

Segurança, Sentimento de Insegurança e Estado de Direito.

O espectro axial da relação de direitos, liberdades e garantias e poderes do Estado

Nelson Lourenço

Professor Catedrático e Reitor da Universidade Atlântica
Representante de Portugal na Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade

SEGURANÇA OU INSEGURANÇA

Liberdade, segurança e justiça são elementos essenciais à constituição das sociedades democráticas e da vida social. Segurança e justiça definem entre si uma forte e intensa interdependência, podendo afirmar-se que uma é inconcebível sem a outra. De igual modo, sem segurança e sem justiça não é possível afirmar-se a existência de liberdade. Este texto é precisamente sobre a forte e intensa interdependência definida por estas noções fundamentais da democracia.

Embora essencialmente dedicada à relação Segurança e Estado de Direito, o texto desenvolve-se não a partir do conceito de segurança mas do seu contrário, a insegurança. Esta orientação assenta em duas razões.

A primeira razão, prende-se com o facto de a noção de segurança, tal como utilizada neste texto, se referir mais à percepção dos sujeitos, individuais ou colectivos, sobre o meio em que se inserem e ao sentimento de vulnerabilidade aceitável, isto é, que o risco de ameaça não existe ou que existem os elementos de dissuasão necessários a prevenir ou combater essa ameaça.

De fora fica a discussão sobre os trajectos e percursos do conceito de segurança – segurança interna *versus* segurança pública ou ainda “seguridad ciudadana” – assim como a discussão, de indiscutível actualidade e interesse social e político, relativa aos limites de uma segurança interna *versus* segurança externa. De igual modo, não se entra na discussão, de acrescida dificuldade resultante do facto de a língua portuguesa não permitir a distinção, sobre *safety* e *security*, domínios e distinção pertinente na sociedade do risco, em que vivemos ⁽⁶⁷⁾.

Tal como a noção de violência tem sido alargada e extensiva a actos e situações que historicamente, mesmo em épocas recentes, não eram consideradas violentas, numa extensão do seu significado que designámos em outro estudo por “neologismo por extensão” (N. Lourenço e M. Lisboa, 1992), também a noção de segurança é alvo de uma “extensão progressiva” (D. David, 2002), abrangendo novas e vastas dimensões da vida social muito para além da segurança contra o crime e a prevenção e ordem pública ou ainda a segurança nacional.

O conceito de *segurança humana* proposto pelas Nações Unidas aponta para esta perspectiva extensa de segurança. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, propõe um conceito integrador de segurança humana que vai para além da perspectiva tradicionalmente assu-

(67) Para uma leitura destes percursos e da discussão sobre segurança interna e segurança pública, em Amadeu Rescasens (2007) e para uma leitura dos conceitos de segurança, segurança interna e ordem pública no quadro jurídico português veja-se Arménio Pedroso, Segurança Interna. *O Imperativo da Congruência entre Conceito Modelo e Sistema Operativo* (a publicar).

mida de protecção contra ameaças à segurança física para abranger novas dimensões - como a económica, a da saúde e do ambiente - e novas categorias de ameaças ⁽⁶⁸⁾.

Neste quadro, o que parece essencial reter é o reconhecimento da necessidade de uma concepção da segurança centrada na pessoa humana e não no Estado. O Estado moderno emergente no séc. XVII, detentor do monopólio do direito e dos meios de proteger os cidadãos, assume como sua a missão de assegurar a ordem pública e a paz e reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física (Weber, 2003). Mas neste início do séc. XXI a segurança e o poder que a assegura transformaram-se em realidades mais complexas.

Embora o Estado se mantenha como a instância principal com capacidade de manter a segurança, a extensão da noção de segurança a novas e mais amplas dimensões tem repercussões quer na sua natureza intrínseca quer nos actores intervenientes na sua administração.

Na última década, um conjunto crescente de novos actores actua de forma subsidiária e complementar à actividade do Estado no quadro da manutenção da segurança. A nível internacional, assistiu-se à proliferação de organismos e de redes de informação, de prevenção e combate da criminalidade, fazendo com que a segurança dos Estados dependa, cada vez mais, destes operadores de segurança. A nível nacional e numa tentativa de resposta às conflitualidades associadas às transformações sociais, os Estados descentralizam e transferem competências para os poderes locais. A esta alteração dos actores intervenientes soma-se o aumento do número de operadores privados com capacidade de *fornecer* segurança, quer aos particulares quer ao próprio Estado ⁽⁶⁹⁾.

No entanto e porque social e politicamente mais significativo, importa reter a alteração de natureza do conceito de segurança subjacente à sua extensão e que está presente na noção de segurança humana, enquanto conceito emergente no mundo global e de interdependência acrescida em que vivemos. Como se afirma no Relatório da Comissão sobre Segurança Humana, criada na dependência do Secretário Geral das Nações Unidas, “A segurança humana completa a segurança do Estado, contribui para o exercício dos direitos do homem e reforça o desenvolvimento humano. Ela pretende proteger os cidadãos de um vasto conjunto de perigos para o indivíduo e para a colectividade e, para além disso, ela visa dar-lhes os meios de agir em nome próprio.” A noção de segurança humana faz apelo à ideia de um mundo global e em rede, em que os desafios e ameaças que enfrenta são problemas globais: “... (apela-se) à necessidade de reforçar as políticas institucionais que ligam os indivíduos ao Estado e o Estado ao conjunto dos outros Estados” (*La Sécurité humaine maintenant*, 2003: 16).

Centrada na pessoa humana, esta nova e compreensiva definição de segurança concede uma óbvia e reforçada centralidade ao sentimento de insegurança, aqui definido como um conjunto de representações e de manifestações de inquietação, de perturbação ou de medo e de preocupação pela ordem, quer individuais quer colectivas (N. Lourenço e M. Lisboa, 1992 e 1996). O sentimento de insegurança refere-se assim à percepção da segurança individual e da segurança colectiva sendo gerador de *identidades colectivas* associadas à percepção das causas e de medidas de prevenção e combate da insegurança ⁽⁷⁰⁾.

(68) “the concept of human security now encompasses economic, health and environmental concerns, and includes seven categories of threats: Economic threats (assured basic incomes); Food security Health security; Environmental security (access to sanitary water supply, clean air and a no degraded land-system); Personal security (security from physical violence and threats); Community security (security from ethnic cleansing); Political security (protection of basic human rights and freedom”, in N. Lourenço ().

(69) Sobre este assunto vide Teixeira, Nuno Severiano; Lourenço, Nelson; Piçarra, Nuno (2006),

(70) Sobre o caso português, vide N. Lourenço e M. Lisboa, 1992, 1995 e 2004.

A segunda razão decorre da primeira. A relação Segurança – Estado de Direito ganha sentido e profundidade a partir do modo como os cidadãos percebem a insegurança e como essa percepção organizada e estruturada em representações sociais condiciona e orienta os comportamentos e atitudes individuais e colectivas.

ESPECTRO AXIAL DA RELAÇÃO DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS E PODERES DO ESTADO

Parece existir uma convicção universal de que os Direitos Constitucionais e os Poderes do Estado se movem ao longo de um espectro axial em que o aumento de um se faz à custa da diminuição do outro.

Em tempo de crise, em situação de insegurança, os indivíduos tendem a aceitar uma reavaliação das suas liberdades e garantias, numa espécie de *trade-off* que legitima a diminuição de certos direitos ou a aceitação de constrangimentos à sua acção em nome de uma segurança individual acrescida ⁽⁷¹⁾.

Os exemplos que se poderiam dar são muitos e variados e podem-se associar a aumentos da criminalidade – videovigilância, maior severidade das penas ou diminuição da idade a partir da qual se é considerado imputável – ou a novas ameaças como o terrorismo, este mais acompanhado do cortejo de medidas de restrição de liberdades e garantias e de circulação de pessoas, particularmente dos estrangeiros.

Nas últimas décadas assistiu-se a um conjunto de transformações políticas e sociais que alteraram significativamente a relação entre Segurança e Estado de Direito. Para uma visão compreensiva desta transformação é pertinente fazer uma cronologia dos factos ou, parafraseando Giddens, dos episódios mais marcantes deste *trade-off* entre direitos individuais e poderes do Estado ⁽⁷²⁾.

CRONOLOGIA DOS EPISÓDIOS MARCANTES DA RELAÇÃO SEGURANÇA -ESTADO DE DIREITO

1977 – O Relatório de Alain Peyrefitte, Réponses à la Violence.

O Relatório de Alain Peyrefitte (1977), *Réponses à la Violence*, constitui um ponto de referência essencial na análise da emergência e centralidade da problemática da segurança no discurso político, considerada essencialmente a partir do sentimento de insegurança, isto é, da apreciação subjectiva que os indivíduos fazem da segurança.

O Relatório elaborado pela Comissão presidida por Alain Peyrefitte, enquanto Ministro da Justiça - e que integrava nomes sonantes do pensamento político e sociológico francês, como Raymond Aron, Chombard de Lauwe, Denis Szabo e Jean Delumeau – para além da atenção prestada à pequena criminalidade patrimonial, então em aumento, centra-se essencialmente na delinquência urbana e nas perturbações da ordem social a ela associadas. Por arrasto, emerge a questão da integração da população imigrante ou sua descendente, considerada como tendo uma ligação forte ao questionamento da ordem pública e aumento das incivildades.

(71) Sobre este assunto e partindo de uma análise comparativa das relações segurança nacional (national security) e democracia parlamentar no Reino Unido, Austrália e Canadá, vide Lustgarten, Laurence, and Ian Leigh, 1994.

(72) Para Giddens, toda a vida social tem carácter episódico; considerar uma parte da vida social como um episódio permite concebê-la no seu todo como um conjunto de actos que formam uma sequência particular na qual podemos estabelecer o princípio e o fim; os episódios de grande envergadura são as sequências de mudanças identificáveis que se referem a mudanças das principais instituições de uma totalidade societal, in Giddens *The Constitution of Society*, 1984

Réponses à la Violence é ainda precursor da entrada no discurso político da noção do sentimento de insegurança, considerado como um elemento essencial à análise e combate da delinquência e da violência na sociedade urbana moderna: «*un sentiment d'insecurité générale est apparue*» e «*Pour suivre les tours et détours de la violence, nous avions besoins d'un fil conducteur. Nous l'avon trouvé dans le sentiment d'insecurité*» (Peyrefitte, 1977, vol. 1: 34 e 37).

A importância do sentimento de insegurança nas sociedades contemporâneas e o seu papel na relação Segurança *versus* Estado de Direito será abordada à frente. Retenha-se aqui, no entanto, que para muitos autores o Relatório de Alain Peyrefitte e a atenção dada à questão da ordem social teve particular influência na actual institucionalização da problemática securitária ⁽⁷³⁾.

Para uma melhor compreensão deste episódio retenha-se o facto de em toda a Europa e depois de décadas de uma estabilização em baixa, a criminalidade e a violência terem iniciado, a partir dos meados dos anos 60, um movimento ascendente muito rápido.

Este aumento da criminalidade, acompanhado de uma generalizada emergência do sentimento de insegurança, corresponde no tempo ao crescimento económico e à explosão do consumo, ao crescimento das cidades e à desagregação do tecido social urbano, à alteração dos modos de vida e, mais profundamente ainda, dos valores. Mudanças a que se associa um conjunto de indicadores de uma eventual crise das sociedades ocidentais, como o enfraquecimento e a desorganização das estruturas familiares, a pobreza e exclusão social e a toxicodependência.

O facto de o aumento da criminalidade se ter acentuado num período de grande prosperidade económica e de criação de emprego obriga a que se relativize a ideia de *crime e crise* formarem um par indissociável ⁽⁷⁴⁾. A leitura é certamente muito mais complexa e deve associar um conjunto amplo de variáveis que vão da exclusão social, à ausência de expectativas, à quebra de mecanismos informais de controlo social e particularmente à urbanização onde todos estes factores convergem e se potenciam.

Assim, se é verdade que a modernidade em termos de geografia humana se traduz na urbanização, a análise longitudinal da criminalidade evidencia as diferenças entre o crime rural e o crime urbano, sendo este mais elevado e essencialmente patrimonial (N. Lourenço e M. Lisboa, 1999). De igual modo, as incivildades, a delinquência juvenil e manifestações mais ou menos graves de perturbação da ordem social e de afrontamento da autoridade do Estado são manifestamente actos urbanos e mais fortemente associados à emergência do sentimento de insegurança.

A noção de *violência urbana* refere-se a este vasto conjunto de actos de graduação penal diferenciada – quando não estão fora da *alçada da lei* – e que atingindo certos patamares põem em causa a segurança e a qualidade de vida dos cidadãos e alimentam o sentimento de insegurança.

As cidades diluem-se no contexto de áreas metropolitanas multifuncionais geradoras de novas “geografias securitárias” (Body-Gendrot, 2001). Espaços de forte diferenciação social e cultural, marcadamente multiétnicos ⁽⁷⁵⁾ e multiculturais onde a riqueza e a exclusão social se *acotovelam*, as cidades apelam a novas formas de governança, nomeadamente quanto à segurança.

O conceito de cidade sustentável deverá assim abarcar na sua complexidade a dimensão de segurança, o que obriga a incluir políticas de combate à exclusão social, modelos e políticas de

(73) Veja-se S. Roché (1993). Sobre a problemática da securitização leia-se o trabalho colectivo dirigido por Laurent Mucchielli, 2008; abordando esta questão na óptica das políticas públicas veja-se Rescasens i Bruneti (2008).

(74) Vide N. Lourenço, M. Lisboa e G. Frias, 1998; vide também S. Roché, 1996.

(75) Sobre a segregação etno-racial e a sua dimensão espacial em contexto urbano, vide Jean -Louis Pan Ké Shon (2009) e Edmond Préteceille (2009).

urbanização, modelos de polícia e de policiamento ⁽⁷⁶⁾, forças de segurança preparadas para a manutenção da ordem e a gestão de conflitos decorrentes de grandes manifestações ou eventos de variada ordem ⁽⁷⁷⁾, políticas de integração da população imigrante e seus descendentes e um novo urbanismo, mais preocupado com a segurança e não espacialmente segregacionista ⁽⁷⁸⁾.

2000 – Criminalidade organizada transnacional

Em 2000, há a assumpção por parte dos vários governos em sede das Nações Unidas da importância e significado da criminalidade organizada e da criminalidade transnacional ⁽⁷⁹⁾.

Nenhum país pode hoje afirmar estar imune a influências exteriores. As ameaças circulam facilmente neste mundo global. As fronteiras ⁽⁸⁰⁾ são fáceis de transpor, não sendo novidade que na sociedade aberta actual o crime transnacional organizado aumentou rapidamente na última década. As organizações criminosas acabam por beneficiar do fraco controle dos Estados sobre as fronteiras e do fim das barreiras comerciais e de circulação de pessoas.

Nos *fora* internacionais há uma aceitação generalizada de que o crime organizado é uma ameaça real ao crescimento económico e à estabilidade política, sendo a criminalidade transnacional considerada como uma das mais graves ameaças às sociedades do séc. XXI ⁽⁸¹⁾.

A constatação deste facto associa-se com intensidade acrescida à ideia de que nenhum país poderá combater sozinho este tipo de crime. A combinação da corrupção, crime organizado e lavagem de dinheiro podem desestabilizar económica, social e politicamente um país e afectar as relações entre países ⁽⁸²⁾. Este facto é particularmente grave em Estados frágeis e com reduzida viabilidade económica.

Estes novos riscos afectam todos os países podendo por em causa a autoridade do próprio Estado. As sociedades complexas modernas não parecem capazes de por si só garantir aspectos essenciais da sua soberania perante a dimensão destas ameaças, enquanto novos actores supranacionais surgem na cena internacional mas preparados e com mais recursos para actuar em áreas até aqui reservadas ao Estados Nação.

A globalização emerge como a *driving force* deste processo, no qual o fim da Guerra Fria – simbolicamente referenciado pela queda do Muro de Berlim em 1989 – e a emergência de um mundo multipolar caracterizado por novas relações de força e pela desregulação da vida à escala internacional desempenham um papel significativo. Para Sandro Calvani (2000), a soberania dos Estados, no seu significado mais básico e elementar, está a ser redefinida pelas forças da

(76) Vide, José Oliveira, 2006; Maurice Chalom, 1998; Recasens i Bruneti, 2008; Sebastien Roché, 1993, 1996 e 2004; G. Fenech, 2001.

(77) Vide O. Fillieule e D. D. Porta (sous la Direction de), 2006.

(78) Neste sentido veja-se a decisão do Conselho da JAI, de 2001, que aprovou uma estratégia para a Europa, conhecida por CPTED "*Crime Prevention Through Environmental Design*".

(79) A diversidade de actores e de organizações dificultou a criação de um consenso para uma definição internacionalmente aceite de crime organizado. Em 1995, as Nações Unidas aceitaram como definição que crime organizado se refere "a uma organização que perdure no tempo, tenha uma hierarquia e que se envolva numa multiplicidade de crimes" enquanto "crime transnacional se refere a actividades criminais que envolvam mais do que país" adoptando uma definição em uso desde 1990, vide, UNDCP, 2002; a definição do Conselho da Europa é semelhante fixando no entanto em 3 o número de participantes e ser um crime passível de uma pena não inferior a três anos, vide *La Lute contre le Terrorisme* (2004).

(80) As fronteiras são fáceis de transpor ou não existem. O ciber crime tem uma importância crescente no quadro da criminalidade transnacional.

(81) "*We live in a world that is interconnected as never before - one in which groups and individuals interact more and more directly across frontiers, often without involving the State at all. This has its dangers, of course. Crime, narcotics, terrorism, disease, weapons - all these move back and forth faster and in greater number than in the past [...] We need to get (...) together on global issues - freedom from want, freedom from fear and the freedom of future generation to sustain their lives on this planet.*" Kofi A. Annan, in 2009 *State of the Future, Millenium Goal Report*

(82) Os crimes incluídos na definição de criminalidade transnacional são: lavagem de dinheiro, actividades terroristas, roubo de objectos de arte, actos contra a propriedade intelectual, tráfico de armas, sequestro de aviões, pirataria no mar, fraudes relacionadas com seguros, crimes informáticos, tráfico de pessoas, tráfico de órgão humanos, falências fraudulentas, corrupção.

globalização e da cooperação internacional alterando ao mesmo tempo a concepção de interesse nacional: “(...) *A global era requires global engagement. When we think at citizens’ freedom and security, there should be no contradiction between a local, national and an international approach. None of these distinctions are relevant or justifiable if they do not contribute to improve citizens’ security every day in every way. (...) Our globalised age does bring global responsibility*”.

A questão da criminalidade organizada transnacional aqui referida em breve síntese pressupõe dois últimos comentários. O primeiro refere-se ao quadro europeu e à sua especificidade. Grande espaço supranacional, assente na livre circulação de pessoas e bens, dotado de uma grande capacidade de atracção de população migrante, a União Europeia tem vindo a dotar-se de instrumentos que lhe permitam manter a segurança e a confiança dos seus cidadãos no funcionamento da sociedade democrática. Não cabendo no âmbito deste texto uma análise das políticas e da estratégia europeia de segurança, leia-se o interessante estudo de Rescasens i Bruneti sobre políticas públicas de segurança e o caso da Europa (2007), N. Lourenço (2008) para uma apresentação do sistema europeu de segurança, M. Anderson sobre a cooperação judiciária e policial europeia e J. Montain-Domenach sobre a constituição do espaço judiciário europeu.

O segundo comentário refere-se ao desajustamento da tradicional separação entre grande e pequena criminalidade, que durante anos foi a base de construção de políticas de prevenção e combate da criminalidade. Com efeito, importa reter que todos os estudos mostram como esta fronteira se esvanece na complexidade das malhas estabelecidas entre uma e outra. A investigação recente mostra, por exemplo, a relação entre crime organizado e terrorismo e entre este e formas de pequena criminalidade.

2001 - Ataque às Torres do World Trade Centre ou a invulnerabilidade rasgada

Para os Estados Unidos, o ataque bem sucedido da Al Qaeda às Torres do World Trade Centre representaram o fim do mito da inviolabilidade do seu território ou a *invulnerabilidade rasgada*, na expressão de Dominique David (2002).

Mas o ataque terrorista às Torres do World Trade Centre é bem mais do que isso, como os actos que se lhe seguiram vieram demonstrar. Depois de anos de Guerra Fria em que o instável equilíbrio dos blocos garantia a perenidade de uma ameaça conhecida, as sociedades e os seus cidadãos dão-se hoje conta que enfrentam uma ameaça à sua segurança que é difusa, global, deslocalizada e imprevisível.

Comentando o terrorismo Jihadista, Peter Baehr (2009) chama com pertinência a atenção para o facto de se estar a classificar – devido à “*inertia of our language*” – factos novos com designações antigas, como *islamofascista* ou *terrorismo totalitarista*. Ulrich Beck, numa leitura do 11 de Setembro, expressava a mesma dificuldade em classificar uma realidade nova e tão dramaticamente impactante na vida das sociedades modernas:

“September 11, 2001, will stand for many things in the history of humanity. Among these, no less for the failure, for the silence of language before such an event: “war,” “crime,” “enemy,” “victory” and “terror”—the terms melt in the mouth like rotten mushrooms. NATO summed up the alliance, but it is neither an attack from the outside, nor an attack of a sovereign state against another sovereign state. September 11th does not stand for a second Pearl Harbor. The attack was not directed toward the U.S. military machine, rather, toward innocent civilians. The act speaks the language of genocidal hate that knows “no negotiation,” “no dialogue,” “no compromises,” and lastly “no peace.”

Even the notion of "terrorist" is misleading in the end when talking about the novelty of the threat because it creates the illusion of a familiarity with motifs of national liberation movements that do not apply at all to the perpetrators of suicide and mass murder. What is simply inexplicable to the western observer is namely the way in which fanatical anti-modernism, anti-globalism and modern global thinking and acting are interrelated." (BECK, 2001)

A expressão "terrorismo metapolítico" de Michel Wieviorka (1997), apresentada aliás antes do 11 de Setembro, é uma importante contribuição para a análise deste novo terrorismo. Para Wieviorka está-se perante uma forma de violência terrorista que se caracteriza pelo seu distanciamento à política e em que "*l'engagement violent*" se refere acima de qualquer outra consideração a uma transcendência que não deve ser discutida ou negociada.

Desenvolvendo o pensamento de Michel Wieviorka, Xavier Crettiez (2008) define duas dimensões essenciais deste novo terrorismo e da perigosidade que esta nova ameaça representa para as sociedades democráticas e globais actuais. A um terrorismo político e anti Estado, contrapõe-se agora um terrorismo teológico e anti social, que renuncia à distinção entre alvos e vítimas – conceitos inerentes à guerra tradicional e mesmo ao terrorismo clássico – e visa a sociedade civil no seu todo, sobre a qual pretende exercer a sua "cólera pretensamente redentora". Descontextualizado e sem uma base territorial clara, mas somente uma "*quasi-territoriality*", na designação de Baehr (2009) – ao contrário do terrorismo clássico, que visava acabar com a exploração colonial ou expulsar um ocupante da sua terra - o terrorismo metapolítico Jihadista choca pelo absurdo da sua violência, desligada de objectivos realizáveis e sem enraizamento ideológico.

O terrorismo, nesta sua forma extrema e global, constitui hoje uma ameaça generalizada às sociedades democráticas, medida não apenas pelo número das suas vítimas e pela brutalidade das suas acções mas também pelas limitações e constrangimentos ao funcionamento das sociedades e à livre circulação das pessoas que a possibilidade da sua ocorrência acarreta.

SENTIMENTO DE INSEGURANÇA: DA CRISTALIZAÇÃO NO CRIME ÀS INCIVILIDADES

Referiu-se no início deste texto a centralidade da questão da insegurança nas sociedades contemporâneas e como o recrudescimento do sentimento de insegurança justifica, em Portugal e nos restantes países, que todos os actores políticos - dos partidos políticos ao governo, passando por grupos representativos dos cidadãos - chamem a si o discurso da insegurança⁽⁸³⁾.

No entanto, não parece pertinente centrar a emergência do sentimento de insegurança unicamente no crime ou reduzir a problemática da insegurança ao agravamento da criminalidade. É certo que a insegurança, medida através das taxas de criminalidade, aumentou, tal como é *real*⁽⁸⁴⁾ o medo do crime manifestado pelas pessoas, visível nos comportamentos cautelares e na afirmação de que se sentem inseguras, ou ainda, em casos extremos, substituindo-se ao Estado e desencadeando acções de justiça popular. Sem pretender minimizar a importância do aumento do número de crimes, é preciso procurar noutros factores - em combinação com o crime - a origem deste recrudescimento do sentimento de insegurança.

(83) O sentimento de insegurança pode ser definido como um conjunto de manifestações de inquietação, de perturbação ou de medo, quer individuais, quer colectivas, cristalizadas sobre o crime, vide N. Lourenço e M. Lisboa, 1996.

(84) Resultante de uma representação social do meio, o medo do crime é sempre *real* nos seus efeitos para os indivíduos que o sentem, independentemente de terem sido ou não vítimas ou intervenientes em actos de violência; as teorias sobre o medo irracional do crime, são por isso, irrelevantes neste contexto; sobre este assunto vide os trabalhos citados de N. Lourenço e M. Lisboa.

O significado social e político actual, da questão da insegurança surge assim como a resultante da combinação do aumento da criminalidade com um processo de selecção e construção social do crime como risco. Com efeito, apenas deste modo é explicável a centralidade da criminalidade relativamente a outros riscos que caracterizam a modernidade.

Em contexto urbano – ou essencialmente urbano, dada a porosidade do território e a diluição de fronteiras entre rural e cidade - as pessoas são confrontadas com um vasto conjunto de actos, não forçosamente associados ao crime ou a manifestações delinquentes, portanto fora de qualquer moldura penal, que *atropelam* o seu quotidiano. Correntemente designados por incivildades – a designação deve-se a Sebastien Roché (1996) - estes actos são contribuintes líquidos para emergência do sentimento de insegurança, embora menos visíveis nos estudos sobre insegurança que em regra assentam em inquéritos de vitimação.

A cristalização do sentimento de insegurança no crime é, assim, facilitada pela sua própria natureza: o crime afecta o indivíduo no seu corpo, nos seus haveres e na violação do seu domicílio, isto é, na sua privacidade. Na representação social dos indivíduos e da comunidade, o crime associa-se a outras formas de violência e às incivildades, emergindo como um desafio, um elemento perturbador da ordem instituída, isto é, com capacidade de pôr em risco os mecanismos quer informais quer institucionais de controle social.

Neste *ambiente* de ansiedade, de incerteza e insegurança, é significativo referir a perda de confiança na capacidade do Estado em assegurar um clima de segurança e de ordem social. Em Portugal, a desconfiança na eficácia das polícias era assumida por um grande número de indivíduos, o que se reflectia, aliás, na não denúncia de um número elevado de crimes⁽⁸⁵⁾. A esta desconfiança na eficácia das polícias acresce, também em Portugal, uma representação penalizadora dos tribunais frequentemente criticados pela sua morosidade⁽⁸⁶⁾.

SENTIMENTO DE INSEGURANÇA E AMEAÇAS AO ESTADO DE DIREITO OU O SÍNDROMA DO ESPECTRO AXIAL DIREITOS LIBERDADE E GARANTIAS

Disse-se no início que Segurança e Justiça definem entre si uma forte e intensa interdependência e que o equilíbrio assim estabelecido é essencial ao funcionamento da sociedade democrática.

Como corolário desta ideia, pretendeu-se mostrar que a insegurança, ou melhor dizendo, a emergência do sentimento de insegurança, ao minar a confiança dos cidadãos na capacidade do Estado de Direito em assegurar a sua segurança, pode contribuir activamente para a assumpção de ideologias securitárias e para a aceitação de quadros restritivos das liberdades democráticas. Ao favorecer a emergência de lógicas identitárias, o sentimento de insegurança associa-se frequentemente a comportamentos marcadamente xenófobos e à proposição de políticas restritivas de imigração.

Assim, a imagem de *trade-off* que traduz o equilíbrio entre Direitos dos Cidadãos e Poderes do Estado constitui um elemento de análise interessante em épocas vivenciadas pelos indivíduos como de insegurança, como a presente.

(85) São infelizmente escassos em Portugal os Inquéritos de Vitimação, assim e recorrendo ao de 1992: 76% dos inquiridos declarava falta de confiança nas polícias ou porque estas *não se iriam interessar* na solução dos crimes participados ou porque *nada poderiam fazer*. Para uma leitura crítica dos inquéritos de vitimação em Portugal e dos seus resultados, vide C. Machado, 2004.

(86) Vide, Boaventura Sousa Santos, 1996.

As sociedades urbanas, multiétnicas, multiculturais e complexas libertaram o homem do controlo social que caracterizava a sociedade tradicional de há um século atrás, abrindo novas oportunidades em todos os domínios e nomeadamente do desvio à norma. A sociedade actual concede aos indivíduos – e aos grupos sociais – uma capacidade acrescida de interpretar os sistemas normativos, sendo de uma grande tolerância à emergência de *subculturas*, portadoras dos seus valores e códigos de conduta que se podem definir em oposição aos valores dominantes na sociedade.

Neste contexto, o Estado tem uma menor capacidade de *pacificar* a sociedade e de impor a ordem social. Daí que as políticas de prevenção e de combate do crime nem sempre atinjam os objectivos propostos, por falta de adequação à sociedade urbana ou porque a origem dos problemas extravasa a mera dimensão policial. A leitura de muitos estudos disponíveis, infelizmente não sobre a realidade portuguesa, mostra o descontentamento das polícias perante esta situação: “*Le fait est que le sentiment est maintenant bien ancré chez les policiers de n’être devenus que les boucs émissaires*”. Embora os mesmos estudos mostrem no reverso da medalha um sinal igual de igual sentido: “*Il semble parfois qu’une sorte de guerre larvée sans nom oppose certains jeunes gens et la police qui n’est que le reflet d’autres conflits*” (Fenech, 2001:79).

A globalização e as tecnologias de informação ampliaram este quadro e deram-lhe uma complexidade acrescida, interconectando incivildades, delinquências, perturbações da ordem, pequena e grande criminalidade, criminalidade nacional e criminalidade transnacional dando origem realidades muito dinâmicas e de difícil controle.

Como explicar esta acrescida e renovada preocupação pela segurança, que vai em sentido contrário às teses de Elias e Lipovetsky?

A tese de humanização dos comportamentos de Norbert Elias, apresentada *O Processo Civilizacional*, na década de 30 do séc. XX, foi precursora nesta visão das grandes transformações da sociedade ocidental. Para Elias, o ocidente teria lentamente passado da sociedade onde a belicosidade e a violência contra os outros se desenrolava livremente para sociedades onde as pulsões agressivas são refreadas porque incompatíveis com a forte diferenciação social e o monopólio do Estado do exercício da força. O uso individual da força deixava assim de se justificar: “não sendo necessária, nem útil, nem mesmo possível” (Elias, 1975: 195)

Considerando o modelo de Elias demasiado funcionalista e enfermando de uma visão objectivista e utilitarista, G. Lipovetsky propõe um modelo explicativo mais complexo, associando ao papel desempenhado pelo Estado moderno – centralizador e dotado de um burocracia eficiente – a emergência do mercado. Para Lipovetsky (1983: 217) é esta associação que “de uma maneira convergente e indissociável, contribuiu para a emergência de uma nova lógica social, de um novo significado das relações entre os homens, tornando inelutável, no tempo longo, o declínio da violência privada”.

Para Norbert Elias e para Gilles Lipovetsky – como aliás para Alexis de Tocqueville – o aparecimento de uma nova racionalidade económica, o desenvolvimento de esferas de acção privadas e a sua integração em quadros societários mais vastos, gerou o indivíduo atomizado e centrado na busca do seu interesse privado favorecendo o aparecimento de um Estado protector e vigilante e o aumento constante da força pública (Lipovetsky, 1983: 219).

Num texto do início da década de 90, escrevi que a democraticidade e a conquista do direito à segurança contribuíram para a diminuição dos limites de tolerância à violência em todas as diminuições do social, realidade expressa, aliás, claramente na extensão do significado do termo violência. Mantendo esta afirmação, pelo menos no contexto das sociedades ocidentais desenvolvidas, como explicar a pertinência da questão colocada acima?

Na altura e parafraseando Durkheim afirmava que se estava perante o que designei de síndrome da insatisfação relativa, isto é, quanto menor for a violência maior será a intolerância à violência e consequentemente maior o sentimento de insegurança. Será pertinente manter esta afirmação? Num interessante ensaio de título sugestivo *L’Insecurité Sociale. Qu’est-ce qu’être protégé?*, Robert Castel (2003 : 6) colocava a questão deste modo: “*Il faut en convenir: alors que les formes les plus massives de la violence et de la déchéance sociale ont été largement jugulés, le souci de la sécurité est bien une préoccupation populaire, au sens fort du terme* ».

Eric Hobsbawm, no seu livro *Globalisation, Democracy and Terrorism* (2007), aborda a ligação entre insegurança e Estado de Direito, de um modo particularmente acutilante. No capítulo sugestivamente designado por *Public Order in an Age of Violence* aponta duas razões essenciais para a actual situação. A primeira, refere-se a termos entrado numa época que é o reverso do defendido por Norbert Elias em *O Processo Civilizacional*. A sociedade actual deixou de ser menos violenta e é menos polida, o que justifica o aumento das incivilidades. A segunda refere-se ao fim do Estado Nação, em que se basearam as sociedades europeias nos últimos 3 séculos, por força da globalização. O Estado vem perdendo progressivamente o monopólio da força e a legitimidade de impor a ordem, por meios violentos se for caso disso, é questionada.

Numa obra notável sobre o terrorismo, *Terror and Consent* (2008: 245), Philip Bobbit refere com pertinência a necessidade de um Estado forte como précondição para o funcionamento das Sociedades democráticas:

“Paradoxical as it may seem, a strong state is the precondition for individual liberty. We can go about business only because we are confident that we are adequately protected by the government. In countries where government has crumbled or been smashed ... life reverts to anarchy. People who are afraid to venture out of fortified homes are not free, whatever their abstract legal and political rights may be”.

Por paradoxal que possa parecer – se a tese aqui ensaiada estiver correcta – segurança, sentimento de insegurança e Estado de Direito são vértices de um mesmo triângulo em permanente construção e desconstrução, na busca de um equilíbrio forçosamente instável. O sentimento de insegurança releva mais de uma expectativa elevada de segurança não satisfeita – daí a variação da sua definição no tempo histórico - do que de uma vitimação concretizada. De igual modo, ser protegido é também aceitar a diminuição de uma parte da sua segurança, resultante da entrega a outrem – ao Estado de Direito! - do direito individual a se autoproteger.

A resposta a este desafio passa pela definição de novos quadros de actuação, num processo legitimador das expectativas dos cidadãos, numa concepção da segurança centrada na pessoa humana e não no Estado. Mas passa também por um Estado forte e legitimado capaz de respeitar as expectativas dos seus cidadãos.

Bibliografia citada

- Anderson, Malcolm (2004), *Intérêts et Perspectives d’une Coopération Policière et Judiciaire Européenne*, in, Sébastien Roché (sous la direction), *Réformer la Police et la Sécurité. Les Nouvelles Tendances en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, Odile Jacob.
- Baehr, Peter (2009) *The Novelty of Jihadist Terror*, *Social Science and Modern Society*, vol. 46, nº 3.
- Beck, Ulrich (2001), *The Silence of Words and Political Dynamics in the World Risk Society* (publicação em suporte informático).

- Bobbit, Philip (2008), *Terror and Consent. The Wars for the Twenty-First Century*, New York, Penguin Books.
- Body-Gendrot, Sophie (1993), *Ville et Violence. L'Irruption de Nouveaux Acteurs*, Paris, PUF.
- Body-Gendrot, Sophie (2001), *Les Villes. La fin de la Violence*, Paris, PUF.
- Calvani, Sandro (2000), *The Effect of the "Dark Side of the Globalisation" on Citizens' Freedom and Security*, Bangkok, UNDCP Regional Centre for East Asia and the Pacific.
- Castel, Robert (2003), *L'Insécurité Sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris, Seuil.
- Chalom, Maurice, 1998, *Le Policier et le Citoyen. Pour une Police de la Proximité*, Montréal, Liber.
- Crettiez, Xavier (2008), *Les Formes de la Violence*, Paris, La Découverte.
- David, Dominique, 2002, *Securité. L'Après New York*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Fenech, Georges (2001), *Tolérance Zéro. En finir avec la criminalité et les violences urbaines*, Paris, Grasset.
- Fillieule, Olivier et Porta, Donatella Della, 2006, *Police et Manifestants. Maintien de l'Ordre et Gestion des Conflits*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press.
- Lourenço, Nelson e Lisboa, Manuel, 1992, *Representações da Violência*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários.
- Lourenço, Nelson e Lisboa, Manuel, 1996 *Violência, Criminalidade e Sentimentos de Insegurança*, *Textos*, Centro de Estudos Judiciários, nº 2 (91-92/ 92-93): 45-64.
- Lourenço, Nelson; Lisboa, Manuel e Frias, Graça, 1998, *Crime e insegurança: delinquência urbana e exclusão social*, in *SUBJUDICE, Justiça e Sociedade*, Julho, nº 13.
- Lourenço, Nelson e Lisboa, Manuel, 1999, *Dez Anos de Crime em Portugal. Análise Longitudinal da Criminalidade (1983-1993)*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários.
- Lourenço, Nelson, 2001, *Equity, Human Security and Environment: Key Elements of Sustainable Development*, *COASTIN Newsletter*, nº 2, Goa, TERI.
- Lourenço, Nelson (2008), *A Densificação do Conceito de Segurança Interna. Para uma Governança da Segurança*, Belo Horizonte, in *Actas do I Seminário Internacional Qualidade da Actuação do Sistema de Defesa Social*.
- Lourenço, Nelson; Cabral, C. C.; Machado, P.; Duque, J. (2006), *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna. Relatório Final – Modelo e Cenários*, Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais – Universidade Nova de Lisboa.
- *La Lutte contre le Terrorisme. Les normes du Conseil de l'Europe* (2004), Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe
- Lustgarten, Laurence, and Ian Leigh 1994, *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. Oxford, UK, Clarendon Press.
- Machado, Carla (2004), *Crime e Insegurança. Discursos do Medo, Imagens do Outro*, Lisboa, Editorial Notícias.
- Montain-Domenach, Jacqueline (2004), *La Constitution de l'Espace Judiciaire Européen*, in, Sébastien Roché (sous la direction), *Réformer la Police et la Sécurité. Les Nouvelles Tendances en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, Odile Jacob.
- Oliveira, José F. (2006), *As Políticas de Segurança e os Modelos de Proximidade. A Emergência do Policiamento de Proximidade*, Lisboa, Almedina.

