



UNIVERSIDADE
NOVA
DE LISBOA



GUARDA NACIONAL REPUBLICANA



MESTRADO EM DIREITO E SEGURANÇA

Dissertação de Mestrado

Modelos híbridos de Segurança

O desafio da dimensão Público-Privada

Autor: Pedro Miguel Ferreira da Silva Nogueira (Major Inf^a GNR)

Orientador: Doutor Nuno Miguel Parreira da Silva

Lisboa, 11 de fevereiro de 2016



UNIVERSIDADE
NOVA
DE LISBOA



GUARDA NACIONAL REPUBLICANA



MESTRADO EM DIREITO E SEGURANÇA

Dissertação de Mestrado

Modelos híbridos de Segurança

O desafio da dimensão Público-Privada

Autor: Pedro Miguel Ferreira da Silva Nogueira (Major Inf^a GNR)

Orientador: Doutor Nuno Miguel Parreira da Silva

Lisboa, 11 de fevereiro de 2016

Declaração Anti plágio

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, 11 de fevereiro de 2016

Pedro Nogueira

Dedicatória

Dedico este trabalho de investigação a todas as pessoas, profissionais e amadores, civis e militares, académicos e curiosos que, diariamente, tendo por base os valores e princípios da sociedade democrática, acreditam e assumem a responsabilidade de ter um papel na sua segurança e na segurança de todos, contribuindo de forma direta ou indireta para o bem-estar e futuro dos nossos filhos.

Bem hajam!

Agradecimentos

A realização deste trabalho de investigação significa mais uma etapa no percurso académico do autor, um desafio individual, na perspetiva da análise e reflexão sobre os temas abordados, mas que conta, necessariamente, com a prestimosa colaboração de varias pessoas, sem a qual dificilmente se chegaria a este resultado final.

Neste sentido, agradeço a todos quantos, direta e indiretamente, me apoiaram neste projeto, aos quais deixo uma palavra de apreço e gratidão.

Ao meu orientador, pelo acompanhamento permanente, mesmo à distância de atividades profissionais e académicas muito preenchidas, e pelo rigor e exigência que, reconhecidamente, contribuiu para a qualidade do trabalho desenvolvido e para o meu enriquecimento pessoal.

Aos entrevistados, sem exceção, pela sua qualidade e simplicidade competente, disponibilidade e apoio, manifestada tanto no momento das entrevistas como posteriormente, para esclarecimento de algumas dúvidas e validação de resultados.

A todos os militares e colegas de trabalho com que me tenho cruzado no meu percurso profissional, pela forma como têm contribuído para a minha formação pessoal e profissional.

À minha família, enquanto pilar e centro de gravidade de todo o meu ser e estar, sem a qual nada faria sentido.

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 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 296.702 caracteres.

Resumo

A globalização aumentou a proximidade entre as pessoas, as organizações e os Estados, intensificando as relações e os processos de mudança. Neste contexto, a consciência do fim da ilusão de invulnerabilidade e do caráter estruturante da segurança, assume-se como uma das características mais marcantes da modernidade.

O Estado, enquanto lógica coletiva dependente do contexto histórico, tem sabido adaptar-se a reconfigurados modelos e instrumentos de gestão, onde liberdade e segurança caminham lado a lado, seguindo uma espécie de equilíbrio dinâmico, cada vez mais centrado no cidadão.

Neste quadro, a redefinição do espaço público e privado da segurança tem evoluído no sentido de integrar novos domínios, atores, objetos e instrumentos, procurando, nem sempre de forma clara e evidente, criar valor ao nível dos resultados, da qualidade dos serviços e da confiança dos cidadãos.

Esta investigação procurou apontar caminhos para o Estado potenciar a parceria entre o sector público e privado da segurança, adotando uma estratégia de investigação qualitativa, concretizada a partir de uma pesquisa documental e um inquérito por entrevista semiestruturada, cujos dados foram objeto de análise de conteúdo, procurando contribuir para uma abordagem global ao fenómeno da (in)Segurança, numa perspetiva interdisciplinar e complexa.¹

A atividade de segurança privada, enquanto subsidiária e complementar das forças e serviços de segurança pública do Estado, tem crescido na medida das necessidades, sendo-lhe reconhecida um conjunto de fragilidades que, associadas ao risco de “vigilantismo” e de construção de um Estado Securitário, condicionam a evolução da lógica de parceria público-privada.

O desenvolvimento do setor da segurança, sobretudo na sua dimensão privada, tende a potenciar uma espécie de “bolhas de segurança”, cabendo ao Estado o desafio e a

¹ Cfr. (Bryman, 2012; Bardin, 2000; Fortin, 2005).

responsabilidade de liderar o processo de integração e rentabilização de estruturas, meios humanos e materiais, determinante para dar resposta às atuais exigências de eficácia e eficiência em prol da segurança de todos.

O papel do cidadão, dos municípios e das parcerias locais, a par da necessidade de reconfigurar a figura do “serviço de remunerado” nas Forças e Serviços de Segurança e de garantir uma efetiva regulação, fiscalização e controlo da atividade de segurança privada empresarial, assentes numa lógica de coprodução, configuram desafios atuais que podem e devem contribuir para produzir mais e melhor segurança.

Neste sentido, importa assumir que, apesar do ciclo permanente de renovação de obstáculos ao setor da segurança e da inerente necessidade de capacitar respostas adequadas, o ponto de partida e chegada terá, necessariamente, de se manter: todos temos, de igual forma, direito à segurança!

Palavras-chave:

Liberdade e Segurança, dimensão pública e privada da segurança.

Abstract

Globalization has increased the proximity between people, organizations and states, intensifying relations and change processes. In this context, awareness of the end of invulnerability illusion and of the structural nature of security, is assumed as one of the most striking features of modernity.

The state, as a collective logic dependent on the historical context, has been able to adapt itself to reconfigured management models and tools, where freedom and security go hand in hand, following a sort of dynamic balance, increasingly centered on the citizen.

In this framework, the redefinition of public and private security space has evolved to integrate new fields, actors, objects and instruments, seeking, although not always in a clear and obvious manner, to create value in terms of results, service quality and citizen confidence.

This research sought to point out ways for the State to enhance partnership between the public and private security sector, adopting a qualitative research strategy, accomplished through desk research and a semi-structured interview survey, whose data was object of content analysis, seeking to contribute to a comprehensive approach to the phenomenon of (in)security, in an interdisciplinary and complex perspective.

The private security activity, with a law enforcement subsidiary and complementary role, has grown to the necessary extent, being known for a number of weaknesses that, associated with the risk of "vigilantism" and Security State building, influence the development of a public and private partnership concept.

The development of the security sector, especially in its private dimension, tends to promote a kind of "security bubbles", in which the State should face the challenging task and responsibility of leading the process of integration and profitability for

structures, human and material resources, decisive to meet the current requirements of effectiveness and efficiency for people's security and safety.

The role of citizens, municipalities and local partnerships, along with the need to reconfigure “moonlighting” and “commercialized” police services and ensure an effective regulation, supervision and control of private security company activities based on a co-production concept, configures current challenges that can and must contribute to achieve more and better security.

In this sense, it is assumed that, despite the ongoing renewal of obstacles to the security sector and the inherent need to enable appropriate responses, the starting and finishing point must necessarily be maintained: we all equally have a right to security and safety!

Key Words:

Freedom and security, private and public security dimensions.

Índice

INTRODUÇÃO.....	2
1. METODOLOGIA	8
1.1 - Definição dos objetivos da investigação	8
1.2 - Síntese do percurso da investigação.....	10
1.3 - Justificação das opções metodológicas	11
2. ESTADO, SEGURANÇA E GLOBALIZAÇÃO: reconfigurações e paradigmas	18
2.1. Modelos de Estado e novos desafios.....	18
2.2. Liberdade e Segurança: uma lógica recursiva.....	29
2.3. Dimensões da segurança e novos espaços de conflitualidade.....	37
2.4. Síntese conclusiva	43
3. DIMENSÃO PÚBLICA E PRIVADA: uma perspetiva securitária	46
3.1 - Políticas de Segurança e tendências inclusivas	46
3.2 - A atividade de Segurança Privada.....	63
3.3 - Síntese conclusiva	78
4. SEGURANÇA PRIVADA: <i>Caraterísticas e atividade do setor</i>	82
4.1 - Enquadramento legal.....	82
4.2 - Atividade e questões associadas.....	97
4.3 - Síntese conclusiva	110
5. QUADRO GLOBAL: uma análise integrada das perspetivas	114
5.1 - Binómio Liberdade e Segurança	114
5.2 - Carácter subsidiário e complementar da Segurança Privada	118
5.3 - Pontos de contacto e zonas de conflito entre o setor público e privado da segurança	121
5.4 - Papéis e interlocutores de Segurança	131
5.5 - A arquitetura legal da segurança	136
5.6 - Desafios e tendências de futuro.....	144
5.7 - Síntese conclusiva	153
CONCLUSÕES	158
BIBLIOGRAFIA	170
APÊNDICES	1
APÊNDICE A — Caraterização e critérios de seleção dos entrevistados	2
APÊNDICE B — Guião da entrevista	5
APÊNDICE C – Codificação, análise de conteúdos	9

APÊNDICE D – Súmula de legislação complementar de Segurança Privada.....	69
APÊNDICE E – Quadro de evolução do efetivo da GNR e da PSP	73
APÊNDICE F – GRESI: Proposta de Modelo de Segurança Interna	75
APÊNDICE G – Modelos híbridos de segurança: diagrama conceptual	77

Índice de figuras

Figura 1 – Diagrama de segurança - setor público e privado VS justiça	73
Figura 2 – Pessoal de vigilância ativo	99
Figura 3 – Proposta de modelo de Segurança Interna	75
Figura 4 – Modelos híbridos de segurança - diagrama conceptual	77

Índice de tabelas

Tabela 1 – Sentido da função subsidiária da Segurança Privada	119
Tabela 2 – Sentido da função complementar da Segurança Privada.....	119
Tabela 3 – Distinção da dimensão pública e privada da segurança	122
Tabela 4 – Tipo de relação entre a dimensão pública e privada da segurança.....	124
Tabela 5 – Tipo de relação entre FSS e segurança privada (empresarial)	125
Tabela 6 – Fragilidades e zonas de conflito entre segurança privada e FSS	126
Tabela 7 – Credibilidade na segurança privada empresarial	129
Tabela 8 – Potencialidades no relacionamento entre segurança privada e FSS....	129
Tabela 9 – Concordância com extensão do "Policiamento" ao setor privado.....	130
Tabela 10 – Papel do Estado face à atividade de Segurança Privada.....	132
Tabela 11 – Papel do cidadão e do setor empresarial na Segurança Privada.....	134
Tabela 12 – Estudo da Accenture – Emprego de elementos das FSS	135
Tabela 13 – Concordância com emprego de vigilantes no espaço público.....	136
Tabela 14 – Concordância com serviço gratificado/remunerado	139
Tabela 15 – Concordância com patrulhamento público em centros comerciais ...	141
Tabela 16 – Alterações ao RJSP.....	143

Tabela 17 – Papel do setor privado nos programas especiais	145
Tabela 18 – Concordância com FSS (reserva/reforma) em projetos locais	145
Tabela 19 – Desafios para o setor público e setor privado da segurança	147
Tabela 20 – O que não deve acontecer no futuro da segurança privada	149
Tabela 21 – Concordância com “gestor local de segurança”	150
Tabela 22 – Expectativas do cidadão face ao setor público e setor privado	152
Tabela 23 – Evolução dos efetivos da GNR entre os anos de 2009 e 2015	73
Tabela 24 – Evolução dos efetivos da PSP entre os anos de 2009 e 2015	73

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho

AES - Associação das Empresas de Segurança

AP - Administração Pública

APSEI - Associação Portuguesa de Segurança

CDFUE - Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CEDH - Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CEMGFA - Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas

CPTED - *Crime Prevention Through Environmental Design*

CRP - Constituição da República Portuguesa

DUDH - Declaração Universal dos Direitos do Humanos

FS - Forças de Segurança

FSS - Forças e Serviços de Segurança

GNR - Guarda Nacional Republicana

GRESI - Grupo de Reflexão Estratégica sobre a Segurança Interna

IGAI - Inspeção-Geral da Administração Interna

IPRI - Instituto Português de Relações Internacionais - Universidade Nova de Lisboa

ISIL - *Islamic State of Iraq and Levant*

ISIS - *Islamic State of Iraq and Syria*

LDN - Lei de Defesa Nacional

LOIC - Lei Orgânica da Investigação Criminal

LSI - Lei de Segurança Interna

MAI - Ministro da Administração Interna

OCS - Órgãos de comunicação social

OE - Objetivos Específicos

ONU - Organização das Nações Unidas

PCCCOFSS - Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e dos Serviços de Segurança

PJ - Polícia Judiciária

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PMSCs - *Private Military and Security Companies*

PSP - Polícia de Segurança Pública

QC - Questão Central

QD - Questão Derivada

RASP - Relatório Anual de Segurança Privada

RJSP - Regime Jurídico da Segurança Privada

SG SSI - Secretário-Geral de Segurança Interna

SIED - Serviço de Informações Estratégicas de Defesa

SIRP - Sistema de Informações da República Portuguesa

SIS - Serviço de Informações de Segurança

SSI - Sistema de Segurança Interna

SSR - *Security Sector Reform*

TUE - Tratado da União Europeia

TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE - União Europeia

INTRODUÇÃO

“A selecção natural procura, a cada instante e em todo o mundo, as variações mais ligeiras; repele as que são nocivas, conserva e acumula as que são úteis; trabalha em silêncio, insensivelmente, por toda a parte e sempre, desde que a ocasião se apresente para melhorar...”

Darwin²

² Cfr. (Darwin, 2014).

INTRODUÇÃO

A presente investigação insere-se no âmbito do Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, visando, em contexto académico, efetuar uma abordagem global ao fenómeno da (in)Segurança, numa perspetiva interdisciplinar e complexa, onde se partilhem desafios e responsabilidades, abrindo a porta a uma reflexão detalhada sobre os espaços de segurança pública e privada.

A evolução histórico-cultural, social e tecnológica tem transformado o mundo, recolocando-o sobre uma plataforma plana, onde tudo acontece a todo o tempo. Nesta era global, Estados, organizações e pessoas vivem momentos de incerteza e turbulência que caracterizam o seu dia-a-dia, condicionando-os na forma como se relacionam.

No novo quadro de ameaças transnacionais, fatores como a violência urbana, a criminalidade e as novas formas de terrorismo acompanham as mudanças da sociedade moderna, associando-se à densificação do conceito de segurança, enquanto bem público e de direito, fundamental ao desenvolvimento da economia, da coesão social e da estabilidade política (Lourenço, 2013d, p. 1).

À medida que o nosso mundo se vai tornando mais complexo, global e interdependente, a mudança torna-se cada vez menos linear, descontínua e imprevisível. Esta realidade sistémica, onde o futuro é cada vez menos igual ao passado, tem profundas consequências ao nível da segurança de todos e de cada um de nós. “Hoje, chegámos a um mundo em construção, que não é regido por certezas, mas por probabilidades” (Sarmiento, 2009, p. 57).

Neste quadro, a centralidade que o tema da segurança assume no discurso político parece estar associada ao modo como os cidadãos percecionam esta (in)segurança e como essa perceção, condiciona e orienta os comportamentos e atitudes individuais (Lourenço, 2013d, p. 21).

A aldeia global em que, repentinamente, todos vivemos, agudiza a tomada de consciência das vulnerabilidades da civilização moderna, enquanto sociedade da informação. O sentimento de que o domínio sobre os perigos não é completo, afeta a forma como os cidadãos e as sociedades olham para os principais atores da segurança, emergindo novas áreas de especialização e maiores responsabilidades (Lourenço, 2013d, p. 22; Ribeiro, 2012, p. 11).

O crime e, sobretudo, o medo impõem à sociedade um pesado impacto na qualidade de vida e na saúde física e mental dos indivíduos. Esta insegurança contribui ativamente para desviar recursos essenciais ao desenvolvimento dos países e ao bem-estar dos seus cidadãos, quer pela alocação de meios para a sua prevenção e combate quer pela sua apropriação ilegítima, recursos cada vez mais escassos e que importa otimizar, em prol do equilíbrio da balança financeira do país, sem correr o risco de condicionar o crime a uma lógica economicista.

Se a história nos recorda que é possível haver segurança sem liberdade, a sociedade moderna, enquanto Estado de Direito Democrático, diz-nos que dificilmente poderá haver liberdade sem segurança: “Todos têm direito à liberdade e segurança”³. Este vínculo de responsabilidade está diretamente plasmado na Constituição da República Portuguesa (CRP), devendo constituir-se como pressuposto de todas as atividades de segurança.

Estudar os fenómenos da segurança começa por reconhecer que “a história é testemunha viva da difícil construção de um conceito de segurança” (M. Valente, 2013, p. 115). Entre os investigadores, importa reconhecer o desafio e a responsabilidade de pensar a segurança desprovida de preconceitos e certezas absolutas, pouco alinhadas com as novas dinâmicas de modernidade. Como refere Sarmiento citando o professor Moreira, é fundamental compreender para podermos então agir (Sarmiento, 2009, p. 10).

³ Cfr. Artº 27º nº1 da CRP, de 1976.

Analisar esta problemática é, sobretudo para as Forças e Serviços de Segurança (FSS), não só uma responsabilidade acrescida mas também um enorme desafio, ela exige afastar pressupostos consolidados ao longo dos anos, olhar para o futuro com base nas dificuldades do passado e do presente, numa lógica de valor acrescentado e de sustentabilidade, de eficácia e de eficiência, de responsabilização e de partilha.

A escolha do tema resulta de vários fatores: primeiro, por se considerar um tema atual e pertinente, decorrente da permanente transformação da vida em sociedade; segundo, porque dificilmente gera consenso e provoca uma reconhecida tensão entre os cidadãos, o mercado da segurança e a atividade de polícia, pela forma como afeta o dia-a-dia destes atores de segurança; terceiro, devido à sua inerente complexidade, por via da diversidade de ameaças, dificuldades e interesses associados; por último, pela necessidade de integrar tradição e modernidade, confrontado conceitos e modelos vigentes com uma lógica global e integrada da segurança.

Na construção deste caminho de investigação, com vista a perspetivar como é que o Estado pode potenciar a parceria entre o sector público e privado da segurança, optou-se por repartir o estudo em quatro etapas.

Numa primeira etapa, sob a forma de Capítulo 2, pretende-se enquadrar a área da segurança no todo que é a atividade do Estado, olhando à sua origem e evolução do conceito, passando pelo fenómeno da globalização e da complexidade, enquanto posicionamento base para uma perspetiva alargada do conceito da segurança. Neste sentido, procurou-se ainda balizar as fronteiras do conceito de segurança, atendendo ao contexto em que vivemos, nomeadamente, aos desafios da sociedade em rede e às responsabilidades de cidadania.

Numa segunda etapa, sob a forma de Capítulo 3 e 4, pretende-se estudar a dimensão pública e privada da segurança, procurando analisar as políticas de segurança e compreender a importância do valor público, enquadrar legalmente ambos os setores e caracterizar as atividades de segurança privada, olhando ao seu passado recente, com vista a identificar pontos de contacto, sobreposição e conflitualidade.

Numa terceira etapa, sob a forma de Capítulo 5, pretende-se apresentar, analisar e interpretar os dados do estudo de campo, cruzando-os com a reflexão teórica e legal desenvolvida nos capítulos anteriores, olhando à sua evolução recente, aos projetos em curso, às dificuldades e expectativas que a sociedade, os operacionais da segurança e as personalidades com papéis de destaque nas estruturas de poder central e local alimentam de um presente e futuro próximo.

Numa quarta etapa, sob a forma de Conclusões, pretende-se apresentar as reflexões finais da investigação, com o intuito de apontar respostas para a problemática em estudo, identificar fragilidades e limitações, propostas e desafios de futuro.

Em função da abrangência do tema da segurança, do universo de autores e estudos associados, entendeu-se limitar o estudo à área da segurança interna, orientando-o para as necessidades dos cidadãos, com especial enfoque na relação com as Forças de Segurança (FS), atores privados e cidadãos, sem deixar de estabelecer, sempre que necessário, pontes com matérias que se afigurem importantes para a construção de um referencial de segurança onde as responsabilidades dos vários atores estejam verdadeiramente alinhadas.

Com esta abordagem, pretende-se contribuir para uma reflexão sobre o futuro da dimensão pública e privada da segurança, tendo por base uma lógica de sustentabilidade, num contexto de globalização e complexidade, evitando entropias decorrentes de lutas de poder corporativistas, com a consciência de que a Política e a Segurança são dois tópicos em permanente ajustamento, em que o todo final deve ser substancialmente maior do que a soma das partes.

CAPÍTULO I

METODOLOGIA

*“O segredo de progredir é começar.
O segredo de começar é dividir as tarefas árduas e complicadas em tarefas
pequenas e fáceis de executar, e depois começar pela primeira”*

Twain⁴

⁴ Cfr. https://www.marktwainhouse.org/man/famous_twain_quotes.php, consultado a 12 dezembro de 2015.

1. METODOLOGIA

No plano da metodologia, para a elaboração desta dissertação recorreu-se, sobretudo, a conhecimentos no âmbito das ciências sociais, com especial destaque para o domínio da Ciência da Administração Pública (AP), das Políticas Públicas e do Direito e Segurança.

O percurso metodológico selecionado apoia-se numa estratégia de investigação qualitativa, materializada numa pesquisa documental e num inquérito por entrevista (Bryman, 2012) que procura interpretar os fenómenos em termos do que eles significam para os sujeitos.

Como se optou por um plano de cariz qualitativo e, simultaneamente, interpretativo, onde predomina a complexidade, a subjetividade, a descoberta e a lógica indutiva, o desenho da pesquisa assume a forma sobretudo descritiva, onde o foco da investigação foram os acontecimentos e contextos atuais relacionados com a dimensão pública e privada da segurança, numa perspetiva integrada e sistémica.

O propósito deste tipo de investigação qualitativa é compreender os fenómenos na sua totalidade mas no contexto em que ocorrem, o que implicou o recurso a um determinado “tipo de dados” (e.g. descrições; opiniões; análises) “fontes de dados” (e.g. participantes; processos; contextos; registos; documentos), “recolha de dados” (e.g. descrições; análises) e “ferramentas metodológicas” (e.g. entrevistas), que permitiram no final garantir a necessária qualidade científica dos resultados e das conclusões do estudo.

1.1 - Definição dos objetivos da investigação

Conscientes de que “todas as orientações empíricas se processam por estádios que passam da ignorância à descoberta, depois à representação mental dos processos sociais e ao seu confronto com os factos e observações e, só por fim, à exposição oral ou escrita dessa representação, com a finalidade de difusão do conhecimento” (IESM,

2014, p. 30), a investigação percorreu as três etapas distintas: exploratória, analítica e conclusiva.

Mais do que olhar para a segurança como algo que se quer fazer cada vez mais e melhor, importa refletir sobre uma eventual necessidade de fazer diferente, olhando ao passado e presente, aos pontos fortes e fragilidades, sem nos desviarmos dos princípios e valores da sociedade em que vivemos

O objetivo geral desta investigação é analisar a dimensão pública e privada da segurança enquanto elemento estruturante do Estado de Direito, numa perspetiva integrada e sistémica que considere os atores formais e informais no processo de coprodução da segurança.

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

- OE 1. Analisar o conceito de (in)Segurança face aos desafios de uma sociedade em rede, nomeadamente o direito dos cidadãos à liberdade e à segurança;
- OE 2. Apresentar contributos teóricos substantivos sobre a diferenciação entre a dimensão pública e privada da segurança, procurando detetar fragilidades, pontos de contacto e zonas de conflito;
- OE 3. Identificar as tendências de futuro da dimensão público-privada da segurança.

A questão central desta investigação (QC) é saber “como é que o Estado pode potenciar a parceria entre o sector público e privado da segurança?”

A partir do objetivo geral e respetivos objetivos específicos, atendendo à questão central, foram elencadas as seguintes questões derivadas (QD):

- QD 1. Como é que se pode conciliar a atividade de segurança nas sociedades contemporâneas com o binómio segurança-liberdade?
- QD 2. Como é que se materializa o carácter subsidiário e complementar da segurança privada face à atividade das FSS do Estado?

- QD 3. Quais são os pontos de contacto e as zonas de conflito entre o setor público e privado da segurança?
- QD 4. Qual o papel do Estado, do setor empresarial e do cidadão perante as atividades de segurança?
- QD 5. Será que a arquitetura legal vigente traduz uma abordagem alargada e integradora da dimensão pública e privada da segurança?
- QD 6. Que desafios e tendências de futuro se perspetivam para o setor público e privado da segurança?

O percurso de investigação desenvolveu-se em função das questões identificadas (central e derivadas), que assumem, inevitavelmente, um papel orientador de todo o processo.

1.2 - Síntese do percurso da investigação

O estudo seguiu a tipologia da investigação aplicada, procurando “encontrar uma aplicação prática para os novos conhecimentos” adquiridos ao longo do percurso, consciente de que este emprego, em alguns casos, dificilmente será direto. (IESM, 2014, pp. 11,12)

Da análise documental de fontes nacionais e internacionais partiu-se para o trabalho de campo, confrontando os conteúdos em estudo com a perspetiva de vários especialistas e práticos na matéria, promovendo uma análise integrada dos resultados, com vista a dar resposta à questão central da investigação.

Os métodos e instrumentos utilizados foram a análise documental e as entrevistas de aprofundamento do tipo semiestruturadas. Neste sentido, procedemos à análise do estado da arte nas ciências elencadas, através da revisão da literatura, por forma a fundamentar as diferentes perspetivas expostas ao longo do trabalho, sem deixar de atender à experiência pessoal do autor na área da segurança. Para este efeito consideraram-se apenas as obras citadas ao longo da dissertação, tendo sido utilizada literatura científica atualizada, nomeadamente, obras literárias, textos legislativos,

documentos governamentais, *sites* da Internet, fontes oficiais, relatórios e estatísticas, bem como realizadas diversas entrevistas.

1.3 - Justificação das opções metodológicas

Neste contexto, pela sua flexibilidade, optou-se por uma estratégia de investigação qualitativa, “na medida em que a interpretação dos fenómenos sociais e a atribuição dos respetivos significados é feita a partir de padrões encontrados nos dados” (IESM, 2014, p. 18; Bryman, 2012), procurando valorizar o enquadramento teórico e o trabalho de campo junto de especialistas, com um permanente esforço de integração de natureza interpretativa e não experimental dos vários contributos recolhidos, possibilitando a exploração de uma multiplicidade de facetas e dimensões, com o objetivo de compreender o fenómeno em estudo na sua totalidade.

A opção pela técnica da entrevista decorreu da necessidade, já assumida na introdução do trabalho, de efetuar “uma abordagem global ao fenómeno da (in)Segurança, numa perspetiva interdisciplinar e complexa”, procurando-se, por isso, alargar o campo da recolha da informação junto de especialistas com diferentes formações académicas e experiências na área da segurança.

Neste sentido, com o objetivo de realizar entrevistas de aprofundamento que permitissem colher contributos ao longo de um eixo contínuo que liga o nível estratégico⁵ e operacional⁶ da segurança, foram selecionados representantes da dimensão pública com experiência ao nível das FS (Guarda Nacional Republicana – GNR, e Polícia de Segurança Pública - PSP), órgãos da administração local e central, e representantes da dimensão privada com experiência empresarial considerada relevante e tão abrangente quanto possível.

⁵ Cfr. Mais próximo do nível da cadeia de valor e interoperabilidade dos sistemas, uma perspetiva global.

⁶ Cfr. Mais próximo da orientação para a organização, planeamento e coordenação dos serviços de segurança, muito orientada para o setor em que está integrado e sem uma perspetiva global.

As entrevistas assumiram a forma semiestruturada, a partir da qual o entrevistador conduziu as questões de forma aberta, à medida que a conversa evoluía com os entrevistados, procurando um equilíbrio entre a flexibilidade e o rigor excessivo.

Intencionalmente, foi solicitado a todos os entrevistados que interpretassem e se posicionassem face aos tópicos do guião, concedendo-lhes o tempo necessário para organizarem a sua opinião, possibilitando ao entrevistador perceber a forma como sentem e interpretam as problemáticas associadas. Importa ter consciência que a entrevista semiestruturada tem associado um processo social cujo resultado é influenciado pela interação entre o entrevistado e o entrevistador, condicionada não só pelos fatores tempo e espaço mas também por fatores de ordem cultural, cognitiva, motivacional e até conjuntural (Ghiglione & Matalon, 1997, pp. 63-80).

O enfoque analítico das entrevistas visou apenas as conceções e perceções sobre a segurança pública e privada da segurança, excluindo, outras dimensões da vida dos entrevistados.

Todas as entrevistas foram realizadas presencialmente, gravadas, transcritas e posteriormente validadas.

As entrevistas foram sujeitas a uma tradicional análise de conteúdo (categorial), recorrendo à identificação dos *corpus centraís* da entrevista, através da identificação e contagem de segmentos, permitindo a conversão quantitativa das respostas, em função do número de repetição de segmentos ou ideias associadas ao longo da entrevista (Guerra, 2006, pp. 73,83; Bardin, 2000)⁷. Posteriormente foram construídas as sinopses das entrevistas, enquadrando nas problemáticas centrais e nas questões os elementos retirados da leitura e os respetivos segmentos identificados.

A informação recolhida possibilitou uma análise de conteúdo produtiva, através da qual sistematizámos e interpretámos toda a informação transmitida, confrontando e complementando-a com dados e elações retiradas da análise documental.

⁷ Cfr. Apêndice C – Codificação e análise de conteúdos.

No que diz respeito à definição do método de amostragem das entrevistas realizadas, optou-se por não constituir uma amostra no sentido estatístico do termo, privilegiando uma amostra de conveniência ou intencional, de forma a assegurar os objetivos da investigação, apesar de esta não permitir a generalização dos resultados.

Os critérios que estiveram na base da seleção dos entrevistados⁸, na forma como se interrelacionam, pretendem assegurar heterogeneidade e uma visão dos pontos de contacto, zonas de conflito, papéis, arquitetura legal, desafios e tendências de futuro da dimensão pública e privada da segurança, contribuindo, de forma integrada, para uma lógica de coprodução. Assim, mais do que entrevistar grande parte da população sobre o tema em questão, optou-se por entrevistar em profundidade as pessoas que, como requisito essencial, tivessem experiência profissional de relevo na área da segurança, tendo por base os seguintes critérios:

1. Idêntica representatividade dos entrevistados do setor público e privado da segurança;
2. Idêntica representatividade dos entrevistados do nível estratégico e operacional;
3. Entrevistados com experiência ao nível da administração central e local relacionada com a área da segurança com diversidade ao nível político-partidário;
4. Entrevistados com experiência ao nível da FS com idêntica representatividade (GNR e PSP);
5. Experiência diversificada dos entrevistados do setor privado da segurança (e.g. âmbito associativo, empresa prestadora de serviços, serviço de autoproteção, diretor de espaço privado comercial de acesso público e diretor de segurança de empresa pública);
6. Entrevistados com formação académica de grau superior e de natureza diversificada.

Face à complexidade do tema e à necessidade de manter uma perspetiva alargada da problemática, para a escolha da dimensão da mostra foi determinante a restrição dos entrevistados ao nível estratégico e operacional da dimensão pública e privada da

⁸ Cfr. Apêndice A – Caracterização e critérios de seleção dos entrevistados.

segurança. Em suma, quatro variáveis⁹ que, face à disponibilidade dos especialistas e, sobretudo, à necessidade de equilíbrio na representatividade das mesmas, restringiram as entrevistas a um número restrito de profissionais. Assim, deu-se prioridade a um número moderado de entrevistas a realizar (dez no total), privilegiando-se o aprofundamento dos conteúdos e da sua análise.

O facto de a amostra integrar quatro variáveis condicionou, em parte, a aplicação do critério da redundância ou saturação, momento a partir do qual, reiteradamente, as entrevistas não acrescentam informação adicional. A saturação foi analisada variável a variável, não tendo sido possível atingir a saturação em todas as questões e particularidades (evidente nas questões 9, 7, 18, 19, 20 e 21) por esta estar condicionada à necessidade de equilíbrio entre o número de entrevistados de cada uma das variáveis, ao elevado número de questões e, sobretudo, à sua inerente complexidade.

Destaca-se ainda a dificuldade inicial em classificar os entrevistados enquanto nível operacional ou estratégico, setor público ou privado, face ao vasto curriculum profissional dos mesmos (alguns com experiências transversais às variáveis). Esta constatação levou a uma clarificação gradual durante a realização de algumas entrevistas, resultando na divisão equitativa de entrevistados entre o setor público e privado mas num pequeno desvio entre os entrevistados de nível estratégico (40%) e operacional (60%). Este desvio não foi intencionalmente corrigido, por um lado, porque a introdução de novos entrevistados iria afetar a representatividade entre setor público e privado, por outro lado, porque esta diferença se aproxima de uma representação da realidade (maior número de profissionais de nível operacional que de nível estratégico).

O guião¹⁰ das entrevistas foi organizado em três problemáticas centrais, subdivididas em diversas dimensões que enquadraram as questões de referência a efetuar, possibilitando a compreensão do tema em análise:

⁹ Nível estratégico e nível operacional, setor público e setor privado.

¹⁰ Cfr. Apêndice B – Guião da entrevista.

1. Distinção entre a Dimensão Pública e Privada da segurança;
2. Lógica de subsidiariedade e complementaridade no setor da segurança;
3. Desafio da integração das dimensões público-privada da segurança.

A seleção das questões resultou, durante o período exploratório da investigação, de uma prévia revisão e análise crítica da atual situação do objeto de estudo, tendo sido identificados alguns problemas associados à área da segurança pública e privada, nomeadamente quanto: ao papel dos seus atores; à figura dos serviços remunerados nas FSS; ao relacionamento entre o setor público e privado; aos pressupostos das parcerias público-privadas; à credibilidade do setor privado; aos riscos e desafios associados ao futuro da relação entre ambos os setores.

Através da utilização deste guião, procurou-se facilitar a recolha e organização da informação, conduzindo a entrevista de forma a não permitir que os entrevistados abordassem temas dispersos, sem descaracterizar o método e a flexibilidade que o caracteriza.

CAPÍTULO II

Estado, Segurança e Globalização *reconfigurações e novos paradigmas*

*“Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
muda-se o ser, muda-se a confiança;
todo o mundo é composto de mudança,
tomando sempre novas qualidades.”*

Camões¹¹

¹¹ Cfr. (Camões, 2009).

2. ESTADO, SEGURANÇA E GLOBALIZAÇÃO: reconfigurações e paradigmas

No segundo capítulo iremos centrar-nos sobre os conceitos que servem de base ao estudo em apreço, olhando aos modelos de Estado e às dinâmicas de liberdade e segurança que a sociedade democrática tem vindo a construir.

Com esta primeira etapa pretende-se enquadrar o tema da segurança numa perspetiva global e sistémica, mais próxima do todo que é o Estado e que permita, mais à frente, identificar e compreender as características do modelo securitário vigente, nomeadamente, no que diz respeito à sua relação entre a dimensão pública e privada.

Neste sentido, optou-se por partir da raiz social do objeto de estudo, os modelos de Estado, caracterizando, de uma perspetiva complexa, a dualidade entre liberdade e segurança como ponto de partida para uma análise integrada. As dimensões da segurança, os espaços de conflitualidade, os seus protagonistas e a forma como se relacionam são marcas de modernidade que devem, necessariamente, ser consideradas em eventuais reconfigurações dos sistemas de segurança.

2.1. Modelos de Estado e novos desafios

Estudar a sociedade é conhecer a sua história e reconhecer que desde sempre o Ser Humano se juntou para sobreviver. Por isso as pessoas começaram a organizar-se em pequenos grupos, construía aldeias, caçavam, cozinhavam e defendiam-se juntos. Coletivamente tinham mais probabilidades de (sobre)viver: viver mais tempo e melhor.

Conceito de Estado e evolução

Olhando ao decurso da história, mudam-se os tempos mas mantém-se o alinhamento coletivo da vida em sociedade. Continuamos a não ser capazes de viver isolados, um para cada lado, e por isso nasceram cidades e metacidades, dividimo-nos em setor público e privado, sempre, numa lógica coletiva, atentos a maiores ou menores preocupações de segurança.

Através dos estudos de Maslow, a ciência veio reconhecer a segurança como uma das principais necessidades do Ser Humano. No referencial deste psicólogo americano a segurança figura em segundo lugar, logo após as necessidades fisiológicas, estando associada ao medo e à proteção contra situações de perigo e ameaça (Cunha, et al., 2007, pp. 156-163). Em circunstâncias sociais indesejáveis, como sociedades violentas, as necessidades de segurança, a par das fisiológicas, assumem especial preponderância, sendo classificadas por Alderfer como necessidades de existência e por Herzberg como fatores higiênicos, ou seja, fatores estruturantes da vida em sociedade (Araújo, 2012, p.97).

O conceito de Estado apresentado por Caetano (1967, p. 115) destaca como elementos fundamentais deste conceito “um povo, fixado num território de que é senhor, e que institui, por autoridade própria, órgãos que elaborem as leis necessárias à vida colectiva e imponham a respectiva execução”. Neste sentido, a natureza sociológica e jurídica do conceito de Estado destaca a dimensão da vida em sociedade e a dimensão dos direitos e obrigações, inerente à responsabilidade normativa deste coletivo e associada a uma complexidade desordenada dos fenómenos políticos (Zippelius, 1971, pp. 6-8).

Zippelius destaca quatro teorias que justificam a origem do Estado: a Teoria Patriarcal, a Teoria Patrimonial, a Teoria Contratual e a Teoria do Poder. A primeira, perspetiva o Estado como resultado de uma herança histórica familiar (associada à fusão de grandes famílias patriarcais); a segunda, tem por base a propriedade da terra, numa lógica de domínio e território; a terceira, assume uma base contratualista, em que o povo eleva um soberano com vista a regular a vida entre os homens, dar a cada um o que é de direito, castigar os maus e recompensar os bons; a quarta, surge orientada pelas leis da natureza, em que o “mais forte” tem domínio sobre os “mais fracos” (Zippelius, 1971, pp. 255-259).

Em suma, o conceito de Estado surge associado a uma realidade concetual racionalizada, assumindo um carácter multidimensional, muito dependente do contexto histórico do momento e impulsionado pelos fins a que este se propõe

alcançar, nomeadamente de segurança, justiça e bem-estar material e espiritual. Em última análise é a “pessoa humana que importa servir e valorizar: a sociedade, sob todas as suas formas, não passa de um meio de realizar os interesses humanos e o poder não é mais do que um instrumento da sociedade” (Caetano, 1967, p. 132).

“Mesmo com todas as definições e mudanças que vem sofrendo, o Estado persiste como um pacto natural equiparável à existência do próprio homem e à sua sobrevivência ao longo da história” (Inácio, 2010, p. 5). Apesar de suscetível de diversas interpretações, afigura-se consensual que o conceito de Estado foi evoluindo segundo diversos modelos.

O Estado mínimo foi caracterizado por um combate ao intervencionismo do Estado em todos os setores, característica do modelo Liberal. Segundo Gray (1986, *cit.* Inácio, 2010, p. 7), a condição *sine quo non* deste modelo residia na limitação do poder e da autoridade governativa, através de um sistema de regras e práticas constitucionais, em respeito pela liberdade e igualdade dos cidadãos perante a lei.

O *Welfare State* (Estado-Providência) surgiu no final do século XIX, com as primeiras medidas sociais de natureza humanitária, no entanto, tomou real dimensão durante o século XX, sobretudo no pós-II Grande Guerra Mundial, caracterizado pelo papel centralizador do Estado, como prestador e regulador da vida social, política e económica do país, alinhado com o paradigma Fordista “*male bread-winner*” e a noção de “*family wage*”¹² (Ilcan, 2009, p. 210) Este novo modelo de Estado tem origem no pensamento keynesiano, surgindo como uma resposta às crises que se sentiam na Europa. O Estado, enquanto ator social e organizador da vida em sociedade, procurava gerar estabilidade e crescimento económico, com o propósito de proteger os seus cidadãos de contingências económicas e exclusão social (Madureira, 2004, p. 2).

¹² “*Male bread-winner*” - modelo associado ao conceito de que o homem seria a única fonte de rendimento da família, ou seja, à imagem do *Welfare State*, o único e suficiente sustento das famílias (*family wage*).

O modelo *Weelfare* abriu porta à setorização da AP, assumindo ações de cariz social, político e económico, deixando para trás uma perspetiva de Estado mínimo, face a uma necessidade de especialização (Sarmiento, 2009, p. 77). A estrutura formal do Estado foi-se organizando numa lógica de capacidades, ações e respostas a problemas, assumindo uma série de funções que estruturam a sua matriz institucional, exercidas através das Políticas Públicas. Esta filosofia apesar de assentar no desenvolvimento de mercados livres e numa lógica de crescimento económico, degenerou em pesados custos sociais para os Estados¹³ (Inácio, 2010, p. 8).

A *General Management Approach* veio substituir a gestão pública tradicional por novos processos e técnicas de gestão, trazendo novas referências da esfera empresarial privada para a dimensão pública, face à incapacidade da Administração para combater os fenómenos do desemprego e exclusão social, nomeadamente, face à nova ordem do final do XX, mais diversa e complexa, associada à mundialização dos mercados, ao surgimento de novos protagonistas e tensões sociais (Madureira, 2004, p. 2). O peso da máquina do Estado, burocratizado e gastador, levou a que, gradualmente, se tomasse consciência da necessidade de repensar a sua estrutura, adequando-a à nova esfera social e económica globalizada, através da aposta na descentralização, flexibilização, autonomia e achatamento das hierarquias (Wright, 1996, pp. 32,33).

Em suma, em vez de apenas se centrarem esforços no melhoramento dos procedimentos e das práticas já existentes, apostou-se também na implementação de novos modelos de gestão, importando referências do setor privado.

O *New Public Management* veio demarca-se da abordagem generalista da gestão, pautando por uma maior profissionalização através da criação objetiva de medidas de desempenho, de valorização dos resultados e de redução dos custos, de competição

¹³ Para mais informações consultar: (Mozzicafreddo, 1997).

interagências e de uma menor segmentação das unidades administrativas¹⁴ (Rocha, 2001, p. 75).

Este modelo integrou novos conceitos e instrumentos de gestão, como o *Total Quality Management*, a Reengenharia e a Reinvenção. Estes conceitos, inicialmente apenas orientados para as atividades de gestão privada, numa lógica de produção, foram gradualmente introduzidos na AP, promovendo uma acentuada privatização de parte da prestação de serviços ao Estado e uma “empresarialização” dos serviços da Administração que se mantiveram no setor público (Madureira, 2004, p. 4; INA, 2009, p. 4).

Assistiu-se então a uma mudança de paradigma, a transição de um Estado vincadamente intervencionista, para um Estado Regulador, passando as necessidades públicas a deixar de ser obrigatoriamente prosseguidas de forma direta pela AP (J. Oliveira, 2006, p. 29).

A recente linha de *Governance* do Estado, numa lógica de eficácia e eficiência, veio tomar consciência da maior exigência inerente ao contexto social e político globalizado, constituído por redes complexas, compostas por atores nacionais, regionais ou locais, grupos de opinião, políticos, instituições sociais e empresas privadas, atores formais e informais mais instruídos e intervenientes (Madureira, 2004, p. 7).

O desenvolvimento da *Governance* assenta em três pressupostos: a existência de uma crise de governabilidade e o inerente enfraquecimento do poder do Estado; a incapacidade dos instrumentos tradicionais da governação para lidar com a crescente complexidade; e a emergência de uma nova forma de governação, mais alinhada com as maiores exigências (Inácio, 2010, p. 80).

De forma crescente, fatores como a legalidade e a legitimidade passaram a assumir-se como características típicas do meio público, deixando de ser normal a imposição

¹⁴ Para mais informação consultar: (Bilhim, 2000).

unilateral da sua vontade ao setor privado (Madureira, 2004, p. 8). Para Stoker (1998, *cit.*J. Oliveira, 2006), a gestão pública passou a assumir, sobretudo, um papel mediador e integrador, promovendo a ética e a cidadania, numa lógica de parceria onde a fronteira entre o setor público e privado tende a dissolver-se.

Segundo Ilcan (2009, p. 228), o Estado transitou nos últimos dois séculos de um modelo Liberal-Social, onde as responsabilidades coletivas do Estado se sobrepunham à esfera de ação individual, para um modelo Neoliberal, onde se encoraja o cidadão a assumir um papel de destaque na sociedade, a que chama esforço de privatização da responsabilidade.

Para Gouveia (2005, p. 224), face aos atuais desafios de modernidade e às dúvidas sobre a utilidade do Estado social, importa, sobretudo na área da segurança, perceber se esta deverá ser garantida apenas pelo Estado ou se os particulares também devem ser chamados a assumir essa responsabilidade.

A AP é a ferramenta a que o poder executivo do Estado recorre para satisfazer as necessidades coletivas, em prol do interesse público. Caupers (2000, p. 31) destaca que administrar é uma atividade que se traduz na combinação de meios humanos, materiais e financeiros desenvolvida numa organização, com vista a prosseguir determinados objetivos.

Se algumas correntes apontam no sentido de não existirem diferenças entre a dimensão privada e pública da administração, advogando que ambas procuram eficiência, a perspetiva contrária defende que a AP possui características próprias muito específicas, nomeadamente, pelo facto de ser “um instrumento do poder político”, de onde decorrem constrangimentos de natureza programática, financeira e de gestão dos recursos humanos e serviços. Por isso Caupers (2000, pp. 31, 37) define a função administração como instrumental da função política, subordinada à função legislativa e controlada pela função jurisdicional.

Globalização e evolução do conceito de Segurança

Nas palavras de Fonseca (2010, p. 18), “a administração do Estado só muito recentemente é que passou a garantir, com alguma frequência, outras necessidades para além da segurança interna e externa e de justiça. A expansão da AP surgiu com o Estado pós-liberal, passando a abarcar todas as esferas da vivência social, como são exemplo a saúde, a segurança social, o ensino e a informação”.

Enquanto área permanente associada ao comportamento humano, a Segurança tem-se mantido, em larga medida, muito associada aos modelos de Estado, conhecendo por isso uma evolução histórica que lhe permitiu passar de uma conceção mais estreita, ligado à integridade territorial e ao domínio político-militar, para um entendimento mais difuso, passando a envolver múltiplos atores e planos de atuação.

Para Maquiavel¹⁵ (2001, p. 4) o Estado traduzia a capacidade para, de forma legítima, organizar e manter a ordem e a segurança num determinado espaço físico, sobre o conjunto dos indivíduos que o habitam. Maquiavel caracterizava o homem como um ser que facilmente pega em armas para proveito próprio, considerando-o interesseiro, ambicioso e muitas vezes cruel. Para este autor, manter o poder era, independentemente da forma como se chegou ao cargo, um desafio permanente.

Um século depois de Maquiavel, o filósofo inglês Hobbes¹⁶ (1651) veio considerar que o Estado refletia uma forma de renúncia dos homens à sua liberdade absoluta, uma espécie de “contrato social”, um acordo tácito onde os homens cediam parte da sua liberdade por segurança e estabilidade. O Estado surgia assim como um aparelho que pretendia satisfazer as necessidades dos homens, nomeadamente ao nível da sua segurança, procurando contrabalançar a tendência egoística da espécie humana para lutar constantemente pela dominação dos outros, a que chamava de “estado natureza”, onde vigorava a lei do mais forte. Hobbes identificou três causas fundamentais para

¹⁵ Historiador, poeta, diplomata e músico italiano do Renascimento (1469-1527).

¹⁶ Matemático, teórico político, e filósofo inglês (1588-1679).

a permanente discórdia social: a competição, a desconfiança e a glória (UCP, 2008, p. 13 a 19; Rodrigues, 2010).

Para estes autores os conceitos de sociedade, segurança e poder estão intimamente associados, traduzindo a convicção de que, já nos séculos XVI e XVII, para além da capacidade de autoproteção, sob responsabilidade de cada um, há necessidade de atuação de um agente externo, o Estado, enquanto centralizador do poder coercivo. A perspetiva da segurança como um direito surge apenas mais tarde, associada ao conceito de paz pública e ao Estado Providência (J. Oliveira, 2006, p. 53).

O fim da Guerra Fria e a inerente reconfiguração da ameaça e do paradigma das relações internacionais, potenciou, durante toda a segunda metade do século XX, a emergência de novas tendências e estudos de segurança que multiplicaram conceitos e significados (Sarmiento, 2009, p. 16).

Na década de 1990 as exigências começaram a fazer-se ouvir em dois sentidos: por um lado com vista a alargar o entendimento de segurança para incluir outros domínios que não exclusivamente o militar; por outro lado com vista a transferir o objeto da segurança do Estado para o cidadão. Inerente a essas abordagens estava o sentimento de descrédito na capacidade dos Estados para responderem adequadamente a novas exigências da globalização, como o crime transnacional, a pobreza, a doença, a degradação ambiental, a fome e a proliferação de tensões regionais e locais. Estas dificuldades trouxeram a convicção de que a comunidade internacional deveria ser capaz, se necessário, de proteger os cidadãos dos seus próprios países, sempre que estes se revelassem incapazes ou sem vontade de o fazer. O cidadão passou a ser, em rigor, o centro de todas as atenções, obrigando a uma reconstrução do conceito de segurança que veio a consagrar a perspetiva da Segurança Humana¹⁷ (Santos, 2013; Sarmiento, 2009, p. 60).

¹⁷ Expressão adotada pelas Nações Unidas nos anos 90 e integrado no relatório anual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1994. Ver conceito de Segurança Humana, *La sécurité humaine: un concept pertinent*, revista “*Politique Étrangère*”, nº 4, 2006, p.903. *Programme des Nations Unies pour le Développement* (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); Brandão, Ana - Segurança: um

A centralidade do ser humano nos estudos de segurança, associada ao fenómeno da globalização, desmistificou a tradicional estanquicidade entre o que era considerada a dimensão interna e externa da segurança, passando a considerar-se uma área de sobreposição ou, pelo menos, de complementaridade. Por um lado, o que acontece fora das nossas fronteiras influencia direta e indiretamente o que se passa internamente, por outro, o fator territorialidade, fronteira, perdeu valor com a compressão tecnológica do fator tempo e espaço, e a integração de atores nacionais e internacionais num novo sistema de segurança à dimensão mundial.

Hoje, por exemplo, falar de fronteiras portuguesas implica desde logo esclarecer qual o referencial utilizado, as fronteiras da União Europeia (UE) –mercado único, espaço Schengen ou união monetária – as fronteiras linguísticas e culturais da Comunidade dos Países de Língua oficial Portuguesa ou o território correspondente à República de Portugal.

Neste novo contexto global, o que acontece localmente tem, efetivamente, impacto a nível regional e mundial. Por isso Guedes (2002, p. 104) considera que a ordem internacional contemporânea “é melhor compreendida como uma ordenação complexa, multidimensionada, de interdependências crescentes; uma ordem com que o clássico sistema internacional de Estados (a tradicional ordem *Westfaliana*) convive mal; e uma ordem na qual os Estados se apresentam como cada vez mais imbricados em teias regionais e globais de todo o tipo, que os atravessam e lhes são muitas vezes transversais”.

Às ameaças tradicionais, com origem em adversários conhecidos ou passíveis de serem identificados e geograficamente localizáveis, juntam-se agora ameaças associadas a adversários múltiplos e polimorfos, de difícil localização (Inácio, 2010, p. 2). Estas ameaças sem rosto, como o tráfico de seres humanos, a criminalidade organizada, o narcotráfico ou o terrorismo global, atravessam as fronteiras dos Estados, tirando partido de fatores como a tecnologia, a escassez de recursos naturais,

conceito contestado em debate”. In Adriano Moreira (Coord.), *Informações e Segurança: Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*, Lisboa: Editora Prefácio, 2004.

a degradação ambiental, a explosão demográfica nos países em desenvolvimento, a sobrepopulação urbana, as catástrofes naturais e as pandemias, para exercer as suas atividades (Teixeira, 2002, p. 9).

Em 2003, com a adoção da Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, reforçada pelo relatório de execução de 2008, foram identificadas cinco ameaças principais à UE: o terrorismo e a criminalidade organizada, a proliferação das armas de destruição maciça, a cibersegurança, a segurança energética e as alterações climáticas (União Europeia, 2003, pp. 3-5; União Europeia, 2008, pp. 3-6).

Perante este novo cenário, os Estados perceberam o quanto necessário é apostar numa política alargada de segurança interna e internacional, abrangendo além da prevenção e do combate à criminalidade, medidas de prevenção e de socorro para sinistros e catástrofes naturais e tecnológicas, assente num maior conhecimento e interdisciplinaridade, cooperação e colaboração (Lopes, 2006, p. 8; Inácio, 2010, p. 2).

A chamada “grande segurança” envolve o plano interno e externo da segurança, mantendo-se as áreas de atuação próprias das Forças Armadas e das FSS, embora em formatos menos “estanques” e “enxutos”, motivando resistências à mudança e tensões corporativas que parecem não querer ceder à pressão das necessidades, decorrentes da alteração qualitativa de ameaças como o terrorismo e a criminalidade transnacional organizada (Elias, 2012, pp. 3-7).

Em 2006, o estudo do Instituto Português de Relações Internacionais – Universidade Nova de Lisboa (IPRI) considerou que “a progressiva artificialidade da separação entre segurança interna e externa, a natureza comum de parte das ameaças e riscos, e o impacto sobre ambas que o crime, sobretudo o transnacional, pode despoletar, leva a que a noção de segurança diga cada vez mais respeito aos aspetos internos e externos que afetam a segurança de uma sociedade e o bem-estar dos seus cidadãos” (Lourenço, et al., 2006, p. 66).

No plano interno alguns ajustamentos estruturais refletem esta mudança de paradigma de segurança, da qual é exemplo a reestruturação no Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), introduzida pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro, que colocou o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS) na direta dependência do Primeiro-Ministro (PM), criando o cargo intermédio de Secretário-Geral do SIRP, para coordenar e conduzir superiormente a atividade dos serviços de informações. Esta alteração afastou a dupla dependência do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério da Defesa (referente ao SIED) e do Ministério da Administração Interna (referente ao SIS), agregando a dimensão externa e interna das informações de segurança sob o mesmo “chapéu” coordenador, na direta dependência do PM (Feiteira, 2014).¹⁸

Face à manifesta incapacidade do Estado-Nação para suprir as expectativas de segurança que tradicionalmente lhe estavam atribuídas e lhe serviam de legitimação, a segurança tem vindo a ser partilhada, coproduzida e, até, “destatizada”, abandonando o conceito Weberiano de um monopólio legítimo do uso da força por parte do Estado, face a uma miríade de atores internacionais, nacionais e locais, privados e semiprivados que passaram também a fornecer segurança, quer aos particulares quer ao próprio Estado, nos níveis interno e supranacional, numa perspetiva complementar ou subsidiária (Guedes, 2002; Sarmiento, 2009).

A Estratégia de Segurança Interna da UE (2010), atualmente em revisão, pretende reforçar a integração dos direitos fundamentais no âmbito da segurança interna e tornar ainda mais operacional a ligação entre a sua dimensão interna e externa, contribuindo para consolidar e incentivar a criação de mais sinergias neste domínio (União Europeia, 2014, p. 19; Lourenço, et al., 2015, p. 43).

¹⁸ Cfr. <http://www.sirp.pt/cms/view/id/91/>, http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1623766, ambos consultados em 24 abril 2015.

2.2. Liberdade e Segurança: uma lógica recursiva

A consciência de que o homem é um animal político, ideia defendida pelo filósofo Aristóteles, equivale, em parte, a assumir que o homem é, sobretudo, um animal social. Desta perspetiva de vida em sociedade decorre a preponderância dos fatores segurança e ordem pública, tidos como essenciais ao bem-estar e à realização da cidadania, legitimando a atuação das forças públicas e organismos privados, enquanto garante do Estado de Direito (Neves, 2012, p. 21; Araújo, 2012, p. 97).

Já Marcello Caetano (1967, p. 116) apontava a ambição de um ideal de justiça, segurança e bem-estar como uma necessidade da coletividade humana, o povo, enquanto elemento constitutivo do conceito de Estado.

A definição do conceito de ordem pública é muitas vezes traída no senso comum, pela forma como é restringida ao sentido material da segurança, ignorando o seu contributo para construção de uma sociedade livre, justa e solidária, de onde se destacam dois planos fundamentais: o da defesa dos direitos, liberdades e garantias, orientados pela dignidade humana; e o da legalidade democrática, defensora da livre expressão e vontade individual, da coesão social e do interesse público (Neves, 2012, pp. 21-23).

Dialética de forças

Na CRP de 1976 o legislador consagrou no mesmo artigo que “todos têm direito à liberdade e à segurança” (cfr. art.º 27º), assumindo-se ambas, liberdade e segurança, uma como garante da outra. A realidade é que o direito à segurança não pode colidir com a prossecução dos outros direitos fundamentais, sejam eles pessoais, sociais, económicos ou políticos, sob risco de, no limite, ser contrário à própria defesa do interesse público que, enquanto dever do Estado, ingenuamente se pretendia salvaguardar.

A perspetiva global do homem e dos fenómenos conduz-nos a um modelo de circularidade em que, frequentemente, o efeito se assume simultaneamente como a

própria causa. Edgar Morin designou este processo como recursão: “toda a relação ou processo no qual os elementos aparecem ao mesmo tempo como produto e efeito, produtor e causa um do outro” (Fortin, 2005, p. 73).

A propósito da dialética de forças liberdade e segurança, é a própria lei fundamental que nos diz que as restrições aos direitos, liberdades e garantias devem limitar-se ao mínimo necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, devendo ter colhimento legal e ser de carácter geral e abstrato, sem alcance retroativo ou descaraterização do conteúdo essencial desses direitos (cfr. Art.º 18º)¹⁹.

Como refere M. Dias (2001, p. 7), “a liberdade de cada um é relativizada pela liberdade de todos; é condicionada pela organização política da sociedade a que se pertence, pelas normas de conduta estabelecidas e em vigor e pelas pressões sociais decorrentes das tradições, dos costumes e dos padrões culturais predominantes nas comunidades”. Neste contexto o conceito de liberdade dificilmente poderá ser absoluto, ser livre significa poder fazer o que a consciência determina sem, contudo, interferir com a liberdade dos outros, sem por em causa o direito coletivo da comunidade (Rodrigues, 2011, p. 29).

Para Severiano Teixeira (2002, p. 10), na qualidade de Ministro da Administração Interna (MAI)²⁰, na Segurança o pressuposto deverá ser o de que a (in)segurança, sendo uma questão de Estado, não é, exclusivamente, um problema de polícia, mas antes um problema da sociedade e da civilização. Sem segurança não há desenvolvimento económico nem Democracia porque, contrariamente ao “pensamento tradicional que defendia que mais segurança era igual a menos liberdade, é claro, hoje, que a segurança é um factor da liberdade (...) como a liberdade é condição da democracia”.

¹⁹ Cfr. CRP de 1976.

²⁰ Cfr. XIV Governo Constitucional (1999 a 2002).

O pensamento de autores como Boudin (sec. XVI) e Maquiavel (sec. XV e XVI), Hobbes (sec. XVI e XVII) e Clausewitz (sec. XVIII e XIX), ligado a uma linha realista da política, orientada pela lei, pela natureza humana e pelo exercício do poder, parece irremediavelmente desatualizado das exigências contemporâneas sociais, jurídicas e políticas, onde a segurança surge cada vez mais como um problema de todos, ganhando importância a forma como o Estado promove a segurança através da própria sociedade.

Apesar de algumas perspectivas tradicionais da segurança parecerem desalinhas, importa não esquecer que, de certo modo, a legitimidade do Estado continua a ser “determinada pela sua capacidade de manter e restabelecer a ordem em todo o território sob a sua jurisdição” (Silva, 2010, p. 12). O monopólio do uso legítimo da força física é, ainda hoje, frequentemente apontado como uma característica fundamental de um Estado moderno.

A imagem das Torres Gémeas a desmoronar em Nova Iorque (EUA) e os últimos relatos ao telefone daquelas que viriam a entrar para a lista de quase 3000 pessoas que faleceram nestes atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, obrigaram o mundo a repensar o seu posicionamento perante a segurança e a liberdade.

A marca da insegurança, do medo e do terror, exige adequação de procedimentos face às novas ameaças e perigos, especialmente se tivermos em conta alguns dos atentados mais emblemáticos que ocorreram em solo europeu nos últimos quinze anos²¹.

²¹ Novembro de 2003, em Istambul (Turquia); março de 2004, em Madrid (Espanha); julho de 2005, em Londres (Inglaterra); dezembro de 2010, em Estocolmo (Suécia); março de 2012, em Toulouse (França); julho de 2012, em Burgas (Bulgária); maio de 2014, em Bruxelas (Bélgica); janeiro de 2015, em Paris (França); fevereiro de 2015, em Copenhaga (Dinamarca); junho de 2015, em Saint-Quentin-Fallavier (França); outubro de 2015, em Ancara (Turquia); e novembro de 2015, em Paris (França).

Complexidade e Teoria do Caos

Perceber o fenómeno do crime e da insegurança é mergulhar numa realidade onde se afigura fundamental ter capacidade para analisar as partes, enquanto os fatores e variáveis, sem descontextualizar o todo que é a vida em sociedade.

Segundo Nogueira (2008, p. 91) o Estado, as políticas e os ciclos partidários, a crise financeira, o desenvolvimento tecnológico, os interesses coletivos e particulares, a multiculturalidade, as diferentes perspetivas do bem e do mal, do justo e do injusto, do certo e do errado e, sobretudo, a consciência de que o Ser Humano é, provavelmente, o mais fantástico de todos os animais mas também o mais complexo, parecem ser variáveis cada vez mais determinantes para compreender o fenómeno da (in)segurança e encontrar respostas para os seus novos desafios. Muitas vezes não basta querer fazer melhor aquilo que sempre se fez, é preciso fazer diferente.

A capacidade para promover o sentimento de segurança dos cidadãos neste contexto de instabilidade, onde diariamente surgem novas formas de crime, novas fragilidades e pontos de fricção, constitui-se talvez como um dos principais desafios do Estado, sobretudo quando os recursos disponíveis não são ilimitados.

Nas palavras de Sarmiento (2009, p. 155), “a complexidade da sociedade contemporânea associada ao paradigma da sociedade de risco tem transformado as problemáticas relativas à segurança”. O paradigma da complexidade assenta no conceito de sistema. O todo, não redutível às partes, comporta qualidades novas emergentes, em resultado das inter-relações mútuas entre os elementos que o constituem. Para o pensamento complexo o elemento chave são as relações, enquanto elos de ligação, pontes, mesmo que ocultas, entre os elementos que constituem o todo (Fortin, 2005, p. 46).

Por isso Wheatley (1999, p. 10) refere que “por perceber o um pensamos que percebemos o dois, porque um e um são dois”, esquecemo-nos que, de uma perspetiva complexa, “precisamos também de perceber o e”. Este “e” traduz as relações que unem as pessoas, estruturam as sociedades e são, em rigor, o centro de gravidade dos

fenómenos de (in)segurança, podendo, como a história é testemunha, mediante determinadas condições sociais, culturais e políticas, ir ao ponto de anular a liberdade dos cidadãos, constituindo verdadeiras ditaduras.

O ambiente securitário contemporâneo surge como um quadro de complexidade onde, não raras vezes, se dá sentido a lógicas próximas da Teoria do Caos e do conceito de efeito borboleta. A Teoria do Caos afasta o determinismo reducionista, característico de relações lineares de causa-efeito, o conceito de efeito borboleta, conhecido como sensibilidade às condições iniciais, considera que pequenas alterações, conscientes ou negligenciadas, podem ter efeitos cumulativos futuros muito para além da sua dimensão inicial: “uma borboleta que bate as asas em Pequim (...) pode afetar as condições do tempo nos Estados Unidos” (Cunha, et al., 2001, pp. 27,28).

A teoria do caos contrapõe a realidade linear, percecionada pelas pessoas e organizações nas suas rotinas do dia-a-dia, aliando a consciência do carácter aleatório e imprevisível das mudanças/fenómenos irracionais, ao reconhecimento do quanto difícil é antecipar, com rigor, a médio e longo prazo. Num mundo caótico, líderes e gestores aconselham um refrear do desejo de previsão e controlo, confiando numa visão alargada do futuro, facilitadora do fluxo de informação e do desenvolvimento de emoções positivas entre os colaboradores (Nogueira, 2008, p. 30).

Segundo Fortin (2005, pp. 49,100) a sociedade em que vivemos, enquanto verdadeiro sistema, é por inerência permanentemente conflitual, pressupõe o eterno “braço de ferro” entre os elementos responsáveis por o manter e os que ameaçam a sua cisão, promovendo o equilíbrio dinâmico entre ordem e desordem, gerador da incerteza e da instabilidade que caracterizam o mundo tecnológico e relacional em que vivemos. Neste contexto, os ingredientes sociais e culturais são, simultaneamente, uma preciosa herança da história do homem mas também um forte condicionante à sua evolução, enquadrando a permanente luta entre harmonia e desarmonia, segurança e liberdade.

Importa ter consciência que, nesta realidade global e complexa, todas as ações têm consequências, mesmo quando nos parecem pouco relevantes. Enquanto animais primariamente emocionais, as pessoas tendem a valorizar a atenção que lhes é dedicada e as ações em que são diretamente envolvidas, o que, nomeadamente no que diz respeito ao seu relacionamento com o setor público e privado da segurança, afeta a forma percecionam o fenómeno da (in)segurança.

Globalização e tecnologia

O Mundo global e tecnológico em que vivemos foi construído pela mão do homem, sobretudo, pela sua permanente capacidade de descobrir e criar. A globalização tem sido reconhecida como um dos elementos que mais contribui para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, mas também um fenómeno gerador de desigualdades e paradoxos, onde a não linearidade dos processos de mudança social são os elementos determinantes da modernidade (Lourenço, 2013b, p. 3).

Segundo Castells (2002, p. 71) um dos principais marcos da inovação tecnológica foi a revolução industrial, onde se consideram pelo menos dois momentos. O primeiro, caracterizado pelo aparecimento da máquina a vapor, no século XVIII, permitindo a substituição gradual das ferramentas manuais, o segundo marcado pelo “desenvolvimento da eletricidade, do motor de combustão interna, de produtos químicos com base científica, da fundição eficiente de aço, e pelo início das tecnologias de comunicação, com a difusão do telégrafo e a invenção do telefone”. Para este autor o lado escuro desta aventura tecnológica é que ela esteve sempre irremediavelmente ligada a ambições imperialistas.

O desenvolvimento da internet, nas últimas três décadas do século XX, foi o resultado de um esforço conjunto de estratégia militar, cooperação científica e iniciativa tecnológica, dinamizada pela Agência de Projetos de Pesquisa Avançada do Departamento de Defesa dos EUA para, em caso de guerra nuclear, impedir o controlo ou destruição do seu sistema tradicional de comunicações (Sarmiento, 2009, p. 94). O resultado foi a criação de um sistema de rede que não era controlado a partir

de um único centro, mas antes composto por milhares de computadores (Castells, 2002, p. 82).

Segundo Ilharco (2003, p. 56 a 78) a introdução da “máquina” na sociedade mudou radicalmente o ambiente profissional, numa primeira fase, mas também o pessoal, mais tarde. A Era da informação, caracterizada pela facilidade com que a internet veio projetar informação em tempo real, em qualquer ponto do globo, entrou numa esfera até então desconhecida e transformou a forma como as pessoas se passaram a relacionar entre si. Para Castells (2002, p. 40) as mudanças sociais foram tão drásticas quanto os impactos nos processos de transformação tecnológica e económica.

Na segunda metade do século XX, Drucker (1959) veio apresentar a Era do Conhecimento, dizendo ao mundo que o futuro seria das empresas que, por entre o turbilhão de informações em que vivemos, fossem capazes de transformar informação em conhecimento, não como um objetivo em si mesmo mas como forma de promoção da mudança, da inovação e do sucesso.

Neste contexto, os media surgiram no século XX apresentados por vários autores como uma espécie de quarto poder. Este tipo de analogia traduz o “poder” e a “influência” que os órgãos de comunicação social adquiriram ao longo das últimas décadas, onde os conflitos militares, as tensões sociais e algumas das operações policiais passaram a ser acompanhadas em tempo real, através da televisão ou da internet.

Na base destes “jogos de poder” surge o conceito de globalização, apresentando por Giddens (1996, p. 45) como a “intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a milhas de distância e vice-versa”.

O próprio conceito de (in)segurança está intrinsecamente associado a esta dialética entre o direito de acesso à informação e direito à privacidade individual. O crime, na forma como é projetado diariamente pelos media, em programas de especialidade,

noticiários, blogs ou redes sociais, tem um impacto crescente na qualidade de vida e na saúde física e mental dos cidadãos.

Para Giddens (1996, p. 27) esta sociedade “reflexiva”, “vítima” de um escrutínio anónimo e abstrato das instituições, onde as práticas sociais são continuamente “examinadas e reformadas à luz da informação disponível”, interna e externamente, individual e coletivamente, é um dos traços mais marcantes de modernidade. Lourenço (2013c, p. 91) destaca o papel da reflexividade, pela forma como condiciona, orienta e controla os comportamentos sociais.

Importa ter consciência de que em nenhuma época da história o mundo e a sociedade mudaram tão rapidamente ou tiveram acesso a tão elevado volume de informação como atualmente, não só em termos de qualidade mas também em termos de quantidade e oportunidade.

A tecnologia assume-se hoje em dia como um meio de comunicação global e permanente, capaz de transformar simultaneamente o observado em observador, o avaliado em avaliador, numa espécie de lógica recursiva que afeta direta e indiretamente a forma como as pessoas percecionam a sua (in)segurança e o papel dos diversos atores envolvidos, Estado, instituições de segurança, delinquentes e criminosos.

A globalização acelerou a permeabilidade das fronteiras, aproximando os Estados de ameaças que pareciam longínquas, permitindo-lhes gerar igual ou pior insegurança do que ameaças que fisicamente estão mais próximas. Como refere Carina Inácio (2010, pp. 12, 13), num “mundo cada vez mais globalizado, a segurança passa a ser um factor estratégico para o desenvolvimento e competição entre os vários países, o que acaba por extravasar, em muito, o âmbito da segurança”.

2.3. Dimensões da segurança e novos espaços de conflitualidade

O clima de inquietação, insegurança e medo condiciona, em última instância, a forma como o cidadão exerce a sua liberdade individual e se relaciona com o Estado de Direito, com reflexos na forma como exerce o direito de voto, possibilitando ou não a renovação do ciclo político. Também por isso o tema (in)segurança ocupa, recorrentemente, uma posição de destaque na agenda política, sendo apresentado, a par da estabilização e desenvolvimento económico do país, como uma das bandeiras dos programas dos partidos.

Dimensões da segurança

Olhando à multidimensionalidade do fenómeno da segurança, na sua vertente de segurança interna versus externa ou até de segurança pública versus segurança privada, importa reconhecer que ambas têm em comum a centralidade do fator sentimento de (in)segurança, ou seja, além do sentido objetivo ou material da segurança, referente ao número de crimes contabilizados, por exemplo em sede de Relatório Anual de Segurança Interna (RASI), importa também atender à forma como as pessoas, individuais e coletivas, percecionam as ameaças que as rodeiam e a disponibilidade e credibilidade dos meios para as prevenir ou controlar (Lourenço, 2009, p. 81).

A violência associada ao crime surge como um dos fatores que mais condiciona a perceção da segurança, devendo ser contextualizada num determinado espaço e tempo, atendendo à forma como esta ocorre e se desenvolve, bem como aos impactos que têm na sociedade local.

Para Alves (2010, p. 140), “segurança é a 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”.

Os ataques terroristas de “11 de setembro” de 2001²², pelo número de vítimas alcançado e pela exposição mediática que alcançou, com os atentados a serem seguidos em todo o mundo, praticamente em tempo real, veio consagrar uma nova forma de terrorismo que Wieviorka chamou de “terrorismo metapolítico”. Segundo este autor (1997, *cit.* Lourenço, 2009, p. 87), esta nova expressão de terrorismo procura, em rigor, mais do provocar a destruição de bens materiais nevrálgicos para uma determinada economia ou Estado, afetar o seu principal centro de gravidade, o sentimento de segurança dos cidadãos, semeando o terror.

Outro exemplo recente desta nova onda de terror são os vídeos divulgados na *internet* pelo autodenominado Estado Islâmico²³, em que os reféns são mortos por decapitação ou incineração. Esta nova forma de atuação, apolítica e descontextualizada, sem uma origem territorial clara mas suportada por um ideal teológico e antissocial, choca pela violência da destruição e, sobretudo, das imagens que são projetadas para todo o mundo pelos media.

Mais do que estar seguro, objetivamente, as pessoas procuram, sobretudo, afastar o medo, temendo o que receiam não controlar e que dificilmente corresponde, de uma forma linear, à segurança efetiva de uma determinada comunidade. Neste contexto, sobretudo para quem trabalha na área da segurança, importa ainda ter consciência do efeito de contágio, despoletado por eventos pontuais, isolados ou associados, que extrapolam consequências, funcionando como fenómenos de condicionamento social que afetam a forma como se vive o dia-a-dia (Moleirinho, 2009, p. 14).

A componente emocional associada à insegurança é, frequentemente, apontada como determinante em diversas áreas. Veja-se por exemplo que o impacto da crise especulativa das bolsas económicas e da instabilidade política tem sido destacada

²² Forma com é conhecido o ataque às Torres Gémeas, ocorrido a 11 de setembro de 2001, perpetrado pela organização terrorista Al-Qaeda.

²³ Também reconhecido por Estado Islâmico do Iraque e do Levante (EIL), ou Estado Islâmico do Iraque e da Síria (EIS) ou, em árabe, *ad-Dawlat al-Islāmiyah fī al-‘Irāq wa sh-Shām* (DAESH). Para mais informação consultar: (Rogeyro, 2015), (White House, 2015).

como um dos principais obstáculos à recuperação do crescimento económico de países em crise.

Segundo Sarmiento (2009, p. 52), o medo e o receio afetam os comportamentos, determinam a direção da legislação social, as decisões políticas e a própria recuperação económica dos Estados, afetando o bem-estar dos cidadãos.

A tendência tradicional para responder ao sentimento de insegurança com crescentes medidas limitadoras da liberdade e das garantias individuais, afigura-se já não ser suficiente, nem adequada. Nesta linha, a Amnistia Internacional recomenda “combater o terrorismo com Justiça” e não com mais terrorismo, afastando a lógica “preventiva”, ou até “preentiva”, promovida pelo Governo de George Bush²⁴, na sequência dos atentados terroristas de “11 de setembro”, enquadrada no conceito de *Global War on Terror* (Mueller, et al., 2006, pp. 6-18).²⁵

Para Robert (1999, p. 372) importa, numa fase em que muito se fala de problemas de insegurança, evitar o risco de substituir o Estado Social por um Estado de Segurança, recusando aplicar o velho adágio popular “quanto mais usamos o martelo mais todos os problemas nos parecem pregos”.

Neste contexto, Lourenço (2013b, p. 23; 2015, p. 31) considera que a densificação do conteúdo da segurança privilegia quatro vetores principais: o alargamento da segurança a novos domínios (do uso da força à qualidade de vida); o alargamento dos atores securitários (do monopólio do Estado a novos atores que atuam de forma subsidiária e complementar); o alargamento dos objetos de segurança (do Estado às pessoas); e o alargamento dos instrumentos de segurança (*hard e soft power*).

A necessidade de alargamento fica ainda mais evidente na forma como Alves (2010, p. 87) relaciona “o fator tempo e as acções de segurança”, destacando a necessidade de considerar medidas em três momentos diferenciados: antes da concretização da

²⁴ 43º Presidente dos EUA (2001 a 2009).

²⁵ Cfr. [http://www.amnistia-internacional.pt/index.php?option=com_content&view=article &id=136&Itemid=62](http://www.amnistia-internacional.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=136&Itemid=62), consultado em 28 janeiro 2015

ameaça (medidas de prevenção – evitar que a ameaça se concretize); durante a concretização da ameaça (medidas de proteção e de intervenção, limitar as perdas e neutralizar a ameaça); e depois da concretização da ameaça (medidas de recuperação – retomar as normais atividades).

De uma perspectiva mais tradicional ou globalizada, os desafios de (in)segurança continuam a acompanhar a forma como o ser humano vive em sociedade, procurando respostas para o que são as suas necessidades de segurança e bem-estar. Neste sentido, o envolvimento de uma rede alargada de atores, além das FSS, parece não só desejável como essencial.

Sociedade e rede

A sociedade em rede em que vivemos é reconhecida por estar não só na génese dos problemas mas também das grandes oportunidades (Castells, et al., 2005, p. 20). Esta sociedade afasta-se da morfologia tradicional de pirâmide, sendo construída com base num acumulado de nós interligados por tecnologias de comunicação, ligações horizontais e verticais, que geram, processam e distribuem informação a partir do conhecimento acumulado na rede (Sarmiento, 2009, p. 95).

As redes são estruturas abertas que evoluem de acordo com as necessidades, acrescentando ou removendo nós. “Estes programas são decididos socialmente fora da rede mas a partir do momento em que são inscritos na lógica da rede, seguem eficientemente essas instruções, acrescentando, apagando e reconfigurando, até que um novo programa substitua ou modifique os códigos que comandam esse sistema operativo” (Castells, et al., 2005, p. 20).

A lógica da sociedade em rede parece sempre ter existido, de resto, o conhecimento e a informação sempre foram pilares da vida em sociedade, condicionando a capacidade de sobrevivência do homem. Para Castells e Cardoso (2005, p. 18) a novidade é a base microelectrónica, a partir da qual as redes tecnológicas fornecem novas capacidades a uma velha forma de organização social, permitindo ultrapassar todos os seus limites históricos.

Esta reinvenção tecnológica da sociedade veio contribuir para esbater as fronteiras do território e das culturas criando novas zonas de conflitualidade, muito assentes na figura de redes sociais *online* (e.g. *twitter* e o *facebook*), promovendo ou facilitando comportamentos de delinquência e perturbação à ordem pública que afetam o sentimento de insegurança dos cidadãos e a confiança no Estado (Lourenço, 2009, p. 89).

Um dos maiores desafios políticos contemporâneos parece ser compreender como alcançar e maximizar os objetivos individuais e coletivos nestas condições estruturais, nomeadamente no que diz respeito à área da segurança.

Espaços rurais e urbanos

Numa época em que mais de metade da população mundial vive em grandes centros metropolitanos, o crime surge muito associado aos espaços urbanos, as cidades. Estes centros têm sido não só fonte de inovação, competitividade e riqueza como também de desigualdades e cisões sociais profundas, com graves consequências ao nível do sentimento de segurança dos cidadãos, enquanto pessoas de pleno direito, liberdades e garantias (Lourenço, 2013c, p. 88).

O esvaziamento do mundo rural teve início na Europa do século XVII. Se no princípio do século XIX apenas 4% da população mundial vivia em cidades, em 2015 este número atinge 80% da população mundial (P. Valente, 2006, p. 7).²⁶

O choque de expectativas entre a convicção de que as cidades seriam espaços sociais com melhores condições de vida materiais e culturais, fonte de novas oportunidades, e a perceção de incapacidade para sustentar a crescente pobreza, desigualdade e insegurança, caracteriza o que Muggah (2012, p. vi) apelida de dilema urbano e que Lourenço (2013b, p. 9; 2013c, p. 94) destaca como um dos fatores constitutivos da sociedade moderna.

²⁶ Para mais informação consultar (Muggah, 2012).

Segundo Lourenço (2013b, p. 10), as cidades são uma herança da revolução industrial, traduzida não apenas em avenidas e edifícios altos mas também em bairros socialmente diferenciados e zonas de segregação étnica que dissolveram gradualmente as cidades em grandes zonas metropolitanas, até onde a mobilidade proporcionada pela “inovação” automóvel e uma densa rede de transportes públicos tornou a relação espaço/tempo suportável. Neste cenário de modernidade surgiram zonas industriais, zonas de dormitório e grandes centros urbanos, um verdadeiro sistema aberto em permanente interação, com elevado potencial mas profundas desigualdades, tensões e instabilidade, onde as ciências exatas se vêm obrigadas a partilhar com as ciências sociais o esforço de procura de soluções para estes problemas complexos.²⁷

Para M. Dias (2001, p. 118) o ambiente urbano é, por inerência, gerador de interdependência, conflito e agressividade. “É o próprio meio ou ambiente social, como produtor de desigualdades, que faz despoletar a necessidade de agressividade como forma de se atingir visibilidade e notoriedade sociais”.

Para Lourenço (2013b, p.12) olhar para o fenómeno da violência e da criminalidade e procurar relações de causalidade imediata é, muito provavelmente, não compreender o problema na sua verdadeira dimensão, valorizar apenas os sintomas sem procurar perceber a verdadeira causa. No fundo, a sociedade é uma espécie de organismo vivo em permanente transformação, num equilíbrio precário e frágil, onde a pobreza emerge como uma variável determinante na análise do risco e da vulnerabilidade. Por isso, Lourenço considera que não é o momento de crise que vivemos em Portugal que provoca maior criminalidade, mas antes a pobreza geracional, o alargamento da situação de pobreza no tempo. A falta de esperança proporciona o quadro ideal para o desenvolvimento da criminalidade, juntando ao choque de expectativas pobreza continuada e desigualdade social.

²⁷ Para mais informação consultar (Muggah, 2012).

Uma parte significativa da delinquência juvenil, em alguns casos associada a um ingresso numa carreira criminosa, tem como atores jovens da periferia das grandes cidades, zonas que conjugam características urbanas e rurais, dinâmicas sociais urbanas e estruturas de apoio próximas do meio rural (Robert, 1999, pp. 355-357). Estas zonas híbridas, designadas por alguns autores, sobretudo franceses, por zonas “rurbanas”, têm vindo a ser estudados com especial acuidade pelos novos desafios que representam para segurança (Gendarmerie, 2010, pp. 1-9).

Neste ambiente os grupos de amigos e conhecidos, a escola e os meios de comunicação social, particularmente a televisão e a internet, foram-se substituindo à família enquanto agentes de socialização primária, condicionando a indução de comportamentos e atitudes de violência nos adolescentes, cada vez mais transversais ao meio urbano e rural (P. Valente, 2006, p. 6; Lopes, 2006, p. 21).

O processo de rurbanização, que segundo Alves (2008, pp. 305-310) tende a promover uma crescente harmonização entre o espaço rural e urbano em detrimento do espaço rural clássico, afigura-se também como um desafio para o Estado, impondo, eventualmente, necessidade de reorganização da forma como este se faz representar no seu território, tanto para fins administrativos como para fins securitários.

2.4. Síntese conclusiva

O Estado, enquanto lógica coletiva, surge muito dependente do contexto histórico, afastando-se do “estado natureza” em prol de uma perspetiva de Segurança Humana, onde o cidadão passou a ser o centro de todas as atenções.

Neste contexto, a segurança perdeu as suas fronteiras tradicionais, tornando-se cada vez mais global e interdependente, coproduzida e, até, “destatizada”, onde a tecnologia e a globalização, características da era da informação e do conhecimento, potenciaram a interpenetração de conflitos e tensões na sociedade, promovendo, por necessidade, o alargamento da segurança a novos domínios e protagonistas.

Apesar da marca da insegurança, associada a novos espaços de conflitualidade, pobreza continuada e desigualdade social, a consciência de que “todos têm direito à liberdade e à segurança” mantém o princípio de que o direito à segurança não pode colidir com a prossecução dos outros direitos fundamentais.

De uma perspetiva complexa, a extensão do objeto da segurança do Estado às pessoas, associada aos novos desafios da sociedade em rede, destaca a necessidade de sentir e pensar a dialética entre liberdade e segurança como um desafio permanente, contextualizado num determinado espaço e tempo, analisado e compreendido como um todo, sem compartimentações que o descaracterizam e condicionam a proficiência das respostas promovidas pelo Estado nesta matéria.

CAPÍTULO III

Dimensão pública e privada

uma perspetiva securitária

“A Segurança é indivisível. Ou existe igual segurança para todos ou não há segurança para ninguém. (...) A Segurança de cada Nação depende de todos os membros da comunidade humana.”

Gorbachev²⁸

²⁸ Cfr. <http://www.jornaldocampus.usp.br/index.php/2013/04/nova-politica-de-seguranca-nao-foi-discutida-segundo-dce/>, consultado a 12 de dezembro de 2015.

3. DIMENSÃO PÚBLICA E PRIVADA: uma perspectiva securitária

No terceiro capítulo iremos centrar-nos na dimensão pública e privada da segurança, olhando à sua origem, dimensão nacional e internacional, analisar a evolução das políticas de segurança, compreender a importância do valor público, conhecer as novas lógicas de parceria público-privada e perspetivar o papel do cidadão perante as atividades de segurança.

Com este capítulo pretende-se arrancar para a segunda etapa da investigação, assegurando uma abordagem setorial da segurança pública e privada.

Neste sentido, optou-se por dar uma perspectiva efetiva da dimensão do setor público e privado da segurança, olhando à conjuntura legal enquadrante, à evolução histórica, às áreas de intervenção, diferenças perspetivadas, receios e formas de relacionamento entre estes dois setores, por forma a permitir, no próximo capítulo, analisar e refletir, em concreto, sobre a atividade de segurança privada.

3.1 - Políticas de Segurança e tendências inclusivas

A evolução do conceito de segurança e do seu enquadramento legal atende a um conjunto de fatores multidisciplinares, sejam eles políticos, económicos, jurídicos ou científicos, que conjugados num determinado contexto histórico, social e cultural, não apenas de âmbito nacional mas também, cada vez mais, internacional, influenciam a sua atividade.

Conjuntura legal

A Declaração Universal dos Direitos Humanos²⁹ vem consagrar que, no exercício de direitos e liberdades, ninguém pode estar sujeito a outras limitações que não as decorrentes da lei, com o fim exclusivo de assegurar os direitos de outrem, as justas exigências da moral, ordem pública e bem-estar da sociedade (cfr. art.º 29º).

²⁹ Cfr. Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948.

O Tratado de Funcionamento da União Europeia³⁰ vem vincular os países membros a desenvolver “esforços para garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenómenos, através de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes” (cfr. art.º 67º).

No quadro nacional, partindo do pressuposto que “todos têm direito à liberdade e à segurança”³¹, a Lei de Segurança Interna³² (LSI) vem atribuir ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SG SSI), no âmbito das suas competências de coordenação, “os poderes necessários à concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas forças e serviços de segurança, à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros” (cfr. art.º 16.º), o que valoriza a perspetiva global da segurança, assumindo que a dimensão pública e privada são elementos estruturantes das atuais políticas de segurança.

O conceito de segurança interna ficou, desde 2008, definido como “a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”³³.

A LSI vem ainda estabelecer um conjunto de princípios de atuação que se vêm consolidados no Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e dos Serviços de Segurança (PCCCOFSS). Destacam-se: o princípio do Estado de direito democrático e dos direitos, liberdades e garantias, o princípio da tipicidade legal das medidas de polícia e o princípio da proibição do excesso (cfr. art.º 2º); o dever geral de colaboração de todos os cidadãos e o dever especial de colaboração

³⁰ Cfr. Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), de 2009.

³¹ Cfr. Art.º 27º n.º 1 da CRP.

³² Cfr. Lei 53/2008, de 23 de agosto.

³³ Cfr. Art.º 1º n.º 1, da Lei 53/2008, de 23 de agosto.

atribuído aos funcionários e militares, determinante para o exercício da atividade de segurança interna (cfr. art.º 5º); bem como o princípio da autonomia do Sistema de Segurança Interna (SSI) e o princípio da cooperação (cfr. art.º 4º e 6º).

No âmbito da articulação dos domínios da Segurança e Defesa, a LSI veio incluir na composição do Conselho Superior de Segurança Interna o Ministro da Defesa Nacional e o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), estabelecendo que as Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna, nos termos da Constituição e da lei, atribuindo a articulação operacional ao SG SSI e ao CEMGFA. (cfr. art.º 12 n.º 2, alíneas c) e f) e art.º 35º)

Nesta lógica de articulação, a Lei de Defesa Nacional (LDN) mantém o alinhamento com a LSI, determinando que cabe às Forças Armadas cooperar com FSS no combate a agressões ou ameaças transnacionais e colaborar em missões de proteção civil, contribuindo para a satisfação das necessidades básicas e para a melhoria da qualidade de vida das populações.³⁴ No entanto, por comparação com o estipulado para Conselho Superior de Segurança Interna, nomeadamente no que diz respeito à integração do CEMGFA, importa referir que a LDN prevê a participação do MAI no Conselho Superior de Defesa Nacional mas deixa de fora o SG SSI³⁵.

Para M. Valente (2013, p. 16), a necessidade de racionalização administrativa do Estado, refletida na CRP (cfr. art.º 267º n.º 5), conjugada com o princípio da subsidiariedade (cfr. art.º 6º n.º 1), surgem como orientações claras para a implementação de uma lógica de complementaridade e interdependência que podem e devem vigorar também na área da segurança.

Se por um lado, a reconfiguração das sociedades, dos modos de vida e, por inerência, do conceito de segurança nos leva a questionar as políticas de segurança pública e o maior ou menor espaço concedido ao mercado de segurança privada, por outro, o risco de inversão dos direitos humanos, legitimado por uma cultura de medo e

³⁴ Cfr. Art.º 24º, n.º 1 alínea e) e f), da Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho.

³⁵ Cfr. Art.º 16º, da Lei 31-A/2009, de 7 de julho.

máxima segurança onde tudo é simultaneamente origem e consequência dessa necessidade, impõe contenção e uma reflexão profunda sobre os atuais modelos de policiamento em vigor (Sarmiento, 2009, p. 73; M. Valente, 2013, p. 128).

Já Caetano (1967, p. 134) alertava para o risco de, perante a incapacidade do Estado para “monopolizar os meios de acção coerciva e chamar a arbitragem de todos os conflitos e o emprego regular de toda a coacção material”, surgirem “milícias partidárias, os bandos armados e as guardas pessoais”, repescando a necessidade de o cidadão providenciar a sua própria segurança e fazer justiça pelas próprias mãos, correndo-se o risco de entrar em anarquia.

Para Mozzicafreddo (cit. Por J. Oliveira, et al., 2006, pp. 9-12) importa, sobretudo, tomar consciência de que as políticas de segurança pública e os modelos de policiamento são uma das áreas mais complexas do relacionamento entre o Estado, o sistema democrático e os cidadãos. Por isso M. Valente (2013, p. 16 e 17), ao reconhecer que a reestruturação é inevitável face à manifesta incapacidade do Estado para, por si só, promover e garantir a segurança de todos, abre a porta a novos parceiros e a exigentes critérios de eficácia e eficiência, assentes no princípio da racionalização dos meios.

De facto, seguindo o raciocínio que Ilharco (2003, pp. 19, 151-157) faz da vida em sociedade, parece claro que, também na área da segurança, dificilmente voltará a existir um sistema *autopoiesis*³⁶, isolado do resto do mundo e da sociedade, com as suas próprias regras e vontade.

Políticas de segurança

A reforma da AP, nomeadamente na área da segurança, exige uma mudança ao nível da mentalidade mas também uma mudança pragmática ao nível dos processos. Segundo Mozzicafreddo (cit. por Oliveira, 2006, pp. 9-11), “os valores da responsabilidade da função e das decisões, da iniciativa e da ética de serviço público,

³⁶ Autorregulado, autónomo, independente. Para mais informação consultar (Ilharco, 2003).

do esforço profissional, não se inventam com *slogans*, com palavras de ordem (...) mas sim com programas inovadores de regulação da segurança pública”. Importa por isso, segundo o autor, modernizar o funcionamento das organizações, por um lado, mas também “reativar” as relações com a sociedade, com base em modelos de proximidade e parceria com a comunidade.

Neste contexto, ao Estado compete organizar o seu exercício de poder, consciente de que deve decidir de forma independente sobre as políticas e meios com que pode garantir a segurança. Para tal deverá, segundo critérios de eficácia, mobilizar intervenientes, criar instrumentos e materializar ações adequadas às necessidades de (in)segurança, segundo critérios de eficiência, ter consciência dos vincados condicionalismos de despesa pública (Ribeiro, 2012, pp. 11-19).

Nas palavras de Caetano (1967, p. 134), a segurança, enquanto fim último do Estado, “não é só a organização da força posta ao serviço de interesses vitais: é também a garantia da estabilidade dos bens, da duração das normas e da irrevogabilidade das decisões do Poder que importem justos interesses a respeitar”.

A definição de Políticas Públicas de Segurança está longe de ser estanque ou até consensual. Destacam-se pelo percurso académico dos investigadores e pela abrangência das definições, as opções de Dieu e Roché. Para o primeiro são “um conjunto, mais ou menos coerente de decisões e de medidas tomadas pelas instâncias políticas legítimas, cujo objectivo, expressamente definido, é o de fornecer através da mobilização das instituições de segurança de regulação social e de outros parceiros públicos e privados, uma resposta efectiva às diversas formas de insegurança” (Dieu, 1999, p. 29). Para o segundo, são “como um conjunto de disposições legislativas e regulamentares tomadas para gerir o domínio da segurança, assim como, as acções ou programas públicos colocados em acção pelos eleitos locais e nacionais, as administrações isoladamente ou em parcerias com outros actores associativos ou privados” (Roché, 1998, p. 157).

Para Almeida (2008, p. 52) as Políticas Públicas de Segurança são uma área de estudo abrangente que pode incluir tudo quanto provoque “ansiedade ou ameace a qualidade de vida”, destacando pelo menos 6 áreas de atuação: a Segurança Nacional Integrada; a Segurança Pública e Privada; a Segurança Empresarial e das Comunicações; a Segurança Ambiental, Alimentar e Económica; a Segurança Rodoviária e Marítima; e a Segurança no Trabalho. Nesta investigação vamo-nos centrar na perspetiva da Segurança Pública e Privada.

Para M. Dias (2001, p. 98), nos últimos 30 anos as políticas de segurança implementadas em Portugal têm pautado pela descontinuidade e centralidade, pela sua natureza segmentada, micro e normativa, faltando-lhe uma estratégia global clara que as afaste de políticas “efémeras e conjunturais, assentes em meras convicções de oportunidades ou em experiências alheias, nem sempre conciliáveis com o país real”. No mesmo sentido, J. Oliveira (2006, p. 285) considera que a evolução se tem centrado no reforço formal das competências dos corpos de polícia, na resolução de questões estatutárias e no aperfeiçoamento de modelos de participação interna (através das associações e sindicatos policiais), parecendo pouco alinhada não só com necessidades de segurança dos cidadãos mas também com os indispensáveis critérios de eficácia e eficiência das FSS de que o Estado dispõe.

Em Portugal as políticas públicas de segurança têm sido classificadas em quatro momentos distintos, por referência a: políticas de segurança e consolidação do Estado de Direito, de 1974 a 1981; políticas de reafirmação da segurança interna, de 1981 a 1995; políticas de segurança pública, de 1995 a 2002; e políticas reformadoras do SSI, de 2003 a 2009 (J. Oliveira, 2006, p. 285; Fonseca, 2010, p. 44).

No primeiro momento, as políticas de segurança procuraram reforçar a autoridade democrática e zelar pela ordem pública, nomeadamente através de políticas antiterroristas e contra o tráfico de estupefacientes de cariz nacional.

No segundo momento, as políticas mais marcantes passaram pela modernização do SSI e das FSS, nomeadamente através da publicação da primeira LSI e das leis

Orgânicas e Estatutos da GNR, PSP e Polícia Judiciária (PJ), bem como da criação do SIS, da institucionalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e da Escola Superior de Polícia, e da extinção da Guarda Fiscal (passando esta a integrar o corpo da GNR). A par destas mudanças foi ainda efetuado um ajustamento nas áreas de responsabilidade territorial atribuídas à GNR e à PSP.

No terceiro momento, as políticas de segurança centraram-se em três áreas principais: a modernização das FSS (efetivos e meios); o desenvolvimento dos programas de segurança (Escola Segura, Idosos em Segurança, Comércio Seguro e Apoio à Vítima); e a criação das Polícias Municipais. Foram ainda equacionadas alterações profundas ao nível da organização territorial e das dependências das FS, no entanto, estas nunca se vieram a concretizar. Para J. Oliveira, estas apostas traduziram a efetiva entrada da segurança na agenda política.

No quarto momento, destaca-se a prioridade da agenda governamental para a reforma do SSI, nomeadamente, através da publicação da nova LSI e da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC), reforçando a ideia de que os problemas de segurança são transversais. Destaca-se também o reajustamento das áreas territoriais de responsabilidade da GNR e PSP, durante o ano de 2007 e 2008, e as novas leis orgânicas destas forças, implementadas durante os anos de 2008 e 2009, que trouxeram reestruturações internas significativas, sobretudo ao nível das estruturas de comando, das unidades territoriais e das unidades especializadas e de reserva.

Foi neste quarto período que o Governo encomendou a realização de estudos sobre a racionalização de estruturas da GNR e da PSP e sobre a reforma do modelo de organização do SSI, entregues à responsabilidade da Accenture³⁷ e do IPRI, e que serviram de base a algumas das alterações implementadas nas FS. A criação de uma unidade de proteção e socorro, com missão prioritária de primeiro combate aos fogos florestais, a extinção da Brigada de Trânsito e da Brigada Fiscal, ambas na GNR, foram também elementos marcantes que caracterizaram este período.

³⁷ Organização de serviços de consultoria de gestão, tecnologias de informação e outsourcing.

Em rigor, à data desta investigação, poder-se-ia até perspetivar a entrada num eventual quinto período, marcado pela política de forte restrição orçamental, implementada pelo XIX Governo Constitucional³⁸ e pela entrada do Fundo Monetário Internacional em Portugal, mas também pela implementação da Plataforma Integrada de Investigação Criminal e pela preparação de uma nova reestruturação nas FS³⁹. No entanto, por se entender que o momento ideal para concetualizar um novo período é o momento em que se entra num novo ciclo, entendeu-se ser prematuro avançar com essa análise.

Nesta nova Era da Segurança, pós *Westfália*, pós-Guerra Fria e pós “11 de setembro”, os Estados procuram novas respostas, abrindo mão do tradicional monopólio da segurança, por incapacidade de, isoladamente, fazerem face às ameaças e riscos percecionados pelos cidadãos. Este novo paradigma vê assim alargados os domínios da segurança, chamando um conjunto de novos atores que assumem, de forma subsidiária e complementar ao Estado, responsabilidades na produção e distribuição da segurança (Fonseca, 2010, p. 48).

Segundo o estudo do IPRI, a *governance*, “enquanto nova forma de intervenção pública, visa responder a uma realidade social que emergiu num mundo mais complexo, caracterizando-se pela passagem da tutela ao contrato, da centralização à descentralização, do Estado redistributivo ao Estado-regulador, da gestão do serviço público à gestão segundo princípios de mercado, da direcção pública à cooperação entre os actores públicos e privados” (Lourenço, et al., 2006, p. 25).

Para J. Oliveira (2006, pp. 69-71), a *governance* da segurança implicou ajustamentos significativos. Se por um lado a fronteira entre a repressão e a prevenção se atenuou e o domínio da intervenção policial se alargou do crime a um quadro mais abrangente de incivildades, por outro, passaram a ser chamados ao sistema outros intervenientes que não apenas os agentes de autoridade, na qualidade de mediadores e vigilantes.

³⁸ Liderado pelo Dr. Pedro Passos Coelho, secretário geral Partido Social Democrata.

³⁹ Na vigência do XIX Governo Constitucional foram preparadas e analisadas proposta de alteração às leis orgânicas das FS – processo interrompido com o período eleitoral do final do ano de 2015.

Neste sentido, também Silva (2013, pp. 3,4) destaca que, apesar da Administração Central ser o principal mediador das políticas de segurança, o grande desafio passa por encontrar mediadores locais. Ou seja, reconhece-se que o papel do Estado está em redefinição, face ao papel do cidadão, dos municípios, do setor privado da segurança e de um leque alargado de atores internacionais, numa lógica de coprodução da segurança de nível local, regional, nacional e supranacional.

Estas novas dinâmicas de segurança, associadas a uma capacidade de ação integrada dos vários atores envolvidos, sejam eles organismos da administração central e local, ou estruturas da sociedade civil, exigem, segundo Carina Inácio, mais do que meros “remendos”, mudanças ao nível dos sistemas e das organizações, alinhadas com os novos desafios e necessidades (Inácio, 2010, pp. 1, 39).

Neste contexto, apesar da tendência de descentralização, o Estado continuará a assumir-se como um ator preponderante na área da segurança, na qualidade de prestador, fiscalizador e regulador desta atividade (P. Valente, 2006, p. 5). De resto, esta capacidade é, ainda hoje, usualmente entendida como uma responsabilidade primária do Estado, integrando áreas de intervenção diferenciadas, como a Segurança Interna, a Justiça, a Proteção Social e a Educação, que exigem um papel político e governativo ativo (Roché, 1998, pp. 156,157).

Para Silva (2010, pp. 17-19) parece consensual que a gradual erosão do Estado-Providência, orientada progressivamente no sentido do paradigma “menos Estado é melhor Estado”, tende a reforçar de forma gradual e contínua a conceção de um Estado cada vez mais regulador. Esta mudança não implica uma menor presença e importância do Estado na sociedade, mas antes uma presença qualitativamente diferente. Um sistema de ação que se caracteriza por uma menor intervenção direta, procurando desenvolver e integrar parcerias público-privadas, de forma ajustada às necessidades, forma casuística e parcelar.

Esta nova etapa tende a procurar novos equilíbrios, nomeadamente entre o plano local e o plano da administração central da segurança, em que o Estado tende a contratualizar medidas concretas de atuação e áreas de responsabilidade, apostando em fortalecer parcerias de mútuo interesse - relações de *win-win*.

Segurança e cidadania

Com o abandono do modelo de Estado-Providência e a progressiva entrada no paradigma de *governance*, o cidadão tem assumido um papel crescente nas diferentes áreas da vida em sociedade, nomeadamente na construção de uma sociedade mais segura.

A sociedade em rede, enquanto nova dimensão das relações espaciais e dimensões conflituais, traduzida numa espécie de fim dos territórios de fronteiras e autoridade, veio alargar a dimensão da cidadania (Sarmento, 2009, p. 100).

Se olharmos ao significado do conceito de cidadania, este surge associado à qualidade de ser cidadão, ao “vínculo jurídico-político que, traduzindo a pertinência de um indivíduo a um Estado, o constitui, perante esse Estado, num conjunto de direitos e obrigações”⁴⁰. A densificação progressiva deste conceito ajuda-nos a perceber a dimensão do papel do cidadão na sociedade contemporânea.

Para Aristóteles cidadania era um estatuto privilegiado da classe dirigente da cidade-Estado, apenas atribuído aos participantes nas deliberações e no exercício do poder (Madeira, 2009, p. 3; Silva, 2010, p. 6).

Para T. Marshall (1950, pp. 10-27) cidadania abrange um conjunto de direitos que evoluiu em três etapas distintas: a dimensão civil, enquanto direitos de liberdade individual (e.g. expressão, fé, propriedade) – século XVIII, em resposta ao absolutismo; a dimensão política, enquanto acesso a uma participação livre nas atividades políticas – final do século XIX, com a evolução da democracia parlamentar moderna; e uma dimensão social, enquanto direito para defender e fazer valer os

⁴⁰ Cfr. <http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/cidadania>, consultado a 20 maio de 2015.

direitos de cada pessoa em termos de equidade perante a lei, englobando o direito ao bem-estar, à segurança, à educação e aos serviços sociais (e.g. saúde, emprego), de acordo com as referências vigentes da vida em sociedade (Madeira, 2009, p. 4).

Para Mozzicafreddo (2000, p. 31), o cidadão e o Estado têm uma relação de mútua desconfiança que deriva do próprio funcionamento da administração pública, nomeadamente da sua insuficiente democraticidade processual na relação com o cidadão e da existência de um *deficit* de investimento nos procedimentos, ao nível da estrutura central e local.⁴¹

Segundo o IPRI, a valorização do papel do cidadão, no caso específico da segurança, assenta no desenvolvimento de uma “*multi-level governance*”, em que a “segurança é produzida e fornecida em níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados – o local (polícia municipal), o nacional (polícia nacional) e o internacional (e.g. EUROPOL e INTERPOL).” Neste sentido, o envolvimento da participação dos cidadãos na segurança, sobretudo ao nível dos “mecanismos informais de controlo social”, tem-se revelado um processo de mudança difícil (Lourenço, et al., 2006, pp. 25,26).

Este tipo de respostas multidisciplinares tem-se manifestado, por exemplo, através do *Crime Prevention Through Environmental Design*⁴² (CPTED), através da promoção de medidas de segurança passiva e preventiva, desenvolvidas por arquitetos e incentivados pela sua Ordem, onde o fator segurança é visto como determinante para a qualidade de vida dos cidadãos (Greene, 2007, p. 209).

Para Alves (2010, p. 144), em análise ao estudo do IPRI, a segurança é hoje um conceito em redefinição, “quer quanto à relação externo-interno, à relação público-privado, quer quanto à relação Estado-cidadão”.

Neste contexto, J. Oliveira (2006, p. 71) destaca o papel do cidadão, fazendo a ponte entre a sua “demanda crescente de segurança” e a sua menor tolerância às limitações

⁴¹ Para mais informação consultar: (Mozzicafreddo, 1997); (Turner, 1994); (Silva, 2013).

⁴² Para mais informação consultar: (Cozens, 2005); (Crowe, 2000) (DGAI, 2013).

do Estado e das FS, por um lado, e o seu maior espaço de atuação, por outro. Este aumento da sua esfera de ação, além de “reforçar os mecanismos informais de controlo social”, contribui para reforçar a legitimidade das organizações policiais. A redefinição da “arena pública”, de participação alargada do cidadão, não se afigura consensual, algumas “vozes tradicionalistas” continuam a entender “a segurança como um assunto demasiado sério para ser entregue aos cidadãos”.

A cidadania, no que concerne à área da segurança, encaixa-se no que alguns autores chamam de segurança não institucional ou segurança particular privativa, fora da lógica de mercado, onde cada particular, por sua conta e risco, no que são as suas rotinas quotidianas, estabelece mecanismos e desenvolve medidas que contribuem para a sua própria segurança ou para a segurança de quem o rodeia, nomeadamente a sua família e amigos, amigos e, eventualmente, colegas de trabalho e vizinhos.

Para Lopes⁴³ (2006, pp. 5,6) “a garantia da segurança só pode ser o resultado de um esforço comum – Estado e cidadãos - em benefício de todos”. Este esforço começa pela criação e preservação das condições necessárias ao exercício pleno dos direitos de cidadania e ao respeito pela lei.

Esta perspetiva aproxima-nos de um conceito moderno de segurança cidadã, primeiro porque coloca a defesa dos direitos do cidadão como prioridade, segundo porque promove o cidadão, em prol da sociedade, a produtor efetivo do bem público segurança, valorizando a pluralidade de convicções, culturas e crenças (Lopes, 2006, pp. 5-9).

A esfera de atuação desta cidadania securitária pode abranger, a título de exemplo, a segurança à residência, ao deslocamento para o local de trabalho, para a escola ou para o supermercado, podendo chegar a englobar toda a zona residencial envolvente, através de mecanismos informais de controlo social coordenados entre os vizinhos, desde que de natureza estritamente particular e sem contrapartidas financeiras. Este

⁴³ Figueiredo Lopes: ex-MAI do XV Governo Constitucional (2002 a 2004).

modelo parece claramente afastar-se de uma lógica de mercado, aproximando-se de uma dinâmica de partilha comunitária.

Para Silva (2013, pp. 11,12), a “atividade de Polícia” é, para a maioria das pessoas, algo desconhecido, tanto no que diz respeito aos serviços que oferece e aos seus processos internos, como no tocante ao quadro legal que a define e orienta, razão pela qual não estranha que exista na opinião pública uma imagem negativa sobre esta atividade, propícia à construção de preconceitos que lhe são desfavoráveis.

Importa ainda tomar consciência de que a generalidade das pessoas tem pouco ou nenhum contacto com as FSS, e quando tem, por regra, ele é referente a uma situação desconfortável e inoportuna que preferia não tivesse acontecido, sendo forçado a seguir um conjunto de procedimentos legais e burocráticos que acentuam o seu desagrado para com a situação, por considerarem desnecessários ou por não apresentarem de imediato os resultados desejados (e.g. furto em residência, roubo, burla, fiscalização de trânsito).

Segundo Silva (2013, p. 12), a opinião negativa do cidadão não recai sobre a Administração, no geral, mas antes “sobre a parte mais visível da atividade das Polícias”, os serviços que estão em interação direta com o cidadão. Compreender esta perspectiva afigura-se determinante, porquanto ela afeta a legitimidade e confiança dos cidadãos nas FSS, condicionando a sua participação ativa no processo de “coprodução da segurança”. Parece por isso evidente a necessidade de um esforço de dupla aproximação, dos cidadãos à segurança mas também da segurança aos cidadãos, numa lógica de responsabilidade distribuída que “pressupõe um aperfeiçoamento da comunicação e do relacionamento entre polícias e cidadãos”.

Ainda no âmbito do relacionamento entre o cidadão e as polícias, Loetscher (2008, pp. 28,29) considera que a atividade de polícia deve ser previsível, na medida em que as pessoas devem saber com o que podem contar. Para o autor, a imagem que o cidadão constrói desta atividade depende em muito da relação polícia-cidadão, nomeadamente, do respeito, da simpatia e da seriedade com que os serviços de polícia

encaram os problemas no dia-a-dia, dando um sinal claro de maior ou menor alinhamento para com as necessidades dos cidadãos. Neste sentido, cada polícia tem uma forte palavra a dizer, devendo zelar para que não existam abusos e falta de profissionalismo.

Na abordagem à relação entre o Estado e o cidadão, afigura-se pertinente recorrer à distinção que Mozzicafreddo (2000, pp. 28-30) efetua entre a figura do cliente e do cidadão: o primeiro, considera de natureza egoísta, responde atendendo ao seu interesse próprio e capacidade de pagamento, destacando-se uma natureza exclusivamente privada, orientada por critérios empresariais; o segundo tem em conta o interesse social, onde os deveres e direitos são independentes de reciprocidade contratual, destacando-se uma natureza pública, orientada para colmatar necessidades individuais e coletivas. Também para a área da segurança, a perspetiva do cidadão enquanto cliente parece demasiado redutora.

Neste contexto de modernidade, para Silva (2013, p. 14) o cidadão tende a assumir uma crescente centralidade também enquanto ator de segurança, sendo considerado, simultaneamente, o alvo e motor das reformas em curso. Mais do que uma possibilidade, à permanente capacidade de adaptação exigida às FSS, tende a exigir-se uma resposta dos cidadãos, numa lógica de segurança solidária onde “coexistem as relações pessoais e interpessoais com as relações institucionais”. Para o autor, nesta espécie de coprodução da segurança, as parcerias público-privadas são uma inevitabilidade.

A própria globalização da vida social, cada vez menos territorializada, segundo J. Oliveira (2006, p. 65), condiciona as formas de vigilância e solidariedade local, “aumenta o anonimato e reforça a vulnerabilidade das pessoas que passam cada vez mais tempo isoladas no espaço público”, mesmo quando estão rodeados de gente ou permanente *online*.

Na sequência da recente ameaça terrorista do grupo Al-Shabaab (da Somália), a apelar aos muçulmanos do mundo ocidental para executarem ataques a centros

comerciais nos EUA, Canada e Reino Unido, através de um vídeo no *youtube*⁴⁴ visualizado em todo o mundo, Johnson, da Secretaria de Estado da Segurança Interna dos EUA, apesar de afirmar não haver uma ameaça concreta, alertou todos os americanos para estarem mais alerta. Aos terroristas, responsáveis pelo ataque ao centro comercial de Nairobi⁴⁵, Johnson deixou a mensagem de que não só os centros comerciais possuem sistemas de vigilância visíveis e não visíveis que pretendem evitar situações desta natureza, como também a sensibilidade dos cidadãos para este tipo de ameaças e a sua permanente vigilância para com o que se passa à sua volta é uma realidade que cria dificuldades a qualquer criminoso.

Nesta sociedade do medo, onde os cidadãos, apesar de vigilantes, parecem cada vez mais isolados pela globalização, os modelos tradicionais de polícia, reconhecidos por restringir a segurança ao Estado e às FSS, mostram-se, mais do que incapazes, insuficientes para dar resposta ao novo leque alargado de ameaças e exigências dos cidadãos (Silva, 2010, pp. 1,2).

Para Teixeira (2002, p. 25), apesar da segurança das pessoas e dos bens ser a primeira missão do Estado, esta missão só poderá ser cabalmente cumprida se todos e cada um dos cidadãos se sentirem parte integrante do projeto, ligados por uma espécie de contrato social, a que o autor chama “pacto republicano”. Esta constatação decorre da impossibilidade de colocar um polícia junto de cada cidadão. Para o autor, se todos os cidadãos não estiverem conscientes do sentido e da finalidade da lei, as polícias e os tribunais serão sempre insuficientes para garantir um verdadeiro direito à segurança.

Segundo Forst (2007, p. 1090), países como os EUA e o Reino Unido têm recentemente aplicado à área da segurança a lógica presente nas parcerias público-privadas, frequentemente utilizadas no domínio empresarial. Neste sentido, funções que tradicionalmente eram assumidas por profissionais de polícia, tanto ao nível do

⁴⁴ Cfr. <http://edition.cnn.com/2015/02/21/us/al-shabaab-calls-for-mall-attacks/>, consultado a 24 de fevereiro de 2015.

⁴⁵ Quênia – ataque ocorrido em setembro de 2013, onde morreram mais de 60 pessoas.

apoio técnico de *back-office* como de funções tradicionais de polícia, passaram também a ser desenvolvidas por especialistas civis, contratados no mercado, com ganhos ao nível da empregabilidade e da eficiência dos processos.

Para Forst (2007, p. 1090), as parcerias público-privadas manifestam-se através de mecanismos formais e informais, sendo estes últimos tidos como os mais comuns e eficazes. O mecanismo formal implica a existência de um protocolo, concretizando-se, por exemplo, através de reuniões periódicas orientadas para determinados problemas. O mecanismo informal surge através do contacto diário entre os profissionais de polícia e outros profissionais ou cidadãos, por necessidade e sem uma agenda própria.

Como fragilidade associada a esta lógica de parceria público-privada, Forst (2007, p. 1091) destaca o facto de o setor privado ser orientado para servir quem o contrata, ao contrário do setor público que serve a população em geral. Neste contexto o emprego de elementos de força pública no desempenho de serviços do setor privado pode, segundo o autor, colocá-los numa zona de conflito interno, entre o poder e o dever fazer, realçando que os critérios de seleção e formação de base dos elementos da dimensão pública e privada são substancialmente diferentes.⁴⁶

Para Zimring (cit. por Peak e Barthe, 2007, p. 1335), associado ao conceito de Estado Securitário está o conceito de “vigilantismo”, a partir do qual o indivíduo ou grupo de indivíduos assume fazer justiça pelas próprias mãos, a coberto de um suposto sistema ineficaz, incapaz de por termo à violência e insegurança. Neste sentido, o “vigilantismo” é, por regra, dinamizado por elementos das comunidades locais que, assumindo-se como vítimas, recorrem ao uso de métodos ilegais para fazer “justiça”, potenciando o ciclo de violência e instabilidade.

Para King (2007, p. 1340) a integração de cidadãos no trabalho de polícia é também associada ao conceito de serviço voluntário. Neste contexto, algumas forças policiais tiram partido da colaboração de cidadãos locais que, a título gratuito, desenvolvem

⁴⁶ Assunto desenvolvido nos subcapítulos 2.2 e 3.2.

tarefas de natureza operacional. Este regime abrange voluntários com autoridade de polícia (e.g. elementos na reserva) e elementos que não possuem esse nível de autoridade, limitando-se a apoiar a detenção de um suspeito em fuga ou a prestar uma informação relevante a uma patrulha de polícia. Para o autor, por regra, esta colaboração é limitada no tempo e de cariz informal, no entanto, como é o caso das patrulhas e vigilantes de bairro, esta parceria pode prolongar-se no tempo, mantendo uma estreita ligação com as FSS locais, sobretudo ao nível da troca informações. Em alguns países ou Estados/regiões, estes voluntários são autorizados a utilizar viaturas de polícia, uniforme e armas de fogo, optando-se por os distinguir ou não como voluntários.

Olhando ao passado da segurança, para J. Oliveira (2006, p. 65), o monopólio do Estado foi também um dos fatores que poderá ter funcionado como indutor do aumento do crime, na medida em que levou os cidadãos a abandonar as preocupações com a sua autoproteção, transformando-os em “meros consumidores de segurança, passivos e apáticos”.

Hodiernamente, cada vez mais o Estado e a sociedade parecem tomar consciência de que a salvaguarda da segurança não pode ser um atributo exclusivo do Estado. Segundo Clemente (2006, p. 134), “a segurança é um bem escasso”, logo, “o Estado reserva o monopólio do uso da força mas não possui o monopólio de satisfazer a necessidade colectiva de segurança.” O apelo público a uma autorresponsabilização dos particulares é, neste sentido, uma tendência crescente e uma opção lógica.

Para Silva (2010, pp. 10-19), num quadro histórico de retração do Estado e de contenção orçamental, por um lado, e de crescentes desafios à segurança de todos, por outro, assumir o pressuposto de que a cidadania é um dos eixos dos novos paradigmas da segurança, é reconhecer o quanto é necessário apostar no sentimento de pertença dos cidadãos à comunidade. Apesar da dificuldade em operacionalizar o conceito, nomeadamente face a uma alegada crise de valores, alargar a segurança à comunidade induzindo, se necessário, uma nova cultura de segurança, com uma

responsabilidade “solidária” de todos os cidadãos e não apenas do Estado, surge como um caminho exigente mas necessário.

3.2 - A atividade de Segurança Privada

Apesar do desenvolvimento evidente do setor privado da segurança, o sector público continua a ter um papel fundamental na sociedade em que vivemos. Apesar de ser, tendencialmente, apontado com o setor onde as novas tecnologias encontram maior resistência à sua implementação, “a reforma do sector público comanda tudo o resto, no processo de moldagem produtiva da sociedade em rede” (Castells, et al., 2005, p. 27).

O Valor público

Neste contexto, Fountain (2005, pp. 149-173) considera que o papel do funcionário público está em transformação mas continua a ser crucial nas democracias. Para a autora, estes funcionários devem ter, por um lado, um maior conhecimento na área das tecnologias da informação, por outro, consciência de que têm um papel de grande responsabilidade ao nível da decisão, uma vez que são eles que possuem o conhecimento político e operacional acumulado ao longo dos anos de experiência.

Os funcionários públicos devem ter a capacidade de importar sistemas do setor privado e adaptá-los ao uso público, assumindo-se como “clientes cautelosos dos consultores privados e das empresas” (Castells, et al., 2005, p. 168). Para isso é fundamental compreender a diferença entre o setor público e privado, nomeadamente no que diz respeito a matérias como a segurança e a privacidade no tratamento do cidadão, a responsabilização e as exigências de equidade.

Segundo Mulgan (2005, pp. 206-210) a atividade do Estado deve criar valor em três eixos principais: resultados, serviços e confiança. Esta perspetiva alargada reconhece que é fundamental apresentar resultados e disponibilizar serviços mas também apostar na relação com o cidadão, criando confiança e credibilidade, evitando cair em eventuais “armadilhas do determinismo tecnológico e da sedução do momento”. A

título de exemplo, o foco exclusivo nos resultados através da implementação de medidas de vigilância e de partilha de bases de dados sobre suspeitos e criminosos condenados (e.g. recolha de DNA e impressões digitais), são opções que podem conflitar com o direito à privacidade, alimentando uma clivagem entre a sociedade e Estado.

Em suma, importa destacar que o setor público, sobretudo na área da segurança, mais do que adaptar-se às novas lógicas de *e-Gov*⁴⁷, necessita de consolidar novas *interfaces* de ligação à sociedade civil, tanto ao cidadão, enquanto cliente de segurança, como ao setor profissional da atividade de segurança privada, enquanto produtor de serviços e tecnologias.

A dimensão privada da Segurança

Um dos acontecimentos modernos que mais contribuiu para a proliferação do setor privado na área da segurança foi o “11 de setembro”, tanto na dimensão da segurança interna, tornando-se o setor empresarial da segurança privada o maior contribuinte para o policiamento nos EUA, como na dimensão externa, projetando forças para os cenários de guerra do Iraque e do Afeganistão, face ao incómodo político causado pelo elevado número de baixas nas forças militares americanas (Joh, 2004, p. 49).

O aumento da aposta na segurança privada surge, a par do desenvolvimento de equipamentos tecnológicos e da implementação de medidas de segurança mais restritivas, como uma resposta “forçada” dos Estados ao novo quadro de ameaças vigente (Ribeiro, 2012, p. 12; Born, 2005, pp. 61-65).

Segundo R. Marshall (2006, pp. 2-4), quando os EUA derrotaram o exército Iraquiano na Operação *Iraqi Freedom*, em 2003, estima-se que um em cada dez elementos projetados no terreno pertenciam às chamadas “*private militar firms*”. Na primeira guerra do Golfo, em 1990, este rácio era apenas de 1/50. Para este autor estes

⁴⁷ Governo eletrónico ou e-Gov - consiste no uso de tecnologias de informação na prestação de serviços pelo Estado, procurando simplificar procedimentos e aproximar o Governo aos cidadãos. Para mais informação consultar <https://tic.gov.pt/portugal-e-referencia-na-europa-nos-servicos-publicos-eletronicos>.

números representam uma mudança de paradigma na natureza da guerra, onde mais do que uma aproximação ao conceito de contratação de mercenários, assistimos a uma espécie de legitimação do uso da força por entidades privadas, ainda que mandatadas pelo interesse público.

Para Brodeur (2010, p. 29) as empresas de segurança privada variam muito na sua estrutura, dimensão e áreas de atuação, sendo que apesar da maior parte atuar apenas a nível local, algumas conseguem ter abrangência nacional ou mesmo internacional, não fazendo por isso sentido, a par do que acontece no setor público, compartimentar a sua atividade exclusivamente à dimensão interna ou externa da segurança.

O aumento do emprego das *private military companies* tem sido observado pela comunidade internacional com alguma apreensão, embora sem aparente esforço reflexão ou contramedidas. Em termos de lei internacional, o emprego destas forças militares privadas tem um enquadramento difuso, por um lado não são civis, por outro não são forças militares que representam um Estado ou coligação.

Segundo R. Marshall (2006, p. 13), em 1998, na Bósnia, face ao envolvimento de 13 funcionários da *Dyncorp Security* num processo de exploração sexual, os implicados foram substituídos pela empresa sem qualquer tipo de responsabilização criminal. Enquanto os militares ao serviço do Estado são, por regra, sujeitos a um juramento de honra e vinculados a um regime disciplinar e criminal específico, os funcionários de uma empresa militar privada apenas estão vinculados por um contrato, atuando, na generalidade das situações, a coberto de uma imunidade criminal negociada com a Coligação Internacional que lidera as operações no terreno.

Em rigor, a privatização da guerra, traduzida no recurso a empresas privadas militares em cenários de combate, tende a assentar mais numa opção política do que numa necessidade de funcionários especializados. Importa ter consciência que, se por um lado esta opção abre a entidades não estatais a prerrogativa do uso da força, deixando no ar um sentimento de perda de controlo e capacidade do Estado, por outro lado, a responsabilidade política dos governos por eventuais maus comportamentos dos

funcionários destas empresas ou pelo seu elevado número de vítimas mortais é menos enfatizada pela opinião pública.

A Organização das Nações Unidas (ONU), no âmbito da Reforma do Setor da Segurança (SSR), destaca o papel do poder executivo e legislativo mas também da sociedade civil, onde considera que os atores não formais e as empresas de segurança privada têm um papel importante (ONU, 2012, p. 2)⁴⁸.

Neste contexto, o conceito assume várias formas, desde *private military and security companies* (PMSCs), mencionado pela ONU, a *Private Security Service Providers* (PSCs), defendido pela Academia de Direito Internacional e Direitos Humanos, de Geneva. Nesta Academia, de forma intencional, o termo *military* desaparece com a intenção de aproximar o conceito ao serviço de polícia. Esta opção não só foi considerada um passo determinante para o futuro deste setor como foi reforçada com a elaboração de um código de conduta (Geneva Academy, 2014, pp. 18, 57)⁴⁹.

A ONU tem empregue PMSCs em diversas missões em todo o mundo, nomeadamente com tarefas de segurança de instalações, pessoal e apoio a ações humanitárias, mas também com responsabilidades ao nível da caracterização das ameaças e da avaliação do risco (ONU, 2014). Apesar desta opção, a ONU reconhece que o *outsourcing* de funções de segurança com recurso a empresas privadas pode ter um impacto negativo na imagem e eficácia da organização no terreno, exigindo medidas prudentes que assegurem o respeito pelos direitos humanos e a boa reputação das missões de paz (ONU, 2013).⁵⁰

No 1º Congresso de Segurança Pública e Privada⁵¹, Godoy (2012, p. 173) defendeu que a atividade de segurança privada tem crescido na justa proporção da insegurança,

⁴⁸ Para mais informação referente ao papel da segurança privada no âmbito do SSR consultar: http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/ssr/ssr_perspective_2012.pdf.

⁴⁹ Para mais informação consultar referente ao posicionamento da Academia de Geneva, consultar: http://www.geneva-academy.ch/docs/publications/briefing4_web_final.pdf.

⁵⁰ Para mais informações sobre o papel das PMSCs na ONU e as possibilidades de utilização de armas por este tipo de empresas, consultar: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/StudyOnPMSC.aspx>.

⁵¹ Realizado em 2011 pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

como uma necessidade de “força de segurança suplementar, de modo a ocupar, muitas vezes, a ausência do Estado em atividades tipicamente públicas”.

Em alguns países reconhecidos como ocidentais, as organizações de segurança privada desempenhando tarefas de segurança a quartéis, transporte de detidos, escoltas a valores e patrulhamento em áreas públicas, criando uma espécie de paradoxo onde se torna cada vez mais difícil distinguir entre as tarefas atribuídas à polícia pública e ao setor privado (Mulone, 2011, p. 165).

O crescimento deste setor privado da segurança e o sucesso financeiro associado tem sido, em algumas circunstâncias, responsável pelo recrutamento de elementos do setor público da Segurança e da Defesa, nomeadamente às FSS e às Forças Armadas, facilitando a importação, ainda que dissimulada, de comportamentos e técnicas que deveriam ser exclusivos do setor público, como a detenção de indivíduos, a realização de buscas, a investigação de crimes e a manutenção da ordem (Joh, 2004, pp. 49-51).

Para M. Valente (2013, pp. 83-85) assistimos a uma espécie de encruzilhada entre a esfera da segurança pública e privada, onde importa distinguir a segurança fornecida pelas estruturas do Estado e três áreas de atuação principais da segurança privada: o domínio restrito, promovida pelo cidadão de forma individualizada⁵²; o domínio condicionado⁵³; e o domínio de livre acesso, em que o titular do espaço procura meios humanos próprios ou contratados para promover a segurança a bens pessoais ou de terceiros⁵⁴.

Bayley e Shearing (1996, pp. 586-588) acrescentam uma caracterização multidimensional da atividade de segurança privada. Do ponto de vista da segurança, a pluralização de atores promove uma maior prevenção, contribuindo para a diminuição da taxa de criminalidade e para o sentimento de segurança dos cidadãos. Do ponto de vista da equidade, este alargamento tende a favorecer as comunidades de classe média-alta, quem tem capacidade para pagar serviços de segurança privada.

⁵² e.g. Segurança às suas atividades e espaço pessoal.

⁵³ e.g. Segurança em meios de transporte coletivo de passageiros, restaurantes ou espaços empresariais.

⁵⁴ e.g. Contratação de serviços de segurança pessoal ou segurança física à sua residência.

Esta realidade leva a algumas incongruências, por exemplo, implica que estas classes favorecidas paguem duas vezes a sua segurança, a segurança pública, através dos elevados impostos a que são sujeitos, e a segurança privada, por opção própria. Do ponto de vista dos direitos humanos, este crescimento tende a dificultar o controlo do setor privado da segurança, tornando-o mais intrusivo e propício a desenvolver mecanismos de controlo informal. Do ponto de vista democrático, a segurança pública é orientada para as necessidades do cidadão e sujeita a mecanismos de controlo formal, enquanto o setor privado se rege pelas leis de mercado, prestando contas apenas à entidade empregadora, o que pode, em rigor, excluir as necessidades de alguns cidadãos.

Para C. Pereira (2012, p. 163) compreender o binómio “segurança pública-segurança privada” implica observar a segurança em vários horizontes. Desde logo, perceber que a segurança pública não se reduz à ausência de crimes, ela está relacionada com a experiência emocional e física da violência, incorpora o medo e é indissociável da dimensão política. Por outro lado, perceber que a segurança pública diz respeito à “coletividade”, envolve a esfera pública e privada, não pode ser definida por critérios fixos e permanentes, nem mensurada de forma abstrata e culturalmente independente, uma vez que depende de contextos sociais, históricos e culturais específicos.

Este autor divide a área da segurança privada na sua dimensão privada, exercida pelo próprio indivíduo ou instituição com vista a promover e executar a sua própria segurança, e no que chama de terceirização, sempre que uma parte desta segurança seja delegada, entregue à responsabilidade de uma entidade que de forma profissional se dedica a proteger um bem ou pessoa (C. Pereira, 2012, p. 164).

Procurando analisar em detalhe a atividade do setor privado da segurança, importa destacar que existem situações em que os serviços que são desempenhados por força pública e pagos por entidades privadas. Para Mulone (2011, pp. 166-167) este tipo de serviços ocorre sempre que a lei obriga a que essas tarefas sejam desempenhadas por

uma força com vínculo de autoridade (e.g. escolta ao transporte de explosivos⁵⁵, armamento e munições, ou condicionamento de trânsito na via pública por motivo de obras) e quando os serviços são requisitados por iniciativa dos privados, sem qualquer tipo de obrigatoriedade legal. Este tipo de situações aproxima o serviço público e privado de segurança de uma lógica de complementaridade.

Para Mulone (2011, pp. 167-173) importa ainda, na perspetiva do autor, distinguir entre serviços que a doutrina anglo-saxónica designa de “*moonlighting*” e serviços de polícia “*commercialized*”. O “*moonlighting*” implica uma contratação individualizada de elementos de polícia para o desempenho de funções sob égide da entidade privada contratante. A “*commercialization*” implica a contratação de serviços à própria força policial, sendo ela que, além de garantir a necessária gestão dos recursos humanos e equipamentos a empenhar, divulga os serviços que estão disponíveis e podem ser contratados pelo setor privado.

Para Forst (2007, p. 1091), nos EUA muitos departamentos de polícia têm, recentemente, imposto algumas restrições aos serviços *moonlighting*, sobretudo por se reconhecer que existem algumas fragilidades associadas, decorrentes da orientação do serviço para interesses particulares ou empresariais, o lucro, fatores que promovem uma espécie de zona de conflito interno entre o poder e o dever fazer.

Para Robert (1999, p. 14) o risco de clivagem entre “os que podem pagar e os que não podem pagar: os territórios superprotegidos e os territórios abandonados” estará sempre inerente a este tipo de serviço.

Para Bayley e Shearing (1996, pp. 586-588) policiamento é um conceito alargado que não se restringe exclusivamente à atividade de Polícia, podendo abranger também as outras instituições não públicas. O policiamento transformou-se numa responsabilidade partilhada entre o governo e os cidadãos, por vezes assumida pelos próprios, de forma espontânea, outras vezes mediada pelo mercado. Para os autores

⁵⁵ Cfr. Art.º 29º do Decreto-Lei n.º 521/71 de 24 de novembro, atualizado pelo Decreto-Lei 119/10 de 27 de outubro - Obrigatoriedade de escolta em transportes de explosivos > 500Kg.

a criminalidade é demasiado complexa para ser combatida apenas pelos serviços públicos.

Segundo estes autores uma boa parte dos polícias americanos mantêm atualmente dois empregos, um no setor público da segurança e outro no setor privado. Ou seja, colocam ao serviço da segurança privada, além de toda a formação e treino investida pelo governo, a sua autoridade legal. O inverso, a utilização de civis no serviço de polícia pública tem sido também recorrente nos EUA, por regra sem possibilidade de recurso ao uso da força, apesar de fazerem uso de farda e visualmente se confundirem com os tradicionais elementos de polícia (Bayley & Shearing, 1996, p. 590).

O empenhamento de meios humanos e materiais de segurança pública em serviços de natureza privada parece traduzir uma forma de atenuar os condicionalismos financeiros das FS e dos seus elementos, reforçando os seus orçamentos institucionais e particulares (Mulone, 2011, pp. 163, 168). Neste enquadramento, o setor público impõe-se ao domínio privado assumindo, em simultâneo, vários papéis, nomeadamente, como licenciador, fiscalizador, sancionador e executor.

Para M. Valente (2013, p. 87) importa avaliar a segurança pública em duas grandes perspetivas, a pragmático-cognitiva e a da falácia e do fracasso. A primeira traduz a consciência de que a segurança pública envolve uma dimensão policial e criminal mas também uma dimensão social, onde a juventude, o trabalho, as habitações, os problemas sociais e a educação são variáveis sempre presentes. A segunda assenta na ideia de que devem ser entregues à segurança privada as atividades que mais atemorizam o cidadão (como a proteção do direito à propriedade), uma espécie de subjugação à sociedade do medo, onde imperam as câmaras de videovigilância, os sensores de alarmes e as portas duplamente blindadas.

Para E. Joh (2004, p. 61) o conceito de segurança pública está associado a uma estrutura organizativa burocrática, constituída por profissionais da função pública, treinados e preparados para desempenhar tarefas de autoridade criminal e

manutenção da ordem, como representantes da autoridade do Estado, financiados por orçamentos públicos e responsáveis por instituições democráticas.

Neste contexto, para Brodeur (2010, p. 257), o setor privado da segurança tem-se afirmado sobretudo pela sua dinâmica, tendendo, em certa medida, a concorrer com o setor público da segurança. Se por um lado o setor privado tem procurado assumir atividades que já foram de segurança pública (e.g. segurança no interior de recintos desportivos), por outro lado, a segurança pública parece empenhada em desenvolver cada vez mais atividades de segurança privada (e.g. *moonlight*).

Segundo D. Pereira (2014, p. 115), a segurança privada, como atividade económica, concorre com o próprio Estado por necessidade de sustentabilidade financeira, procurando crescer e assumir novos espaços na prestação de serviços, onde se destacam as atividades em “portos, aeroportos e eventos desportivos, culturais ou musicais”.

Tendo por base a realidade brasileira, C. Pereira (2012, p. 166) fala de um esforço de privatização de algumas áreas da segurança, como por exemplo o fornecimento de alimentação nos estabelecimentos prisionais, mas também da hipótese de parcerias público-privadas, onde o particular “assume o risco de projetar, financiar, construir e operar empreendimentos de interesse público”, como forma de desonerar o Estado e viabilizar o desenvolvimento de novos projetos e infraestruturas.

Para C. Pereira (2012, p. 164) a segurança privada assume-se como uma atividade complementar da segurança pública, associada ao reconhecimento de direitos e liberdades individuais, à segurança social, à liberdade individual, ao direito de propriedade e ao bem-estar social. Neste particular, M. Valente (2013, p. 87) considera que as empresas de segurança privada devem posicionar-se num plano de subsidiariedade da segurança pública e “nunca” de complementaridade.⁵⁶

⁵⁶ Conceitos de subsidiariedade e complementaridade são desenvolvidos no subcapítulo 3.2 e subcapítulo 4.2.

Ao nível da atividade das empresas de segurança privada, Alvólos (2009, p. 107) destaca a sempre presente necessidade de conciliar “o cumprimento do normativo legal para a garantia de segurança e a sua sobrevivência financeira e geração de lucro”. Neste sentido, a possibilidade de abertura de falência, abandonando responsabilidades de segurança contratualizadas sem responsabilização nominal, e posterior reabertura com nova identidade comercial descredibiliza o setor, denotando um desequilíbrio de prioridades constrangedor para o setor da segurança.

Os riscos associados ao crescimento desmesurado da atividade de segurança privada são diversos. Por um lado, a possibilidade de permitir a construção de verdadeiros exércitos ao serviço da iniciativa privada, por outro, reconhecer que a esfera de atuação da segurança privada está associada, direta ou indiretamente, a atividades lucrativas, económicas ou patrimoniais, podendo colocar em causa o direito constitucional à segurança, estabelecendo desigualdades entre ricos e pobres (M. Valente, 2013, pp. 65, 87; C. Pereira, 2012, pp. 166, 173; Mulone, 2011, p. 171; Bayley, 1998, p. 5).

A definição de limites de atuação para o setor público e privado da segurança é um dos aspetos que ainda hoje reúne menos consenso. Para E. Joh (2004, pp. 62, 79) existem três pontos-chave que ajudam a ter algumas referências. Desde logo o facto do setor privado se focar em perdas e não em taxas de crime, um espectro mais abrangente que inclui acidentes e erros. Depois o facto de o setor privado privilegiar a adoção de meios preventivos, em detrimento da responsabilização dos suspeitos pela prática de crimes e incivilidades, procurando atuar antes e evitar os problemas. Por último, o facto do setor privado poder, quando a prevenção falha, recorrer a meios alternativos ao sistema judicial, o que chama de justiça privada ou funcional⁵⁷, capaz de penalizar direta ou indiretamente o visado, impondo-lhe multas pesadas ou promovendo o seu despedimento.

⁵⁷ e.g. o patrão que, com recurso à vídeo vigilância, descobre que um empregado desvia materiais para utilização pessoal e, por isso, promove o seu despedimento por justa causa ou força a sua saída voluntária.

P. Valente (2006, p. 3) acrescenta ainda que os fornecedores públicos tendem a prevenir e combater a criminalidade através da coação penal, enquanto os privados privilegiam a regulação do acesso a bens, locais ou pessoas pela exclusão.

A relação da justiça com a dimensão pública e privada da segurança é, para Brodeur (2010, pp. 306), o que considera ser a diferença mais basilar entre a atividade dos setores.

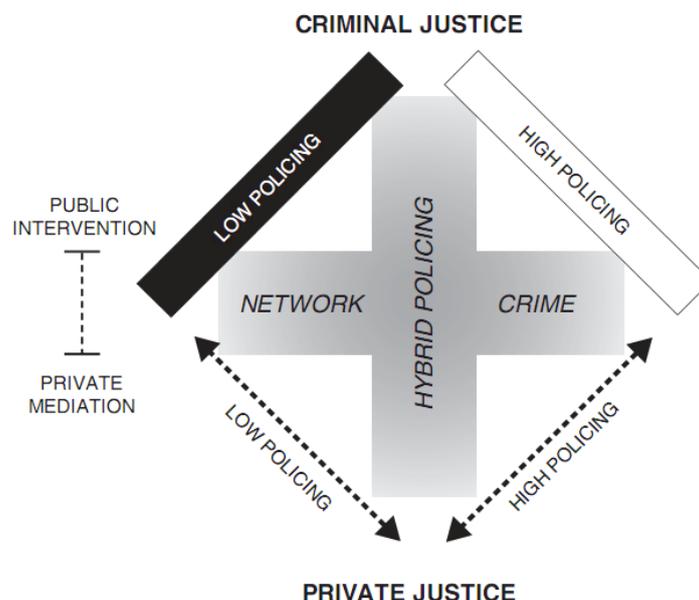


Figura 1- Diagrama de segurança - setor público e privado VS justiça. Fonte: (Brodeur, 2010, pp. 306)

De acordo com a representação da figura 1, o sistema de justiça criminal relaciona-se com o setor público da segurança, sobretudo, ao nível do “*low policing*”⁵⁸. Por isso representa o “*high policing*”⁵⁹ com um retângulo de fundo branco, sinónimo de uma ligação mais fraca. A ligação entre a justiça privada e o *private policing* (*low ou high*) é assinalada por uma linha a tracejado, denotando uma ligação ainda mais fraca do que a da justiça criminal ao policiamento público. No setor privado é comum não se exercer o direito de queixa ou optar pela sua desistência, como forma de tornar o procedimento menos burocrático ou de proteger a imagem da organização e o

⁵⁸ Enquadrado no conceito de Baixa Polícia (e.g. serviço de patrulha - atividade de polícia geral) – para mais informações sobre o tema consultar (L’Heuillet, 2001, pp. 15, 16, 166, 325-328).

⁵⁹ Enquadrado no conceito de Alta Polícia (e.g. atividade de recolha e análise de informações) – para mais informações sobre o tema consultar (L’Heuillet, 2001, pp. 15, 16, 166, 325-328).

interesse financeiro associado. O caráter residual da justiça privada justifica o seu posicionamento na parte inferior do diagrama, mantendo o policiamento com setas bidirecionais, na medida em que os ilícitos podem ser encaminhados para a justiça organizacional ou para o setor público, justiça criminal (Brodeur, 2010, pp. 306, 307).

A escolha dos termos presentes no diagrama e a sua forma gráfica não é despreciente. Segundo Brodeur (2010, pp. 307-309), a forma de diamante com uma cruz cinzenta, ao centro, procura destacar a permanente ligação entre o setor público e privado da segurança, a baixa e alta polícia. Os termos intervenção e mediação procuram caracterizar, respetivamente, o setor público e privado da segurança, estando a mediação associada à “melhor maneira” para resolver o problema. A referência a modelos híbridos de policiamento aproxima a realidade pública e privada da segurança a modelos pouco estanques que, por vezes, colocam elementos de segurança pública a desempenhar funções típicas de segurança privada e elementos de segurança privada a desempenhar funções típicas de segurança pública.

Numa época em que proliferam novas empresas de segurança privada, com uniformes específicos e uma crescente procura de armas e equipamentos “não letais”, importa também ter consciência de que existe um lado clandestino da segurança privada, onde os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos tendem a estar mais expostos, a coberto de uma “falsa segurança” (N. Oliveira, et al., 2012, pp. 178, 182). Por isso, tanto o Estado, através de atores formais como são as FS e os “órgãos do Sistema de Segurança Interna”, como “as próprias entidades titulares de alvará, licença ou autorização, os sindicatos representativos destas e dos profissionais de segurança, os OCS e os próprios cidadãos”, enquanto atores não formais, são responsáveis pelo controlo desta atividade (D. Pereira, 2014, p. 117).

Alvéolos (2014), na qualidade de Presidente da Associação dos Diretores de Segurança em Portugal, defende uma divisão destas atividades em Segurança Institucional e Segurança Não Institucional. A primeira sob responsabilidade das FSS, de uma forma geral, a segunda desenvolvida por entidades e empresas que garantem a sua própria segurança ou prestam estes serviços a terceiros, mas também

desenvolvida, individualmente, pelos cidadãos, enquanto primeiros responsáveis pela sua própria segurança.

Para este autor a criação da figura do Diretor de Segurança foi determinante para alavancar a qualidade das atividades de segurança não institucional, contribuindo para desenvolver uma deontologia de segurança que una os seus protagonistas, colocando-os ao nível dos seus pares da segurança institucional, nomeadamente as FSS (Alvélos, 2009, p. 107).

Para E. Joh (2004, p. 56), restringir o setor privado da segurança ao setor empresarial seria, em rigor, contrariar a própria génese do conceito. Não podemos esquecer que a origem dos modelos de segurança privada remonta à iniciativa de grupos de cidadãos anónimos, moradores de um determinado espaço, se organizaram para promover ações de vigilância e reforço do policiamento local, os reconhecidos “*block-watches*” e os “*citizen on patrols*”⁶⁰. Esta evidência histórica representa a iniciativa de segurança privada associada a uma lógica de complementaridade.

De facto, o papel dos cidadãos tende a assumir uma posição cada vez mais central na área da segurança, tanto no setor público da segurança como no setor privado. Ao nível do setor público destaca-se a crescente “proximidade” às pessoas, incentivada por iniciativa do Ministério da Administração Interna e das FS, um conjunto de “programas especiais” dirigidos para grupos alvo mais vulneráveis, como as crianças e os idosos.⁶¹ Ao nível do setor privado o papel dos cidadãos tende a inspirar-se, em parte, nos tempos em que cada indivíduo era o único responsável pela sua própria segurança, na medida em que deve ter consciência de um conjunto de precauções e mecanismos de segurança (ativas e passivas) que dependem unicamente da sua iniciativa e contribuem para o seu bem-estar.

⁶⁰ Por referência ao passado histórico nos EUA.

⁶¹ Para mais informação consultar: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/20140925-aproximar/aproximar.a.spx>; (Lopes, 2006); (Durão, 2010); (Moore, 2003); (Teixeira, 2002); (Lourenço, 2012); (Bayley & Shearing, 1996); (NEV - USP, 2009); (Oliveira, 2006); (Ramírez, 2005).

No que diz respeito a diferenças e pontos de contacto entre o setor público e privado da segurança, podemos identificar várias perspetivas, nomeadamente, quanto aos seus atores principais, à sua obrigatoriedade, às medidas a aplicar e à sua natureza (João, et al., 2012, p. 23). Quanto aos atores principais, importa referir que a segurança pública é prestada apenas por elementos das FSS, enquanto a segurança privada é assegurada por entidades públicas ou privadas. Quanto à obrigatoriedade, o setor público caracteriza-se por ser de carácter obrigatório, inalienável e imperativo por parte do Estado, enquanto o setor privado é, por regra, de carácter facultativo. Quanto às medidas a aplicar, o setor público permite a aplicação de medidas coativas que inibem ou restringem o exercício de direitos e liberdades, enquanto o setor privado não o permite, salvo raras exceções⁶². Quanto à sua natureza, a segurança pública considera-se de atuação principal, enquanto a segurança privada se enquadra ao nível da atuação subsidiária ou complementar.

Brodeur (2010, p. 333) considera importante destacar um outro aspeto que separa o setor público e privado da segurança, o facto do segundo estar fortemente envolvido na produção e desenvolvimento de tecnologias de segurança, para comercialização e para uso nas suas próprias atividades.

Para Magalhães (2008, pp. 121,122) o objetivo primordial da segurança privada é a proteção de pessoas e bens, num quadro de prevenção e dissuasão da prática de crimes”, atuando “sempre” de forma complementar das FS, sem nunca as substituir. Para a autora esta atividade divide-se em três segmentos principais, a Vigilância Humana, a Segurança Eletrónica e o Transporte de Valores. Neste contexto, a título de exemplo, a autora destaca a relação entre o Turismo e a Segurança, nomeadamente a opção pelo incremento da segurança privada em locais públicos de grande concentração de pessoas⁶³, tanto ao nível da vigilância humana como da segurança

⁶² Como é o caso da exigência legal relativa à realização de revistas, nomeadamente em recintos desportivos e ao controlo aeroportuário – consultar subcapítulo 3.1.

⁶³ e.g. equipamentos de videovigilância e mecanismos de controlo de acessos.

eletrónica, à semelhança dos esforços de vigilância especial desenvolvidos pela GNR e pela PSP no período de férias/veraneio⁶⁴.

Para Clemente (2010, pp. 156,157) a associação do setor privado, de forma exclusiva, à esfera privada da segurança é restritiva, considerando que este também “pertence à esfera da segurança pública, porque tem por objeto a proteção das pessoas e bens e possui caráter instrumental e complementar relativamente às actividades próprias das forças e serviços de segurança”, cabendo por isso ao Estado garantir a regulamentação e fiscalização deste setor. Segundo o autor, esta “prestação privada de serviços de segurança consiste numa manifestação autêntica do exercício privado de uma função pública – trata-se da privatização material de uma função administrativa de polícia”, numa lógica de partilha da produção da segurança, nomeadamente no que chama de espaços quasi-públicos⁶⁵, onde “o policiamento privado caminha a par do policiamento público”, embora sem poderes de autoridade.

Ainda no que concerne aos pontos de contato entre a atividade de segurança desenvolvida pelo setor público e pelo setor privado, segundo Mulone (2011, pp. 172-175), importa realçar o eventual desgaste e descredito da imagem das FS sempre que associadas ao desempenho de serviços que são, tradicionalmente, reconhecidos como privados. A resposta ao que são as necessidades coletivas, foco do setor público, nem sempre está alinhada com a resposta às necessidades dos particulares, foco do setor privado.

Para Robert (1999, pp. 239, 249), o crescimento do mercado da segurança privada potencia uma espécie de “bolhas de segurança”, onde a proteção significa, provavelmente, maior exposição à vigilância e menor privacidade.

Neste contexto, o desafio tende a ser, cada vez mais, de integração e rentabilização de estruturas, meios humanos e materiais, em prol da segurança pública, enquanto segurança de todos e para todos.

⁶⁴ Para mais informação consultar: <https://veraoseguro.mai.gov.pt/Pages/Home.aspx>.

⁶⁵ e.g. grandes centros comerciais.

3.3 - Síntese conclusiva

A ausência de uma estratégia global para as Políticas de Segurança traduz-se num conjunto de mudanças descontínuas, nem sempre alinhadas com as reais necessidades dos cidadãos.

Por incapacidade, o Estado viu-se obrigado a alargar os domínios da segurança, privilegiando a descentralização e cooperação entre os atores públicos e privados, consciente de que ninguém pode estar sujeito a outras limitações que não as decorrentes da lei. Neste sentido, a privatização da guerra e a legitimação do uso da força por entidades privadas são observadas com apreensão.

A extensão da lógica de parceria à área da segurança está associada ao risco de “vigilantismo”, acusado de fomentar a violência e a desconfiança entre a sociedade e o Estado, num contexto em que o setor público tende a impor-se como licenciador, fiscalizador, sancionador e executor das atividades do setor privado.

A mudança para um Estado cada vez mais regulador não revela uma menor preponderância deste na sociedade, mas antes uma presença qualitativamente diferente, caracterizada por uma menor intervenção direta e renovados esforços de integração e desenvolvimento de parcerias.

Assumindo que os setores público e privado da segurança divergem em vários aspetos, nomeadamente quanto aos seus atores, obrigatoriedade, medidas a aplicar e natureza da atuação, a adoção de um conceito alargado de policiamento, numa ótica de partilha de responsabilidades entre Estado e sociedade, promove contrapartidas diferenciadas do ponto de vista da segurança, da equidade, dos direitos humanos e da democracia.

A atuação do setor privado em áreas de domínio restrito, condicionado e de livre acesso, a par da possibilidade de contratação privada de segurança pública, são evidências de que os espaços público e privado se encontram numa encruzilhada.

3. Dimensão Pública e Privada – uma perspetiva Securitária

O desafio da dimensão Público-Privada

O crescimento do setor da segurança, sobretudo, na dimensão privada, onde o cidadão tem cada vez mais uma palavra a dizer, tende a potenciar uma espécie de “bolhas de segurança”, cabendo ao Estado liderar o processo de integração e rentabilização de estruturas, meios humanos e materiais, em prol da segurança de todos.

CAPÍTULO IV

Segurança Privada

caraterísticas e atividade do setor

*“O alegado choque entre liberdade e a segurança revela-se uma quimera.
Pois não há liberdade se esta não for garantida pelo Estado; e,
inversamente, só um Estado controlado por cidadãos livres pode oferecer-lhes
qualquer segurança razoável”*

Popper⁶⁶

⁶⁶ Cfr. (Judt, 2010)

4. SEGURANÇA PRIVADA: *Caraterísticas e atividade do setor*

No quarto capítulo iremos focar-nos na apresentação do quadro legal da segurança privada e na caracterização da sua atividade, procurando ainda identificar e refletir sobre questões associadas.

Com este capítulo pretende-se encerrar a segunda etapa da investigação, assegurando a ponte entre uma perspetiva macro da segurança, o todo que é a atividade do Estado, e uma perspetiva setorial, mais próxima do setor privado. Ao longo deste percurso mantém-se uma abordagem abrangente, olhando à dimensão pública e privada da segurança, embora com posicionamentos e alcances diferenciados.

Neste sentido, optou-se por, reconhecendo a tradição portuguesa para promover a reestruturação de setores e organizações a partir de uma base normativa, cruzar o quadro legal vigente da segurança privada com as indefinições e incongruências que afetam o dia-a-dia da atividade de segurança, tanto na sua dimensão pública como privada, nomeadamente, as que podem acarretar consequências para a credibilidade e sustentabilidade do SSI.

4.1 - Enquadramento legal

O enquadramento legal das atividades de segurança tem conhecido diversas realidades ao longo dos anos, acompanhando a evolução das necessidades e das mentalidades, de resto, a par do que tem acontecido com o próprio conceito de liberdade e segurança.

Constitucionalização da Segurança

Os conceitos de liberdade e segurança na ordem jurídica portuguesa surgem, desde logo, consagrados no texto legal de 1822⁶⁷, definindo que a “Constituição política da Nação Portuguesa tem por objectivo manter a liberdade, segurança e propriedade de todos os Portugueses” (cfr. art.º 1º), definindo liberdade como a possibilidade de “não

⁶⁷ Cfr. Título I, artigos 1º a 3º, da Constituição 1822, de 23 de setembro.

serem obrigados a fazer o que a lei não manda, nem a deixar de fazer o que ela não proíbe”, especificando que “a conservação desta liberdade depende da exacta observância das leis” (cfr. art.º 2º). Neste âmbito o legislador foi ainda mais longe, especificando que a “segurança pessoal consiste na protecção, que o governo deve dar a todos, para poderem conservar os seus direitos pessoais” (cfr. art.º 3º).

O direito à liberdade e segurança, enquanto direito fundamental com força constitucional, é tido como um direito autónomo, materializado na Parte I, Direitos e deveres fundamentais, Título II, Direitos liberdades e garantias: “Todos têm direito à liberdade e à segurança”⁶⁸; “ninguém pode ser total ou parcialmente privado da liberdade, a não ser em consequência de sentença judicial condenatória pela prática de acto punido por lei com pena de prisão ou de aplicação judicial de medida de segurança”⁶⁹.

A lei fundamental vem ainda adiantar que “a integridade moral e física das pessoas é inviolável”, “ninguém pode ser submetido a tortura, nem a tratos ou penas cruéis, degradantes ou desumanos”, recordando o conhecido ditado popular que diz que a nossa liberdade termina quando começa a liberdade dos outros.⁷⁰

Em paralelo com a segurança, a liberdade é constitucionalmente apresentada como o mais alto valor que não pode, nem deve ser aniquilado de forma desmedida, surgindo, na sua dimensão individual e coletiva, como fundamento e limite da atividade de segurança, razão da implementação de normas legislativas e de intervenção policial e judiciária. A história veio também reconhecer que só vale a pena ter segurança com liberdade “de pensamento, de decisão, de agir, de locomoção, de reunião, de diversão, de escolha do seu habitat, de escolha dos espetáculos desportivos ou de diversão artística” (M. Valente, 2013, pp. 22-23).

A primeira referência da legalidade e legitimidade formal da atividade de polícia deve ser a Constituição, não só enquanto tutela de direitos fundamentais, nomeadamente o

⁶⁸ Cfr. Art.º 27º nº1 da CRP.

⁶⁹ Cfr. Art.º 27º nº2 da CRP.

⁷⁰ Cfr. Art.º 25º da CRP.

direito à liberdade e segurança, mas também no que diz respeito à função e missão de polícia para os seus atores principais (FSS, polícias administrativas e judiciárias) e secundários (cidadãos e segurança privada empresarial).

Internacionalmente, o direito à liberdade e segurança individual encontra-se consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Humanos (cfr. art.º 3º), no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (cfr. art.º 9º) e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (cfr. art.º 5º).

No âmbito da UE, os Estados-Membros são responsáveis pela transposição correta e atempada das diretivas comunitárias, cabendo à Comissão Europeia assegurar a sua correta aplicação, se necessário com recurso ao Tribunal de Justiça da União Europeia, intentando ações por incumprimento⁷¹ (MNE, 2014, pp. 5,6).

Para M. Valente (2013, pp. 26-27) o conceito de “constitucionalização da segurança” considera a promoção da segurança como uma tarefa fundamental do Estado, prosseguida de forma direta ou indireta. Constitucionalmente, há segurança quando a liberdade democrática está salvaguardada e os direitos dos cidadãos defendidos e garantidos; há bem-estar, qualidade de vida e igualdade entre os cidadãos, de acordo com as tarefas fundamentais do Estado (cfr. art.º 9º da CRP). Nesta linha, o legislador constitucional condiciona qualquer restrição aos direitos fundamentais à forma de Lei da Assembleia da República (cfr. art.º 165º da CRP).

A relevância legal, social e política da Segurança na sociedade decorre do percurso histórico da vida sociedade, das referências expressas em texto de lei e do permanente cuidado que este tema merece nos discursos e programas políticos dos Governos e partidos da oposição. No programa do recém-empossado XXI Governo Constitucional destacam-se os objetivos “Estabelecer as orientações estratégicas de segurança interna em resposta aos principais riscos e ameaças internas e externas”,

⁷¹ Cfr. Nos termos previstos no artigo 258.º do TFUE.

bem como “Modernizar e racionalizar o sistema de segurança interna” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 56 e 67).⁷²

Importa ainda, porque falamos de segurança e porque se reconhece que a função de polícia é estruturante para a sua construção, atender a que a lei fundamental vem atribuir à polícia a função de “defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos” (cfr. art.º 272º da CRP), destacando que as medidas de polícia são apenas as previstas na lei, na medida do estritamente necessário, com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

O legislador constitucional enquadrou a função de polícia na Parte III, Organização do poder político, Título IX, Administração Pública, reforçando a ideia de que a “Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”, considerando que os “órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé” (cfr. art.º 266º da CRP).

À polícia exige-se que atue para pôr termo a atividades ilegais, mas também e, cada vez mais, que exerça uma atividade preventiva contra perigos gerados por comportamentos individuais e coletivos, em defesa dos interesses públicos tutelados juridicamente.

Para H. Dias (2012, pp. 43-47), na visão tradicional, a doutrina tendia a considerar a polícia uma função do Estado autónoma mas acessória, integrada na administração pública por prosseguir interesses sociais e coletivos, uma atividade instrumental, estática e de atuação ao nível da repressão, destinada à conservação do Estado. Ao assumir uma definição de polícia abrangente (cfr. art.º 272º da CRP), orientada para a legalidade democrática, para a segurança interna e para os direitos dos cidadãos, o legislador permitir que a atividade de polícia se estenda para além da perspetiva de

⁷² Para mais informação consultar programas do XXI Governo: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/prog-gc21/20151127-programa.aspx>, consultado a 5 de janeiro de 2016.

ordem pública e da conservação do Estado, dando espaço para englobar áreas de natureza social e bem-estar coletivo.

O próprio Tribunal Constitucional confirma que a definição de polícia de 1976 se afasta intencionalmente da conceção tradicional de defesa da ordem pública, enquanto fim último e exclusivo da atividade⁷³. Segundo este Tribunal, a Constituição portuguesa absteve-se de “acolher a noção de ordem pública, dada a força expansiva deste conceito, entendido, num sentido ideal, na restrição de direitos fundamentais, tal como ficara demonstrado na prática política dos regimes autoritários precedentes”⁷⁴.

Neste sentido, a sociedade democrática tem por base o primado dos direitos fundamentais e não o primado da ordem pública, constituindo-se esta como um meio instrumental e não um fim em si mesma. Segundo Clemente (2006, pp. 56, 57) a ordem pública é extrajudicial ou mesmo pré-judicial, sem nunca se alhear do ordenamento jurídico. Por esta razão, o conceito de ordem pública democrática contrasta com a ordem pública autoritária, imanente ao Estado totalitário.

A Segurança, tanto na sua dimensão objetiva como subjetiva (taxa de criminalidade e sentimento de insegurança), surge simultaneamente como um direito dos cidadãos e um dever do Estado, ao qual, por necessidade, se juntaram atores formais e informais do setor privado, a título individual, como salvaguarda dos seus próprios interesses pessoais, mas também como atividade, por meio de concessão de alvará ou de emissão de licença.

Na opinião de M. Valente (2013, pp. 30-33), a implementação da segurança privada em atividades do domínio público acarreta uma espécie de “extensibilidade interpretativa do princípio da subsidiariedade”, o que, à partida, poderia até justificar

⁷³ Cfr. Acórdão n.º 489/89, de 13 de julho, publicado no Diário da República – II Série, 1 de fevereiro de 1990.

⁷⁴ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 583/96, de 16 de abril, publicado no Diário da República – II Série, de 15 de outubro de 1996.

a invocação de uma “inconstitucionalidade material”, por violação dos princípios de proporcionalidade e necessidade, consagrados no n.º 2 do art.º 18º da CRP.

A verdade é que a fronteira entre a intervenção da segurança privada no domínio público e no domínio privado é de difícil definição e, não raras vezes, estas duas realidades tendem a sobrepor-se, fundamentando as interrogações de M. Valente. Veja-se o exemplo da prestação de serviços de segurança privada em espaços que, apesar de privados, são de acesso público. Que domínio deverá prevalecer neste caso, o privado ou o público?⁷⁵

A atividade de segurança privada arrola um leque de desconfianças que a fragiliza, as quais não dependem necessariamente de indefinições legais ou dificuldades interpretativas. Desde logo a sua orientação para o lucro, depois a consciência de que existe um “lado negro” da segurança privada, frequentemente revelado ao público pelos órgãos de comunicação social (OCS). O processo “noite branca”, cuja investigação esteve a cargo da Polícia Judiciária, é um bom exemplo deste “lado negro” do mundo da segurança privada, envolvendo a prática de crimes de associação criminosa, homicídio voluntário, tráfico de estupefacientes, recetação e detenção de armas proibidas. Em alguns dos casos mais mediáticos de segurança ilegal destaca-se ainda o envolvimento de alguns elementos das FS.

A concessão da atividade de segurança a entidades privadas implica a obrigação constitucional do Estado de autorizar, licenciar, fiscalizar e determinar a suspensão provisória ou interrupção definitiva da atividade, sob pena da “ditadura do livre arbítrio” se instalar, desenvolvendo-se uma polícia privada com prerrogativas de *ius imperii* (M. Valente, 2013, p. 34).

Conceito e atividade de Segurança Privada

A primeira regulação na área da segurança privada data de 1986, através do Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro. Este diploma veio reconhecer esta atividade como

⁷⁵ Este tema vai ser desenvolvido e analisado nos subcapítulos 3.1 e 4.5.

subsidiária da atividade desenvolvida pelas autoridades públicas, com o intuito de contribuir de forma relevante para a prevenção da criminalidade, segundo parâmetros de legalidade e de estrita responsabilidade, como se refere no seu preâmbulo.

Este diploma veio “dar um primeiro e decisivo passo (...) mantendo, porém, a proibição de existência de agentes privados de investigação”, atividade que se considerou incompatível com a tradição cultural portuguesa e um risco elevado de acesso a um “núcleo central de poderes reservado ao Estado e de agressão, virtual ou real, a direitos fundamentais dos cidadãos”.⁷⁶

Por referência, salvaguardando-se a possibilidade de outras interpretações, optou-se por considerar cinco momentos legislativos principais na evolução da segurança privada em Portugal:⁷⁷

- Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro – delimitou a atividade de segurança privada ao âmbito da proteção de bens (móveis e imóveis) e serviços; à vigilância e controle de acessos, permanência e circulação de pessoas em instalações, edifícios e locais fechados ou vedados ao público em geral); à elaboração de estudos de segurança e ao fabrico e comercialização de material de segurança e respetivos equipamentos técnicos. Destaca-se a referência do legislador à colaboração com as autoridades judiciárias e policiais (cfr. art.º 19º), e à posição de subsidiariedade relativamente à atividade das FS⁷⁸, mas também ao carácter preventivo dos ilícitos criminais (cfr. art.º 3º), à proibição de atividades de investigação criminal e de outras atividades que colidam com as das FS (cfr. art.º 4º);
- Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de agosto, modificado pelo Decreto-Lei n.º 138/94, de 23 de maio – reconheceu a expansão da atividade de segurança privada e procurou, “a bem da dignificação e moralização do setor”, “aumentar a responsabilidade das empresas prestadoras de serviços e do pessoal” afeto a estas

⁷⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro.

⁷⁷ Para mais informação consultar: (Policia de Segurança Pública, 2007; D. Pereira, 2014).

⁷⁸ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei e, indiretamente, do art.º 17º.

atividades, associando-as ao conceito de complementaridade⁷⁹. O diploma veio alargar a atividade à elaboração dos respetivos regulamentos técnicos, à instalação e manutenção de material e equipamentos de segurança, à instalação e gestão de centrais de alarme, à proteção de bens móveis e imóveis, à vigilância e controlo de acessos, à permanência e circulação de pessoas em instalações, edifícios ou recintos fechados, vedados ou de acesso condicionado ao público em geral, ao transporte, guarda e tratamento de fundos e valores, bem como à formação de pessoal de vigilância (cfr. art.º 1º).

- Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de julho – procurou colmatar insuficiências e lacunas do regime em vigor, bem como delimitar a atividade de forma mais rigorosa, melhorando a sua eficácia e conformando o seu regime às normas do TFUE⁸⁰. O diploma introduziu a obrigatoriedade da instalação de meios eletrónicos de vigilância em estabelecimentos de restauração e de bebidas com salas ou de espaços destinados a dança, prevendo ainda que, em alguns espaços de livre acesso ao público, em função do tipo de atividades e de especiais riscos de segurança associados, passasse a ser obrigatória a adoção de sistemas de segurança privada (cfr. art.º 5º). Foi também criado o cartão profissional individual do vigilante, certificado pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna e de uso obrigatório, como garantia de que o seu portador cumpre os requisitos legais para o desempenho da atividade (cfr. art.º 9º). A formação profissional destes elementos deixou de ser obrigatoriamente ministrada pelas empresas prestadoras de serviços de segurança (cfr. art.º 8º).
- Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro – veio distinguir as empresas de segurança privada da organização interna de serviços de segurança⁸¹ (cfr. art.º 1 e 3º), concretizar as funções a desempenhar pelo pessoal de vigilância, integrar, pela primeira vez, a possibilidade de se realizarem revistas de prevenção e segurança (cfr. art.º 6º n.º 1 e n.º 5), introduzir a figura do diretor de segurança

⁷⁹ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei e do art.º 4º.

⁸⁰ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei.

⁸¹ Estes últimos titulares de licença de autoproteção.

(cfr. art.º 7º), procurando ainda desburocratizar as obrigações das entidades sem, contudo, fragilizar os mecanismos de controlo, nomeadamente através de deveres especiais⁸².

Durante a sua vigência este decreto-lei sofreu quatro alterações. A primeira pelo Decreto-Lei n.º 198/2005, de 10 de novembro, no que concerne às condições de emissão de cartões profissionais e às condições em que as entidades de outros Estados-Membros poderiam operar em Portugal. A segunda pela Lei n.º 38/2008, de 8 de agosto, que veio criminalizar a atividade ilegal de segurança privada, regular o uso de detetores de metais, meios de defesa não letais e coletes balísticos, bem como atribuir à PSP competências ao nível do controlo, licenciamento e fiscalização da atividade, até essa data exercidas pela Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna⁸³, sem prejuízo da competência das demais FSS e da Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), bem como da atribuição de competência reservada de investigação do crime de exercício ilícito da atividade de segurança privada à Polícia Judiciária, de acordo com a LOIC. A terceira pelo Decreto-Lei n.º 135/2010, de 27 de dezembro, sobretudo relativa a alterações ao nível dos alvarás, licenças de autoproteção e valor das coimas. A última pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, em virtude da extinção dos Governos Civis.

- Lei n.º 34/13, de 16 de maio – o novo regime jurídico da segurança privada (RJSP) criou um diploma completamente novo, onde o legislador entendeu deixar um conjunto alargado de normas em aberto para posterior regulamentação⁸⁴.

Com o novo RJSP o objeto da atividade de segurança privada tornou-se, sobretudo, mais abrangente. Neste sentido, a atividade de formação profissional do pessoal e a

⁸² Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei e do art.º 18º.

⁸³ Para mais informação consultar Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto e Portaria n.º 383/2008 de 29 de maio, referentes, respetivamente, à Lei Orgânica da PSP e às competências do Departamento de Segurança Privada.

⁸⁴ Para mais informação consultar Apêndice D – Súmula de legislação complementar de Segurança Privada.

atividade das entidades consultoras de segurança privada⁸⁵ passaram também a estar dependentes de autorização do membro do governo responsável pela área da administração interna.⁸⁶ Ficou também vincado o pendor económico das alterações, não só em benefício do Estado, uma vez que as atividades abrangidas necessitam de licenciamento administrativo (com taxas a suportar pelos requerentes), como para as empresas, uma vez que asseguram mais oportunidades de negócio, afastando empresas que não se conseguem legalizar por falta de recursos financeiros (D. Pereira, 2014, p. 36).

Importa destacar que, logo no art.º 1º do novo regime jurídico, o legislador optou por reiterar a “função subsidiária e complementar da atividade das forças e serviços de segurança pública do Estado”⁸⁷, bem como restringir a atividade à prestação de serviços de proteção de pessoas e bens, com vista à prevenção da prática de crimes, excluindo da presente lei as atividades de porteiro de hotelaria e de prédio urbano⁸⁸, bem como as medidas a adotar pelo Banco de Portugal, sempre que estas se revelem incompatíveis com as recomendações do Sistema Europeu de Bancos Centrais.

O conceito de segurança privada surge recorrentemente associado à proteção de pessoas e bens, e à prevenção de crimes. Esta perspetiva destacou-se na forma como os representantes da PSP, da GNR, da IGAI e da Associação de empresas de Segurança (AES) abordaram este conceito na Conferência de Segurança Privada organizada pela Associação Portuguesa de Segurança (APSEI), em novembro passado na Escola da Guarda. Neste fórum, o representante do Departamento de Segurança Privada da PSP, Intendente Luís Serafim, realçou o facto da atividade manter quatro características fundamentais: a privacidade, enquanto atividade privada;

⁸⁵ Para efeitos da alínea g) do n.º 1 do artigo 3.º, elaboração de estudos e planos de segurança e de projetos de organização e montagem de serviços de segurança privada”.

⁸⁶ Para mais informação consultar RASP 2014, p. 31.

⁸⁷ Questão desenvolvida nos subcapítulos 3.2. e 4.2.

⁸⁸ Cujas atividades são reguladas pelas câmaras municipais.

a publicidade, enquanto atividade que persegue, de certo modo, o interesse público; a subsidiariedade e a complementaridade.⁸⁹

A este propósito, Rodrigues (2011, p. 87) veio reforçar a ideia de que “a atividade de segurança privada está circunscrita ao domínio da prevenção, ou seja, apenas pode desenvolver um conjunto de medidas proactivas, não sancionatórias, que têm por objetivo específico a proteção de pessoas e bens, e a prevenção da prática de crimes”.

No mesmo sentido, D. Pereira (2014, p. 51) propõe definir segurança privada como “actividade económica, subsidiária e complementar da segurança pública, desenvolvida por privados mas regulada e controlada pelo Estado, cujo fito é a prevenção criminal (*lato sensu*) e que presta, a particulares ou a entidades públicas, os serviços previstos no RJSP”.

O novo regime veio definir os conceitos de empresa de segurança privada, entidade consultora de segurança, entidade formadora, estudo e conceção, estudos de segurança, fiscal de exploração de transportes públicos, material e equipamento de segurança, monitorização de alarmes, pessoal de segurança privada, pessoal de vigilância, planos de segurança, porteiro de hotelaria, porteiro de prédio urbano destinado a habitação ou a escritórios, proteção pessoal e serviço de autoproteção (cfr. art.º 2).

Por várias vezes, este regime faz referência à atuação da segurança privada em espaços “públicos ou privados” de “acesso vedado ou condicionado ao público”⁹⁰. Desta expressão parece forçado retirar-se que a sua atuação se circunscreve ao espaço de domínio privado, como tendencialmente algumas entidades advogam. De resto, hoje a sua atividade desenvolve-se em diversos “espaços de domínio público de

⁸⁹ Para mais informações sobre a conferência consultar: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLFZX72yR6vePrBrv5g50FYcncVMnwtIYe>.

⁹⁰ Nomeadamente no art.º 3º n.º 1 alínea a), art.º 18º n.º 2 alínea a) e b), e art.º 19º n.º 2, da Lei n.º 34/13, de 16 de maio.

acesso condicionado e de acesso restrito ou vedado ao público”⁹¹ (M. Valente, 2008, p. 63).

Face às indefinições interpretativas do anterior regime⁹² no que concerne ao espaço de atuação dos operadores de segurança privada (domínio privado ou público), o legislador parece ter optado por uma opção mais abrangente. Assim, a referência anteriormente a “locais de acesso vedado ou condicionado ao público”⁹³, no que refere à vigilância de bens móveis e imóveis, passou a constar agora como “interior de edifícios ou outros locais, públicos ou privados, de acesso vedado ou condicionado ao público”⁹⁴.

O regime estabelece que a atividade de segurança privada carece de alvará, licença ou autorização (cfr. art.º 4º), concedida pelo membro do Governo responsável pela Administração Interna. No caso das empresas de segurança privada, a autorização para a prestação de serviços de segurança privada é titulada por alvará, no caso das entidades que organizem serviços de autoproteção, esta autorização assume a forma de uma licença. O novo diploma mantém a tipologia de alvarás e licenças que vinha do anterior, salvo no que concerne aos serviços que cada alvará abrange. Por outro lado, as entidades formadoras ficam sujeitas a autorização e as entidades consultoras de segurança a autorização e a registo prévio (cfr. art.º 13º e seguintes).

O RJSP vem também proibir as atividades que conflituam com as competências exclusivas das autoridades judiciárias ou policiais, ou coloquem em causa direitos, liberdades e garantias. Considera ainda proibido instalar e utilizar sistemas de segurança que façam perigar a vida ou a integridade física das pessoas, bem como treinar ou instruir outrem sobre métodos e técnicas de âmbito militar ou policial, e instalar sistemas de alarme que desencadeiem chamadas telefónicas automáticas, com

⁹¹ Dos quais são exemplo: escolas, aeroportos, instalações governamentais e instalações desportivas.

⁹² Cfr. Decreto-Lei 35/2004 de 21 de fevereiro.

⁹³ Cfr. Art.º 2º e 6º do Decreto-Lei 35/2004, de 21 de fevereiro.

⁹⁴ Cfr. Art.º 3º n.º 1 alínea a), da Lei n.º 34/13, de 16 de maio.

mensagem de voz previamente gravada, para o número nacional de emergência ou para as forças de segurança (cfr. art.º 5º).

Além de vincular as entidades e pessoal de segurança privada ao segredo profissional (cfr. art.º 6º), o RJSP vem ainda definir um conjunto de medidas e sistemas de segurança obrigatórios (cfr. art.ºs 7º e 8º), especificar a realidade associada aos espetáculos, divertimentos públicos e locais de diversão, a instalação de equipamentos dispensadores de notas de euro e de dispositivos de alarme com sirene (cfr. art.ºs 9º, 10º e 11º).

O diploma vem também definir as funções⁹⁵ do “pessoal de segurança privada” e as responsabilidades associadas (cfr. art.ºs 17º e 18º), clarificar as condições de realização de revistas pessoais de prevenção e segurança (cfr. art.º 19º), determinar as responsabilidades da função de diretor de segurança (cfr. art.º 20), e identificar um conjunto de requisitos e incompatibilidades para o exercício da atividade de segurança privada (cfr. art.º 22º), entre outras questões associadas à identificação, uniformes, meios, equipamentos em uso e deveres (cfr. art.ºs 28º e 35º a 37º).⁹⁶

Para Gonçalves (2005, *cit.* Rodrigues, 2011, p. 59) a possibilidade de realização de revistas pessoais de prevenção e segurança constitui-se como um caso de exercício privado de poderes públicos, ou seja, uma concessão do Estado.⁹⁷

Importa destacar no RJSP a criminalização do desempenho da atividade de segurança privada por entidade sem o necessário alvará, licença ou autorização, bem como por indivíduo que não seja titular de cartão profissional ou exerça funções de especialidade para a qual não se encontra habilitado. De igual forma incorre em crime quem utilize os serviços de segurança privada sabendo da ilegalidade da prestação do serviço (cfr. art.º 57º).

⁹⁵ e.g. vigilante, segurança-porteiro, vigilante de proteção e acompanhamento pessoal, assistente de recinto desportivo, assistente de recinto de espetáculos, assistente de portos e aeroportos, vigilante de transporte de valores, fiscal de exploração de transportes públicos e operador de central de alarmes.

⁹⁶ Cfr. Art.º 17º a 22º da Lei 34/13, de 16 de maio.

⁹⁷ Para mais informação consultar (Gonçalves, 2005).

Para Amaral, o legislador tem legitimidade para condicionar ou restringir o exercício do direito à livre iniciativa privada, desde que essa restrição seja imposta pelo interesse coletivo e não se mostre desproporcional face ao interesse público e à proteção e prevenção da ofensa de direitos individuais (de natureza pessoal ou patrimonial).⁹⁸

A lei portuguesa não atribui a nenhuma empresa de segurança privada qualquer estatuto de autoridade pública, pelo que os seus funcionários possuem direitos iguais aos demais cidadãos, acrescidos de alguns deveres especiais, nomeadamente, a colaboração com os agentes da polícia (Clemente, 2006, p. 67).

Destaca-se ainda no RJSP, além da definição do dever de colaboração (cfr. art.º 35º), herdada do anterior regime, a introdução do dever de identificação (cfr. art.º 36º). Segundo D. Pereira (2014, pp. 41,42), o dever de colaboração apresenta duas vertentes: uma que designa por administrativa, referente à colaboração no âmbito de ações de fiscalização ou auditorias a estas entidades e ao seu pessoal; outra que designa de operacional, sempre que, por exemplo, “durante um evento desportivo em que estejam presentes tanto a segurança privada como forças de segurança pública, haja necessidade de, por motivos de força maior, alterar o dispositivo de segurança, podendo (havendo solicitação nesse sentido por parte do comando do policiamento) os meios de segurança privada ficar sob a direção das FSS”. Para o autor o dever de identificação do pessoal de segurança privada veio consagrar uma tendência já prevista nos estatutos profissionais das FS, surgindo como “complemento das obrigatoriedades de aposição visível do cartão profissional e de uso de uniforme”.⁹⁹

Relativamente ao conceito de prevenção, reiteradamente associado à atividade de segurança, olhando à origem da palavra esta refere-se ao ato de evitar, antecipar, impedir determinado acontecimento ou ato.¹⁰⁰ Este conceito assume especial

⁹⁸ Cfr. Acórdão n.º 304/2010, processo n.º 289/2009, da 3ª secção do tribunal constitucional.

⁹⁹ Para mais informação, nomeadamente referente a princípios inerentes ao RJSP, consultar (D. Pereira, 2014, pp. 79-82)

¹⁰⁰ Cfr. <http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/prevenir>, consultado a 05 de janeiro de 2006.

importância porquanto o setor público, nomeadamente através das FS, desenvolve um conjunto alargado de atividades de prevenção, onde se enquadram não só os programas especiais do MAI mas também operações de prevenção ao tráfico e consumo de estupefacientes e operações de prevenção e segurança rodoviária, entre outras. No que concerne à atividade do setor privado, a prevenção enquadra-se, sobretudo, no âmbito da chamada prevenção situacional.

A prevenção situacional visa limitar as oportunidades de cometimento de infrações, procurando alterar as condições favoráveis a estas ocorrências, nomeadamente, através da vigilância (Alves, 2008, p. 172). Para J. Oliveira (2006, p. 80), a passagem ao ato criminal não depende apenas das motivações do autor, mas também do momento de oportunidade, “as características situacionais”, seguindo o ditado popular de que “a ocasião faz o ladrão”.

Neste contexto, Felson e Cohen (1979, p. 589) desenvolveram a *Routine Activity Theory*, onde definiram três condições necessárias para a ocorrência do crime: um alvo adequado e disponível; um potencial criminoso motivado; e a ausência de um “guardião”.

A função de “guardião” - enquanto figura de autoridade, recurso humano ou tecnológico que desmotive o delincente - aproxima-se do papel expectável para a segurança privada, seja ele assumido no domínio restrito, condicionado ou de livre acesso, não sendo legítimo que vá além da vigilância e dissuasão.¹⁰¹

O enquadramento legal em vigor, dada a sua evolução e grau de detalhe, evidenciam, além da relativa maturidade do percurso legislativo, a relevância social, política e económica que lhe está associada.

¹⁰¹ Para mais informações consultar: (Clarke, 1997; Cornish & Clarke, 2003); <http://seguranca-no-comercio.blogspot.pt/2011/06/routine-activity-theory.html> , consultado a 5 de dezembro de 2016.

4.2 - Atividade e questões associadas

A atividade de segurança privada tem assumido novas configurações que procuram dar resposta aos desafios da atualidade, numa lógica crescente de partilha e de construção coletiva de um espaço comum. Apesar desta evolução acelerada, quer no âmbito da legislação que a enquadra quer da tecnologia em uso, a CRP tem garantido uma estabilidade estrutural fundamental para a área da segurança.

Relatórios e estudos

O Relatório Anual de Segurança Privada (RASP), elaborado anualmente pelo Conselho de Segurança Privada¹⁰² com vista a dar uma visão sistémica do setor, deixa-nos um conjunto de indicadores importantes, permitindo-nos olhar o passado recente e o presente da atividade, perspetivando o seu futuro e as necessidades associadas.

Entre 2005 e 2014 foram identificadas uma média anual de 106 empresas a operar neste setor¹⁰³, mantendo-se ativas, à data de dezembro de 2014, apenas 91. Em 2012 o setor empregava 35.718 trabalhadores, destacando-se que 10,8% das empresas tinham apenas um trabalhador e que as empresa de maior dimensão contavam cerca de 7.320 funcionários. Em 2014 destaca-se a tendência para 72% do pessoal de vigilância ativo estar concentrado nas 10 maiores empresas do setor¹⁰⁴.¹⁰⁵

O volume de negócios de 83 empresas ativas em 2012¹⁰⁶ ascendeu a um total de 630,7 milhões de euros. Há uma grande dispersão do volume de negócios, em média as empresas faturaram 7,6 milhões de euros, sendo que 50% das empresas faturaram um

¹⁰² Órgão de consulta do MAI - competências previstas no art.º 40.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio.

¹⁰³ Num total acumulado de 1059 empresas, com um desvio padrão de 7,7.

¹⁰⁴ Empresa mais numerosa com 6.168 funcionários.

¹⁰⁵ Cfr. RASP 2013 e 2014.

¹⁰⁶ Apenas 83 das 94 empresas ativas disponibilizam informações referentes à sua atividade, nomeadamente, trabalhadores e valores de vendas.

total de 561 mil euros. Entre 2006 e 2010 o volume de negócios aumentou cerca de 15,1%.¹⁰⁷

De acordo com os dados disponíveis, referentes a março de 2015, entre os 36.871 vigilantes ativos no setor, a média de idade é de 39,6 anos, sendo que 51,7% se enquadram no escalão etário dos 36 aos 55 anos, e 91% são do género masculino. No ano de 2013 é feita referência ao nível de escolaridade dos empregados no setor empresarial da segurança privada, sendo considerado inferior à escolaridade média da população portuguesa por conta de outrem no setor privado. A proporção de trabalhadores com mais do que o 9º ano de escolaridade era de 28%, enquanto para as restantes áreas do setor privado esta percentagem era de 40%.¹⁰⁸

No que concerne à remuneração, de acordo com dados de 2013, o vencimento de base é inferior em 22,8% (187,95€) relativamente às restantes áreas do setor privado. As restantes componentes incluídas no ganho mensal (remunerações extra e prestações regulares) diminuíram 23,8%, face a 2010, enquanto nos restantes setores houve um aumento de 3,1%.¹⁰⁹

À data de 31 de dezembro de 2014, as 91 entidades prestadoras de serviços de segurança privada eram titulares de 134 alvarás, e as 45 entidades com serviços de autoproteção eram titulares de 51 licenças. Dos 33 pedidos submetidos ao longo do ano de 2014, foram apenas emitidas 6 autorizações de formação^{110,111}.

Em 2014 encontravam-se registados 36.871 vigilantes ativos e 23.969 vigilantes inativos (não vinculados a entidade prestadora de serviços de segurança privada, mas

¹⁰⁷ Cfr. RASP 2013.

¹⁰⁸ Cfr. RASP 2013 e 2014.

¹⁰⁹ Cfr. RASP 2013.

¹¹⁰ Decorrente da entrada em vigor da Portaria n.º 148/2014, de 18 de julho, a partir de 16 de outubro, deixaram de ter validade as 76 autorizações de formação de segurança privada emitidas ao abrigo dos anteriores regimes jurídicos. Desde março de 2015, este número de autorizações subiu já para 21 entidades, com 66 espaços de formação averbados.

¹¹¹ Cfr. RASP 2014, pp 15-19.

cujos cartões profissionais ainda se encontravam dentro do respetivo período de validade).¹¹²

Numa análise à evolução do número de vigilantes ativo desde o ano de 2005 (figura 2), podemos constatar uma média de 38.103 elementos/ano, atingindo um limite máximo em 2010 (mais 8% que a média anual) e um limite mínimo em 2005 (menos 10% que a média anual). Neste contexto os números de 2014 colocam-nos 3% abaixo da média anual, registando-se no período de 9 anos em análise um desvio de padrão de 2142.¹¹³

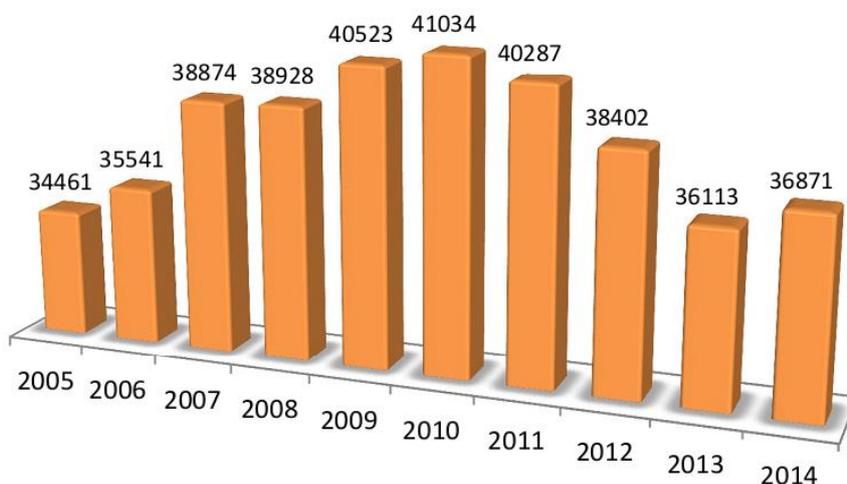


Figura 2- Pessoal de vigilância ativo. Fonte RASP 2014.

No âmbito da função de Diretor de Segurança, em 2013 foram emitidos 208 cartões, dos quais 121 profissionais se encontram efetivamente a exercer funções em empresas de segurança.¹¹⁴

Em 2012 o Departamento de Segurança Privada da PSP definiu três pilares fundamentais da sua atividade:¹¹⁵

- Garantir a proteção de direitos fundamentais como a vida e a integridade física, conservando no Estado o monopólio da violência legítima, vincando a distinção entre segurança pública e segurança privada;

¹¹² Cfr. RASP 2012 a 2014.

¹¹³ Cfr. RASP 2014.

¹¹⁴ Cfr. RASP 2014.

¹¹⁵ Cfr. RASP 2012.

- Assegurar a qualidade dos serviços prestados e a responsabilização pela violação de direitos e bens fundamentais;
- Criar condições para o desenvolvimento de um mercado competitivo, assente num quadro mínimo de padrões éticos e autorreguladores, em referenciais de qualidade de formação e profissionalização dos serviços que constituem o setor.

O RASP 2012 destacou o papel da fiscalização neste setor, atribuindo-lhe uma importância fundamental para tornar a atividade eficaz, recomendando a promoção de práticas concertadas entre as várias entidades com competência de fiscalização.¹¹⁶

Se por um lado, em 2013, foram cancelados 9.357 cartões profissionais, nomeadamente por: caducidade do cartão; indeferimento do pedido de renovação; falta de requisitos legais; cassação do cartão em resultado de decisão judicial; ou inibição do exercício da atividade em resultado de sanção acessória em processo de contraordenação. Por outro lado, em 2014, apesar de terem sido cancelados ou indeferidos apenas 54 pedidos para cartões profissionais, verificou-se um aumento exponencial de situações irregulares na instrução dos pedidos de emissão/renovação dos cartões profissionais, nomeadamente por: falsificação de certificados de formação profissional, certificados de habilitações e fichas de aptidão médica; apresentação de fichas de aptidão médica, subscritas por médico sem especialidade de medicina do trabalho; e apresentação de certificados de registo criminal com averbamento de crimes dolosos.¹¹⁷

Entre as infrações mais verificadas durante o ano de 2014, destaca-se, no âmbito criminal, o exercício da atividade sem ser titular de cartão profissional (33%), no âmbito contraordenacional, a não aposição do cartão profissional de forma visível (25%).¹¹⁸

¹¹⁶ Cfr. RASP 2012.

¹¹⁷ Cfr. RASP 2013 e 2014.

¹¹⁸ Cfr. RASP 2014.

Da análise dos Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI) decorrem também dados importantes para o setor da segurança privada.

O RASI do ano de 2013 destacou o aumento da violência no setor, tanto no desempenho das funções de segurança como na resolução de conflitos com concorrentes, referindo que a prática de atividades ilegais neste setor continua a assumir um papel relevante para a segurança interna, nomeadamente, por ser permeável a grupos criminosos de natureza muito diversa, com ligações a atividades de extorsão, tráfico de estupefacientes, comércio ilegal de armas, auxílio à imigração ilegal e tráfico de seres humanos e lenocínio. Alertou ainda que a “incorporação de capitais de origem ilícita (...) tem o potencial de criar distorções de concorrência neste setor, prejudicando as empresas de segurança privada que atuam exclusivamente dentro da legalidade”¹¹⁹.

O RASI do ano de 2014 relevou o papel da segurança privada ilegal no tráfico e comércio ilícito de armas, especialmente ao nível dos estabelecimentos de diversão noturna.¹²⁰

O facto do novo RJSP ser ainda, relativamente, recente, nomeadamente porque exigiu um conjunto de regulamentações posteriores, motivou um elevado esforço de adaptação de todos os envolvidos, entidades públicas e privadas. O maior impacto do novo regime sentiu-se na área da formação profissional¹²¹, no entanto, o menor número de fiscalizações efetuadas e o aumento do volume de infrações detetadas é revelador de que o processo de adaptação e esclarecimento está ainda em curso.¹²²

Da análise dos RASP entre os anos de 2005 e 2014¹²³, destaca-se o facto de grande parte das recomendações tirem vindo a ser colmatadas ao longo dos anos. Por

¹¹⁹ Cfr. RASI 2013, páginas 29 e 30.

¹²⁰ Cfr. RASI 2014, página 10.

¹²¹ Cfr. Portaria n.º 148/2014, de 18 de julho - determinou a caducidade das autorizações emitidas ao abrigo do regime anterior.

¹²² Cfr. RASP 2014.

¹²³ Para mais informação: <http://www.psp.pt/Pages/segurancaprivada/ConselhoSegurancaPrivada.aspx>

regulamentar continua a atividade de detetive privado, uma questão que tem vindo a ser repetidamente identificada ao longo dos anos.

Importa ainda realçar a constatação do Conselho de Segurança Privada de que persistem “fenómenos criminais e contraordenacionais associados à segurança privada, designadamente ao trabalho não declarado”.¹²⁴

O estudo elaborado pela Accenture (2006, pp. 4, 114), no âmbito da racionalização de estruturas da GNR e da PSP, efetuado no contexto da 2ª fase do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, aconselhou ao empenhamento de militares da GNR e da PSP em tarefas que são desempenhadas por empresas de segurança privada, como forma de redução de despesas e de rentabilização de militares e agentes que não tenham condições para desempenhar funções operacionais, numa lógica de otimização de recursos.

O relatório do IPRI (Lourenço, et al., 2006, pp. 28-40), no âmbito do estudo de racionalização de estruturas da GNR e da PSP, aconselha à adoção de um novo modelo de segurança interna, envolvendo um maior número de atores e assente na existência de um elemento central, o SG SSI. Estes atores seriam chamados a participar de forma integrada, na resolução de problemas e incidentes de segurança, de acordo com a sua natureza e âmbito, incentivando-se ao desenvolvimento de parcerias orientadas para a redução de riscos e prevenção de ameaças, partilhando um conceito alargado de segurança.

O relatório do Instituto aconselha a integrar as organizações de domínio privado, como as empresas de segurança privada ou os guardas-noturnos, no novo SSI, a par de outros sistemas e subsistemas nacionais, como a defesa nacional, o sistema de informações, a segurança aeronáutica, a segurança marítima, a emergência médica, o sistema de justiça penal, a autoridade de segurança alimentar e económica, a segurança rodoviária e de transportes, e a segurança ambiental. Incentiva também a fazer interagir de forma próxima as áreas de *security* e de *safety*, como as forças

¹²⁴ Cfr. RASP 2014.

policiais, a proteção civil e os bombeiros, bem como a articular as instituições de âmbito nacional e local, como as FS e as polícias municipais, e interligar os sistemas policial, fiscal, aduaneiro e judiciário, como acontece, por referência, na União Europeia (Lourenço, et al., 2006, pp. 71-73).

Questões associadas

A par da tomada de consciência de que a atividade de segurança privada poderá exigir melhor fiscalização e controlo, atendendo à relatada permeabilidade a grupos criminosos, acresce o facto de as atividades praticadas pelas FS sob a figura do “serviço gratificado ou remunerado” carecerem de análise e normalização.

A Lei Orgânica da GNR¹²⁵ e da PSP¹²⁶ vem definir que estas FS, “sem prejuízo do cumprimento da sua missão”, podem “prestar colaboração a outras entidades públicas ou privadas que a solicitem, para garantir a segurança de pessoas e bens ou para a prestação de outros serviços, mediante pedidos concretos que lhe sejam formulados, os quais serão sujeitos a decisão caso a caso.” A PSP e a GNR possuem regulamentação interna sobre os critérios de execução deste tipo de serviços.¹²⁷

Por regra, estes serviços traduzem-se no emprego de elementos de segurança pública, para além do seu período normal de serviço diário, em situações que não são da responsabilidade direta das suas instituições, nomeadamente por estarem fora do domínio da segurança pública, como o são, por exemplo, atividades desportivas ou eventos recreativos de iniciativa privada.

Apesar do enquadramento legal e institucional, parece discutível que elementos das FS garantam segurança à porta de ourivesarias, talhos, lojas de roupa e supermercados, entre outros, em missões que, aparentemente, estão no domínio da

¹²⁵ Cfr. N.º 1 do art.º 18º da Lei 63/2007, Diário da República, 1.ª série N.º 213 – 6 de novembro de 2007.

¹²⁶ Cfr. N.º 1 do art.º 16º da Lei 53/2007, Diário da República, 1.ª série N.º 168 – 31 de agosto de 2007.

¹²⁷ Para mais informação consultar: Regulamento de Serviços Remunerados da PSP; Circular de Regime de Serviço Remunerado da GNR; Portaria n.º 289/2012, de 24 de setembro, atualizada pela Portaria n.º 68/2014, de 13 de março. Apesar do termo gratificado e remunerado ser utilizado de forma indistinta em diversos fóruns, nesta investigação optámos por utilizar o termo remunerado, por ser este o conceito referido quer na Lei Orgânica da PSP e da GNR, quer nas respetivas regulamentações internas.

segurança privada. Entre outros problemas com reflexos ao nível interno das FS, a questão parece não só remeter-nos, novamente, para o direito constitucional à segurança, como ter associadas algumas indefinições: não será uma obrigação do Estado garantir as condições necessárias para que as empresas abertas ao público possam exercer a sua normal atividade e os consumidores exercer a sua liberdade de circulação em segurança(?); onde termina o espaço de atuação das FS e começa a atividade de segurança privada(?); não serão alguns destes serviços remunerados exemplos claros de situações que deveriam estar entregues à segurança privada(?); por que razão os critérios de decisão sobre os serviços remunerados que devem e não devem ser executados não estão definidos ministerialmente(?), estabelecendo os critérios para todas as FS. Estas são algumas dúvidas que, podendo não ter resposta consensual, revelam fragilidades do sistema, carecendo de reflexão e harmonização, olhando à parte que são as FS e ao todo que é a área da segurança interna.

A título de exemplo, qual deverá ser a resposta de um elemento de polícia em “serviço remunerado” à porta de um supermercado, caso ouça um pedido de ajuda numa rua perto do local onde se encontra? É lógico que deverá acorrer de imediato à situação, em vez de chamar via rádio uma patrulha mais próxima e aguardar a sua chegada. Imagine-se ainda que, neste espaço de tempo em que o agente se ausentou do local de prestação do serviço de remunerado, o supermercado é assaltado. Várias questões surgem novamente associadas: de quem é a responsabilidade(?); quais são as expectativas do proprietário do supermercado ao contratar o elemento das FSS(?); qual o comportamento exigido ao elemento de polícia nesta circunstância(?); que impacto tem este aparente “conflito de interesses” na credibilidade das FS(?).

No que diz respeito ao patrulhamento aos “*mass private property*”¹²⁸, espaços privados de acesso público como o são os grandes centros comerciais, se por um lado falamos de um espaço de natureza privada, não podemos esquecer que o acesso é, por regra, livre e não condicionado, acolhendo diariamente, na maioria dos casos, um

¹²⁸ Para mais informação consultar: (Bayley & Shearing, 1996); (Bayley, 1997); (Wakefield, 2005) (Robert, 1999).

volume de visitantes na ordem dos milhares de pessoas¹²⁹. A questão inerente é saber se estes espaços, genericamente muito semelhantes a verdadeiros espaços públicos em termos de movimento de pessoas e circulação de bens, devem ou não, sem pôr em causa as atividades de segurança privada desenvolvidas pelo titular do espaço, ser patrulhados em regime geral por uma força pública.

Segundo Robert (1999, pp. 215, 216) a problemática dos “*mass private property*” pode estender-se a um leque de espaços muito abrangente, como o são os transportes públicos coletivos, os estádios de futebol, os hospitais ou as universidades, nomeadamente face aos novos desafios de (in)segurança que, para o autor, tornaram quase impercetível a distinção entre os critérios de definição do espaço privado e público que estão na base do emprego da polícia pública e da responsabilidade do proprietário.

O novo RJSP mantém de forma expressa, uma lógica dupla de subsidiariedade e complementaridade da segurança privada (cfr. art. °1), o que, numa primeira abordagem, tendo por base a origem da palavra, apela por um lado a uma atividade que “vem em apoio de, que reforça”¹³⁰, e por outro contribui para “tornar completo”¹³¹.

Segundo D. Pereira (2014, p. 116), a segurança privada “ainda que esta tenha uma actuação subsidiária no que concerne à segurança pública no domínio da prevenção criminal lato sensu (...) é cada vez mais uma extensão da segunda, complementando-a”, assumindo um papel de colaborador informal da segurança interna.

O princípio de complementaridade aporta menos dúvidas, uma vez que aponta a uma lógica de diferenciação. Por analogia a um puzzle, setor público e privado da

¹²⁹ No ano de 2011 o centro comercial Colombo teve cerca de 25 milhões de visitantes. Apesar de os “*mass private property*” serem locais privados e, por isso, poderem ser de acesso condicionado, a gestão do negócio é efetuada, por opção, com base numa lógica diária de livre acesso, sem controlo de entradas ou outros condicionamentos. http://www.sonaesierra.com/pt-PT/pressroom/news/2011/1453/Centro_Colombo_eleito_Melhor_Centro_Comercial_em_Portugal_pela_segunda_vez_consecutiva.aspx, consultado em 31 maio 2015.

¹³⁰ Cfr. <http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/subsidi%C3%A1rio>.

¹³¹ Cfr. <http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/complementar>.

segurança constituem-se como peças autónomas que, apesar de diferenciadas na forma e na atuação, são determinantes para o quadro final da segurança.

O princípio de subsidiariedade está associado, desde logo, ao estipulado no art.º 5º do Tratado da União Europeia (TUE), definindo que a UE “intervém apenas se e na medida em que os objetivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros” (União Europeia, 2010).

Neste sentido, “o princípio da subsidiariedade pretende determinar o nível de intervenção mais pertinente nos domínios de competências partilhadas entre a UE e os países da UE”. Ou seja, a intervenção da União, a nível europeu, nacional ou local, ocorre apenas se, em virtude das dimensões ou efeitos da ação pretendida, “estiver em condições de agir de forma mais eficaz do que os países da UE nos seus respetivos níveis nacional ou local”, ao abrigo das competências que lhe são atribuídas pelos Estados-Membros, fora desse âmbito cabe a cada Estado agir. Esta lógica está muito associada aos princípios da proporcionalidade e da necessidade, pressupondo que a ação da UE não deve exceder o necessário para alcançar os objetivos em questão.¹³²

A CRP faz referência ao princípio da subsidiariedade em dois momentos, no âmbito da autonomia das autarquias e da descentralização, sob a epígrafe de “Estado Unitário” (cfr. art.º 6º n.º 1), e no âmbito das relações internacionais, sob esta mesma epígrafe (cfr. art.º 7º n.º 6).

Relativamente ao princípio da subsidiariedade no âmbito específico da segurança privada, o Supremo Tribunal de Justiça refere “a primazia do Estado” no domínio da segurança, destacando o reconhecimento do setor privado “mas com carácter subsidiário em relação aos estaduais, não abdicando o Estado de controlar e fiscalizar as condições que assegurem a idoneidade e licitude dos serviços”.¹³³

¹³² Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3Aai0017>, <http://www.parlamento.pt/europa/Paginas/PerguntasFrequentes.aspx#6>, consultados a 30 de novembro de 2015.

¹³³ Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 7/2006.

No que concerne aos princípios da complementaridade e subsidiariedade da segurança privada, importa ainda destacar o cuidado do legislador em não seguir o mesmo caminho com a Polícia Municipal, restringindo a atividade desta polícia de forma expressa, em sede de CRP (cfr. art.º 237º n.º 3), referindo que “cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais”.

Neste âmbito, Castro (2003, pp. 254, 255; 2007, pp. 137-155) refere que a lógica de “cooperação” expressa na CRP “pretendeu marcar uma diferença de tratamento entre a generalidade das matérias atribuídas às autarquias locais e o caso das matérias de polícia”. Assim, apesar de o conceito geral de subsidiariedade permitir que os interesses locais da população possam ser genericamente desenvolvidos de forma autónoma ou em cooperação com o poder central ou regional (descentralização administrativa), assumindo-se que “a estrutura organizatória superior só desempenha funções que as estruturas mais pequenas não possam cumprir da mesma forma ou de forma mais eficiente”, a supramencionada menção expressa na lei fundamental às polícias municipais (cfr. art.º 237º n.º 3, “cooperam”), leva-nos concluir que, em matéria de polícia, os municípios não usufruem de “um campo de atuação próprio e exclusivo, nomeadamente em matéria de segurança interna”.

Ainda relativamente ao princípio da subsidiariedade, no âmbito da atuação das polícias municipais, a Assembleia da República veio esclarecer que quando os “órgãos de polícia municipal, no exercício dos seus poderes de autoridade, directamente verifiquem o cometimento de qualquer crime podem proceder à identificação e revista dos suspeitos no local do cometimento do ilícito, bem como proceder à sua imediata condução à autoridade judiciária ou ao órgão de polícia criminal competente”, considerando esta disposição uma manifestação da natureza complementar e subsidiária da atuação da polícia municipal relativamente às forças e serviços de segurança.¹³⁴

¹³⁴ Cfr. Parecer da Assembleia da República nº 28/2008, de 12 de agosto.

Num estudo realizado nos EUA sobre a evolução do setor da segurança privada, E. Joh (2006, pp. 358, 359) verificou que o desenvolvimento do projeto presidencial da “*homeland defence*”, com vista a conjugar os esforços de todas as entidades relacionadas com a área da segurança nos EUA, veio traduzir a necessidade já antiga de alinhar capacidades entre diferentes setores da segurança, como o são a sua dimensão pública e privada. A autora concluiu que, apesar da sociedade americana ter olhado para o setor da segurança privada de forma diferente ao longo dos anos, as parcerias entre o setor público e privado são inevitáveis.

Para E. Joh (2006, pp. 360-389) terá sido a incapacidade do Estado para estar presente de forma efetiva em algumas regiões dos EUA, como o “velho-oeste”, que abriu portas ao setor privado da segurança, muito associado às empresas de caminhos-de-ferro do século XIX. Para a autora foi o papel do setor privado, nomeadamente face ao seu empenhamento para manter a lei e a ordem em situações de greves e disputas laborais, que desprestigiou este setor, associando-os aos interesses corporativistas dos empresários. A partir da segunda metade do século XX e, sobretudo, na transição para o século XXI, as parcerias público-privadas na área da segurança ganharão dimensão e reconhecimento público, passando a ter um papel determinante para a segurança coletiva, inevitavelmente associada a uma especial capacidade de controlo e permanente atenção dos governos.

Para Forst (2007, p. 1088), importa reconhecer que o setor privado tem sabido reagir ao aumento do crime e da informação, possibilitando mecanismos renovados de segurança a quem os pode pagar, sem esperar pela resposta pública. O aparecimento de vigilantes contratados, de portas de segurança, sistemas de controlo acessos, vigilância eletrónica e renovados modelos de arquitetura de segurança, refletem a opção do cidadão para frequentar locais de acesso controlado, locais onde, tendencialmente, se sentem mais seguros.

Atualmente, o crescimento do setor da segurança privada não conhece fronteiras rígidas ou claramente definidas, sendo o risco de construção de um Estado securitário, onde tudo é segurança, apontado pelos críticos da expansão do setor como uma

fragilidade grave. Na realidade portuguesa, por um lado, a privatização de atividades de investigação criminal e de detetives privados tende a estar ainda distante, por outro, é reconhecido que estas, apesar de não regulamentadas, são desempenhadas por vários profissionais, legalizadas perante a cobertura de outras atividades¹³⁵.

Para E. Joh (2004, pp. 67-72) as instituições de segurança pública devem olhar para o setor de segurança privada como parceiros, numa lógica de coprodução, uma vez que, apesar da responsabilidade primária pela segurança dos cidadãos continuar entregue ao Estado, “*cops can’t do it alone*”¹³⁶. Para a investigadora, a aposta na prevenção é uma área comum à esfera pública e privada da segurança, onde cada um pode ocupar o seu espaço, com vantagens para ambos ao nível da partilha de meios técnicos e de informação, nos termos legais.

Para o Grupo de Reflexão Estratégica sobre a Segurança Interna (GRESI¹³⁷), o SSI deve, de uma forma simples e integrada, assegurar uma intervenção coordenada entre as FSS, a proteção civil, a emergência médica, as autoridades judiciais e o setor privado da segurança. Neste sentido, o grupo apresentou uma proposta de redefinição do SSI¹³⁸, integrando as diferentes entidades por níveis de intervenção, entre o nível considerado político/estratégico (nível de topo), e o nível de policiamento de proximidade/local (nível de base), sendo neste último integradas as FSS, as Polícias Municipais e as empresas de segurança privada (Lourenço, et al., 2015, pp. 72, 86).

Neste contexto, Gouveia (2015a, p. 21) refere que os temas da segurança e as reformas da administração pública são, por regra, controversos, porquanto não assentam apenas em “considerações administrativas e financeiras, como igualmente em dimensões de foro político e ideológico sobre o papel que se quer atribuir às formações policiais”.

¹³⁵ Cfr. <http://www.adetectives.com>, consultado em 31 maio 2015.

¹³⁶ “A Polícia não consegue fazer isso sozinha”, tradução à letra, efetuada pelo autor.

¹³⁷ Constituído por: Nelson Lourenço (presidente), António Amaro, António Figueiredo Lopes, Jorge Bacelar Gouveia, José Conde Rodrigues, Manuel Lisboa, Nuno Severiano Teixeira.

¹³⁸ O modelo proposto é apresentado no Apêndice F.

Certo é que já nas palavras de Caetano (1968) se adivinhava a necessidade de transformar o bem-estar comum num projeto verdadeiramente coletivo: “todos não somos de mais para continuar Portugal”.

4.3 - Síntese conclusiva

A base da legitimidade formal das atividades de segurança é a CRP, enquanto lei fundamental do Estado de Direito.

Neste contexto, a segurança surge como um direito dos cidadãos e uma tarefa fundamental do Estado, onde a atividade de polícia, nos termos e limites da lei, assume um papel determinante, estendendo a sua atuação a áreas de natureza social e bem-estar coletivo, cada vez mais dinamizadas também por entidades privadas.

O percurso da segurança privada em Portugal tem três décadas, marcadas por progressivos ajustamentos ao regime legal, que reconhecem a atividade como subsidiária e complementar das autoridades públicas, orientada para a proteção de pessoas e bens no âmbito da prevenção criminal.

O RJSP prevê a atuação em espaços “públicos ou privados, de acesso vedado ou condicionado ao público”, sendo a atividade regulada através da emissão de alvará, licença ou autorização, vinculando os funcionários ao segredo profissional e os serviços a requisitos de segurança obrigatórios. Destaca-se a proibição de atividades que conflituem com as competências exclusivas das autoridades judiciárias ou policiais, coloquem em causa direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, bem como o facto da legislação nacional não atribuir a nenhuma empresa de segurança privada qualquer estatuto de autoridade pública, equiparando os direitos dos seus funcionários aos dos demais cidadãos, acrescidos de alguns deveres especiais.

A permeabilidade do setor privado à atuação de grupos criminosos de natureza diversa e à incorporação de capitais de origem ilícita são, a par de questões como a figura do “serviço remunerado” nas FS e a segurança aos “*mass private property*”, evidências da necessidade de regulação e fiscalização do setor empresarial.

O peso do setor privado empresarial na sociedade é inequívoco, nomeadamente face ao volume de negócio¹³⁹ e número de recursos humanos empregados¹⁴⁰. Este setor crescimento surge por necessidade do setor público e mérito dos parceiros privados, não conhecendo limites ou fronteiras claramente definidas, além do reconhecido risco de construção de um Estado securitário.

¹³⁹ Total de 630 milhões de euros entre os anos de 2005 e 2014.

¹⁴⁰ Máximo de 41.034 vigilantes no ano de 2010 – GNR e PSP totalizavam 45.486 elementos de polícia no ano de 2010 (Apêndice E).

CAPÍTULO V

Quadro global

uma análise integrada das perspetivas

“Ao separarmos a parte do todo, não só descontextualizamos a parte como alteramos também o todo. O todo torna-se diferente porque passa a estar constituído sem a parte que lhe foi retirada, o que levará a ajustamentos, novos equilíbrios e compensações”

L. Lourenço & Ilharco¹⁴¹

¹⁴¹ Cfr. (L. Lourenço & Ilharco, 2007)

5. QUADRO GLOBAL: uma análise integrada das perspetivas

No quinto capítulo iremos concentrar-nos na análise das entrevistas realizadas, confrontando-as, na parte aplicável, com os dados decorrentes da informação recolhida nos capítulos dois, três e quatro desta investigação.

Desta análise integrada, pretende-se deixar pistas suficientemente claras para as questões derivadas apresentadas, com vista a contribuir de forma determinante para a última etapa deste percurso, as conclusões, nomeadamente, a resposta à questão central.

Neste sentido, esta terceira etapa será organizada de acordo com a sequência lógica das questões derivadas, sem prejuízo de, oportunamente, se estabelecerem pontos de contacto e considerações com outras temáticas, direta ou indiretamente associadas.

5.1 - Binómio Liberdade e Segurança

O carácter estruturante da segurança e a sua contribuição para assegurar os direitos liberdades e garantias dos cidadãos, enquanto pilares do Estado de Direito Democrático é inquestionável. A própria história fez nos acreditar que não há Democracia sem Liberdade, nem Liberdade sem Segurança, promovendo a segurança, na sua dimensão objetiva e subjetiva, como elemento determinante para a paz social, a preservação de um ambiente de legitimidade e de confiança no Estado, o desenvolvimento económico e o bem-estar em geral.

O fenómeno da globalização, associado ao *boom* tecnológico e à lógica de sociedade em rede, quebrou a ilusão de invulnerabilidade, potenciando uma espécie de contágio que se faz sentir nos meios urbanos, rurais e rurbanos, espaços cada vez mais próximos e sem fronteiras. Esta permanente partilha de informação e conhecimento tem um impacto crescente na qualidade de vida e saúde dos cidadãos, afetando a forma como percebem a segurança, por um lado, e a sua liberdade, por outro.

A componente emocional da insegurança, centro de gravidade do fenómeno do terrorismo, tem revelado afetar os comportamentos dos cidadãos, do decisor político e do legislador, assumindo-se como um dos elementos que mais condiciona a liberdade individual dos cidadãos e um dos maiores desafios da atualidade.

Neste enquadramento de modernidade, os cidadãos e a sociedade têm-se tornado menos tolerantes às dificuldades e limitações do Estado e das FSS, exigindo respostas adequadas, em capacidade e oportunidade, para as suas necessidades de insegurança.

Perante uma realidade crescentemente complexa, global e interdepende, a resolução dos novos desafios à segurança não poderá deixar de considerar uma humanização do conceito. Neste sentido, importa atender ao necessário equilíbrio entre liberdade e segurança, destacado desde a Constituição de 1822, assumindo que “Todos têm direito à liberdade e segurança” (cfr. art.º 27 da CRP).

Nesta lógica recursiva, liberdade e segurança surgem, em si mesmas, como o início e o fim de um processo dinâmico, seguindo um modelo de circularidade que dificilmente se encerra. O modelo social e político vigente, característico das sociedades contemporâneas ocidentais, só existe com liberdade e segurança, não como perspectivas antagónicas mas como elementos essenciais da vida em sociedade, numa espécie de equilíbrio permanente centrado no cidadão.

A expressão tradicional “a nossa liberdade termina quando começa a liberdade dos outros” revela que a liberdade de cada um é relativizada pela liberdade de todos, sustentando, por referência ao conceito de “contrato social” e de “estado natureza”, o porquê da liberdade ser condicionada pelo Estado. Neste sentido importa relevar que o conceito de liberdade dificilmente poderá ser absoluto. Por isso Durkheim refere que “eu não condeno um ato porque ele é um crime, ele é um crime porque eu o condeno” (Thompson, 2004, p. 25).

Neste quadro de modernidade o Estado sobrevive a novas necessidades, adapta-se, aderindo a reconfigurados conceitos e instrumentos de gestão, continuando, apesar da tendência para uma menor intervenção direta, a assumir-se como um ator

preponderante na qualidade de prestador, dinamizador e regulador da atividade de segurança.

A tendência para se considerar necessário apostar numa política alargada de segurança, ao nível internacional, nacional e local, abrangendo as componentes de *safety* e *security*, suporta a perceção de Lourenço (2013b, 2015) de alargamento a novos domínios, atores, objetos e instrumentos da segurança. Neste alinhamento, destaca-se também a referência de Mulgan (2005) à necessidade da atividade do Estado criar valor em três eixos principais, resultados, serviços e confiança, por forma a evitar reagir de acordo com os acontecimentos do momento, valorizando uma política de soberania responsável.

A falta de uma estratégia global nas políticas de segurança dos últimos 30 anos em Portugal, evidenciada, para alguns autores, por uma linha de descontinuidade e meras convicções de oportunidades, pouco alinhadas com as reais necessidades de segurança dos cidadãos e com as atuais exigências de eficácia e eficiência, abrem a porta a um reposicionamento onde o cidadão e as dinâmicas de parceria público-privadas tendem a assumir uma crescente centralidade.

Apesar de consensual que a dimensão privada da segurança tem crescido na medida das necessidades de segurança dos cidadãos e da sociedade, reconhecendo-se o envolvimento do cidadão e do setor empresarial em três áreas de atuação principais (ao nível do domínio de acesso restrito, acesso condicionado e livre acesso), importa destacar que, tendencialmente, o papel dos cidadãos tem assumido em Portugal pouca preponderância. Olhando às referências bibliográficas consultadas e, sobretudo, às entrevistas efetuadas¹⁴², o cidadão surge tendencialmente numa perspetiva de cliente/consumidor de segurança, afastada de uma lógica de coprodução.

O binómio liberdade e segurança tende a estar ainda associado a um conjunto de obstáculos e/ou preconceitos que decorrem da falta de credibilidade do setor,

¹⁴² Consultar questão n.º 2 - “papel do cidadão e enfoque no setor empresarial na atividade de Segurança Privada” –Apêndice C.

consoante os autores os considerem barreiras reais, problemas a resolver ou resistências à mudança. Neste sentido, destaca-se a necessidade de questionar as políticas de segurança pública e o maior ou menor espaço concedido ao mercado de segurança privada, reduzindo ao mínimo o risco de inversão dos direitos humanos inerente à substituição do tradicional Estado Social por um Estado de Segurança, onde tudo é, simultaneamente, origem e consequência do medo e permanente necessidade de segurança.

A opção pelo alargamento dos atores de segurança comporta diferentes perspetivas e impactos: do ponto de vista da segurança, promove maior prevenção; do ponto de vista da equidade, tende a favorecer as comunidades de classe média e alta, face à sua capacidade para pagar serviços de segurança privada; do ponto de vista dos direitos humanos, dificulta o controlo formal, tendendo a tornar-se mais intrusiva e propícia a mecanismos de controlo informal; do ponto de vista democrático, a orientação do setor privado para o lucro tende a desalinhar as atividades de segurança das reais necessidades de alguns cidadãos.

Permanentemente associado aos receios da abertura da segurança ao setor privado, continua a estar a consciência de que existe um lado clandestino da segurança privada, onde se fomenta uma espécie de política de “vigilantismo” que fragiliza e descredibiliza o setor, pelo reforço do ciclo de violência e o aumento da exposição dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Olhando ao passado recente de crise financeira em Portugal, importa assumir que, por necessidade, as dificuldades podem exigir reduzir despesas, tornar os processos eficazes e mais eficientes, corrigir erros e superar obstáculos, no entanto, elas não devem permitir ceder a uma efetiva crise de valores, de princípios e de Direitos Liberdades e Garantias.

Esta crescente centralidade do fenómeno de (in)segurança surge, para além de um desafio de resultados (eficácia) e de gestão de meios (eficiência), como um desafio

de credibilidade e de confiança nas FSS e no Estado, indispensável a uma maior participação cívica dos cidadãos, numa lógica de coprodução da segurança.

Neste quadro de elevada responsabilidade que aporta à gestão do binómio liberdade e segurança, seguindo uma lógica de complexidade, importa destacar: por um lado que o elemento chave são as relações entre as entidades e cidadãos envolvidos no projeto de segurança, enquanto elos de ligação, pontes, mesmo que ocultas; por outro lado que o impacto das mudanças a introduzir deve contribuir tanto para a segurança e bem-estar dos cidadãos como para a sustentabilidade da vida em sociedade.

5.2 - Carácter subsidiário e complementar da Segurança Privada

O regime jurídico da segurança privada dá especial destaque à “função subsidiária e complementar da atividade das forças e serviços de segurança pública do Estado”, lógicas que encontram dúvidas de significado nos diversos atores da dimensão pública e privada da segurança.

Neste sentido, decorrente da análise das respostas às questões n.º 12¹⁴³ e 13¹⁴⁴ das entrevistas, foi possível apurar que a perspetiva de complementaridade se apresenta consensual, situação que já não se revê no conceito de subsidiariedade.

A lógica de subsidiariedade, tendo por base os resultados expressos na tabela 1, revela que 60% dos entrevistados considera a referência ao conceito no regime legal favorável, enquanto, de forma direta e indireta, 40% o considera desnecessário, dos quais 30% manifestaram dúvidas e incerteza na interpretação do conceito, com manifesta tendência para o aproximarem ou confundirem com o conceito de complementaridade.

¹⁴³ “Que sentido atribui à “função subsidiária” da Segurança Privada, face à atividade das forças e serviços de segurança pública do Estado? Acha que esta função tem, atualmente, tradução prática?”

¹⁴⁴ “Que sentido atribui à “função complementar” da Segurança Privada, face à atividade das forças e serviços de segurança pública do Estado? Acha que esta função tem, atualmente, tradução prática?”

5. Quadro global

O desafio da dimensão Público-Privada

Tabela 1- Sentido da função subsidiária da Segurança Privada

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 12											
Concorda (Segmento A.12.1)	X	X		X	X		X	X			60%
Apoio, rentabilização de recursos (Segmento A.12.2)	X	X		X	X		X	X			60%
Dúvidas e indefinição (Segmento A.12.3)			X						X	X	30%
Não concorda (Segmento A.12.4)						X					10%

Relativamente aos resultados expressos na tabela 2, destaca-se que todos os entrevistados concordam com a lógica de complementaridade.

Tabela 2- Sentido da função complementar da Segurança Privada

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 13											
Concorda (Segmento A.13.1)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100%
Competências e capacidades diferentes que se reforçam (Segmento A.13.2)	X	X	X	X	X	X		X		X	80%
Tem dúvidas que função seja efetiva (Segmento A.13.3)		X									10%

Neste contexto sai reforçada a ideia de diferentes competências, meios e capacidades (80%) que concorrem para a segurança, enquanto estado final desejado. Esta

perspetiva é reiterada por várias vezes pelos entrevistados, nomeadamente nas questões n.º 1, 8, 11, 12, 13, 19, 20 e 21.

Uma percentagem reduzida dos entrevistados (10%) levantou dúvidas quanto à lógica de complementaridade ser efetiva no terreno. Nesta abordagem, parece evidente que, apesar de ter um peso residual face à amostra, a experiência do entrevistado no setor privado e público da segurança, ao nível tático e operacional da segurança, condiciona a sua perspetiva da lógica de complementaridade, nomeadamente quando, para além da validação do conceito, se fala de efetividade no terreno. Esta dúvida, apesar de pouco significativa, está alinhada com o posicionamento na questão n.º 8 “Não há relação / não há preocupação em integrar, esforços”, e questão n.º 9, “Não há articulação, apenas perante necessidade”, onde teve uma adesão de 50%, parecendo não ser de desprezar também face aos 80% que na questão n.º 10 defenderam haver “desconfiança e/ou resistência” na relação entre os setores público e privado da segurança, e aos 40% que na questão n.º 6 consideram haver “desconfiança e preconceitos” entre os principais atores da dimensão pública e privada, fatores que, em rigor, tendem a condicionar a efetividade da lógica de complementaridade, em termos práticos e de forma consolidada no terreno.

A reflexão sobre estes conceitos contribui não só para a clarificação da relação entre o setor público e privado da segurança, como também para a delimitação de fronteiras de atuação, o que, em rigor, é um dos principais objetivos desta investigação

Em rigor, a divisão de posições manifestada pelos entrevistados perante a lógica de subsidiariedade e complementaridade, surge alinhada com as dúvidas que têm rodeado a sua aplicação à atividade da Polícia Municipal, face à ausência destes conceitos no texto legal que regulam a sua atividade e à opção pela referência expressa ao conceito de “cooperam” na lei fundamental (cfr. art.º 237º n.º 3 da CRP).

Olhando à origem do conceito de subsidiariedade e complementaridade, ao enquadramento da CRP e do TUE, importa analisar a sua aplicação à área da segurança privada. Por um lado, destaca-se que a lógica de subsidiariedade diz

respeito a uma atuação em apoio de uma entidade com competências partilhadas, devendo atuar o nível considerado mais adequado, privilegiando-se a realização da tarefa ao nível mais baixo (princípio da descentralização). Por outro lado, destaca-se que a lógica de complementaridade diz respeito a uma atuação que completa a ação de outra entidade, pressupondo-se, por isso, competências e capacidades diferenciadas.

Importa ainda referir a proximidade da lógica de subsidiariedade aos princípios da necessidade e proporcionalidade, devendo o apoio ser apenas o essencial e na forma adequada, implicando competências partilhadas, coordenação e hierarquia de emprego dos meios. Neste contexto, fará sentido que o setor privado seja empregue em situações de ameaça reduzida (e, no limite, ameaça moderada) e risco residual (e, no limite, risco baixo), apenas no âmbito da prevenção situacional, podendo colmatar insuficiências mas em momento algum substituir as FSS, por não ter associado qualquer estatuto de autoridade pública.¹⁴⁵

É curioso verificar que tanto no discurso de abertura de Conferência de Segurança Privada organizada pela APSEI¹⁴⁶ (novembro de 2015) como na nota do presidente da AES no respetivo *site*, intitulada “O papel da Segurança Privada na Segurança Interna”, apenas é destacada a função complementar da segurança privada.¹⁴⁷

5.3 - Pontos de contacto e zonas de conflito entre o setor público e privado da segurança

A distinção entre a dimensão pública e privada da segurança é um dos aspetos centrais desta investigação. Neste sentido, tendo por base os resultados expressos na tabela 3, decorrente das respostas à questão n.º 8¹⁴⁸, foi possível apurar que a distinção de base é de natureza legal (80%), seguida pelo critério financeiro (50%), quem suporta as

¹⁴⁵ Avaliação da ameaça e classificação do risco de acordo com o PCCCOFSS.

¹⁴⁶ Inspetor Eurico Silva do IGAI

¹⁴⁷ Para mais informação consultar: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLFZX72yR6vePrBrv5g50FYcnvVMnwtIYe> <http://aes-empresasdeseguranca.com/o-papel-da-seguranca-privada-na-seguranca-interna/>

¹⁴⁸ “Como distingue a dimensão pública e privada da segurança?”

despesas, o Estado (dimensão pública) ou o particular (dimensão privada), sendo que uma parcela significativa (40%) considera não haver, na prática, uma clara diferenciação.

Tabela 3- Distinção da dimensão pública e privada da segurança

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 1											
Caráter interventivo/reactivo, Ordem Pública (Segmento A.1.1)	X			X			X		X	X	50%
Controlo de acessos e vigilância, prevenção e dissuasão (Segmento A.1.2)	X		X	X				X		X	50%
Fator económico e financeiro (Segmento A.1.3)	X			X	X			X		X	50%
Quadro legal em vigor (Segmento A.1.4)	X	X	X		X	X		X	X	X	80%
Indiferenciação prática (Segmento A.1.5)	X	X					X			X	40%
Soberania e autoridade de Estado (Segmento A.1.6)	X	x			X	X	X	X			40%
Espaço público vs privado e/ou acesso condicionado (Segmento A.1.7)										X	10%
Interesse de todos vs alguns (Segmento A.1.8)										X	10%

A distinção pelo critério do interesse, de todos ou de apenas alguns, e do espaço de atuação, espaço público ou privado, recorrentemente apontado como um dos critérios de diferenciação entre os setores públicos e privado da segurança, sai claramente fragilizada, tendo uma representatividade mínima (10%).

Numa perspetiva executiva, para além dos critérios distintivos de base, a dimensão pública surge mais aproximada de um carácter interventivo ou reativo, no âmbito da manutenção e reposição da ordem pública (50%), e do exercício da soberania e autoridade de Estado (40%), enquanto a dimensão privada surge mais associada ao controlo de acessos e vigilância, prevenção e dissuasão.

Nesta análise, as perspetivas dos entrevistados do setor público e privado, do nível estratégico e operacional, revelaram-se muito semelhantes, destacando-se apenas a valorização dos fatores soberania e autoridade de Estado pelo nível estratégico, face ao nível operacional.

Em suma, sai reforçada a lógica de constitucionalização da segurança, natureza legal, e fator financeiro associado, numa lógica de quem suporta os custos, por um lado, e de sustentabilidade do negócio, por outro.

De modo geral, a atividade do setor privado surge enquadrada no conceito de prevenção situacional, vigilância e dissuasão para minimizar o risco, deixando de fora o garante da lei e da ordem. Neste contexto, a sua atividade tende a enquadrar-se tanto no domínio restrito, como no domínio condicionado ou de livre acesso, devendo a presença de recursos humanos e tecnológicos de segurança privada, senão libertar elementos de polícia para outras funções, pelo menos ser considerada na avaliação do risco e na forma como é implementado o patrulhamento público.

Ainda referente à distinção entre a dimensão pública e privada da segurança, tendo por base a forma como Alves relaciona o fator tempo e as medidas de segurança, identificando três momentos (antes, durante e depois da concretização da ameaça), parece lógico restringir a atuação do setor privado ao primeiro momento - apesar deste também poder ter um papel no segundo, especialmente se atendermos ao dever de colaboração¹⁴⁹ com as FSS, vigente no RJSP - enquanto o setor público assume

¹⁴⁹ Cfr. Art.º 35º n.º 2, do RJSP.

responsabilidades nos três momentos. Neste alinhamento, sai também reforçado o enquadramento do setor privado no âmbito da prevenção situacional.

O facto de a distinção entre o setor público e privado da segurança não ser clara entre todos os entrevistados, demonstra, por um lado, a convicção de que os critérios de distinção abrangem um leque alargado de variáveis, ao encontro das propostas identificadas por vários autores, por outro, a permeabilidade das dimensões e a importância da investigação em curso.

No que diz respeito à relação entre a dimensão pública e privada da segurança, tendo por base os resultados expressos nas tabelas 4 e 5, decorrente das respostas às questões n.º 8¹⁵⁰ e 9¹⁵¹, sai reforçada a lógica de coabitação, cooperação e complementaridade (80%), posição defendida de forma unânime pelos entrevistados do setor público, mas também com elevada representatividade nos entrevistados do setor privado que, ainda assim, não deixou de relevar alguma preocupação com a ausência de uma relação consolidada e de integração de esforços (20%).

Tabela 4- Tipo de relação entre a dimensão pública e privada da segurança

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 8											
Coabitação, cooperação, complementaridade, rentabilização (Segmento A.8.1)	X		X		X	X	X	X	X	X	80%
Não há relação / não há preocupação em integrar esforços (Segmento A.8.2)		X		X							20%

¹⁵⁰ “Como caracteriza a relação entre a dimensão pública e privada da segurança?”

¹⁵¹ “Como acontece no dia-a-dia o relacionamento entre os elementos das FSS e de segurança privada (empresarial)? Há algum tipo de articulação?”

5. Quadro global

O desafio da dimensão Público-Privada

A lógica de complementaridade é também destacada pelos resultados verificados nas questões n.º 8, 11, 13 e 19, respetivamente referentes a: relação entre a dimensão pública e privada da segurança; potencialidades no relacionamento; função complementar da segurança privada face à atividade das FSS pública do Estado; e desafios para o setor público e privado da segurança.

Olhando ao relacionamento do dia-a-dia, numa perspetiva de análise atual e efetiva do relacionamento entre o setor público e privado da segurança, as opiniões dividem-se entre proximidade, articulação, coordenação e colaboração (60%), e a ausência destas (40%).

Tabela 5- Tipo de relação entre elementos das FSS e de segurança privada (empresarial)

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 9											
Proximidade, articulação, coordenação e colaboração (Segmento A.9.1)	X		X		X		X		X	X	60%
Não há articulação, apenas perante necessidade (Segmento A.9.2)		X		X		X		X			40%

De resto, a tendência é de ausência de relação ou, pelo menos, de uma relação ténue e pouco consolidada, uma vez que: quem referiu não haver relação entre os setores, em termos gerais, mencionou depois não haver articulação efetiva do terreno, apenas em caso de necessidade; alguns dos que afirmaram haver relação entre os setores, mencionam depois também que ela ocorre apenas em caso de necessidade.

Se por um lado, a lógica de coabitação, cooperação e complementaridade sai claramente reforçada desta análise, alinhada com as necessidades de políticas de segurança integradoras, numa ótica de coprodução face à reconhecida incapacidade

do Estado para dar resposta aos atuais desafios de insegurança e aos exigentes critérios de eficácia e eficiência, por outro lado, a diversidade de perceções quanto ao relacionamento no dia-a-dia mostra que, no terreno, há ainda muito caminho a percorrer para a construção de um modelo alargado de segurança.

No que diz respeito a fragilidades e zonas de conflito entre a segurança privada e as FSS, tendo por base os resultados expressos na tabela 6, decorrente das respostas à questão n.º 10¹⁵², destaca-se a desconfiança ou resistência, a ausência de articulação (80%), e a coordenação e colaboração de forma estruturada e consolidada (70%), mas também a ausência de partilha de informação (40%) e, embora de forma menos representativa, fragilidades ao nível da formação e seleção (30%) e disputa de competências entre setor público e privado (20%).

Tabela 6- Fragilidades e zonas de conflito no relacionamento entre a segurança privada e as FSS

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem (%)
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 10											
Ausência de partilha de informação (Segmento A.10.1)	X	X		X	X						40%
Ausência de articulação, (Segmento A.10.2)	X	X		X	X	X		X		X	70%
Desconfiança e/ou resistência (Segmento A.10.3)	X	X	X			X	X	X	X	X	80%
Formação e/ou seleção (Segmento A.10.4)					X		X			X	30%
Disputa de competências (Segmento A.10.5)						X			X		20%

A desconfiança e/ou resistência manifestada na relação entre a dimensão pública e privada da segurança, sobretudo nos entrevistados do setor público e nos entrevistados do setor privado que, no dia-a-dia, apesar de posicionados no nível

¹⁵² “Que fragilidades e zonas de conflito identifica no relacionamento entre a Segurança Privada e as FSS?”

operacional se aproximam mais da gestão do nível tático (execução e controlo da execução), reforça o posicionamento já assumido na questão n.º 6, associado à credibilidade das atividades de segurança privada empresarial, e que está na base da tendência revelada nas questões n.º 8 e 9, referente à relação entre a dimensão pública e privada da segurança, onde se denota uma tendência para não haver uma relação consolidada entre a dimensão pública e privada da segurança, sendo que, mesmo quem considera haver relação, tende a considerá-la muito ténue, ao nível da ausência de coordenação efetiva.

A relação de desconfiança mostra-se alinhada com a perspetiva defendida por Mozzicafreddo de que o cidadão e o Estado têm uma relação de mútua desconfiança que deriva do próprio funcionamento da administração pública, e com as fragilidades que recorrentemente são apontadas ao setor privado da segurança, sobretudo associadas à sua orientação para o lucro e às suas atividades ilegais, frequentemente expostas publicamente pelos OCS, evidenciando até, por vezes, o envolvimento de elementos de FSS. Neste mesmo sentido, Paulo Ferreira do IGAI, destaca a necessidade de controlo da idoneidade e licitude das atividades¹⁵³.

O fator “disputa de competências” surge apenas no setor público, provavelmente por ser este que sente o crescimento do setor privado como uma eventual ameaça à perda de competências, uma espécie de sentimento de proteção da sua esfera de ação, evidenciado nas questões n.º 1, 2, 5, 10 e 21, respetivamente: distinção entre dimensão pública e privada; papel do Estado face à segurança privada; conceito de policiamento; fragilidades e zonas de conflito; e o que não deve acontecer no futuro. Neste contexto, importa destacar que o regime legal vigente proíbe as atividades de segurança privada que conflituem com as competências exclusivas das autoridades judiciárias ou policiais. Mais do que esta lógica competição dissimulada, importa, em matéria de decisão, ter o discernimento de valorizar o interesse público, enquanto interesse de todos.

¹⁵³ Para mais informação consultar: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLFZX72yR6vePrBrv5g50FYcn cVMnwtIYe>.

A referência a fragilidades de formação e seleção apenas surge no setor público e a nível estratégico, provavelmente associado às funções de fiscalização e regulação do setor privado da segurança, e a uma menor valorização do fator sustentabilidade do negócio a este nível, mais presente no nível operacional dos entrevistados do setor privado, apesar de na questão n.º 3 ser o setor público a acusar o setor privado de se focar no fator económico e o setor privado a destacar que se foca na prestação da qualidade do serviço. Esta perspetiva surge alinhada com a reconhecida diferença entre o setor público e privado da segurança ao nível dos critérios de seleção e formação de base dos seus elementos.

A “ausência de partilha de informação” é apenas mencionada no setor privado, o que faz sentido face a um eventual desequilíbrio e desconhecimento que o setor público tem das ferramentas tecnológicas do setor privado, bem como a um conjunto de restrições de acesso legais a esses dados que, no dia-a-dia, condicionam a atividade pública da segurança e afastam, provavelmente, o setor público dessa perspetiva (e.g. acesso base de dados de matrículas que acedem centros comerciais, reconhecimento facial de clientes, entre outras). Neste sentido, releva-se o reconhecido papel do setor privado da segurança na produção e desenvolvimento de tecnologias de segurança, tanto para comercialização como para uso nas suas próprias atividades.

No que diz respeito à credibilidade das atividades de segurança privada empresarial, tendo por base os resultados expressos na tabela 7, decorrente das respostas à questão n.º 6¹⁵⁴, destaca-se que, apesar de uma referência substantiva a um “não problema” de credibilidade (50%), sobretudo sustentado pelo setor público, é de relevar o forte sentimento de desconfiança e preconceito (40%), latente tanto na abordagem à credibilidade da atividade, questão n.º 6, como na análise das suas fragilidades, onde a desconfiança se assume como principal fator, questão n.º 10.

¹⁵⁴ “Considera haver um problema de credibilidade nas atividades de Segurança Privada Empresarial?”

5. Quadro global

O desafio da dimensão Público-Privada

Tabela 7- Credibilidade na segurança privada empresarial

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 6											
Não há problema (Segmento A.6.1)	X						X	X	X	X	50%
Há problema (Segmento A.6.2)				X	X	X					30%
Há desconfiança ou preconceito (Segmento A.6.3)	X	X	X							X	40%

No que diz respeito a potencialidades entre a segurança privada e as FSS, tendo por base os resultados expressos na tabela 8, decorrente das respostas à questão n.º 11¹⁵⁵, releva-se como, de forma unânime, a complementaridade de esforços, cooperação e articulação é apresentada como a principal razão para a aproximação entre os setores público e privado (100%), seguida por uma lógica de rentabilização de recursos e meios (60%), identificada sobretudo a nível operacional. Esta lógica de complementaridade sai também reforçada das questões n.º 8, 11 e 19.

Tabela 8- Potencialidades no relacionamento entre a segurança privada e as FSS

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 11											
Complementaridade, cooperação e articulação (Segmento A.11.1)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100%
Rentabilização meios e informação (Segmento A.11.2)	X	X		X			X		X	X	60%

¹⁵⁵ “Que potencialidades identifica no relacionamento entre a Segurança Privada e as FSS?”

No que diz respeito a uma eventual aplicação do conceito de “policiamento” à atividade de segurança privada, tendo por base os resultados expressos na tabela 9, decorrente das respostas à questão n.º 5¹⁵⁶, há uma forte tendência para manter esta possibilidade arredada do setor privado da segurança (70%), continuando a reconhecê-la como uma prerrogativa do setor público.

Tabela 9- Concordância com extensão do “Policiamento” ao setor privado

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 5											
Pode estender-se (Segmento A.5.1)											0%
Pode com Restrições (Segmento A.5.2)			N/I	X				X			20%
Não pode (Segmento A.5.3)	X	X			X	X	X		X	X	70%

Este posicionamento afasta o paradigma de segurança vigente, sobretudo, nos países norte americanos, onde os reconhecidos “*block-watches*” e “*citizen on patrols*” representam uma evidência histórica da abertura do conceito de policiamento ao setor privado, seguindo, por iniciativa do setor privado, uma lógica de complementaridade.

A perspetiva nacional vigente assenta no facto da perspetiva de que a manutenção da ordem e paz pública é uma incumbência do Estado incluída na atividade de polícia, como uma atividade eminentemente pública, razão pela qual o legislador constitucional enquadró a função de polícia na parte III, “Organização do Poder Político”, Título IX, “Administração Pública”.

O conceito de policiamento implica um conjunto de competências relacionadas com o recurso a medidas cautelares de polícia, destinadas a assegurar os meios de prova

¹⁵⁶ “Considera o conceito de “policiamento” uma prerrogativa do setor público da segurança ou entende que se poderá estender ao setor privado?”

sempre que houver suspeita ou notícia de um crime, que podem conduzir à privação da liberdade dos suspeitos, prerrogativas que tendencialmente se consideram não poderem estar na disponibilidade das empresas de segurança privada. Releva-se ainda como fundamental, a necessidade de independência da atividade de polícia, fator fragilizado no setor privado pela sua orientação por critérios de sustentabilidade financeira.

Esta perspetiva mostra-se alinhada com o posicionamento de Caetano (1967), que alertava o risco de, por incapacidade do Estado, surgirem “milícias partidárias” e “guardas pessoais”, responsáveis pela sua própria segurança e por “fazer justiça pelas próprias mãos”, promovendo um ciclo de violência.

Nesse contexto, a atividade de segurança privada deve contribuir para a segurança de pessoas e bens, direta e indiretamente, mas continuar arredada da dimensão da ordem e a paz públicas, associadas ao conceito de “policiamento”, conceito inerente à atividade da “função de polícia” e por sob responsabilidade exclusiva do Estado (setor público).

5.4 - Papéis e interlocutores de Segurança

Refletir sobre as dimensões pública e privada da segurança é, necessariamente, olhar para os seus principais interlocutores. Importa ter presente que a dimensão pública integra entidades que constituem o aparelho do Estado, e que a dimensão privada diz respeito não só ao setor privado empresarial da segurança, mas também à segurança promovida pelo cidadão de forma individualizada.

Neste contexto, destacam-se três principais interlocutores: o Estado, o cidadão e o setor empresarial da segurança.

No que diz respeito ao papel do Estado perante a atividade de segurança privada, tendo por base os resultados expressos na tabela 10, decorrente das respostas à

questão n.º 2¹⁵⁷, destaca-se claramente o seu papel regulador da atividade (70%), seguido pelo papel legislador (50%).

Tabela 10- Papel do Estado face à atividade de Segurança Privada

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 2											
Estado como regulador (Segmento A.2.1)	X		X	X	X		X	X		X	70%
Estado como legislador (Segmento A.2.2)		X				X	X	X		X	50%
Necessidade de regulador (Segmento A.2.3)		X			X	X	X			X	50%
Polícia como fiscalizador vs regulador (Segmento A.2.4)		X								X	20%
Estado como cliente (Segmento A.2.5)					X						10%

A necessidade de regulação é apontada, tendencialmente, para uma entidade autónoma do Estado (50%), nomeadamente face à sua sobreposição de papéis, enquanto administração central e órgão que tutela as FSS, entidade reguladora, legisladora e fiscalizadora da atividade de segurança privada, e por vezes, simultaneamente, cliente e prestador de serviços da segurança privada.

Destaca-se ainda que apenas uma baixa percentagem dos entrevistados tem noção do papel do Estado simultaneamente como regulador e fiscalizador da segurança privada (20% - situada no nível estratégico do setor público), e uma percentagem residual tem consciência do seu papel como cliente desta atividade (10%).

¹⁵⁷ “Qual o papel do Estado face à atividade de Segurança Privada?”

Apesar de o modelo de *governance* perspetivar maiores responsabilidades para o cidadão, envolvendo-o na coprodução da segurança, o Estado continua a assumir-se como um ator preponderante nesta área, não apenas na qualidade de prestador de segurança pública mas também como regulador da atividade de segurança privada.

Os condicionalismos financeiros do setor público, das FSS e dos seus elementos abrem a porta ao setor privado, por um lado, deixando espaço para que estes se desenvolvam e assumam responsabilidades ao nível da prevenção situacional, por incapacidade do Estado, por outro, mantendo a figura do serviço de remunerado como mecanismo de compensação positiva dos salários nas FS¹⁵⁸. Esta realidade acrescenta ao papel licenciador, regulador, fiscalizador e sancionador da atividade de segurança privada, o papel de prestador de serviços, gerando desgaste e descrédito.

No que diz respeito ao papel do cidadão e do setor empresarial na atividade de segurança privada, tendo por base os resultados expressos na tabela 11, decorrente das respostas à questão n.º 3¹⁵⁹, destaca-se, claramente, a perspetiva do cidadão enquanto cliente (90%), assumindo os seus eventuais contributos diretos para a sua segurança individual e para a segurança de todos uma valorização quase residual (20%).

Relativamente a atividade do setor empresarial na segurança privada, o setor privado releva o enfoque na qualidade da prestação do serviço ao cliente (40%), e o setor público, nomeadamente o nível estratégico, a necessidade de sustentabilidade financeira (50%).

Contrariamente a esta perspetiva cidadão-cliente, a *governance* da segurança promove o cidadão a um papel ativo na segurança, em conjunto com novas entidades, nomeadamente, empresas privadas, associações e organismos do Estado, sejam eles organismos da administração central e local ou estruturas da sociedade civil.

¹⁵⁸ A análise efetuada restringe-se à GNR e PSP.

¹⁵⁹ “Qual o papel/enfoque do cidadão e do setor empresarial na Segurança Privada?”

Tabela 11- Papel do cidadão e do setor empresarial na Segurança Privada

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 3											
Cidadão como Cliente (Segmento A.3.1)	X	X	X	X	X	X	X	X		X	90%
Cidadão como produtor de segurança (Segmento A.3.2)			X				X				20%
Setor empresarial focado no serviço (Segmento A.3.3)	X	X	X	X							40%
Setor empresarial focado na sustentabilidade (Segmento A.3.4)					X	X	X	X		X	50%

A “cidadania securitária”, promovendo a segurança através da própria comunidade, contribui para o reforço da vigilância em zonas que constituem a rotina diária dos cidadãos (e.g. zona de residência, de atividade profissional, comércio e escola dos filhos), sem contrapartidas financeiras, aproximando-se de uma dinâmica de partilha mais comunitária. Esta perspetiva alargada da segurança, integrando novos atores, promove uma espécie de “bolhas de segurança”, enquanto iniciativas isoladas não integradas num sistema global, responsáveis por mais proteção mas também maior exposição à vigilância e menor privacidade.

O papel do cidadão na segurança não só reforça os mecanismos informais de controlo social como contribui para a legitimidade da atuação das FSS. Ainda assim, como de resto decorre da confrontação entre a análise das entrevistas e a revisão bibliográfica, a participação alargada do cidadão tem-se revelado um processo de mudança difícil e não consensual.

A construção de uma cultura de segurança onde vigore uma responsabilidade “solidária” de todos os cidadãos e não apenas das FSS surge como um caminho

exigente mas necessário, onde as parcerias público-privadas se afiguram como uma inevitabilidade, consolidando novos interfaces entre o Estado e a sociedade civil, tanto ao nível individual do cidadão como da atividade empresarial de segurança privada. Neste contexto, a perspetiva do cidadão apenas enquanto cliente parece demasiado redutora.

No que diz respeito à possibilidade de emprego de profissionais da GNR ou PSP em tarefas que são desempenhadas por empresas de segurança privada, como forma de redução de custos nos termos propostos pelo estudo da Accenture, tendo por base os resultados expressos na tabela 12, decorrente das respostas à questão n.º 4¹⁶⁰, releva-se que o posicionamento dos entrevistados foi unânime, como regra geral, não concordam (100%).

Tabela 12- Estudo da Accenture – Concordância com o emprego de elementos das FSS

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 4											
Concorda (Segmento A.4.1)											0%
Não concorda (Segmento A.4.2)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100%
Concorda parcialmente (Segmento A.4.3)							X	X		X	30%

Ainda assim, uma parte dos entrevistados (setor público), por questões de soberania, referiu que o emprego deste princípio em alguns edifícios do Estado faria sentido (30%), devendo ser analisado caso a caso.

¹⁶⁰ (Referência a estudo da Accenture) “Concorda com esta perspetiva?”

5.5 - A arquitetura legal da segurança

A arquitetura legal da segurança privada, enquanto construção do regime jurídico que trata “simultaneamente os aspetos funcionais, construtivos e estéticos” e o “conjunto de princípios e regras que são a base (...) de uma instituição ou uma atividade”¹⁶¹, é, como de resto decorre da questão n.º 1 - “Como distingue a dimensão pública e privada da segurança?”, um ponto determinante para analisar e compreender o presente e perspetivar o futuro da atividade.

O RJSP prevê a atuação da segurança privada em espaços “públicos ou privados”, de “acesso vedado ou condicionado ao público”. No que diz respeito ao emprego de vigilantes no espaço público, tendo por base os resultados expressos na tabela 13, decorrente das respostas à questão n.º 16¹⁶², destaca-se que a maioria dos entrevistados concorda genericamente com este emprego (60%), uma parte residual concorda apenas na perspetiva da utilização de ferramentas tecnológicas, não meios humanos (10%), e uma parte considera que estes profissionais, como regra geral, não devem ser uma opção (30%).

Tabela 13- Concordância com emprego de vigilantes no espaço público

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 16											
Concorda (Segmento A.16.1)	X	X	X	X				X	X		60%
Não concorda (Segmento A.16.2)						X	X			X	30%
Concorda sem meios humanos (Segmento A.16.3)					X						10%

¹⁶¹ Cfr. Dicionário Porto Editora online, consultado em 11 de dezembro de 2015: <http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/arquitetura>.

¹⁶² “O regime vem ainda a fazer referência à atuação da segurança privada em espaços “públicos ou privados”, de “acesso vedado ou condicionado ao público”. Concorda com o emprego de vigilantes no espaço público?”

Importa realçar que, para além da maioria dos entrevistados se ter mostrado favorável, o setor público se revela dividido e o setor privado concorda com esta possibilidade de forma, praticamente, unânime, nomeadamente porque a ressalva de que “Concorda, mas apenas na perspetiva de ferramentas tecnológicas não meios humanos”, apontada por um dos entrevistados do setor privado, é, em rigor, apenas uma ressalva quanto ao modo de participação.

Contrariamente ao posicionamento revelado na questão n.º 5, onde se perspetivou a possibilidade de abrir o conceito de policiamento ao setor privado, “o emprego de vigilantes no espaço público”, uma abordagem significativamente diferente onde se prevê um papel facilitador da segurança mas menos interventivo (afastado da atividade de polícia), tende a encontrar maior acolhimento por parte dos entrevistados, sobretudo do setor privado.

Em suma, fica a ideia de que o emprego de meios de segurança privada em espaços públicos poderá contribuir para a segurança pública, numa perspetiva de segurança cidadã, mais olhos nas ruas, mais informação e apoio, numa lógica de complementaridade e rentabilização de meios, assumindo a defesa dos direitos do cidadão como prioridade, por um lado, e integrando o setor privado como ator efetivo da produção do bem público segurança, por outro, mantendo o seu papel afastado da atividade de polícia.

Veja-se, por exemplo, a possibilidade de a segurança privada: acionar um alerta às FSS, com eventual partilha de imagem, sobre a presença de uma viatura suspeita ou de um crime em curso num posto de abastecimento de combustível; a partilha de informação sobre um indivíduo que num supermercado adquiriu uma combinação de produtos associados à construção de explosivos improvisados; acionar um alerta às FSS de identificação de indivíduos com mandatos de detenção pendentes, através de reconhecimento facial em estações de transportes públicos ou acesso a centros comerciais.

Estas opções, algumas identificadas por um dos responsáveis de segurança entrevistados¹⁶³, apontam para a construção de uma rede alargada de segurança através da rentabilização de meios e serviços de segurança pública e privada. Neste enquadramento, o setor privado pode contribuir de forma indireta para a segurança pública, através dos seus meios humanos e tecnológicos, partilhando informação em tempo real com as FSS sem aceder a dados pessoais sobre os visados.

Esta perspetiva de integração de setor da segurança surge alinhada com o conceito de “*multi-level governance*”, proposto pelo estudo do IPRI, onde a segurança é o resultado da integração de entidades e mecanismos de “níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados.

Relativamente ao conceito de “serviço remunerado”, tendo por base os resultados expressos na tabela 14, decorrente das respostas à questão n.º 7¹⁶⁴, destaca-se que a maioria dos entrevistados não concorda com a figura do serviço (80%), metade dos quais sugere a necessidade de se introduzir alterações. Para a maioria dos entrevistados este tipo de serviço defende apenas interesses financeiros do particular, empresa e/ou elementos das FS.

A discordância com este modelo é defendida por todos os entrevistados do setor público e do nível estratégico, considerando que, apesar de decorrerem de necessidades de segurança (contribuindo para as colmatar), estes serviços deveriam, sempre que legalmente admissível, ser assegurados exclusivamente pelo setor privado.

Destaca-se ainda que uma parcela dos entrevistados do setor privado considera que este tipo de serviço representa, em rigor, uma concorrência “desleal” para o mercado da segurança privada (20%), e que metade dos entrevistados (setor público e privado) o considera prejudicial para a imagem e credibilidade do serviço público (50%), fragilizando a qualidade do seu serviço e as suas prioridades.

¹⁶³ Entrevistado n.º 2 – Apêndice A.

¹⁶⁴ “Serviço gratificado/remunerado. Concorda com esta possibilidade? Em que circunstâncias?”

5. Quadro global

O desafio da dimensão Público-Privada

Tabela 14- Concordância com serviço gratificado/remunerado

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional			Nível Estratégico			Nível Operacional				
Questão n.º 7											
Concorda (Segmento A.7.1)	X		X								20%
Carece de alterações (Segmento A.7.2)		X					X	X		X	40%
Não concorda (Segmento A.7.3)		X		X	X	X	X	X	X	X	80%
Assegurado em regime geral pelas FS (Segmento A.7.4)			X								10%
Exclusivamente pelo setor privado (Segmento A.7.5)				X		X	X	X	X	X	60%
Interesse do particular e FS (Segmento A.7.6)		X			X	X	X	X		X	60%
Incapacidade das FS (Segmento A.7.7)	X										10%
Situação desleal no mercado (Segmento A.7.8)		X			X						20%
Prejudicial para o serviço público (Segmento A.7.9)		X			X		X	X		X	50%
Necessidade e potencia a segurança (Segmento A.7.10)	X	X	X				X		X	X	60%

A possibilidade de permitir mais segurança a quem tem meios financeiros para a contratar, nomeadamente quando falamos de meios públicos (das FS), tende a fragilizar, em parte, o princípio constitucional de que todos têm direito à segurança.

A figura do “serviço remunerado”, enquanto serviço privado extra, numa fase política e social em que se procura implementar um horário de serviço nas FS, por necessidade de limitar o número de horas de trabalho, parece incongruente. Por outro lado, a colocação de força pública em atividades típicas de segurança privada (e.g. à porta de ourivesarias e supermercados) proporciona um “conflito de interesses” entre o setor público e o setor empresarial, situação que afeta a credibilidade das FS e prejudica a perceção do papel e limites da atividade de segurança do setor público e privado.

Importa ainda reconhecer que a contratação de serviços remunerados imposta por obrigação legal, como acontece por exemplo em jogos de futebol, se afasta da análise efetuada, uma vez que nessas circunstâncias, em razão de uma atividade privada (neste caso desportiva) há necessidade de uma prestação de segurança especial que o Estado dificilmente poderá assumir sozinho, fazendo sentido que as contrapartidas financeiras dessa atividade contribuam de forma extraordinária para o pagamento dos serviços de segurança pública.

Sendo o contacto direto entre as FS e os cidadãos, por regra, esporádico e muito associado a situações desagradáveis, importa relevar a forma como se constrói a perceção do cidadão sobre a atividade das FS, procurando desconstruir uma tendência para existir uma imagem negativa sobre esta atividade, porquanto ela afeta a confiança dos cidadãos nas FS e a legitimidade social da sua intervenção.

Neste sentido, a clarificação de papéis entre os setores público e privado da segurança, nomeadamente no que diz respeito à figura do “serviço remunerado”, surge como fundamental.¹⁶⁵

No que diz respeito à possibilidade dos centros comerciais, enquanto zonas privadas de acesso público, serem alvo de patrulhamento público, tendo por base os resultados expressos na tabela 15, decorrente das respostas à questão n.º 17¹⁶⁶, destaca-se que a

¹⁶⁵ Consultar subcapítulo 3.2.

¹⁶⁶ “Considera que os centros comerciais, enquanto zonas privadas de acesso público, face ao elevado número de visitantes, devem ser alvo de patrulhamento público?”

5. Quadro global

O desafio da dimensão Público-Privada

maioria dos entrevistados concorda essa possibilidade (80%), devendo, para metade dos entrevistados (50%), ser tidas em conta as prioridades de segurança da zona de ação à responsabilidade da FS local.

Tabela 15- Concordância com patrulhamento público em centros comerciais

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 17											
Sim (Segmento A.17.1)	X	X	X	X	X		X		X	X	80%
Não (Segmento A.17.2)						X		X			20%
Sim, por prioridades (Segmento A.17.3)	X	X					X		X	X	50%
Acima da capacidade FS, encargo do setor privado (Segmento A.17.4)							X				10%

Esta possibilidade surge alinhada com a “função complementar” da segurança privada face à atividade das FSS pública do Estado, reconhecida pelo regime legal em vigor e destacada na questão n.º 13, bem como, numa perspetiva integrada da segurança, o que foi reconhecido na questão n.º 19 como um dos seus maiores desafios.

Em suma, a possibilidade de efetuar policiamento em regime geral nestes espaços e a gestão desta presença em função das prioridades da zona de ação da FS, afigura-se não só congruente, como alinhada com a lógica de coprodução da segurança, nomeadamente nestes “*mass private property*”, onde os setores público e privado da segurança tendem a caminhar lado a lado.¹⁶⁷

Ao estender a análise da possibilidade de policiamento público a outros espaços, como transportes públicos coletivos, estádios de futebol, hospitais e universidades,

¹⁶⁷ Consultar subcapítulo 3.2.

importa ponderar a diferença de abordagem a espaços privados que, por regra, são de acesso público ou de acesso condicionado. Neste sentido, apenas parece lógico estender esta análise a espaços privados de acesso público, sobretudo aqueles que se destacam pelo elevado volume de pessoas e gravidade dos danos decorrentes de eventuais atividades criminosas.

No que diz respeito a eventuais alterações ao nível dos mecanismos de fiscalização ou do regime jurídico, tendo por base os resultados expressos na tabela 16, decorrente das respostas à questão n.º 18¹⁶⁸, destaca-se que a maioria dos entrevistados manifestou a necessidade de melhoria da fiscalização e controlo (60%), posição alinhada com a posição manifestada pelo nível estratégico na questão n.º 19, desafios para o setor público e privado da segurança. Em ambos os casos a posição de todos os representantes do nível estratégico foi unânime neste sentido.

Destaca-se ainda que uma parte relevante (40%), por um lado, relevou a necessidade de criar uma entidade reguladora, posição alinhada com as propostas de questão n.º 2, qual o papel do Estado face à atividade de Segurança Privada; por outro lado, a necessidade de esclarecer, flexibilizar ou simplificar o regime legal, uma vez que a legislação aparenta ter-se tornado muito complexa.

Apesar de sustentadas por menor representatividade, foram ainda identificadas mudanças ao nível da criação de novas especialidades de atividade e formação (30%), alterações ao nível da representatividade no Conselho de Segurança Privada (10%), um eventual alargamento das competências investigação à PSP e à GNR (10%).

No mesmo sentido, D. Pereira (2014, p. 117) destaca na sua investigação que não se entende a opção do legislador “em atribuir, em exclusividade, à Polícia Judiciária a competência de investigar os ilícitos criminais referentes à segurança privada”.

¹⁶⁸ “Que alterações ao nível dos mecanismos de fiscalização e/ou regime jurídico introduziria?”

5. Quadro global

O desafio da dimensão Público-Privada

A referência à entidade reguladora surge associada a problemas de representatividade no Conselho de Segurança Privada e a referências de funcionamento semelhantes a uma ordem (e.g. advogados, médicos, engenheiros).

Tabela 16- Alterações ao RJSP

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 18											
Fase de transição / adaptação (Segmento A.18.1)	X									X	20%
Legislação muito complexa (Segmento A.18.2)	X		X		X					X	40%
Entidade reguladora (Segmento A.18.3)		X			X	X				X	40%
Fiscalização e controlo (Segmento A.18.4)		X		X	X	X	X	X			60%
Conselho de Segurança Privada (Segmento A.18.5)					X						10%
Regular novas especialidades (Segmento A.18.6)			X		X		X				30%
Alargar competências de investigação (Segmento A.18.7)										X	10%
Regime legal adequado (Segmento A.18.8)									X		10%

Destaca-se ainda que apenas uma pequena parte dos entrevistados referiu que o regime legal se encontra ainda em fase de transição (20%), pelo que se sugere analisar os resultados durante mais dois anos, e uma parte residual manifestou concordância com o modelo vigente (10%).

Olhando às várias fragilidades apontadas quer ao setor privado da segurança quer ao seu relacionamento com o setor público, elas surgem associadas a uma elevada

necessidade de controlo e regulação da atividade. Em suma, por um lado, a necessidade de uma rigorosa fiscalização e controlo de todo o setor, por outro lado, a necessidade de uma entidade reguladora representativa que contribua ativamente para o desenvolvimento da atividade de segurança privada, não só no que diz respeito à regulação privada do setor mas também ao aconselhamento do governo sobre opções de segurança pública associadas à atividade do setor privado.

5.6 - Desafios e tendências de futuro

Tendo por base a caracterização atual da atividade de segurança privada, sobretudo atendendo a uma perspetiva integrada da segurança, onde o setor público e privado tem uma palavra a dizer, importa analisar as tendências de futuro com a permanente ambição de fazer mais e melhor.

Neste contexto, relativamente ao papel do setor privado no futuro dos programas especiais, nomeadamente face a um futuro previsível de restrição de efetivos e meios policiais disponíveis¹⁶⁹, tendo por base os resultados expressos na tabela 17, decorrente das respostas à questão n.º 14¹⁷⁰, destaca-se que os entrevistados tendem a concordar com esta hipótese (80%), apesar uma parte residual sugerir uma avaliação programa a programa (10%). Apenas uma minoria dos entrevistados se revelou contra esta possibilidade (20%).

Esta posição surge alinhada não só com a lógica de coprodução da segurança, mas também com a posição decorrente da análise da questão n.º 5 e 16, onde se abre portas à segurança privada mantendo o exclusivo da atividade de polícia nas FSS, ou seja, mais participação do setor privado sim mas não de qualquer maneira.

¹⁶⁹ Para mais informação consultar Apêndice E.

¹⁷⁰ “Olhando ao futuro dos programas especiais, num futuro previsível de restrição de efetivos e meios policiais disponíveis, que papel poderá ter o setor privado nesta área?”

5. Quadro global

O desafio da dimensão Público-Privada

Tabela 17- Papel do setor privado nos programas especiais

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 14											
Entregue às FS (Segmento A.14.1)	X									X	20%
Setor privado com dissuasão e prevenção (Segmento A.14.2)		X	X	X	X	X	X	X	X		80%
Depende dos programas (Segmento A.14.3)								X			10%

No que diz respeito ao envolvimento de profissionais da FSS, na situação de fora do ativo (reserva ou reforma), em projetos locais de segurança, tendo por base os resultados expressos tabela 18, decorrente das respostas à questão n.º 15¹⁷¹, destaca-se que a maioria dos entrevistados do setor público tende a concordar com essa possibilidade (60%), enquanto a maioria dos entrevistados do setor privado tende a privilegiar a lógica de mercado, lei da oferta e da procura (60%).

Tabela 18- Concordância com emprego de elementos das FSS (reserva/reforma) em projetos locais de segurança

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 15											
São uma opção (Segmento A.15.1)		X					X	X	X		40%
Não são uma opção (Segmento A.15.2)	X									X	20%
Leis do mercado (Segmento A.15.3)		X		X	X	X					40%

Na realidade, esta dualidade de posições, além de se mostrar alinhada com as perspetivas de carreira que caracterizam os setores público e privado, não se revela

¹⁷¹ “Numa fase de reestruturação das FSS o envolvimento de profissionais fora do ativo (reserva/reforma) em projetos locais de segurança parece uma opção?”

antagonista. Direta ou indiretamente ambas as posições reforçam a possibilidade de emprego destes profissionais.

Apenas uma minoria dos entrevistados (20%) considera que estes profissionais não devem ser uma opção.

Neste sentido, importa recordar que o emprego de ex militares e elementos das FS na dinamização das atividades de segurança privada tem sido uma realidade, tanto na sua origem como no seu passado recente. Outro exemplo tem sido o emprego de elementos das FS, na situação de reserva e reforma, como vigilantes nas escolas. Atualmente, o “Ministério da Educação dispõe de uma bolsa de 585 vigilantes, distribuídos pelas escolas mais problemáticas e incluídas no Programa dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária”¹⁷².

Olhando aos maiores desafios para o setor público e privado da segurança, tendo por base os resultados expressos na tabela 19, decorrente das respostas à questão n.º 19¹⁷³, destaca-se que a maioria dos entrevistados (70%) defendeu a necessidade de melhorar a ligação entre o setor privado da segurança e as FS, sobretudo ao nível da coordenação e cooperação, bem como a lógica de complementaridade e clarificação papéis, posições alinhadas com as questões n.º 8, 10, 11, 13 e 20, respetivamente, relação entre o setor público e privado da segurança, fragilidades e potencialidades desta relação, função complementar da segurança privada, desafios e o que não deve acontecer no futuro – posições defendidas tanto pelo setor público como pelo setor privado.

Uma maioria dos entrevistados destacou também a necessidade de regulação e controlo (70%), alinhada com a posição manifestada nas questões n.º 2 e 18, papel do Estado e melhorias ao nível da fiscalização e regime jurídico, realçada por todos os entrevistados de nível estratégico.

¹⁷² Cfr. http://www.jn.pt/paginainicial/nacional/interior.aspx?content_id=1515870, consultado a 12 de dezembro de 2015.

¹⁷³ “Numa perspetiva integrada, quais os maiores desafios para o setor público e para o setor privado?”

5. Quadro global

O desafio da dimensão Público-Privada

Tabela 19- Desafios para o setor público e setor privado da segurança

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 19											
Ligação às FS, coordenação e cooperação (Segmento A.19.1)	X		X	X	X			X	X	X	70%
Contributo dos cidadãos (Segmento A.19.2)			X				X				20%
Equipamento e uniforme (Segmento A.19.3)			X		X						20%
Regulação e controlo (Segmento A.19.4)	X	X			X	X	X	X		X	70%
Complementaridade e clarificação papéis (Segmento A.19.5)	X	X	X			X	X	X		X	70%

Neste sentido, Ana Godinho, da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), considera também que, de forma geral, a inexistência de registos adequados nos prestadores de serviços de segurança privada, para não haver controlo dos tempos de trabalho, é um dos fatores críticos da atividade, exigindo-se melhor controlo e, sobretudo, necessidade de cruzamento de informação.¹⁷⁴

De realçar que apenas uma minoria dos entrevistados valorizou o papel que os cidadãos podem ter como produtor de segurança (20%), abordagem já efetuada na questão n.º 3, papel do cidadão para a segurança privada, com idêntica pouca representatividade, o que não deixa de ser uma nota a destacar, pela forma residual como a dimensão pública e privada da segurança valorizam o papel deste interlocutor.

¹⁷⁴ Para mais informações consultar: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLFZX72yR6vePrBrv5g50FYcncVMnwtIYe>.

Uma minoria dos entrevistados realçou ainda a eventual necessidade de melhorias ao nível dos equipamentos e uniforme de trabalho (20%).

Com referido na questão n.º 3, o envolvimento dos cidadãos na construção de um dia-a-dia mais seguro afigura-se um caminho exigente mas necessário, onde se destacam novos interfaces entre o Estado e a sociedade civil, assim como a ligação reforçada entre o setor privado e as FSS, numa lógica de complementaridade. Nesta perspetiva, restringir o papel do cidadão à figura de cliente da segurança parece demasiado redutor.

Perspetivando o que não deve acontecer no futuro do setor público e privado da segurança, tendo por base os resultados expressos na tabela 20, decorrente das respostas à questão n.º 20¹⁷⁵, metade dos entrevistados realçou a necessidade de o setor público não ceder ao setor privado da segurança competências características da soberania do Estado (50%), nomeadamente de ordem pública, investigação criminal ou de relacionamento com os reclusos no sistema prisional. Esta posição foi defendida de forma consensual pelo setor público e sai igualmente reforçada da questão n.º 1, distinção entre a dimensão pública e privada, questão n.º 2, papel do Estado, e questão n.º 5, policiamento e setor privado.

Embora com menor representatividade (30%), o setor privado centrou as suas preocupações com questões que estão mais associadas à gestão do negócio/atividade: a desregulação do mercado, alinhada com as questões n.º 2, 18 e 19; e a evolução para uma segurança privada robusta, armada e ostensiva. Uma parte residual dos entrevistados (10%) relevou ainda a descoordenação entre entidades, destacada também nas questões n.º 8, 10, 11, 13 e 19.

¹⁷⁵ “Quando falamos de Segurança, na sua dimensão pública e privada, o que considera não dever acontecer no futuro?”

5. Quadro global

O desafio da dimensão Público-Privada

Tabela 20- O que não deve acontecer de futuro na segurança privada

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 20											
Desregulação do mercado (Segmento A.20.1)	X		X		X						30%
Segurança privada robusta, armada (Segmento A.20.2)		X	X		X						30%
Descoordenação (Segmento A.20.3)				X							10%
Ceder competências de soberania (Segmento A.20.4)						X	X	X	X	X	50%

No que diz respeito à possibilidade de o setor privado recorrer ao uso de armas, a ONU contempla esta possibilidade, a título excepcional, no contexto de cenários destabilizados. Assim, o emprego de segurança privada armada pode ocorrer apenas quando o Estado anfitrião não tem capacidade ou vontade de garantir a segurança dos elementos internacionais e não existe a possibilidade um Estado Membro da ONU assegurar essas tarefas. Nestes casos, claramente muito distantes da realidade nacional, é exigida a definição clara de procedimentos operacionais e mecanismos de controlo e responsabilização.¹⁷⁶

Em suma, tão importante como decidir sobre qual o caminho a seguir é saber de forma clara para onde não queremos ir. Neste sentido, a não cedência de competências características da soberania do Estado ao setor privado surge alinhada com o princípio constitucional de que “todos têm direito à liberdade e à segurança”, assumindo-se a promoção da segurança como uma tarefa fundamental do Estado, onde a atividade de polícia, nos termos e limites definidos na lei, tem um carácter estruturante.

¹⁷⁶ Cfr. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/StudyPMSC/UNSecurityPolicyManual.pdf> e <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/StudyPMSC/GuidelinesOnUseOfArmedSecurityServices.pdf> – informação referente ao recurso a armas por PMSCs no âmbito de missões da ONU.

Relativamente à possibilidade de existir, localmente, uma entidade responsável por mediar e direcionar informação relacionada com a segurança para as entidades competentes, por exemplo, a necessidade de iluminar um espaço público, cortar uma árvore que impede a visibilidade, pintar uma passadeira, recuperar um sinal, partilhar com a polícia local preocupações da população, entre outras, tendo por base os resultados expressos na tabela 21, decorrente das respostas à questão n.º 21¹⁷⁷, larga maioria dos entrevistados mostrou-se favorável à criação desta figura (90%), posicionamento unânime no nível estratégico, dividindo opiniões no que diz respeito a quem deve assumir esta tarefa, entre a Câmara Municipal (40%), a FS local (20%) e entidades do Contrato Local de Segurança (10%).

Tabela 21- Concordância com “gestor local de segurança”

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 21											
Concorda (Segmento A.21.1)	X	X	X	X	X	X	X	X	X		90%
Câmara Municipal (Segmento A.21.2)	X				X			X	X		40%
FS local (Segmento A.21.3)						X		X			20%
Contrato Local de Segurança (Segmento A.21.4)							X				10%
Não concorda (Segmento A.21.5)										X	10%

Uma parte residual dos entrevistados mostrou-se contra a figura do gestor local de segurança (10%), pela introdução de mais um ator no sistema e o inerente aumento das dificuldades de “coordenação” - fator considerado estruturante para a segurança, destacado nas questões n.º 8, 10, 11, 13, 19 e 20. Este posicionamento, apesar de aparentemente contraditório, acaba, pela sua justificação, por reforçar a intenção da criação desta figura (reforço da coordenação local entre entidades), uma vez que se

¹⁷⁷ “A existir uma espécie de ‘gestor local de segurança’, numa perspetiva mediadora, informativa, coordenadora, quem poderia assumir esse papel?”

pretende que o gestor local de segurança reforce a ligação às diversas entidades locais de segurança, valorizando aquelas que são as preocupações locais dos cidadãos, “esquecidas” no dia-a-dia entre as prioridades de atuação das várias entidades.

O posicionamento favorável à existência de uma figura local com responsabilidades de mediação e informação no domínio da segurança, surge alinhado com a consciência de que o papel do Estado nesta área está em redefinição, face ao papel do cidadão, dos municípios, do setor privado da segurança e de um leque alargado de atores, numa lógica de coprodução onde se afigura determinante encontrar mediadores e parceiros a nível local.

No que concerne às expectativas que o cidadão comum deve criar face à atividade de segurança privada, por um lado, e à segurança pública, por outro, tendo por base os resultados expressos na tabela 22, decorrente das respostas à questão n.º 22¹⁷⁸, a maioria dos entrevistados associa a segurança privada ao espaço privado (70%), numa perspetiva de prestação de um contrato de serviços, enquanto metade a associa a mecanismos de informação e esclarecimento, vigilância e observação, atendendo a uma hierarquia de prioridades, numa perspetiva de cliente (50%).

Por outro lado, uma parte significativa (60%) associa a segurança pública ao espaço público, enquanto segurança efetiva relacionada com perigos e conflitos, igualmente numa lógica de hierarquia de prioridades.

Uma parte significativa dos entrevistados (40%) destaca ainda que a criação de expectativas diferenciadas segue uma lógica de complementaridade, devendo ambos os setores manter elevados índices de profissionalismo e qualidade de prestação de serviço. Esta perspetiva surge alinhada com as preocupações de “complementaridade” e “coordenação” mencionadas nas questões n.º 8, 10, 11, 13, 19 e 20.

¹⁷⁸ “Numa lógica de parceria, que expectativas devem o cidadão criar face à atividade do setor público e à atividade do setor privado da segurança?”

Tabela 22- Expectativas do cidadão face ao setor público e setor privado da segurança

Segmentos das respostas	Entrevistados										Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	(%)
	Setor Privado					Setor Público					
	Nível Operacional				Nível Estratégico			Nível Operacional			
Questão n.º 22											
Profissionalismo e competência (Segmento A.22.1)	X			X	X				X		40%
Segurança Privada - espaço privado, contrato (Segmento A.22.2)		X	X		X	X	X	X		X	70%
Segurança Pública - espaço público, global, nacional (Segmento A.22.3)		X			X	X	X	X		X	60%
Segurança Privada - informação, vigilância (Segmento A.22.4)			X			X	X	X		X	50%
Segurança Pública - perigo, conflitos (Segmento A.22.5)			X	X		X		X		X	40%

Perspetivando a segurança na sua verdadeira dimensão, objetiva e subjetiva, importa reconhecer que o impacto das atividades de segurança no cidadão, a forma como este percebe as competências e capacidades de resposta dos interlocutores, afeta a credibilidade das entidades envolvidas e do sistema. Neste sentido, a clarificação entre os papéis do setor privado e público da segurança e a definição de limites de atuação, enquanto referenciais numa lógica de coprodução, parece fundamental.

Neste contexto de global da segurança, a analogia de Alves (2013, pp. 82, 83) ao eixo da roda merece especial destaque. “A roda da dinâmica social gira apoiada no respetivo eixo, vai desenvolvendo os mais diversos processos associativos e dissociativos, entre estes, muitos problemas relacionados com a insegurança.” O eixo, central e duradouro, exige a definição de princípios estruturantes, norteadores e

estabilizadores da atividade: “para obviar à ameaça de desorganização social no sistema não basta produzir reformas nas Forças de Segurança”.

5.7 - Síntese conclusiva

O Estado tem encontrado formas de sobreviver aos desafios de modernidade, reconhecendo o carácter estruturante da segurança e sabendo adaptar-se a reconfigurados modelos e instrumentos de gestão, num quadro de elevada responsabilidade onde, cada vez mais, o elemento chave são as relações entre os elementos que constituem o todo.

Neste contexto, o direito constitucional à Liberdade e à Segurança, vincado na Constituição desde 1822, surge, não com uma perspectiva de antagonismo mas antes, como elementos essenciais à vida em sociedade, uma espécie de equilíbrio dinâmico permanentemente centrado no cidadão.

Na realidade portuguesa contemporânea, confrontando o estado da arte e a análise das entrevistas realizadas, no âmbito da dimensão pública e privada da segurança, a função subsidiária e complementar da atividade das forças e serviços de segurança pública do Estado encontra dúvidas de significado nos seus diversos atores.

Entre os entrevistados, a distinção entre a dimensão pública e privada da segurança é, sobretudo, de natureza legal, seguida pelo critério financeiro. A relação de coabitação, cooperação e complementaridade entre estas duas dimensões revela-se ténue e pouco consolidada, destacando-se o fator desconfiança e ausência de articulação, enquanto evidências que revelam haver ainda um longo caminho a percorrer para a construção de um modelo alargado de segurança.

A orientação para o lucro e a exposição pública de processos-crime associados à atividade do setor privado são argumentos que, ainda hoje, afetam a credibilidade deste setor. Como fragilidades, os entrevistados destacaram a “disputa de competências” e a “ausência de partilha de informação”, apontada respetivamente pelo setor público e setor privado.

Para os entrevistados a aproximação do setor público e privado da segurança justifica-se pelo potencial da complementaridade de esforços, numa lógica de rentabilização de recursos e meios, alinhada com o conceito de “*multi-level governance*”, assegurando, contudo, o afastamento do setor privado da atividade de polícia.

No que diz respeito aos atores da segurança privada, realça-se o papel multidimensional do Estado, como licenciador, regulador, fiscalizador e executor, o papel do cidadão, como cliente, e o papel do setor empresarial, como prestador de serviços.

Neste contexto, o “serviço remunerado” é interpretado como uma forma de promover interesses particulares e concorrência “desleal” para com o mercado da segurança privada, prejudicial para a credibilidade das FS, para a qualidade do serviço público e para a perceção dos limites da atividade pública e privada.

Se a necessidade de fiscalização e controlo da atividade de segurança privada, a par de uma entidade reguladora representativa e que contribua ativamente para o desenvolvimento do setor, são perspetivas partilhadas entre os entrevistados do setor público e privado, o emprego de elementos das FS na situação de reserva/reforma colhe diferentes sensibilidades, ajustadas às perspetivas de carreira que caracterizam cada um dos setores.

No que diz respeito ao envolvimento ativo dos cidadãos nas atividades de segurança, apesar da revisão bibliográfica considerar que este reforça os mecanismos informais de controlo social, contribuindo, simultaneamente, para a legitimidade de atuação das FS, percebe-se que esta participação é ainda um processo de mudança difícil e que encontra diversas resistências.

Em termos de perspetivas de futuro, afigura consensual a necessidade de melhorar a ligação entre o setor privado e as FSS, promovendo uma adequada clarificação de papéis, regulação e controlo das atividades, no entanto, relativamente ao que não deve acontecer, o setor público e privado revelam diferentes sensibilidades. O primeiro foca-se, essencialmente, na não cedência de competências características da soberania

do Estado, enquanto o segundo valoriza, sobretudo, preocupações associadas à gestão do negócio e à desregulação do mercado.

CONCLUSÕES

“Nada tem tanta força como uma ideia cujo seu tempo chegou.”

*Hugo*¹⁷⁹

¹⁷⁹ Cfr. (Ilharco, 2003)

CONCLUSÕES

Estudar a (in)segurança e a forma como o Estado se organiza e regula as atividades nesta área, exige ter a consciência de que, no paradigma constitucional vigente da sociedade portuguesa, por princípio, “todos têm direito à liberdade e à segurança”. No limite, apesar de, numa perspetiva recursiva, liberdade e segurança se constituírem como o início e fim de um processo dinâmico que nunca se encerra, importa assumir que a segurança não é um direito absoluto, garantindo que o seu exercício não colide com outros direitos fundamentais.

A insegurança, enquanto fim da ilusão de invulnerabilidade, associada ao crescimento da conflitualidade nas grandes áreas rurbanas, caracterizadas por profundas desigualdades sociais, e ao aumento das atividades terroristas em solo europeu, são marcas de modernidade que exigem respostas reconfiguradas, atendendo às necessidades dos cidadãos, aos novos quadros tecnológicos disponíveis e às atuais restrições financeiras, desafios de eficácia e eficiência.

A atividade de segurança evoluiu no sentido de se alargar a novos domínios, atores, objetos e instrumentos da segurança, criando valor ao nível dos resultados a alcançar, da qualidade dos serviços e da confiança dos cidadãos.

Recorrendo a uma lógica de complexidade, importa assegurar o enquadramento global das atividades de segurança e o desenvolvimento dos seus setores e parceiros, nomeadamente da dimensão pública e privada segurança, procurando alinhar esforços em prol de uma sociedade que tende a ambicionar mais liberdade em segurança.

Neste quadro, reconhecendo que o Estado já não consegue atuar de forma autónoma e isolada, tendencialmente por insuficiência de meios e de especialização da natureza das respostas, o elemento chave são as relações entre os elementos que constituem o todo da segurança, havendo necessidade de, por um lado, definir áreas de atuação e limites, controlar e regular atividades, evitar duplicações e antagonismos, e por outro, não condicionar as políticas de segurança a lógicas meramente economicistas.

A função subsidiária e complementar da segurança privada face à atividade das FSS encontra dúvidas de significado e receios nos diversos atores da dimensão pública e privada. Aspetos que, necessariamente, importa esclarecer, em benefício da funcionalidade e rentabilização do SSI.

A função subsidiária edifica a atividade de segurança privada a partir da atividade das FSS, no que diz respeito a competências partilhadas no domínio da prevenção situacional, por respeito ao princípio da necessidade e proporcionalidade, dando espaço ao setor privado sempre que, face à natureza do serviço, este seja considerado o mais adequado, de acordo com uma espécie de hierarquia de emprego de meios que privilegia a resolução do problema ao nível mais baixo, seguindo a lógica constitucional de descentralização administrativa.

A função complementar, integrada mais recentemente no paradigma de segurança privada nacional, abre espaço à atuação do setor privado segundo uma lógica de competências diferenciadas do setor público, perspetiva que não colhe consenso entre os teóricos mas é, recorrentemente, utilizada no discurso dos atores de segurança, muito associada a uma necessidade de clarificação de papéis entre os setores – evidente quando o segundo fator distintivo apontado é de ordem financeira, i.e. quem suporta os custos associados.

O peso do setor privado empresarial na sociedade é inequívoco, nomeadamente face ao volume de negócio e ao número de recursos humanos empregados. Apesar dos riscos associados à autonomia do setor privado da segurança, próximos da lógica de complementaridade, este surge como um caminho provável, seja por incapacidade do Estado para assumir de forma isolada as responsabilidades de segurança, seja por desejo de distinção do papel do setor privado e das FS, promovendo a diferenciação ao nível de competências, responsabilidades e capacidades, promotora de autonomia.

Em termos de fragilidades que condicionam a lógica de parceria público-privada aplicada ao setor da segurança, destacam-se: no setor privado, a possibilidade de falência e a sua permeabilidade ao crime, relacionada com a necessidade de

sustentabilidade financeira; no plano do relacionamento entre o setor público e privado, a “desconfiança mútua”, “disputa de competências” e “ausência de partilha de informação”.

A dimensão pública da segurança enquadra-se no âmbito da ordem pública e do exercício da soberania e autoridade de Estado, tendencialmente com um caráter mais interventivo ou reativo, enquanto a dimensão privada surge associada à proteção de pessoas e bens, no âmbito da prevenção situacional. Apesar da coabitação e cooperação entre as duas dimensões, no dia-a-dia a relação revela-se ténue e pouco consolidada, sobrevalorizando-se o fator desconfiança e ausência de articulação em detrimento da rentabilização de recursos e informação, reduzida ao necessário.

Apesar da distinção de natureza legal e das diferenças quanto aos seus atores principais, a clarificação das atividades de cada setor é um desafio ainda atual, nomeadamente ao nível de situações limite.

O “serviço remunerado”, efetuado pelas FS, é um exemplo de uma atividade que conflitua entre a dimensão pública e privada da segurança, carecendo de reconfiguração. Acusado de defender apenas os interesses financeiros do particular, empresa e elementos das FS, o modelo vigente é considerado prejudicial para a credibilidade da força pública, proporcionando mais segurança a quem tem meios financeiros para a contratar, e para a sua relação com o setor privado, nomeadamente face ao seu duplo papel de prestador de serviços e fiscalizador da atividade, configurando uma espécie de “concorrência desleal”.

O cidadão, enquanto ator da dimensão privada da segurança, a par do setor empresarial, surge cada vez mais como corresponsável pela sua própria segurança e pela segurança do seu meio envolvente. Apesar das tendências de maior envolvimento, nomeadamente ao nível dos cuidados de segurança e dos mecanismos informais de controlo social, o papel do cidadão como produtor de segurança é ainda pouco considerado, sendo por vezes associado ao risco de “vigilantismo”, pela forma como potenciam as chamadas “bolhas de segurança”.

No paradigma nacional, a extensão do conceito de policiamento ao setor privado parece inviável, por um lado, porque a manutenção da lei e da ordem são competências do Estado que implicam o recurso a medidas cautelares de polícia, por outro, porque exige padrões de independência que não se coadunam com a orientação do setor privado para o lucro.

No que diz respeito ao eventual emprego de vigilantes no espaço público de livre acesso, considerando um papel preventivo e facilitador, afastado da atividade de polícia, ele é equacionado, sobretudo, pelo setor privado, considerando que contribui para a construção de uma rede alargada de segurança, alinhada com o conceito de “*multi-level governance*”, através de meios humanos e tecnológicos. Apesar desta perspetiva, o RJSP em vigor apenas abre a porta à atuação em “locais, públicos ou privados, de acesso vedado ou condicionado ao público”.

Neste quadro, a lógica de parceria público-privada parece ter espaço para crescer, simultaneamente por necessidade do setor público e por mérito dos parceiros privados. Esta tendência surge alinhada com a consciência de que o papel do Estado está em redefinição, face ao papel do cidadão, dos municípios e do setor privado da segurança, afigurando-se determinante encontrar mediadores a nível local.

Como exemplo, destaca-se o posicionamento dos entrevistados ao considerar a possibilidade de patrulhamento público a espaços privados de acesso livre, em função das prioridades de segurança local e sem colocar em causa as atividades de segurança privada desenvolvidas pelo titular do espaço; bem como a possibilidade de existir localmente uma entidade responsável por mediar e direcionar informação de segurança para as entidades competentes.

A aproximação do setor público e privado da segurança ao nível da rentabilização de recursos tende a ser uma realidade. Neste âmbito, destaca-se a perspetiva de utilização de meios tecnológicos privados nos programas especiais desenvolvidos pelo MAI, GNR e PSP, e a possibilidade de rentabilização no setor privado de recursos humanos

das FS em situação de reserva/reforma, nomeadamente ao nível de projetos de segurança locais enquadrados pelas Câmaras Municipais.

A arquitetura legal da segurança privada reflete, no seu grau de detalhe e especificidades, um percurso de 30 anos de regulação desta atividade, marcada por uma evolução gradual e ajustada às necessidades, considerada moderada em relação a outros modelos internacionais. Apesar do novo regime ser ainda muito recente, não permitido uma perceção clara sobre o impacto das alterações introduzidas, podemos destacar que o quadro legal vigente está pensado para uma realidade em que o setor público e privado da segurança se distinguem facilmente.

Na realidade, o RJSP diz apenas respeito ao setor privado empresarial da segurança, dando resposta a questões suscitadas no passado sem clarificar a relação entre o setor privado e público da segurança, nomeadamente, quanto à interpretação da função subsidiária e complementar, à regulação do conceito de “serviço remunerado” pelas FS e, em parte, à atuação em espaços públicos e privados.

Do trabalho de campo, como eventuais alterações ao regime, destaca-se a necessidade de: melhoria da fiscalização e controlo; ter uma entidade de regulação ativa e representativa do setor privado; esclarecer, flexibilizar e simplificar o regime legal.

A opção do legislador pela exclusividade de investigação dos ilícitos criminais de segurança privada, atribuída à PJ, é discutível, sobretudo atendendo à elevada necessidade de controlo e fiscalização do setor e à implementação territorial da GNR e da PSP. O risco associado a esta opção é o de, tendencialmente, se dar prioridade apenas a processos-crime no âmbito das competências reservadas da PJ.

Olhando ao futuro da segurança privada empresarial, importa, por um lado, destacar a necessidade do setor público não ceder competências características da soberania de Estado, nomeadamente de ordem pública, investigação criminal e relacionamento com os reclusos no sistema prisional, por outro lado, evitar a desregulação do mercado, a permanência no setor de entidades e funcionários que não cumprem os requisitos legais, e a evolução para uma segurança privada robusta, armada e

ostensiva, promotora da criminalidade, da violência e da insegurança. Em suma, procurar, de forma construtiva, um equilíbrio entre prevenção, proteção e privacidade.

O modelo de segurança vigente tende a assumir uma estrutura híbrida, não apenas porque algumas indefinições se traduzem em dificuldades de enquadramento na dimensão pública ou privada da segurança mas, sobretudo, porque o futuro tende a assentar cada vez mais em responsabilidades partilhadas entre a sociedade civil e FSS, Segurança e Defesa, Justiça e Proteção Civil, Setor Público e Privado, numa lógica integrada de coprodução onde esta teia de relações se revela determinante. Nesta rede de esforços, o SG SSI, enquanto coordenador e dinamizador, deve assumir um papel de destaque, reforçando o papel do Estado como regulador e agregador.

Entre os maiores desafios para a relação entre o setor público e privado da segurança, destacam-se as necessidades de melhoria da ligação entre os setores, de clarificação dos papéis, regulação e controlo rigoroso das atividades, consideradas indispensáveis à credibilização de ambos os setores, à confiança dos cidadãos e ao desenvolvimento de um adequado sentimento de segurança, criando, por oposição, instabilidade e receio nos seus antagonistas.

A evolução dos modelos de polícia e do regime de segurança privada deve, em nossa opinião, ser regulada e conduzida de forma integrada, dando corpo a uma lógica de subsidiariedade e complementaridade onde o papel do cidadão e das estruturas locais deve assumir um crescente protagonismo, rentabilizando mecanismos formais e informais de controlo, numa lógica de responsabilidade solidária. Esta opção exige uma dupla aproximação, dos cidadãos à segurança e da segurança aos cidadãos, afigurando-se determinante para dar resposta às atuais exigências de segurança e sustentabilidade, em prol do interesse de todos.

Assim como a Segurança humana desmistificou a tradicional estanquicidade entre a dimensão interna e externa da segurança, parece claro que, para o Estado potenciar a parceria entre o sector público e privado da segurança, há necessidade de seguir uma

lógica integradora e abrangente, desmistificando o setor privado e a sua relação com o setor público, contribuindo, eventualmente, para uma nova cultura de segurança.

Os conceitos chave desenvolvidos nesta investigação, nomeadamente, na forma como estes se posicionam e se relacionam, encontram-se materializados graficamente no diagrama conceptual da figura 4¹⁸⁰, representando também, por isso, um importante contributo de reflexão.

Potenciar este sistema híbrido exige um foco permanente nas fragilidades de cada setor e da forma como estes se relacionam, sem descaraterizar o exercício da soberania e da autoridade de Estado, promovendo o envolvimento crescente de um alargado conjunto de atores da segurança, conscientes de que deve continuar a ser o instrumento legislativo a orientar o espaço a ocupar pelo setor privado,

Neste contexto, a validade dos resultados alcançados, atendendo à complexidade do objeto de estudo, à análise bibliográfica e à amostra de entrevistas realizadas (número e abrangência), perfila-se ao nível da caracterização do setor e do levantamento de desafios, incongruências e eventuais futuras soluções.

Em jeito de recomendações, como pistas para reajustamentos que possam permitir ao Estado potenciar a parceria entre o sector público e privado da segurança, destacam-se:

- Regulamentação ministerial da figura do “serviço remunerado” nas FS; nomeadamente, quanto ao conceito, tipo de serviços, circunstâncias e modo de execução – não devendo ser utilizado como mecanismo compensatório de remuneração das FS;
- Alargamento da representatividade do Conselho de Segurança Privada e o seu papel no desenvolvimento e regulação da atividade;

¹⁸⁰ Consultar apêndice G.

- Implementação de um efetivo e rigoroso controlo e fiscalização sobre o setor privado da segurança, nomeadamente ao nível empresarial, integrando as diversas entidades com competências nesta matéria;
- Alargamento das competências de investigação dos ilícitos criminais de segurança privada às FS (GNR e PSP), ou, face à sensibilidade deste setor e à sua ligação à criminalidade grave e violenta, a opção por constituir, de forma permanente, uma equipa mista de investigação especializada¹⁸¹;
- Regulamentação da atividade de detetive privado;
- Estruturação de uma verdadeira partilha de informação (acesso do setor público aos dados recolhidos pelo setor privado), devidamente regulada e controlada, condicionada por critérios legais rigorosos mas funcionais;
- Face à complexidade de perspetivar um modelo global de segurança a médio-longo prazo (por referência a 10-20 anos), promover a clarificação, pela negativa, dos limites entre o setor público e privado da segurança (*off limits* – o que não podem fazer), enquanto elementos estruturantes da regulação de ambos os setores e da distinção do papel do setor público (sobretudo das FS) e do setor privado (cidadãos e atividade empresarial);
- Incentivar projetos locais de segurança, procurando envolver os cidadãos numa lógica de segurança solidária (e.g. gestor local de segurança) e valorizar o papel coordenador das estruturas municipais;
- Dinamizar o papel do SG SSI enquanto elemento coordenador e agregador de um efetivo e global SSI.

Considerando que o tema da segurança, face à sua complexidade e permanente evolução, dificilmente estará suficientemente investigado, elegemos os fatores tempo e espaço como as variáveis que mais condicionaram este percurso. Neste sentido, o ponto final desta investigação perspetiva já um conjunto de novos desafios e reflexões que urge continuar a desenvolver.

¹⁸¹ Integrando elementos da PJ, da GNR e da PSP, bem como, eventualmente, de outros órgão de polícia criminal.

Atendendo ao caminho percorrido, fica a ambição de, num futuro próximo, alargar o grupo de entrevistados ao nível tático da segurança pública e privada empresarial e, sobretudo, ao nível do cidadão, com vista a colher, de uma perspetiva significativa, a sua sensibilidade para a evolução destes modelos híbridos de segurança, conscientes de que este fator é, na sua essência, determinante para a vontade política que acelera a roda da mudança. Por outro lado, num futuro próximo, efetuar um balanço do novo RJSP, lei 53/2003, legislação complementar produzida e necessários ajustamentos.

Relevo ainda a necessidade de, oportunamente, se analisar as tendências de evolução dos recursos humanos afetos às FS (e.g. aos próximos 10 anos), procurando verificar se os referenciais em uso para a organização interna destas forças estão alinhados com essa previsão. Esta análise poderá potenciar, pelo menos, uma de três implicações: aumento do número de efetivos nas FS (com o compromisso político de investimento público associado); reconfiguração de competências entre o setor público e privado da segurança; reestruturação profunda das FS, no que diz respeito a temas como a sua estrutura orgânica, competências funcionais e territoriais, e integração significativa de elementos civis para tarefas administrativo-logísticas.

Em jeito de reflexão final, deixam-se dois apontamentos que se consideram estruturantes para o tema da segurança.

Tomar consciência dos problemas é reconhecer, primeiro, que o ser humano, enquanto ser vivo, pessoa e cidadão – dimensão biológica, social e ética – é um ser tão fascinante quanto complexo e imprevisível, e, segundo, perceber que a construção de uma nova ecologia de segurança deve ser um percurso contínuo e responsável, onde o dilema hobbesiano entre a liberdade e a segurança continuará à procura de novos equilíbrios.

Importa, sobretudo, olhar para a segurança como algo que se quer fazer cada vez mais e melhor, um desafio permanente onde cada ajustamento tem, inevitavelmente, importantes consequências. Mais do que corrigir, numa perspetiva de certo ou errado,

há necessidade de clarificar e rentabilizar estruturas e recursos, garantindo, através da regulação e do controlo, a credibilidade das partes e a confiança no sistema, conscientes de que a segurança será, cada vez mais, uma responsabilidade de todos!

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA**Monografias e publicações periódicas**

Accenture, 2006. *Estudo de Racionalização de Estruturas da GNR e da PSP*, Lisboa: s.n.

Almeida, P. P., 2008. Políticas de Segurança: visão de futuro. *Segurança e Defesa*, Outubro - Dezembro, pp. 50-55.

Alvélos, J. P. C., 2008. Prevenção da Criminalidade - uma reinvenção necessária. *Segurança e Defesa*, Outubro - Dezembro, pp. 80-83.

Alvélos, J. P. C., 2009. A subsidiariedade da responsabilidade em segurança - a teoria tem que encontrar a prática. *Segurança e Defesa*, dezembro 2009 - fevereiro 2010, pp. 1006-109.

Alvélos, J. P. C., 2014. *Palestra ao Curso de Promoção a Oficial Superior no IESM: "O Contributo da Sociedade Civil para a redução do risco Criminológico"*. Lisboa: s.n.

Alves, A. C., 2008. *Em busca de uma sociologia de Polícia*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana.

Alves, A. C., 2010. *Introdução à Segurança*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana.

Alves, A. C., 2011. *Contributos para uma Sociologia de Polícia*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana.

Alves, A. C., 2013. *Emergência de uma Sociologia de Polícia*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana.

Araújo, C., 2012. Mídia e Segurança Pública. Em: *Segurança Privada e Interesse Público: 1º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada*. Lisboa: Coimbra Editora, pp. 93-106.

Barbelet, J., 1989. *Cidadania*. Lisboa: Estampa.

Bardin, L., 2000. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Bayley, D. H., 1997. *The Contemporary Practices of Policing: A comparative view, in Civilian Police and Multinational Peacekeeping - A Workshop Series*. Washington: Center for Strategic and International Studies and the Police Executive Research Forum.

Bayley, D. H., 1998. *Policing in America: Assessment and Prospects*, s.l.: Police Foundation.

- Bayley, D. H., 2001. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Washington: U.S. Department of Justice - Office of Justice Programs.
- Bayley, D. H. & Shearing, C. D., 1996. The Future of Policing. Em: *Law & Society Review*, Vol. 30, No. 3. s.l.:Law and Society Association, pp. 585-606.
- Bayley, D. H. & Weisburd, D., 2007. *The Role of the Police in Counterterrorism*, Nova Iorque: s.n.
- Bilhim, J. A. d. F., 2000. *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Brodeur, J.-P., 2010. *The Policing Web*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Bryman, A., 2012. *Social Research Methods*. 4ª ed. Oxford: Oxford University Press.
- Caetano, M., 1965. *Manual de Direito Administrativo*. 7ª ed. Lisboa: Coimbra Editoria.
- Caetano, M., 1967. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 5ª ed. Lisboa: Coimbra Editorial.
- Caetano, M., 1968. *Discurso na tomada de posse: Marcelo Caetano*. Lisboa, s.n.
- Camões, L. V., 2009. *Poesia de Luís de Camões para Todos*. Lisboa: Porto Editora.
- Castells, M., 2002. *A Sociedade em rede*. 6ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Castells, M., Cardoso, G. & (Coord.), 2005. *A Sociedade em Rede - Do Conhecimento à Acção Política*. Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Castro, C. S., 2003. *A questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra editora.
- Castro, C. S., 2007. Em: *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, pp. 137-155.
- Caupers, J., 2000. *Introdução ao Direito Administrativo*. Lisboa: Âncora.
- Clarke, R. V., 1997. *Situational Crime Prevention*. Nova Iorque: Harrow and Heston.
- Clemente, P., 2010. Polícia e Segurança. Em: *Lusíada. Política Internacional e Segurança n.º4*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, pp. 139-153.
- Clemente, P. J. L., 2006. *A Polícia em Portugal*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Cohen, L. E. & Felson, M., 1979. *Social change and crime rate trends: A routine activity approach*, *American Sociological Review*. s.l.:s.n.

- Cornish, D. B. & Clarke, R. V., 2003. *Opportunities, precipitators and criminal decisions: a reply to wortley's critique of situational crime prevention*. s.l.:Rutgers University.
- Correia, E. P. & Duque, R. d. S., 2012. *O Poder Político e a Segurança*. Lisboa: Fonte da palavra.
- Cozens, P., 2005. *Crime prevention through environmental design (CPTED): a review and modern bibliography*. Emerald: Property.
- Crowe, T. D., 2000. *Crime Prevention Through Environmental Design: Applications of Architectural Design and Space Management Concepts*. 2ª ed. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Cunha, M. P., Gonçalves, F. & Fonseca, J., 2001. *Empresas, caos e complexidade: gerindo à beira de um ataque de nervos*. Lisboa: RH.
- Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R. C. & Cardoso, C. C., 2007. *Manual de Comportamento Organizacional e gestão*. 6ª ed. Lisboa: RH Editora.
- Darwin, C., 2014. *Sobre a seleção Natural*. s.l.:Atlântico Press e Coisas de Ler.
- DGAI, D.-g. d. A. I., 2013. *CPTED – Prevenção Criminal através do espaço construído – Guia de boas práticas*. Lisboa: DGAI.
- Dias, H. V., 2012. *Metamorfoses da Polícia*. Lisboa: Almedina.
- Dias, M. D. A., 2001. *Liberdade, Cidadania e Segurança*. Coimbra: Almedina.
- Dieu, F., 1999. *Politiques Publiques de Sécurité*. Paris: L'Harmattan.
- DPERI, Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais da GNR, 2015. *Efetivo GNR*, Lisboa: GNR.
- Drucker, P., 1959. *Landmarks of Tomorrow*. http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/handle/2042/30294/XX_CNE-LIPSOR_1197.pdf.txt;jsessionid=BC4D458AEF63935DCDDBE92265AE51C5?sequence=3. Acedido em 24 abril 2015.
- DUDH, 2000. *Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil*. http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf. Acedido em 24 maio 2015.
- Durão, S., 2006. *Patrulha e Proximidade: Uma etnografia da Polícia em Lisboa*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Durão, S., 2010. *Proximidade Policial: o que é?*. s.l., Ministério da Administração Interna, pp. 113-134.

Elias, L., 2012. Desafios da Segurança na Sociedade Globalizada. *Observatório Político*, Maio, pp. 1-9.

EUR-Lex, U. E., 2015. *O princípio da subsidiariedade*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3Aai0017>. Acedido em 30 novembro 2015.

Feiteira, A., 2014. *Palestra ao Curso de Promoção a Oficial da GNR: Sistema de Informações de Estado*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Fonseca, F., 2003. Envolvimento dos cidadãos nas políticas da administração local. Em: *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*. Oeiras: Celta.

Fonseca, F. J. S., 2010. Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas: "A evolução das políticas públicas de segurança interna em Portugal". Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Forst, B., 2007. Public-Private Partnerships in Policing. Em: *The Encyclopedia of Police Science*. 3ª ed. Nova Iorque: Routledge, pp. 1087-1092.

Fortin, R., 2005. *Compreender a Complexidade, Introdução ao Método de Edgar Morin*. Lisboa : Instituto Piaget.

Fountain, J., 2005. Questões Centrais no Desenvolvimento Político do Estado Virtual. Em: *A Sociedade em Rede - Do Conhecimento à Acção Política*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, pp. 149-174.

Gendarmerie, 2010. *La Gendarmerie face aux "Rurbains"*. s.l., Gendarmerie Nationale.

Geneva Academy, 2014. *The International Code of Conduct for Private Security Service Providers*, Geneva: Universidade de Geneva.

Ghiglione, R. & Matalon, B., 1997. *O Inquérito: Teoria e Prática*. Oeiras: Celta.

Giddens, A., 1996. *Consequências da Modernidade*. 3ª edição ed. Oeira: Celta.

GNR, 2003. *Segurança Solidária*. http://www.gnr.pt/portal/internet/seguranca_solidaria/default.asp. Acedido em 1 maio 2015.

Godoy, L. R. U., 2012. Segurança Privada e Interesse Público. Em: *Segurança Privada e Interesse Público: 1º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada*. Lisboa: Coimbra Editora, pp. 173-182.

Gonçalves, P., 2005. *Entidades Privadas com poderes públicos - o exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Lisboa: Almedina.

Gouveia, J. B. & (coord.), 2007. *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina.

Gouveia, J. B. & (coord.), 2014. *Estudos de Direito e Segurança, Volume II*. Coimbra: Almedina.

Gouveia, J. B., 2005. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina.

Gouveia, J. B., 2015a. Prefácio. Em: *Entre o Militar e o Policial: As reformas da Administração Pública*. Lisboa: Diário de bordo, pp. 21-22.

Gouveia, J. B., 2015b. *Segurança Humana*. In: J. B. Gouveia, S. Santos, *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina.

Gouveia, J. B. & Santos, S., 2015. *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina.

Gray, J., 1986. *O liberalismo*. Lisboa: Editorial Estampa.

Greene, J. R., 2007. *The Encyclopedia of Police Science*. 3ª ed. Nova Iorque: Routledge.

Guedes, A. M., 2002. O Funcionamento do Estado em Época de Globalização - O Transbordo e as Cascatas de Poder. *Nação e Defesa*, pp. 99-137.

Guerra, I. C., 2006. *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo: sentidos e formas de uso*. Lisboa: Principia.

Born, H., 2005. *Controle parlamentar da área de segurança nacional: Princípios, mecanismos e práticas*, Kiev: Centro para o Controle Democrático das Forças Armadas de Genebra.

Hobbes, T., s.d. *Leviatã: Matéria, forma e poder de um*. http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf. Acedido em 23 janeiro 2015.

IESM, I. d. E. S. M., 2014. *Orientações metodológicas para a*. Lisboa: IESM.

Ilcan, S., 2009. *Privatizing Responsibility: Public Sector Reform under Neoliberal Government*. s.l.:Canadian Review of Sociology.

Ilharco, F., 2003. *Filosofia da Informação*. Lisboa: Universidade Católica de Lisboa.

INA, I. N. d. A., 2009. *7º Congresso Nacional da Administração Pública “Estado e Administração: Reinventar o Welfare State ou construir o pós-managerialismo?”*. Lisboa, INA.

Inácio, C. I. C., 2010. Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política: “Políticas Públicas de Segurança – novo paradigma”. Aveiro: Universidade de Aveiro - Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas.

João, C., Luís, P., Marco, M. & Ricardo, F., 2012. *Cooperação/complementaridade entre segurança pública e segurança privada*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Joh, E. E., 2004. The Paradox of Private Policing. *Journal of Criminal Law and Criminology*, Volume Volume 95, pp. 49-132.

Joh, E. E., 2006. The Forgotten Threat: Private Policing and the State. *Global Legal Studies*, pp. 357-389.

Judt, T., 2010. *Um Tratado sobre os nossos actuais descontentamentos*. Lisboa: Edições 70.

Justice, U. D., 2005. *Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture*, Washington: U.S. Department of Justice.

King, W. R., 2007. Volunteers in Policing. Em: *The Encyclopedia of Police Science*. 3 ed. Nova Iorque: Routledge, pp. 1340-1341.

Leitão, J. c. B., 2001. Polícia Portuguesa. *Lisbon Security 2001 - a segurança no terceiro milénio*, Março/Abril, pp. 11-15.

L'Heuillet, H., 2001. *Alta Polícia Baixa Política: uma visão sobre a Polícia e a relação com o Poder*. 1ª edição ed. Lisboa: Editorial Notícias.

Library of Congress, 2010. *Respectfully Quoted: dictionary of quotations*. s.l.:Library of Congress.

Loetscher, J. et al., 2008. *International Police Standards: Guidebook on Democratic Policing*, Geneva: Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces.

Lopes, A. J. d. F., 2006. Segurança e Cidadania: Conceitos e Políticas. Cadernos Navais, outubro a dezembro, Volume N° 19.

Lourenço, L. & Ilharco, F., 2007. *Liderança: Lições de Mourinho*. Lisboa: Booknomics.

Lourenço, N., Cabral, C. C., Machado, P. & Duque, J. J., 2006. *Estudo para a reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*, Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais - Universidade Nova de Lisboa.

Lourenço, N. et al., 2015. *Segurança Horizonte 2025: Um conceito de Segurança Interna*. Lisboa: Edições Colibri.

Lourenço, N., 2009. *Conferência "Liberdade e Segurança" - Segurança, Sentimento de Insegurança e Estado do Direito*. Lisboa, s.n.

Lourenço, N., 2012. Legitimidade e confiança nas Polícias. *Revista do Ministério Público*, janeiro a março, p. 181 a 198.

Lourenço, N., 2013a. Cidades e Sentimento de insegurança: Violência urbana ou insegurança urbana. *Revista Angolana de Sociologia*, novembro.

Lourenço, N., 2013b. *Documentos para o Ensino: Sociedade Global, Segurança e Criminalidade*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

Lourenço, N., 2013c. Globalização, Metropolização e Insegurança. *Revista de Direito e Insegurança*, Junho.

Lourenço, N., 2013d. *Sociedade Global, Segurança e Criminalidade*. Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa.

Madeira, C. C. F., 2009. *A Cidadania Activa, a Modernização e a Descentralização no Município de Lisboa: O Orçamento Participativo*, Lisboa: ISCTE IUL - Instituto Universitário de Lisboa.

Madureira, C., 2004. *Repositório de Administração Pública - INA*. <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/618/1/Do%20welfare%20state%20ao%20conceito%20de%20governance.pdf>. Acedido em 9 Fevereiro 2015.

Magalhães, H., 2008. Segurança Privada. *Segurança e Defesa*, Outubro - Dezembro, pp. 121-124.

Maquiavel, N., 2001. *O Príncipe*. http://www.clube-de-leituras.pt/upload/e_livros/clle000077.pdf. Acedido em abril 2015.

Marçal, Á. d. S., 2001. Programa Escola Segura - metodologia de acção. *Polícia Portuguesa*, março/abril, pp. 27-31.

Marshall R., 2006. *Militarizing P3s: The State, New Public Management and Outsourcing War*. Toronto, s.n.

Marshall, T. H., 1950. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.

MNE, D.-G. d. A. E., 2014. *Manual de boas práticas: Negociação, transposição e aplicação de legislação da UE*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Moleirinho, P., 2009. *Tese de Mestrado em Direito e Segurança: Da Polícia de Proximidade ao Policiamento Orientado pelas Informações*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

- Moore, M. H., 2003. Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas. Em: M. Tonry & N. Morris, edits. *Policiamento Moderno*. São Paulo: Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, pp. 115-176.
- Mozzicafreddo, J., 1997. *Estado Providência e Cidadania em Portugal*. 2ª ed. Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicareddo, J., 2000. O papel do cidadão na Administração Pública. Em: *Reforma do Estado e Administração pública gestonária*. Lisboa: ISCSP.
- Mueller, K. et al., 2006. *Striking first: Preemptive and Preventive Attack in U.S. National Security Policy*, Santa Mónica: RAND Corporation.
- Muggah, R., 2012. *Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence*. s.l.:International Development Reserch Centre.
- Mulgan, G., 2005. Moldar de novo o Estado e a sua Relação com os Cidadãos: o potencial das tecnologias de comunicação e informação no curto médio e longo prazo. Em: *A Sociedade em Rede - Do Conhecimento à Acção Política*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, pp. 205-214.
- Mulone, M., 2011. When Private and Public Policing Merge: Thoughts on Commercial Policing. *Social Justice*, pp. 165-183.
- NEV - USP, N. d. E. d. V. d. U. d. S. P., 2009. *Manual de Policamento Comunitário / Polícia e Comunidade na construção da Segurança*. São Paulo: Governo federal do Brasil.
- Neves, L. M. V., 2012. Segurança e Ordem Pública. Em: *Segurança Pública e Privada: 1º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada*. Lisboa: Coimbra Editora, pp. 21-23.
- Nogueira, P., 2008. Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Comunicação, Organização e Novas Tecnologias: “Espírito do Tempo: Uma investigação sobre Liderança. Lisboa: Universidade Católica de Lisboa.
- Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2009. *Manual de Policiamento Comunitário*. São Paulo - Brasil: s.n.
- Oliveira, J. F., 2006. *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: A Emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra: Almedina.
- Oliveira, N. F., Pinto, E. V.-C., Silva, M. A. & Coord., 2012. Segurança Privada e Interesse Público. Em: *Segurança Pública e Privada - Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada*. Lisboa: Coimbra Editora.
- ONU, 2012. *The United Nations SSR perspective*, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.

ONU, 2013. *Expert Panel Event on the Use of Private Military and Security Companies (PMSCs) by the United Nations*, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.

ONU, 2014. *Panel event on the use of Private Military Security Companies*, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.

Peak, K. J. & Barthe, E. P., 2007. Vigilantism. Em: *The Encyclopedia of Police Science*. 3ª ed. s.l.:Routledge, pp. 1335-1337.

Pereira, C. J. L., 2012. Segurança Pública X Segurança Privada. Em: *Segurança Privada e Interesse Público: 1º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada*. Lisboa: Coimbra Editora, pp. 163-172.

Pereira, D. M. B., 2014. *A (in)Segurança Privada em Portugal - de complemento da Segurança Pública a alvo da Segurança Interna: inovações, alterações e o controlo do novo regime jurídico*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

Pereira, F. d. O., 2010. *Segurança dos Cidadãos: A contribuição das Forças e dos Serviços de Segurança. Polícia de Segurança Pública*. Lisboa, Ministério da Administração Interna, pp. 149-150.

Polícia de Segurança Pública, 2007. *Polícia Portuguesa - Revista da PSP. Segurança Privada*, julho.

Ramírez, A., 2005. *Estrategias Sociales de Policía*. Madrid: Dykinson, S.L..

República, A. d., 1976. *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: Diário da República.

Ribeiro, F., 2012. Segurança e Ordem Pública. Em: *Segurança Pública e Privada: 1º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada*. Lisboa: Coimbra Editora, pp. 11-19.

Robert, P., 1999. *O cidadão, o Crime e o Estado*. 2ª ed. Lisboa: Notícias Editorial.

Rocha, J. A. O., 2001. *Gestão Pública e Modernização Administrativa, Oeiras, INA, pp-75 J.A.*. Oeiras: INA - Instituto Nacional de Administração.

Roché, S., 1998. *Sociologie Politique de L'insécurité: violences urbaine, inégalités et globalization*. Paris: Press Universitaire de France.

Rodrigues, N. M., 2010. *Simpósio Filosófico - "O Contrato Social segundo Thomas Hobbes"*. <http://simposiosfilosoficosufes.blogspot.pt/2010/11/o-contrato-social-segundo-thomas-hobbes.html>. Acedido em 23 abril 2015.

Rodrigues, N. P. G., 2011. *A segurança privada em Portugal: sistema e tendências*. Lisboa: Almedina.

- Rogeiro, N., 2015. *O Mistério das Bandeiras Negras: Passado, Presente e futuro do "Estado Islâmico"*. Lisboa: Verbo.
- Santos, S., 2013. *Seminário em Direito e Segurança: "Globalização, Novas Ameaças e Segurança Humana"*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Sarmiento, C. M., 2009. *Política e Segurança, Novas Configurações do Poder*. Lisboa: Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa.
- Silva, N. M. P. d., 2010. *Cidadania e Segurança: Uma Análise Prospectiva*. Lisboa, I Congresso Nacional de Segurança e Defesa.
- Silva, N. M. P. d., 2013. *Práticas de Cidadania e Segurança: tendências atuais e futuras*. Évora, Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora.
- Silva, N. P. d., 2015. *Entre o Militar e o Policial: As reformas da Administração Pública*. Lisboa: Diário de Bordo.
- Sousa, H., 2009. Os Municípios e as Políticas Contratuais de Segurança na Europa. *Segurança e Defesa*, Dezembro 2009 -Fevereiro 2010, pp. 42-46.
- Spire, A., 1999. *O pensamento de Prigogine*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Stoker, G., 1998. Cinq proposition pour une théorie de la gouvernance. *Revue Internacionale des Sciences Sociales*, Volume n.º 155.
- Teixeira, N. S., 2002. *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Thompson, K., 2004. *Readings from Emile Durkheim*. New York: Routledge.
- Turner, B. S., 1994. "Postmodern Culture/ modern Citizens", in Bart Steenbergen (ed.), *The Condition of Citizenship*. Londres: Sage.
- UCP, U. C. P., 2008. *Sebenta de Ética, Política e Democracia*. s.l.:Universidade Católica Portuguesa.
- União Europeia, 2003. *Uma Europa Segura num Mundo melhor: Estratégia Europeia em matéria de Segurança*, Bruxelas: União Europeia.
- União Europeia, 2008. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*, Bruxelas: União Europeia.
- União Europeia, 2010. *Tratados consolidados: Carta dos Direitos fundamentais*, Bélgica: Serviço das Publicações da União Europeia.

União Europeia, 2014. *Relatório final sobre a execução da Estratégia de Segurança Interna da UE 2010-2014*, Bruxelas: Comissão Europeia.

Valente, M. M. G., 2008. Constitucionalização da Segurança Limites às (novas) tendências privativas. *Segurança e Defesa*, outubro - dezembro, pp. 60-64.

Valente, M. M. G., 2013. *Segurança um Tópico Jurídico em Reconstrução*, Lisboa: Âncora Editora.

Valente, P. G., 2006. *Segurança e Reformas policiais na Europa - O caso de Portugal*. Rio de Janeiro, Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisa.

Vanda Amaro Dias, S. C. d. M. J. J. R., 2011. *Publicações Académicas*. <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/artic/viewFile/1448/1493>. Acedido em 24 março 2015.

Wakefield, A., 2005. *The Public Surveillance Functions of Private Security*. s.l.:s.n.

Wheatley, M., 1999. *Leadership and teh New Science: Discovering Order in a Chaotic World*. São Francisco: Berret-Koehler Publishers.

White House, 2015. *National Security Strategy*. https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf. Acedido em 23 maio 2015.

WHO, 2013. *Global status report on road safety 2013*. http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2013/en/index.html

Wieviorka, M., 1997. *Le Nouveau Paradigme de Violence, Culture et Conflits*. p. 29 e 30.

Wright, V., 1996. *Redefiniendo el Estado: Las Implicaciones para la Administration Pública*. <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=90&path%5B%5D=90>. Acedido em 10 Fevereiro 2015.

XXI Governo Constitucional, 2015. *Programa de Governo*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Zimring, F., 2004. *In MegaLinks in criminal justice*. s.l.:T. O'Connor.

Zippelius, R., 1971. *Teoria Geral do Estado*. 3ª Edição ed. Lisboa: Fundação Caloust Gulbenkian.

Relatórios oficiais

Balanço Social da PSP, anos de 2009 a 2014

Plano de Atividades da GNR de 2015

Plano de Atividades da PSP de 2014

Relatório Anual de Segurança Interna, anos de 2013 e 2014

Relatório Anual de Segurança Privada, anos de 2005 a 2014

Relatório de Atividades da GNR, anos de 2009 a 2014

Relatório de Atividades da PSP, ano de 2012

Relatório do Desenvolvimento Humano 2013, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Jurisprudência

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 7/2006

Acórdão do tribunal Constitucional n.º 304/2010, referente ao processo n.º 289/2009, da 3ª secção

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 583/96, de 16 de abril

Acórdão n.º 489/89, de 13 de julho

Parecer da Assembleia da República n.º 28/2008, de 12 de agosto

Códigos e legislação

Constituição da República Portuguesa de 1976

Constituição de 1822

Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 1970, com as modificações introduzidas de 1 de junho de 2010

Declaração Universal dos Direitos do Humanos, de 10 de dezembro de 1948, adotada em 9 de março de 1978

Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de julho

Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de agosto; modificado pelo Decreto-Lei n.º 138/94, de 23 de maio

Decreto-lei n.º 282/86, de 5 de setembro

Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro, modificado: pelo Decreto-Lei n.º 198/2005, de 10 de novembro; pela Lei n.º 38/2008, de 8 de agosto; pelo Decreto-Lei n.º 135/2010, de 27 de dezembro; pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro

Lei 31-A/2009, de 7 de julho

Lei n.º 34/13, de 16 de maio

Lei n.º 53/2008, de 23 de agosto

Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, modificada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto

Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos, de 16 de dezembro de 1966, adotada em 23 de março de 1976

Tratado de Funcionamento da União Europeia, modificado pela redação da Ata de Retificação de 27 de novembro de 2009

Sítios na internet

<http://aes-empresasdeseguranca.com>

<http://edition.cnn.com>

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

<http://revistasonline.inap.es>

<http://unicrio.org.br>

<http://www.adetectives.com>

<http://www.adsp.pt/>

<http://www.amnistia-internacional.pt>

<http://www.cpted.net>

<http://www.dn.pt>

<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh>

<http://www.geneva-academy.ch>

<http://www.gnr.pt>

<http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa>

<http://www.ohchr.org>

<http://www.parlamento.pt/europa>

<http://www.portugal.gov.pt>

<http://www.psp.pt>

<http://www.segurancaonline.com>

<http://www.sirp.pt>

<http://www.un.org>

<https://tic.gov.pt>

<https://translate.google.pt>

<https://www.youtube.com>

APÊNDICES

APÊNDICE A -- Caracterização e critérios de seleção dos entrevistados

	Entrevistado	classificação	Setor
1	Artur Cerejo <i>Diretor de segurança CP</i>	Operacional	Privado
2	Silvestre Machado <i>Diretor de Segurança do Grupo Auchan</i>	Operacional	Privado
3	Miguel Quintas <i>Diretor de Segurança Centro Comercial Colombo</i>	Operacional	Privado
4	João Alvólos <i>Presidente da Assembleia Geral e da Federação Europeia de Diretores de Segurança Privada</i>	Operacional	Privado
5	Jorge Carvalho <i>CEO na 2045 – Empresa de Segurança S.A. CEO na Gália – Empresa de Segurança S.A. CEO na VSEGUR – Empresa de Segurança S.A.</i>	Estratégico	Privado
6	Fernando Seara <i>Ex-Presidente da Câmara Municipal de Sintra</i>	Estratégico	Público
7	Rui Pereira <i>Ex-Ministro da Administração Interna pelo Partido Socialista</i>	Estratégico	Público
8	Angelo Correia <i>Ex-Ministro da Administração Interna pelo Partido Social Democrata</i>	Estratégico	Público
9	Filipe Pessoa <i>Diretor de Operações da GNR (à data da entrevista)</i>	Operacional	Público
10	Hélder Santos <i>Departamento de Segurança privada da PSP</i>	Operacional	Público

A complexidade do tema e a necessidade de uma perspetiva alargada do estudo impôs a definição de quatro variáveis para a seleção dos entrevistados: nível estratégico, nível operacional, dimensão pública e dimensão privada da segurança. O número de entrevistados foi condicionado à disponibilidade de especialistas e à necessidade de equilíbrio no número de entrevistados em cada variável.

Os critérios de seleção dos entrevistados pretendem assegurar heterogeneidade e uma perspetiva dos pontos de contacto, zonas de conflito, papéis, arquitetura legal,

desafios e tendências de futuro da dimensão pública e privada da segurança, contribuindo, de forma integrada, para uma lógica de coprodução.

Neste contexto, a seleção teve por base os seguintes critérios:

1. Idêntica representatividade dos entrevistados do setor público e privado da segurança;
2. Idêntica representatividade dos entrevistados do nível estratégico e operacional;
3. Entrevistados com experiência ao nível da administração central e local relacionada com a área da segurança com diversidade ao nível político-partidário;
4. Entrevistados com experiência ao nível da FS com idêntica representatividade (GNR e PSP);
5. Experiência diversificada dos entrevistados do setor privado da segurança (e.g. âmbito associativo, empresa prestadora de serviços, serviço de autoproteção, diretor de espaço privado comercial de acesso público e diretor de segurança de empresa pública);
6. Entrevistados com formação académica de grau superior e de natureza diversificada.

APÊNDICE B -- Guião da entrevista

Problemática	Dimensão	Tópico/questões
Trajectoria Escolar e Profissional	<ul style="list-style-type: none"> • Idade • Habilitações literárias • Profissões desempenhadas (Setor público e privado) • Profissão atual • Categoria profissional atual • Experiência no Setor público ou Privado da Segurança (nº anos de experiência) 	<p>Nome:</p> <p>Idade?</p> <p>Habilitações literárias?</p> <p>Histórico profissional:</p> <p>Categoria profissional:</p> <p>Experiência relacionada com setor público/privado da segurança (anos):</p>
Distinção entre a Dimensão Pública e Privada da segurança	<ul style="list-style-type: none"> • Papel legal atribuído às FSS e ao Setor Privado da Segurança 	<p>1. Como distingue a dimensão pública e privada da segurança?</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Papel do Estado, do Setor Empresarial e do Cidadão face à Segurança Privada 	<p>2. Qual o papel do Estado face à atividade de Segurança Privada?</p> <p>3. Qual o papel/enfoque do cidadão e do setor empresarial na Segurança Privada?</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Atividades de segurança exclusivas das FSS 	<p>O estudo elaborado pela Accenture, em agosto de 2006, no âmbito da racionalização de estruturas da GNR e da PSP, aconselhou ao empenhamento de militares da GNR e da PSP em tarefas que são desempenhadas por empresas de segurança privada, como forma de redução de despesas e de rentabilização de militares e agentes que não tenham condições para desempenhar funções operacionais e possam desenvolver estas tarefas, numa lógica de otimização de recursos.</p>

-
4. Concorda com esta perspectiva?
 5. Considera o conceito de “policiamento” uma prerrogativa do setor público da segurança ou entende que se poderá estender ao setor privado? (espaço público)
 6. Considera haver um problema de credibilidade na segurança privada empresarial?

-
- Natureza pública/privada dos serviços remunerados/gratificados realizados pelas FSS
- Como enquadra os serviços gratificados/remunerados desenvolvidos pelas FS, junto à porta dos supermercados, CTT, e outras lojas abertas ao público, Serviço público ou privado?
7. Concorda com esta possibilidade? Em que circunstâncias?

-
- Relacionamento entre o Setor Privado da Segurança e as FSS: zonas de conflito e potencialidades
8. Como caracteriza a relação entre a dimensão pública e privada da segurança?
 9. Como acontece no dia-a-dia o relacionamento entre os elementos das FSS e de segurança privada (empresarial)? Há algum tipo de articulação
 10. Que fragilidades e zonas de conflito identifica no relacionamento entre a segurança privada e as FSS?
 11. Que potencialidades identifica no relacionamento entre a segurança privada e as FSS?

Lógica de subsidiariedade e complementaridade no setor da segurança

- Pressupostos para a realização de parcerias público-privadas entre o setor público e privado da segurança

O regime jurídico da SP, Lei n.º 34/13, de 16 de maio, decorre de quase 30 anos de regulamentação nesta área (desde Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro), tendo uma arquitetura legislativa que a enquadra, onde se destaca, por exemplo, a CRP e a LSI, bem como outros normativos internacionais

12. Que sentido atribui à “função subsidiária” da Segurança Privada, face à atividade das forças e serviços de segurança pública do Estado? Acha que esta função tem, atualmente, tradução prática?
13. Que sentido atribui à “função complementar” da Segurança Privada, face à atividade das forças e serviços de segurança pública do Estado? Esta função tem, atualmente, tradução prática?

-
- Diversificação das atividades desenvolvidas pelos recursos humanos afetos aos Programas Especiais de Polícia ou de Proximidade

Existem vários programas especiais ou de proximidade desenvolvidos sob a tutela por iniciativa do MAI ou das FS (Escola Segura, Idosos em Segurança, Farmácia Segura, Táxi Seguro...).

14. Olhando ao futuro dos programas especiais, face a uma perspetiva previsível de restrição de efetivos e meios policiais disponíveis, que papel poderá ter o setor privado nesta área?

-
- Envolvimento de profissionais fora do ativo (*Reserva na efetividade de serviço; Reserva fora da efetividade de serviço e Reforma*) em projetos locais de segurança

15. Numa fase de reestruturação das FSS o envolvimento de profissionais fora do ativo (reserva/reforma) em projetos locais de segurança parece uma opção?

(À imagem do que já acontece com os vigilantes nas escolas)

-
- Atuação FSS em grandes superfícies comerciais e do Setor Privado da Segurança em espaços “públicos ou privados”

16. O regime vem ainda a fazer referência à atuação da segurança privada em espaços “públicos ou privados”, de “acesso vedado ou condicionado ao público”. Concorda com o emprego de vigilantes no espaço público?

17. Considera que os centros comerciais, enquanto zonas privadas de acesso público, face ao elevado número de visitantes, devem ser alvo de patrulhamento público?

	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de controlo/fiscalização do Setor Público face ao crescimento do setor privado da segurança ao nível nacional e local 	<p>Os relatórios anuais de segurança privada vêm destacar sempre a dimensão significativa das atividades ilegais nesta área.</p> <p>18. Que alterações ao nível do regime jurídico introduziria?</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Desafios para o setor público e privado da segurança 	<p>19. Numa perspetiva integrada, quais os maiores desafios para o setor público e para o setor privado?</p>
<p>Desafio da integração das dimensões público-privada da segurança</p>	<ul style="list-style-type: none"> Riscos para o setor público e privado da segurança 	<p>20. Quando falamos de Segurança, na sua dimensão pública e privada, o que considera não dever acontecer no futuro?</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Papel e competências de um gestor local de segurança 	<p>21. Numa perspetiva mediadora, informativa e coordenadora, concorda com a possibilidade de existir uma espécie de “gestor local de segurança”? Quem poderia assumir esse papel?</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Perspetivas futuras para a lógica de parceria público-privada 	<p>22. Numa lógica de parceria, que expectativas deve o cidadão criar face à atividade do setor público e à atividade do setor privado da segurança?</p>

APÊNDICE C – Codificação, análise de conteúdos

1. Codificação:

Associação do código às questões e respetivos segmentos de resposta

Questão n.º 1

Como distingue a dimensão pública e privada da segurança?

Segmento A.1.1	Caráter interventivo/reactivo, no âmbito da manutenção e reposição da Ordem Pública
Segmento A.1.2	Controlo de acessos e vigilância, prevenção e dissuasão
Segmento A.1.3	Fator económico e financeiro
Segmento A.1.4	Quadro legal em vigor
Segmento A.1.5	Indiferenciação prática
Segmento A.1.6	Soberania e autoridade de Estado
Segmento A.1.7	Espaço público vs Espaço privado e/ou de acesso condicionado
Segmento A.1.8	Interesse de todos vs interesse de alguns

Questão n.º 2

Qual o papel do Estado face à atividade de Segurança Privada?

Segmento A.2.1	Estado como regulador
Segmento A.2.2	Estado como legislador
Segmento A.2.3	Necessidade de entidade reguladora
Segmento A.2.4	Polícia como entidade fiscalizadora vs entidade reguladora
Segmento A.2.5	Estado como cliente

Questão n.º 3

Qual o papel do cidadão e do setor empresarial na Segurança Privada?

Segmento A.3.1	Cidadão como Cliente
Segmento A.3.2	Cidadão como produtor de segurança
Segmento A.3.3	Setor empresarial focado na qualidade da prestação do serviço ao cliente
Segmento A.3.4	Setor empresarial focado sustentabilidade financeira

Questão n.º 4*Estudo da Accenture - Concorda com esta perspetiva?*

Segmento A.4.1	Concorda
Segmento A.4.2	Não concorda
Segmento A.4.3	Concorda parcialmente

Questão n.º 5

Considera o conceito de “policiamento” uma prerrogativa do setor público da segurança ou entende que se poderá estender ao setor privado?

Segmento A.5.1	Pode estender-se ao setor privado
Segmento A.5.2	Pode estender-se ao setor privado com restrições
Segmento A.5.3	Não pode estender-se ao setor privado

Questão n.º 6

Considera haver um problema de credibilidade na segurança privada empresarial?

Segmento A.6.1	Não há um problema de credibilidade
Segmento A.6.2	Há um problema de credibilidade
Segmento A.6.3	Há desconfiança ou preconceito

Questão n.º 7

Serviço gratificado/remunerado - Concorda com esta possibilidade? Em que circunstâncias?

Segmento A.7.1	Concorda no geral
Segmento A.7.2	Sistema carece de alterações / novo modelo
Segmento A.7.3	Não concorda
Segmento A.7.4	O serviço deveria ser assegurado em regime geral pelas forças de segurança, em coordenação com espaço privado
Segmento A.7.5	O serviço prestado a uma entidade privada deveria ser assegurado, por regra, exclusivamente pelo setor privado
Segmento A.7.6	Ocorre por interesse financeiro do particular e/ou das forças de segurança
Segmento A.7.7	Ocorre por incapacidade das forças de segurança para assegurar o serviço em regime geral
Segmento A.7.8	Promovem uma situação desleal no mercado
Segmento A.7.9	É prejudicial para o serviço público
Segmento A.7.10	Ocorre ou pode ocorrer por necessidade e potencia a segurança

Questão n.º 8

Como caracteriza a relação entre a dimensão pública e privada da segurança?

Segmento A.8.1	Lógica de coabitação, cooperação, complementaridade, rentabilização
Segmento A.8.2	Não há relação / não há preocupação em integrar esforços

Questão n.º 9

Como acontece no dia-a-dia o relacionamento entre os elementos das FSS e de segurança privada (empresarial)? Há algum tipo de articulação?

Segmento A.9.1	Proximidade, articulação, coordenação e colaboração
Segmento A.9.2	Não há articulação, apenas perante necessidade

Questão n.º 10

Que fragilidades e zonas de conflito identifica no relacionamento entre a segurança privada e as FSS?

Segmento A.10.1	Ausência de partilha de informação
Segmento A.10.2	Ausência de articulação, coordenação e colaboração, estruturada e consolidada
Segmento A.10.3	Desconfiança e/ou resistência
Segmento A.10.4	Formação e/ou seleção
Segmento A.10.5	Disputa de áreas de competência

Questão n.º 11

Que potencialidades identifica no relacionamento entre a segurança privada e as FSS?

Segmento A.11.1	Lógica de complementaridade, cooperação e articulação
Segmento A.11.2	Rentabilização meios e informação

Questão n.º 12

Que sentido atribui à “função subsidiária” da Segurança Privada, face à atividade das forças e serviços de segurança pública do Estado? Acha que esta função tem, atualmente, tradução prática?

Segmento B.12.1	Concorda com a lógica de subsidiariedade
Segmento B.12.2	Assegura apoio, rentabilização de recursos
Segmento B.12.3	Dúvidas e indefinição da interpretação do conceito
Segmento B.12.4	Não concorda com a referência à lógica de subsidiariedade

Questão n.º 13

Que sentido atribui à “função complementar” da Segurança Privada, face à atividade das forças e serviços de segurança pública do Estado? Esta função tem, atualmente, tradução prática?

Segmento B.13.1	Concorda com lógica de complementaridade
Segmento B.13.2	Assegura competências e capacidades diferentes que se reforçam no todo que é a segurança
Segmento B.13.3	Tem dúvidas que esta função seja efetiva

Questão n.º 14

Olhando ao futuro dos programas especiais, face a uma perspetiva previsível de restrição de efetivos e meios policiais disponíveis, que papel poderá ter o setor privado nesta área?

Segmento B.14.1	Deve ser uma área entregue às forças de segurança
Segmento B.14.2	O setor privado pode/deve ter um papel importante, ao nível da dissuasão e prevenção
Segmento B.14.3	Depende dos programas em concreto

Questão n.º 15

Numa fase de reestruturação das FSS o envolvimento de profissionais fora do ativo (reserva/reforma) em projetos locais de segurança parece uma opção?

Segmento B.15.1	Concorda que são uma opção
Segmento B.15.2	Não concorda que são uma opção
Segmento B.15.3	Aplicam-se as leis do mercado

Questão n.º 16

O regime vem ainda a fazer referência à atuação da segurança privada em espaços “públicos ou privados”, de “acesso vedado ou condicionado ao público”.

Concorda com o emprego de vigilantes no espaço público?

Segmento B.16.1	Concorda
Segmento B.16.2	Não concorda
Segmento B.16.3	Concorda mas apenas na perspetiva de ferramentas tecnológicas não meios humanos

Questão n.º 17

Considera que os centros comerciais, enquanto zonas privadas de acesso público, face ao elevado número de visitantes, devem ser alvo de patrulhamento público?

Segmento B.17.1	Sim
Segmento B.17.2	Não
Segmento B.17.3	Sim, mas atendendo às prioridades de segurança da zona de ação
Segmento B.17.4	Face às prioridades, acima da capacidade das Forças de Segurança, deve ser um encargo do setor privado

Questão n.º 18

Os relatórios anuais de segurança privada vêm destacar sempre a dimensão significativa das atividades ilegais nesta área.

Que alterações ao nível do regime jurídico introduziria?

Segmento B.18.1	Estamos em fase de transição /adaptação do novo regime
Segmento B.18.2	Legislação tornou-se mais complexa, gera dúvidas, necessidade esclarecer, flexibilizar e simplificar
Segmento B.18.3	Criação de entidade reguladora
Segmento B.18.4	Melhor fiscalização e controlo
Segmento B.18.5	Alterações no domínio do Conselho de Segurança Privada
Segmento B.18.6	Regular novas especialidades e/ou especializar a formação
Segmento B.18.7	Alargar competência investigação à PSP e GNR
Segmento B.18.8	Regime legal adequado

Questão n.º 19

Numa perspetiva integrada, quais os maiores desafios para o setor público e para o setor privado?

Segmento C.19.1	Ligação com as Forças de Segurança, coordenação e cooperação
Segmento C.19.2	Contributo dos cidadãos para a segurança
Segmento C.19.3	Equipamento e fardamento/uniforme de trabalho
Segmento C.19.4	Regulação e controlo da atividade
Segmento C.19.5	Lógica de complementaridade e clarificação papéis

Questão n.º 20

Quando falamos de Segurança, na sua dimensão pública e privada, o que considera não dever acontecer no futuro?

Segmento C.20.1	Desregulação do mercado
Segmento C.20.2	Evolução para segurança privada robusta, armada, ostensiva
Segmento C.20.3	Descoordenação entre entidades
Segmento C.20.4	Ceder competências características da soberania (Ordem Pública, Investigação Criminal e /ou sistema prisional)

Questão n.º 21

Numa perspetiva mediadora, informativa e coordenadora, concorda com a possibilidade de existir uma espécie de “gestor local de segurança”? Quem poderia assumir esse papel?

Segmento C.21.1	Concorda
Segmento C.21.2	Câmara Municipal como dinamizador
Segmento C.21.3	Força de Segurança local como dinamizador
Segmento C.21.4	Contrato Local de Segurança como dinamizador
Segmento C.21.5	Não concorda

Questão n.º 22

Numa lógica de parceria, que expectativas deve o cidadão criar face à atividade do setor público e à atividade do setor privado da segurança?

Segmento C.22.1	Profissionalismo e competência na esfera das suas responsabilidades
Segmento C.22.2	Segurança Privada associada ao espaço privado, contrato prestação serviços
Segmento C.22.3	Segurança Pública associada ao espaço público, global, nacional
Segmento C.22.4	Segurança Privada associada a informação e esclarecimento, vigilância e observação, enquanto cliente, hierarquia de prioridades
Segmento C.22.5	Segurança Pública associada a segurança efetiva, perigo, conflitos, hierarquia de prioridades

2. Respostas por entrevistado e segmentos de resposta identificados

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento identificado
--------------	---------------------	-----------------------

Pergunta n.º 1. **Como distingue a dimensão pública e privada da segurança?**

1	<p><i>“a manutenção e reposição da Ordem Pública é da competência das FS”</i></p> <p><i>“responsabilidade de controlo de acessos”</i></p> <p><i>“Um vigilante é menos dispendioso para a CP que um gratificado, por hora. No final do ano esta diferença é significativa, dada a dimensão da CP que tem muitas horas por ano. É substancial”</i></p> <p><i>“A questão central acaba por ser sempre o dinheiro, se eu puder gastar menos não vou gastar mais (...) se pudéssemos ter vigilantes ou até polícias nas gates, era o ideal, mas como cortes não é possível”</i></p> <p><i>“Temos de ir desde logo pelo quadro legal em vigor”</i></p> <p><i>“Na prática até há poucas diferenças (...) os tempos não são de muita clareza nestas matérias”</i></p> <p><i>“polícia tenha um comportamento policial e o vigilante um comportamento de vigilante. Quem tem a autoridade é o Estado, a Polícia mas, garantidamente, o vigilante no comboio dá ao cliente uma sensação de segurança acrescida, em detrimento dos que não têm vigilantes”</i></p>	<p>A.1.1</p> <p>A.1.2</p> <p>A.1.3</p> <p>A.1.4</p> <p>A.1.5</p> <p>A.1.6</p>
2	<p><i>“Infelizmente eu acho que quase não há domínio de segurança privada, pois a lei é de tal forma restritiva, que eu tenho dúvidas. Alguns elementos de segurança pessoal querem-se confundir com polícias”</i></p> <p><i>“Euro 2004 saiu legislação que permitia que uma medida de polícia como é a revista pudesse, em circunstâncias específicas, grandes eventos e jogos de futebol, que a segurança privada pudesse efetuar entrevistas na presença de forças de segurança”</i></p> <p><i>“Se eu (segurança privada) estou no local quando chega a autoridade eu devo prestar toda a colaboração e informação que me peçam, bem como apoiar no que for necessário. O que se passa é que os elementos das forças de segurança muitas vezes não contam com os vigilantes para resolver um problema.”</i></p> <p><i>“os nossos vigilantes andam de blazer e camisa, um uniforme que o identifique menos com as forças de segurança, as autoridades públicas”</i></p>	<p>A.1.4</p> <p>A.1.5</p> <p>A.1.6</p>

3	<p><i>“O papel do setor privado tem diversos vetores, muito orientada para a prevenção e dissuasão, mas não apenas, uma vez que também devem ter capacidade para interromper e conter ilícitos”</i></p> <p><i>“Desde logo o enquadramento legal (...) por exemplo relacionadas com a responsabilidade contraordenacional e criminal, o que tem a haver com deveres e obrigações”</i></p>	A.1.2 A1.4
4	<p><i>“Se fizéssemos a comparação com um gráfico de duas barras, uma barra para a prevenção e dissuasão, por um lado, e outra para a perseguição e repressão, por outro, verificamos que a segurança pública está essencialmente na segunda mas também atua na primeira, enquanto a segurança não-institucional atua apenas na primeira”</i></p> <p><i>“O setor privado gere-se por lucro e competitividade”</i></p>	A.1.1 A.1.2 A.1.3
5	<p><i>“a lógica do lucro, sempre presente no setor privado, não apenas a logica de contenção de custos, também necessária ao setor público”</i></p> <p><i>“Há coisas que o Estado não pode alienar, como a segurança pública”</i></p> <p><i>“a lei de segurança privada vai no sentido de, não digo ainda uma lógica de parcerias público privadas, mas uma lógica de complementaridade. Acho que o operador privado deve operar debaixo de uma estrita regulamentação pública”</i></p> <p><i>“O operador público tem de gerir o orçamento até chegar a zero, o operador privado além de gerir o orçamento, ainda tem de fazer investimento e remunerar os recursos humanos”</i></p>	A.1.3 A.1.4 A.1.6
6	<p><i>“segurança pública para mim diz respeito a questões iminentes ao direito de soberania, e a questão da soberania é a respeitabilidade suprema, a legitimação do uso da força, que é de lei à segurança publica tem de ter no limite o exercício da força, de per si, em razão da característica funcional”</i></p> <p><i>“destrinça entre o exercício da soberania e a prática da autoridade. A segurança pública para mim é o resultado da soberania e há por isso um impedimento em razão do ato de soberania. E o ato de soberania está imanente à verificação da natureza da força de segurança”</i></p> <p><i>“Distingo entre segurança pública e privada em resultado da perceção funcional daquele que exerce a segurança e a perceção funcional daquele que exerce a segurança está em razão das forças de segurança do Estado e da República reconhecidas como tal e, portanto, percecionadas como tal”</i></p>	A.1.4 A.1.6

7	<p><i>“A manutenção da ordem pública está em causa o exercício da força em nome do estado, está em causa um aspeto essencial dos deveres que o Estado assume através do contrato social que é de exercer a força em nome dos cidadãos para evitar o recurso à vindicta privada”</i></p> <p><i>“mais difícil de aplicar na prática, porque a evolução tem um efeito expansivo em relação à intervenção da segurança privada”</i></p> <p><i>“A segurança privada não é uma função de soberania do Estado. É evidente que coadjuva a segurança pública (...) não se pode substituir nem à segurança pública nem aos órgãos de polícia criminal”</i></p>	<p>A.1.1 A.1.5 A.1.6</p>
8	<p><i>“A segurança privada deve estar permanentemente, controlar os acessos, monitorizar, mas a capacidade efetiva deve ser da força pública perante ameaça. O Estado não pode prescindir deste papel.”</i></p> <p><i>“Por questões económicas, claro, tem-se seguido uma política de abertura”</i></p> <p><i>“Quem paga a segurança pública é o Estado, quem paga o segurança privada é o particular, por regra.”</i></p> <p><i>(papel do Estado face à Segurança Privada) “é fundamentalmente de três naturezas: elabora as leis, formula as leis que regulam o mercado do setor privado da segurança; assegura a concorrência entre as entidades privadas neste mercado; define quais são as áreas que podem ser objeto do setor privado ou não.”</i></p> <p><i>“A segurança pública é sobretudo uma questão de soberania e tudo o que está relacionado com esta questão não se pode abdicar”</i></p> <p><i>O Estado cedeu algumas áreas ao setor privado “sem, contudo, permitir-lhes que façam o uso da força, da autoridade que é do Estado.”</i></p>	<p>A.1.2 A.1.3 A.1.4 A.1.6</p>
9	<p><i>“sempre que esteja em causa a segurança ou a ordem públicas estaremos por regra no domínio da dimensão pública da segurança”</i></p> <p><i>“A distinção entre as duas é naturalmente a que decorre da lei”</i></p>	<p>A.1.1 A.1.4</p>

<p>10</p>	<p>“A segurança privada fica com uma parte da prevenção, da observação, porque não é possível ter um elemento de segurança pública a cada esquina, no fundo como um complemento onde a segurança pública chega mais de forma reativa.”</p> <p>“Geralmente a atividade de segurança pública não é onerosa para quem carece de segurança pública, sendo assegurada pelo Estado. Quem quer segurança paga, esta é a lógica da segurança privada.”</p> <p>“Existe total articulação, até por força de lei. A segurança privada não substitui a força pública, supre sim lacunas casuísticas de privados.”</p> <p>(mecanismos de coordenação local entre o Setor público e privado) “Já existem. O departamento (de Segurança Privada da PSP) regulador e a Lei, em primeira análise.”</p> <p>“Certo parece ser que a segurança privada, especialmente se considerarmos a segurança da noite, tem algumas medidas que extravasam as suas competências e se colam muitas vezes a um patamar que só pode ser aceitável para a força pública.”</p> <p>“A dimensão pública implica a segurança de todos os cidadãos em trânsito no espaço público.”</p> <p>“A dimensão da segurança privada aplicar-se-á em condições de acessos e circulação de pessoas em espaços vedados ou condicionados ao público, geralmente sob a forma de remuneração por parte do privado que contrata o serviço da segurança privada.”</p> <p>“segurança pública não pode ser apenas de alguns, ela não pode ser instrumentalizada, acessível apenas a quem tem recursos financeiros, relegando os outros para segundo plano.”</p>	<p>A.1.1 A.1.2 A.1.3 A.1.4 A.1.5 A.1.7 A.1.8</p>
-----------	--	--

Pergunta n.º 2. **Qual o papel do Estado face à atividade de Segurança Privada?**

<p>1</p>	<p>“O MAI tem o Conselho de Segurança Privada, onde os problemas são levantados”</p> <p>“destaque para a sua responsabilidade ao nível da regulação segurança privada”</p>	<p>A.2.1</p>
----------	--	--------------

2	<p><i>“O Estado deveria legislar e definir as regras básicas do funcionamento do mercado e depois punir severamente quem não cumpre”</i></p> <p><i>“As forças de segurança fiscalizam. O regulador mantém a dignidade das atividades, certifica, garante a qualidade do sistema da certificação, da formação e da operacionalização da atividade.”</i></p> <p><i>“A Autoridade para as Condições de Trabalho produziu um estudo no qual diz que o custo mínimo de referência é de cerca de 8 euros por hora”</i></p> <p><i>“O próprio Estado contrata serviços abaixo do valor de que devia contratar para que as empresas cumpram as suas obrigações sociais”</i></p> <p><i>“não faz sentido é que não se seja capaz de controlar os preços que são praticados no mercado da segurança privada”</i></p> <p><i>“Quem tem lugar no Conselho de segurança privada? duas empresas dos prestadores de segurança privada, dois sindicatos que nem sequer representam a globalidade dos vigilantes. A associação dos diretores de segurança porque não? A associação empresarial dos agentes de segurança privada? Aquelas que empregam a generalidade dos vigilantes, centros comerciais e grandes superfícies estão lá representados? “</i></p> <p><i>“A regulação da atividade não deve estar nas polícias, deve estar numa câmara de profissionais, onde todas as entidades de segurança privada estão representadas, e onde se regula a atividade do setor.”</i></p> <p><i>“A Polícia até aparece em alguns aspetos como entidade concorrente”</i></p> <p><i>“O regulador “regula” as atividades, as polícias fiscalizam”</i></p>	<p>A.2.2</p> <p>A.2.3</p> <p>A.2.4</p>
3	<p><i>“Estado deve ter um papel fundamental como regulador”</i></p>	<p>A.2.1</p>
4	<p><i>“delimitar a sua intervenção e supervisionar a sua atuação. O papel do Estado é sobretudo dar congruência ao sistema global”</i></p>	<p>A.2.1</p>
5	<p><i>“Estado é ao mesmo tempo regulador e cliente (...) é operador de segurança, mas também cliente.”</i></p> <p><i>Operador “através das forças de segurança”</i></p>	<p>A.2.1</p> <p>A.2.3</p> <p>A.2.5</p>

	<p><i>“O Estado faz o que fazem as piores superfícies comerciais, definem um valor para concurso de serviços, negociando como as grandes superfícies em posição dominante, impondo um valor abaixo do preço de custo”</i></p> <p><i>“Esta bipolaridade do Estado desvirtua a relação com o setor empresarial da segurança.”</i></p> <p><i>“A implementação de uma Câmara de seguranças, uma espécie de Ordem, acho que poderia ajudar. Não está toda a gente posicionada no conselho superior de segurança privada e isso gera mau estar e defesa dos interesses dos maiores e mais representados. A autorregulação acaba, desta forma, por favorecer as mais dominantes, as mais antigas.”</i></p> <p><i>Cliente “uma vez que contrata serviços de segurança privada”</i></p>	
6	<p><i>“Realidade que falha na ordem portuguesa, por incapacidade de perceção do Estado, ponto número um, e em segundo lugar vou dizer por incapacidade de promoção de medidas legislativas do Estado e de compreensão por parte das principais forças de segurança, talvez mais preocupadas em não perder competências atribuições e áreas de influência do que perceberem a conceção de segurança global”</i></p> <p><i>“o exercício da segurança privada pressupõe o exercício da regulação, uma coisa é regulação outra é fiscalização, a regulação das empresas privadas de segurança não pode resultar apenas da autorregulação da estrutura empresarial, tem de haver uma rigorosa certificação, e pressupõe um órgão de regulação”</i></p> <p><i>“mecanismos de desregulação quando acontecem são só no limite e pressupõem o procedimento e ação criminal. Há uma lógica puramente capitalistas, resultante do ato comercial privado e não há mecanismos do que chamo a regulação”</i></p> <p><i>“o que falta em Portugal é além da autorregulação das chamadas estruturas do autoassociativismo empresarial, falta uma entidade de regulação, para além do Estado”</i></p>	A.2.2 A.2.3
7	<p><i>“O papel do Estado sobretudo regulador”</i></p> <p><i>“tem que ter muito cuidado para que o risco não seja ultrapassado (...) em relação ao funcionamento da segurança privada (...) o perigo de resvalar para atos ilegais é notório. Por isso cuidado no recrutamento, na formação e na supervisão”</i></p> <p><i>“Quando eu fui Ministro uma das preocupações em relação à segurança privada, justamente para elevar os níveis de responsabilidade, foi transformar a contraordenação do</i></p>	A.2.1 A.2.2 A.2.3

	<i>exercício ilegal em crime. É evidente que o exercício da função deve ser muitíssimo condicionado”</i>	
8	<p><i>“papel sobretudo regulador”</i></p> <p><i>“formula as leis que regulam o mercado, o setor privado da segurança; assegura a concorrência entre as entidades privadas neste mercado; define quais são as áreas que podem ser objeto do setor privado ou não”</i></p>	<p>A.2.1</p> <p>A.2.2</p>
9	<i>(não respondeu)</i>	N/I
10	<p><i>“Estado cabe garantir, sob todas as condições, a segurança dos seus cidadãos, bem como regular a atuação dos agentes de segurança”</i></p> <p><i>“criar condições legais para que o serviço de segurança privada seja escrutinado e desenvolvido de forma balizada e dentro de limites claramente definidos”</i></p> <p><i>“Estado tem um papel regulador, através da SGMAI, que por sua vez deixa esse ónus na componente de segurança privada da PSP (...) que regula através do licenciamento”</i></p> <p><i>“definir, através da lei, o que se pode fazer e não pode fazer no mercado da segurança privada”</i></p> <p><i>“Poderia fazer sentido haver uma entidade privada de regulação da atividade, uma vez que o Estado tem pouca disponibilidade de meios humanos”</i></p> <p><i>“Existe um problema nesta relação, uma questão que muitas vezes fica esquecida e que reside no facto de se pedir colaboração a entidades que fiscalizamos. Parece incongruente, estamos a autuar e outras vezes a pedir cooperação. Na teoria funciona bem, na prática nem por isso”</i></p>	<p>A.2.1</p> <p>A.2.2</p> <p>A.2.3</p> <p>A.2.4</p>

Pergunta n.º 3. **Qual o papel do cidadão e do setor empresarial na Segurança Privada?**

1	<p><i>“o papel do cidadão é sobretudo como cliente, pelo menos na atividade da CP. Queixam-se sobre a limpeza, a segurança os atrasos...”</i></p> <p><i>“A orientação da empresa de segurança é para a prestação do serviço.”</i></p>	<p>A.3.1</p> <p>A.3.3</p>
2	<p><i>“O cidadão deve exigir qualidade de serviço.”</i></p> <p><i>“O Setor empresarial deve desenvolver a qualidade do serviço”</i></p>	<p>A.3.1</p> <p>A.3.3</p>
3	<i>“No centro Comercial o cidadão está mais orientado para reclamar quando se sente prejudicado ou ofendido no que</i>	<p>A.3.1</p> <p>A.3.2</p> <p>A.3.3</p>

	<p><i>considera serem os seus direitos e expectativas de uso do Centro”</i></p> <p><i>“estando atento ao que se passa à sua volta. A segurança privada, sendo da esfera privada, é desempenhada pelo próprio para o próprio ou pela entidade ou organização empresarial contratada.”</i></p> <p><i>“O papel do setor empresarial tem um papel fulcral porque os agentes de segurança privada devem ser especialistas”</i></p>	
4	<p><i>“atuação do cidadão passa por introduzir comportamentos cívicos”</i></p> <p><i>“O setor privado gere-se por lucro e competitividade, logo, também por eficácia o que permite em muitas das situações socorrer-se de tecnologia baixando os custos de implementação de medidas de segurança”</i></p>	A.3.1 A.3.3
5	<p><i>“As empresas são uma forma coletiva de nos organizarmos e que visa o lucro através da prestação de serviços ou produção de um qualquer bem que interessa ao cliente-cidadão”</i></p> <p><i>“as empresas vivem focadas na prestação dos serviços e ajustam-se às regram do cliente, encontrando uma forma, por vezes em incumprimento de qualidade de serviço ou incumprimento perante certas exigências legais que deveriam cumprir. Para se manterem as empresas têm de ser sustentáveis e ter lucro”</i></p>	A.3.1 A.3.4
6	<p><i>“o cidadão reconhece, como cliente, os mecanismos de responsabilidade de fiscalização do estacionamento pela polícia municipal e da privatização da fiscalização do estacionamento, em resultado das entidades públicas terem deferido para as entidades privadas estas competências”</i></p> <p><i>“Há uma lógica puramente capitalista, resultante do ato comercial privado e não há mecanismos do que chamo a regulação”</i></p>	A.3.1 A.3.4
7	<p><i>“o Estado assume, através do contrato social, exercer a força em nome dos cidadãos para evitar o recurso à vindicta privada”</i></p> <p><i>“é evidente que hoje a segurança não é uma questão só de polícia, sendo certo que também não podemos cair em exageros. O Estado precisa para esta função de segurança pública de ser coadjuvado (...) Há o papel do cidadão, com efeito”</i></p> <p><i>“a segurança transformou-se também ela própria numa prestação social (...) Os cidadãos enquanto agente de segurança de si próprio e na relação com a comunidade. Isso envolve dois aspetos que para mim são nucleares, um é as</i></p>	A.3.1 A.3.2 A.3.4

	<p><i>peçoas saberem alguns conselhos e procedimentos de segurança</i></p> <p><i>“A segurança privada é um negócio fortíssimo em vários países do mundo, desde os EUA ao norte da europa, e Portugal não é exceção, tem dezenas de milhares de trabalhadores de segurança privada.”</i></p>	
8	<p><i>“prestar um serviço ao cidadão, em última instância, este enquanto utilizador do serviço”</i></p> <p><i>“setor empresarial atua como prestador do serviço, de acordo com as regras vigentes do mercado e as necessidades do cliente”</i></p> <p><i>“Por questões económicas, claro, tem-se seguido uma política de abertura (...) Por exemplo o transporte de valores, é uma área que necessitava de um investimento muito elevado, veículos blindados, material tecnológico, e por isso o estado concedeu essa possibilidade ao setor privado”</i></p>	<p>A.3.1</p> <p>A.3.4</p>
9	<i>(não respondeu)</i>	N/I
10	<p><i>“papel do cidadão é a livre escolha do formato da segurança que pretende ver desenvolvida à sua volta. O cliente tem sempre razão”</i></p> <p><i>“segura privada é feita de cidadãos para cidadãos e, como setor em crescimento, tem até um papel importante na redução do desemprego”</i></p>	<p>A.3.1</p> <p>A.3.4</p>

O estudo elaborado pela Accenture, em agosto de 2006, no âmbito da racionalização de estruturas da GNR e da PSP, aconselhou ao empenhamento de militares da GNR e da PSP em tarefas que são desempenhadas por empresas de segurança privada, como forma de redução de despesas e de rentabilização de militares e agentes que não tenham condições para desempenhar funções operacionais e possam desenvolver estas tarefas, numa lógica de otimização de recursos.

Pergunta n.º 4. **Concorda com esta perspetiva?**

1	<p><i>“as coisas vão no sentido do Estado ter uma intervenção o menor possível”</i></p> <p><i>“as forças de segurança não de se limitar às funções que não realmente do Estado e deixar o que sobra para o privado”</i></p> <p><i>“Sempre que for preciso mais músculo o Estado tem essa capacidade”</i></p>	A.4.2
2	<p><i>“As reestruturações e as políticas indiciam que, cada vez mais quer do âmbito da emergência pública quer da segurança pública a primeira intervenção cada vez mais está a ser delegada a operadores locais”</i></p> <p><i>“O caminho não será seguramente substituir os vigilantes por elementos das forças de segurança”</i></p>	A.4.2

3	<p><i>“há lugar para que as entidades privadas possam exercer determinado tipo de funções e atividades em espaços públicos, desde que devidamente regulamentada e no cumprimento da aplicação da mesma.”</i></p> <p><i>“As entidades oficiais (públicas) devem estar focadas em questões centrais, nos quais só a entidade pública pode agir, os recursos não são infundáveis e tem de haver prioridades. É natural que os recursos públicos sejam canalizados para onde fazem mais falta, onde a sua intervenção é determinante. Esta escala de necessidades abre espaço para outros agentes. O modelo faz sentido.”</i></p>	A.4.2
4	<p><i>“É uma forma de redução de despesa pública desviando para o mercado a fatura da manutenção de algumas condições de segurança.”</i></p> <p><i>“numa perspetiva de consumidor/pagador concordo, numa perspetiva onde a relevância atua na dimensão da manutenção da ordem pública aí o papel das forças de segurança deve ser intocável”</i></p>	A.4.2
5	<p><i>“a opção pela polícia nestas tarefas é mais dispendiosa, se olharmos ao investimento que se faz para formar um polícia. As próprias polícias têm optado por ter alguns serviços de outsourcing, contratando a privados funções muito específicas que não são de polícia”</i></p> <p><i>“Há várias vantagens desta opção, primeiro, não ter pessoas mais qualificadas a efetuar tarefas que podem ser efetuadas por pessoas menos qualificadas, segundo, na interação com o público a relação com as polícias ser mais preservada (...) Num centro e emprego, com todo o stress associado à condição de desempregado é natural que, estando um polícia à porta, diariamente, hora após hora, surgem situações de tensão com esse polícia.”</i></p> <p><i>“Por outro lado, temos demasiados polícias para o número de habitantes, o que se justifica pelo número de elementos empregues em questões administrativas e de apoio, não diretamente de policiamento. Temos, mas não temos.”</i></p>	A.4.2
6	<p><i>“A rentabilização de elementos de segurança privada faz todo o sentido, como se vê na fiscalização do estacionamento, por exemplo”</i></p>	A.4.2
7	<p><i>“vejo as vezes com apreensão e conservadorismo que a segurança física de um edifício do tribunal constitucional seja assegurada pela segurança privada”</i></p> <p><i>“Outro problema é uma grande superfície ou uma discoteca que quer condições especiais de segurança deve suportá-las, não é como no tribunal constitucional ou o edifício da administração interna, não podemos por tudo no mesmo saco</i></p>	A.4.2 A.4.3

	<p><i>(...) querem ter vigilância policial mais intensa, até porque as coisas não esticam, com prejuízo para a segurança na rua, das pessoas, têm de assegurar prestações especiais para o pagar”</i></p> <p><i>“Não tem sentido ter o tribunal constitucional seguro por elementos de segurança privada e elementos de polícia em remunerado (...) a questão é haver um trabalho onde a autoridade do Estado se confunde com a segurança privada”</i></p> <p><i>“Substituição de trabalhadores de segurança privada por elementos de segurança pública se falarmos em edifícios que constituem sedes de órgãos de poder de soberania, parece fazer sentido”</i></p>	
8	<p><i>“Considero que não é esta a tendência natural de evolução. Não me parece fazer sentido investir na formação de elementos de polícia (...) para efetuar serviços administrativos que podem ser efetuados por especialistas contratados para esse efeito”</i></p> <p><i>“residualmente, haverá serviços que podem ser efetuados pelos militares mais velhos e que não têm já predisposição para o serviço operacional”</i></p>	A.4.2 A.4.3
9	<p><i>“Não concordo dado que existem tarefas dentro das próprias Forças Segurança que podem e devem ser desempenhadas por militares e agentes que não reúnam condições para desempenhar funções operacionais”</i></p>	A.4.2
10	<p><i>“Todas as situações em que não estejam em causa documentos sensíveis e proteção de pessoas, julgo ser melhor opção ter segurança privada nesses edifícios públicos (...) Esta possibilidade permite colocar elementos formados para ser polícias, efetivamente nessas funções.”</i></p> <p><i>“Neste departamento temos praticamente 50% de elementos civis, não polícias, desde assessores a juristas”</i></p>	A.4.2 A.4.3

Pergunta n.º 5. **Considera o conceito de “policimento” uma prerrogativa do setor público da segurança ou entende que se poderá estender ao setor privado?**

1	<p><i>“Policimento em espaço Público não, em espaço privado de utilização pública sim”</i></p> <p><i>“As forças de segurança não devem abdicar de ser o único garante em espaço Público (...) a visibilidade policial é das coisas mais importantes que existe”</i></p>	A.5.3
2	<p><i>“Entendo que o policiamento é uma modalidade de exercício da atividade policial de carácter proactivo (...) visibilidade do papel regulador da ordem pública e da vida em sociedade, que cabe ao Estado</i></p>	A.5.3

	<i>“para além de prevenir a criminalidade (conceito alargado ao exercício da atividade de segurança privada), tem a exclusividade de poder igualmente reprimir a criminalidade, razão pela qual tenho dificuldade em aceitar que se possa estender ao sector privado (orientado para o serviço cliente)”</i>	
3	<i>“há lugar para que as entidades privadas possam exercer determinado tipo de funções e atividades em espaços públicos, desde que devidamente regulamentada”</i>	N/I
4	<i>“da mesma forma como os grandes centros comerciais são alvo de vigilância também as ruas, ou os locais públicos de grande utilização comercial poderiam ser alvo de vigilância de elementos de segurança privada”</i> <i>“Se a baixa de Lisboa tivesse uma cúpula e fosse fechada, talvez já fosse mais evidente a classificação daquela zona como grande zona comercial, e assim a colocação de elementos de segurança privada para vigilância seria absolutamente normal”</i>	A.5.2
5	<i>“sou pouco recetivo a esta ideia. Acho que pode haver rondas mas apenas a espaços privados, pode estar integrada aos serviços na câmara municipal, à segurança social, às escolas, aos hospitais, centros de saúde. Parece-me que neste caso a lei tem uma perspetiva ajustada”</i>	A.5.1
6	<i>“Entendo que no espaço público deve existir apenas segurança pública.”</i>	A.5.3
7	<i>“Não concordo porque a manutenção da ordem e paz pública é uma incumbência do Estado (...) constitucionalmente está incluída na atividade das forças de segurança, e a atividade de polícia é uma atividade eminentemente pública”</i> <i>“a segurança privada pode contribuir para a segura de pessoas e bens, de várias maneiras, não pode ter a pretensão de manter a ordem e a paz pública.”</i>	A.5.3
8	<i>“Admito que existam contratos de policiamento com entidades privadas, para fazer face a determinadas necessidades locais. Contratos efetuados pela Câmara por exemplo”</i> <i>“O número de pessoas a atuar será sempre menor da força pública do que do setor privado, no entanto tem a força, a autoridade os meios de intervenção que são exclusivos e que a segurança privada não pode ter.”</i> <i>“A recolha de informação local deve ser permanente e aí o setor privado pode ter um papel importante”</i>	A.5.2

	<i>“Onde acaba o papel do setor privado começa a força pública, mas para isso têm de estar articulados”</i>	
9	<p><i>“policimento” é antes de mais a atividade relacionada com a função “polícia” e esta por sua vez está intrinsecamente ligada ao Estado que tem a obrigação de garantir a segurança pública da “polis” termo que está na origem da palavra polícia”</i></p> <p><i>“policimento implica que aqueles que o executam tenham um conjunto de poderes relacionados com a tomada de medidas que no limite podem conduzir à privação da liberdade, que são próprios da Polícia e que não estão nem devem estar na disponibilidade das empresas de segurança privada”</i></p> <p><i>“Releva igualmente para esta questão a necessidade de garantir que aqueles que executam atividades de policimento o fazem com total independência de quaisquer interesses económicos”</i></p> <p><i>“Nestes termos considero que não seja correto falar-se em policimento quando se trate de atividade a desenvolver pelas empresas de segurança privada”</i></p>	A.5.3
10	<i>“As forças de segurança, assim como as forças militares, veem a sua atividade regida por leis próprias que definem claramente o seu âmbito de atuação, missões e competências. A competência das empresas de segurança privada está, da mesma forma, devidamente enquadrada. Pelo que funções eminentemente policiais ou militares apenas podem ser desempenhadas por estes. Funções de cariz privado ou que não obstem/colidam com competências das forças públicas, poderão (e são-no efetivamente) ser desempenhadas por entidades privadas.”</i>	A.5.3

Pergunta n.º 6. **Considera haver um problema de credibilidade na segurança privada empresarial?**

1	<p><i>“Acho tem credibilidade, tem que ter, o que se vê de menos favorável é residual, sobretudo na área da noite”</i></p> <p><i>“A experiência da CP é positiva, até porque se movimenta sempre num quadro legal, com as empresas de maior dimensão nacional.”</i></p> <p><i>“Podíamos melhorar tudo o que contribuir para reforçar a confiança mútua entre as FS e a SP, enquanto não tivermos confiança as coisas não funcionam. A SP não pode olhar para as FS como aqueles que existem e estão lá para lhes passarem umas coimas.”</i></p>	A.6.1 A.6.3
---	---	----------------

2	<p><i>“forças de segurança estão a aumentar a prontidão, são mais rápidos e competentes a intervir quando são chamados, mas de facto a primeira intervenção cabe ao operador local”</i></p> <p><i>“Isto por si já deveria obrigar a que houvesse um canal de cooperação e confiança muito superior ao que temos atualmente”</i></p> <p><i>“deficit de confiança, não de baixo para cima mas de cima para baixa, e é enorme”</i></p> <p><i>“há um subaproveitamento nos subsistemas de segurança em termos de informação, milhares de vigilantes e sistemas de segurança eletrónica”</i></p> <p><i>“Ainda não se ‘quebrou’ a barreira da confiança (...) não há um patamar de confiança entre o setor publico e privado”</i></p>	A.6.3
3	<p><i>“no terreno a ligação entre os elementos de segurança pública e privada nem sempre é fácil, cabe aos responsáveis, de parte a parte, dar o seu contributo para uma melhor harmonia, com vista conseguir uma atuação alinhada de ambos os setores”</i></p> <p><i>“Dizer que há um problema de credibilidade parece-me forte (...) há ainda algum preconceito, em certos momentos e locais”</i></p>	A.6.3
4	<p><i>“o problema da credibilidade resolve-se através da responsabilização”</i></p> <p><i>“o problema muitas das vezes é que a orientação de algumas empresas é exclusivamente para o lucro, e como é o lucro que gera a sobrevivência da organização empresarial, tudo se faz para atingir este objetivo, se necessário existe quem possa colocar a hipótese do incumprimento da lei”</i></p>	A.6.2
5	<p><i>“A credibilidade ainda é um problema”</i></p> <p><i>“Legislar não resolve tudo, ajuda e faz sentido mas não chega.”</i></p> <p><i>“à ainda uma outra questão, ligada com a promiscuidade entre as forças de segurança e as empresas privadas”</i></p>	A.6.2
6	<p><i>“a credibilidade pressupõe a verificação da atividade e a certificação por entidades. Para mim este aspeto é essencial e falta a entidade reguladora, que possa verificar e certificar. Tem que ter competências próprias e ser pró-ativa”</i></p>	A.6.2
7	<p><i>“segurança privada da noite é outra realidade, não é a segurança privada geral, que é, regra geral, respeitável e reconhecida”</i></p>	A.6.1
8	<p><i>“Há 20 anos a segurança sofria de um problema grave de credibilidade”</i></p>	A.6.1

	<i>“Hoje em dia julgo que não, mesmo a questão dos problemas da noite é uma área que foge ao típico serviço de segurança privada”</i>	
9	<i>“Julgo que tal problema não existe, verificando-se contudo situações de menor eficiência de alguns dos operadores”</i>	A.6.1
10	<i>“Não. A credibilidade não é aferida em função de uma empresa. É aferida enquanto uma atividade regulada. Sendo regulada pelo Estado, nele se revê. Este novo regime penso que veio ajudar a questão da credibilidade.”</i> <i>“Há efetivamente muitas empresas que evitam trabalhar na noite para não prejudicar a sua credibilidade”</i> <i>“os cidadãos parecem confirmar cada vez mais nesta atividade e, esse sentimento, tendo a contribuir ainda mais para um aumento crescente deste setor”</i> <i>“Terá de haver um esforço grande de adaptação e atualização das forças”</i>	A.6.1 A.6.3

Serviço gratificado/remunerado

Pergunta n.º 7. **Concorda com esta possibilidade? Em que circunstâncias?**

1	<i>“Acho muito triste vivermos numa sociedade onde temos um polícia e um vigilante num supermercado. E estão lá porque fazem falta”</i> <i>“problema das remunerações não deve, como no caso dos polícias, ser compensado com gratificados.”</i> <i>“mais parece que temos um polícia a guardar um vigilante, não tem muita lógica, por um lado, mas é certo que as pessoas se sentem mais seguras”</i> <i>“As forças de segurança não têm capacidade para assegurar em regime geral todas as necessidades”</i> <i>“Gratificados apenas nesta fase no acompanhamento das Brigadas de Fiscalização, para as quais temos uma previsão anual. O mesmo é feito com as empresas de vigilantes, sendo neste caso aberto concurso para o próximo ano.”</i>	A.7.1 A.7.7 A.7.10
2	<i>“Sou contra primeiro como cidadão, porque ele depois não presta o serviço público como deveria, depois porque estou a privilegiar alguns privados em detrimento de outros que não podem pagar segurança”</i> <i>“outro modelo que não este, onde eu tenho um hipermercado e, caso a GNR tenha de colocar lá mais homens do que poderia em condições normais de serviço, então sim, e aí paga mas numa lógica próxima de serviço publico”</i> <i>“Concordo que uma entidade pudesse contratar um gratificado mas não apenas para proveito próprio (...)”</i>	A.7.2 A.7.3 A.7.6 A.7.8 A.7.9 A.7.10

	<p><i>deveria ser, em rigor, um serviço em benefício público, de todos”</i></p> <p><i>“são em rigor um complemento salarial importante mas, por outro lado, como cidadão que trabalha na área da segurança privada, eles promovem uma situação completamente desleal”</i></p> <p><i>“o negócio corre-me bem e eu tenho dinheiro para pagar um gratificado. O meu vizinho da frente não tem essa possibilidade e por isso não tem gratificado e está, neste momento, a ser assaltado”</i></p> <p><i>“o polícia que esteve a trabalhar em serviço gratificado no seu período de descanso, vai seguramente mais cansado para o serviço público e, naturalmente, não é a mesma coisa”</i></p> <p><i>“Eu como cidadão, neste caso, e não como lojista, sinto-me prejudicado por a qualidade do serviço público ser prejudicada”</i></p> <p><i>“Provavelmente ele vai render menos, vem descansar para a patrulha e não vai estar atento e disponível, física e mentalmente”</i></p> <p><i>“a perspetiva do lojista e a perspetiva do cidadão”</i></p> <p><i>“é o Estado a prestar serviço de qualidade apenas aos que têm dinheiro para pagar esse serviço ao Estado”</i></p>	
3	<p><i>“No Colombo existe serviço de gratificado diariamente. Esta realidade decorre desde logo do nosso quadro legal”</i></p> <p><i>“vemos como vantagem dispor no terreno, permanentemente e de forma quase imediata, de patrulhas de uma força de segurança, neste caso em regime de gratificado e no interior do Centro. Acreditamos que isso faz a diferença porque perante o cidadão”</i></p> <p><i>“Sendo um espaço privado de acesso público parece-me fazer sentido poder dispor, usufruir de presença de força policial pública embora de forma concertada com a administração do Centro, porque o espaço não deixa de ser privado. Se o Estado deveria intervir mais? Penso que sim, em alguns momentos isso é necessário e faria sentido, mas não de qualquer maneira e de forma unilateral</i></p> <p><i>“deveria ter policiamento público” parece-me demasiado forte, tenho dificuldade em o assumir como regra mas por princípio parece-me bem”</i></p>	A.7.1 A.7.4 A.7.10
4	<p><i>“A figura dos serviços gratificado em nada credibiliza o sistema de atuação das forças de segurança”</i></p>	A.7.3 A.7.5

	<p><i>“Se existe a necessidade de um dono de uma ourivesaria contratar um polícia para o ter à porta, em regime de gratificado, é porque algo não está bem e deve ser estudado”</i></p> <p><i>“a chave da credibilidade para a segurança privada é a mesma da segurança pública, a responsabilização.”</i></p> <p><i>“em Espanha, recorre-se à figura do ajuramentado, um vigilante que tem formação especial e assume outras responsabilidades, podendo muitas das vezes responder sobre as ordens de um elemento policial.”</i></p> <p><i>“Em Portugal o nosso melhor exemplo está nos fiscais dos títulos de transporte, são elementos que são ajuramentados”</i></p> <p><i>“Outra boa experiência que espelha o sucesso da credibilidade do setor da segurança em Espanha foi o emprego de segurança privada, neste caso armada, nos navios de bandeira espanhola que atravessavam zonas de grande risco de pirataria (...) Este fator, essencialmente dissuasor anulou completamente os ataques aos navios de bandeira espanhola.”</i></p>	
5	<p><i>“As pessoas ganham pouco na função pública e nas forças de segurança e os gratificados são uma forma de o compensar”</i></p> <p><i>“sou totalmente contra, porque sou a favor de reforço salarial e reforço de compensações, do que chamá-lo para a atividade de segurança privada que desconhece, sem avaliação de risco adequada, sem preparação”</i></p> <p><i>“Acho uma hipocrisia do próprio Estado, porque exige que os elementos das forças de segurança trabalhem com ordenados baixos e depois dá-lhes a possibilidade de recompletar os salários com este tipo de serviços remunerados.”</i></p> <p><i>“a exposição da farda, em determinados meios, potencia a agressividade para com as patrulhas”</i></p> <p><i>“O que acontece é que um empresário julga que com 20 € compra a autoridade. Este sentimento corrói o sistema e a confiança do cidadão com a autoridade.”</i></p> <p><i>“O Estado faz o que fazem as piores superfícies comerciais, definem um valor para concurso de serviços, negociando como as grandes superfícies em posição dominante, impondo um valor abaixo do preço de custo.”</i></p>	<p>A.7.3 A.7.6 A.7.8 A.7.9</p>
6	<p><i>“acho que esta matéria deveria terminar. Não existir. No fundo isso é a chamada compensação indireta que permite não haver a distinção que é preciso”</i></p> <p><i>“Por isso não há entidade reguladora, não apenas por incapacidade de força das entidades privadas, não existe</i></p>	<p>A.7.3 A.7.5 A.7.6</p>

	<p><i>porque não pode existir porque senão também tinha que desencadear mecanismos de controlo pró-ativos sobre esses serviços, porque esses também são serviços privados.”</i></p> <p><i>“não tem nada de visibilidade, mas antes de uma outra questão central, complemento de remuneração.”</i></p> <p><i>“não resulta neste caso o empenhamento da força pública por questões de soberania, mas de um mero contrato de trabalho”</i></p> <p><i>“uma entidade pública pode fazer um contrato privado para o exercício de uma função de segurança num espaço privado? É curioso, é uma contradição nos seus termos”</i></p>	
7	<p><i>“A questão é haver um trabalho onde a autoridade do Estado se confunde com a segurança privada”</i></p> <p><i>“se me perguntarem porque é que eu não acabei com isso como MAI, é importante reconhecer que não é fácil, isso representa uma parte considerável do rendimento das famílias dos polícias, e iria causar problemas sérios (...) é difícil porque há uma parte da remuneração que vem daí... e também seriam menos polícias na rua”</i></p> <p><i>“grande superfície ou uma discoteca que quer condições especiais de segurança deve suportá-las, não é como no tribunal constitucional ou o edifício da administração interna”</i></p> <p><i>“querem ter vigilância policial mais intensa, até porque as coisas não esticam, com prejuízo para a segurança na rua, das pessoas, têm de assegurar prestações especiais para o pagar”</i></p> <p><i>“é inaceitável em termos de conceção que o oficial de PSP que esteve no centro da polémica em Guimarães era o chefe da Investigação Criminal e estava a fazer um remunerado, fardado e empregue em ordem pública, a credibilidade do sistema é baixíssima (...) felizmente as pessoas nem percebem bem...”</i></p> <p><i>“quem exerce atividades especialmente arriscadas deve pagar prestações especiais pela segurança dessa atividade, mas quando forças de segurança prestarem esse reforço, quando necessário, porque pode não chegar a segurança privada para esse efeito, deve eliminar-se o sinalagma entre o pagamento e o recebimento pelo agente ou guarda... deve ser considerado serviço público mesmo que em condições excecionais... com pagamento de qualquer forma compensatório”</i></p>	<p>A.7.2 A.7.3 A.7.5 A.7.6 A.7.9 A.7.10</p>

<p>8</p>	<p><i>“acho que não deveria de existir uma realidade em que o particular paga ao elemento da força de segurança para trabalhar, com prejuízo do seu tempo de descanso”</i></p> <p><i>“aceito que se trabalhe 8 horas por dia, sabendo que se faz mais horas se recebe mais por isso, sempre como salário público (...) deve haver um limite de horas, sem prejuízo para o serviço e para a família e o bem-estar”</i></p> <p><i>“Não há a possibilidade de este ou aquele fazer o serviço que é privado (...) receber mais por fora, por outro patrão que não seja o Estado, não me parece lógico.”</i></p> <p><i>“A presença em locais comerciais como supermercados e ourivesarias não deve ser estática, se é deve ser segurança privada.”</i></p>	<p>A.7.2 A.7.3 A.7.5 A.7.6 A.7.9</p>
<p>9</p>	<p><i>“Estes serviços deverão preferencialmente ser desempenhados pelos operadores de segurança privada, pois trata-se de empresas do setor privado”</i></p> <p><i>“poderá haver razões pontuais que aconselhem a que alguns destes serviços possam ser desempenhados pelas forças de segurança, como é o caso das estações dos CTT nos períodos correspondentes ao levantamento das pensões de reforma dos idosos”</i></p>	<p>A.7.3 A.7.5 A.7.10</p>
<p>10</p>	<p><i>“Não concordo. A força pública foi constituída para preservar interesses públicos e garantir a aplicação da lei a todos por igual”</i></p> <p><i>“as forças de segurança deveriam ter o descanso que merecem e favorece o seu trabalho com qualidade, e ter uma remuneração condizentes com a sua atividade profissional”</i></p> <p><i>“Chegamos a situações caricatas de ter elementos de investigação criminal a efetuar serviços de gratificado, fardados”</i></p> <p><i>“acaba também por fragilizar o setor e prejudicar a sua imagem de credibilidade”</i></p> <p><i>“após um serviço remunerado o elemento de polícia vai seguramente mais fatigado para o serviço público”</i></p> <p><i>“Serviços remunerados devem haver e vão haver sempre, quase são obrigatórios (...) a questão é se deverão ser pagos aos elementos de polícia individualmente”</i></p> <p><i>“Por outro lado, se falamos de serviços que são obrigatórios fará sentido que sejam pagos? Se calhar deveria ser gratuita uma vez que é exigida pelo Estado. “</i></p> <p><i>“Por exemplo o trânsito é uma questão sensível, pode gerar acidentes, ter consequências na responsabilidade civil dos sinistrados e etc... num supermercado tenho mais</i></p>	<p>A.7.2 A.7.3 A.7.5 A.7.6 A.7.9 A.7.10</p>

	<p><i>dificuldade em aceitar. Parece-me que deve ser o espaço da segurança privada.</i></p> <p><i>“O futebol também não pode, por exemplo, deixar de ser remunerado, não há possibilidade. Não parece fazer sentido ter 500 elementos em serviço público num estádio de futebol, uma atividade que é claramente privada e com objetivos financeiros”</i></p>	
--	--	--

Pergunta n.º 8. **Como caracteriza a relação entre a dimensão pública e privada da segurança?**

1	<p><i>“coabitam, aprendem a lidar uma com a outra. A CP tem serviços remunerados nos comboios e serviços de vigilância”</i></p>	A.8.1
2	<p><i>“há um claro subaproveitamento dos recursos disponíveis no setor privado, falo não só dos recursos humanos, mas também das tecnologias e dos sistemas de segurança</i></p> <p><i>“Não há relação, ou melhor há relação de desconfiança”</i></p>	A.8.2
3	<p><i>“garantir que este espaço seja apetecível para que as pessoas se sintam satisfeitas e confortáveis quando aqui vêm, e por isso temos mais de 25 milhões de visitas por ano”</i></p> <p><i>“têm que se munir de infraestruturas, práticas e procedimentos, bem como contratar serviços de segurança privada, convivendo simultaneamente, no mesmo espaço, a dimensão pública e privada da segurança”</i></p> <p><i>“Acho que existe ou deve existir uma relação de cooperação. Como fica claro existir no Colombo, e uma cooperação crescente”</i></p>	A.8.1
4	<p><i>“não há preocupação em integrar esforços”</i></p> <p><i>“Em termos de segurança, se ela for medida por resultados e em comparação com a variação com o ano anterior, temos de admitir que a segurança não institucional é um parceiro fundamental para estes resultados”</i></p> <p><i>“instituições que atuam na prevenção da criminalidade fossem as mesmas que atuassem em reação à criminalidade em curso, tudo era mais eficaz”</i></p>	A.8.2
5	<p><i>“os jogos de futebol são uma imagem da articulação entre o setor privado e público da segurança”</i></p> <p><i>“mas uma lógica de complementaridade”</i></p>	A.8.1
6	<p><i>“Lógica de competências, recursos humanos, recursos financeiros, existência (...) rentabilização de elementos de segurança privada faz todo o sentido, como se vê na fiscalização do estacionamento, por exemplo”</i></p>	A.8.1

	<i>“O Estado precisa para esta função de segurança pública de ser coadjuvado e é aí que surge a segurança privada e até as polícias municipais”</i>	
7	<i>“É evidente que a segurança privada tem um papel mas um papel que não dispensa a segurança do Estado”</i> <i>“O Estado tem um dever genérico de garantir a proteção e segurança pública mas, esse dever genérico encontra especiais necessidades por razões variadas (...) se estivermos a falar de um centro comercial, essa diferença já tem que ser o privado a pagar, porque falamos de uma atividade empresarial”</i>	A.8.1
8	<i>“Eu nunca colocaria o setor público e o setor privado como dois setores estanques. Por isso existem vigilantes na noite que circulam entre casas com alarme, esse inspetor ou vigilante deve estar ligado à força pública e pedir apoio se necessário”</i>	A.8.1
9	<i>“É uma relação de cooperação e de complementaridade que pode ainda ser incrementada”</i>	A.8.1
10	<i>“Complementar e efetiva. Cada um no seu lugar desempenha uma função de especial complexidade e de forma eficaz.”</i>	A.8.1

Pergunta n.º 9. **Como acontece no dia-a-dia o relacionamento entre os elementos das FSS e de segurança privada (empresarial)? Há algum tipo de articulação?**

1	<i>“Sempre que o Comandante local pode ele naturalmente procura dar resposta em policiamento geral a essas necessidades”</i> <i>“como foi o caso de espetáculos musicais ou até a final da Liga dos Campeões de Futebol do ano passado, onde foram envolvidas as FS espanholas e portuguesas no acompanhamento dos comboios”</i> <i>“Qualquer comandante local deve balancear o patrulhamento, dentro das suas capacidades, em toda a sua área (...) a partir daí se tenho um comboio especial peço gratificado e nunca me faltou apoio.”</i> <i>“É impensável ter empresas como a CP trabalharem sem terem uma FS ao lado, não se consegue. É preciso ter uma ligação muito próxima”</i> <i>“Articulação em função das necessidades”</i>	A.9.1
2	<i>“A articulação não existe, apenas no necessário e em situações de fiscalização, como lados diferentes de um problema”</i>	A.9.2
3	<i>“parece-me fazer sentido poder dispor, usufruir de presença de força policial pública embora de forma concertada com a</i>	A.9.1

	<p><i>administração do Centro, porque o espaço não deixa de ser privado.”</i></p> <p><i>“na verdade a Polícia já tem o cuidado de, quando se justifica, por exemplo quando vão ocorrer “meets” ou um jogo de futebol de alto risco, colocar mais meios à disposição, sem esperar que esse ónus decorra do particular.”</i></p> <p><i>“A relação tem sido de maior proximidade. Mesmo que muitas vezes nós entendamos, ainda assim, colocar mais meios em serviço gratificado neste ou naquele local.”</i></p> <p><i>“a capacidade de resposta a situações de risco exige esse patamar de resposta e coordenação”</i></p>	
4	<i>“não há preocupação em integrar esforços”</i>	A.9.2
5	<p><i>“o Estado é operador de segurança mas também cliente (...) Esta bipolaridade do Estado desvirtua a relação com o setor empresarial da segurança”</i></p> <p><i>“não há articulação entre as Polícias, a Autoridade para as Condições do Trabalho e as Finanças, por exemplo, o que não permite ter uma ideia clara, real, da atual atuação ilegal das empresas”</i></p>	A.9.2
6	<p><i>“nos primeiros momentos sem aceitação da PSP e da GNR, o elemento do trânsito fosse deferido totalmente para a Polícia Municipal, e hoje em dia é inequívoco que está deferido”</i></p> <p><i>“onde entra a segurança pública e a segurança privada, não perder atribuições e competências significa não perder recursos financeiros e conseqüentemente não perder pessoal, manter o seu casulo no limite e não haver força política, nem de mobilização nem de percepção intelectual e científico para a necessidade de que a segurança pública e privada são realidades que tem que se conexionar”</i></p>	A.9.2
7	<i>“Acho que existe articulação, talvez pudesse ser maior, mas existe (...) em situações com no futebol, há uma articulação muito efetiva, nomeadamente entre os ARD e os polícias.”</i>	A.9.1
8	<i>“Deve existir articulação no terreno, nos postos e nos destacamentos, com ordem superior, mas coordenada e liderada localmente pela força pública, evitando a tendência natural para estabelecer medidas de coordenação a nível superior que não têm impacto no terreno, não resultam. Tendência que se verifica frequentemente e que não se traduz em articulação e coordenação adequada”</i>	A.9.2
9	<i>“A articulação deve ser feita sempre que daí possam resultar benefícios para a segurança das pessoas e dos seus bens,</i>	A.9.1

	<i>sendo cada vez mais estreito o contacto entre as forças de segurança e as empresas de segurança privada.”</i>	
10	<p><i>“Existe total articulação, até por força de lei”</i></p> <p><i>“A segurança privada não substitui a força pública, supre sim lacunas casuísticas de privados”</i></p> <p><i>“a segurança privada assegura, a todo o tempo, a presença em locais onde, geralmente, não se encontraria uma segurança pública em regime de permanência.”</i></p>	A.9.1

Pergunta n.º 10. **Que fragilidades e zonas de conflito identifica no relacionamento entre a segurança privada e as FSS?**

1	<p><i>“enquanto não tivermos confiança as coisas não funcionam. A segurança privada não pode olhar para as forças de segurança como aqueles que existem e estão lá para lhes passarem umas coimas.”</i></p> <p><i>“Quando empresas pagam abaixo do que deviam, e uns e outros escapam a fiscalização e outros são apanhados... quando as forças de segurança não podem passar informação e trabalhar em conjunto tudo é mais difícil. Talvez seja preciso parar para pensar e reestruturar como a estrutura se relaciona.”</i></p> <p><i>“temos um conjunto de informação que decorre de 40000 ou 60000 vigilantes espalhados pelo país e forças de segurança que não partilham informação entre si (...) Por exemplo matrículas carros roubados... se partilharmos informação ficamos com mais milhares de olhos nas ruas... lógica subsidiária”</i></p> <p><i>“Para isto tem que haver confiança”</i></p>	A.10.1 A.10.2 A.10.3
2	<p><i>“fragilidades resultam da não partilha de informação e cooperação no terreno”</i></p> <p><i>“Se a lei me obriga a enviar um relatório de ocorrências mensal, eu pedi o modelo, para que as várias entidades pudessem extrapolar e trabalhar os dados conjuntamente”</i></p> <p><i>“O que se passa é que os elementos das forças de segurança muitas vezes não contam com os vigilantes para resolver um problema. São desvalorizados, em consequência da tal ‘barreira de confiança’”</i></p>	A.10.1 A.10.2 A.10.3
3	<i>“A desconfiança no terreno entre elementos do setor público e privado podemos apontar não como uma grande fragilidade mas, sobretudo, como algo que se pode melhorar”</i>	A.10.3
4	<i>“Podemos falar de departamentos na área das finanças, da energia, do abastecimento de água, em todas eles é</i>	A.10.1 A.10.2

	<p><i>necessário garantir a segurança, sobretudo antes de haver qualquer destruturação. Na generalidade das vezes, quando as forças de segurança atuam, a destruturação já aconteceu.”</i></p> <p><i>“Como quem evita não é a mesma que combate ou anula, não há preocupação em integrar esforços”</i></p> <p><i>“se imaginarmos que em alguns centros comerciais, ou em gasoleiras, existem sistemas de CCTV inteligentes capazes de reconhecer matriculas e se eu partilhar com esta parceria a informação das matriculas de viaturas procuradas, a eficácia de encontrar as ditas viaturas aumentava significativamente”</i></p> <p><i>“Criar centros de coordenação entre a segurança privada e as forças de segurança pública semelhantes aos que aqui referi e que existem em Espanha”</i></p>	
5	<p><i>“Estas funções deveriam ter articulação, ligação, supervisão da polícia local, para apoio mútuo e partilha de informação (...) Uma situação em que a viatura se mantém no local acionava uma mensagem sonora a perguntar se estava tudo bem, alertando que a manter-se a situação seria informada a polícia local para verificar o que se passava.”</i></p> <p><i>“poderia gerir o investimento de videovigilância do trânsito, de locais de elevada taxa de sinistralidade, etc... com investimento privado e retorno ao longo dos anos. Estes meios poderiam permitir ajustar a sinalização luminosa, condicionar os acessos ao local ou até apontar um itinerário alternativo.”</i></p> <p><i>“No fundo uma articulação ao serviço da utilização do espaço público, proteção e segurança através da eletrónica e de informação oportuna”</i></p> <p><i>“formação deveria ter passado mais pelas entidades públicas, obrigando mesmo a que os seus formadores fossem elementos das forças de segurança especializados nestas matérias, em vez de formadores contratados no mercado”</i></p> <p><i>“Os maiores especialistas em segurança estão, efetivamente, no Estado”</i></p> <p><i>“Estado seria não apenas chamar os seus maiores especialistas como também dar-lhes maior credibilidade e garantias”</i></p> <p><i>“não há articulação entre as Polícias, a Autoridade para as Condições do Trabalho e as Finanças, por exemplo”</i></p>	<p>A.1.1 A.10.2 A.10.4</p>
6	<p><i>“A grande questão é a rigorosa delimitação de competências, o que é que uns podem fazer”</i></p>	<p>A.10.2 A.10.3 A.10.5</p>

	<p><i>“Não pode é haver misturas (...) por exemplo, a multiplicação das corridas, permite que em alguns sítios de Portugal numa parte do percurso seja a GNR e noutras sejam os seguranças privados (...) Quando deveria haver uma unidade de segurança na prova (...) e porque não há meios necessários para fazer tudo em gratificado.”</i></p> <p><i>“onde entra a segurança pública e a segurança privada, não perder atribuições e competências significa não perder recursos financeiros e consequentemente não perder pessoal, manter o seu casulo no limite”</i></p> <p><i>“as forças de segurança de soberania também contribuem para que assim seja, só estão focados na gestão a 3 anos, período do mandato dos comandantes”</i></p>	
7	<p><i>“o maior talvez seja a fragilidades em termos de recursos humanos da segurança privada. Evidentemente que há pessoas competentes, mas há muitas que recorrem a trabalho intensivo, precário e mal pago.”</i></p> <p><i>“A lei prevê rigor na seleção, na formação no licenciamento, mas se a remuneração for muito baixa só aceita quem não tem alternativa. Esse é o drama.”</i></p> <p><i>“Tem de se ser exigente na atividade fiscalizadora. Especialmente em duas atividades uso e porte de arma e segurança privada”</i></p> <p><i>“a segurança privada da noite é outra realidade, não é a segurança privada geral, que é, regra geral, respeitável e reconhecida. Há de haver estabelecimento noturnos que são verdadeiros antros de criminalidade, (...) que desenvolvem atividades criminosas paralelas. Esta imagem descredibiliza a segurança privada”</i></p>	<p>A.10.3 A.10.4</p>
8	<p><i>“Veja-se que os vigilantes nem podem usar armas nem podem intervir, tem que ser a força pública, a responsabilidade do Estado. Nesta relação não deve nem pode haver afastamento, desconfiança, senão teria de ser a Guarda e a PSP a ter o controlo nacional dos alarmes e fazer essa supervisão o que não faz sentido, não é viável. É preciso aproximar e coordenar”</i></p> <p><i>“Preocupa-me a falta de articulação, a falta de coordenação.”</i></p>	<p>A.10.2 A.10.3</p>
9	<p><i>“As competências de uns e de outros estão claramente definidas na lei, pelo que não há motivo para conflitos”</i></p> <p><i>“Existe por vezes a tentação de transformar ações de segurança privada em ações de policiamento da competência das forças de segurança o que naturalmente origina algumas</i></p>	<p>A.10.3 A.10.5</p>

	<i>tensões. O inverso também acontece, conforme foi referido nas questões n.º 7 e 8”</i>	
10	<p><i>“O privado está sujeito a um dever de cooperação (...) uma questão que muitas vezes fica esquecida e que reside no facto de se pedir colaboração a entidades que fiscalizamos”</i></p> <p><i>“Na teoria funciona bem, na prática nem por isso”</i></p> <p><i>“departamento tem seguido uma política crescente de proximidade ao setor privado, até na adaptação aos novos regimes jurídicos”</i></p> <p><i>“dispositivo das forças de segurança disparidades nas orientações às empresas de segurança privada, por falta de esclarecimento interna nas forças”</i></p> <p><i>“questões vêm ao de cima especialmente nas empresas que trabalham de norte a sul do país e que por isso encontram diferentes formas de trabalhar das forças de segurança, por puro desconhecimento da lei”</i></p> <p><i>“Terá de haver um esforço grande de adaptação e atualização das forças. Este desconhecimento e diferença de critérios geral descredibilidade e desconfiança.”</i></p> <p><i>“É necessário mais formação nesta área” aos elementos das forças de segurança</i></p>	<p>A.10.2 A.10.3 A.10.4</p>

Pergunta n.º 11. **Que potencialidades identifica no relacionamento entre a Segurança privada e as FSS?**

1	<p><i>“Articulação em função das necessidades”</i></p> <p><i>“impensável ter empresas como a CP trabalharem sem terem uma FS ao lado, não se consegue. É preciso ter uma ligação muito próxima”</i></p> <p><i>“ter 120.000 olhos a mais é fundamental”</i></p>	<p>A.11.1 A.11.2</p>
2	<p><i>“decorrem da rentabilização das ferramentas tecnológicas e humanas”</i></p> <p><i>“temos condições para facilitar canais de informação à polícia sem controlarmos essa informação. Por exemplo imagine que se temos reconhecimento de matrículas nas gasoleiras”</i></p> <p><i>“sistema de contagem de pessoas na entrada das lojas e que faça reconhecimento facial e tenha acesso à polícia para detetar pessoas desaparecidas”</i></p> <p><i>“se for feita compra de acetona com isto ou aquilo se tem de informar (...) pode até ser uma cabeleireira mas pode ser um terrorista”</i></p>	<p>A.11.1 A.11.2</p>

	<p><i>“Podemos fazer esta monitorização assim como o fazemos em relação aos hábitos de compra dos clientes, o processo é o mesmo e pode estar ao serviço da segurança”</i></p> <p><i>“é o nosso dever de cooperação, enquanto cidadão, sem sequer saber o porque de a polícia o querer”</i></p>	
3	<p><i>“cooperação permite produzir maior segurança, ganha o setor público e o setor privado. Acima de tudo ganha o cidadão.”</i></p>	A.11.1
4	<p><i>“Os espanhóis têm em cada província um centro onde reúnem informação dos vigilantes que estão nas principais infraestruturas, comerciais e públicas”</i></p> <p><i>“volume de informação relevante que é tratada e encaminhada para esses centros (...) novos tipos de atuação criminal”</i></p> <p><i>“foi nos simulacros da Caixa Geral de Depósitos que foi possível constatar a necessidade de se estabelecer um Comando único, para onde todos convergem com os seus meios. Dado que inicialmente quer a força de segurança, quer o regimento de bombeiros, quer os elementos da Proteção Civil montavam cada um seu Posto de Comando. Aqui está um exemplo claro do quanto a segurança corporativa pode contribuir para a segurança institucional”</i></p>	A.11.1 A.11.2
5	<p><i>“lógica de progressividade, de vários tons de cinzento, na medida em que a autoridade pública entra apenas quando necessário”</i></p> <p><i>“lógica de complementaridade é, no fundo, a regra geral, os setores público e privado da segurança são diferentes e cada um tem o seu espaço, complementam-se”</i></p>	A.11.1
6	<p><i>“É preciso olhar para a realidade e adaptarmo-nos, olhar para a segurança nas suas múltiplas vertentes”</i></p> <p><i>“A rentabilização de elementos de segurança privada faz todo o sentido”</i></p> <p><i>“Em Sintra contratei elementos de segurança privada para o edifício central da câmara. Em questões mais sensíveis chamava a polícia municipal para resolver o problema, se era muito sensível chamava a GNR. Ia por graus. No fundo acho que deve ser essa a lógica, privado, perceção de pré-pública, nos limites GNR.”</i></p>	A.11.1
7	<p><i>“é evidente que hoje a segurança não é uma questão só de polícia”</i></p> <p><i>“Os cidadãos enquanto agente de segurança de si próprio e na relação com a comunidade. Isso envolve dois aspetos que para mim são nucleares, um é as pessoas saberem alguns</i></p>	A.11.1 A.11.2

	<p><i>conselhos e procedimentos de segurança (...) outro é mais complexo, é ideia negativa da colaboração das pessoas com as forças de segurança, que é pior ainda quando falamos de bairros problemáticos</i></p> <p><i>“Talvez se o dever de denúncia, sem querer criar uma sociedade de delatores, deva ser revisitado (...) não deverá haver também dever de denúncia para outras classes profissionais do âmbito das suas funções que exercem?”</i></p> <p><i>“Com a faceta da necessidade de colaboração do privado estes aspetos vêm ao de cima”</i></p>	
8	<p><i>“deve haver até treinos entre as empresas e a ligação às forças públicas locais. Deve haver mecanismos e protocolos de articulação.”</i></p> <p><i>“São esferas diferentes e não se sobrepõem nem se ameaçam mutuamente. Deixemos que seja o setor privado a assumir algumas responsabilidades, cada um no seu mester.”</i></p> <p><i>“esta ação que se poderia chamar de ação auxiliar de policiamento. Havendo problemas tanto estes auxiliares como a força de polícia, já sabe o que cada um tem e pode fazer (...) Onde acaba o papel do setor privado começa a força pública, mas para isso têm de estar articulados”</i></p>	A.11.1
9	<p><i>“Uma coordenação mais eficaz entre ambas permitiria melhorar o sentimento de segurança das pessoas e libertaria alguns efetivos das FS empregues em missões que podem e devem ser desempenhadas pelas empresas de segurança privada”</i></p>	A.11.1 A.11.2
10	<p><i>“Complementar e efetiva. Cada um no seu lugar desempenha uma função de especial complexidade e de forma eficaz.”</i></p> <p><i>“Esta possibilidade permite colocar elementos formados para ser polícias, efetivamente nessas funções.”</i></p>	A.11.1 A.11.2

Pergunta n.º 12. **Que sentido atribui à “função subsidiária” da Segurança Privada, face à atividade das forças e serviços de segurança pública do Estado? Acha que esta função tem, atualmente, tradução prática?**

1	<p><i>“ter 120.000 olhos a mais é fundamental. Esta é uma lógica de subsidiariedade e tem muito valor”</i></p> <p><i>“Subsidiária porque os vigilantes ajudam e apoiam as forças de segurança”</i></p> <p><i>“não é uma força de reserva das forças de segurança, nem poderia ser, mas poderia por exemplo ter uma ação subsidiária dos serviços de informação, na forma como recolhem e fornecem notícias e dados (...) acrescem em quantidade olhos e ouvidos”</i></p>	B.12.1 B.12.2
---	--	------------------

	<p><i>“num supermercado complementa a ação das patrulhas de segurança, mas os olhos e ouvidos podem ter uma lógica subsidiária, no esforço de detetar e prevenir”</i></p>	
2	<p><i>“o dever de serviço ao setor público, não uma perspetiva de resposta operacional, horizontal ou vertical”</i></p> <p><i>“Se eu estou no local quando chega a autoridade eu devo prestar toda a colaboração e informação que me peçam, bem como apoiar no que for necessário”</i></p> <p><i>“forças de segurança muitas vezes não contam com os vigilantes para resolver um problema (...) São desvalorizados, em consequência da tal ‘barreira de confiança’”</i></p> <p><i>Rentabilização das ferramentas eletrónicas da segurança privada “Este tipo de cooperação já podia ser feito e não existe. A PSP ou GNR podem até solicitar à segurança privada para reter o cidadão”</i></p> <p><i>“nós temos elementos de segurança privada com preparação para combate a incêndios, para primeira e segunda intervenção, para quando chegarem os bombeiros poderem-nos acompanhar e orientar (...) melhorando o tempo de resposto e minimizando os eventuais danos”</i></p> <p><i>Os conceitos “parece-me que devem lá estar os dois conceitos e que são claros”</i></p>	<p>B.12.1 B.12.2</p>
3	<p><i>“é perigoso admitir-se que ao não estar presente a força pública seja a força privada a atuar, se for essa a interpretação do conceito de subsidiariedade”</i></p> <p><i>“Parece-me apenas possível mediante determinados limites ou critérios”</i></p> <p><i>“não se pode confundir cooperação com desempenhar as mesmas funções”</i></p>	<p>B.12.3</p>
4	<p><i>“A subsidiariedade remete, de facto, para uma ideia de estarmos ao mesmo nível.”</i></p> <p><i>“É um termo que foi usado na constituição europeia nomeadamente face aos países com desequilíbrios financeiros, em que os países apoiavam quem mais precisava, harmonizava-se a riqueza entre os países, no fundo, capacitar o encontro dessa solução ao mesmo nível.”</i></p> <p><i>“gráfico de duas barras, uma barra para a prevenção e dissuasão, por um lado, e outra para a perseguição e repressão, verificamos que a segurança pública está essencialmente na segunda, mas também atua na primeira, enquanto a segurança privada atua apenas na primeira (...)</i></p>	<p>B.12.1 B.12.2</p>

	<p><i>Nesta lógica de ambas atuarem na primeira barra, há algo de subsidiário</i></p> <p><i>“o serviço de vigilância de uma empresa não deixa, no entanto, de ser subsidiário ao patrulhamento preventivo que a força de segurança faz naquela área. No essencial, um reforça o outro, ao nível da dissuasão e da prevenção”</i></p> <p><i>“aceita-se a lógica de subsidiariedade ao nível da dissuasão mas não existe ao nível da perseguição”</i></p>	
5	<p><i>“o conceito aplicado a esta realidade pretende diz que onde puder estar uma empresa de segurança privada não necessita de estar segurança pública, ou seja, se puder estar um meio mais comedido. É uma questão de ver onde e como.”</i></p>	B.12.1 B.12.2
6	<p><i>“O legislador utiliza normalmente o subsidiário quando não sabe o que existe na realidade principal.”</i></p> <p><i>“Acho que subsidiário não faz falta, é jogar confusão”</i></p>	B.12.4
7	<p><i>“Subsidiário é o que se aplica na falta de...”</i></p> <p><i>“A subsidiariedade no direito penal significa que, recorrendo ao exemplo do crime de homicídio e de exposição ao abandono, o segundo surge apenas de forma subsidiária da primeira, quando não se aplica o primeiro faz sentido aplicar-se o segundo, apenas.”</i></p> <p><i>“É evidente que neste sentido se pode dizer, e a palavra é mais ou menos inócua, que a segurança privada é subsidiária da segurança pública, onde a segurança pública não chega a segurança privada entra”</i></p> <p><i>“subsidiário e complementar são termos que se encostam para formar uma unidade de sentido”</i></p>	B.12.1 B.12.2
8	<p><i>“A ideia de subsidiariedade quer dizer que apoio, a ideia de complementaridade coisas diferentes que se complementam. Esta segunda faz coisas, tem capacidades que a outra não tem, a primeira um logica de apoio.”</i></p> <p><i>“subsidiariedade é limitada porque a segurança privada não pode fazer o apoio da força pública. O contrário já é possível, o Estado pode e deve apoiar a segurança privada.”</i></p> <p><i>“À empresa privada a força pública deve ter acesso aos meios, e pode fazê-lo através do processo-crime, como Órgão de Polícia Criminal. Neste sentido há subsidiariedade, há apoio.”</i></p> <p><i>“A consunção da segurança nacional é do Estado, a execução da segurança pública é dos operadores do Estado, subsidiariamente podem ser atividades menos relevantes conduzidas pelo setor privado (aeroportuárias, etc), sendo que quando emergem ameaças, estando em causa o</i></p>	B.12.1 B.12.2

	<i>património e/ou a vida dos cidadãos, recoloca-se imediatamente na força pública, e deve ser explicito nas regras.”</i>	
9	<i>“O desenvolvimento de ações de segurança privada constitui-se muitas vezes como um complemento das ações de segurança pública contribuindo, conforme já se referiu, para aumentar o sentimento de segurança das pessoas”</i>	B.12.3
10	<i>“A função subsidiária verifica-se diariamente, porquanto uma e outra se completam, sem nunca se substituírem”</i> <i>“O superior interesse do cidadão preside a qualquer interpretação securitária”</i>	B.12.3

Pergunta n.º 13. **Que sentido atribui à “função complementar” da Segurança Privada, face à atividade das forças e serviços de segurança pública do Estado? Esta função tem, atualmente, tradução prática?**

1	<i>“Complementar porque o polícia não tem a função do vigilante nem vice-versa”</i> <i>“Nos aeroportos o papel central é da segurança privada, o que antes era das forças de segurança”</i> <i>“num supermercado complementa a ação das patrulhas de segurança, mas os olhos e ouvidos podem ter uma lógica subsidiária, no esforço de detetar e prevenir”</i>	B.13.1 B.13.2
2	<i>“O que conseguimos de trabalho em conjunto é apenas com base nas relações pessoais, quando a dimensão deveria ser organizacional, ao nível do funcionamento dos sistemas”</i> <i>“Para haver complementaridade deveria haver tarefas, competências e atribuições claras e diferenciadas, o que tenho dúvidas que exista em rigor, porque me parece que as atribuições à segurança privada, como já disse, são mínimas ou quase inexistentes”</i> <i>Os conceitos “parece-me que devem lá estar os dois conceitos e que são claros”</i>	B.13.1 B.13.2 B.13.3
3	<i>“Se apenas houvesse força pública e essa desse resposta a todas as necessidades, se calhar seria mais fácil, mas isso não é possível”</i> <i>“As organizações ganham com o facto do vigilante puder desempenhar várias funções, não apenas de segurança”</i> <i>“não espera, porém, que o polícia o faça, esse fica na dimensão exclusiva do garante da segurança”</i> <i>“Na realidade em que vivemos temos necessidades e temos de analisar a melhor forma de promover a sua resolução, com os meios privados e com a força pública”</i>	B.13.1 B.13.2

	<p><i>“Claramente há espaço para os dois setores naquele que é o modelo social e económico vigente”</i></p> <p><i>“Não falamos de substituição, mas antes de complementaridade que pode marcar toda a diferença.”</i></p> <p><i>“há lugar para que as entidades privadas possam exercer determinado tipo de funções e atividades em espaços públicos, desde que devidamente regulamentada (...) ainda assim tem de haver presença de segurança pública (...) devendo haver complementaridade”</i></p> <p><i>“As duas dimensões não podem nunca, não devem substituir-se. Há espaço para as duas vertentes e ambas ganham com essa complementaridade”</i></p> <p><i>“vemos como vantagem dispor no terreno, permanentemente e de forma quase imediata, de patrulhas de uma força de segurança, neste caso em regime de gratificado e no interior do Centro. Acreditamos que isso faz a diferença porque perante o cidadão é essa a expectativa, o impacto é diferente e a capacidade de intervenção também”</i></p>	
4	<p><i>Ao nível da “gestão das prisões. Controlar os acessos, o funcionamento, a alimentação, a gestão dos processos, mantendo um corpo de segurança pública pronto para intervir em caso de problemas de segurança. Numa lógica de complementaridade.”</i></p>	B.13.1 B.13.2
5	<p><i>“sobretudo uma lógica de progressividade, de vários tons de cinzento, na medida em que a autoridade pública entra apenas quando necessário, faze-la recolher quando não é necessário”</i></p> <p><i>“A lógica de complementaridade é, no fundo, a regra geral, os setores público e privado da segurança são diferentes e cada um tem o seu espaço, complementam-se”</i></p>	B.13.1 B.13.2
6	<p><i>“Deve haver uma lógica de complementaridade, cada um temo seu papel”</i></p>	B.13.1 B.13.2
7	<p><i>“subsidiário e complementar são termos que se encostam para formar uma unidade de sentido”</i></p>	B.13.1
8	<p><i>“A ideia de subsidiariedade quer dizer que apoio, a ideia de complementaridade coisas diferentes que se complementam. Esta segunda faz coisas, tem capacidades que a outra não tem, a primeira um logica de apoio.”</i></p> <p><i>“Quando a capacidade da polícia se esgota, ao sei nível, a segurança privada não pode atuar num âmbito institucional que é de soberania, sai fora da área de competência do setor privado. São compartimentos diferentes e que por isso complementam a sua ação”</i></p>	B.13.1 B.13.2

	<p><i>“A consunção da segurança nacional é do Estado, a execução da segurança pública é dos operadores do Estado, subsidiariamente podem ser atividades menos relevantes conduzidas pelo setor privado (aeroportuárias, etc), sendo que quando emergem ameaças, estando em causa o património e/ou a vida dos cidadãos, recoloca-se imediatamente na força pública, e deve ser explícito nas regras.”</i></p> <p><i>“segurança privada e pública atuam em diferentes patamares mas com o mesmo objetivo, os que com uma escala de intervenção de diferentes patamares”</i></p>	
9	<i>“É uma relação de cooperação e de complementaridade que pode ainda ser incrementada”</i>	B.13.1
10	<p><i>“na medida em que cada um no seu lugar desempenha uma função específica. Não é possível ter uma segurança pública colada a um determinado local, quando não existam razões justificativas para tal. Já a segurança privada permite-se a suprir quaisquer ausências de força pública em regime de prevenção, acionando a força pública em caso de necessidade, e não em contexto geral.”</i></p> <p><i>“parece haver uma fronteira ténue mas clara para as pessoas. Talvez até por isso a lógica de subsidiariedade se materializa na prática.”</i></p>	B.13.1 B.13.2

Pergunta n.º 14. **Olhando ao futuro dos programas especiais, face a uma perspetiva previsível de restrição de efetivos e meios policiais disponíveis, que papel poderá ter o setor privado nesta área?**

1	<p><i>“novas necessidades que foram surgindo então é porque o setor privado não foi capaz de dar essa resposta”</i></p> <p><i>“a segurança pessoal deve entrar antes de um determinado nível, se passamos essa fase já não chega”</i></p>	B.14.1
2	<p><i>“também aqui a segurança privada poderia ter um papel importante (...) centrais de alarme, dimensão tecnológica, mas também porque não ir mais longe”</i></p> <p><i>“entidades envolvidas no processo de desenvolvimento destes programas são essencialmente públicas, excluindo o setor privado”</i></p>	B.14.2
3	<p><i>“as crianças, os pais, os cidadãos ganham com a presença de vigilantes na escola”</i></p> <p><i>“o Estado não tem a capacidade de ter um polícia em cada Escola (...) nem sei se justifica, os recursos não são infindáveis, é fundamental estabelecer uma hierarquia de</i></p>	B.14.2

	<p><i>prioridades, devendo estes meios estar alocados a funções em que o setor privado não pode dar resposta.”</i></p> <p><i>“O vigilante pode dar resposta, dissuadir, prevenir até determinado limite, a partir do qual deverá estar disponível a força pública.”</i></p> <p><i>“No fundo as organizações mobilizaram-se e aceitaram que as entidades privadas pudessem intervir até determinado patamar, tendo como formadores, muitas vezes, as entidades públicas”</i></p>	
4	<p><i>“o setor privado mover-se-á de acordo com o mercado”</i></p> <p><i>“se existir uma maior coordenação entre todos os intervenientes desse processo existirá naturalmente uma racionalização de meios”</i></p> <p><i>“a introdução de videovigilância nas escolas fez reduzir o número de eventos de quebra de segurança (...) outras soluções existirão no sentido de rentabilizar cada um desses projetos, desde que todos os interessados intervenham, desde do poder local até às forças de seguranças, etc.”</i></p>	B.14.2
5	<p><i>“claramente qualquer destes programas, pela sua baixa intensidade, deveria ser efetuada pela segurança privada e não pela polícia, enquadrados até por programas camarários (...) como fazem os aeroportuários quando estão a fiscalizar as bagagens”</i></p> <p><i>“No caso das escolas penso até que deveria exigir uma certificação própria, orientada para lidar com crianças e com essa realidade”</i></p> <p><i>“ligação, supervisão da polícia local, para apoio mútuo e partilha de informação”</i></p> <p><i>“Mais uma vez se destaca a questão da exposição da polícia, podendo a situação escalar rapidamente sem necessidade”</i></p> <p><i>“através da minha empresa já asseguramos a vigilância eletrónica a 1162 escolas, durante a noite, através de videovigilância e alarmes.”</i></p> <p><i>“Esta lógica, articulada com a segurança física seria fácil de desenvolver. Poderia haver até com acesso à central um elemento de polícia”</i></p>	B.14.2
6	<p><i>“Acho claramente que são matérias em que a segurança privada se poderia envolver (...) basta ir à experiência inglesa nos táxis e no policiamento comunitário”</i></p> <p><i>“falta é a rigorosa delimitação de competências da segurança privada”</i></p>	B.14.2
7	<p><i>“Sim a ligação às centrais de alarme”</i></p>	B.14.2

	<p><i>“pode ser feito pela segurança privada”</i></p> <p><i>“não há de ser uma empresa de segurança a controlar os monitores de áreas públicas, como Fátima e o Rossio por exemplo”</i></p>	
8	<p><i>“A Escola Segura não (...) a responsabilidade é enorme, porque falamos da função segurança nas crianças e não me parece justificar-se. A não ser a função portaria, isso sim.”</i></p> <p><i>“Farmácias e outras entidades comerciais parece-me que o papel da força pública deve ser residual, acompanhado de permanência pelo setor privado e acionado quando necessário a força pública.”</i></p>	<p>B.14.2</p> <p>B.14.3</p>
9	<p><i>“O “setor privado” já tem um papel relevantíssimo nesta área pois frequentes vezes é através das várias parcerias e protocolos”</i></p> <p><i>“Esta parceria pode e deve ser aprofundada”</i></p>	B.14.2
10	<p><i>“Absolutamente. Claramente não”</i></p> <p><i>“sector privado tem competências próprias devidamente limitadas e enquadradas a uma esfera de atuação. Não pode, de qualquer forma, substituir a força pública, desempenhando funções desta”</i></p> <p><i>“o patrulhamento do espaço público não cabe nas competências da segurança privada”</i></p> <p><i>“prevenção é fundamental para a segurança pública (...) a recolha de informação é estruturante”</i></p> <p><i>“Cada vez mais se quer uma polícia próxima do cidadão, para gerar confiança mútua e partilha”</i></p> <p><i>“O que é espaço público tem de ficar para a segurança pública p espaço ou bem privado para a segurança privada”</i></p>	B.14.1

Pergunta n.º 15. **Numa fase de reestruturação das FSS o envolvimento de profissionais fora do ativo (reserva/reforma) em projetos locais de segurança parece uma opção?**

1	<p><i>“Em Portugal vai funcionar como complacência, vai acabar por desprestigiar as Forças. Esses elementos vão acabar por ser desrespeitados e com o tempo as respetivas Forças a que eles pertencem, acabarão por sofrer esse mesmo impacto”</i></p> <p><i>“No estrangeiro é o sector privado que absorve muitos desses elementos, o seu conhecimento e experiencia são importantes”</i></p>	B15.2
2	<i>“o mercado procura pessoas com determinadas características”</i>	<p>B.15.1</p> <p>B.15.3</p>

	<i>“Parece-me claro que sim, há um papel importante dos profissionais de segurança após o seu papel ativo nas forças (...) Acredito que são uma mais-valia”</i>	
3	<i>“há lugar para que as entidades privadas possam exercer determinado tipo de funções e atividades em espaços públicos, desde que devidamente regulamentada”</i>	N/I
4	<i>“vejo isso plausível sem imposição legal, isto é se existir uma proposta de emprego cujo perfil se adequa a um profissional das áreas de segurança e militar”</i>	B.15.3
5	<i>“A tendência é para se localizar estes projetos, descentralizar”</i> <i>“parece-me claramente que estamos na área da segurança privada, com visibilidade física e, sobretudo, com meios eletrónicos”</i> <i>“bom exemplo é a fiscalização do pagamento de estacionamento por empresas privadas (...) e o pagamento de parquímetros via telemóvel”</i>	B.15.3
6	<i>“acho que não deve haver o que chamo de utilização das reservas, em resultado da lei (...) só pode resultar da vontade das partes”</i> <i>“Deve estar associado a competências”</i>	B.15.3
7	<i>“Acho que sim, até como já acontece nas escolas”</i> <i>“a figura dos contratos locais de segurança (...) a polícia envolveu-se, as comunidades, a governadora civil”</i> <i>“as polícias enquadram, por regra, no início, os contratos locais de segurança com desconfiança”</i>	B.15.1
8	<i>“apoio e acompanhando programas como os idosos em segurança e escola segura (...) enquadrados pelas forças de segurança”</i> <i>“Está sobretudo em causa a visibilidade e o acompanhamento, não a necessidade física de proteger”</i>	B.15.1
9	<i>“É sem dúvida uma opção, que de resto julgo muito adequada pois permite aproveitar a experiência desses militares e vai de encontro à vontade muitas vezes expressa pelos mesmos de continuarem ligados à atividade policial”</i>	B.15.1
10	<i>“Não. O desemprego assola o país”</i> <i>“Se atingiram o que se considera ser o limite, por questões de saúde e bem-estar”</i> <i>“até porque temos elementos especializados nessas áreas”</i> <i>“Cada um ocupa o seu espaço na sociedade, assim como não deixamos que os privados façam as funções do público,</i>	B.15.2

	<i>também não me parece útil deixar o público fazer o trabalho do privado”</i>	
--	--	--

O regime vem ainda a fazer referência à atuação da SP em espaços “públicos ou privados”, de “acesso vedado ou condicionado ao público”.

Pergunta n.º 16. **Concorda com o emprego de vigilantes no espaço público?**

1	<p><i>“Se eu tiver capacidade económica na Câmara para contratar vigilantes”</i></p> <p><i>“aumentar a visibilidade e o sentimento de segurança”</i></p> <p><i>“É uma opção”</i></p>	B.16.1
2	<p><i>“se houver uma paragem cardíaca de um cidadão fora do centro comercial, o vigilante tem ordens para avançar com o equipamento de socorro, “teoricamente” para fora da sua esfera de ação”</i></p> <p><i>“há um claro subaproveitamento dos recursos disponíveis no setor privado, falo não só dos recursos humanos mas também das tecnologias e dos sistemas de segurança”</i></p> <p><i>“No setor privado temos de ser muito pragmáticos, há objetivos, há estratégias e é preciso alcançar resultados”</i></p> <p><i>“Parece-me que também aqui a segurança privada poderia ter um papel importante, falo em relação às centrais de alarme, dimensão tecnológica, mas também porque não ir mais longe”</i></p>	B.16.1
3	<i>“No fundo ter vigilantes no espaço público não choca, desde que balizado por determinados limites.”</i>	B.16.1
4	<i>“assim como os grandes centros comerciais também podiam ser alvo de policiamento público, também os locais públicos poderiam ser alvo de vigilância de elementos de segurança privada”</i>	B.16.1
5	<p><i>“sou pouco recetivo a esta ideia. Acho que pode haver rondas mas apenas a espaços privados, pode estar integrada aos serviços na camara municipal, à segurança social, às escolas, aos hospitais, centros de saúde. Parece-me que neste caso a lei tem uma perspetiva ajustada”</i></p> <p><i>“uma central de comunicações ao serviço de uma câmara e todos os serviços privados estarem subordinados a uma orientação camarária”</i></p> <p><i>“gerir o investimento de videovigilância do trânsito, de locais de elevada taxa de sinistralidade (...) ajustar a sinalização luminosa, condicionar os acessos ao local ou até apontar um itinerário alternativo”</i></p>	B.16.3

	<p><i>“articulação ao serviço da utilização do espaço público, proteção e segurança através da eletrónica e de informação oportuna.”</i></p> <p><i>“instalámos um conjunto de meios eletrónicos com base na tecnologia led, com baixo consumo, que através de uma ligação à central, permitia acender um holofote de luz assim quem um carro parava nesse de espaço de noite.”</i></p>	
6	<p><i>“Entendo que no espaço público deve existir apenas segurança pública”</i></p> <p><i>“em certos eventos a realizar em espaços públicos coexistir forças privadas e forças publicas cabendo a estas a orientação e liderança”</i></p>	B.16.2
7	<p><i>“não concordo com esta opção porque uma coisa é empregar a segurança pessoal no controlo de acesso a um espaço de acesso condicionado, mesmo que para este efeito colocados em espaço público, outra coisa é estarem efetivamente a efetuar a sua função de vigilância no espaço pública e para o espaço pública”</i></p> <p><i>“Num espaço puramente público não me parece que haja credencial constitucional para o efeito (...) Não podemos dissociar vigilância de policiamento, as palavras podem esconder muita coisa, é preciso é perceber se eles estão lá e o que estão a fazer”</i></p> <p><i>“Coloca-lo nessa função seria uma forma de privatização da ordem pública o que considero ser inconstitucional porque contraria aquilo que é concebido para a função de polícia.”</i></p> <p><i>“Admito que hajam situações de fronteira, mas a segurança do espaço público é por direito das forças de segurança”</i></p>	B.16.2
8	<p><i>“Considero poder haver policiamento privado”</i></p> <p><i>“Não me choca que uma empresa circule pelas ruas para prevenir os delitos”</i></p> <p><i>“Claro está que se encontrar algo de anormal deve chamar a força pública, não intervir para repor a ordem. Não deixam de ser um mero cidadãos, com responsabilidades de vigilância específica”</i></p> <p><i>“Acompanhamento e monitorização nas ruas sim, intervenção não”</i></p>	B.16.1
9	<p><i>“Não é a situação mais desejável, mas desde que se limitem à atividade de vigilância e não se substituam às forças de segurança a quem compete e deve continuar a competir a segurança desse espaço, acredito que em determinadas situações pode ser uma mais-valia”</i></p>	B.16.1

10	<i>“Parece-me claramente que o sentido é reduzir ao máximo a presença privada no espaço público”</i>	B.16.2
-----------	--	---------------

Pergunta n.º 17. **Considera que os centros comerciais, enquanto zonas privadas de acesso público, face ao elevado número de visitantes, devem ser alvo de patrulhamento público?**

1	<p><i>“é uma opção das forças de segurança e uma consciência de que têm de garantir condições de segurança nos espaços públicos e privados de utilização pública”</i></p> <p><i>“O Centro comercial tem centrais de segurança, sistemas de videovigilância, vigilantes e serviço gratificado para terem polícias a tempo inteiro. Se querem mais do que o normal a capacidade de policiamento, têm de pagar”</i></p> <p><i>“o comandante local deve ter a preocupação de garantir que ali não há problemas e distúrbios como tem de garantir de toda a sua área (...) avaliar o risco e gerir os meios que tem à sua disposição”</i></p> <p><i>“a prioridade é tudo (...) onde se inclui espaço público e privado de acesso público”</i></p> <p><i>“Não foi por acaso que se criou uma esquadra no Colombo, paga pelo shopping (...) Há claramente um interesse grande dos empresários em garantir que as áreas são seguras”</i></p> <p><i>“A CP metro também foi criada e paga pela CP, só mais tarde integrou o Comando da PSP de Lisboa”</i></p>	B.17.1 B.17.3
2	<p><i>“deve ser um espaço de segurança privada (...) cliente, como cidadão, não gosta de uma segurança muito ostensiva.</i></p> <p><i>“concordo com o emprego de força pública, até porque hoje podem ser um alvo remunerador para o terrorismo”</i></p> <p><i>“em Setúbal, criámos um espaço para uma esquadra da PSP, não uma esquadra de Polícia, mas apenas de atendimento”</i></p> <p><i>“faz sentido que o comandante mande patrulhar em regime geral o centro comercial (...) o espaço é privado de acesso público e, por isso, é de livre acesso”</i></p> <p><i>“permite ter proximidade e visibilidade”</i></p> <p><i>“permite recolha de informação neste contacto diário”</i></p> <p><i>“eu tenho um hipermercado e, caso a GNR tenha de colocar lá mais homens do que poderia em condições normais de serviço, então sim, e aí paga mas numa lógica próxima de serviço público”</i></p>	B.17.1 B.17.3
3	<i>“A cooperação entre estes setores é uma necessidade que pode ser desenvolvida. É preciso ultrapassar receios e até</i>	B.17.1

	<p><i>mesmo a ideia de concorrência, que parece não fazer sentido”</i></p> <p><i>“parece-me fazer sentido poder dispor, usufruir de presença de força policial pública embora de forma concertada com a administração do Centro, porque o espaço não deixa de ser privado.”</i></p>	
4	<p><i>“como os grandes centros comerciais são alvo de vigilância também as ruas, ou os locais públicos de grande utilização comercial poderiam ser alvo de vigilância de elementos de segurança privada.”</i></p> <p><i>“Se a baixa de Lisboa tivesse uma cúpula e fosse fechada, talvez já fosse mais evidente a classificação daquela zona como grande zona comercial, e assim a colocação de elementos de segurança privada para vigilância seria absolutamente normal”</i></p>	B.17.1
5	<p><i>“Num centro comercial sem dúvida, acho que deve ter exatamente o mesmo papel que tem numa escola”</i></p> <p><i>“estes locais devem ser especialmente acompanhados”</i></p>	B.17.1
6	<p><i>“um centro comercial é um espaço privado e acho muito estranho eu num espaço privado haja uma esquadra de polícia.”</i></p> <p><i>“Acho que devia estar entregue à segurança privada, recorrendo à força pública em caso de necessidade.”</i></p>	B.17.2
7	<p><i>“grande superfície ou uma discoteca que quer condições especiais de segurança deve suportá-las, não é como no tribunal constitucional ou o edifício da administração interna, não podemos por tudo no mesmo saco (...) querem ter vigilância policial mais intensa, até porque as coisas não esticam, com prejuízo para a segurança na rua, das pessoas, têm de assegurar prestações especiais para o pagar”</i></p> <p><i>“quem exerce atividades especialmente arriscadas deve pagar prestações especiais pela segurança dessa atividade”</i></p> <p><i>“Se pudéssemos resolver o problema com uma regra de três simples, eu diria que se os 5 milhões correspondessem a um patrulhamento de 10 elementos de polícia, se o centro quisesse mais, por ser especialmente arriscada a atividade ou especialmente lucrativa, tem de assumir uma prestação acrescida de segurança”</i></p> <p><i>“deve ser o centro comercial a pagar essa diferença”</i></p> <p><i>“Num grande centro comercial a força pública deverá estar presente, na justa medida da necessidade, exatamente como num espetáculo desportivo”</i></p>	B.17.1 B.17.3 B.17.4

	<p><i>“Se a tendência se acentuar qualquer dia nas cidades um indivíduo vive num condomínio privado, sai de carro e entra num edifício inteligente onde só entra quem pode, sai diretamente para centro comercial e não anda na rua... aí não vai andar a polícia sozinha nas ruas... se há milhares e pessoa no centro comercial é aí que devem andar as polícias”</i></p> <p><i>“o Estado não pode dizer estádios de futebol não entramos, centros comerciais não entramos (...) princípios orientadores, as prestações normais de segurança devem ser asseguradas também aí pelo Estado e à custa do Estado, segundo, o que há de excesso por causa da empresa lucrativa e de risco em causa, deve ser suportado pela empresa, com uma espécie de taxa, não de imposto, e aí entram os remunerados, devendo aparecer enquanto exercício de força pública com remuneração especial”</i></p>	
8	<p><i>“centros comerciais são espaços privados e como tal de atividade do setor privado da segurança, ainda que com permanente ligação ao setor público da segurança”</i></p> <p><i>“Se aparecer alguém a praticar ou quase a praticar um crime tem que ser chamada a força pública”</i></p> <p><i>“a força pública dissuade e até evita que a segurança privada tenha menos meios”</i></p>	B.17.2
9	<p><i>“O ideal seria que assim acontecesse sempre, contudo a dimensão da maior parte desses espaços não o justifica nem seria fácil arranjar efetivos das forças de segurança para todos eles”</i></p>	B.17.1 B.17.3
10	<p><i>“Absolutamente. Situações de especial complexidade, como é o fluxo de pessoas, devem ser devidamente enquadrados de acordo com as suas necessidades. Porventura o Centro Comercial Colombo recebe diariamente mais pessoas que a maior fatia dos aglomerados populacionais em território nacional”</i></p> <p><i>“A presença pública no espaço privado de acesso condicionado, emprego de força pública nos centros comerciais, parece fazer sentido, como caso excecional por exigir carater excecional”</i></p>	B.17.1 B.17.3

Os relatórios anuais de segurança privada vêm destacar sempre a dimensão significativa das atividades ilegais nesta área

Pergunta n.º 18. **Que alterações ao nível do regime jurídico introduziria?**

1	<p><i>“legislação em vindo a ficar mais complexa, por exemplo no que diz respeito às exigências de formação”</i></p> <p><i>“As empresas têm-se vindo a adaptar”</i></p>	B.18.1 B.18.2
---	---	--------------------------------

	<p><i>“Muitas vezes as leis suscitam dúvidas (...) As coisas estão mais complexas e sem clareza, muitas vezes”</i></p>	
2	<p><i>“porquê de não vermos as grandes empresas de segurança, como a Prossegur ou a 2045, a fazer segurança na noite? Isso é que o fiscalizador e, sobretudo, o “regulador”, se existisse, se deveriam questionar.”</i></p> <p><i>“Nós estamos perfeitamente visíveis e identificáveis. Se essas discotecas só abrem dois ou três dias por semana porque não são tão controlados como nós que andamos cá todos os dias? Não me parece difícil”</i></p>	B.18.3 B.18.4
3	<p><i>“São mecanismos de gestão que asseguram a qualidade e que garante que a segurança privada não extravasa as suas competências (...) Já tivemos funcionários de segurança privada que estiveram menos bem e, quase de imediato, foram afastados do serviço pela empresa prestadora de serviço, deixaram de estar cá. Se houvesse mais fiscalização não tinha acontecido? não sei... o que falhou? formação, fiscalização... não sei. Certo é que a gestão adequada e as leis de mercado funcionaram.”</i></p> <p><i>“Há alguns aspetos da legislação que poderiam ser revistos e, sobretudo, clarificados (...) a sua aplicação deveria talvez ser mais flexível, mais discricionária.”</i></p> <p><i>“Mas parece natural que a regulamentação tenha que evoluir.”</i></p> <p><i>“não se espera o mesmo deles num estádio de futebol, num hospital ou num centro comercial. Nestes casos, face à diversidade, os agentes privados devem investir na formação e capacitação dos seus elementos de segurança privada.”</i></p>	B.18.2 B.18.6
4	<p><i>“diretor é responsável por aquilo que os seus elementos não fizerem bem. Assim cria-se um sistema que se autorregula e autoresponsabiliza-se, porque se um dos seus vigilantes não cumprir o legalmente estabelecido o seu responsável pode perder o direito ao exercício da atividade.</i></p> <p><i>“existência de um Diretor de Segurança em espaços turísticos de grande dimensão (...) exigência de uma formação de nível superior ao Diretor de Segurança”</i></p>	B.18.4
5	<p><i>“há necessidade de começar o serviço com 5 ou 6 elementos, quando seriam necessários 10, por exemplo. Muitas vezes só um ou dois meses depois temos a certificação para ter esses 10 e até lá temos de nos organizar com os tais 6”</i></p> <p><i>“flexibilidade e capacidade de resposta do Estado tem de ser superior, em apoio a este mercado”</i></p> <p><i>“inibir pessoas de ser vigilantes, por aparecerem frequentemente em problemas e queixas. No fundo como no</i></p>	B.18.2 B.18.3 B.18.4 B.18.5 B.18.6

	<p><i>código da estrada, após várias multas têm de ir tirar novamente a carta”</i></p> <p><i>“Maior articulação, de uma forma mais democrática entre o Estado e o setor privado, nomeadamente através de um organismo de autorregulação com representação real de todas as entidades.”</i></p> <p><i>“uma lógica de alvará único e criar barreiras à entrada (...) evitar que houvesse empresas pequenas a desregular o mercado”</i></p> <p><i>“Exigência no controlo e certificação, mas capacidade de resposta”</i></p> <p><i>“na perspetiva da fiscalização, ter uma ação concertada entre os vários organismos”</i></p> <p><i>“haver alterações por exemplo ao nível do conselho de segurança privada. Deveria ser o Estado através da lei a incentivar uma representação individual das várias empresas, independentemente do seu tamanho.”</i></p> <p><i>“a nível da formação julgo que poderiam surgir outras especialidades sem, no entanto, não tornar a formação demasiado complexa, nem ser tão dispendiosa”</i></p>	
6	<i>“alteração substancial seria definir rigorosamente as competências e atribuições e implementar um entidade reguladora”</i>	B.18.3 B.18.4
7	<p><i>“exigente na atividade fiscalizadora. Especialmente em duas atividades uso e porte de arma e segurança privada”</i></p> <p><i>“há zonas cinzentas, a atividade de guarda-costas não está regulamentada, poderia estar, porque eles existem, por exemplo com figuras públicas”</i></p> <p><i>“Também acho que há que refletir, sem abrir à IC, até onde pode ir, clarificar, tornar rigorosa a admissão, efetivar a formação e dignificar a carreira e fiscalizar”</i></p>	B.18.4 B.18.6
8	<p><i>“ao nível do IGAI, a polícia e a GNR deveriam ter um corpo de elementos que fiscalizava de norte a sul do país de forma inopinada, sem previsão”</i></p> <p><i>“A fiscalização normal pode fazer as forças locais, o ter licença, o ter cartão, as rotinas (...) intervenção conjunta é determinante para garantir adequado controlo do setor”</i></p>	B.18.4
9	<p><i>“Trata-se de uma competência da PSP”</i></p> <p><i>“O regime jurídico atual é adequado”</i></p>	B18.8
10	<i>“O regime jurídico é demasiado recente, por um lado, por outro, introduziu grandes alterações face ao anterior. As repercussões de qualquer medida tendem a demorar para se</i>	B.18.1 B.18.2 B.18.3

	<p><i>fazerem sentir (...) a ideia concreta de impactos destas novas exigências”</i></p> <p><i>“Um sector de atividade com um regime jurídico de dois anos é um embrião. Deve crescer. Não devemos partir do princípio que está mal. O modelo atual aparenta ser sustentável. Como tudo na vida, carece de melhorias pontuais que apenas poderão ser aferidas a seu tempo.”</i></p> <p><i>“empresas também demoram tempo a adaptar-se ao novo regime”</i></p> <p><i>“Há muitas alterações, especialmente ao nível dos quesitos, há fragilidades que têm de ser corrigidas”</i></p> <p><i>“Talvez só na próxima revisão da regulamentação possamos ter um clarificar os quesitos definidos pela regulamentação recente da segurança privada. Veja-se por exemplo que algumas alterações além de pouco claras têm prazos diferentes de implementação (...) deixando no período intermédio um vazio legal”</i></p> <p><i>“Poderia fazer sentido haver uma entidade privada de regulação da atividade, uma vez que o Estado tem pouca disponibilidade de meios humanos”</i></p> <p><i>“dar competências de investigação nesta matéria à PSP e à GNR, não apenas à PJ, faria todo o sentido. Esta abertura à investigação e uma atuação da justiça mais oportuna e eficaz marcaria a diferença”</i></p>	<p>B18.7</p>
--	--	---------------------

Pergunta n.º 19. **Numa perspetiva integrada, quais os maiores desafios para o setor público e para o setor privado?**

<p>1</p>	<p><i>“têm que evoluir, todas têm, sobretudo na ligação com as forças de segurança e na capacidade de ação do Diretor de Segurança”</i></p> <p><i>“Dá que pensar o facto de os vigilantes serem já em maior número que os elementos das forças de segurança”</i></p> <p><i>“todas as atividades devem estar reguladas e o regulador tem que ser forte. Só depois podemos falar em fiscalização.”</i></p> <p><i>“As responsabilidades não são as mesmas, mas estes elementos coabitam nos mesmos espaços, tocam-se. A promiscuidade entre uns e outros pode levar a que hajam relações menos corretas”</i></p> <p><i>“quando há lacunas na regulação, direta ou indiretamente haver com a atividades, permite empresas de vão de escada na segurança”</i></p> <p><i>“Existem portanto implicações graves neste setor de alguma aparente desregulação e controlo da atividade”</i></p>	<p>C.19.1 C.19.4 C.19.5</p>
-----------------	--	--

2	<p><i>“Muitas vezes julgo que o Estado deveria procurar soluções de rutura, romper com o passado e procurar novas soluções. Tem que ter coragem e não andar sempre a remendar.”</i></p> <p><i>“O que me parece é que no setor público os Governos são sucessivos e os projetos não se concretizam”</i></p> <p><i>“O Estado deveria legislar e definir as regras básicas do funcionamento do mercado e depois punir severamente quem não cumpre (...) clarificar e opor-se a que alguns lóbis tirem contrapartidas de alguns vazios legais</i></p> <p><i>“Para haver complementaridade deveria haver tarefas, competências e atribuições claras e diferenciadas, o que tenho dúvidas que exista em rigor, porque me parece que as atribuições à segurança privada, como já disse, são mínimas ou quase inexistentes”</i></p>	<p>C.19.4 C.19.5</p>
3	<p><i>“identifico desde logo o desafio permanente da promoção de sinergias, a tal complementaridade”</i></p> <p><i>“adequação das sociedades e do individual, dos cidadãos, na forma como cada um pode e deve contribuir com os seus comportamentos, para a segurança de todos”</i></p> <p><i>“adaptação da vigilância privada, dos meios tecnológicos, às novas necessidades de vigilância e controlo do espaço público (...) perigos associados ao terrorismo”</i></p> <p><i>“A questão passa por pensar até onde pode ir a dimensão privada da segurança, até onde pode ir o vigilante.</i></p> <p><i>A ligação entre ambas as dimensões é óbvia e se não houver todos saímos prejudicados, o Estado, o utente e o cliente.”</i></p>	<p>C.19.1 C.19.2 C.19.3 C.19.5</p>
4	<p><i>“No fundo terá de haver aqui uma entidade que seja beneficiária com o rendimento da segurança. E é preciso encontrar esta fórmula. Quem é que ao preocupar-se com a segurança, ganha com os seus bons resultados?! O gestor da segurança pensa em função de resultados, investir para beneficiar!”</i></p> <p><i>“estudo que considera que 8€ gastos na cadeia de combate ao crime, atuação policial, judicial e prisional, podiam ser evitados com 1€ investimento na prevenção”</i></p> <p><i>“não parece fazer sentido que numa área de jurisdição da GNR apenas a PSP tenha competência administrativa para os inquéritos de segurança privada.”</i></p> <p><i>Evitar “continuar esta descoordenação entre forças de segurança, vigilantes e departamentos de segurança de empresas e organizações e poder local.”</i></p>	<p>C.19.1</p>
5	<p><i>“Maior articulação, de uma forma mais democrática entre o Estado e o setor privado, nomeadamente através de um</i></p>	<p>C.19.1 C.19.3</p>

	<p><i>organismo de autorregulação com representação real de todas as entidades.”</i></p> <p><i>“na perspectiva da fiscalização, ter uma ação concertada entre os vários organismos. Claro que a segurança pública terá aqui um papel central, garantindo a coordenação de fiscalização nesta área. A intervenção conjunta é determinante para garantir adequado controlo do setor. Uma queixa do ACT ou das finanças contra uma empresa de segurança tem de ser do conhecimento da força de segurança, podendo até despertar outras suspeitas”</i></p> <p><i>“Praticam dumping, claramente, e quando não o fazem, pelo menos, praticam bundling, a oferta de cabazes conjuntos de baixo custo, destruindo a cadeia de valor”</i></p> <p><i>“questão do equipamento e fardamento de qualidade”</i></p>	C.19.4
6	<p><i>“Entidade reguladora, definição de critérios e clarificação de competências.”</i></p>	C.19.4 C.19.5
7	<p><i>“Há o papel do cidadão, com efeito, porque a evolução da segurança também provocou uma alteração no plano ideológico (...) isso envolve dois aspetos que para mim são nucleares, um é as pessoas saberem alguns conselhos e procedimentos de segurança (ex. não deixar a porta no trinco...), outro é mais complexo, é ideia negativa da colaboração das pessoas com as forças de segurança”</i></p> <p><i>“Em geral são estes os limites. A segurança privada não é uma função de soberania do Estado. É evidente que coadjuva a segurança pública, a prevenção criminal, mas não se pode substituir nem à segurança pública nem aos órgãos de polícia criminal”</i></p> <p><i>“O estado tem que ter muito cuidado para que o risco não seja ultrapassado, e mesmo sem que seja tem que ter muito cuidado em relação ao funcionamento da segurança privada (...) cuidado no recrutamento, na formação e na supervisão”</i></p>	C.19.2 C.19.4 C.19.5
8	<p><i>“consunção da segurança nacional é do Estado, a execução da segurança pública é dos operadores do Estado, subsidiariamente podem ser atividades menos relevantes conduzidas pelo setor privado (aeroportuárias, etc), sendo que quando emergem ameaças, estando em causa o património e/ou a vida dos cidadãos, recoloca-se imediatamente na força pública, e deve ser explícito nas regras.”</i></p> <p><i>“segurança privada e pública atuam em diferentes patamares, mas com o mesmo objetivo, os que com uma escala de intervenção de diferentes patamares”</i></p>	C.19.1 C.19.4 C.19.5

	<i>“intercomunicabilidade entre os dois setores, de forma a que se maximize o seu conjunto, numa lógica de eficiência e eficácia”</i>	
9	<i>“O estabelecimento de medidas eficazes de coordenação e o incremento da cooperação entre ambos”</i>	C.19.1
10	<p><i>“aproximar as entidades que trabalham nesta área, tanto quem fiscaliza como quem contrata os serviços e quem presta os serviços.”</i></p> <p><i>“falar a uma só voz, os entendimentos não são os mesmos em todas as forças e em todas as comarcas.”</i></p> <p><i>“segurança informática e as convulsões sociais que exigirão de todos os atores securitários grande atenção, mas substancialmente a montante”</i></p> <p><i>“clarificar os quesitos definidos pela regulamentação recente da segurança privada”</i></p> <p><i>“o que se quer é uma segurança privada vigilante e atenta, que em caso de necessidade possa apoiar a força pública”</i></p> <p><i>“aclarar as funções específicas de cada setor”</i></p> <p><i>“Importa que se decida, a olhar para o futuro, o que se quer, se uma segurança privada que possa fazer uma espécie de Uso da Força, ou se queremos uma segurança privada ao estilo britânico”</i></p>	C.19.1 C.19.4 C.19.5

Pergunta n.º 20. **Quando falamos de Segurança, na sua dimensão pública e privada, o que considera não dever acontecer no futuro?**

1	<p><i>“as atividades devem estar reguladas e o regulador tem que ser forte. Só depois podemos falar em fiscalização”</i></p> <p><i>“quando há lacunas na regulação, direta ou indiretamente haver com a atividades, permite empresas de vão de escada na segurança.”</i></p> <p><i>“Hoje eu tenho um conjunto de indivíduos a garantir a segurança dos meus bens, que sabem como está organizada a segurança, onde eu tenho o chaveiro, que sabem quais são a vulnerabilidades de uma determinada instalação e de hoje para amanhã, como a empresa que tinha a conceção perde o contrato e os manda para a rua, porque eles têm contrato não são quadros”</i></p> <p><i>“É necessário melhorar a estrutura, regular e fiscalizar de forma eficaz”</i></p> <p><i>“Há um problema de regulação”</i></p>	C.20.1
----------	---	---------------

2	<p><i>“Não deve evoluir para um modelo de segurança robusta, armada, ostensivo, porque não é isso que as pessoas procuram”</i></p> <p><i>“Os clientes não querem vigilantes para policiar”</i></p> <p><i>“também acho ridículo que os vigilantes sejam punidos por ter uma lanterna com mais 2 cm, é uma questão de bom senso”</i></p>	C.20.2
3	<p><i>“Não deve acontecer que, desenfreadamente, cada um tenha liberdade para fazer as coisas à sua maneira.”</i></p> <p><i>“É preciso flexibilidade e abertura, para que estejamos espartilhados, mas não de qualquer maneira.”</i></p> <p><i>“Se me perguntar se amanhã devemos ter os vigilantes armados, tenho certas dúvidas (...) seria uma grande responsabilidade para a administração”</i></p> <p><i>“Deve haver abertura e flexibilidade mas com limites”</i></p>	C.20.1 C.20.2
4	<p><i>“descoordenação entre forças de segurança, vigilantes e departamentos de segurança de empresas e organizações e poder local”</i></p>	C.20.3
5	<p><i>“segurança armada, claramente”</i></p> <p><i>“Evitar pequenas empresas”</i></p> <p><i>“Precisamos de ter menos empresas, mas mais robustas e devidamente controladas que contribuam para a qualidade do serviço”</i></p> <p><i>“A lógica de subsidiariedade e complementaridade é uma responsabilidade que exige uma regulação forte do setor”</i></p>	C.20.1 C.20.2
6	<p><i>“Não devemos caminhar para atribuições e competências à segurança privada que ponham em causa a soberania, e isso pode acontecer”</i></p> <p><i>“necessário legislar o que pode fazer a segurança privada para por exclusão de partes ficarmos com tudo o que é exclusivamente da segurança pública”</i></p>	C.20.4
7	<p><i>“indesejável uma penetração da segurança privada, refiro-me à manutenção da ordem pública e à investigação criminal”</i></p> <p><i>“Presença simbólica em edifícios de poder, não devem estar entregues à segurança privada também, a juntar á Investigação Criminal Manutenção da Ordem Pública e prisões”</i></p> <p><i>“seria grave que a segurança privada entrasse nas prisões, garantisse a sua segurança e se relacionasse com os recluso”</i></p>	C.20.4

8	<i>“Eu diria que não deve ter missões que, mesmo que marginalmente, toquem a soberania nacional”</i>	C.20.4
9	<i>“Estado que compete garantir a ordem e a tranquilidade públicas e que o emprego de empresas de segurança privada em determinadas áreas deve ser feito de forma cautelosa de modo a não misturar as respetivas competências”</i>	C.20.4
10	<i>“utilização ostensiva da segurança (...) não deve ir além das suas competências”</i> <i>“Por outro lado, também não deve fazer funções que não sejam segurança, como outras tarefas num supermercado a repor stocks.”</i> <i>“Quem faz segurança privada só deveria fazer segurança privada”</i>	C.20.4

Pergunta n.º 21. **Numa perspetiva mediadora, informativa e coordenadora, concorda com a possibilidade de existir uma espécie de “gestor local de segurança”? Quem poderia assumir esse papel?**

1	<i>“Faz sentido para mim que localmente as comunidades sejam mais interventivas, que se organizem, não em Anjos da Noite, não é isso.”</i> <i>“com o apoio da Câmara ter e desenvolver uma intervenção cívica, (...) uma espécie de segurança cidadã”</i> <i>“para as coisas funcionarem melhor em comunidade”</i>	C.21.1 C.21.2
2	<i>“Já houve essa tentativa através do MAI”</i> <i>“as forças de segurança enviaram contactos privilegiados de cada área, o Cabo Artur ou Manuel, e ele sabia que tinha essa missão em relação aos centros comerciais... e trocávamos informações”</i> <i>“Deve haver alguém que seja catalisador desta reação com o setor privado”</i> <i>“quando nos relacionamos com as forças de segurança percebemos que em cada local se fazem algumas coisas de maneiras diferentes.”</i>	C.21.1
3	<i>“considero que a figura que menciona poderia de alguma forma ser desempenhada por alguém ligada à área de operações/segurança de um empreendimento que neste contexto se possa considerar, porventura pela sua dimensão e pela representatividade, relativamente ao espaço em que se integra, em termos de utilizadores ou ocupantes e seu interface com o domínio público”</i>	C.21.1

4	<p><i>“sentir-me-ia confortável se na minha área de residência se recebesse informações da esquadra, ou posto, local a dizer para ter cuidado com este ou aquele procedimento.”</i></p> <p><i>“aproximação à imagem do gestor de cliente”</i></p> <p><i>“No fundo segue um pouco a lição do “broken window”, do Mayor Giuliani, recompensando as esquadras que melhor gerissem o crime nas suas zonas de ação”</i></p> <p><i>“O gestor de segurança ficaria sensível a ver o semáforo, o arbusto, a passadeira, o que seja que afete a segurança local”</i></p> <p><i>“não estão esgotados os esforços complementares na área da segurança”</i></p> <p><i>“a este nível provavelmente teríamos de pensar qual a figura para poder assumir este papel”</i></p>	C.21.1
5	<p><i>“o município e deve ter um papel importante localmente. Temos assistido a uma lógica de descentralização.”</i></p>	C.21.1 C.21.2
6	<p><i>“Os contratos locais de segurança significavam apenas a utilização de algumas câmaras municipais para obtenção de alguns benefícios políticos por parte do MAI”</i></p> <p><i>“Porque a segurança é uma realidade em contínuo”</i></p> <p><i>“As funções de coordenação e dinâmicas comunitárias decorrem de funções e competências inerentes à soberania “</i></p> <p><i>“Devem ser as forças de segurança a assegurar essas dinâmicas”</i></p>	C.21.1 C.21.3
7	<p><i>“o trabalho tem que ser contínuo, persistente e rendilhado, a envolver forças de segurança, empresas, entidades comunitárias... nesse sentido ter alguém que num contrato local de segurança pudesse assumir um papel de pivô, tem todo o sentido, criar essa figura formalmente parece-me ter todo o sentido”</i></p> <p><i>“Em loures, no fundo, essa figura foi a governadora civil, muito com a colaboração de um oficial de polícia que muito se dedicou.”</i></p>	C.21.1 C.21.4
8	<p><i>“Qualquer coordenação deve ser desenvolvida no terreno e não nas cúpulas.”</i></p> <p><i>“a força de segurança tem um papel central, no contacto com os comerciantes, as escolas, os encarregados de educação”</i></p> <p><i>“As Câmaras Municipais podem e devem ter um papel importante.”</i></p> <p><i>“Aqui até as polícias municipais podem e devem ter um papel fundamental na ligação com as forças de segurança”</i></p>	C.21.1 C.21.2 C.21.3

	<p><i>“Nestas coordenações entre o local e a força de segurança o vereador tem um papel fundamental, deve ser ele o elo de ligação”</i></p> <p><i>“parece-me fundamental que haja articulação, que deve ser centrada no vereador local e dinamizada como um todo pela força pública”</i></p> <p><i>“fundamental que a força pública se ligue às diversas entidades locais, e mantenha um permanente acesso a informação (...) muitas vezes essa informação não chega nos mesmos moldes à força pública”</i></p> <p><i>“eventual emprego de antigos militares ou policiaes ao nível local deve ser coordenada com as forças de segurança”</i></p>	
9	<p><i>“A gestão da segurança só deverá estar nas mãos das autoridades públicas.”</i></p> <p><i>“No passado este papel cabia aos Governadores Cívicos, no presente dada a inexistência de tal figura, os Presidentes das Câmaras poderiam eventualmente ser chamados e exercer essa missão.”</i></p> <p><i>“figura do Presidente da Câmara, seria aconselhável que se procedesse à criação de uma espécie de conselho de segurança local que integraria representantes das diversas entidades e que funcionaria órgão de coordenação”</i></p>	<p>C.21.1</p> <p>C.21.2</p>
10	<p><i>“Já existem demasiados atores securitários na orgânica nacional, sendo que quanto maior o número, menos o entendimento.”</i></p>	<p>C.21.5</p>

Pergunta n.º 22. **Numa lógica de parceria, que expectativas deve o cidadão criar face à atividade do setor público e à atividade do setor privado da segurança?**

1	<p><i>“expectativas dos cidadãos são de que cada um cumpra a sua parte, forças de segurança e segurança privada”</i></p> <p><i>“atuem em conformidade com as necessidades daquela área”</i></p> <p><i>“polícia tenha um comportamento policial e o vigilante um comportamento de vigilante”</i></p> <p><i>“Com vigilantes ou policiaes os cidadãos têm uma sensação de segurança acrescida”</i></p> <p><i>“Espero que cada um saiba o que está a fazer e que eu possa fazer a minha viagem tranquila.”</i></p> <p><i>“Esperamos continuar a circular em qualquer zona do país em segurança, sem receios a cada esquina”</i></p>	<p>C.22.1</p>
---	---	----------------------

2	<p><i>“cidadão vê mais a polícia no espaço público e associa o vigilante mais a um espaço privado (...) alguém que a pode ajudar como cliente naquele espaço que é privado”</i></p>	C.22.2 C.22.3
3	<p><i>“relação à segurança pública se espera que esteja disponível para ouvir o cidadão, atue com discernimento e, efetivamente, resolva o problema”</i></p> <p><i>“do elemento de segurança pública não devo esperar ser guiado no Centro Comercial, aconselhado no meu conforto ou na opção de compras”</i></p> <p><i>“mas antes que posso contar com ele numa situação de problemas efetivos de segurança, de perigo, e aí esperar uma resposta capaz e oportuna (...) me podem exigir algo, como a identificação ou comportamentos em prol da segurança. No fundo atuam sempre na esfera do conflito.”</i></p> <p><i>“relação à segurança privada a expectativa é que me ajude funcionalmente, na forma de utilização do espaço privado, que me informe, aconselhe e me esclareça enquanto cliente”</i></p>	C.22.2 C.22.4 C.22.5
4	<p><i>“uma relação do tipo Cliente. Isto é, a Customização entre os Agentes de Segurança e os Cidadãos deverá evoluir numa lógica de relação do tipo de Gestão de Clientes”</i></p>	C.22.1
5	<p><i>“segurança privada está ao serviço de uma entidade privada, um cliente que contratou os seus serviços e não mais do que isso (...) devendo ter noção que está num espaço privado”</i></p> <p><i>“Quem define as regras do espaço é a entidade contratante não o segurança privado ou a empresa que presta o serviço.”</i></p> <p><i>“segurança pública quando aparece deve exigir do cidadão uma diferente percepção. Esta rege-se por regras nacionais, por princípios globais e logo um nível de responsabilização mais elevado”</i></p> <p><i>“Deve-se exigir-se aos profissionais a mesma qualidade de serviço que exigimos num restaurante ou qualquer loja, se somos mal servidos devemos reclamar”</i></p> <p><i>“o cidadão deve ter um maior comportamento cívico para com ambos os setores”</i></p> <p><i>“Esta lógica valoriza o setor privado e o setor público”</i></p>	C.22.1 C.22.2 C.22.3
6	<p><i>“Afetação funcional (...) as expectativas criadas no cidadão devem ser de que ele (o vigilante) está naquela situação em razão de um ato puramente privado e contratual”</i></p> <p><i>“Em questões mais sensíveis chamava a polícia municipal para resolver o problema, se era muito sensível chamava a GNR. Ia por graus. No fundo acho que deve ser essa a lógica, privado, percepção de pré-pública, nos limites GNR. E fazia por criar essas expectativas no cidadão”</i></p>	C.22.2 C.22.3 C.22.4 C.22.5

	<i>“A fiscalização de trânsito com a Polícia Municipal contribuía para desenvolver esta dimensão pública à Polícia Municipal, junto do cidadãos, criar essa expectativa”</i>	
7	<p><i>“a segurança pessoal no controlo de acessos a um espaço privado, mesmo que para este efeito colocados em espaço público (...) a segurança do espaço público é por direito das forças de segurança”</i></p> <p><i>“pessoas podem esperar da segurança privada que eles possam intervir em caso de desastros, parece possível, mas não contam que haja o mesmo nível de capacidade e intervenção que na polícia (...) são uma espécie de auxílio, apoio e informação”</i></p>	<p>C.22.2 C.22.3 C.22.4</p>
8	<p><i>“força pública o garante da proteção da sua vida e do seu património”</i></p> <p><i>“A força pública tem de chegar aos cidadãos e ao setor privado da segurança, ter pontos de contacto e conseguir uma verdadeira articulação”</i></p> <p><i>“Quem paga a segurança pública é o Estado, quem paga ao segurança privada é o particular”</i></p> <p><i>“Onde acaba o papel do setor privado começa a força pública”</i></p> <p><i>(segurança privada) “Está sobretudo em causa a visibilidade e o acompanhamento, não a necessidade física de proteger”</i></p> <p><i>“segurança privada e pública atuam em diferentes patamares mas com o mesmo objetivo”</i></p>	<p>C.22.2 C.22.3 C.22.4 C.22.5</p>
9	<i>“ambos possam através da correta coordenação de esforços contribuir para aumentar a segurança pública e privada”</i>	C.22.1
10	<p><i>“cidadão deve saber, acima de tudo, que está seguro”</i></p> <p><i>“segurança privada fica com uma parte da prevenção, da observação”</i></p> <p><i>“existe uma segurança privada que pode ser contratada, não para garantir o exercício de direitos, mas para acautelar as situações pontuais e concretas que o levaram a optar por esse caminho”</i></p> <p><i>“Estado acautela a sua segurança, através dos direitos, liberdades e garantias, e das respostas prontas da força pública”</i></p> <p><i>“dimensão pública implica a segurança de todos os cidadãos em trânsito no espaço público”</i></p> <p><i>“segurança pública chega mais de forma reativa”</i></p>	<p>C.22.2 C.22.3 C.22.4 C.22.5</p>

APÊNDICE D – Súmula de legislação complementar de Segurança Privada

Para além do regime jurídico geral da atividade de Segurança Privada, a Lei n.º 34/13, de 16 de maio, existem vários diplomas legais em vigor que complementam a regulamentação desta atividade, nomeadamente:

- Portaria n.º 972/1998, de 16 de novembro – regula a utilização de canídeos como meio complementar da atividade de segurança privada¹⁸²;
- Decreto-Lei n.º 297/1999, de 4 de agosto – regula a ligação às FS de equipamentos de segurança contra roubo e intrusão;
- Portaria n.º 421/2004 de 24 de abril – regula o registo, classificação e licenciamento de cães e gatos, revogando a portaria n.º 1427/2001, de 15 de dezembro;
- Portaria n.º 1142/2009, de 2 de outubro – estabelece a formação, as funções e as condições do Diretor de Segurança, de acordo com o número de vigilantes que têm ao seu serviço;
- Lei n.º 34/2013, de 16 de maio – define o regime de exercício da atividade de Segurança Privada;
- Lei n.º 52/2013, de 25 de julho – Procede à segunda alteração à Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, que estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança;
- Despacho n.º 10703/2013, de 13 de agosto – regula as exigências materiais relativas à obrigatoriedade da prestação de caução como requisito para o exercício da atividade;
- Portaria n.º 261/2013, de 14 de agosto – estabelece os termos e condições de utilização de Assistentes de Recintos Desportivos (ARD);

¹⁸² A certificação dos vigilantes e dos canídeos por júri a designar pela GNR ou PSP continua, ainda hoje, por regulamentar, apesar da utilização de canídeos se manter em vigor desde 1998.

- Portaria n.º 272/2013, de 20 de agosto – define os requisitos e procedimento de registo na Direção Nacional da PSP de entidades que procedam ao estudo, conceção, instalação, manutenção de equipamentos e centrais de alarme;
- Portaria n.º 273/2013, de 20 de agosto – regula e define a atividade de segurança privada;
- Portaria n.º 292/2013, de 26 de setembro – regula o regime de taxas a cobrar pelo licenciamento e pela prática de outros atos ou serviços;
- Portaria n.º 319/2013, de 24 de outubro – define os requisitos mínimos e os equipamentos para avaliação médica e psicológica;
- Portaria n.º 324/2013, de 31 de outubro – define o curso de formação para o exercício da função de coordenador de segurança;
- Portaria n.º 55/2014, de 6 de março de 2014 – regula a desmaterialização dos procedimentos inerentes ao policiamento de espetáculos desportivos, definindo os requisitos, as condições e as regras de funcionamento e de utilização da plataforma informática de requisição de policiamento de espetáculos desportivos;
- Lei n.º 23/2014, de 28 de abril – regula a base de dados e as informações pessoais registadas, objeto de tratamento informático no âmbito do regime de exercício da atividade de segurança privada;
- Portaria n.º 102/2014, de 15 de maio - estabelece o sistema de segurança obrigatório aplicável aos espetáculos e divertimentos em recintos autorizados;
- Portaria n.º 552/2014, de 9 de julho – regula a os requisitos e condições dos seguros de responsabilidade civil para o exercício da atividade de segurança privada;
- Portaria n.º 148/2014 de 18 de julho – estabelecer o conteúdo e a duração dos cursos do pessoal de segurança privada, as qualificações profissionais do corpo docente;
- Decreto-Lei n.º 135/2014 de 8 de setembro – estabelece o regime jurídico dos sistemas de segurança privada dos estabelecimentos de restauração ou de bebidas e revoga o Decreto-Lei n.º 101/2008, de 16 de junho;

- Portaria n.º 105/2015, de 13 de abril – Altera a Portaria n.º 272/2013, de 20 de agosto, possibilitando que o licenciamento seja conduzido, integralmente, de forma eletrónica;
- Portaria n.º 106/2015, de 13 de abril – Altera a Portaria n.º 273/2013, de 20 de agosto; permitindo atender ao nível de risco associado às entidades, a inexistência no mercado de determinado tipo de equipamento e à impossibilidade de certificação de determinados requisitos, desde que o nível de segurança necessário;
- Portaria n.º 114/2015, de 24 de abril – Altera e republica a portaria n.º 148/2014, de 18 de julho, com vista a clarificar o regime de reconhecimento de unidades de formação;
- Despacho n.º 180/2016, de 7 de janeiro – delegação de competências de Segurança Privada na Secretária de Estado Adjunto da Administração Interna.

APÊNDICE E – Quadro de evolução do efetivo da GNR e da PSP

Tabela 23- Evolução dos efetivos da GNR entre os anos de 2009 e 2015

Categoria profissional	Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013	Ano 2014	Ano 2015 (previsão)	
Oficiais	757	729	732	743	767	834	847	
Sargentos	2.650	2.550	2.389	2.531	2.566	2.664	2.671	
Guardas	21.355	19.930	19.697	19.008	18.229	18.662	18.855	
Total	24.762	23.209	22.818	22.282	21.562	22.160	22.373	
Evolução face ao ano de 2009		-1.553	-1.944	-2.480	-3.200	-2.602	-2.389	
		-6,27%	-7,85%	-10,02%	-12,92%	-10,51%	-9,65%	
Média anual de redução efetivo		-398						
		-800				406		

A tabela 23 foi construída com base nos dados disponíveis, nomeadamente, recolhidos nos relatórios de atividades da GNR para os anos de 2009 a 2014, bem como no plano de atividades para o ano de 2015. Para o efeito foi apenas considerado o efetivo militar em efetividade do serviço.

Tabela 24- Evolução dos efetivos da PSP entre os anos de 2009 e 2015

Categoria profissional	Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013	Ano 2014	Ano 2015 (previsão)	
Oficiais	765	800	769	778	788	771	-	
Chefes	2.534	2.730	2.537	2.421	2.350	2.309	-	
Agentes	19.004	18.747	18.430	17.855	17.810	17.640	-	
Total	22.303	22.277	21.736	21.054	20.948	20.720	-	
Evolução face ao ano de 2009		-26	-567	-1249	-1355	-1583	-	
		-0,12%	-2,54%	-5,60%	-6,08%	-7,10%	-	
Média anual de redução efetivo		-317						-
		-339				-228		-

A Tabela 24 foi construída com base nos dados disponíveis, nomeadamente, recolhidos no balanço social da PSP entre os anos de 2009 e 2014. Para o efeito foi apenas considerado o efetivo policial em funções, com nomeação definitiva.

APÊNDICE F – GRESI: Proposta de Modelo de Segurança Interna



Figura 3- Proposta de modelo de Segurança Interna. Fonte: GRESI 2015

O modelo proposto pela GRESI é sustentado nos desafios do atual ambiente de segurança, aos quais acresce uma “realidade estratégica com focos de instabilidade preocupantes”, com impacto na “ordem interna dos Estados” ao qual, segundo consideram, Portugal não é exceção (Lourenço, et al., 2015, p. 83).

Neste contexto, o grupo de reflexão assume como “incontornável” que na formulação do Conceito Estratégico de Segurança Interna se perspetive um novo SSI assente em nos seguintes pressupostos:

1. Tutela política única para todas as FSS, subordinando aos princípios da simplicidade e unidade de comando;
2. Manutenção do modelo dualista (GNR e PSP), com necessidade de redefinição das competências e atribuições de cada força, com vista a eliminar redundâncias e tornar o sistema mais eficiente;
3. Desenvolvimento de um modelo de comando e controlo efetivo, orientado para a gestão de situações que envolvam mais do que uma FSS;
4. Criação de um Centro de Comando e Controlo (associado ao ponto 3.) – a partir do qual seria efetuado um esforço de coordenação dos OPC no âmbito da atividade de investigação criminal, potenciado o desempenho dos Serviços de

Informações, geridas as plataformas digitais de informação e comunicação, bem como a partilha de serviços e a coordenação de elementos destacados no exterior do território nacional;

5. Esforço de racionalização, otimização de recursos e simplificação de estruturas;
6. Reconhecimento da componente externa da segurança interna (participação das FSS em missões de gestão civil de crises e de Defesa Nacional);
7. Simplificar, desburocratizar, desmaterializar e centralizar nos órgãos centrais tarefas administrativas a cargo das FSS, procurando libertar recursos policiais para funções operacionais;
8. Manter o princípio da territorialização (organização das FSS por áreas geográficas de responsabilidade).

Fica clara uma valorização das estruturas locais de segurança, através de uma integração de esforços, onde se conciliam as atividades das FSS, das Polícias Municipais e do setor privado da segurança.

APÊNDICE G – Modelos híbridos de segurança: diagrama conceptual

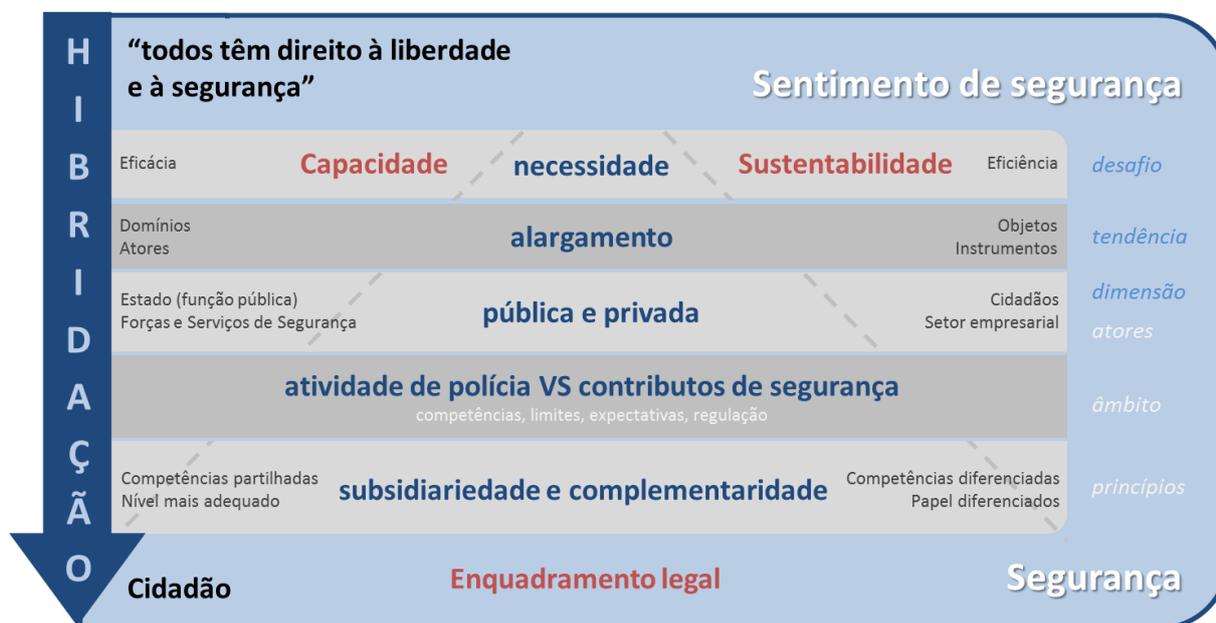


Figura 4- Modelos híbridos de segurança - diagrama conceptual

O diagrama conceptual da figura 4 pretende materializar visualmente os conceitos e perspetivas desenvolvidas nesta investigação, nomeadamente na forma como estes se posicionam e se relacionam, sem o intuito de condicionar ou esgotar o seu significado.

O diagrama divide-se em quatro dimensões: plano de fundo; núcleo conceptual (conjunto *layers* - níveis e perspetivas de abordagem não hierarquizados); e tendência de evolução.

Descrição explicativa do diagrama:

1. Plano de Fundo

Na base do diagrama está o princípio constitucional de que “todos têm direito à liberdade e segurança” (cfr. art.º 27 da CRP), não numa perspetiva de antagonismo mas antes de elementos essenciais à vida em sociedade, numa espécie de equilíbrio dinâmico, permanentemente centrado no cidadão.

O fim da ilusão de invulnerabilidade, associada à globalização e ao boom tecnológico, e a tomada de consciência do caráter estruturante da segurança nas sociedades, enquanto uma das marcas de modernidade, tem promovido a necessidade do Estado se adaptar a reconfigurados modelos e instrumentos de gestão, onde liberdade e segurança caminham lado a lado, seguindo uma espécie de equilíbrio dinâmico permanentemente centrado na segurança dos cidadãos, tanto na sua dimensão objetiva como subjetiva (Segurança e sentimento de Segurança).

2. Núcleo conceptual

(Layer necessidade)

A segurança surge como um direito dos cidadãos e uma tarefa fundamental do Estado, sendo enquadrada nos termos e limites da lei, onde as dimensões pública e privada assumem, cada vez mais, à sua dimensão e características específicas, um papel determinante, estendendo a sua atuação às áreas de natureza social e bem-estar coletivo.

Neste contexto, o desafio passa por ter consciência das atuais exigências de (in)segurança, atendendo a critérios de eficácia e eficiência, procurando dar resposta às necessidades dos cidadãos, enquanto problemas de segurança, de forma sustentável, consciente de que os recursos humanos, materiais e financeiros não são inesgotáveis.

(Layer alargamento)

Reconhecendo que o Estado já não consegue atuar de forma autónoma e isolada, tendencialmente por insuficiência de meios e de especialização, o elemento chave são as relações entre os elementos que constituem o todo da segurança.

Uma abordagem global ao fenómeno da (in)Segurança, numa perspetiva interdisciplinar e complexa, promove a tendência para o alargamento da segurança a novos domínios (do uso da força à qualidade de vida), a atores securitários (do monopólio do Estado a novos atores que atuam de forma subsidiária e complementar); a objetos (do Estado às pessoas); e a instrumentos de segurança (*hard*

e *soft power*), criando valor ao nível dos resultados a alcançar, da qualidade dos serviços e da confiança dos cidadãos

Esta necessidade de alargamento fica ainda mais evidente se relacionarmos o fator tempo e as ações de segurança, emergindo a necessidade de considerar medidas em três momentos distintos da concretização da ameaça: antes (medidas de prevenção – evitar que a ameaça se concretize); durante (medidas de proteção e de intervenção, limitar as perdas e neutralizar a ameaça); e depois (medidas de recuperação – retomar as normais atividades).

(Layer dimensão pública e privada)

Reconhecendo o papel da dimensão pública e privada da segurança no SSI, importa destacar os seus principais atores. Na dimensão pública, destaca-se o papel do Estado, numa lógica inclusiva¹⁸³, onde se releva o papel central das FSS. Na dimensão privada, destaca-se o papel do cidadão, como cliente e co-produtor, e o papel do setor empresarial, como prestador de serviços e motor do desenvolvimento tecnológico para esta área. Nesta dimensão devemos ainda considerar o papel multidimensional do Estado, enquanto licenciador, regulador, fiscalizador e executor da atividade de segurança do setor privado.

(Layer atividade de polícia VS contributos de segurança)

A aproximação do setor público e privado da segurança decorre, sobretudo, do potencial da complementaridade de esforços, numa lógica de rentabilização de recursos e meios, havendo necessidade de, por um lado, definir áreas de atuação e limites, controlar e regular atividades, evitar duplicações e antagonismos, e, por outro lado, não condicionar as políticas de segurança a lógicas meramente economicistas.

No paradigma nacional, o conceito de “policiamento” mantém-se como uma prerrogativa exclusiva do setor público, assente no facto da manutenção da ordem e paz públicas serem uma incumbência do Estado, sobretudo, porque implica o recurso a medidas cautelares de polícia e exige padrões de independência que parecem não

¹⁸³ Englobando, de forma genérica, todos os atores do setor público que contribuem de forma direta e indireta para a área da segurança.

se coadunar com a orientação do setor privado por critérios de sustentabilidade financeira.

Neste sentido, o emprego de vigilantes em “locais, públicos ou privados, de acesso vedado ou condicionado ao público” (RJSP) e eventualmente (mediante ajustamento legislativo) em espaços públicos de livre acesso, considerando um papel preventivo, através de meios humanos e tecnológicos, enquadra-se ao nível de contributos de segurança e não em atividade de polícia.

A dimensão pública da segurança enquadra-se, sobretudo, no âmbito da ordem pública e do exercício da soberania e autoridade de Estado, com um carácter mais interventivo ou reativo, enquanto a dimensão privada surge, essencialmente, associada à proteção de pessoas e bens, no âmbito da prevenção situacional.

A dimensão privada da segurança tem crescido na medida das necessidades dos cidadãos e da sociedade, abrangendo o domínio de acesso restrito, de acesso condicionado e de livre acesso, onde se destaca o papel do cidadão, ao nível individual, e o papel do setor privado da segurança, ao nível empresarial

No âmbito das competências e limites, em termos de futuro da segurança privada empresarial, importa, por um lado, destacar a necessidade do setor público não ceder competências características da soberania de Estado, nomeadamente de ordem pública, investigação criminal e relacionamento com os reclusos no sistema prisional; por outro lado, evitar a desregulação do mercado, a permanência no setor de entidades e funcionários que não cumprem os requisitos legais, e a evolução para uma segurança privada robusta, armada e ostensiva, promotora da criminalidade, da violência e da insegurança.

Releva-se ainda a importância da gestão das expectativas que o cidadão comum deve criar face à atividade de segurança privada, por um lado, e à atividade de segurança pública, por outro, surgindo o primeiro mais associado a tarefas informativas e de vigilância, decorrentes de um contrato de prestação de serviços, e o segundo mais associado ao espaço público e a problemas efetivos de segurança. Esta gestão de

expectativas é importante, porquanto contribui para a clarificação de papéis, reforçando o sentimento de segurança dos cidadãos e a sua confiança no SSI.

A regulação e controlo rigoroso das atividades de segurança privada destaca-se entre os maiores desafios para a relação entre o setor público e privado da segurança, afigurando-se fundamental para a credibilização de ambos os setores, procurando, de forma construtiva, um equilíbrio entre prevenção, proteção e privacidade.

(*Layer subsidiariedade e complementaridade*)

O percurso da segurança privada em Portugal tem três décadas, marcadas por progressivos ajustamentos ao regime legal, que reconhecem à atividade uma “função subsidiária e complementar da atividade das forças e serviços de segurança pública do Estado” (RJSP).

O princípio da complementaridade abre espaço à atuação do setor privado segundo uma lógica de competências diferenciadas do setor público. O princípio da subsidiariedade edifica a atividade de segurança privada a partir da atividade das FSS, no que diz respeito a competências partilhadas no domínio da prevenção situacional, por respeito ao princípio da necessidade e proporcionalidade, dando espaço ao setor privado sempre que, face à natureza do serviço, este seja considerado o mais adequado, de acordo com uma espécie de hierarquia de emprego de meios que privilegia a resolução do problema ao nível mais baixo, seguindo a lógica constitucional de descentralização administrativa.

Destaca-se a forma como os diferentes *layers*, não seguindo entre si uma lógica de hierarquia, se interrelacionam com três conceitos base, o enquadramento legal das atividades de segurança, a capacidade dos seus atores para promover respostas e a sustentabilidade destas estruturas, assumindo-se que ambos são elementos base do modelo de segurança. Por esta razão, cada um destes elementos tem associado, de igual forma e a tracejado, um dos lados de um triângulo equilátero, mantendo este ao centro, de forma integrada, os tópicos dos diversos *layers*.

3. Tendência de evolução

Neste diagrama conceptual, a lógica de parceria público-privada surge alinhada com a consciência de que o papel do Estado está em redefinição, face ao papel do cidadão, dos municípios e do setor privado, materializando o que chamamos de hibridação dos modelos de segurança, não apenas porque algumas indefinições se traduzem em dificuldades de enquadramento na dimensão pública ou privada da segurança mas, sobretudo, porque o futuro tende a assentar cada vez mais em responsabilidades partilhadas entre a sociedade civil e FSS, Segurança e Defesa, Justiça e Proteção Civil, Setor Público e Privado, numa lógica integrada de coprodução onde esta teia de relações se revela determinante para a segurança de todos.

A direção da tendência de hibridação, com origem no direito à liberdade e segurança e apontada ao cidadão, pretende realçar que, na organização da vida em sociedade e, sobretudo, na área da segurança, a evolução dos modelos deve atender, permanentemente, às necessidades e expectativas dos cidadãos, reforçando a convicção, alimentada ao longo de séculos de história, de que coletivamente o Homem tem mais probabilidades de viver mais tempo e melhor – (sobre)viver.