetro da prevenção (exemplo).	119
Figura 11 – Capacitação do nível local com apoio de um patamar intermédio.....	121
Figura 12 – Monitorização, avaliação, sustentabilidade e suporte da ENPC	124
Figura 13 – Fatores potenciadores de risco de envolvimento no crime e violência.....	175
Figura 14 – Coletividades territoriais francesas.	176
Figura 15 – Coletividades territoriais francesas: número e órgãos de responsabilidade...	177
Figura 16 – Coletividades territoriais francesas: repartição de competências.....	178
Figura 17 – Esquema tipo de governação local da PD para a execução da ENPD	179
Figura 18 – Modelo tipo de Plano local de ações de PD.....	181
Figura 19 – Plano Distrital de Prevenção da Delinquência de <i>Mayenne</i> (França)	182
Figura 20 – Plano Distrital de Prevenção da Delinquência de <i>Isère</i> (França).....	183
Figura 21 – Plano Local de Segurança e Prevenção da Delinquência de <i>Ville de Bourges</i> (França).....	184
Figura 22 – Plano Local de Segurança e Prevenção da Delinquência de <i>Echirolles</i> (França)	185
Figura 23 – ENPD 2020/2024 Tomo 1 - 40 Medidas – Prevenir para Proteger (França)	186
Figura 24 – ENPD 2020/2024 Tomo 1– 4 Objetivos partilhados/4 Eixos principais (França).....	186
Figura 25 – ENPD 2020/2024 Tomo 1 – Eixo 01/Os Jovens (França)	187
Figura 26 – ENPD 2020/2024 Tomo 1 – Eixo 02/As pessoas vulneráveis (França)	188
Figura 27 – ENPD 2020/2024 Tomo 1 – Eixo 03/A população como novo ator na prevenção (França).....	189
Figura 28 – ENPD 2020/2024 Tomo 1 – Eixo 04/O Território e uma governação renovada e eficaz (França).....	190
Figura 29 – ENPD 2020/2024 Tomo 2 – La Boîte à Outils (França).....	191
Figura 30 – ENPD 2020/2024 Tomo 2 – Lista de Fichas por Eixos (França)	192
Figura 31 – ENPD 2020/2024 Tomo 2 – Exemplo Ficha n.º 17 (França)	194
Figura 32 – Esquema de avaliação das políticas locais de PD (França).....	196

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Níveis associados a fatores de risco ou protetivos.....	52
Tabela 2 – Exemplos de Fatores de Risco e Fatores Protetivos	54
Tabela 3 – Insegurança e Criminalidade 2017	58
Tabela 4 – Abordagens à prevenção da criminalidade (primária, secundária, terciária).....	63
Tabela 5 – Abordagens à prevenção da criminalidade (delinquente, vítima e situacional)	64
Tabela 6 – Os quatros eixos da ENPD 2020-2024 (França)	100
Tabela 7 – Comparação de Modelos de Policiamento	103
Tabela 8 – Comparação de Modelos de Policiamento	167
Tabela 9 – Modelos de Policiamento e critérios de distinção	168
Tabela 10 – Fatores protetivos e Fatores criminógenos associados à família	172
Tabela 11 – Fatores protetivos e Fatores criminógenos associados às escolas	173
Tabela 12 – Fatores protetivos e Fatores criminógenos associados às relações sociais, entre pares, modelos de referência e comunidades	173
Tabela 13 – Fatores protetivos e Fatores criminógenos associados às relações sociais, entre pares, modelos de referência e comunidades	174
Tabela 14 – Esquema de estudo para interligação entre Objetivo Geral, OE, QC, QD e Capítulos	197