

WP 128 / 2014

POLÍTICA E SEGURANÇA: DESAFIOS AOS FUNDAMENTOS DO ESTADO DEMOCRÁTICO E VISÕES GLOBAIS DA SEGURANÇA PARA O SÉC. XXI

Rui Paula de Matos

com o apoio

FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

WORKING PAPER / DOCUMENTO DE TRABALHO

*O CEsA não confirma nem infirma
quaisquer opiniões expressas pelos autores
nos documentos que edita.*

O **CEsA** é um dos Centros de Estudo do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, tendo sido criado em 1982.

Reunindo cerca de vinte investigadores, todos docentes do ISEG, é certamente um dos maiores, senão o maior, Centro de Estudos especializado nas problemáticas do desenvolvimento económico e social existente em Portugal. Nos seus membros, na maioria doutorados, incluem-se economistas (a especialidade mais representada), sociólogos e licenciados em direito.

As áreas principais de investigação são a economia do desenvolvimento, a economia internacional, a sociologia do desenvolvimento, a história africana e as questões sociais do desenvolvimento; sob o ponto de vista geográfico, são objecto de estudo a África Subsariana, a América Latina, a Ásia Oriental, do Sul e do Sudeste e o processo de transição sistémica dos países da Europa de Leste.

Vários membros do CEsA são docentes do Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional leccionado no ISEG/"Económicas". Muitos deles têm também experiência de trabalho, docente e não-docente, em África e na América Latina.

O AUTOR

RUI PAULA DE MATOS

CEsA-ISEG/ULisboa, Portugal

*Há homens que lutam e perdem a batalha, mas aquilo por que lutaram
acaba por sobreviver apesar da sua derrota,
e revela-se diferente do que pensavam, e outros homens têm então
de combater por aquilo em que os primeiros pensavam
sob um outro nome.*

William Morris

1. O PROBLEMA: A POLÍTICA E A SEGURANÇA NA “ARMADILHA” DA RACIONALIDADE DO ESTADO. SEGURANÇA EM TROCA DO CONSENTIMENTO

O tema da Segurança, primeiro fim do Estado, é indissociável da democracia e da liberdade, e é crucial na medida em que se trata de um desígnio dos homens (que amam a liberdade) e remete para o cuidado com a própria conservação do Estado, assim como com o bem-estar dos seus cidadãos e bens, independentemente do país e da conjuntura em que vivam.

É ainda *o desejo de sair daquela mísera condição de guerra que é a consequência necessária das paixões naturais dos homens, quando não há um poder visível capaz de os manter em respeito, forçando-os, por medo do castigo, ao cumprimento dos seus pactos e ao respeito àquelas leis*, como ensinara Thomas Hobbes, no seu magistral *Leviatã*¹.

Por conseguinte, o Estado tem a obrigação de regular a relação política com os diversos modos de entender a incerteza, o risco e a conflitualidade e, no limite, a própria violência no seio da *polis*, limitadora da própria liberdade, fundamento do *rule of law*.

É esta íntima relação circular entre segurança, democracia e liberdade nas democracias liberais que impõe uma tal pressão sobre o aparelho de Estado, mormente nos organismos que têm por função e competência a segurança do Estado (nas suas vertentes interna e externa), que o obriga a reconhecer a impotência da sua tradicional supremacia.

Supremacia vigente na “ambição hegeliana” dominante na evolução política do séc. XIX para o séc. XX – em que o Estado era, de facto, um configurador da modernidade e desenvolvia um modelo de proteção e de segurança com sucesso na generalidade da Europa, mesmo quando esta estava dividida por modelos ideológicos distintos, e em que a incerteza e o risco (e as condições

¹ Thomas Hobbes, *Leviatã*, INCM, Série Universitária, Lisboa, 1995, pág. 143. *Das causas, geração e definição de um Estado*. “Os pactos sem a espada não passam de palavras, sem força para dar segurança a ninguém”, adianta o autor e um dos mais influentes filósofos políticos daquilo que veio a ser a Idade da razão.

de exercício da liberdade), sendo menores, até pelos meios e tecnologia de conflito envolvidos, nunca deixaram de estar presentes nas preocupações de proteção e segurança do Estado.

Atualmente, perante a extrema dependência de um crescimento económico continuado para alimentar as garantias de proteção na incerteza e no risco como condição de estabilidade social interna, o Estado (português) vê-se na necessidade de gerir a dependência dos cidadãos em matéria de segurança, se ela for financiável através de um endividamento crescente, o que limita drasticamente as possibilidades políticas concretas nas sociedades contemporâneas que têm atualmente problemas mais ou menos comuns no espaço europeu.

Ou seja, a premência do financiamento do Estado em conjunturas de crise, como a que vivemos na Europa, coloca uma pressão acrescida na necessidade de gerir uma conflitualidade inesperada entre gerações na procura de repartição do direito ao acesso aos recursos disponíveis, já que as dificuldades do seu financiamento obrigam a restringir a universalidade desses direitos (proteção e segurança), daqui nascendo um novo *nó górdio*, para o qual os recursos políticos disponíveis poderão revelar-se insuficientes.

Por outras palavras, o Estado fornecia proteção aos cidadãos em troca da obediência que estes lhe votavam no âmbito do *contrato social*, justificado pela racionalidade do Estado e pela promessa da sua onipotência. Todavia, convém aqui precisar que a natureza do contrato social de que falamos é o que decorre do *pacto de consentimento*, teorizado por John Locke, no seu individualismo liberal, em que os homens concordam livremente em formar uma sociedade civil a fim de preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam no estado de natureza².

Contudo, a eficácia desse *trade-of* revelou-se, nos últimos anos e que foi um processo acelerado com o efeito da globalização competitiva, um contrato ruinoso, porque insustentável. Além de os discursos e as narrativas que os alimentavam deixarem de ter correlação com a realidade. Eis o momento de viragem que permitiu compreender que os agentes políticos prometem aquilo que sabem não poder cumprir, abrindo caminho para um capítulo novo da ciência política que conhece dignidade epistemológica: o da mentira política.

Desse modo, as questões de segurança, democracia e liberdade e até de produção de modernidade, cujas tensões concorrem no funcionamento do sistema político, enfermam de vícios que não deveriam existir. Ou seja, a inversão dos papéis, como notou Spinoza (1632-1677), atribuindo aos agentes políticos o papel dos eleitores fez com que a racionalidade do progresso e o domínio do risco ficassem à deriva, dada a impreparação política de os governados governarem ou os eleitores decidirem; do mesmo modo, também Nicolau Maquiavel (1469-1527), outro filósofo da política e do Estado, detetou não se cumprir uma das suas principais recomendações ao *Príncipe*, ou seja, ser leão onde há armadilhas é um erro, ser raposa onde há lobo é outro erro.

² Já que é nesse estado civil que os direitos naturais inalienáveis do ser humano à vida, à liberdade e aos bens estão melhor protegidos sob o amparo da lei, do árbitro/magistraturas e da força comum do corpo político centrado no Estado. Por efeito de contraste, no *contrato de sujeição* em Hobbes, os homens firmam entre si um *pacto de sujeição* pelo qual, visando a preservação das suas vidas, transferem para um outro (o soberano, homem ou assembleia) a força coerciva da comunidade, trocando voluntariamente a sua liberdade pela segurança do *Estado-Leviatã*. Em Locke passou-se, portanto, do estado de natureza para a sociedade política ou civil. O objetivo, além da preservação da propriedade e da proteção da comunidade no domínio interno, era proteger o Estado dos perigos externos em resultado das invasões estrangeiras e dos conflitos internacionais que então se generalizaram na Europa. Cfr., com vantagem, J. Locke, *Two treatises of civil government*, London, Every-man's Library, 1966.

Eficaz, nessa relação de poder, é que o *Príncipe* seja raposa, a fim de reconhecer as armadilhas e, ao mesmo tempo, seja leão para meter medo aos lobos³.

Do exposto na definição do problema, sobressai uma “armadilha”, cujos contornos importa conhecer. Tal significa que o Estado, através das suas políticas públicas no domínio da prevenção e segurança, procura ser o produtor dessa proteção e o fornecedor dessa segurança aos cidadãos que confiaram no Estado mediante um contrato social.

Se, em conjunturas de crescimento económico constante, para alimentar as suas garantias de proteção no risco como condição de estabilidade social interna, esse contrato era respeitado; atualmente, ao invés, o que se verifica em conjunturas de crise e de recessão em Portugal e na Europa, com diferenças de crescimento em função do nível diferenciado de desenvolvimento e de adaptação às ondas de choque da globalização competitiva nas economias europeias, é que, a pretexto da racionalidade (weberiana) do Estado, torna-se mais problemático aceitar a dependência da liberdade humana ao entregar a “cobertura do risco” ao poder do Estado, a fim de que este possa responder às contingências dessa mesma racionalidade.

Essas tensões ganham maior amplitude à medida que as circunstâncias da evolução mundial promovem o confronto competitivo desses diferentes modelos de organização das sociedades, dos níveis de desenvolvimento económico e das relações políticas entre si.

Enquanto os indicadores socioeconómicos nas sociedades europeias não criaram dificuldades às populações, não houve problemas de maior, mormente ao nível do desemprego, insolvências, criminalidade, insegurança, etc. Porém, quando a Europa acusou as consequências da crise financeira generalizada, com o conseqüente agravamento dos problemas sociais, soaram as campanhas de alarme e o efeito, mais uma vez, fez-se sentir ao nível da (des)confiança do *contrato social* entre os eleitores e os eleitos que conduzem as políticas públicas dos Estados, na forma como esse *contrato social* se fazia.

³ Spinoza: *Puissance et Ontologie*, Éditions Kimé, 1994; Etienne Balibar, *Spinoza et la Politique*, PUF, 1985; Toni Negri, *L'Anomalie sauvage, puissance et pouvoir chez Spinoza*, PUF, 1982; N. Machiavelli, *The Prince*, Harmondsworth, Penguin, 1975.; Leo Strauss E Joseph Cropsey, *History of Political Philosophy*, The University of Chicago Press, 1987. Spinoza sublinha mais a liberdade das instituições do que a dos indivíduos, cabendo àquelas a construção de limites colocadas ao poder irracional da multidão. Hoje, curiosamente, e conhecida a evolução do conceito de “segurança humana” – que descentra a atenção nos Estados para a transferir para o direito de proteção das pessoas, verifica-se a tendência inversa, colocando os indivíduos no centro da segurança e proteção das instituições. Todavia, convém explicitar, nesta duas linhas de reflexão abertas por Maquiavel e Spinoza, que elas permitiram pensar a relação política e o papel do Estado em moldes distintos do que viria a ser a soberania total do Estado hegeliano (séc. XIX). Quer Maquiavel (séc. XVI), quer Spinoza (séc. XVII) equacionaram essa relação de modo distinto de Hegel (que absolutizou o Estado a fim de atingir a sua racionalidade), em boa medida porque ambos observaram a formação do Estado numa fase nascente. Maquiavel assistiu à passagem do Estado personalizado, subordinado ao Príncipe carismático, para o que depois evoluiu para a figura do Estado moderno, que seguidamente originou a formação do Estado capitalista, um momento fundamental na constituição do modelo do desenvolvimento das cidades e Estados europeus. Mas o que aqui importa reter, e decorre do que escrevemos acima é que ambos os filósofos do Estado colocaram o primado na necessidade da mediação entre o decisor político e as massas/multidões, já que a essência da política reside na mediação e não na onnipotência.

2. CRISE INTERNA E ESTRATÉGICA DO ESTADO. COMUNICAÇÃO RIZOMÁTICA

Exposto o problema, vimos que para Hobbes, que assiste ao nascimento da cultura europeia que explica a história do Estado impessoal e independente na pessoa do *Príncipe*, a razão daquele reside na obediência de todos os cidadãos, mas que, simultaneamente, o Estado também se constitui como o núcleo da responsabilidade de garantir a segurança e o progresso desses mesmos cidadãos.

Só que para Hobbes importa é estabelecer os fundamentos e as condições de regulação da relação de obediência, já para Hegel importa identificar a função de racionalização progressista que reconhece no Estado a própria realização e movimento da História e o de produtor de modernidade⁴, fixando aí o fundamento da sua onnipresença, e como tal deve ser entendida pelos cidadãos, de modo a que estes aceitem a sua servidão voluntária. A contrapartida do soberano é assegurar as necessidades dos cidadãos.

Mas nem sempre o Estado consegue esse desiderato, facto demonstrado ao longo da história, embora mais numas sociedades do que noutras, entra em crise, identificando aí a perda do seu poder específico: o agente dominante na ordem externa do sistema interestadual, e o agente dominante da ordem interna.

Todavia, daí não resulta que os demais agentes estratégicos que operam nas sociedades apresentem sinais de crise semelhantes ao Estado-nacional. Isto explica a existência de outros atores que aqui apenas situamos para depois os relacionarmos com a segurança, a democracia e a liberdade.

Entre esses operadores estão, naturalmente, os grupos criminosos que operam transnacionalmente e sob a forma de uma rede de comunicação rizomática e universal, onde se estabelecem relações a partir de todos os seus pontos ou nós.

Trata-se de uma rede de relações cujo característica e funcionamento é, paradoxalmente, ser aberta e fechada, ou seja, por um lado, a rede permite formalmente a todos os sujeitos sinalizados e identificados com a “causa” e a “missão” operar nessa teia de relações introduzindo “valor-criminoso” à sua atuação; por outro lado, essa rede é um “não-lugar”, sem existência real no espaço, o que dificulta grandemente os esforços das forças policiais para prevenir e punir este novo tipo “invisível” de criminalidade que deixa as autoridades estatais num terreno ambíguo e resvaladiço.

O objetivo maior desse tipo de redes criminosas, muito usadas por grupos terroristas no planeamento de ataques a alvos situados em países ocidentais, é duplo: 1) envolve a garantia de que a rede funciona com eficácia (elemento positivo); 2) a garantia de que os seus membros não podem atuar ou funcionar contra os que ocupam o poder nessa rede (elemento negativo).

Reportamo-nos a novos atores que são, na prática, operadores globais, operadores regionais, operadores sectoriais que se ajustam com maior eficiência às condições emergentes da mudança

⁴ G.W.F. Hegel, *The Philosophy of Right*, Canada, Batoche Books, Kitchner, 2001. Diz o filósofo: *A Finalidade racional do homem é viver num Estado e o Estado é a marcha de Deus na terra.*

gerada pela globalização competitiva, sendo que muitos deles beneficiam com a própria crise do Estado-nacional.

Não obstante essa diferenciação de oportunidades no contexto de crise do Estado-nacional em que todos coexistem, ainda é o Estado o principal elemento agregador da ação e da análise, já que é o enfraquecimento dos seus poderes clássicos que gera a questão das assimetrias de poder no sistema internacional de que emana a vertente da estabilidade da ordem mundial, cujo contexto privilegia aqueles que melhor se adaptam às condições estratégicas emergentes.

Com efeito, a intensidade da crise, também para os operadores que se autonomizam do funcionamento das estruturas estatais clássicas, penaliza diferenciadamente uns e outros.

Essa crise encontra o seu epicentro na Europa, mercê do efeito articulado de dois processos convergentes tipicamente europeus e que apenas pareceram ser globais enquanto a plataforma do *Euromundo* não desabou:

- 1) O papel do Estado na formação da cultura política e, por extensão, no pensamento estratégico da Europa;
- 2) E o papel do Estado na formação de uma cultura de uma concreta ordem interna em que ele foi a referência nuclear de todas as relações entre as classes, os grupos e as estratégias de modernização e de acesso ao poder.

Sucedem, porém, que o Estado, ao abrir brechas no núcleo de todas essas relações políticas, internas e externas, converte o Estado-nacional num ator mais vulnerável na gestão dos seus instrumentos, o que ajuda a explicar por que razão algumas sociedades europeias ficaram bloqueadas no quadro do seu processo de modernização e desenvolvimento.

Dito doutro modo: o povo viu a sua liberdade de ação limitada e muitos foram os europeus nos países ocidentais que demonstraram pouca consideração pelos seus políticos. O resultado foi uma explosão de populismo anti-sistema no conjunto dos países europeus, revelando que as democracias ocidentais ficam sobre-expostas à pressão à medida que se confrontam com desafios novos.

Como o terrorismo globalitário, as alterações demográficas que interferem nos sistemas de financiamento da segurança social, as mutações climáticas, a cibercriminalidade, a imigração que comporta problemas e dimensões de criminalidade suplementares nas sociedades de acolhimento e com uma multiplicidade de fatores de natureza intercultural que, por sua vez, são potenciadores de novas modalidades de criminalidade no interior das sociedades de destino.

Nesse quadro de complexidade crescente, os governos dos Estados têm de saber proteger as sociedades desses perigos reais e potenciais, e reorganizar os serviços e os organismos de segurança do Estado, incluindo aqui a *intelligence*, a fim de conferir mais eficácia à recolha, análise e tratamento de informação.

Estas realidades, articuladas com a circunstância de os eleitorados denunciarem a corrupção (patente no financiamento aos partidos políticos), o compadrio, o lóbi e a defesa de interesses privados organizados sob a capa de interesses públicos, configuram situações que disfuncionam o sistema político, desacreditam ainda mais os governantes à luz dos interesses e expectativas dos governados, originando situações de crescente abstencionismo socioeleitoral.

Apesar disso, a chamada democracia ocidental ainda representa um modelo para o resto do mundo, mas nem por isso deverá deixar de ser considerada um risco a ter em conta, sobretudo na era da utilização intensiva dos meios e ferramentas disponíveis pela *Internet*, que também encerra, ela própria, uma esperança para o reforço da democracia e da participação democrática em todo o mundo.

Ainda que o caminho para lá chegar seja sinuoso e repleto de espinhos.

Mas também por essa razão de revalorização da democracia e do *rule of law*, como pré-condições para mais segurança e liberdade neste 1º quartel do séc. XXI, cujos valores a sociedade e o Estado devem saber vigiar permanentemente, torna-se vantajoso enquadrar as teorias de (in)segurança e as interpretações pós-modernas que afetam a liberdade das pessoas, especialmente em conjunturas de rotura financeira, económica, política e social de que a Grécia é, hoje, e de forma trágica, o expoente numa Europa dirigida pelo diretório franco-alemão.

A análise dessas representações e práticas na esfera da globalidade é o objetivo da reflexão seguinte. Mas não sem antes inscrever a lógica do crime organizado e das múltiplas modalidades assumidas pela cibercriminalidade nas sociedades contemporâneas que ameaçam as liberdades das pessoas. Essas práticas e esses operadores globais são hoje os principais inimigos da *sociedade aberta* (Karl Popper) e do *rule of law*.

3. O CRIME ORGANIZADO, A DEMOCRACIA E O CIBERCRIME. DESAFIOS AO *RULE OF LAW*

Sabe-se que a liberdade das pessoas e das instituições no Estado não brota do caos, mas de uma certa dose de ordem. As condições do seu exercício também não emanam da democracia direta, ilimitada e feita de impulsos e das paixões irracionais dos homens, mas de uma democracia representativa, limitada e fiscalizada, ou seja, com regulação e com separação de poderes (*checks and balances*).

Significa isto que no encontro da democracia com a liberdade, articulada com a necessidade constante de pensar, planear, executar e monitorizar as políticas públicas em cada sociedade, mormente as relacionadas com a segurança e defesa do Estado, válidas para a ordem interna e também para a esfera da globalidade, essa liberdade terá sempre que ser assegurada por mecanismos de controlo. Aliás, são esses mecanismos que têm contribuído para a produção e o aperfeiçoamento da democracia liberal contemporânea. Em rigor, a democracia de que gozamos hoje, pelo menos no espaço político e cultural do Ocidente, resultou daquilo que Aristóteles designou por *regime misto*.

Com efeito, as sociedades têm um governo eleito, mas têm, igualmente, direitos vários e leis constitucionais, um poder judicial independente, partidos políticos fortes, empresas, associações, ONGs, movimentos sociais, IPSS e uma miríade de organizações que integram o chamado *Terceiro Sector*, como designou Peter Drucker. Também os sindicatos, os grupos

socioprofissionais e as mais diversas corporações e, naturalmente, os *media*. Sobretudo os que são mais dirigidos para o jornalismo de ideias e de investigação, raros em Portugal.

O objetivo dessas organizações e grupos, alguns muito pouco democráticos e transparentes na sua forma de financiamento e de funcionamento, é o de temperar as paixões públicas, introduzindo mais informação e massa crítica na opinião pública, e, direta e indiretamente, influenciar os setores mais dinâmicos da sociedade e guiar a democracia e, por essa via, garantir a desejada liberdade de todos na sociedade e na relação desta com o Estado.

Nessa relação complexa da sociedade com o Estado, indispensável à construção do *rule of law*, quantas mais organizações fizerem ouvir a sua voz responsável na sociedade, vigiando o Estado no exercício dos seus inúmeros poderes, maior também será a liberdade do homem na *polis*.

E é do reconhecimento dessa necessidade que as sociedades democráticas devem reinventar-se permanentemente, dotando-se de novos instrumentos de fiscalização, de regulação e de pilotagem do sistema político, pois foi assim, nessa luta pela democracia e pela liberdade, que o Ocidente construiu o seu modelo sociopolítico e o disseminou pelo mundo.

Mas no que diz respeito às questões de segurança e à perceção que delas têm as pessoas na esfera pública, importa sublinhar que, desde a dobra do milénio, ocorreu uma mudança de rosto no crime organizado. A esse propósito, Manuel Castells, “pai-fundador” da teoria da *sociedade em rede*, defendeu que as atividades dos grupos de crime organizado estão a aumentar o seu alcance internacional. E observa que a coordenação das atividades criminosas através das fronteiras, com o auxílio das chamadas novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), se tornou uma marca distintiva da nova economia global⁵.

Envolvidos em atividades que vão do tráfico de drogas ao transporte ilegal de imigrantes clandestinos e tráfico de órgãos humanos, os grupos criminosos organizados que operam no mundo inteiro, operam através de redes flexíveis internacionais, que há muito transcenderam os limites geográficos dos Estados.

Nesse capítulo, não é novidade que tais grupos estabeleçam entre si alianças estratégicas com o fito de facilitar a comercialização de drogas, de armas e a venda de material militar (que se intensificou após a queda do império soviético), bem como facilitar operações de branqueamento de capitais, que ligam atualmente grupos criminosos diferentes, mas que têm um objetivo em comum: intensificar as suas atividades criminosas tendo por teatro de operações o mundo inteiro, embora priorizem as suas ações naqueles países considerados de “baixo risco”.

Por regra, *Estados falhados* e onde as probabilidades de serem detidos pelas autoridades locais são francamente baixas, atendo, naturalmente, à natureza do regime político desses Estados de acolhimento que, em rigor, também fomentam atividades ilícitas, designadamente apoio a grupos terroristas que visem atacar alvos ocidentais no mundo inteiro.

Especificando, importa referir que as ameaças às suas atividades são menores por força da natureza flexível dessas redes de crime organizado, é essa elasticidade na ação que permite aos

⁵ Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell, 1996.

seus responsáveis escapar às iniciativas policiais de natureza governamental de forma relativamente fácil.

Por outro lado, a prática de relações criminosas nesse “sub-mundo” tem sido a de que, quando um *porto de abrigo* de um desses grupos criminosos se torna mais visível ou previsível à luz das autoridades policiais, logo arriscada, impera o método da “geometria organizativa” dessa rede criminosa. É essa flexibilidade organizacional que rapidamente permite reprogramar a ação, a fim de mudar o alvo e o padrão de comportamento, para mais eficientemente “esconder a mão” que irá praticar esse mesmo crime, embora noutra local e noutra hora, cumprindo, assim, os objetivos previamente fixados.

É conhecida a natureza internacional do crime, através de *gangs* e máfias. Alguns analistas acreditam que a nova máfia russa é o mais perigoso sindicato do crime organizado do mundo. Posto que as redes criminosas russas estão amplamente envolvidas em branqueamentos de capitais, articulando as suas atividades com os bancos russos que, pela natureza do regime político e pela teia de cumplicidades banco-burocráticas enraizadas, também não são fiscalizados.

Desse modo, e tomando o exemplo russo como sendo talvez o caso mais sintomático desde a queda do Muro de Berlim, as máfias que aí proliferaram apoiaram-se num Estado russo infiltrado pela própria máfia, gerando aí um regime de cumplicidades essencial para a cobertura de certas operações, e em o regime de “proteção” estatal a esse submundo do crime organizado acaba por ser ritualizado pela prática de negócios.

Significa isto duas coisas: 1) por um lado, o crime internacional organizado foi bastante beneficiado pelos recentes avanços ao nível das TIC; 2) por outro, e em virtude da revolução nas telecomunicações e na forma de aceder à informação, o rosto do crime mudou a sua natureza em aspetos fundamentais.

Recordo que esses avanços tecnológicos proporcionam novas e excitantes oportunidades e benefícios aos seus utilizadores, mas também aumentaram a vulnerabilidade ao crime.

No domínio do cibercrime, segundo as observações de P. Grabosky e Russel Smith, é útil para a racionalidade da análise enumerar alguns desses novos crimes mais frequentes baseados na tecnologia:

1. a interceção ilegal dos sistemas de telecomunicações (que conduz à prática de *escutas telefónicas ilegais*);
2. a vulnerabilidade ao vandalismo eletrónico e ao terrorismo;
3. a habilidade em subtrair serviços de telecomunicações, facto que conduz a negócios ilícitos;
4. a violação de direitos de propriedade intelectual mediante cópia de materiais, *software*, filmes, CDs;
5. a intrusão de conteúdos ofensivos, por regra utilizando a pornografia no ciberespaço, podendo aí veicular mensagens de teor racista e/ou incendiar a opinião pública através da descarga de certos conteúdos colocados na rede para aí se criarem problemas/chantagens/ameaças que facilmente são transpostos para o mundo real;

6. as fraudes do telemarketing, muitos deles a coberto de ações de caridade ou de oportunidades de investimento difíceis de concretizar no contexto de economia real;
7. a intensificação do risco de crimes por via de transferência de fundos eletrônicos. E aqui o uso generalizado de caixas ATM e o alargamento do comércio *online*, aumentaram exponencialmente as possibilidades de algumas dessas transações serem interceptadas por piratas informáticos que desviam o destino desses valores;
8. o branqueamento de dinheiro eletrônico pode ser usado para “deslocar” os lucros ilegais de um crime a fim de ocultar a sua verdadeira origem, o que dificulta sobremaneira as funções de investigação às autoridades, que, não raro, se queixam da falta de meios e de recursos de toda a ordem (até de formação);
9. por último, as telecomunicações podem ser usadas perversamente, ou seja, para finalidades criminosas. A natureza dos seus códigos e a alta velocidade de transferência de dados tornam ainda mais difícil para as autoridades policiais interceptarem informação sobre atividades criminosas⁶.

Neste quadro, o mais preocupante, segundo estatísticas internacionais fiáveis, é que estas modalidades do cibercrime estão em crescendo. As fraudes realizadas na Internet foram a categoria de crime que cresceu mais rapidamente em muitos países da Europa. Na dobra do milénio, a fraude e a falsificação haviam crescido cerca de 29%, na Grã-Bretanha. Esses crimes estão diretamente relacionados com o crescente número de pessoas a utilizar a Internet.

A este respeito, e por força do alcance global dos crimes praticados através de telecomunicações que a Internet veio potenciar, aquela miríade de crimes acima enumerados, coligidos por Grabosky e Russel Smith, e outros cuja tipologia ainda não se conseguiu codificar, colocam desafios sérios e prementes ao Estado e às instituições (e forças policiais) que têm responsabilidades especiais na definição de políticas e de estratégias de segurança para o futuro.

Por outro lado, não podemos esquecer que cada vez mais os atos criminosos são planeados e perpetrados seguindo uma lógica plurilocalizada, ou seja, os crimes podem ocorrer fisicamente num país, mas também produzir efeitos nefastos noutro(s) país(es) revestindo-se, desse modo, da possibilidade de fazer vítimas no mundo inteiro.

Esse quadro de possibilidades, que constitui também um desafio epistemológico, operacional e interpretativo para o Direito Internacional (público e privado) e à luz do que defendemos relativamente à dupla crise (estratégica e interna) do Estado-nacional, parece estar em conflito entre si, porquanto o número de atos criminosos tende a multiplicar-se segundo uma “lógica geométrica”, enquanto que a capacidade de regulação política do Estado-nacional (nas suas componentes de segurança preventiva e punitiva) segue uma “lógica aritmética”.

Este *gap* na relação de poder entre o Estado-nacional e os operadores erráticos que se dedicam a este tipo de micro, meso e macro criminalidade tem, naturalmente, implicações perturbantes relativamente à deteção e punição desses crimes (plurilocalizados). Tanto mais que as polícias dos países envolvidos têm a incumbência de determinar em que jurisdição o ato criminoso

⁶ P. Grabosky e Russel Smith, *Crime in the Digital Age: Controlling Telecommunications and Cyberspace Illegalities*, New Brunswick, N.J, Transactions, 1998.

ocorreu, e, nessa conformidade, estabelecer acordos que permitam a extradição dos alegados culpados e fornecer as provas necessárias à acusação. O que nem sempre é fácil, como se sabe através de casos sonantes, que atualmente envolve antigos responsáveis políticos e cuja relação (plurilocalizada) desafia os ordenamentos jurídicos de Portugal e Brasil.

Resta-nos supor que a cooperação entre as polícias através das fronteiras possa aumentar a sua eficácia, o ideal seria que essa cooperação acompanhasse o ritmo de crescimento em que o cibercrime se multiplica na esfera da globalidade, sendo certo que no momento atual a vantagem se encontra do lado dos operadores criminosos em desfavor do Estado-nacional.

Dito isto, está-se em condições de expor a promessa do ponto 2. e enquadrar as teorias de (in)segurança e as interpretações pós-modernas que condicionam a liberdade das pessoas, especialmente em conjunturas recessivas, como a que vivemos.

O propósito será avaliar as mudanças de representação e as práticas da cidadania relativamente aos governos dos Estados, em consequência de rotura socioeconómica que interfere, seguramente, com a própria perceção da segurança que aqui desafia a democracia, a liberdade e o papel do Estado na sociedade, ou seja, na formulação, execução e monitorização dessas políticas públicas.

4. AS TEORIAS DO CONTROLO SOCIAL. TEORIAS DE (IN)SEGURANÇA (INTRASOCIETÁRIA). O CONTRIBUTO DE TRAVIS HIRSCHI.

*Uma constituição que propicie a maior liberdade possível,
formulando leis de tal modo que a liberdade de cada um possa coexistir com a de todos.*

Immanuel Kant
Crítica da Razão Pura

Este efeito de passagem analítica obriga-nos a fazer uma transição do nível macro para o nível micro das questões que sociólogos e criminologistas refletem no âmbito da teoria do controlo social. Quer dizer, da área de estudo que considera o crime resultado dum conflito entre os impulsos que conduzem à atividade criminal e os dispositivos físicos e sociais que a detêm.

Essa teoria não releva as motivações que conduzem as pessoas ao crime, assume apenas que essas pessoas agem racionalmente e que, dada a oportunidade, todos podem enveredar por atos desviantes. Nessa ótica, muitos tipos de delitos são o resultado de *decisões situacionais*, consequentemente, uma pessoa tem uma certa oportunidade e é motivada a agir.

O sociólogo norte-americano Travis Hirschi, conhecido pela sua perspetiva do controlo social sobre delinquência juvenil e também sobre o autocontrolo sobre o crime, defendeu que os seres humanos são fundamentalmente egoístas que tomam decisões calculadas sobre envolver-se, ou não, na atividade criminal, pesando todos os riscos e vantagens envolvidos nessa ação.

Na sua obra *Causes of Delinquency* (1969), T. Hirschi advoga a existência de quatro tipos de laços que ligam as pessoas à sociedade e ao comportamento estabelecido pela lei: 1) apego; 2) compromisso; 3) participação; 4) e crença⁷.

Quando suficientemente fortes, estes elementos contribuem para manter o controlo social e a conformidade com a lei, pois não deixam margem para os indivíduos transgredirem as normas. Este modelo de sociedade (ideal), em que o crime está ausente e a segurança entre as pessoas é quase plena, praticamente não existe. Todavia, quando aqueles laços sociais são fracos ou enfraquecem de um momento para o outro, emerge a possibilidade do desvio e da delinquência numa determinada sociedade.

Acresce que Hirschi entende que os transgressores são, na generalidade, indivíduos cujos níveis de autocontrolo são baixos, em resultado de uma socialização inadequada em casa e na escola⁸.

Contudo, daqui não se pode extrapolar que as sociedades contemporâneas, de forma taxativa, careçam de semelhantes níveis de autocontrolo e inadequada socialização, predispondo a generalidade dos indivíduos para o crime, dadas as crescentes oportunidades e alvos que as sociedades híper-consumistas do nosso tempo representam.

Sobretudo, atendendo ao facto de que quanto mais a população cresce e quanto mais as sociedades se industrializam e orientam os aparelhos de produção para o consumo e o lazer, características centrais do tempo presente, mais equipamentos, mais roupas, mais automóveis e mais objetos com valor económico em geral se tornam alvo da cobiça dos agentes criminosos. Que, em resultado da quantidade da oferta de bens de valor económico disponível, se podem “dar ao luxo” de seleccionar os alvos, opção impraticável nas décadas de 70 ou 80 do séc. XX.

Para responder a essas mudanças o Estado, as empresas, a indústria e o conjunto das instituições preocupadas com a mudança dos padrões dos desvios e com a prevenção e combate ao crime, têm vindo a concentrar os seus esforços na limitação dessas oportunidades para prevenir a ocorrência do crime, dando razão ao adágio que diz que *é a ocasião que faz o ladrão*, na lógica das *decisões situacionais*, como sublinhámos acima.

Que respostas e técnicas policiais as autoridades têm produzido para combater os crimes?

A dissuasão, que passa por colocar obstáculos à ocorrência dos crimes. É conhecida a exigência de os construtores de veículos integrarem na sua construção o sistema de bloqueio de direção a fim de reduzir as oportunidades de assalto. O mesmo tem sido feito com outros sistemas de segurança em telefones públicos, caixas ATM e outros equipamentos que têm que ficar mais protegidos de comportamentos e atos de vandalismo.

A instalação de circuitos fechados de televisão nos grandes centros urbanos, a generalização de serviços de segurança privada, o crescente uso de alarmes em edifícios e automóveis, entre outros bens a proteger, têm ajudado a prevenir crimes que, de outro modo, poderiam ser praticados.

Contudo, convém que uma sociedade não interiorize a ideia de que uma parte dela, porque tem recursos, é jovem e bem-sucedida, pode defender-se da criminalidade e construir uma “fortaleza”

⁷ Travis Hirschi, *Causes of Delinquency*, University of California Press, 1971.

⁸ Michael Gottfredson e Travis Hirschi, *A General Theory of Crime*, Stanford, Californie University Press, 1990.

em seu redor, encontrando aí o sentimento de defesa absoluta; e a outra parte da sociedade, a maior parte, sobretudo a que habita as zonas mais velhas e degradadas das nossas cidades, com uma população envelhecida, pobre e desprotegida, a viver em solidão e já com os antigos laços de vizinhança e proximidade dissolvidos, interiorize o sentimento de insegurança, porque aí prolifera o crime e a impunidade, minando a já fraca coesão social existente.

Esta dualização nas sociedades, em que uns estão imunes ao risco e ao crime e outros são alvos dele fatalmente, é também um dos grandes desafios que se coloca à definição das políticas públicas de segurança que os governos dos Estados democráticos têm que saber equacionar, com a finalidade de evitar esse tipo de perceções na opinião pública.

4.1 Teorias e interpretações pós-modernas da (in)segurança estratégica. O desafio ao Estado

A contribuição das teorias sociológicas sobre os comportamentos desviantes tem uma dupla vantagem:

- 1) Sublinhar as continuidades entre o comportamento do agente criminoso e o comportamento dito “respeitável”, revelando, afinal, que a fronteira entre ambos é frágil, sobretudo em momentos de crise e recessão, com elevado desemprego, como o que vivemos na Europa.
- 2) É nestes momentos, por força da natureza das circunstâncias e da emergência social, que as tipologias dos crimes se diversificam, o que pode desafiar mais pessoas ao envolvimento de atos criminosos ou começar a ser tratado pela sociedade como um marginal.

O reconhecimento destes contextos, que se agravam em conjunturas de crise e rotura socioeconómica, introduz na sociedade uma maior clivagem entre ricos e pobres, terraplanando a classe média, o que agrava, sobremaneira, as questões de poder e de desigualdade social no interior do Estado, criando a perceção na sociedade de falta de autoridade das forças policiais na prevenção e combate ao crime, o que é gerador de ainda mais insegurança.

A esta luz, importa conhecer essas representações sociais e de que modo as mudanças na sociedade afetam a perceção e os conceitos de segurança que aqui sistematizamos, enquanto teorias que funcionam como interpretações pós-modernas da (in)segurança.

A primeira dessas teorias entende a insegurança como o resultado do aumento do crime e da desordem social, que, por sua vez, decorre da “crise de valores” e do enfraquecimento das autoridades do Estado, *lato sensu*. O reverso desta medalha é o Estado armar-se, com leis mais punitivas e mais policiamento nas ruas e aplicar penas mais pesadas aos criminosos. Esta é a escola de pensamento político dos partidos de direita, conservadores e que tiveram como referentes na história política recente os governos de G.W.Bush, M. Thatcher e Reagen. Curiosamente, todos líderes de países ricos e poderosos.

A segunda teoria sociológica visa explicar a insegurança como o resultado do liberalismo, que destruiu os equilíbrios sociais existentes, introduzindo clivagens entre as diferentes classes sociais. O recurso ao pensamento e às políticas da solidariedade são, em regra, a receita proposta pelos governos de esquerda. No plano intelectual, esta receita é defendida por sociólogos de renome mundial, como o já citado Manuel Castells, Pierre Bourdieu, U. Beck e Z. Baumann, cujas obras e pensamento são conhecidos.

A posição intermédia justifica a insegurança nas sociedades como resultado de aspetos mitigados das duas teorias anteriores, ou seja, o ideal para encontrar soluções a este problema clássico nas relações humanas, que comporta sempre a possibilidade do crime e do castigo, intra e extramuros, é identificar um equilíbrio nos “ingredientes” entre as duas primeiras teorias no contexto de formulação de políticas públicas, defendendo uma posição de compromisso advogada pelos governos do Centro-esquerda e que tem como *maître à penser* um outro grupo de sociólogos de prestígio mundial: Anthony Giddens (conselheiro de T. Blair), J. Habermas, M. Walzer e Ralp Darendhorf⁹.

Neste quadro, coloca-se uma questão: como produzir melhores condições de segurança numa Europa cujos países, com diferenças e níveis de desenvolvimento, de modernidade e de capacidade de adaptação às ondas de choque da globalização competitiva, estão numa situação de profunda crise financeira, económica e social?

O quadro (macro) da resposta parece configurar mais e melhor democracia, melhores leis, melhor policiamento nas cidades, melhor sistema de controlo/fiscalização política (das oposições e da sociedade civil); no plano mais micro: melhor educação em casa e nas escolas, mais reabilitação.

De resto, algumas dessas apostas têm sido desenvolvidas em alguns países europeus para fazer face às diferentes formas de criminalidade e insegurança que, desde os anos 80 do séc. XX, dos EUA à Europa, foi ganhando peso político e institucional e, conseqüentemente, tradução nos respetivos orçamentos de Estado.

Com o momento de viragem marcado pelo 11 de Setembro de 2001, essas preocupações, sobretudo nos Estados com maior relevância estratégica na cena internacional, habitada por populações ricas e prósperas, ganharam uma relevância proporcional ao risco e incerteza colocados pelo terrorismo (globalitário, suicidário e catastrófico) que opera em rede, de que *Al Qaeda* representou o terrorismo mais surpreendente e inesperado, desarticulando as linhas de defesa (estratégicas e internas) do Ocidente europeu.

Revelando, afinal, que o desafio à democracia, à liberdade e ao *rule of law* são as questões de sempre, embora revestidas de novas roupagens, moldadas pelo peso das mentalidades, das tecnologias disponíveis, numa sociedade civil forte, autónoma e independente do Estado (que

⁹ Pierre Bourdieu, *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993; U. Beck, *Risk society*, Sage Publications, London, 1992; Zygmunt Bauman, *Globalization, The Human Consequences*, Polity Press, 1998; Anthony Giddens, *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press, 1984; J. Habermas, *The Theory of Communicative Action*, Cambridge, Polity Press, 1988; Michael Walzer, *Sphères de Justice. Une défense du pluralisme et l'égalité*, Éditions du Seuil, Coll. “La Coulleurs des idées”, 1997; Ralp Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, London, Routledge, 1957.

nunca existiu em Portugal), um empresariado menos subsídio-dependente, das condições de vida das pessoas e do nível de desenvolvimento de cultura e maturidade políticas sedimentadas entre as populações e as elites políticas que formam o escol dirigente em cada sociedade numa dada conjuntura.

Se conseguirmos responder eficientemente a essas questões que remetem para as antinomias de segurança vs insegurança, ordem vs desordem, paz vs guerra, coesão social vs desintegração social estaremos então em condições de, na linha das preocupações dos “pais-fundadores” das ciências sociais, como Aristóteles e Platão, teorizar as condições capazes de construir a ordem, a estabilidade, o progresso, a prosperidade, a democracia e o desenvolvimento desejados em nome do bem comum.

São esses os valores que a democracia pluralista, a liberdade e o Estado de direito devem servir na sua prossecução.

Tal implica determinar como uma dada sociedade compreende o crime: se é resultado de privação e de desorganização social, em que as políticas são canalizadas para a redução da pobreza ou para o fortalecimento de apoios sociais; ou, ao invés, se essa sociedade interioriza as razões do crime como um fenómeno voluntário, livremente escolhido pelos indivíduos nessa sociedade.

A resposta a esta questão poderá ajudar a esclarecer os pressupostos do enunciado e, por outro lado, a identificar estratégias de redução do crime na *sociedade de risco*, como diria U. Beck, em que hoje todos vivemos.

O homem de sistema (...) imagina poder manejar os membros de uma grande sociedade com a mesma facilidade com que a mão dispõe as diferentes peças sobre um tabuleiro de xadrez. Não leva em conta que as peças não possuem nenhum princípio de movimento além daquele que a mão lhes imprime; enquanto, no grande tabuleiro de xadrez da sociedade humana, cada peça tem um princípio de movimento que lhe é próprio, completamente diferente daquele que o legislativo resolve imprimir-lhe. Se esses dois princípios coincidirem e atuarem na mesma direção, o jogo da sociedade humana prosseguirá desembaraçada e harmoniosamente, contando com muita probabilidade de ser próspero e chegar a bom termo. Se forem opostos ou diferentes, o jogo envolverá enorme sofrimento e a sociedade viverá constantemente no mais alto grau de desordem.

Adam Smith

5. *RULE OF LAW* E O DIREITO. POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DO CRIME NA SOCIEDADE DE RISCO

Segundo um axioma da tradição liberal, a coerção de indivíduos só é admissível quando necessária à consecução do bem-estar geral ou do *bem comum* ou público, de que falava Aristóteles.

Para preservar esse *bem comum*, que pode estar ameaçado quando a ordem económica e social entra em rotura ou quando as fronteiras e os interesses dos países são ameaçadas, a finalidade das boas leis não é restringir ou proibir, mas preservar e ampliar as liberdades de todos e de cada um.

Liberdade, neste contexto, significa estar livre de coerção e da violência dos outros, o que não pode ocorrer onde não há lei.

Imagine-se o que seria a liberdade de cada um se estivesse sujeito aos humores e caprichos de outro! Que poderia dispor dele e dos seus bens a seu bel-prazer. Isto seria um perigo para todos, redundaria na insegurança geral. Quer no espaço intra-societário, quer ainda no âmbito das relações internacionais, onde, aliás, nunca houve verdadeiramente um centro de poder que a todos disciplinasse com justiça e eficácia.

Significa isto que hoje, como sempre, os níveis de (in)segurança numa sociedade resultam diretamente do tipo de liberdade que conseguimos alcançar. E falamos aqui sempre de liberdade dentro das baias da lei, naturalmente. Tal não significa que a liberdade seja um elemento inferior ao direito, ou melhor, aqui a subordinação é apenas formal a fim de que o direito possa cumprir as normas legais e promover a liberdade individual.

Aqui chegamos a um conceito já referido, o *rule of law*. Um mecanismo de salvaguarda que permita funcionar um sistema que proporcione o máximo de liberdade possível aos indivíduos numa sociedade. Especialmente para quem acredita numa ordem liberal, na tal *Sociedade aberta* de que falou Karl Popper logo após a II Guerra Mundial, ou a *Grande Sociedade* teorizada por F. Hayek.

A esta luz, e ao contrário do que alguns pensam, o estado de direito (*rule of law*) não traduz apenas o império da lei, constitui também um ideal político transcendente à mera legalidade, pois diz respeito àquilo que a lei deva ser e implica que um governo nunca deva coagir um indivíduo, salvo em casos excecionais e sempre em nome dum bem comum superior.

É, pois, nesse sentido, mais metapolítico, que confere ao direito um valor instrumental, que temos aqui utilizado o conceito de *rule of law*.

São esses elementos articulados que permitem à sociedade e, em particular, ao legislador, e, mais genericamente, ao decisor político construir os fundamentos daquilo que pode vir a ser, consoante as ameaças, os riscos e os desafios da conjuntura, uma teoria de segurança que sirva de alicerce ao Estado para agir como tem e deve agir dentro e fora de portas. Especialmente quando está confrontado com ameaças e perigos praticamente invisíveis e inesperados, como são as novas

formas de terrorismo e de cibercriminalidade, cujos traços mais marcantes sistematizámos no ponto 3¹⁰.

Torna-se hoje claro que os atos de natureza criminal, em geral, assumem um papel mais proeminente nas sociedades europeias. Tal decorre da circunstância de os cidadãos compreenderem que atualmente o risco de ser vítima de um crime é muito maior do que há duas ou três décadas.

Os residentes dos centros urbanos têm hoje mais razões para se preocuparem com o crime do que os residentes noutros pontos mais periféricos, afastados dos grandes centros. Os inquéritos desenvolvidos em várias sociedades europeias revelam que os segmentos da população que vivem nos grandes centros urbanos estão mais expostos a atos de criminalidade.

Aliás, a criação de *índices de risco* visa medir que segmentos da população e por que zonas as pessoas estão mais expostas a atos criminosos.

Embora, na realidade, e dada a mobilidade dos agentes criminosos, um cidadão em Lisboa ou no Porto possa ser alvo de conduta criminosa como um cidadão em Portalegre ou em Tomar. A aceitação desta imprevisibilidade revela que hoje todos os cidadãos correm riscos, mais patentes nuns casos do que noutros.

É este quadro de possibilidades que deve alertar as forças policiais para a mobilidade na prática de atos criminosos, o que fará dos agentes da autoridade homens e mulheres com capacidade para gerir riscos. Não é por acaso, aliás, que o controlo do crime, nas suas diversas manifestações, tem sido uma das principais funções da política de segurança e de combate à criminalidade modernas.

É nesse sentido que o discurso do poder deverá acentuar o conceito de *gestão do risco* e de *gestão da insegurança* no combate à criminalidade doméstica. Sobretudo numa conjuntura de crescente desconfiança nas autoridades, mercê da descrença da própria democracia representativa e no sistema de partidos que a maior parte das populações associa a fatores de corrupção em Portugal.

É nesse caldo cultural, aliado à rotura económica do Estado que hoje vivem inúmeros países da Europa, condicionados por um “regime de protetorado” patrocinado pela *Troika*. E que no plano social são potenciadoras duma maior escalada de atos criminosos nessas sociedades geradores duma espiral de medo que atinge o sentimento de segurança das populações, e em relação às quais os governos dos Estados têm de saber combater.

Intensificando o patrulhamento nas ruas, reforçando a imposição da lei, tornando mais eficazes os poderes policiais e dotando o sistema judicial de meios e recursos, sem os quais não se consegue deter a criminalidade.

Nesse domínio, como acima sublinhámos, importa aprofundar a prevenção *situacional* do crime, dificultando os acessos aos alvos e reforçando os sistemas de vigilância, esta a via e a abordagem para desenvolver a gestão do risco nas nossas sociedades.

Estas abordagens podem (e devem) ser promovidas pelos agentes políticos, da situação e da oposição, não apenas por serem facilmente integráveis nas técnicas policiais existentes, como também para transmitirem um sinal para a sociedade de que a política de segurança é um pilar

¹⁰ O crime organizado, a democracia e o cibercrime. Desafios ao *rule of law*.

fundamental do *rule of law*, e que sem ela a segurança e a tranquilidade públicas não são devolvidas aos cidadãos.

Este desiderato implica não apenas mais efetivos policiais nas ruas, a fim de responder ao clamor público do crescente sentimento de insegurança, como também responder a uma questão tão simples quanto crucial.

Qual o papel da polícia no controlo do crime?

Num trabalho já com uma década, embora atual, os autores Richard Ericson e Kevin Haggerty advogam a necessidade de reavaliação do papel da polícia na *sociedade de risco* em que vivemos¹¹.

Além das funções clássicas da polícia, patrulhamento e serviços vários de proximidade à comunidade, os autores defendem que a gestão de riscos deve ser uma tarefa valorizada relativamente ao controlo tradicional do crime.

Essa vertente implica uma nova preparação dos agentes policiais que, porventura, hoje existe com fraca visibilidade, pelo que os poderes públicos teriam vantagem em investir em valências de formação que permitam qualificar os agentes para um melhor policiamento, o que passa, acima de tudo, por uma melhor comunicação do conhecimento sobre o risco às demais instituições da sociedade que procuram interagir com a polícia.

A conclusão desses autores parece pertinente ao tempo presente, dadas as contingências das sociedades multiculturais que se foram criando nos últimos 20 anos, dentro e fora do espaço europeu em virtude da globalização dos fluxos migratórios.

Essas conclusões apontam para reconhecer nos agentes policiais a função de *trabalhadores do conhecimento*, já que grande parte do seu tempo é gasto na gestão de informação e comunicação de dados, o que permite uma maior interação com inúmeras instituições (saúde, tribunais, autarquias, seguradoras, indústria automóvel, conservatórias, etc) com quem têm de lidar para validar e trocar informações.

Com o auxílio das TIC, o trabalho da polícia representa um pilar no sistema de decisão dos poderes públicos que, como notam aqueles autores, se deve basear na “cartografia” e no diagnóstico das ameaças da sociedade de risco em que vivemos.

Todavia, a crescente necessidade de interação entre as pessoas e as forças policiais, sobretudo entre residentes em pequenos bairros, têm dinamizado a figura do policiamento comunitário, que inclui grupos de vigilância dos bairros que passam a funcionar em mais estreita interligação com as forças policiais

Neste novo formato de cooperação, são as próprias forças policiais quem estimula as populações/residentes a envolverem-se na gestão do risco nos seus bairros vencendo, assim, barreiras de segurança, de comunicação, de solidão e outras que, doutro modo, as exporia mais ao risco.

¹¹ Richard Ericson e Kevin Haggerty, *Policing the Risk Society*, Oxford, Clarendon, 1999.

Em suma, as forças policiais ao compreenderem que as populações locais podem fornecer informação preciosa sobre os riscos do espaço envolvente, estão a criar condições para uma política de prevenção mais ativa e eficaz no combate à criminalidade e à construção duma *sociedade de confiança*.

6. CONSTRUÇÃO DUM MODELO DE SEGURANÇA GLOBAL: A VELHA E A NOVA CONJUNTURA

No ponto anterior vimos qual o novo papel que a polícia poderá desempenhar para o futuro na transição da *sociedade de risco* (U.Beck) para a construção da *sociedade de confiança*¹².

Notou-se que a prevenção do crime como a redução substancial do medo são variáveis que estão intimamente ligadas e são facilitadoras da criação de comunidades de segurança consistentes.

Neste último tópico, movemos o centro da análise para o nível macro, ou seja, procuramos inscrever na reflexão os fatores e as variáveis que, num contexto de globalização competitiva, logo de grande mobilidade, podem sinalizar aos Estados os elementos a preservar na definição duma visão global de segurança para o futuro.

Seguramente, já não se trata apenas do alinhamento dos objetivos tradicionais de segurança integrados no ambiente de paz e guerra ao tempo da Guerra Fria, que jogava com o *balance of power* das alianças, o imperialismo, as relações económicas internacionais, o direito internacional, o comércio, o investimento, as moedas (ao tempo em que ainda era possível fazer desvalorizações para aumentar a competitividade das nações), etc.

Essa era a velha agenda da Guerra Fria que durou quase meio século, e percorreu a trajetória do pós-II Guerra Mundial (1939-45), sinalizada pela Conferência de Yalta, em 1945, até à queda do Muro de Berlim, em 1989, seguida pelas *revoluções de veludo* no centro e leste europeu. Foi o tempo dos *amanhãs que cantam* nessa região do mundo, que se libertou da famosa doutrina da *soberania limitada* (de Leonid Brejnev) e se democratizou, civilizou e desenvolveu.

Essa foi também a conjuntura em que despertavam novos conceitos à época, como a *interdependência global*, condicionalidade que estabelecia o *linkage* com temas como o comércio em troca de direitos humanos (que a China nunca “comprou” ao Ocidente no quadro das negociações com a Organização Mundial de Comércio/OMC), apoio militar.

Enfim, foi um tempo em que a soberania era, de facto, menos partilhada e negociada, e a segurança internacional abrangia todos os fatores que tinham uma relação direta com a estrutura de poder do Estado-nacional para que, quando fosse necessário, os Estados pudessem recorrer ao

¹² Aqui entendida como "a capacidade das pessoas para trabalhar em conjunto para fins comuns em grupos e da organização" Cfr., Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*, N.Y., Free Press, 1995.

uso da ameaça e à aplicação e controlo da força no sistema internacional, a fim de fazer prevalecer os seus interesses nacionais permanentes.

O poder dos Estados no sistema internacional era aferido pela sua capacidade de sobrevivência à possibilidade de ocorrência de conflitos internacionais, ao respeito com que a sua soberania se fazia obedecer nos *fora* internacionais, ao seu poder fático, à sua prosperidade e ao seu estilo e padrão de vida. Todos esses fatores integrados garantiam a proteção e os avanços dos interesses do Estado-nacional (internos e estratégicos).

O impacto da globalização, que era o decisor oculto que impunha um governo da globalidade sem um verdadeiro centro coordenador do poder à escala global, sobre uma conjuntura em declínio e explicada por conceitos anacrónicos operou a mudança de perspetiva e perceção nas realidades internacionais.

Nessa transição David Held, a par de outros autores, foi, talvez, o teórico que mais e melhor contribuiu para explicar, à luz de novos conceitos, as forças globais que dinamizam o mundo¹³.

Na sua obra, *Global Transformations*, considerou seis grandes hipóteses acerca da globalização e das questões de segurança que importa recuperar para a finalidade desta reflexão:

1. A expansão da tecnologia militar através do mundo significa que enquanto os países inovadores desenvolvem e instalam armas sofisticadas, outros Estados são obrigados a adquirir o último sistema de *hardware* para compensar o atraso nesse *gap* militar, de poder e de segurança;
2. Lutar no âmbito duma guerra de informação já não requer a mobilização física das sociedades, exige antes um eficiente aparelho de relações públicas que capacite o uso dos media para informar a opinião pública;
3. O mundo assiste a uma nova revolução na área da tecnologia militar, cujas tecnologias de informação transformam as capacidades militares existentes em capacidades para projetar a força militar a grandes distâncias e com elevada precisão;
4. O tempo real em que o sistema global de comunicações opera facilita a realização das guerras, e os líderes políticos podem supervisionar e intervir no teatro de operações a um nível nunca antes visto. Naturalmente, esta possibilidade só está verdadeiramente disponível aos Estados que dispõem dos 3C (comando, controlo e comunicações), ou seja, aos EUA, superpotência remanescente da Guerra Fria;
5. A globalização na área das indústrias civis desenvolveu a produção de equipamentos de defesa, como óticas eletrónicas que comprometeram as capacidades de defesa tradicionais, e as valências das novas componentes adquiridas por empresas e outras entidades colocaram, por sua vez, problemas de jurisdição nacional;
6. De todos estes fatores resulta que as ameaças à segurança nacional se tornou mais difusa e deixou de ter apenas um carácter militar.

¹³ David Held, Anthony McGrew, D. Goldblatt e Jonathan Perraton, *Global Transformations, Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity Press, 1999.

Por outro lado, a leitura integrada desses novos fatores de poder potenciados à escala planetária com a globalização competitiva, teve consequências na vida dos Estados a vários níveis: na assimetria de poder entre os Estados e na circunstância de uns Estados terem a capacidade industrial, tecnológica e de investigação para produzirem e exportarem a tecnologia que outros Estados compram e consomem, gerando défices crescentes no prato da balança das transações internacionais para estes Estados compradores.

Contudo, o legado da obra de D. Held deve ser compulsado com as teses igualmente interessantes de Thomas Friedman, o famoso colunista do *New York Times* e vencedor do Prémio Pulitzer e autor dum livro lúcido - *The Lexus and the Oliver Tree*¹⁴, que trouxe luz à conjuntura emergente, cujos pressupostos e os fatores de poder já estavam em gestação.

Na parte relativa à segurança e à geopolítica, que é relevante à finalidade desta reflexão, Friedman apresenta quatro proposições acerca do impacto da globalização na segurança:

1. O desenvolvimento económico e a prosperidade conduzem à paz entre as nações. A ideia já remonta ao filósofo I. Kant¹⁵, mas vale a pena recuperá-la para explicitar que quando um país atinge um determinado nível de desenvolvimento económico, em que a classe média se torna suficientemente grande para suportar uma rede de *McDonald* nesses países, então a guerra é posta de parte, já que essas pessoas preferem fazer fila de espera para comprar hamburgers do que cultivar guerras;
2. Os investidores privados internacionais, e não os Estados, asseguram a maior parte das fontes de capital atualmente, motivados pela obtenção dos lucros e não pela ideologia;
3. Devido à globalização das redes de financiamento, os Estados ficaram mais vulneráveis ao alastramento das crises económicas que hoje se disseminam duma região para outra a uma velocidade incrível. Nos anos 90 foi o México, o Sudeste Asiático e a Rússia, no fim dos anos 90. Hoje enfrentamos semelhantes problemas no próprio espaço europeu que integra “o Portugal da austeridade”;
4. Por último, o autor defende que as conexões globais originaram problemas difusos, que não têm diretamente a ver com ameaças à segurança. São problemas relacionais com a Internet (que já especificámos no ponto 3. através da sistematização de Graboski e Russel Smith), com os mercados e com os chamados indivíduos poderosos (*super-empowered individuals*) que podem morar na nossa rua, habitar no nosso prédio de forma impercetível. Provavelmente, bin Laden, em nome duma ideologia fanática e dum projeto que considerou missão divina, foi quem mais eficientemente personificou essa categoria de sujeito errático nas relações internacionais que ameaçou a segurança de todo o Ocidente.

Da conjugação destas visões complementares sobre a evolução das relações internacionais na última década, conclui-se que os Estados estão hoje menos dispostos a ir para a guerra em nome da honra, do medo (hobbesiano) e do interesse.

¹⁴ Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, N.Y., Harper Collins, 1999.

¹⁵ I. Kant, *Ideia de uma história Universal do ponto de vista Cosmopolítico*, Lisboa, Didáctica Editora, 1999.

Contudo, tal não significa que essas variáveis tenham sido excluídas do convívio internacional, já que integram a própria natureza humana. Essas variáveis estão apenas adormecidas, na medida em que o custo social a pagar por fazer a guerra deixou de ser um risco aceitável pelas opiniões públicas da maioria das nações.

Circunstância que consolida a ideia ou teoria de paz democrática kantiana, segundo a qual as democracias não lutam contra outras democracias, em nome da prosperidade económica, da estabilidade dos mercados financeiros e da mudança social.

Daí que as nações democráticas que hoje querem ter uma voz ativa no concerto global têm, necessariamente, que dispor da capacidade de contribuir para a definição das normas, do direito internacional e da forma como os mercados irão operar na esfera da globalidade nessa nova arquitetura democrática, de paz e segurança globais.

Ou seja, as nações que hoje não têm a capacidade (normativa e política) de regular a globalização competitiva, são nações destinatárias das decisões de terceiros e não autores do seu próprio destino.

Por fim, uma nota sobre as crises de Portugal e da Europa que têm pouco a ver com a crise do mundo. Já que as duas primeiras sofrem as consequências negativas da terceira, mas pouco podem contribuir para a sua resolução, ou influenciar a sua evolução. Consequentemente, se Portugal não pode aspirar a influenciar a Europa, esta também já não pode entender, de forma realista, que pode influenciar a evolução do mundo como fez na conjuntura finda. Na prática, são três crises simultâneas e sobrepostas, mas ocorrem em planos, e com problemas e dependências, muito diferentes.

No plano português essa crise define-se por uma acumulação de desequilíbrios por efeito de pressões distributivas, perda generalizada de competitividade e de sentido de risco, subordinação regional em termos económicos e estratégicos, uma crise de orientação e perda progressiva de credibilidade dos dirigentes políticos e, por todos esses fatores, uma acumulação crítica de expectativas frustradas. Com a particularidade de a crise ser regulada do exterior.

Realisticamente é com base no conhecimento destas vulnerabilidades, que são estruturais na sociedade e na economia portuguesas, que se deve pensar as relações de Portugal com a lusofonia, com a América latina, com o Atlântico norte e com o Oriente com a finalidade de reduzir os custos da generalização do nosso endividamento (atual e futuro), a perda de competitividade e de atratividade, perda de qualidade de recursos internos, a maturação demográfica e a difusão de comportamentos de vitimização e de ressentimentos.

O reposicionamento do papel de Portugal no mundo reconstrói-se sobre este “mapa” de problemas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balibar, E., *Spinoza et la Politique*, PUF, 1985
- Bauman, Z., *Globalization, The Human Consequences*, Polity Press, 1998
- Beck, U., *Risk society*, Sage Publications, London, 1992
- Bourdieu, P., *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993
- Castells. M., *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell, 1996.
- Dahrendorf, R., *Class and Class Conflict in Industrial Society*, London, Routledge, 1957.
- Ericson, R. e Haggerty, K., *Policing the Risk Society*, Oxford, Clarendon, 1999.
- Friedman, T., *The Lexus and the Olive Tree*, N.Y., Harper Collins, 1999.
- Fukuyama, F., *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*, N.Y., Free Press, 1995.
- Giddens, A., *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press, 1984
- Gottfredson, M. e Hirschi, T., *A General Theory of Crime*, Stanford, Californie University Press, 1990.
- Grabosky, P. e Smith R., *Crime in the Digital Age: Controlling Telecommunications and Cyberspace Illegalities*, New Brunswick, N.J, Transactions, 1998.
- Habermas, J., *The Theory of Communicative Action*, Cambridge, Polity Press, 1988
- Hegel, G.W.F., *The Philosophy of Right*, Canada, Batoche Books, Kitchner, 2001.
- Held, D.; McGrew, A., Goldblatt, D. e Perraton, J., *Global Transformations, Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity Press, 1999.
- Hirschi, T., *Causes of Delinquency*, University of California Press, 1971.
- Hobbes, T., *Leviatã*, INCM, Série Universitária, Lisboa, 1995
- Kant, I, *Ideia de uma história Universal do ponto de vista Cosmopolítico*, Lisboa, Didáctica Editora, 1999.
- Locke, J., *Two treatises of civil government*, London, Every-man's Library, 1966.
- Machiavelli, N., *The Prince*, Harmondsworth, Penguin, 1975
- Negri, T., *L'Anomalie sauvage, puissance et pouvoir chez Spinoza*, PUF, 1982
- Spinoza, *Puissance et Ontologie*, Éditions Kimé, 1994
- Strauss, L. e Cropsey, J., *History of Political Philosophy*, The University of Chicago Press, 1987
- Walzer, M., *Sphères de Justice. Une défense du pluralisme et l'égalité*, Éditions du Seuil, Coll. "La Couleurs des idées", 1997