REVISTA de Direito e Segurança

Ano VII | Número 13
Janeiro | Junho de 2019

DIRETOR
JORGE BACELAR GOUVEIA

DIRETORES-ADJUNTOS
ANTÓNIO DUARTE AMARO
FRANCISCO PROENÇA GARCIA
LUÍS SALGADO DE MATOS
NELSON LOURENÇO
PEDRO CLEMENTE
RUI PEREIRA

INSTITUTO DIREITO E SEGURANÇA

FICHA TÉCNICA

RDeS – Revista de Direito e Segurança n.º 13

Propriedade e Sede
IDeS – Instituto de Direito e Segurança
www.ides.pt/rdes
E-mail: ides@sapo.pt

Periodicidade
Semestral

Indexador:
www.latindex.org (catálogo)

Depósito Legal
368113/13

ISSN
2182-8970 (em linha)

REVISTA de Direito e Segurança

Ano VII | Número 13
Janeiro | Junho de 2019

DIRETOR
JORGE BACELAR GOUVEIA

DIRETORES-ADJUNTOS
ANTÓNIO DUARTE AMARO
FRANCISCO PROENÇA GARCIA
LUÍS SALGADO DE MATOS
NELSON LOURENÇO
PEDRO CLEMENTE
RUI PEREIRA

INSTITUTO DIREITO E SEGURANÇA

Índice Geral

I – DOUTRINA

Armindo Nhanombe
A Segurança: Dever do Estado (Contrato Social) 7

Jorge Vilares Cabana, Lucília de Jesus Mendes da Silva, Ricardo Filipe da Silva Cortinhas, Ricardo Jorge Parcelas Araújo e Silva
Sistemas de segurança coletiva e a Política Comum de Segurança e Defesa na União Europeia. 51

Mariana Gomes Machado
Netshaming – A proteção jurídico-penal da intimidade da vida privada na Internet (Lei n.º 44/2018, de 9 de agosto) 97

Miguel Ganga
A Segurança como Função do Estado em Angola. 121

Nelson Macedo da Cruz
The indirect methods on tax crime investigation of illicit proceeds. 167

Paulo Silvério
Da responsabilidade de proteger: breves reflexões sobre um modelo integrado de intervenção das Nações Unidas. 191

II – ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

VII CONSEDE – Congresso Internacional Segurança e Democracia. 229

Normas Técnicas da Revista de Direito e Segurança. 235

I – DOUTRINA

A Segurança: Dever do Estado (Contrato Social)[1]

The Security: State Duty (Social Contract)

ARMINDO NHANOMBE[2]

Resumo: A Segurança como dever do Estado remete-nos ao contrato Social, no qual o indivíduo delega os seus poderes há um organismo legitimado durante o sufrágio universal, direto, igual, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes que possam cuidar dos seus direitos fundamentais. A segurança consta como um dos direitos fundamentais tanto na Constituição Moçambicana como a nível da Carta das Nações Unidas e outras Constituições em direito comparado. Estudar este conceito de Segurança e aferir a sua aplicabilidade na Constituição Moçambicana é a finalidade deste trabalho que se apoia no contrato social que o Cidadão estabelece com o Estado. Pelo que passaremos em revista o conceito e as várias dimensões da Segurança, aplicado à realidade Moçambicana, tentando mostrar como o cidadão pode fiscalizar e exigir que o seu direito a Segurança seja reposto quando se sentir lesado.

Palavras-chaves: *Segurança, dever, contrato social, Constituição, Estado, Cidadão.*

Abstract: The security is the government issue. This leads to us a social contract in which the citizen gives power to a legal organisation the universal right,secret and periodic one in order to choose his representants that will take care of the main rights. Ths security is one of the basic rights in mozambican constitution such as on the united nations letter. Studying security concept and analyse its application in Mozambique constitution is the aim of this job that is based on

---

[1] Trabalho apresentado como requisito para aprovação na Disciplina de Direito Constitucional, no ano lectivo de 2017/2018, no Curso de Doutoramento em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

[2] Doutorando em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

citizen social contract with the government. Observing the mozambican reality,we are trying to show through this work that the citizen has the right of rescue the security when he feels the right to complain about it.

Key words: security, duty, social contract,state/ government, citizen.

Introdução

O artigo intilula-se *Segurança: dever do Estado (contrato social)*.

Neste sentido, procuraremos perceber o papel do Estado na Segurança do indivíduo. Sendo que partiremos da etimologia da segurança perpassando pelas três vertentes da Segurança (tradicional, abrangente e crítica), tendo, também, em conta os tipos de segurança colocando como centro o ser humano, dito de outra maneira tendo o ponto forte a segurança humana.

A segurança deve ser encarada como o dever do Estado na garantia da Segurança Humana. Hobbes diz que é preciso transferir a segurança individual para ao Estado. O Estado é que deve garantir a segurança dos cidadãos. Este pensamento de Hobbes é partilhado pelos outros contratualistas como são os casos de Locke e Rousseau que falam da necessidade de se estabelecer um contrato social entre o Estado e os Cidadãos. A Segurança Nacional enquadra-se num Estado e até podemos acrescentar num Estado Democrático. Procuraremos ao longo deste trabalho verificar como esta segurança se concretiza na constituição Moçambicana. Todavia, a Segurança Nacional sempre foi entendida como actividade militar e não como Segurança Nacional propriamente dita como políticas do Estado mais amplo. Melhor dito, não há clareza entre a distinção da defesa nacional e segurança nacional da segurança. Estas duas realidades constituem aquilo que podemos chamar de Segurança interna. Infelizmente, a defesa nacional continua sendo vista como sendo a ação última do estado. Assim, a constituição Moçambicana de 1990 ressalva que é dever do estado garantir a segurança do cidadão como se pode ler no artigo 59, n.º 1: "Na República de Moçambique, todos têm direito à segurança, e

ninguém pode ser preso e submetido a julgamento senão nos termos da lei"[3].

O dever do estado na segurança do cidadão leva-nos ao contratualismo. É um contrato que se estabelece entre o cidadão e o Estado. Nisso os contratualistas alegam que o Estado é a único organismo revestido de poder para garantir a segurança aos cidadãos. Esta legitimação acontece sobretudo no estado democrático quando os cidadãos através do seu voto elegem o seu governo. É sobre esta temática do dever do Estado na garantia da Segurança que o nosso trabalho irá debruçar-se.

1.1. Problema

A segurança no sentido mais amplo, englobando a defesa nacional e segurança são fundamentais para garantia e estabilidade da segurança de um país. Estes contribuem para a criação da liberdade. Olhando o conceito de segurança desde a sua etimologia passando pela sua evolução e a sua aplicação na Constituição Moçambicana até aos nossos dias, que avaliação se pode fazer?

1.2. Hipótese

Quando se pensa na Segurança Nacional, ocorre-nos logo a Segurança Militar

Os estudos de Segurança ajudaram a melhorar e ampliar o conceito de Segurança

1.3. Justificativa

A segurança é um dos direitos fundamentais da vida. Sem segurança, tudo torna-se um caos. Mas, do que nunca, o mundo é dilacerado

[3] Cfr. n.º 1 do art.º 59 da CRM.

por catástrofes e diante de muitas ameaças, precisamos de reflectir no conceito da segurança, sobretudo da Segurança Nacional, tendo como enfoque o papel do Estado na Garantia da Segurança Humana. A escolha deste tema de segurança deve-se ao facto de ser um tema candente e que tem merecido muito debate. Percebendo este tema, percebo melhor a questão da Segurança Nacional e o dever do Estado na garantia da segurança humana e os abusos que por vezes este infringe.

1.4. Objectivos

a) Geral

Debruçar sobre o dever do Estado na garantia da Segurança Humana

b) Específicos

– Estudar o conceito da segurança
– Analisar a Segurança nacional na constituição Moçambicana
– Equacionar os instrumento ao dispôr do cidadão para exigir o direito de segurança

1.5. Metodologia

Usaremos o método analítico descritivo, recorrendo a bibliografia existente.

2. Teoria da Segurança: etimologia e história do conceito

A segurança não só é um valor como é um direito fundamental. Se é verdade que o direito à vida é um dos direitos fundamentais do homem, não é menos verdade que o direito à segurança é um direito fundamental como reza a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que diz o seguinte no seu Artigo 3.º: "Todo o indivíduo tem direito à

vida, à liberdade e à segurança pessoal"[4]. Conforme vemos, a questão da segurança foi e é, desde há muito, a preocupação da humanidade. As Nações Unidas representam os valores da humanidade, que clama pela Segurança.

Várias são e foram as tentativas de definição da Segurança. É o que nos mostra a revisão da literatura que fizemos, como podemos constatar a seguir:

> "Segundo Couto, segurança "[…] exprime a efetiva carência de perigo, quando não existem […] as causas dele […] é um estado instável, dependente não só de decisões próprias, mas também das decisões dos outros ou da confluência de circunstâncias variáveis […]" (1988, p.38). Já seguridade "[…] exprime a tranquilidade de espírito, nascida da confiança que se tem […] de que não há perigo […]" (Ibidem). Segundo Bispo, segurança "[…] é simultaneamente um estado e um processo. Um estado, de natureza psicológica e também objetiva, que se traduz em confiança, em capacidade de afirmação, em garantia de proteção e que proporciona um sentimento de não ser interferido, de descanso e tranquilidade" (1999, p.48). Este conceito congrega os dois primeiros, servindo melhor à nossa investigação os teorizados por Couto"[5].

Esta revisão da literatura que nos traz José Bernardino Moutinho pode completar-se com a que Luís Salgado Matos nos apresenta. Ambos convergem no facto de a segurança implicar tranquilidade e, acima de tudo, cria um estado de confiança no indivíduo, procurando livrá-lo de preocupações. A Segurança é uma *cura*. É a ausência de preocupações.

Luís Salgado Matos, no seu trabalho intitulado *Segurança,* diz-nos que: "(…) a palavra 'segurança' tem origem no latim, língua na qual significa "sem preocupações", e cuja etimologia sugere o sentido "afastar-se do cuidado" (sine+cure). A etimologia dá-nos um bom conselho de ação política, mas deixa-nos na dúvida sobre o

---

[4] Cfr. Art. 3 da DUDH.

[5] Francisco Xavier Ferreira de Sousa, *Os Novos Desafios de Segurança do Norte de África,* Cadernos do IESM , 2014, p. 10.

seu objetivo[6]. Deste ponto de vista, podemos ver que quem está em segurança vive tranquilo, pois está sem preocupações. De modo que quando esta segurança é posta em causa, emerge uma preocupação diante do homem. O nosso autor para argumentar a sua tese recorre a São Tomás de Aquino, vejamos o que ele nos diz: "na definição mais comum, a segurança está referida a "um mal a evitar" (Aquino, século XIII, 1ª parte da 2ª parte, questão 40, art. 8.º) – por isso segurança é a ausência de risco, a previsibilidade, a certeza quanto ao futuro"[7]. Não é por acaso que a preocupação pela segurança, nos últimos tempos, se tem revelado fundamental, pois, a cada dia que passa, sente-se que o mundo está a correr riscos, a todos os níveis e, de modo particular, no tema que nos propusemos tratar, sobre a ingerência humanitária. É nesta onda de preocupação pela segurança que o grosso dos Estados, no final da Segunda Guerra Mundial, e após o falhanço da Sociedade das Nações, decidiram criar a Organização das Nações Unidas, constituída formalmente, pelos representantes das Nações reunidas em São Francisco, a 26 de junho de 1945, que assinaram a Carta das Nações Unidas, após o encerramento da respetiva Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, entrando em vigor a 24 de outubro daquele ano. E já no primeiro artigo se deixa bem claro a preocupação das Nações pela Segurança, ao estipular os objetivos da Nações Unidas como a seguir transcrevemos:

> "Manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim: tomar medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer rutura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz"[8].

---

[6] Luís Salgado de Matos, *Segurança*, 2005, p. 1. Disponível em: http://www.ifilnova.pt/file/pdf.

[7] Luís Salgado de Matos, *Segurança*…, cit., p. 1

[8] Cfr. Art. 1 da DUDH

Esta preocupação pela Segurança fez com que o Direito Internacional tivesse várias ramificações, mas, acima de tudo, foram sendo criadas legislações e incorporado nas constituições para responder às várias situações, como é o caso da Constituição Moçambicana.

Embora as interpretações realistas tenham jogado uma fundamental no conceito de segurança, hoje afiguram-se limitadas e desenquadradas da realidade como bem afirma o grupo de Reflexão estratégica sobre a Segurança no seu livro de Estratégia de segurança Nacional: Portugal Horizonte 2030 liderado por Nelson Lourenço e Agostinho Costa:

> "as interpretações centradas na teoria realistadas relações internacionais – que restringem a segurança nacional à defesa das fronteiras e a integridade do território contra as ameaças externas e a uma dimensão interna centrada na salvaguarda da ordem e da tranquilidade públicas afiguram-se limitadoras e desenquadradas da realidade vigente"[9].

Por outras palavras, há hoje toda tentativa de desconstruir e construir o conceito tendo em conta qua a visão realista afigura-se desenquadrada, tendo em quanto que este conceito de tende a ser mais abrangente com a seguir veremos quando formos a falar das três vertentes da Segurança. Mas corroborar esta afirmação chamo de novo o Grupo de Reflexão de Estratégia de Segurança e agora citando um dos coordenadores Nelson Lourenço quando afirma:

> "o conceito de segurança passou a assumir uma outra dimensão, mais alargada, comportando três áreas: a área social, onde a harmonia significa partilha de pertenças ou a ausência do medo; a área funcional, segundo a qual significa obter um padrão de vida sustentável ou a ausência da necessidade; e a área ecológica, traduzida na garantia de um habitat confortável e no acesso aos recursos naturais"[10].

---

[9] Nelson Lourenço; Agostinho Costa, *Estratégia de Segurança Nacional: Portugal Horizonte 2030*, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 27.

[10] Nelson Lourenço; Agostinho Costa, *Estratégia*..., cit., pp. 27-28.

Todavia, há que ressalvar que o conceito de Segurança encontra a sua génese nas Relações Internacionais e logo sofre as metamorfoses do contexto internacional. Nisso *jogou* muito o papel do realismo. Como afirma Alencar citando Buzan no trabalho de Tanno:

> "Após a segunda Guerra Mundial a visão realista se firmou como a principal teoria da disciplina de Relações Internacionais. Este período gerava análises principalmente sobre o cenário internacional anárquico e a busca constante dos Estados de aumentarem seu poder no sistema internacional. Porém, a teoria realista não conseguiu prever o fim da Guerra Fria, e isso gerou por consequência muitas críticas e questionamentos a esta visão. Estas críticas atingiram os estudos de segurança internacional, o que incentivou a criação de novas teorias na área. Tais debates visavam definir novos significados para o conceito de segurança, que já eram utilizados nas relações internacionais. Buscavam ir além de conceitos realistas; já que o realismo associava segurança principalmente em torno de questões militares e estratégicas"[11].

Outro elemento a ter conta é a contribuição da Escola de Copenhaga na teoria da segurança: "O início de seus trabalhos vincula-se tanto ao debate académico da área dos anos 80, quanto aos anseios de repensar a inserção do continente europeu na ordem internacional no pós-Guerra Fria"[12].

As políticas americanas de Ronald Reagan, aliadas à Guerra Fria, criam condições para uma reflexão sobre a nova ordem internacional e, de modo particular, a inserção do próprio continente europeu diante de toda conjuntura mundial. Aliás, a escola de Copenhaga é acusada de estar voltada para a Europa, neste caso de ser ocidentalizada. Tal se justifica pelo facto de todas as atenções e transformações estarem a ser operadas na Europa, sendo preciso repensar o mundo a partir dum contexto concreto e neste caso, como já afirmámos, através da teoria do realismo. Mas de que nunca há que enaltecer o papel de

---

[11] Grace Tamo, *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*, 2003, p. 48. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1TAMO, Grace/v25n1a02.pdf.

[12] Grace Tamo, *A Contribuição*…, cit., p. 48.

Portugal e se me permite ouso chamar de Escola de Escola Portuguesa nesta batalha do alargamento do conceito de segurança com vista a sua operacionalização e se quisermos ser mais específicos no ensino e na investigação. São exemplos disso a criação de Cursos de Direito a Segurança, como elenca o Professor Jorge Bacelar no seu recente livro intitulado Direito da Segurança: cidadania, Soberania e Cosmopolitismo, a saber:

> "– a Faculdade de Direito da universidade Nova de Lisboa, que conta com dois cursos nesta área: um Mestrado em direito e segurança e um Doutoramento em Direito e Segurança;
>
> – a Faculdade de Direito da Universidade do Porto, com um curso e mestrado em Criminologia;
>
> – a Universidade Lusíada de Lisboa, com um curso de políticas de segurança e um mestrado em segurança e justiça;
>
> – a Universidade Lusófona, com um curso de políticas de segurança;
>
> – As escolas superiores dos ramos das forças Armadas – a Academia Militar, a Escola Naval e a Academia da Força Aérea – com cursos de mestrado integrado na área das Ciências Militares, com diversas especialidades;
>
> – O Instituto Universitário Militar, com mestrados e cursos de formação em áreas das Ciências Militares;
>
> – O Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna, com mestrado em Ciências Policiais"[13].

Mas, também não se pode colocar de lado o Grupo de Reflexão de Estratégia de Segurança que publicou o livro que temos vindo a citar intitulado Estratégia de Segurança Nacional: Portugal Horizonte 2030 cujo objetivo é estimular debate sobre assuntos de Segurança, centrados na sua dimensão estratégica e influenciar as políticas públicas. Por outro lado, seria injustiça e de algum modo desonestidade académica não citar alguns nomes sonantes e impulsionadores da Escola Portuguesa de Direito a Segurança como os casos de Jorge Bacelar,

---

[13] Jorge Bacelar Gouveia, *Direito da Segurança: Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo,* Almedina, Coimbra, 2018, p. 134.

Nelson Lourenço, Luís Salgado Matos, Agostinho Costa entre outros. Esta ressalva histórica visa mostrar o quão este conceito de Segurança tem despertado atenção na academia. Tendo-se tornado objeto de pesquisa, interdisciplinar e até auxiliar há outros cursos e ramos. Sendo assim, interessa-nos olhar como está sendo deito este processo da desconstrução e construção do conceito de Segurança.

Nisto houve, se assim podemos dizer, uma (des)construção do conceito de Segurança, olhando para três vertentes teóricas. É o que a seguir fazemos.

2.1. A (des)construção do conceito de segurança: as três vertentes teóricas

Embora o conceito de desconstrução tenha surgido pela primeira vez na introdução a tradução de Edmund Husserl em 1992 no seu trabalho "Origem da Geometria", foi elaborado Por Jacques Derrida, como uma crítica de pressupostos dos conceitos Filosóficos. E se quisermos ir mais a fundo podemos dizer que os paradigmas de Karl Popper não são outra coisa senão um processo que a ciência deve ser sujeita para poder evoluir. Ou por outra, temos que ter coragem de contrariar ou usando a própria expressão de Popper falsear o conhecimento para poder chegar a verdade. Mas, estas palavras de Popper não constituem novidade pois, de algum modo Descartes com a sua dúvida metódica já tinha dito algo parecido, quando afirma que é preciso duvidar para chegar-se a verdade. Sem esquecer de Gaston Bachelard que a propósito afirmou que o verdadeiro conhecimento só começa quando somos capazes de sair de um conhecimento preliminar feito de senso comum, preconceitos e outros para o racionalismo, ao que ele apelidou de novo espírito científico.

Assim sendo, segundo Ana Brandão, a (des)construção do conceito da segurança move-se, sobretudo, em passar duma visão somente militar para uma visão mais abrangente:

> "Tradicionalmente, o estudo sobre questões de segurança incidia sobre as dimensões político-militar e estadual. No pós-Guerra Fria,

> afirma-se, crescentemente, a investigação sobre as dimensões não-militar e global da segurança, num contexto de profunda mudança da sociedade internacional que estimula a reflexão sobre a segurança como conceito, como disciplina e como política. Habituados a equacionar o termo 'segurança' com 'militar', 'defesa' e 'Estado', somos hoje confrontados com realidades e com propostas teóricas que desafiam essa forma de pensar"[14].

De facto, a ideia que existe sempre quando se fala da segurança é aliar questões militares, defesa com Estado. De tal modo esta perceção mereceu uma enorme reflexão, é necessário desconstruir para fazer-se uma construção. Aliás, o avanço da ciência deve-se a desconstrução e à construção. Nesse sentido, o conceito de segurança mereceu uma vertente tradicionalista, abrangente e crítica. Este trabalho não poderia passar-lhe por cima sem invocar estes três conceitos para a discursão da teoria de segurança. Estas três vertentes assentam em três áreas: Social, Funcional e Ecológica como podemos aferir nesta citação:

> "o conceito de segurança passou a assumir uma outra dimensão, mais alargada, comportando três áreas: a área social, onde a harmonia significa partilha de pertenças ou a ausência do medo; a área funcional, segundo a qual significa obter um padrão de vida sustentável ou a ausência da necessidade; e a área ecológica, traduzida na garantia de um habitat confortável e no acesso aos recursos naturais[15]".

Tentaremos apresentar, a seguir, como estas três vertentes foram abordadas.

2.1.1. A tradicionalista

Como a própria palavra diz, tradicionalista é tudo que tem a ver com o tradicional. Aliás, afirmamos acima que os estudos de segurança

---

[14] Ana Paula Brandão, *Segurança: um conceito contestado em debate*, 2016, p. 1 Disponível em: http://www.google.co.mz/url?url=http://www.fd.unl.pt/docentes_docs

[15] Nelson Lourenço; Agostinho Costa, *Estratégia* …, cit. pp. 27-28

foram no início e durante muito tempo como aqueles que dizem respeito a questões militares e que o Estado era a única identidade que dizia respeito todas as questões relacionadas com a segurança, pois, os militares são aquelas forças de que os Estados dispõem para garantir a segurança dos cidadãos. Cristina Montalvão Sacramento encontra na vertente tradicional um ato ofensivo que coloca em causa a sobrevivência do Estado, daí que não se pode dissociar a segurança do indivíduo com a própria segurança do Estado[16]. Esta constatação de Sacramento alia-se com aquilo que Alencar diz citando Rudzit (2005), ao afirmar que a visão tradicional nunca se dissociou dos conceitos de poder e paz, quando se faz um debate sobre os Estudos de Segurança Internacional.

> "Os ESI (Estudos de Segurança Internacional) passaram por diferentes momentos e debates ao longo dos anos. O debate teórico de segurança internacional era tradicionalmente baseado em conceitos de poder e paz, principalmente nas décadas de 70 e 80. A temática de poder são análises baseadas principalmente na teoria realista, dos quais importantes autores da área são Kenneth Waltz (1924), Hans Morgenthau (1904), Redley Bull (1932), entre outros. As contribuições realistas para o debate de segurança tratam essas questões de poder como a segurança dos Estados num sistema internacional anárquico. Kenneth Waltz (1979) no livro Theory of International Politics aborda como é possível mensurar poder. De acordo com Metternich (1773) e Bismarck (1815) poder era definido de acordo com as capacidades dos Estados, contudo estudos contemporâneos de políticas internacionais avançam essa definição a partir de novas condições "[17].

Era de esperar que esta vertente tradicional tivesse a influência da teoria realista, pois a teoria realista pretende ser objetiva, pragmática e empírica. Esta teoria tem como centro o Estado, que deve garantir, através das suas forças militares, a segurança. Lembremos que os

---

[16] Cristina Montalvão Sacramento, *Política e Segurança: Novas Configurações do Poder,* Univiverdade Nova de lisboa, 2009, p. 59.

[17] Mirela Nogueira de Alencar,- *Debates dos Estudos de Segurança Internacional e Segurança Humana: uma breve análise sobre a evolução dos Estudos de Segurança,* 2015, p. 188. Disponível em: http://www.humanas.ufpr.br/portal/pdf.

Estudos de Segurança Internacional vinham para responder ao momento que se vivia que era de Guerra Fria. Daí que não pode se excluir a questão militar, poder e paz. Aliás, este binómio guerra e paz, obriga que haja uma componente militar: quando há guerra precisamos de militares para garantir a segurança. Quando há paz, precisamos de militares para manter a paz. Mas quem detém o monopólio das forças militares é sempre o Estado. Segundo Silva *et al*, citando Tamo, a vertente tradicionalista é "'A primeira proposta, consonante com as premissas teóricas realistas, defende que os estudos da área devem se restringir às questões militares e resguardar o Estado como unidade básica de análise'"[18].

Ana Brandão vai mais longe, citando Hobbes, o percursor da teoria de segurança, dizendo que a Segurança do indivíduo passa pela transferência de poderes para um poder coletivo superior:

> "Na 'história do realismo como um encontro histórico do medo e do perigo, com o poder e a ordem, sobressai Hobbes como precursor da ciência da segurança. No pensamento hobbesiano, a segurança do indivíduo passa pela transferência de poderes para um poder coletivo superior: o Estado soberano. Da situação anárquica, contingente e desordenada, resulta a necessidade da territorialidade do Estado soberano, constituindo-se este no legítimo detentor dos instrumentos da violência organizada"[19].

Na verdade só ao final da II Guerra Mundial vai-se assistir há uma reconceptualização da Segurança. Esta ideia reconceptualização da segurança esta bem assente no artigo do Professor Nelson Lourenço intitulado Novas Fronteiras de Segurança ao afirmar que trata-se duma evolução de Segurança ao sair de questões militares ligado a fronteiras para centra-se no indivíduo ou dito de outra maneira ao alargar o seu âmbito de Segurança externa para Segurança Interna:

---

[18] Caroline Targino Silva, *et al.*, *A evolução Teórica do Conceito de Segurança e a Percepção das Novas Ameaças pela Região Andina e o Cone Sul*, p. 3. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa.

[19] Ana Paula Brandão, *Segurança*…, cit., p. 4.

> "Este percurso da noção de Segurança corresponde à evolução de uma conceptualização da Segurança centrada unicamente no Estado até à Noção de Segurança recentrada no indivíduo e a construção do conceito de segurança humana proposto pelas nações Unidas"[20].

As duas vertentes a seguir: abrangente e crítica vão desdobrar-se na reconceptualização do conceito de segurança. Vai ser o alargamento de conceito de Segurança. Uma segurança que já não pode ser centrada em questões militares, entendidas como somente defesa externa mas uma segurança voltada ao indivíduo, precisamente na segurança interna que dará enfase a defesa nacional e a sua operacionalização assenta:

> "Individualização funcional dos seus diferentes pilares: identificando a defesa nacional com a segurança militar; associando a segurança do estado à ação dos serviços de informações; a segurança interna à ação das forças e dos serviços de segurança; e a segurança humana aos domínios da proteção civil, da segurança alimentar e da emergência médica. Acresce, ainda, a participação ativa de elementos da sociedade civil, como agentes da segurança, os *think tanks* e os cidadãos em geral, conscientes de que a segurança é também um dever cívico[21]".

Pelo que falar da Segurança como direito fundamental do cidadão ou melhor como contrato social, onde o cidadão delega os seus direitos ao Estado e este por sua vez tem a obrigação de proteger o cidadão. Este contrato encontra o melhor enquadramento na nova reconceptualização da segurança ou se quisermos ser mais abrangentes na Segurança interna ou defesa nacional. Seja qual for assumpção do conceito, o facto é que contribuiu muito tanto a vertente abrangente como a vertente crítica, mas por agora vejamos o que nos diz a vertente abrangente.

Dito isto, vejamos de que trata a vertente abrangente.

---

[20] Nelson Lourenço, *As novas fronteiras da Segurança: Segurança Nacional, Globalização e Modernidade*. *S&D*, Lisboa, 2015, p. 5. Disponível em https://www.academia.edu.

[21] Nelson Lourenço; Agostinho Costa, *Estratégia*…, cit., pp. 28.

2.1.2. A Abrangente

A vertente tradicionalista mostrou-nos que se concebeu a segurança ligada a questões militares. Ou melhor, o Estado detinha o monopólio do poder, pelo que devia, através de militares, garantir a segurança das pessoas, sendo Hobbes da opinião que o indivíduo deve transferir o seu poder individual para o poder coletivo, isto é para as mãos do Estado. O percurso histórico levou a que se ampliasse a visão da segurança, daí que se começado a falar duma visão abrangente. A própria palavra abrangente remete-nos a situação de abarcar um pouco de tudo. De facto, como veremos adiante, o conceito de segurança sofreu várias metamorfoses para responder a um pouco de tudo. Daí que Silva *et al*, citando Buzan (Buzan, 1991) diga que "a vertente abrangente (do inglês "widener") sustenta que os estudos de segurança devem incorporar tanto as ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas política, económica, ambiental e societal"[22]. É um pouco esta vertente abrangente que os estudos em Segurança vão tomando hodiernamente. Para reforçar esta ideia, Silva *et al* acrescenta que:

> "Durante a vigência das relações bipolares que marcaram o período da Guerra Fria, a segurança se baseava nas premissas da teoria realista, com uma maior centralidade em aspectos estratégicos e militares de defesa territorial. Entretanto, atrelado ao processo de globalização houve o desenvolvimento e a redefinição teórica do conceito de segurança nas relações internacionais, com sua consequente ampliação, fruto das novas ameaças que surgiram no ambiente internacional e da maior permeabilidade das fronteiras entre as nações, incluindo assim, vertentes relacionadas à segurança económica, humana, social, ambiental e coletiva (Roboredo, 2010). Deste modo, nas sessões seguintes discutir-se-á as premissas teóricas de cada nova perspetiva de segurança"[23].

---

[22] Caroline Targino Silva, *et al, A evolução* … cit., p. 3.
[23] Caroline Targino Silva, *et al*, *A evolução* … cit., p. 3.

Passa-se duma vertente tradicional para uma vertente mais abrangente. Esta vertente abrangente é representada pela escola de Copenhaga. Lembremos que a vertente tradicional estava restrita a questões militares, duma visão realista e objetiva para uma visão mais abrangente.

Naturalmente que a vertente tradicional e a vertente abrangente mereceu crítica. É o que a seguir veremos.

2.1.3. A crítica

Esta vertente é representada pela escola de Frankfurt. O ponto para estes teóricos críticos é que os estudos da segurança devem ajudar na emancipação do homem. Não se deve centrar somente em questões militares mas no próprio homem, ressalvando os valores da igualdade e da liberdade. A emancipação vai tornar o homem livre e independente. Seja qual for o ponto de vista, se não se garantir a liberdade e a igualdade não se pode falar da segurança. Silva *et al* diz que citando (Booth, 1995)"[24]:

> "(...) a perspetiva crítica, associada aos trabalhos da Escola de Frankfurt, propõe que as pesquisas de segurança devam colaborar para a emancipação humana. Os teóricos críticos salientam que outros valores como a igualdade e a liberdade, além da segurança, devem ser priorizados pelos académicos"[25].

Para Monteiro é elucidativa a sua visão:

> "Sem levar em conta os estudos críticos de segurança (em inglês CSS), Kolodziej apresenta dois conjuntos de escolas de pensamento: um primeiro a que ele chama de "teorias substantivas" e um segundo que denomina de "críticas sociais e metodológicas às teorias de segurança" onde a ausência dos CSS se constitui numa lacuna evidente já que o(a)s autore(a)s da escola crítica conjuntamente com as perspectiva

[24] Caroline Targino Silva, *et al*, *A evolução*... cit., p. 3.
[25] Caroline Targino Silva, *et al*, *A evolução*... cit., p. 3.

> feministas foram os que mais contribuíram para uma apreciação crítica e muitas vezes radical das teorias de segurança, aliás, o próprio Kolodziej é avaliado positivamente no estudo de Steve Smith (2005: 56) por defender um conceito mais ampliado de governança do que aquele existente à época da Guerra Fria para tratar as questões variadas de segurança assim como situá-la no contexto dos seus fundamentos sociais e políticos (Smith, 2005: 56). Ambas as obras, a coletânea de Booth onde se encontra o capítulo de Smith e o livro de Kolodziej, foram publicados em 2005, talvez o diálogo tenha sido retomado em alguma publicação mais recente[26].

Esta vertente crítica mostra, mais uma vez, que o conceito de segurança mereceu várias mutações. Lembremos que a crítica, filosoficamente, significa analisar, examinar para melhorar um conceito. É verdade também, como dizia a vertente tradicionalista, que o conceito de segurança nasceu no contexto militar, ou melhor, falar da segurança era falar da guerra e paz. Logo, quando se fala tanto da guerra como de paz, necessita-se de militares para garantir a segurança. E este poder passou de indivíduos para ser delegado ao coletivo, sendo nesse caso o Estado, como confere a citação a seguir, em matéria de Segurança e Securitização, citando Sheehan (SHEEHAN, 2005, p.43):

> "'Segurança' é um conceito socialmente construído. Ele tem um significado específico somente dentro de um contexto social particular. O significado do conceito recebido está, dessa forma, sujeito a mutações que resultam das mudanças materiais no ambiente externo [à teoria] e nos modos em que pensamos estas questões"[27].

Fruto destes três vertentes: tradicional, abrangente e crítica, existem vários sectores ou tipos de segurança. Vamos tentar a seguir fazer o levantamento destes tipos ou sectores de Segurança. Ao mesmo tempo,

---

[26] MONTEIRO, José Cauby, *Soares – Estudos de Defesa e Teorias de Relações Internacionais*, 2008, p. 7. Disponível em: http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files

[27] PUC-RIO – CERTIFICAÇÃO DIGITAL N 0610356/CA, *Segurança e Securitização: desenvolvimentos conceituais e teóricos situados historicamente*, p. 35. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/13091/13091_3.pdf.

propomos a desafiar com outros tipos de segurança como a segurança religiosa, psicológica e afetiva. Corroborando, Tamo afirma que:

> "estabelecida nos anos 80 e imbuída pelas preocupações teóricas que caracterizaram a época, a Escola de Copenhague visa desenvolver um conjunto de conceitos e quadros analíticos para viabilizar a análise de segurança internacional sob uma perspetiva abrangente. Como já discutido anteriormente, a abordagem abrangente propõe que, nas análises de segurança, devam ser considerados, além dos aspectos militares, os aspectos económicos, sociais, políticos e ambientais"[28].

Jorge Gouveia Bacelar no seu livro "Direito da Segurança: Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo afirma que entre vários critérios de classificações possíveis, se pode classificar quanto: o sujeito protegido (segurança individual, objectiva e subjectiva; os bens (ou matérias) a proteger; o âmbito espacial de interação; as estruturas que asseguram e a intensidade da perturbação[29]. Sendo assim, fruto da ampliação deste conceito de Segurança, decidi apresentar a seguir os seus possíveis tipos de Segurança. Ademais, tendo em conta o que o Grupo de Reflexão de Estratégica sobre Segurança afirma e que já tivemos a ocasião de mencionar acima sobre o alargamento do conceito de Segurança identificando três áreas principais que são: social, funcional e ecológica. Sendo que ao elencar os vários tipos de segurança entenda-se dentro destas áreas. Como a seguir fazemos.

2.3. Tipos de segurança

É interessante que a Segurança diz respeito a tudo na vida do ser humano. Em tudo e em todas coisas queremos sentir Segurança. Ninguém arrisca a fazer algo se não se sente seguro ou não tenha segurança. A segurança perpassa a vida do ser humano. Senão vejamos, queremos sentir segurança nos espaços que ocupamos, queremos sentir

---

[28] Grace Tamo, *A Contribuição* …, cit., p. 50
[29] Jorge Bacelar Gouveia, *Direito*…, cit., p. 90

segurança nas nossas relações afetivas, queremos sentir segurança na nossa relação com Deus. A lista pode ir longa, mas o facto é que a segurança faz parte existencial do ser humano. As nossas escolhas estão condicionadas pela segurança. Pelo que ao longo da história tem-se tentado tipificar a questão da segurança. Esta tipificação da segurança tem conta a passagem da perspectiva restrita da segurança a uma visão societal da segurança. Na verdade como diz o Professor Nelson Lourenço: "assim, para além da segurança militar, a soberania e a segurança nacional são constituídas sobre outros quatros sectores: segurança política, segurança económica, segurança ambiental e societal"[30]. Não se pretende esgotar, mas trazer à tona alguns tipos que têm sido mais salientes ao longo deste tempo. São eles, ao nosso ver: Militar, Individual (humana), social, coletiva, económica, societal (ou identitária) e ambiental, política, psicológica.

2.3.1. Militar

Não se pode dissociar a Segurança Militar da vertente tradicional. Lembremos que a vertente tradicional era influenciada pela visão realística: pensamento e ação. Dito de outra maneira, era objetiva, pragmática e empírica. Até então a Segurança era vista como militar pelo facto que o mundo era visto no binómio guerra e paz. E quem devia assegurar a segurança do povo eram os militares que estavam nas mãos do Estado. Como afirma Tamo citando (Buzan, 1991:23-25):

> "Os académicos ligados à tradição realista sustentam que as ameaças militares constituem o único objeto dos estudos de segurança. A adoção de uma perspetiva abrangente pela Escola de Copenhague não impediu, no entanto, que fosse dada grande relevância às análises do setor militar. A Escola defende, no entanto, que se dê o nome de Estudos Estratégicos àqueles dedicados exclusivamente ao setor militar e Estudos de Segurança Internacional àqueles que utilizam abordagem abrangente"[31].

---

[30] Nelson Lourenço, *As Novas…*, cit., p. 5.
[31] Grace Tamo, *A Contribuição …*, cit., p. 62.

Esta abordagem de Buzan trazida por Tamo reforça, mais uma vez, a vertente tradicional, e que ampliação do conceito se deveu à vertente abrangente. De tal modo que o sector militar acabou dando o nome de Estudos Estratégicos para diferenciar daquele que usa vertente abrangente, que ficou conhecida como Estudos de Segurança Internacional. Esta colocação traz à tona o discurso de sempre, a Segurança foi vista de ponto de vista militar com o objetivo de responder as ameaças.

2.3.2. Individual/Humana

Mais do que nunca, este tema da segurança humana é um tema candente e atual. Pois o direito à segurança humana passou a ser fundamental. O mundo tem-se desdobrado em garantir a segurança humana. Aliás, o tema visa ao final abordar esta temática da Segurança Humana. E as Nações Unidas têm sido pioneiras e contundentes nesta temática. Não é por acaso que Silva *et al* afirma, citando Roboredo(Roboredo, 2010):

> "O termo segurança humana foi oficializado em relatório do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD 1994), em que incentivava uma transição concetual do termo "segurança nuclear" (equivalente à militar) para "segurança humana". Esta mudança ocorreria através da modificação do foco da segurança territorial para a segurança da população, e da segurança através de armamento para uma voltada ao desenvolvimento sustentável"[32].

O mesmo Silva *et al* agrupa a segurança humana em sete categorias. Estas categorias visam garantir o necessário para o ser humano. Lembremos que a etimologia de segurança nos mostrou que segurança significa livrar o homem das preocupações, ou por outra é uma cura. Uma pessoa curada é aquela que está tranquila no corpo e no espírito. E esta tranquilidade só é possível quando se garante o básico e o necessário para o ser humano. Não se pode ter segurança se não se

[32] Caroline Targino Silva, *et al*, *A evolução* …cit., p. 4.

tem saúde, alimento, etc. Aliás, não se pode confundir o índice de desenvolvimento económico com o índice de desenvolvimento humano. O relatório das Nações Unidas sobre desenvolvimento humano mostra-nos várias vezes que desenvolvimento económico não é o mesmo que desenvolvimento humano, pois desenvolvimento humano significa garantir o básico ao ser humano. Todavia sobre esta temática iremos tratar mais adiante. Por agora vejamos as categorias:

> "A segurança humana pode ser agrupada em sete categorias, a saber: (a) a segurança económica, que diz respeito à garantia de rendimento básico, fruto de trabalho produtivo ou segurança social pública; (b) a segurança alimentar, que concerne à garantia ao acesso, físico e económico, aos alimentos básicos; (c) a segurança da saúde, realizada através da proteção contra doenças e estilos de vida que não sejam saudáveis; (d) a segurança ambiental, com fins na garantia da sustentabilidade de recursos naturais, por meio da não deterioração ambiental e proteção das pessoas contra devastações; (e) a segurança pessoal, realizada por meio da proteção contra violência física, seja esta realizada pelo Estado (tortura), por guerras, por tensões étnicas, pela criminalidade, por violência doméstica contra a mulher ou maus tratos infantis, ou pelo suicídio; (f) a segurança da comunidade, que objetiva a garantia de participação em grupos da sociedade, protegendo as pessoas da perda de valores e da violência étnica; (g) a segurança política, que visa a garantia de direitos humanos básicos e liberdades pessoais (PNUD, 1994:25-38). Em suma, a segurança humana busca prover a população de cuidados básicos, relacionados ao seu desenvolvimento e bem-estar, responsabilizando o Estado pela promoção da segurança da população"[33].

Este conceito de segurança humana visa contrapor a vertente tradicional que centrava tudo no Estado. Este conceito visa centrar as políticas de segurança no indivíduo, como forma de garantir os direitos elementares para o indivíduo.

---

[33] Caroline Targino Silva, *et al*, *A evolução* …cit., p. 4.

2.3.3. Coletiva

Silva *et al* estabelece uma diferenciação entre segurança coletiva e cooperativa, pois enquanto coletiva serve para prevenir os conflitos, a cooperativa visa resolver os conflitos. Mas, deixemos que seja ela a explicar-nos:

> "Os conceitos de segurança cooperativa e coletiva possuem uma ténue diferenciação, pois enquanto o primeiro se propõe a prevenir os conflitos, o segundo foca na resolução destes. De forma geral, ambos buscam a participação ativa e colaborativa dos atores principais para fornecer respostas coletivas na comunidade internacional"[34].

A mesma autora apoiando-se em (Escorrega, 2009; Roboredo, 2010) a seguir dá-nos exemplos concretos da Segurança coletiva e cooperativa, a saber:

> "Na segurança cooperativa busca-se atenuar conflitos impostos pelo dilema de segurança, através da adoção de medidas preventivas para redução não só de ameaças militares, como controle de armamento e transparência militar, mas também em relação as instituições democráticas e cooperação científica ou tecnológica. Já a segurança coletiva é formada pela associação de países, que formam uma entidade supra-estatal que centraliza a força e objetiva fornecer respostas multilaterais a problemas de segurança visando a paz comum. A ONU é o principal exemplo de uma entidade de segurança coletiva"[35].

2.3.4. Económica

O setor económico mereceu desde muito cedo um destaque nos debates, pois um Estado, para poder ter estabilidade, precisa de um sector económico robusto. Aqui trava-se uma guerra entre os liberais e os mercantilistas. O historiador Fukuyama chegou a afirmar que

---

[34] Caroline Targino Silva, *et al*, *A evolução*... cit., p. 6.
[35] Caroline Targino Silva, *et al, A evolução*... cit., p. 6.

com o advento do capitalismo e da democracia, estávamos no fim da história. Ou melhor, o mundo tende a ser capitalista e democrático. Não é por acaso que caíram os blocos socialistas. De facto, a Guerra Fria trouxe a queda do socialismo, dando lugar ao capitalismo liberal. Oiçamos o que nos diz Forigo no seu trabalho intitulado a tese de Francis Fukuyama acerca da história e a ditadura militar brasileira:

> "Fukuyama afirma, se amparando principalmente no pensamento hegeliano, que a história havia chegado ao seu fim; que a humanidade, no final do século XX, teria atingido o auge de sua evolução com a superação das contradições existentes e personificadas na Guerra Fria. Com a queda dos regimes socialistas do hemisfério Norte, restava apenas uma única ideologia, um único e vitorioso regime, a democracia liberal"[36].

É importante reter que este discurso do fim da história como o marco económico já tinha sido abordado por Hegel e posteriormente por Marx. Este setor económico tem como foco a economia, enquanto Marx apregoava o fim do capitalismo, Fukuyama apregoa o apogeu do capitalismo. Aliás, hoje quando se fala de riscos globais e suas interconexões, o primeiro risco a ter em conta é o risco económico. São os riscos económicos: crises fiscais, desemprego e subemprego, falta de mecanismos de equilíbrio financeiro do Estado ou das instituições financeiras, crises de liquidez, falta de infraestruturas críticas (escolas, hospitais, etc.), importâncias do dólar norte-americano, choque de processos de petróleos. Este discurso leva-nos à definição das ameaças económicas, como nos diz Tamo:

> "De acordo com esta definição, seriam ameaças aquelas dirigidas aos setores económicos que garantem a sobrevivência física do Estado (provisão de materiais estratégicos e indústrias de base) e que são fundamentais no esforço de guerra"[37].

---

[36] Marlus Vinicius Forigo, *A Tese de Francis Fukuyama acerca do Fim da História e a Ditadura Militar Brasileira,* 2011, p. 133. Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br

[37] Grace Tamo, *A Contribuição*…, cit., p. 66.

E não é por acaso que a definição do objeto depende da ideologia, dito de outra maneira, os sistemas políticos definem o objeto do setor da economia. A perceção que os estados democráticos têm deste setor é diferente da perceção dos Estados democráticos capitalistas.

> "Nesse setor, a definição do objeto de referência no campo da segurança variará de acordo com a posição ideológica. Mercantilistas sustentarão que o Estado é principal objeto do setor, e liberais defenderão que esse lugar é ocupado pelas regras que garantem o bom funcionamento dos mercados"[38].

2.3.5. Societal (ou identitária)

O Setor Societal ou identitário vem reafirmar a identidade do indivíduo. Não se pode confundir o indivíduo com sociedade. O indivíduo representa uma particularidade e a sociedade é o conjunto de todas as pessoas. Esta, também, tem sido uma grande ameaça ao mundo atual, pois há uma certa tendência de massificação, matando o indivíduo em detrimento da sociedade, ou melhor do todo. Tem havido muito insurgimento neste aspeto, por, entender-se que se deve compreender e respeitar o indivíduo. Este discurso pode ajudar-nos a perceber e a aceitar as escolhas. No mundo de hoje têm aparecido movimentos que revindicam a sua identidade. O não respeito desta ou daquela identidade pode resvalar em conflitos. Este conceito societal deve-se a escola de Copenhaga, como nos diz Tamo:

> "O setor societal foi introduzido pela Escola de Copenhague no livro Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe (Wæver *et al*ii, 1993). Neste, afirma-se que a definição das ameaças a esse setor varia como entendimento de sociedade utilizado. Os pesquisadores da Escola asseveram que a sociedade é mais do que as somas das partes, mas não pode ser reduzida ao indivíduo porque depende da existência de identidade coletiva. Existe, no entanto, uma

[38] Grace Tamo, *A Contribuição* …, cit., p. 66.

> distinção ontológica entre Estado e sociedade que permite que esta possa reproduzir-se de forma autónoma"[39].

O mesmo Tamo acrescenta que um dos objetivos desta segurança societal é proteger e respeitar grupos sociais com alguma característica identitária. Não precisamos de ir longe, o mundo revoltou-se, agora, com as medidas que o atual Presidente Norte-Americano, Donald Trump, tinha tomado de expulsar os muçulmanos. Foi visto como uma ameaça societal.

> "Segundo Tamo (2003), a Escola de Copenhague defende que a sociedade é mais do que a soma das partes, mas também não pode ser reduzida ao indivíduo porque dependeria da existência de uma identidade coletiva, que no sistema internacional se traduz em clãs, nações, civilizações e religiões, e assim, a ameaça societal existiria quando uma dessas identidades está em "perigo", como por exemplo, em tensões relativas à migração e intolerância religiosa. Deste modo, a segurança societal tem como objetivo a proteção de grupos sociais, com alguma característica identitária, diferente da segurança do Estado (soberania). Assim, como defende Escorrega (2009): 'Permite compreender os novos conflitos intra-estatais onde não existe correspondência entre o Estado e a nação. Estes conflitos por vezes transpõem a fronteira Estatal, transformando-se em conflitos regionais e/ou internacionais'"[40].

2.3.6. Ambiental

Os problemas climatéricos ou os riscos ambientais têm levado hoje o mundo, mais do que nunca, a refletir sobre esta problemática. Neste âmbito, do ponto de vista ético, muitos autores têm vindo a refletir sobre os desastres que têm acontecido na natureza provocados pelo homem. Uma das referências neste campo da ética é Hans Jonas, com

---

[39] Grace Tamo, *A Contribuição* …, cit., pp. 64-65.
[40] Caroline Targino Silva, *et al*, *A evolução*… cit., p. 4.

o seu princípio de responsabilidade enunciado pelo seu imperativo categórico:

> "Aja de modo a que os efeitos da tua ação sejam compatíveis com a permanência de uma autêntica vida humana sobre a Terra'. Com tal imperativo ético Hans Jonas busca argumentar a tese do controle aos abusos que a técnica tem a possibilidade de realizar, pretendendo nortear o agir humano para o caminho de um progresso responsável" (Nodari, [s.d.], p.1). Com este princípio de responsabilidade de Hans Jonas desembocamos no conceito de desenvolvimento sustentável que mais adiante iremos debater, mas sempre na perspetiva de pensar no amanhã, ou dito de outra maneira, tudo o que fazemos hoje terá influências na vida da sociedade amanhã."[41]

É neste contexto que deve ser percebido o sector ambiental, como aquele que tem atraído mais atenção nestes últimos anos derivados das ameaças ao meio ambiente. Segundo Tamo, foram identificados dois problemas neste sector, a saber:

> "Dois problemas podem ser identificados nesse setor: em primeiro lugar, as ameaças ao meio ambiente não são intencionais e, em segundo lugar, ainda há grande incerteza sobre quais estruturas políticas serão produzidas pelas questões ambientais (Buzan,1991:132; Wæver *et al*ii, 1998:71).Até agora, essas estruturas se têm revelado heterogéneas, incluindo desde movimentos sociais, comunidades epistémicas até organizações internacionais e importantes organizações não-governamentais, como o Greenpeace e o World Watch Institute. Todas vêm tentando securitizar questões no setor ambiental"[42].

Diga-se que o sector ambiental tem merecido atenção de todos, mas sobretudo de movimentos sociais que se tem levantado contra as políticas produzidas pelos Estados que visam destruir o planeta.

---

[41] Paulo César Nodari, Ética da Responsabilidade em Hans Jonas, p.1. Disponível em:http://www.faculdadejesuita.edu.br

[42] Grace Tamo, *A Contribuição* …, cit., p. 68.

Mas já que as ameaças ambientais são casos identificados e concretos estas tendem a ser tratadas localmente, permitindo dar uma resposta a uma situação concreta. Isto não exclui, porém, a intervenção externa, dependendo da dimensão e da magnitude do problema.

> "Em relação ao potencial de regionalização das ameaças ambientais, os autores de Copenhague sustentam que neste setor as questões tendem a ser tratadas no nível local, mesmo que afetem todo o mundo. O nível de regionalização de um conflito deverá ser, portanto, decidido localmente. Assim, a despeito das tentativas de securitização serem feitas no nível global, elas tenderão a ser bem-sucedidas somente no nível local"[43].

2.3.7. Política

O setor político, a par de setor económico, pode-se dizer que são gémeos. Esta palavra emprestada da biologia significa que são setores alinhados. As políticas pressupõem, também, ameaças militares. Dito de outra maneira, o setor político é a ideologia do setor militar. Daí que a política esteja assente num Estado. E é o Estado, através do seu governo que decide as questões políticas. Deste ponto de vista, pode-se dizer que este setor é refém do regime. O setor é condicionado pelo regime. E por sua vez este sector vai influenciar todos setores e de modo particular o setor militar. Vejamos o que nos diz Tamo:

> "Ameaças políticas podem ser classificadas como estruturais e intencionais. Estas são verificadas na recusa de um país em reconhecer a legitimidade de um Estado/governo estrangeiro ou na rejeição do governo por um grupo doméstico; aquelas derivam de contradições entre os princípios organizacionais dos Estados. Ameaças estruturais originam-se, portanto, de conflitos entre princípios como liberalismo, comunismo, capitalismo, autodeterminação, democracia, etc"[44].

---

[43] Grace Tamo, *A Contribuição* …, cit., p. 69.
[44] Grace Tamo, *A Contribuição* …, cit., p. 63.

A opção que o Estado toma, através do seu governo, determina as ameaças políticas. Qualquer das escolhas tem a sua implicação. As ameaças políticas podem ser englobadas como ameaças geopolíticas: falta de governação global, comparação e colapso de Estado, conflito intraestatais, armas de destruição maciça, o terrorismo, em todas as suas formas, as várias formas de criminalidade organizada (tráfico de drogas, tráfico de seres humanos, o contrabando de pessoas, a criminalidade económica, tráfico de armas, pornografia infantil, crimes violentos, etc). A definição da escola de Copenhague ajuda-nos a perceber as ameaças políticas:

> "A Escola de Copenhague define que ameaças políticas têm por objetivo destruir ou abalar a estabilidade organizacional do Estado. Para tanto, podem atingir um ou mais dos seus três componentes: as ideias de Estado, a sua base física e suas instituições (Buzan, 1991:96). Em geral, as ameaças políticas dirigem-se à soberania do Estado e podem tomar a forma de pressões para adoção de determinadas políticas, pedidos de substituição do governo e incentivos à secessão"[45].

Neste setor, como dissemos acima, os que garantem a segurança são instituições bem identificas, neste caso, o primeiro de todos é o Estado, através das instituições governamentais, sem incluir a intervenção de outras identidades internacionais, caso concreto das Nações Unidas, se portanto o próprio Estado-Nação não garantir a segurança dos cidadãos. Aliás, o nosso tema de ingerência humanitária e Responsabilidade de proteger visa mostrar que o primeiro e principal responsável pela segurança dos cidadãos no Estado são os próprios Estados. Mas caso este não garanta a segurança, outros organismos podem e devem intervir para salvaguardar um dos direitos fundamentais do ser humano, que é o direito a vida. Vale a pena ter em conta o que Tamo nos diz:

> "Sobre os atores securitizadores deste setor, a Escola afirma que, em geral, eles estão bem definidos. Em sua maioria, trata-se de atores

[45] Grace Tamo, *A Contribuição* …, cit., p. 63.

governamentais. Mas outros atores como as Nações Unidas também poderão identificar ameaças políticas ao sistema internacional ou à sociedade internacional"[46].

2.3.8. Psicológica

Na introdução sobre a etimologia e a própria definição da segurança escrevemos que o ser humano precisa de encontrar segurança em tudo o que faz. A segurança psicológica é fundamental para qualquer sucesso. Admito que a primeira ameaça do ser humano é ele próprio. Se não temos estabilidade psicológica tudo a nossa volta torna-se complicada. A segurança psicológica liga-se a consciência psicológica. Consciência psicológica é a capacidade que cada indivíduo tem de perceber os fenómenos psicológicos e somáticos (biológicos) como "seus". A segurança cria dentro de nós um valor nobre que se chama a liberdade. De facto sentir-se em algum momento da vida inseguro é normal. Mas, quando essa segurança se torna obsessiva, é doença. Seja qual for o lugar, as pessoas necessitam duma segurança psicológica. Se é verdade que esta segurança é uma conquista e luta do próprio individuo, também não é menos verdade que esta segurança pode ser influenciada pelo meio. Por isso, o Estado e a sociedade, todos em conjunto são chamados a contribuir para que o ser humano sinta segurança. Moutinho afirma que esta segurança psicológica tem-se revelado fundamental em qualquer setor. Pois a falta de segurança psicológica gera insegurança, o que pode inibir o indivíduo, atrofiando, deste modo, o próprio indivíduo pelo medo de cometer erros.

"Segundo Vogus, Sutcliffe, & Weick (2010, cit. por Cunha, *et al*., 2013) – A segurança psicológica tem-se revelado necessária para a criação de culturas de melhoria – graças, em parte, à criação de uma linguagem facilitadora da aprendizagem. No contexto médico, por exemplo, os termos ameaçadores (– investigações, – erros) acabam

[46] Grace Tamo, *A Contribuição* …, cit., p. 64.

por ser substituídos por outros psicologicamente neutros (– acidentes, – análises). Diferentemente, em equipas deficitárias em segurança psicológica, as pessoas inibem-se de arriscar e de tentar novos modos de trabalhar – pois têm medo de cometer erros e serem, por isso, penalizadas. Quando cometem erros, ocultam-nos – o que impede os outros de aprenderem e evitarem essa mesmas falhas"[47].

2.4. Segurança, globalização: risco e ameaça

Se é verdade que dizemos que a grande preocupação da Nações Unidas é a Segurança, então não é menos verdade que esta preocupação se deve as várias ameaças que o mundo está a viver. Xavier *et al*, no seu trabalho sobre as Nações Unidas, dizem-nos o seguinte:

> "De facto, uma das áreas de maior relevância de atuação das Nações prende-se com a manutenção da Paz, com o número de operações de prevenção e resolução de conflitos conduzidos pela Organização a aumentarem progressivamente ao longo dos anos como forma de lutar e prevenir as ameaças paz e à segurança internacionais"[48].

Isto leva-nos a crer que o mundo vive ameaças. Vejamos o que diz o Tenente – Coronel Escorrega, falando da definição que as Nações Unidas usam para falarem do conceito de Ameaça: "'qualquer acontecimento ou processo que cause mortes em grande escala ou redução maciça das expectativas de vida e que enfraqueça o papel do Estado como unidade básica do sistema internacional'. Este conceito permite a inclusão das ameaças consideradas não tradicionais à segurança, com implicações graves, como é o caso do flagelo da SIDA ou de catástrofes naturais e reafirma a centralidade da organização política 'Estado" – com

---

[47] José Bernardino de Sousa Moutinho, *Comunicação Organizacional, Segurança Psicológica e Produtividade nas Forças De Segurança*, CEDIS Working Papers | Direito, Segurança e Democracia | Nº 11 | outubro de 2015, Disponível em: http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/pdf.

[48] Ana Isabel Xavier *et al*, 2007, p. 87. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/abc/onu.pdf

as suas características e responsabilidades – no âmbito do sistema internacional"[49]. De facto, a ameaça é tudo aquilo que provoca em baixa ou larga escala a diminuição da probabilidade de vida de Estado.

O Professor Nelson Lourenço, citando a propósito Giddens fala-nos da reflexidade como uma realidade típica da modernidade que de algum modo serve muito bem para prevenirmo-nos ou lutar contara as ameaças. Ademais, tanto a Globalização como a ameaça e assim como os riscos convida-nos a reflexão constante sobre todas as realidades que se apresentam a nós, pelo que vale pena ouvir o que nos diz o Professor Lourenço: "Para Giddens, a **reflexividade**, definida como o 'uso sistemático e regular da informação para orientar e controlar os sistemas sociais', é precisamente um dos traços distintivos da modernidade. Como afirma em *As Consequências da Modernidade*, 'a reflexividade da vida moderna consiste no facto de as práticas sociais serem constantemente examinadas e reformadas à luz da informação adquirida sobre essas mesmas práticas'"[50].

Por outro lado sendo a Globalização um processo ou melhor dito processo dos processos, não se pode ver como algo acabado. Pelo que qualquer leitura ou interpretação deve ter em conta a sua dinâmica e dialética. Ademais, a Globalização não pode ser dissociada da mundialização da economia. Ou se quisermos ser mais ousados, podemos dizer a Globalização deve ser entendida na sua multidimensionalidade carregando consigo a mundialização e a interculturalidade. De modo que a Globalização foi e é um grande impulso para a reconceptualização ou alargamento da segurança para responder aos vários desafios. E um dos grandes desafios da Segurança e quiçá da contemporaneidade são as ameaças e os respetivos riscos. Podemos enumerar juntamente com o Professor Nelson Lourenço as grandes ameaças e riscos na segurança global, a saber: "Terrorismo Transnacional, Criminalidade Transnacional Organizada; a Proliferação de armas de destruição maciça, os Conflitos regionais, o Ciberterrorismo e a Cibercriminalidade,

---

[49] Luís Carlos Falcão Escorrega, *A Segurança e os "Novos" Riscos e Ameaças: Perspectivas Várias*. Revista Militar, 2009. Disponível: https://www.revistamilitar.pt/artigo/pdf

[50] Nelson Lourenço, *Sociedade Global, Segurança e Criminalidade, Documentos para o Ensino 1*. Luanda, 2018, p. 3.

a Disputa por recursos naturais escassos; as Catástrofes e os impactes da mudança ambiental; as Pandemias; a Violência e insegurança Urbana"[51].

3. A segurança como dever do Estado

Sendo o Estado, no dizer Jorge Bacelar Gouveia "uma estrutura juridicamente personalizada, que num dado território exerce um poder político soberano, em nome de uma comunidade de cidadãos que ao mesmo se vincula"[52]. Então, podemos afirmar que é dever do Estado garantir a segurança aos seus cidadãos. Todas as Constituições e a Moçambicana não foge a regra constam dos objetivos (que podem traduzirem-se em deveres) do Estado para com os seus cidadãos[53]. É assim que podemos falar do contratualismo, espécie de acordo que o cidadão faz com o Estado em que há direitos e deveres por ambos. Importa, salientar que já aludimos ao facto que a segurança aqui referida é um fruto de todo o processo da reconceptualização ou alargamento do conceito de segurança, tendo em conta a vertente da segurança interna que visa a defesa nacional assente nos pilares deste que, também já nos referimos. Sendo que pode-se encontrar no contratualismo uma plataforma da defesa nacional.

3.1. Contratualismo

A era moderna é caracterizada por uma discursão acesa da teoria do Estado. Neste debate não se pode colocar de lado alguns contratualistas que tiveram como representantes Thomas Hobbes e seguido por John Locke e Jean Jacques Rosseau, entre outros. Hobbes advogava que o ser humano era caracterizado por dois estados: Estado natural e estado Social. O estado natural é aquele em que o homem pode tudo, pois, para Hobbes, o homem é mau por natureza. Aliás, Hobbes, acabou sendo conhecido com a sua expressão famosa, segundo a qual o homem é o

---

[51] Nelson Lourenço, *As Novas* …, cit., p. 8.
[52] Jorge Bacelar Gouveia, *Direito* …, cit., p. 26.
[53] Cfr. Artigo 11 da CRM

lobo do próprio homem, pois este possui o poder de violência ilimitada. É na sequência disso que Hobbes, a exemplo dos outros contratualistas, propõe o contrato social com o Estado. Dito de outra maneira, seria uma espécie de alienação da liberdade do homem em detrimento do Estado. Na verdade, seria delegar a sua segurança no Estado. O homem contrata o Estado para lhe garantir segurança. Portanto, Hobbes propõe que a segurança do cidadão seja garantida pelo Estado, pois este detém o seu monopólio. Neste sentido, o homem passa do Estado natural (homem-homem) para o Estado social (Estado-Sociedade). É neste contexto que deve ser entendida a segurança coletiva e cooperativa, pois, este conceito de Segurança foi-se ampliando de tal modo que o homem não deposita somente a sua segurança no seu Estado, como também a nível da comunidade internacional, isto é, associando vários países com um objetivo comum que é defender a segurança. É neste âmbito que a segurança deixa de ser somente uma questão de um Estado, mas passa a ser regional e, grosso modo, também universal. Estão bem presente entre nós agrupamentos de países regionais, inter-regionais e universais para assegurar a segurança das pessoas. Não por caso que as Nações Unidas um dos objectivos pelos quais foram criadas é para garantir a Segurança e isso está bem patente na sua carta. Ademais, um dos órgãos fortes das Nações Unidas é o Conselho de Segurança que na realidade tem o papel fundamental e decisivo nas Nações Unidas.

3.2. Nações Unidas (Conselho de Segurança)

É preciso ter sempre presente que as Nações Unidas surgem para substituir a Sociedade das Nações criadas ao final da Primeira Guerra Mundial para garantirem a manutenção da paz e da segurança. Mas, infelizmente a Sociedade das Nações ao não conseguir cumprir este objetivo caiu no descrédito, o que levou a criação de um novo organismo que perseguir os objetivos falhados. Percebe-se que as Nações Unidas ao darem este papel preponderante há um dos seus organismos, nesse caso o CS implicitamente está colocar o poder decisor fundamental neste, ou poderíamos ariscar a dizer que o CS de Segurança é a Personificação das Nações Unidas. Esta é a melhor maneira de perceber o artigo 24:

"A fim de assegurar uma ação pronta e eficaz por parte das Nações Unidas, os seus membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles"[54]. Por outro lado o Artigo 1 e 3 da Carta das Nações Unidas mostram os direitos dos indivíduos em relação a segurança, mas também a finalidade pela qual foram criadas as Nações unidas.

> Artigo 3º: "Todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal";
>
> Artigo 1º: "Manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim: tomar medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer rutura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz"[55].

4. Aplicação no contexto moçambicano

4.1. Contextualização

A Independência de Moçambique deu-se no dia 25 de Junho de 1975 no Estádio da Machava, proclamado Pelo Presidente Samora Machel. Tendo como Divisão Administrativa: Províncias (11), Autarquias/ /Municípios (53 – criados em 1998), Distritos (154), Postos Administrativos e localidades, numa extensão de 799,380 km² com uma população de 28,8 Milhões de habitantes: 15,061 milhões – mulheres e 13,800 homens, segundo o último recenseamento de 2017 (vale pena lembrar que em 1997 eram 16,1 milhões e 2007 eram 20, 5 Milhões). Faz

[54] Cfr. art. 24 da DUDH
[55] Cfr. art. 1 e 3 da DUDH

fronteira a norte com a Tanzânia, a oeste com o Malawi, Zâmbia, Zimbabwe e Suazilândia e ao sul com a África do Sul e a este é banhado pelo Oceano Índico numa extensão de costa marítima cerca de 2 770 Km.

4.2. Constituição Moçambicana

São identificáveis três fórmulas principais da Lei fundamental de Moçambique. A Constituição fundadora, datada de 1975 e as versões que se lhe seguiram, a de 1990 e a atual, de 2004. Cada uma espelha contextos políticos diferentes correspondendo a fases que marcaram a evolução do país.

4.3. Evolução da Segurança nas constituições Moçambicana

Se a Constituição de 1975 visa a fundação do Estado, a de 1990 visa a sua democratização. É depois dela, em outubro de 1997, que ocorre a publicação de uma lei que aprova a Política de Segurança e Defesa e, em simultâneo, da Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas.

A Defesa Nacional, é entendida por referência a ameaças ou agressões armadas e como devendo ser exercida pelos cidadãos e pelo Estado, por forma a assegurar independência, unidade nacional, soberania, integridade e inviolabilidade do país, normalidade institucional e segurança das pessoas. A sua componente militar corresponde em exclusivo às Forças Armadas e a não militar aos demais órgãos do Estado.

A Constituição de 1975, elaborada pelo Comité Central da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) e datada do dia da independência, reflete a dinâmica da luta pela emancipação nacional e a inspiração marxista e revolucionária do regime saído dessa luta, bem assim como a sua natureza monopartidária, consubstanciada na Frelimo, organização que nos anos da guerra com Portugal representou o nacionalismo moçambicano e conduziu a correspondente luta. No que tange à Defesa,

essa Constituição prescreve que "as Forças Populares de Libertação de Moçambique, dirigidas pela Frelimo, elemento essencial do poder do Estado, detêm responsabilidades na defesa e consolidação da independência e da unidade nacional", entende-as como sendo igualmente "forças de produção e de mobilização política" e estipula que "o Presidente da Frelimo é o Comandante-Chefe das Forças Populares de Libertação de Moçambique", além de ser o Presidente da República (PR). Em matéria doutrinária a Constituição de 1975, enuncia que Moçambique defende "o desarmamento geral e universal" e "o Oceano Índico como zona desnuclearizada e de paz", além de ser um estado que apenas "usa a força em legítima defesa". Ao mesmo tempo elege "a defesa do país como o dever mais alto de cada cidadão e cidadã". Este texto constitucional foi objeto de alterações em 1976, 1977, 1978, 1984 e 1986, mas nenhuma delas modificou ou influenciou o entendimento que em matéria de Defesa Nacional de Moçambique foi fixado em 1975. A Constituição de 1990 traduz um outro contexto político e ideológico. Surgiu na esteira do acordo de 1987 entre Moçambique, o Banco Mundial e o FMI, com o consequente abandono de uma visão coletivista e estatizante da economia e também no contexto do processo que havia de levar à assinatura, em outubro de 1992, dos acordos que puseram termo à guerra civil entre a Frelimo e a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo). Elaborada pela Frelimo, ainda que com colaborações exteriores, esta Constituição é um autêntico corte com o passado, atenta aos cidadãos, aos seus direitos e ao multipartidarismo. Para a política designada de Defesa e Segurança, cobrindo as Forças Armadas e as Polícias, fixa objetivos inteiramente clássicos (salvaguarda da independência, da soberania e da integridade territorial, garantia do normal funcionamento das instituições e a segurança dos cidadãos). E estipula que FA e Polícias têm um dever de fidelidade para com a Constituição e a Nação. Moçambique afirma-se como um país não-alinhado que observa os princípios das Cartas das Nações Unidas e da União Africana. As grandes ameaças e riscos que Moçambique enfrenta ou pode vir a enfrentar são: conflitos pós-eleitorais; tráfico de órgãos humanos; pandemias; raptos, litoralização; propagação da raiva causada pelos cães vadios, prostituição infantil; guerras étnicas (tendo em conta que Moçambique tem 18 grupos étnicos), acesso a

saúde e educação que resulta no analfabetismo e na desnutrição, fraca rede transporte.

4.4. Segurança como dever do Estado (uma das tarefas fundamentais do estado)

Os direitos e liberdades individuais são diretamente aplicáveis, vinculam as entidades públicas e privadas são garantidos pelo estado e devem ser exercidos no quadro da constituição, como se pode ver no artigo 59, n.º 1:

> "Na República de Moçambique, todos têm **direito à Segurança**, e ninguém pode ser preso e submetido a julgamento senão nos termos da lei (Art. 59, n.º 1: Direito a liberdade e a segurança)"[56]. No Dizer dos contratualistas este seria um contrato social que se estabelece entre O estado e o cidadão.

4.5. Concretização da Segurança Nacional

4.5.1. Constituição: Capítulo I, artigo 265 (Princípios fundamentais)

A política da defesa e Segurança do Estado visa defender a independência nacional, preservar a soberania e integridade do país e garantir o funcionamento normal das instituições e a segurança dos cidadãos contra qualquer ameaça ou agressão armada.

No artigo 266, números 1-4: As forças de defesa e serviços secretos devem:

- Fidelidade e respeito a constituição da República
- São apartidárias
- Devem obediência especial ao Presidente da República na qualidade de Comandante – Chefe[57].

---

[56] Cfr. n.º 1 do art.º 59 da CRM.
[57] Cfr. n.º 1- 4 do art.º 266 da CRM.

4.5.2. Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas

A Defesa Nacional e as Forças Armadas estão incorporadas em duas leis que são as leis orgânicas e estratégicas da defesa nacional. A Defesa Nacional assim como a Segurança Nacional são princípios e atividades militares que visam garantir integridade do país e a independência nacional, cumprindo assim o dever do Estado de garantir a segurança ao estado.

- Lei n.º 17/97: Política da defesa Nacional e Segurança – conjunto de princípios e diretrizes, que visa defender a independência nacional, preservar a soberania e integridade do país e garantir o funcionamento normal das instituições e a segurança dos cidadãos[58].
- Lei n.º 18/97: Defesa Nacional das Forças Armadas: é a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos que visa assegurar a independência e a Unidade Nacional (…) contra ameaças e agressão armada[59].
- É nesta lei que aparece o Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Tanto a constituição moçambicana como os respetivos decretos da lei da defesa nacional continuam virados a atividade militar. Há uma certa dificuldade em encontrar uma lei que possa abranger a segurança no sentido mais amplo a não ser sempre ligado a atividade militar. Peço que é o caminho que moçambique deve fazer de olhar a segurança nacional no sentido mais amplo.

5.2.3. Instrumento de fiscalização

Do que temos vindo a expor resulta que tendo o cidadão feito um contrato social com o Estado, por outra, o cidadão delegou o seu poder para ao Estado e este por sua vez deve garantir a Segurança ao cidadão.

---

[58] Cfr. Lei n.º 17/97 da Política da defesa Nacional e Segurança
[59] Cfr. Lei n.º 18/97 da Defesa Nacional das Forças Armadas

Esta delegação ou legitimação acontece no dia do sufrágio universal, direto, igual, secreto, pessoal e periódico na eleição do Presidente da República (art. 145) e da Assembleia da República (art. 170) do CRM[60]. Porém, vezes sem conta, estes legítimos mandatários do povo não tem cumprido a missão que é lhes confiado. Sendo que procuramos encontrar instrumentos ao dispor do cidadão que possam forçar à estes representantes a cumprirem a sua missão. Tais instrumentos chamei-os de fiscalização, que a seguir podemos ver:

5.2.4. Constituição Moçambicana

a) Referendo

O povo moçambicano exerce o poder político através do sufrágio universal, direto, igual, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes, por referendo sobre as grandes questões nacionais e pela permanente participação democrática dos cidadãos na vida da Nação[61].

5.2.5. Tribunais e Ministério Público

a) Tribunais

O cidadão tem o direito de recorrer aos tribunais contra os actos que violem os seus direitos e interesses reconhecidos pela Constituição e pela lei (Art.70: Direito de Recorrer aos tribunais)[62].

b) Ministério Público

Ao Ministério Público compete representar o Estado junto dos tribunais e defender os interesses que a lei determina, controlar a legalidade, os prazos das detenções, dirigir a instrução preparatória

[60] Cfr. art.º 145 e 170 da CRM.
[61] Cfr. art.º 73 da CRM.
[62] Cfr. art.º 70 da CRM.

dos processos-crime, exercer a acção penal e assegurar a defesa jurídica dos menores, ausentes e incapazes[63].

5.2.6. A nível Internacional

Pode-se recorrer as Nações Unidas através do seu Tribunal Internacional de Justiça com sede em sede em Haia, nos Países Baixos. Foi instituído pelo artigo 92 da Carta das Nações Unidas:

Artigo 92: "A Corte Internacional de Justiça será o principal órgão judiciário das Nações Unidas. Funcionará de acordo com o Estatuto anexo, que é baseado no Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional e faz parte integrante da presente Carta"[64].

Sua principal função é resolver conflitos jurídicos a ele submetidos por Estados e emitir pareceres sobre questões jurídicas apresentadas ordinariamente pela Assembleia Geral das Nações Unidas ou pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Sendo que os cidadãos de um Estado que se sentem lesados nos seus direitos podem recorrem a este Tribunal. Outrossim, não se deve confundir este Tribunal Internacional de Justiça com o Tribunal Internacional Penal, pois este julga indivíduos enquanto aquele julga Estados.

Conclusão

Debruçamos neste trabalho sobre a Segurança como dever do Estado, tendo partido desde a sua etimologia da Segurança, passando pelas suas vertentes sem esquecer a ampliação até desaguar na Globalização: Risco e Ameaça. Percebe-se que a Segurança além do facto ser direito fundamental é uma questão existencial do Ser Humano. É uma preocupação recorrente do ser humano de sentir-se assegurado, dai que podemos dizer que a Segurança pode ser objectiva ou subjectiva. Objectiva é aquilo que é na realidade a Segurança. Aqui, podemos recorrer ao termo verdade que significa coincidência do pensamento com a realidade e

[63] Cfr. art.º 236 da CRM.
[64] Cfr. art.º 92 da CNU.

por analogia Segurança objectiva é a verdade. Enquanto a Segurança Subjectiva é a percepção ou o sentimento que cada um tem da Segurança que pode não coincidir com a realidade. Há uma tendência em a segurança ser vista com Subjectiva ou melhor, como sentimento, pois quando dizemos juntamente com São Tomás de Aquino que Segurança é ausência de preocupação, no fundo estamos olhar esta experiência tem partido do sujeito. Ademais, a experiência prova que o que cada um vivencia na sua vida contribui grandemente para a segurança ou insegurança. Quem viveu num lugar objectivamente inseguro é natural que vezes sem conta sinta-se inseguro. Esta ilustração prova que não é por acaso que o conceito de Segurança mereceu grande destaque sobretudo nos anos 80 na academia a toda tentativa de mudança, desconstrução ou ampliação do mesmo. Sabemos que até então o conceito de Segurança estava ligado a questões militares, a tal vertente tradicional e só nos anos 80 e sobretudo com a Escola de Copenhague ampliou-se ou tornou-se o conceito mais abrangente, não limitando-se somente a questões militares, mas a todas áreas e sectores possíveis. Não se pode olhar a Segurança duma maneira isolada, ela deve ser vista num mundo global e quando dizemos mundo global estamos a dizer que a Segurança deve ser vista no contexto da Globalização. Nisso apercebemos que mais do que nunca a Segurança é um conceito repensado face aos vários desafios típicos da Globalização como são os casos as ameaças e riscos. E diante disso a Segurança terá que encontrar uma resposta adequada e consentânea aos riscos e ameaças. Tendo percebido e clarificado o conceito de Segurança, fizemos uma aplicação prática no contexto Moçambicano, percorrendo a constituição e a legislação existente em matéria de Segurança. Apercebemo-nos que a Segurança no contexto da Segurança Nacional continua sendo vista como uma atividade militar. Todavia, nota-se uma evolução desde a Constituição de 1975 que funda a República Popular de Moçambique com a actual que data de 2004 que está num contexto de um Estado Democrático que deve olhar a Segurança não somente como atividade Militar, mas no sentido mais amplo do termo que visa despreocupar o cidadão. Outrossim, afloramos a necessidade de o cidadão dispor de um instrumento que possa fiscalizar ou quiçá revindicar o direito a Segurança, querendo, se sente lesado pelo Estado. Podemos socorrer a

nível Nacional da Constituição que coloca o referendo e os tribunais onde o cidadão pode recorrer para revindicar os seus direitos. A nível internacional, sendo o Estado Moçambicano Membro e Signatário da Carta das Nações Unidas, segundo o artigo 17 e 18, podem os cidadãos recorrem ao Tribunal Internacional da Justiça para ver os seus direitos ressalvados. Tanto mais, que a Constituição da república de Moçambique no seu artigo 2, n.º 3 afirma que "o estado Moçambicano subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade"[65].

E a terminar, gostaríamos de deixar duas recomendações que achamos essenciais para que o contrato Social se efective entre o Estado e o Cidadão:

a) As organizações da sociedade civil têm um papel preponderante na educação aos cidadãos dos seus direitos (concretamente no concerne a Segurança);
b) As escolas são chamadas a disseminar e a colocar nos seus curriculum esta matéria de segurança;
c) Olhar a segurança nacional não somente como defesa nacional mas nas suas várias vertentes ou se quisermos nos seus vários pilares.
d) Descentralizar as instituições e aproximar estas e as pessoas e estas entre elas.
e) Definir o centro de gravidade da segurança
f) Criar um grupo de reflexão de Estratégia de Segurança.

BIBLIOGRAFIA

ALENCAR, Mirela Nogueira De, *Debates dos Estudos de Segurança Internacional e Segurança Humana: uma breve análise sobre a evolução dos Estudos de Segurança,* 2015. Disponível em: http://www.humanas.ufpr.br/portal/pdf. Acesso em 23.Jan.2018

BRANDÃO, Ana Paula, *Segurança: um conceito contestado em debate,* 2016 Disponível em: http://www.google.co.mz/url?url=http://www.fd.unl.pt/docentes_docs. Acesso em 20. Ago.2017

[65] Cfr. n.º 3 do art.º 2 da CRM.

ESCORREGA, Luís Carlos Falcão – *A Segurança e os "Novos" Riscos e Ameaças: Perspectivas Várias*. Revista Militar 2009. Disponível: https://www.revistamilitar.pt/artigo/pdf. Acesso em: 15. Jun.2017.

FORIGO, Marlus Vinicius , *A Tese de Francis Fukuyama Acerca do Fim da História e a Ditadura Militar Brasileira,* 2011. Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br. Acesso em 15.Jun.2017

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito da Segurança: Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo,* Almedina, Coimbra, 2018. ISBN 978-972-40-7492-4.

LOURENÇO, *Nelson – Sociedade Global, Segurança e Criminalidade, Documentos para o Ensino 1*. Luanda. 2018.

LOURENÇO, Nelson, *As novas fronteiras da Segurança: Segurança Nacional, Globalização e Modernidade. S&D,* Lisboa 2015. Disponível em https://www.academia.edu. Acesso em: 30. Ago.2018

LOURENÇO, Nelson; COSTA, Agostinho, *Estratégia de Segurança Nacional: Portugal Horizonte, 2030*. Lisboa (2018). ISBN 978-972-40-7458-0. Acesso em: 15. Ago.2018

MATOS, Luís Salgado De, *Segurança*. Disponível em: http://www.ifilnova.pt/file/pdf. Acesso em: 17.Jun.2017

MONTEIRO, José Cauby Soares, *Estudos de Defesa e Teorias de Relações Internacionais,* 2008. Disponível em: http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/pdf. Acesso em: 15.Abr.2018.

MOUTINHO, José Bernardino De Sousa, *Comunicação Organizacional, Segurança Psicológica e Produtividade nas Forças De Segurança,* CEDIS Working Papers | Direito, Segurança e Democracia | Nº 11 | outubro de (2015). Disponível em: http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/pdf. Acesso em: 16.Jun.2017.

NODARI, Paulo César, *Ética da Responsabilidade em Hans Jonas*. Disponível em: http://www.faculdadejesuita.edu.br/simposio/cd10/textos/doutores/paulo_nodari.pdf. Acesso em: 15.Jun.2017.

ONU, *Carta das Nações Unidas,* 1945. Disponível em: www.onuportugal.pt. Acesso em: 7.Mar.2018

PUC-RIO – CERTIFICAÇÃO DIGITAL N 0610356/CA, *Segurança e Securitização: desenvolvimentos conceituais e teóricos situados historicamente*. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/13091/13091_3.pdf. Acesso em: 23.Jan.2018.

SILVA, Caroline Targino *et al, A evolução Teórica do Conceito de Segurança e a Percepção das Novas Ameaças pela Região Andina e o Cone Sul*.

Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xii_cadn/a_evolucao_teorica.pdf. Acesso em: 22.Jan.2018.

SOUSA, Francisco Xavier Ferreira De, *Os Novos Desafios de Segurança do Norte de África,* Cadernos do IESM 2014. Disponível em: https://cidium.ium.pt/docs/artigos/CADE. pdf. Acesso em: 23.Jan.2018

TAMO, Grace – *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional,* 2003 . Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1TAMO, Grace/v25n1a02.pdf. Acesso: 15.Jan.2018.

UNITED NATIONS (ONU) – *A Carta Internacional dos Direitos Humanos, Ficha Informativa*, 2001. Disponível em: http://www.gddc.pt/direitos-humanos/pdf. Acesso em: 19. Fev.2018.

Convenções

A Declaração Universal dos Direitos Humanos

Carta das Nações Unidas de 26 de Junho de 1945

Constituição

Constituição da República Popular de Moçambique – 1975

Constituição da República – 1990.

Constituição da República – 2004

Constituição da República – 2018 (Revisão Recente)

Legislação

Lei n.º 17/97 da Política da defesa Nacional e Segurança

Lei n.º 18/97 da Defesa Nacional das Forças Armadas

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

CIDeS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Segurança, Lisboa, Portugal.

E-mail: ides@sapo.pt

Sistemas de segurança coletiva e a Política Comum de Segurança e Defesa na União Europeia

Collective security systems and the Common Security and Defense Policy in the European Union

JORGE VILARES CABANA[1]
LUCÍLIA DE JESUS MENDES DA SILVA[2]
RICARDO FILIPE DA SILVA CORTINHAS[3]
RICARDO JORGE PARCELAS ARAÚJO E SILVA[4]

Resumo: Este trabalho tem como objeto de estudo os sistemas internacionais de segurança e a Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia, sendo objetivo geral enquadrar a União Europeia num sistema internacional de segurança.

Cada vez mais, a Segurança e a Defesa asseguram-se em quadros coletivos e cooperativos, assumindo as Organizações Internacionais um papel primordial na garantia da segurança e estabilidade internacional. A União Europeia tem desenvolvido a sua política comum de segurança e defesa, por forma a se tornar um "ator mundial" e "fornecedor de segurança". Assim, procedemos à análise da Política Comum de Segurança e Defesa e da Estratégia Global da União

---

[1] Major do Exército Espanhol, Licenciado em Ciências Militares, ramo Engenharia, pela Academia Geral Militar, Mestre em Construção e Rotas de Comunicações pela Universidade Politécnica de Madrid e Mestre em Relações Internacionais e Política de Defesa, pela Universidade Complutense de Madrid.

[2] Major da GNR, Licenciada em Ciências Militares, especialidade Segurança, pela Academia Militar, Pós-graduada em Ciências Militares e Policiais, pelo Instituto Universitário Militar, Licenciada em Psicologia e Mestre em Psicocriminologia, pelo ISPA- Instituto Universitário.

[3] Major da GNR, Licenciado em Ciências Militares, especialidade Segurança, pela Academia Militar, Pós-graduado em Ciências Militares e Policiais, pelo Instituto Universitário Militar, e Mestre em Direito e Segurança, pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

[4] Major do Exército, Licenciado em Ciências Militares, especialidade Infantaria, pela Academia Militar.

Europeia, no sentido de perceber para onde caminha a União Europeia em termos de segurança e defesa.

A metodologia utilizada assenta no raciocínio dedutivo, através de uma estratégia qualitativa, sendo a recolha de dados baseada na análise documental e pesquisa bibliográfica.

Concluímos que a União Europeia desenvolve as suas capacidades militares, procura criar uma verdadeira política europeia de segurança comum e promove a estabilidade fora das suas fronteiras, caminhando no sentido de se tornar uma organização de segurança cooperativa *de factu*.

Palavras-chave: *Segurança Coletiva; Defesa Coletiva; Segurança Cooperativa; Política Comum de Segurança e Defesa.*

Abstract: *The purpose of this paper is to study international security systems and the Common Security and Defense Policy of the European Union, with the general objective of framing the European Union in an international security system.*

Increasingly, security and defense assert themselves in collective and cooperative frameworks, assuming International Organizations a key role in ensuring international security and stability. The European Union has developed its common security and defense policy in order to become a "global actor" and a "security provider". We therefore analyze the Common Security and Defense Policy and the European Union's Global Strategy to understand where the European Union is going in terms of security and defense.

The methodology used is based on deductive reasoning, through a qualitative strategy, and data collection is based on documentary analysis and bibliographic research.

We conclude that the European Union develops its military capabilities, seeks to create a genuine common european security policy and promotes stability beyond its borders, stepping forward to become a cooperative security organization.

Keywords: *Collective Security; Collective Defense; Cooperative Security; Common Security and Defense Policy*

Introdução

O terceiro milénio continua cheio de incertezas, as mudanças profundas na conjuntura internacional são evidentes, repercutindo-se no conceito de "Segurança" (Garcia, 2011).

As organizações internacionais (OI) são atores das Relações Internacionais que nascem da necessidade dos Estados melhorarem a sua segurança, progresso e bem-estar, desenvolvendo objetivos comuns e estando ao serviço de interesses superiores ou mais vastos que os dos Estados-Membros (EM), no plano regional ou universal (Esteves, 2015).

Cada vez mais, a segurança e a defesa asseguram-se na fronteira dos interesses e em quadros coletivos e cooperativos, assumindo as OI como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a União Europeia (UE), papel primordial na garantia da segurança e estabilidade internacional (Garcia, 2011).

O conceito de segurança coletiva ao nível global foi essencialmente desenvolvido e aplicado no final da Primeira Guerra Mundial, com a criação da Liga das Nações, e no final da Segunda Guerra Mundial, com a assinatura da Carta das Nações Unidas e a criação da ONU, em 26 de junho de 1945 (Santana, 2015), onde ficou positivado o princípio da "Segurança Coletiva" no plano do Direito Internacional (Guimarães, 2017).

A criação de um sistema de segurança coletiva assenta na ideia de que se pode evitar e até anular a possibilidade de agressão entre Estados, pois cria-se a possibilidade de reação coletiva, através de boicotes, sanções económicas ou intervenção militar (Sampaio, 2010).

Num plano teórico, o conceito de "segurança coletiva" pressupõe a centralização internacional do uso da força numa Autoridade supra-estatal (como a ONU), legitimada para decidir do seu uso excecional, e a criação de uma força militar a ela adstrita (Saraiva, 2001).

Com muitas semelhanças relativamente ao conceito de "segurança coletiva" surgem os conceitos de "defesa coletiva" (Santana, 2015) e de "segurança cooperativa". Só atuando coletiva e cooperativamente, os Estados serão capazes de superar as suas vulnerabilidades face à diversidade de novas ameaças que se colocam à sua segurança (Garcia, 2011).

A UE é uma OI supranacional, dotada de personalidade jurídica, que desenvolve políticas concertadas num amplo conjunto de domínios, abrangendo por exemplo uma política externa e de segurança comum (PESC) (Machado, 2013).

Através da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que integra a PESC, a UE procura dar resposta aos novos desafios e ameaças que se apresentam atualmente à Europa e ao Mundo (Missiroli, 2016).

Para garantir a paz e segurança dos seus cidadãos e do seu território, a UE necessita intervir dentro e fora das suas fronteiras geográficas (UE, 2016).

Assim, de acordo com o art.º 42.º, n.º 1 do Tratado da União Europeia (TUE), a PCSD garante à UE uma capacidade operacional assente em meios civis e militares que podem ser empregues em missões no exterior para assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional (TUE, 1992).

O presente estudo inseriu-se no âmbito da Unidade Curricular de Direito Internacional Público (DIP) e subordina-se à linha temática "Sistema de segurança coletiva e a Política Comum de Segurança e Defesa na União Europeia".

O objeto de estudo da presente investigação centra-se na PCSD da UE, delimitado em três domínios: tempo, espaço e conteúdo (Santos, *et al*., 2016). Temporalmente, a investigação será limitada ao período pós-Tratado de Maastricht; espacialmente, ao território da UE e sua vizinhança próxima; em termos de conteúdo, a investigação estará delimitada à perspetiva da ONU, OTAN e UE no que se refere aos sistemas internacionais de segurança.

O objetivo geral (OG) desta investigação é enquadrar a UE num sistema internacional de segurança, sendo dividido nos objetivos específicos (OE) que se seguem:

OE1 – Distinguir os sistemas internacionais de segurança;

OE2 – Analisar a evolução da política europeia de segurança;

OE3 – Caraterizar os desafios atuais e futuros da UE, no âmbito da PCSD;

Com vista a alcançar o OG identificado e como guia para este ensaio, formula-se uma questão central (QC), decomposta em quatro questões derivadas (QD):

QC: Qual o sistema de segurança em que se enquadra a UE?

QD 1: Como se caraterizam os sistemas internacionais de segurança?

QD 2: De que forma tem a política de segurança e defesa da UE evoluído?

QD 3: Quais os desafios atuais e futuros da UE, no âmbito da PCSD?

A metodologia adotada baseia-se no raciocínio dedutivo, suportado numa estratégia qualitativa, tendo-se procedido à leitura e análise documental do quadro normativo legal e de obras de autores nacionais e internacionais, tidas como referência.

O trabalho, para além da introdução e conclusão, encontra-se estruturado em três partes. Na primeira parte são caraterizados os sistemas internacionais de segurança, por forma a dar resposta à QD1 (OE1). Na segunda parte é analisada a evolução da política europeia de segurança, identificando as inovações da política de segurança e defesa da UE ao longo dos tempos, como forma de responder à QD2 (OE2). Na terceira parte analisa-se a Estratégia Global da UE e os futuros desafios da PCSD, por forma a dar resposta à QD3 (OE3). Por fim, tecem-se as conclusões que respondem à QC, enquadrando a UE num sistema internacional de segurança.

Sistemas de Segurança e Defesa Internacionais

Neste capítulo, pretende-se definir e analisar os conceitos de Segurança Coletiva, Defesa Coletiva e Segurança Cooperativa, procurando estabelecer relações entre os mesmos, e integrar organizações internacionais, como a ONU e a OTAN, no âmbito desses conceitos.

Conceito de Segurança

A "Segurança" é um conceito controverso, que não consegue alcançar consenso internacional, sendo definido de diversas formas, de acordo com a escola interpretativa, ou mesmo com a região geográfica ou país. No fundo, é um conceito contestado, ambíguo, complexo, com fortes implicações políticas e ideológicas (Garcia, 2010).Este facto é ainda corroborado pelo importante número de definições de segurança que surgiram especialmente desde o final da Guerra Fria:

Segurança Nacional, Segurança Comum, Segurança Coletiva, Segurança Compartilhada, Segurança Humana, Segurança Cooperativa ou ainda a Segurança Sustentável (Iglesias, 2011).

A segurança tem-se tornado tema primordial para as sociedades e Estados atuais. No mundo desenvolvido, as estruturas estatais e os direitos consolidados de umas sociedades acomodadas fizeram com que a segurança seja essencial para o estilo de vida moderno.

A Segurança tem visto o seu conceito alargado a domínios como a política, a economia, a diplomacia, os transportes e as comunicações, a educação e a cultura, a saúde, o ambiente, a ciência e a técnica, procurando encarar riscos e ameaças, em que a vontade e os interesses particulares dos diferentes atores se manifestam neste ambiente (Garcia, 2010).

Ao mesmo tempo, o capitalismo e o desenvolvimento das novas tecnologias fizeram com que o mundo seja globalizado e interconectado. Hoje em dia surgem novas ameaças, como as de origem *cyber,* e o terrorismo tornou-se amplamente internacional. Crises longe de um território podem gerar graves problemas de segurança em países a milhares de quilómetros em continentes distintos (imigração, ataques jihadistas, etc.).

Esta necessidade fez com que muitos países se unissem, pois, a maioria não tem recursos suficientes por si só para a luta ou a contenção de todas estas ameaças e riscos.

A problemática em torno das questões da segurança alargada, coletiva ou cooperativa é fértil e não existe consenso. A ideia efetiva de se construir um sistema de defesa coletiva parece remontar ao final da I Guerra Mundial. Este conceito de segurança pressupõe num plano teórico a centralização internacional do uso da força numa Autoridade supra-estatal, legitimada para decidir do seu uso excecional, e a criação de uma forca militar a ela adstrita (Saraiva, 2001), estando estas preocupações presentes tanto na ONU como na OTAN.

Conceito de Segurança Coletiva

Como qualquer conceito ligado às relações internacionais, o de segurança coletiva não é de fácil determinação, tendo em conta o seu

caráter polissémico. É possível, não obstante, apresentá-la como um arranjo político e/ou jurídico ao abrigo do qual a paz e a segurança estadual e humana, num determinado espaço geográfico, são garantidos por todos ou parte dos Estados que dele fazem parte através da adoção de medidas de prevenção, monitorização, auxílio e repressão de condutas que as turbem (Delgado, 2014).

A segurança coletiva pode ser definida como um "sistema universal ou regional institucionalizado, através do qual os EM acordam conjuntamente, por via de tratado, reagir a qualquer ato de agressão ou qualquer outra forma ilegal de recurso ao uso da força por parte de um Estado-membro" (Santana, 2015).

O conceito de segurança coletiva está orientado ao uso ilegal da força dentro do próprio grupo de Estados que forma o sistema de segurança coletiva, e não contra uma qualquer ameaça externa (Danchin & Fischer, 2010). A segurança coletiva olha "*para dentro*" com vista a tentar garantir a segurança dentro de um grupo de estados soberanos (Cohen, 2001).

Tradicionalmente, o direito internacional deixava nas mãos das Nações a responsabilidade de respeitar e fazer cumprir a lei, isto é, acordos assinados voluntariamente com outras partes. Com a segurança coletiva, essa responsabilidade recai sobre o coletivo de nações (a segurança coletiva é, em essência, global e não limitada a qualquer região ou aliança). Na prática, isso significa que mesmo as nações que não foram vítimas de violação de leis internacionais têm a responsabilidade de intervir para reparar os danos sofridos e/ou resolver as disputas. Este sistema implica que a agressão de um é equivalente à agressão de todos e que todos, coletivamente, são organizados para rejeitar aquele ou os culpados da referida agressão (Tchou *et al*., 2018).

Após a Primeira Guerra Mundial, quando o sistema de equilíbrio das potências entrou em colapso, uma primeira tentativa foi feita pela Sociedade das Nações para estabelecer um verdadeiro sistema de segurança coletiva, mas o mesmo falhou na sua essência por carecer de apoio (Tchou *et al*., 2018). Hoje em dia, este papel é desenvolvido pela ONU, mas com um mais que questionável nível de desempenho.

Conceito de Defesa Coletiva

As organizações de defesa coletiva floresceram durante os dias da Guerra Fria (Cohen, 2001).

O conceito de "defesa coletiva", embora com muitas semelhanças relativamente ao conceito de "segurança coletiva", distingue-se deste último pelo compromisso entre os EM da respetiva organização em considerar o ataque contra um ou mais EM por um Estado ou entidade externa à organização, como um ataque contra todos e, invocando o direito à legítima defesa, individual ou coletiva, se obrigam a prestar mutuamente assistência ao Estado ou EM da organização que foram atacados, incluindo com recurso à força (Santana, 2015). A defesa coletiva olha "para fora" da organização, com vista a defender os seus membros de uma agressão externa (Cohen, 2001).

Também Yost (1998) alerta para a distinção entre os conceitos de segurança coletiva e defesa coletiva. Segurança coletiva remete para a ideia kantiana ou wilsoniana de estabelecer uma associação geral de nações, a ser constituída através de convênios específicos, tendo em vista proporcionar garantias mútuas de independência política e integridade territorial tanto aos grandes quanto aos pequenos estados (Junior, 2000). O conceito responde também a uma segunda aceção, derivada da aspiração fundamental da segurança coletiva, pautada "na construção de um senso de solidariedade e responsabilidades compartilhadas perene em questões relativas à paz e segurança internacionais" (Yost, 1998).

O conceito de defesa coletiva tem então as suas origens nas alianças estabelecidas entre Estados, sendo a sua aplicação atual mais conhecida a OTAN, cujo Artigo V reflete a essência do referido compromisso entre os seus EM.

Segurança Cooperativa

O termo Segurança Cooperativa tornou-se popular desde o final da Guerra Fria. Tem sido geralmente usado para descrever uma abordagem mais pacífica, mas idealista, da segurança através de maior harmonia e cooperação internacional (Cohen, 2001).

A segurança cooperativa pode ser definida como ações de cooperação tendo em vista a redução da probabilidade de conflito e a promoção da paz e da estabilidade (Santos, 2015).

Segundo Moodie (2001), a segurança cooperativa é um processo pelo qual os Estados com interesses comuns cooperam através de mecanismos acordados para reduzir as tensões e a desconfiança, resolver ou mitigar disputas, criar confiança, aumentar perspetivas de desenvolvimento e manter a estabilidade nas suas regiões.

Para ser útil e eficaz, a Segurança Cooperativa deve olhar para os dois lados, "para dentro e para fora" da organização (Cohen, 2001), ou seja, combinando a dimensão interna da Segurança Coletiva e a dimensão externa da Defesa Coletiva. Por outro lado, a Segurança Cooperativa junta a estas duas dimensões outros dois fatores: a segurança humana e a promoção da estabilidade fora dos limites dos estados que formam o sistema de Segurança Cooperativa (Cohen, 2001).

Procura-se assim criar um quadro prático para formar um sistema de segurança real e eficaz, o qual assenta em quatro anéis concêntricos alargados:

Figura 1 – Segurança Cooperativa – "Os quatro anéis"

Fonte: adaptado a partir de Cohen (2001)

A Segurança Cooperativa é um sistema estratégico que se forma em torno de um núcleo de estados democráticos liberais ligados numa rede de alianças formais ou informais, e instituições caraterizadas por valores compartilhados e cooperação económica, política e de defesa, prática e transparente. Num sistema de segurança cooperativa, os objetivos de segurança nacional dos estados individuais estão ligados por quatro anéis de segurança: (i) Primeiro anel: promover e proteger os direitos humanos dentro dos seus próprios limites e mais longe (Segurança Humana); (ii) Segundo anel: manter a paz e a estabilidade dentro do seu espaço (Segurança Coletiva); (iii) Terceiro anel: proteção mútua contra agressão externa (Defesa Coletiva); Quarto anel: promover ativamente a estabilidade em outras áreas onde o conflito poderia ameaçar a sua segurança compartilhada, usando informações políticas, meios económicos e, se necessário, militares (Promover a estabilidade) (Cohen, 2001).

A OTAN, organização de defesa coletiva, é também um modelo de trabalho da Segurança Cooperativa, pois incorpora as quatro funções daquele sistema (Cohen, 2001).

Institucionalização da Cooperação no Sistema Internacional

Organização das Nações Unidas

A preocupação com a segurança coletiva é concretizada no preâmbulo da Carta das Nações Unidas, sendo o primeiro objetivo da ONU "a manutenção da paz e da segurança internacional, com a adoção de medidas coletivas para prevenir ou dissuadir as ameaças à paz, e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ameaça à paz, procurando resolver os eventuais conflitos entre os seus membros por via pacífica" (ONU, 1945).

O sistema universal de segurança coletiva assenta em dois princípios complementares da Carta das Nações Unidas (CNU): o princípio da proibição do uso e da ameaça do uso da força (art.º 2.º, n.º 4 da CNU) e o princípio da segurança coletiva (Cap. VII da CNU). Por um lado, veda-se o uso da força unilateral pelos Estados nas suas relações

internacionais, por outro, a organização estabelece um mecanismo público para garantir respostas no caso de haver qualquer ação que perturbe a paz ou segurança internacionais, ficando, neste caso, a legítima defesa apenas como um meio subsidiário de autotutela, ao qual se pode recorrer enquanto o mecanismo coletivo não garantir respostas efetivas a uma agressão ilícita (art.º 51.º da CNU) (Delgado, 2014).

Os Estados signatários da CNU conferiram ao Conselho de Segurança das Nações Unidas a responsabilidade na sua salvaguarda e concordaram que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho agiria em seu nome (ONU, 1945).

Assim, o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas baseia-se em três preceitos: a solução pacífica dos conflitos, descrita no capítulo VI da CNU; a ação em caso de ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão (capítulo VII), e os acordos regionais, objeto do capítulo VIII da Carta (Santana, 2015). A primeira visa uma solução com mediação, negociação, inquérito ou conciliação. A segunda considera a utilização de sanções de diversa natureza e o rompimento de relações diplomáticas contra países infratores, prosseguindo com a possibilidade de recurso à força militar. Finalmente, a terceira está direcionada para a dimensão regional da resolução de conflitos (Santana, 2015).

A ONU, nomeadamente o seu Conselho de Segurança, tem a responsabilidade primordial de manter a paz e a segurança internacionais. Este é o único órgão da ONU cujas decisões os EM, em conformidade com a Carta, são obrigados a cumprir. O Conselho é composto por 15 membros. Cinco são membros permanentes e os outros dez são eleitos pela Assembleia Geral para mandatos de dois anos. A adoção de uma decisão do Conselho exige nove votos a favor. Exceto nos casos de votação em questões processuais, uma decisão não pode ser aprovada se um dos membros permanentes a vetar ou se abstiver (ONU, 2018).

Organização do Tratado do Atlântico Norte

A OTAN continua a ser o principal enquadramento para a maioria dos seus EM, no que diz respeito à defesa coletiva. A importância da OTAN está no facto de que "todos os membros da Aliança,

independentemente das suas diferentes circunstâncias ou suas capacidades militares nacionais, têm o mesmo grau de segurança" (OTAN, 2001). Esta afirmação apresenta claramente a relevância desta organização na segurança coletiva, já que os mais beneficiados foram aqueles aliados com pouca capacidade militar, mas com grandes interesses de manter a sua segurança nacional garantida (Martínez, 2013).

A OTAN é um sistema de defesa coletiva por meio do qual os seus EM concordam com a defesa mútua em resposta a um ataque de qualquer parte externa (MiniONU, 2018).

O Artigo V do Tratado da Atlântico Norte (1949) afirma que um ataque armado ou uma ameaça contra um ou mais EM, que ocorra na Europa ou na América do Norte, será considerado um ataque direcionado contra todos os outros e, portanto, a resposta será enquadrada na legítima defesa individual ou coletiva estabelecida na CNU. Por outro lado, no Artigo IV, os EM comprometeram-se a "manter e aumentar a sua capacidade individual e coletiva para resistir a um ataque armado". Isto faz com que a OTAN seja uma organização credível e com verdadeira capacidade de segurança coletiva e de dissuasão.

No entanto, a OTAN é também um modelo de trabalho da Segurança Cooperativa (Cohen, 2001). No Conceito Estratégico da OTAN de 2010, a Segurança Cooperativa surge como uma das tarefas principais que a organização deve prosseguir. A OTAN é afetada e pode afetar os desenvolvimentos políticos e de segurança além de suas fronteiras, pelo que se empenhará ativamente para aumentar a segurança internacional: por meio de parcerias com países relevantes e outras OI; contribuindo ativamente para o controlo de armas, a não proliferação e o desarmamento; e mantendo a porta de entrada na Aliança aberta a todas as democracias europeias que cumpram os seus padrões (OTAN, 2010).

Síntese Conclusiva

O conceito de segurança tem evoluído ao longo dos tempos, adaptando-se às mudanças da conjuntura internacional. Com o surgimento de novos desafios e ameaças, os Estados sentiram necessidade

de cooperar no âmbito da segurança, surgindo assim organizações coletivas, como a ONU e a OTAN, e sistemas de segurança adaptados aos objetivos de cada organização (Segurança Coletiva, Defesa Coletiva e Segurança Cooperativa).

A segurança coletiva e a defesa coletiva apresentam aspetos comuns, como seja o compromisso formal, a longo prazo, entre grupos de Estados, com vista à proteção de interesses de segurança de membros individuais. No entanto, também apresentam divergências no que diz respeito ao seu foco: a segurança coletiva foca-se nos conflitos que possam surgir entre os seus membros (foco interno), enquanto que a defesa coletiva se foca na defesa contra agressão externa de que um membro seja alvo (foco externo).

A segurança cooperativa pode-se tornar a base para um futuro mais pacífico e harmonioso, combinando as dimensões interna e externa de segurança acima referidas com a segurança individual e a promoção de estabilidade em áreas fora dos territórios dos membros das organizações que possam afetar a paz e segurança comuns.

A ONU é a organização base da segurança coletiva, enquanto que a OTAN é a figura primária da defesa coletiva. No entanto, tendo em conta os objetivos e iniciativas que a Aliança Atlântica apresenta, a mesma é também uma organização de segurança cooperativa.

Os Tratados da União Europeia e a evolução da política europeia de segurança

O presente capítulo pretende demonstrar a evolução da política europeia de segurança desde a assinatura do Tratado de Maastricht, e o modo como a UE tem desenvolvido as suas estruturas em matéria de segurança e defesa.

Tratado de Maastricht

Em 7 de fevereiro de 1992 foi assinado o Tratado da União Europeia (TUE), subscrito em Maastricht, que marcou uma nova etapa na construção de uma Política Europeia de Defesa, promovendo o desenvolvimento da opção económica e da opção de segurança e defesa em conjunto. O TUE, ou Tratado de Maastricht, constituiu uma

nova etapa na integração europeia, que ganha uma dimensão política. Com este Tratado foram atribuídos diversos objetivos à UE, previstos no Artigo B do Título I do TUE, entre os quais o da afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comuns (TUE, 1992).

O Tratado de Maastricht estrutura-se em três pilares fundamentais: as Comunidades Europeias (CE), a PESC e a cooperação policial e judiciária em matéria penal.

Focando-nos no segundo pilar, o mesmo instaurou a PESC, prevista no Título V do TUE, que prevê que os EM possam empreender ações comuns em matéria de política externa. Este pilar implica um processo de decisão intergovernamental que recorre, em grande parte, à tomada de decisão por unanimidade pelos EM no Conselho, com exceção dos domínios em que as decisões podem ser tomadas por maioria qualificada, previstos no n.º 2 do artigo J3 do TUE. Para sublinhar o carácter não supranacional da PESC, não foi previsto qualquer papel específico do Parlamento Europeu no Título V nem um papel para o Tribunal de Justiça (Zwaan, 2008).

De acordo com o previsto no Artigo J.1 do Titulo V do TUE, os objetivos da PESC eram a "salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União", o "reforço da segurança da União e dos seus EM", a "manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Ata Final de Helsínquia e com os objetivos da Carta de Paris", o "fomento da cooperação internacional", e o "desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais" (TUE, 1992).

As questões de defesa foram abordadas apenas de maneira indireta e modesta. O Ponto 1 do Artigo J.4 afirmava que a PESC incluía todas as questões relacionadas com a segurança da União, incluindo o enquadramento final de uma política de referência comum que poderia, com o tempo, conduzir a uma defesa comum. O Ponto 2 do Artigo J.4 do Capítulo V do TUE que a União solicitará à União da Europa Ocidental que prepare e execute as decisões e ações da União que tenham repercussões no domínio da defesa (Zwaan, 2008).

No âmbito da cooperação no domínio da defesa, esclareceu-se que a política da União não prejudicaria o carácter específico da política de segurança e defesa de certos EM, o que representa uma referência clara ao estatuto de neutralidade de alguns EM (Zwaan, 2008).

Os primeiros anos de funcionamento do TUE revelaram não se ter conseguido a crescente e desejável ação comum por parte da UE, nomeadamente em questões relacionadas com a PESC. Este facto foi logo visível alguns meses após a assinatura do TUE, quando, face à desagregação da ex-Jugoslávia, a União demonstrou uma ausência de consenso e uma incapacidade para evitar a desastrosa e fratricida guerra que se lhe seguiu.

Conscientes da evolução europeia, dos alargamentos futuros e das alterações institucionais necessárias, os EM inseriram uma cláusula de revisão no Tratado, prevendo-se no artigo N do Título VII do TUE a convocação de uma Conferência Intergovernamental em 1996, que conduziu à assinatura do Tratado de Amesterdão, em 1997.

Declaração de *Petersberg*

A Declaração de *Petersberg*[5], de 19 de junho de 1992, constitui um elemento primordial do desenvolvimento da UEO enquanto componente de defesa da UE.

Nesta declaração, os EM da União da Europa Ocidental (UEO) manifestaram-se prontos a colocar à disposição da UEO unidades militares provenientes de qualquer dos ramos das suas forças convencionais, com vista à realização de missões militares sob a autoridade da UEO. Foram então definidos os diferentes tipos de missões militares que podem ser realizadas pela UEO, conforme previsto no Ponto 4 do Capítulo II da Declaração de *Petersberg*: missões de carácter humanitário ou de evacuação de cidadãos; missões de manutenção da paz; missões executadas por forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz (UEO, 1992).

[5] O nome "Declaração de Petersberg" deve-se ao facto de a reunião do Conselho em 1992 ter sido realizada no hotel de montanha de Petersberg, nos arredores de Bona, na Alemanha.

No Ponto 2 do Capítulo I da Declaração de *Petersberg* é afirmada a disponibilidade da UEO para apoiar, de acordo com procedimentos próprios, a implementação eficaz de medidas de prevenção de conflitos e de gestão de crises, incluindo atividades de manutenção de paz da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), ou do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (UEO, 1992).

Na Cimeira de Colónia, em 1999, viria a ser decidido que a UE deveria passar a desempenhar um papel mais ativo no âmbito da Segurança e Defesa, adotando as "Missões de *Petersberg*", até então da UEO, como suas.

Estas Missões "de *Petersberg*" viriam depois a ser inseridas pelo Tratado de Amesterdão no TUE, estando plasmadas no seu artigo 17º.

Tratado de Amesterdão

O Tratado de Amesterdão, aprovado em 2 de outubro de 1997, entrou em vigor em 1 de maio de 1999, e tinha como principal objetivo modificar algumas disposições do TUE, dos tratados das CE e alguns atos, não pretendendo substituí-los, mas sim ajustá-los, e "completar Maastricht, aprofundando a União Europeia na perspetiva de maior democracia, legitimidade e eficácia, preparando o novo alargamento" (Moura, 1997).

O Tratado de Amesterdão não introduziu alterações na estrutura de Pilares do TUE (Zwaan, 2008).

Segundo Teixeira (2002), o Tratado de Amesterdão procedeu a três grandes alterações: primeiro, "transferiu para o Pilar Comunitário as matérias mais diretamente relacionadas com a livre circulação de pessoas"; segundo, "reformou substancialmente o título VI do Tratado da União Europeia, que contém as disposições relativas à Cooperação Policial e Judiciária em matéria penal, e que constitui o "novo" Terceiro Pilar da UE"; por fim, "a terceira alteração substancial…consistiu na integração de Schengen na União Europeia, repartindo o acervo de Schengen entre o Primeiro e o Terceiro Pilares".

No que diz respeito à PESC, o Tratado de Amesterdão trouxe as seguintes alterações:

(i) Especificação dos objetivos da PESC (art.º 11º, nº 1 TUE), no que respeita à salvaguarda dos valores comuns, e da independência e integridade da União;
(ii) Introdução de uma cláusula de solidariedade política (art.º 11º, nº 2 TUE), que obrigava os EM a agir concertadamente;
(iii) Reforço do papel do Conselho Europeu como entidade encarregue de definir os princípios e orientações gerais da PESC (art.º 13º TUE);
(iv) Alargamento dos instrumentos da PESC pela introdução de estratégias comuns[6] a adotar por unanimidade pelo Conselho Europeu, devendo estas dar lugar a ações comuns a implementar por maioria qualificada em Conselho de Ministros;
(v) Previsão de criação de uma nova estrutura de planificação da política e de alerta precoce, enquadrada no Secretariado Geral do Conselho, que conforme disposto na declaração n.º 6 anexa ao Tratado, deverá acompanhar, analisar, fornecer informações e alertar de forma atempada para a evolução de situações que possam ter implicações significativas na condução da PESC;
(vi) Reafirmação do papel da UEO como parte integrante do desenvolvimento da UE, sendo transformada no "braço armado" ao serviço exclusivo da UE, prevendo o Tratado de Amesterdão a possibilidade da sua integração na UE (art.º 17º, nº 1 do TUE);
(vii) As "missões de *Petersberg*", enunciadas no âmbito das competências operacionais da UEO, foram incluídas na política de segurança da União (art.º 17º, nº 2 do TUE);
(viii) Criação do cargo de Alto Representante para a PESC (art.º 26º do TUE), de modo a dar um novo impulso e notoriedade aos assuntos da segurança e defesa e incrementar a intervenção política da Comunidade na vertente externa, sendo o interlocutor do diálogo político com terceiros;

[6] As estratégias comuns são definidas pelo Conselho Europeu e abrangem domínios em que os EM tenham importantes interesses comuns.

(ix) As despesas operacionais decorrentes da PESC ficam a cargo do Orçamento das CE, com exceção das despesas operacionais que tenham implicações no domínio militar e nos casos em que o Conselho, deliberando por unanimidade, assim o entender.

O Tratado de Amesterdão representou um marco importante na construção de uma defesa europeia, sendo que a integração das missões de *Petersberg* nos Tratados permitiu à política externa da UE passar da mera coordenação de instrumentos diplomáticos para a integração de tarefas concretas de gestão de crises (Prata, 2010).

O Tratado de Amesterdão proporcionou uma melhor redação e uma estrutura mais completa do Título V. No entanto, quanto às características básicas da cooperação, não foram introduzidas alterações fundamentais, a PESC continuou a ser mais intergovernamental do que supranacional, e a maior responsabilidade pelos assuntos externos e questões de defesa permaneceu nas mãos dos EM (Zwaan, 2008).

Tratado de Nice

Tornada possível pelo acordo franco-britânico de Saint-Malo, em 1998, e lançada nas cimeiras europeias de Colónia e Helsínquia, em 1999, a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) foi consagrada no Tratado de Nice, em 2000 (Teixeira, 2010).

Com o objetivo de conceder maior operacionalidade ao segundo pilar de Maastricht, a cimeira de Nice procurou melhorar os procedimentos e instrumentos ao serviço da PESC, sendo que no entanto o compromisso assumido no âmbito da PESC foi bastante moderado: foram criadas as cooperações reforçadas, o veto nacional permaneceu em relação à PESC (ao contrário do que aconteceu no primeiro e terceiro pilares), deixou de ser exigida a unanimidade para que o Conselho pudesse deliberar (no que se refere à celebração de acordos internacionais), o Comité Político foi renomeado Comité Político e de Segurança e foram alargadas as suas funções e responsabilidades, foi criada a figura do representante especial e foram quase completamente omitidas as referências à UEO (Coutinho, 2012).

No entanto, segundo Coutinho (2012), "no domínio da defesa não foram contempladas em Nice quaisquer inovações, tendo-se perdido assim uma oportunidade importante para consagrar de jure os consideráveis avanços concretizados na prática".

Por outro lado, "o Tratado de Nice não trouxe reais progressos no âmbito da PCSD". Ainda assim, o Conselho Europeu de Nice reafirmou a vontade de tornar a União rapidamente operacional em matéria de segurança e defesa (Coutinho, 2012).

O enunciado do Conselho Europeu de Nice subscreveu ainda a vontade dos quinze de verem as estruturas de natureza político-militares (Comité Político e de Segurança e Comité Militar) preconizadas em sede de Tratado e com carácter permanente (Xavier, 2012).

Assim, o Conselho decidiu a criação dos órgãos permanentes necessários á conduta da PESC:

(i) Comité Político e de Segurança (COPS), constituído pelos representantes permanentes dos estados membros, que terá como missão acompanhar a situação internacional nos domínios relevantes da PESC e contribuir para a definição das políticas pelo conselho e exerce sob a sua responsabilidade o controle político e a direção estratégica das operações de gestão de crises (Anexo III ao Anexo VI das Conclusões da Presidência de Nice) (Conselho Europeu, 2000).

(ii) Comité Militar da UE (CMUE), constituído pelos chefes de Estado-Maior General representados pelos seus delegados permanentes, apresenta ao COPS recomendações e pareceres militares sobre todas as questões militares no âmbito da UE e exerce a direção militar de todas as atividades militares no âmbito da UE.; o seu presidente assiste as reuniões do Conselho, caso haja assuntos em discussão da sua área (Anexo IV ao Anexo VI das Conclusões da Presidência de Nice) (Conselho Europeu, 2000).

(iii) Estado-Maior da UE (EMUE), referência militar para a totalidade das instituições europeias. O EMUE deverá ser capaz de diagnosticar a aparição de potenciais crises e de avaliar as situações, desempenhando funções de "alerta precoce,

avaliação da situação e planeamento estratégico para as missões de *Petersberg*, incluindo a identificação das forças europeias nacionais e multinacionais" e dá execução às políticas e decisões do Comité Militar da UE (Anexo V ao Anexo VI das Conclusões da Presidência de Nice) (Conselho Europeu, 2000).

Por outro lado, foi ainda no Conselho Europeu de Nice que os EM identificaram quatro princípios orientadores da Gestão Civil de Crises:

(i) Capacidade de levar a cabo toda a gama de missões: "A União Europeia deve estar em condições de executar missões policiais, desde as de aconselhamento, assistência ou formação às de substituição das polícias locais. Para o efeito, os EM dispõem de toda a gama de capacidades policiais necessárias que devem poder ser utilizadas a título complementar e tendo simultaneamente em conta as respetivas especificidades. Serão tidas em conta as disposições específicas dos EM em matéria de policiamento e o tipo de competência policial que podem facultar. Esta diversidade de Forças policiais nos EM constitui uma vantagem significativa, pois permite à União executar uma vasta gama de missões policiais." (alínea 1), do Ponto 1, do Capítulo II, do Anexo II ao Anexo VI das Conclusões da Presidência de Nice) (Conselho Europeu, 2000).

(ii) Missões bem definidas e mandato adequado: "A mobilização de Forças policiais da UE exige diretrizes claramente definidas no que se refere às suas tarefas e prerrogativas, bem como um mandato adequado." (alínea 2), do Ponto 1, do Capítulo II, do Anexo II ao Anexo VI das Conclusões da Presidência de Nice) (Conselho Europeu, 2000).

(iii) Uma abordagem integrada: "A ação da União Europeia no quadro das chamadas missões de *Petersberg* requer uma forte sinergia entre as componentes Militar e Civil (polícia, Estado de Direito, administração local, proteção Civil). As componentes Militar e policial deverão, pois, se necessário, aderir a um processo de planificação integrado e ser utilizadas no terreno de forma estreitamente coordenada, em condições atendam às

restrições a que está sujeita a utilização das Forças policiais dos EM." (alínea 3), do Ponto 1, do Capítulo II, do Anexo II ao Anexo VI das Conclusões da Presidência de Nice) (Conselho Europeu, 2000).

(iv) Estreita coordenação com as organizações internacionais: "A União velará por que os seus próprios esforços e os da ONU, da OSCE e do Conselho da Europa sejam coesos e se reforcem mutuamente, sem duplicações inúteis. A União Europeia deverá ter em conta, designadamente, as recomendações do Grupo de Avaliação das Operações de Paz da ONU ("Relatório *Brahimi*")". (alínea 4), do Ponto 1, do Capítulo II, do Anexo II ao Anexo VI das Conclusões da Presidência de Nice) (Conselho Europeu, 2000).

Segundo (Xavier, 2012), o Tratado de Nice adormeceu estrategicamente a UEO, e incorporou as funções de gestão de crises, tradicionalmente desempenhadas pela Organização, na própria missão da UE[7].

Surge também em Nice a possibilidade dos EM estabelecerem "cooperações reforçadas" entre si, no domínio da PESC, desde que não incidam sobre questões que tenham implicações militares ou do domínio da defesa (art.º 27.º B TUE). Para além disso, e de modo a evitar coligações bilaterais sem a alçada da UE, é fixado o envolvimento de um mínimo de oito EM para instituir uma cooperação reforçada (alínea g, art.º 43.º TUE), esta deve ser recetiva à participação de todos os EM (art. 43.º – B TUE) e só pode ser iniciada em último recurso (art.º 43.º – A TUE) (Xavier, 2012).

Ainda segundo (Xavier, 2012),o "Tratado de Nice pode ser lido como uma rutura do modelo de segurança que Maastricht iniciou e Amesterdão fomentou e que, pelas sucessivas crises internacionais,

[7] "A União Europeia confirmou que tenciona chamar a si a função de gestão de crises da UEO, tendo, a este respeito, tomado nota das medidas adotadas pelo Conselho de Ministros da UEO EM Marselha, a fim de tirar as consequências para esta organização das evoluções verificadas na UE" (Parágrafo V do Relatório da Presidência sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa, anexo às Conclusões do Conselho Europeu de Nice).

continuavam a ser postos em causa. De facto, quando Nice entra em vigor a 1 de fevereiro de 2004, os EM assumem de maneira mais frontal as suas responsabilidades em matéria de segurança e defesa, porque têm agora ao seu dispor instrumentos civis e militares e capacidades próprias que disponibilizam para uma verdadeira Política Europeia de Segurança e Defesa".

Assim, Nice introduziu algumas alterações específicas em matéria de defesa e algumas inovações para melhorar a eficácia da cooperação (Zwaan, 2008).

O Tratado de Lisboa

O Tratado de Lisboa foi assinado em 13 de dezembro de 2007, e também teve como principal objetivo atualizar o TUE nas várias áreas, incluindo a PESC.

O Tratado de Lisboa constitui, indiscutivelmente, um momento fundamental na história da construção europeia (Teixeira, 2010). As principais alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no domínio da ação externa tiveram como propósito comum unificar e dar coerência à sua intervenção (Coutinho, 2012).

Para alcançar tal propósito, foram várias as medidas previstas no Tratado de Lisboa, de onde se destacam:

(i) Abolição da estrutura de pilares criada pelo Tratado de Maastricht, pela qual se determinou a absorção da Comunidade Europeia e a sua substituição pela União Europeia, que se passa a fundar no TUE e no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) (Coutinho, 2012);
(ii) A UE ganhou personalidade jurídica, assume a sua representação externa e a assinatura de acordos com países terceiros e organizações internacionais, conferindo, assim, maior unidade e estabilidade à ação externa (Teixeira, 2008);
(iii) Criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a quem é atribuída a condução da PESC, na qualidade de membro do

Conselho (art.º 18.º, n.º 2 TUE), e a coordenação dos demais domínios das relações externas da UE, na qualidade de Vice-Presidente da Comissão (art.º 18.º, n.º 4 TUE) (Coutinho, 2012). Em linhas gerais, o Alto Representante exerce cinco funções principais, que direta ou indiretamente, se relacionam com o setor de defesa: vice-presidência da Comissão (art. 17.º, n.º 5 do TUE); presidência do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros (art. 18.º, n.º 3 do TUE); representação da UE em matérias relacionadas à PESC (art. 27.º, n.º 2 do TUE); Conduz o diálogo político com terceiros em nome da UE e exprime a posição da UE nas organizações internacionais e em conferências internacionais (art.27.º, n.º 2 do TUE); e coordenação dos aspetos civis e militares das missões de *Petesberg* (art. 43.º, n.º 2 do TUE);

(iv) Criação do Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS), uma espécie de corpo diplomático da UE que, composto por funcionários do Conselho, da Comissão e dos serviços diplomáticos nacionais, tem por missão: implementar a política externa da UE, sob a direção do Alto Representante (art. 27.º, n.º 3 TUE); assistir o Presidente do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão e a Comissão, no exercício das suas funções no domínio das relações externas; apoiar e trabalhar em cooperação com os serviços diplomáticos dos EM, com o Secretariado-Geral do Conselho e com os serviços da Comissão, por forma a assegurar a coerência entre os diferentes domínios da ação externa da União e entre estes e as suas outras políticas; prestar apoio à Comissão na preparação e implementação de programas e instrumentos financeiros relacionados com a ação externa da UE; e prestar apoio e cooperar com as demais instituições e órgãos da UE, em particular o Parlamento Europeu (Coutinho, 2012);

(v) Adoção de mecanismos facilitadores do processo de decisão, nomeadamente a extensão das matérias objeto de votação por maioria qualificada, com exceção das decisões que tenham implicações nas questões de segurança e defesa (Teixeira, 2010).

Além destas alterações de carácter geral, o Tratado de Lisboa apresenta diversas alterações no que diz respeito à segurança e à defesa, das quais se destacam:

(i) A mudança de designação de Política Europeia de Segurança e Defesa para Política Comum de Segurança e Defesa, que embora sendo uma inovação de carácter semântico contém um profundo significado político, pois é a assunção formal na letra do tratado de que os EM têm interesses comuns de segurança e defesa e que querem desenvolvê-los em conjunto (Teixeira, 2010);
(ii) As decisões relativas à política comum de segurança e defesa, incluindo as que dão início a uma missão, são aprovadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Alta Representante ou de uma iniciativa de um EM (Zwaan, 2008);
(iii) Introdução de uma cláusula de defesa mútua, que diz que se um EM vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros EM devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas (art.º 42.º, n.º 7 TUE).
(iv) Introdução de uma cláusula de solidariedade, que define que a UE e os seus EM atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um EM for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana, devendo a UE mobilizar todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos EM, para prevenir a ameaça terrorista no território dos EM, proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista, prestar assistência a um EM no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de ataque terrorista (art.º 222.º, n.º 1 do TFUE);
(v) Extensão das "Missões de *Petersberg*", que incluem as ações conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de

manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos, podendo a UE utilizar meios civis e militares (art.º 43.º, n.º 1 TUE);

(vi) Criação da Agência Europeia de Defesa, que apesar de existir desde 2004, o seu estatuto e sua missão nunca haviam sido formalizados em sede de tratado, e que de acordo com o art.º 45.º, n.º 1 TUE tem as seguintes competências: avaliar o cumprimento dos compromissos assumidos pelos EM em termos de capacidades militares; promover a harmonização das necessidades operacionais; coordenar os programas executados pelos EM; apoiar a investigação em matéria de tecnologia e defesa; contribuir para identificar formas de reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa, bem como para aumentar a eficácia das despesas militares;

(vii) Estabelecimento de um mecanismo de cooperação reforçada, previsto no art.º 20.º TUE, sendo que "as cooperações reforçadas não são nem um mecanismo novo, nem um mecanismo específico da política de segurança e defesa; Trata-se da extensão da aplicação do mecanismo estabelecido pelos tratados de Amesterdão e Nice a outras áreas e em particular na política externa e de segurança comum, quando estejam em causa objetivos de cooperação que não podem ser atingidos, num prazo razoável, pela União no seu conjunto, desde que, pelo menos, nove EM participem no projeto" (Teixeira, 2010).

(viii) Estabelecimento de um mecanismo de cooperação estruturada permanente (PESCO), previsto no art.º 42.º, n.º 6 TUE, que sendo "um mecanismo novo e específico da segurança e defesa, prevê a possibilidade de uma cooperação mais estreita entre os EM que o desejem e demonstrem vontade política e capacidade militar para realizar maiores esforços no domínio da segurança e defesa", tendo por objetivo a canalização dos recursos que os estados "já despendem com a defesa, de forma mais orientada para os interesses coletivos, em particular no que concerne à capacidade de projeção e sustentação de forças e à promoção

> da investigação e desenvolvimento em matéria de defesa". (Teixeira, 2010).

Após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a cooperação em matéria de política externa e defesa deixou de ser um domínio para a cooperação supranacional (Zwaan, 2008).

Importa destacar que o Tratado de Lisboa muniu a UE de instrumentos legais que permitem enfrentar num espírito de solidariedade as ameaças securitárias atuais e futuras: a cláusula de defesa ou assistência mútua e a cláusula de solidariedade (Santos S., 2016).

A cláusula de defesa ou assistência mútua apresenta uma redação muito semelhante ao art.º 5.º do Tratado do Atlântico Norte, estabelecendo ambas as disposições que todos os EM (da UE e da OTAN) devem prestar assistência ao EM que foi alvo de ataque armado ou agressão armada. Verifica-se assim uma aproximação da UE ao princípio da defesa coletiva definido no art.º 5.º do Tratado do Atlântico Norte.

Com todas as inovações instauradas pelo Tratado de Lisboa, os EM procuram criar condições para o surgimento de uma política externa e de segurança e defesa que seja verdadeiramente comum, contribuindo todas as inovações acima descritas para uma política externa europeia mais coerente e mais integrada, de modo a aumentar a eficácia da UE como ator de relevo das relações internacionais (Coutinho, 2012).

Síntese Conclusiva

O presente capítulo pretendeu demonstrar a evolução da política europeia de segurança e o modo como a UE tem vindo a aumentar a sua influência na comunidade internacional em matéria de segurança e defesa.

A política externa e a cooperação no domínio da defesa são da maior importância, porque incidem em valores fundamentais como a paz e a estabilidade nos EM, na Europa e no mundo. Ao mesmo tempo, é um assunto delicado porque os EM querem continuar a ser as principais autoridades e intervenientes responsáveis nestes domínios (Zwaan, 2008).

Com a instituição do Tratado de Maastricht e a criação de um pilar orientado em exclusivo para a política externa e de segurança comum, a UE procurou criar as instituições e instrumentos que lhe permitissem reforçar a sua política externa e defender os seus interesses. Com o passar dos anos, a política externa da UE, e o respetivo Tratado inicial, foram sofrendo alterações de modo a responder às novas ameaças e desafios globais; como exemplo, e por se tratar da última alteração ao TUE, "o Tratado de Lisboa visou dar à União um novo enquadramento institucional destinado a expandir e consolidar a sua política externa, em especial na vertente mais frágil da segurança e defesa" (Coutinho, 2012).

Por outro lado, a UE e os EM têm procedido a modernizações legislativas em vários domínios securitários e têm procurado assegurar a sua aplicação (Santos S. , 2016).

A cláusula da defesa ou assistência mútua é de extremo interesse para a análise do presente trabalho, no sentido em que apresenta disposições muito semelhantes ao art.º 5.º do Tratado do Atlântico Norte, no qual se baseia o princípio da defesa coletiva da OTAN.

Todas estas alterações resultaram no incremento do papel da UE na resolução de crises e conflitos, ao mesmo tempo que foi desenvolvendo as estruturas adequadas a tornar a UE como um provedor de segurança.

A Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia: presente e futuro

Neste capítulo procura-se analisar a Estratégia Global para a política externa e de segurança da UE (EGUE), enquanto meio que procura tornar a UE como um provedor de segurança global, e as consequências para a PCSD.

A Estratégia Global da União Europeia

A instabilidade e a insegurança têm vindo a crescer na região europeia em sentido lato, e as crises dentro e fora das fronteiras europeias afetam diretamente a vida dos cidadãos europeus (Mogherini, 2016).

Em 28 de junho de 2016, foi divulgada a nova EGUE, adotada como quadro normativo para a futura orientação da PESC, e que declara

que a UE promoverá a paz e garantirá a segurança dos seus cidadãos e do seu território (UE, 2016, p. 14).

A EGUE apresenta cinco grandes prioridades. Em primeiro lugar, melhorar a segurança da União, referindo-se especificamente a medidas destinadas a combater o terrorismo, as ameaças híbridas, as alterações climáticas e a segurança energética. Em segundo lugar, reforçar a resiliência dos Estados e das sociedades na vizinhança a Leste e a Sul da UE e estabilizar as estruturas estatais frágeis nessas regiões.

Em terceiro lugar, uma abordagem integrada para os conflitos e as crises, com base em parcerias regionais e internacionais amplas, profundas e duradouras. Em quarto lugar, a UE deve utilizar a sua experiência com os efeitos de promoção da paz do processo de integração para apoiar ordens regionais em todo o mundo. Por último, a UE deve promover o processo de reforma da governação global com base no direito internacional, a fim de garantir o respeito pelos direitos humanos e os princípios do desenvolvimento sustentável (Bendiek, 2016).

A EGUE identifica claramente as ameaças que colocam em perigo o território europeu e os seus cidadãos: o terrorismo, as ameaças híbridas, as alterações climáticas, a volatilidade económica e a insegurança energética (UE, 2016), bem como as pressões migratórias e a insegurança marítima (Drent, Landman, & Zandee, 2016).

Com vista a ultrapassar as ameaças que colocam em risco os cidadãos e o território da UE, é necessário reforçar a segurança da União, mediante cinco linhas de ação: Segurança e Defesa; Luta contra o terrorismo; Cibersegurança; Segurança energética; e Comunicação estratégica (UE, 2016)

Em 14 de novembro de 2016, foi apresentado um plano de aplicação da PCSD, que se destinava a traduzir, em termos operacionais, a visão definida na EGUE em relação às questões de segurança e de defesa (Turunen & Legrand, 2018). Neste plano, foi acordado um novo nível de ambição em segurança e defesa, que se centra em três prioridades: permitir que a UE responda de forma mais abrangente, rápida e eficaz às crises, em particular na sua vizinhança; ajudar a fortalecer os parceiros quando se trata de segurança e defesa; e reforçar a capacidade da UE para proteger os cidadãos europeus, trabalhando em estreita cooperação

em matéria de segurança (EEAS, 2017). Ou seja, o atual nível de ambição da UE, delimitado pela EGUE, assenta em três objetivos fundamentais: responder a conflitos e crises externas; construir as capacidades dos parceiros; e proteger a UE e os seus cidadãos (Engel, 2017).

A EGUE estabelece que os europeus devem assumir uma maior responsabilidade pela sua própria segurança, devendo estar preparados e ser capazes de impedir, dar resposta e proteger-se de ameaças externas. Apesar de a OTAN ter como função defender os seus membros – cuja maioria são europeus – de ataques externos, os europeus devem estar mais bem equipados, treinados e organizados de forma a contribuírem decisivamente para esses esforços coletivos, bem como a agirem autonomamente se e quando necessário (UE, 2016).

Por outro lado, a EGUE estabelece também que, no que respeita à defesa coletiva, a OTAN continua a ser o quadro principal para a maioria dos EM, não devendo as relações UE-OTAN prejudicar a política de segurança e defesa dos membros que não pertencem à OTAN. Assim, a UE precisa de ser reforçada como uma comunidade de segurança: os esforços europeus de segurança e defesa devem permitir que a UE atue de forma autónoma, contribuindo e desenvolvendo ações em cooperação com a OTAN (UE, 2016).

Verifica-se assim uma preocupação acrescida por parte da UE no que diz respeito à defesa coletiva dos seus EM, devendo a UE, em colaboração com os seus parceiros, ter as capacidades necessárias para se defenderem e honrarem os seus compromissos de assistência mútua e solidariedade, consagrados nos Tratados (UE, 2016).

A Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia e a Estratégia Global da União Europeia

A PCSD da UE é parte integrante da PESC da UE. Inclui o enquadramento progressivo de uma política de defesa comum da UE, visa permitir à UE reforçar as suas capacidades militares e destacar missões fora da UE para a manutenção da paz, prevenção de conflitos e reforço da segurança internacional, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas (UE, 2018). É parte integrante da abordagem

abrangente da UE em matéria de gestão de crises, com base em recursos civis e militares (EEAS, 2018).

A PCSD, normalmente associada a operações de "baixa intensidade" fora das fronteiras europeias, tem sido orientada recentemente para desafios de segurança transfronteiriços, como o terrorismo e a gestão das fronteiras externas da UE (Simón, 2016).

Desde 2003, a UE iniciou 35 operações e missões no âmbito da gestão de crises e da PCSD, distribuídas pela Europa, Médio Oriente, África Central e Indonésia. Dessas, 18 já foram dadas como terminadas, encontrando-se atualmente a decorrer dez missões e seis operações (EEAS, 2018). Implementadas em dois continentes, em terra e no mar, o seu objetivo, independentemente da área geográfica em que se encontram, é apoiar os esforços para restaurar a estabilidade e reforçar a segurança nos estados e regiões da periferia da União (Tsitsikostas, 2017).

Através das missões e operações da PCSD, a UE procura dar resposta aos muitos desafios de segurança atuais e potenciais situações de crise.

À luz da mudança do foco americano para a Ásia, a Europa deve assumir a responsabilidade pela segurança da sua vizinhança, o que implica que a UE deve ser capaz de intervir ao nível mais elevado do espetro dos conflitos e crises, em complemento das operações e missões da PCSD que desenvolve atualmente. À luz das crescentes pressões migratórias, a UE deve garantir a segurança das suas fronteiras, contribuindo a PCSD para a resolução das crises migratórias, em especial no domínio marítimo. Em resposta às ameaças híbridas, a PCSD deve apoiar os EM na monitorização e aviso prévio, na recolha de informação e suporte de comunicação estratégica, e na segurança de infraestruturas críticas. No "arco da instabilidade" desde a África Ocidental até ao Sahel e Corno de África, passando pelo Médio Oriente e o Cáucaso, a UE deve apoiar os seus parceiros na resolução de crises, na sua capacitação e reconstrução de Estados disfuncionais. No domínio marítimo, a PCSD deve continuar as operações contra a pirataria e atividades de apoio à segurança de fronteiras (Drent, Landman, & Zandee, 2016, pp. 3-4).

As operações da PCSD assumem-se assim como um importante instrumento da política externa da UE, sendo uma das atividades da UE

no domínio da segurança internacional e uma componente importante para a implementação da EGUE (Tardy, 2015).

A Autonomia Estratégica da União Europeia

A União Europeia promoverá a paz e garantirá a segurança dos seus cidadãos e do seu território, devendo, em colaboração com os seus parceiros, ter as capacidades necessárias para se defenderem e honrarem os seus compromissos de assistência mútua e solidariedade, consagrados nos Tratados (UE, 2016).

É importante que a Europa tenha um nível apropriado de ambição e de autonomia estratégica para ser capaz de promover a paz e garantir a segurança dentro e fora das suas fronteiras (UE, 2016).

Uma dos componentes mais importantes deste nível de ambição é que a UE deve poder desempenhar tarefas de defesa de forma autónoma (Drent & Zandee, 2016), correspondendo à ambição de alcançar para a UE uma autonomia estratégica (Mogherini, 2016).Esta autonomia, referida por diversas vezes na EGUE, será a capacidade em realizar exigentes operações militares expedicionárias, pelo menos nas vizinhanças da Europa (Varga, 2017) ou a capacidade da UE realizar operações militares por conta própria, quando necessário (Raik & Järvenpää, 2017).

Tendo em conta este desiderato, importa analisar a autonomia estratégica da UE.

A autonomia estratégica é geralmente definida segundo três dimensões diferentes: política (capacidade de tomar decisões sobre políticas de segurança e agir sobre elas), operacional (capacidade de planear e realizar operações civis e/ou militares) e industrial (capacidade de desenvolver e construir as capacidades necessárias para atingir autonomia operacional) (Kempin & Kunz, 2017). A autonomia estratégica só pode ser alcançada quando as três dimensões são simultaneamente uma realidade (Drent, 2018)

Ao nível político, a UE possui capacidade para definir objetivos de política externa e de segurança (através da PCSD) e decidir sobre as ferramentas a serem usadas na sua prossecução (sendo a PCSD uma

dessas ferramentas), pelo que possui autonomia política, apesar de todas as limitações decorrentes da necessidade de unanimidade entre todos os EM nas decisões sobre questões militares.

Ao nível industrial, a UE tem desenvolvido novos mecanismos (como a Cooperação Estruturada Permanente em defesa ou o Fundo Europeu de Defesa) que permitem aos EM e à UE planear, pesquisar, construir e comprar as capacidades militares necessárias a estarem aptos para enfrentar as ameaças e os desafios do futuro (EEAS, 2018).

Ao nível operacional, a UE desenvolve um conjunto de diferentes missões e operações simultaneamente. No entanto, no que se refere ao Comando e Controlo, a dependência da UE de recursos de planeamento externos, nomeadamente dos Quartéis-Generais (QG's) da OTAN, através do acordo *Berlin Plus*, ou dos QG's disponibilizados pela França, Alemanha, Grécia, Reino Unido e Itália, prejudica a capacidade da UE em planear e executar as suas próprias operações autonomamente (Tardy, 2017). Por outro lado, a UE apresenta grandes deficiências nas capacidades militares necessárias para agir autonomamente (diminuta capacidade anfíbia, falta de forças de operações especiais, de aviões de transporte pesado ou de aviões-tanque, entre outras), que limitam a atuação da UE (Barrie, *et al*., 2018).

Ou seja, seguindo a definição de Kempin e Kunz (2017), atualmente a UE não dispõe de autonomia estratégica que permita alcançar o nível de ambição pretendido, devendo ser desencadeadas iniciativas, como a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO), a Revisão Anual Coordenada sobre Defesa (CARD) e o Fundo Europeu de Defesa, adequadas ao desenvolvimento de capacidades militares que permitam mitigar as deficiências identificadas.

O projeto de Exército Europeu e a PESCO

Como é possível verificar, o nível de ambição e autonomia estratégica da UE assenta na gestão de crises, na proteção dos seus cidadãos e a assistência a países terceiros. A EGUE não define a defesa territorial como objetivo da PCSD, nem aborda a questão da defesa coletiva

à margem da OTAN nem a criação de um exército europeu como objetivos daquele nível de ambição. (Arteaga, 2018).

A ideia de criação de um exército europeu vem já do projeto da Comunidade Europeia de Defesa, de 1954, que pretendia integrar a defesa dos seus membros num projeto supranacional e estabelecer instituições comuns, Forças Armadas comuns e programas comuns de armamento (Rodriguez, 2016). No entanto, este plano falhou e a ideia de criar um exército europeu desapareceu por muito tempo.

A criação de um Exército Europeu é controversa para aqueles que se opõem à transferência de mais poderes para a UE. Além disso, a criação de estruturas militares europeias comuns implicaria a transferência de poderes na área das políticas de segurança e defesa que são percebidas como estando no coração da soberania nacional (Trybus, 2016).

Em março de 2015, Jean-Claude Juncker, Presidente da Comissão Europeia, trouxe de novo para a agenda internacional a criação de um exército europeu. Segundo a Comissão, os principais objetivos da UE em termos de segurança e defesa seriam a resposta rápida a ameaças militares, usar as novas redes da UE para a cooperação na área da defesa, bem como estabelecer uma força voluntária e permanente de defesa que obtenha os seus recursos dos EM que decidirem integra-la. Logo na altura, esta ideia foi recebida com ceticismo pela maioria dos EM, como por exemplo o Reino Unido, que afirmou que a defesa é uma questão de responsabilidade nacional. Por outro lado, a Alemanha recebeu de forma positiva esta ideia (Rodriguez, 2016).

Mais recentemente, Emmanuel Macron, Presidente francês, veio defender a reunião das forças europeias para formar uma capacidade militar verdadeiramente europeia (Pothier, 2019).

Tendo em conta a evolução das políticas europeias de defesa, três modelos para um "exército europeu" emergem.

O primeiro modelo é o da "Força de Defesa Europeia", um verdadeiro "exército europeu" para substituir as forças armadas nacionais dos EM. Este modelo é atualmente o menos provável a curto ou médio prazo, uma vez que implicaria uma importante reestruturação de todos os aspetos da política de defesa e representaria uma transferência significativa da soberania dos EM para a UE (Trybus, 2016).

O segundo modelo é o da "Força Europeia de Reação Rápida", uma força comum limitada, mas considerável, composta pelas contribuições voluntárias dos EM, com estruturas de comando comuns e disposições orçamentais. Esta "Força Europeia de Reação Rápida" coexistiria, contudo, com as forças armadas nacionais dos EM, tornando gradualmente as missões de manutenção da paz exclusivas da Força Europeia de Reação Rápida, deixando a defesa interna para as forças armadas dos EM e da NATO. Este modelo é uma possibilidade a médio prazo, mas não a curto prazo (Trybus, 2016).

O terceiro modelo é o da " *EU Battle Group Force*", através da qual os EM atribuem voluntariamente grupos de combate especificamente preparados de 1.500 homens e mulheres e colocam-nos à disposição da UE. Este modelo é mais ou menos já posto em prática, tendo os EM já chegado a acordo sobre a criação e poderiam chegar a acordo sobre o desenvolvimento e a utilização deste modelo (Trybus, 2016).

No entanto, quando se trata de como um "Exército Europeu" pode ser estabelecido em termos legais, surgem obstáculos significativos.

Alguns EM estariam dispostos a estabelecer uma estrutura militar comum (a França, a Alemanha, a Bélgica, a Espanha, Portugal, a Hungria, a Eslováquia, a Estónia e, possivelmente, os Países Baixos e até o Reino Unido). Contudo, alguns outros EM não estão dispostos a transferir a sua soberania sobre as suas forças armadas para a UE. Alguns EM pensam que não podem legalmente participar num exército europeu devido ao seu estatuto de neutralidade (Finlândia, Suécia, Irlanda, Áustria, Chipre e Malta). Alguns EM, principalmente os pequenos EM, não têm capacidade financeira e militar para dar um contributo significativo para um exército europeu. Alguns EM, sendo o Reino Unido um deles, não querem participar, porque pensam que podem seguir sozinhos ou porque querem construir a sua defesa numa relação forte com os Estados Unidos. O problema básico é que nem todos os EM participariam em estruturas militares europeias comuns (Trybus, 2016).

Para se construir uma verdadeira capacidade europeia de defesa, têm de ser tomadas decisões críticas em diferentes áreas.

Em primeiro lugar, a defesa europeia terá de ganhar importância política. Reunir dinheiro da UE é a parte fácil em comparação com a tarefa

de garantir que os EM estejam dispostos a reunir os seus poderes de decisão em questões relacionadas com a defesa. Para ser real, a defesa europeia deve envolver um processo decisório coletivo mais forte. Hoje, a defesa é uma subcomponente das responsabilidades de relações exteriores da UE – os ministros da defesa da UE não têm um formato de decisão próprio. Além disso, a política externa ainda se enquadra na regra de unanimidade do Conselho Europeu, o que leva a decisões fracas ou de menor denominador comum. Será necessário um duplo salto qualitativo: maioria qualificada para todas as questões de política externa e de segurança devem ser introduzidas, e um Conselho Europeu de Defesa e Segurança deve ser criado para discutir e decidir sobre estas questões. Este novo conselho deverá poder recorrer aos serviços de uma nova Direcção-Geral da Defesa, algo que já está em discussão. O Parlamento Europeu deveria também aumentar os seus poderes de controlo, com a revalorização do subcomité de defesa numa comissão de pleno direito. (Pothier, 2019).

Por outro lado, a integração da defesa europeia deve ir além das respostas de segurança pura. O poder do século XXI será em grande parte determinado pela capacidade de um estado ou grupo de estados de controlar tecnologias e recursos críticos, como o espaço, a inteligência artificial ou a energia. Sem algum nível de autonomia nesses domínios, a dependência da Europa tornar-se-á o seu calcanhar de Aquiles estratégico. A próxima Comissão Europeia deve preparar uma abordagem à escala da UE sobre autonomia estratégica, identificando a capacidade e o investimento de que necessita fazer em setores e domínios críticos para se manter competitiva a nível mundial. (Pothier, 2019).

Tendo em conta as dificuldades para a criação e implementação de um "Exército Europeu", a defesa europeia tem progredido por outras vias, menos espetaculares do que as declarações, mas mais eficaz para alimentar o património militar europeia. Em 2017 foi lançada a PESCO, graças à liderança da França, Alemanha, Itália e Espanha, com uma alta participação de 25 EM, tendo sido aprovadas duas séries de projetos de capacidades, uma em março de 2018, com 17 projetos, e outra aprovada no Conselho de Assuntos Gerais de novembro de 2018. Os projetos aprovados não resolvem todas as necessidades da autonomia estratégica da UE, mas elevaram o nível de cooperação

intergovernamental com implicações militares, industriais e tecnológicas (Arteaga, 2018).

A PESCO assume-se como um passo crucial para cumprir o objetivo geral de aprofundar a cooperação entre os EM no domínio da defesa da UE, contribuindo para fornecer as capacidades, forças e ativos que sejam necessários para alcançar o nível de ambição desejado pelo UE (Xavier, 2018).

Síntese conclusiva

A EGUE define que é importante que a Europa tenha um nível apropriado de ambição e de autonomia estratégica para ser capaz de promover a paz e garantir a segurança dentro e fora das suas fronteiras.

O atual nível de ambição da UE visa responder a conflitos e crises externas, construir as capacidades dos parceiros, e proteger a UE e os seus cidadãos, refletindo preocupações securitárias internas e externas.

Através das missões e operações da PCSD, a UE procura dar resposta aos muitos desafios de segurança atuais e potenciais situações de crise, dentro e fora das suas fronteiras. Através da PCSD, a UE consegue ser um provedor de segurança global, sendo por isso a PCSD essencial para a implementação da EGUE.

Para alcançar o nível de ambição desejado, a UE deve possuir autonomia estratégica. No entanto, atualmente, a UE não dispõe dessa autonomia estratégica, devendo ser desencadeadas iniciativas, como a PESCO, a CARD e o EDF, adequadas ao desenvolvimento de capacidades militares que permitam mitigar as deficiências identificadas.

A criação de um "Exército Europeu" mostra-se uma tarefa extremamente complexa, que obriga a profundas mudanças nas estruturas europeias, nomeadamente nos poderes e processos de decisão em questões relacionadas com a defesa, o que implica que o quadro jurídico ao abrigo do Tratado de Lisboa teria de ser reformado para permitir a criação dessa entidade.

Apesar dos poucos avanços nessa área, a defesa europeia vai evoluindo, sendo disso exemplo a PESCO, que tem elevado o nível

de cooperação intergovernamental na UE com implicações militares, industriais e tecnológicas.

Conclusões

Ao longo do percurso de investigação procurou-se encontrar argumentos que permitam caraterizar a UE enquanto sistema internacional de segurança, adotando uma metodologia que seguiu um raciocínio dedutivo, suportado por uma estratégia qualitativa, tendo por base a análise documental do quadro normativo legal e de obras de autores nacionais e internacionais de referência.

Para o efeito, estruturamos o nosso procedimento metodológico em três momentos. Num primeiro momento, procedemos à definição dos diferentes tipos de sistemas internacionais de segurança, com vista a proceder à ancoragem concetual. Num segundo momento, analisamos a evolução da política europeia de segurança, por forma a verificar de que modo a UE tem caminhado para uma política europeia de segurança e defesa comum. E num terceiro momento, analisamos a EGUE e a PCSD com vista a avaliar a intenção da UE em se tornar um verdadeiro "ator mundial" e um "fornecedor de segurança".

Do OE1, que pretendeu "distinguir os sistemas internacionais de segurança", e a partir do qual se formulou a QD1 "como se caraterizam os sistemas internacionais de segurança?", foi possível constatar que existem três sistemas de segurança internacional: sistema de Segurança Coletiva, sistema de Defesa Coletiva e sistema de Segurança Cooperativa. A segurança coletiva define-se como um sistema universal ou regional institucionalizado, através do qual os EM acordam conjuntamente, por via de tratado, reagir a qualquer ato de agressão ou qualquer outra forma ilegal de recurso ao uso da força por parte de um EM. A defesa coletiva assenta no compromisso entre os EM da respetiva organização em considerar o ataque contra um ou mais EM por um Estado ou entidade externa à organização, como um ataque contra todos e, invocando o direito à legítima defesa, individual ou coletiva, se obrigam a prestar mutuamente assistência ao Estado ou EM da organização que foram atacados, incluindo com recurso à força.

A segurança cooperativa é um processo pelo qual os Estados com interesses comuns cooperam através de mecanismos acordados para reduzir as tensões e a desconfiança, resolver ou mitigar disputas, criar confiança, aumentar perspetivas de desenvolvimento e manter a estabilidade nas suas regiões.

A segurança coletiva e defesa coletiva são sistemas muito semelhantes, apresentando um compromisso formal, a longo prazo, entre grupos de Estados, com vista à proteção de interesses de segurança de membros individuais. No entanto, distinguem-se no que diz respeito ao seu foco: a segurança coletiva preocupa-se com os conflitos que possam surgir entre os seus membros (foco interno), enquanto que a defesa coletiva se preocupa com a defesa contra agressão externa de um membro se alvo (foco externo).

A segurança cooperativa combina as dimensões interna e externa da segurança e defesa coletiva, acrescentando-lhes a segurança humana e a promoção da estabilidade em áreas fora dos territórios dos membros das organizações que possam afetar a paz e segurança comuns.

A ONU é a organização base da segurança coletiva, enquanto que a OTAN é a figura primária da defesa coletiva. No entanto, tendo em conta os objetivos e iniciativas (parcerias, integração de novos membros e contribuição para o controlo de armas, a não proliferação e o desarmamento) que a Aliança Atlântica apresenta para a prossecução da segurança internacional, a mesma é também uma organização de segurança cooperativa.

Do OE2, que pretendeu "analisar a evolução da política europeia de segurança", e para o qual se formulou a QD2 "de que forma tem a política de segurança e defesa da UE evoluído?", constatou-se que a UE tem dado passos firmes no sentido de assumir uma verdadeira política europeia de segurança e defesa. Desde a instituição do Tratado de Maastricht e a criação de um pilar orientado em exclusivo para a política externa e de segurança comum, a UE procura criar instituições e instrumentos que lhe permitam reforçar a sua política externa, defender os seus interesses e aumentar a sua influência a nível global.

O Tratado de Lisboa contribuiu para o reforço da ideia de que os EM da UE têm interesses comuns de segurança e defesa e que querem desenvolvê-los em conjunto. O Tratado de Lisboa alterou ainda a

arquitetura institucional da UE, procurando demonstrar mais coesão da UE e aumentar a sua eficácia como ator de relevo das relações internacionais.

A introdução de uma "cláusula de defesa mútua" no Tratado de Lisboa demonstra ainda a preocupação que a UE tem com a defesa coletiva dos seus EM, sendo muito semelhante às premissas estabelecidas no art.º 5.º do Tratado do Atlântico Norte.

Do OE3, que pretendeu "caraterizar os desafios atuais e futuros da UE, no âmbito da PCSD", e a partir do qual se formulou a QD1 "quais os desafios atuais e futuros da UE, no âmbito da PCSD?", constatou-se que a EGUE trouxe novos desafios para a PCSD, assentando no nível de ambição e autonomia estratégica que a UE pretende atingir. Por outro lado, a criação de um exército europeu e novos mecanismos de cooperação, como a PESCO, também se apresentam como desafios à implementação da EGUE.

A EGUE define que a Europa deve ter um nível apropriado de ambição e de autonomia estratégica para ser capaz de promover a paz e garantir a segurança dentro e fora das suas fronteiras, contribuindo para responder a conflitos e crises externas, construir as capacidades dos parceiros, e proteger a UE e os seus cidadãos.

Esta intenção tem sido garantida através das missões e operações da PCSD, conseguindo a UE ser um provedor de segurança global, o que torna a PCSD essencial para a implementação da EGUE.

No entanto, a UE não possui ainda a autonomia estratégica que lhe permita alcançar em pleno o nível de ambição desejado, estando a desenvolver os mecanismos necessários para alcançar a autonomia estratégica desejada. A EGUE define que a UE deve ser reforçada enquanto comunidade de segurança, devendo os esforços europeus de segurança e de defesa permitir à UE atuar autonomamente.

A possibilidade de criação de um Exército Europeu assume particular relevância neste âmbito, sendo um tema extremamente controverso entre os EM da UE e que obrigaria a grandes mudanças nas estruturas europeias, nomeadamente nos poderes e processos de decisão em questões relacionadas com a defesa, o que implica que o quadro jurídico ao abrigo do Tratado de Lisboa teria de ser reformado para permitir a criação dessa entidade.

Apesar da PCSD progredir com base no "mínimo denominador" entre os EM, nos últimos anos verificou-se um grande incremento e desenvolvimento dos assuntos de defesa, sendo disso exemplo a PESCO, que tem elevado o nível de cooperação intergovernamental na UE com implicações militares, industriais e tecnológicas.

Procurando por fim enquadrar a UE num sistema internacional de segurança e defesa, respondendo ao OG e QC deste trabalho, conclui-se que a UE desenvolve ações coletivas diplomáticas, económicas e militares, em áreas fora de seu espaço comum, que possam ameaçar o seu bem-estar e estabilidade, ou seja, a UE procura promover a estabilidade dentro e fora das suas fronteiras. Ao mesmo tempo, tal como a OTAN, a UE trabalha de perto e mantém a perspetiva de adesão a países que ainda não fazem parte da União.

Com todos os desenvolvimentos na área da defesa e segurança, a UE demonstra cada vez mais interesse em garantir a sua própria segurança. No entanto, não há ainda uma manifestação real em assumir a defesa coletiva da União, mantendo-se a OTAN como a organização responsável por garantir a defesa da Europa contra qualquer agressão externa.

No entanto, o desenvolvimento da PCSD, nomeadamente com todas as suas missões e operações, e o aparecimento de novos mecanismos que procuram desenvolver as capacidades militares, permitem que a UE caminhe para a desejada autonomia estratégica, o que lhe permitirá garantir a sua própria defesa contra agressões externas.

Assim, vemos que a UE desenvolve as suas capacidades militares, procura criar uma verdadeira política europeia de segurança comum, promove a estabilidade fora das suas fronteiras, e mantém-se disponível para novas integrações. Tudo isto carateriza um sistema de segurança cooperativa, à semelhança da OTAN. Concluímos assim que a UE está a desenvolver-se no sentido de se tornar uma organização de segurança cooperativa *de factu*.

BIBLIOGRAFIA

Arteaga, F. (21 de novembro de 2018). Defensa europea: ¿de qué ejército europeo hablan Macron y Merkel? *ARI 125/2018*. Madrid: Real Instituto Elcano. Obtido em 14 de fevereiro de 2019, de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/15b7333b-42d1-4e55-9728-04fa29c8ef73/ARI125-2018-Arteaga-Defensa-europea-de-que-ejercito-europeo-hablan-Macron-Merkel.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=15b7333b-42d1-4e55-9728-04fa29c8ef73

Barrie, D., Barry, B., Boyd, H., Chagnaud, M.-L., Childs, N., Giegerich, B., … Schütz, T. (2018). *Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit*. The International Institute for Strategic Studies.

Bendiek, A. (agosto de 2016). The Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy. *SWP Comments*(38), pp. 1-4. Obtido em 18 de dezembro de 2018, de https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C38_bdk.pdf

Cohen, R. (2001). Cooperative Security: Individual Security to International Stability. Em R. Cohen, & M. Mihalka, *Cooperative Security: New Horizons for International Order* (pp. 1-28). Garmisch-Partenkirchen: The George C. Marshall European Center for Security Studies.

Conselho Europeu. (2000). Relatório da Presidência sobre a Política Europeia de Segurança. *Conclusões da Presidência Conselho Europeu de Nice*. Nice: Conselho Europeu. Obtido em 14 de fevereiro de 2019, de http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_pt.htm

Coutinho, F. P. (2012). A ação externa da União Europeia. *Revista de Direito Público*(8).

Danchin, P. G., & Fischer, H. (2010). *United Nations Reform and the New Collective Security* . New York: Cambridge University Press .

Delgado, J. P. (2014). *Segurança Coletiva Internacional*. Lisboa: Ed. Nuno Canas Mendes e Francisco Pereira Coutinho.Instituto do Oriente.

Drent, M. (Agosto de 2018). European strategic autonomy: Going it alone? Hague: Clingendael – The Netherlands Institute of International Relations . Obtido em 10 de janeiro de 2019, de https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-08/PB_European_Strategic_Autonomy.pdf

Drent, M., & Zandee, D. (2016). Contributions. Em *After the EU global strategy – Consulting the experts* (pp. 23-25). Paris: European Union Institute

for Security Studies. Obtido em 10 de janeiro de 2019, de https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/After_Global_Strategy_online.pdf

Drent, M., Landman, L., & Zandee, D. (2016). *A New Strategy – Implications for CSDP*. Hague: Clingendael – Netherlands Institute of International Relations .

EEAS. (2017). The EU Global Strategy. Em J. Rehrl (Ed.), *Handbook on CSDP – The Common Security and Defence Policy of the European Union* (3 ed., pp. 20-25). Vienna: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.

EEAS. (03 de maio de 2018). *European External Action Service*. Obtido de The Common Security and Defence Policy (CSDP): https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/431/common-security-and-defence-policy-csdp_en

EEAS. (2018). *Implementing the EU Global Strategy Year 2*. Brussels: European Union External Action. Obtido em 10 de janeiro de 2019, de https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_annual_report_year_2.pdf

Engel, R. (2017). How to implement Strategy – Implementation Plan on Security and Defence. Em J. Rehrl (Ed.), *CSDP Handbook* (3 ed., Vol. 1, pp. 35-39). Vienna: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.

Esteves, J. A. (2015). Segurança coletiva – Protocolos, tratados e relações internacionais. *Lusíada. Política Internacional e Segurança*(12), pp. 167-207. Obtido em 31 de janeiro de 2019, de http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lpis/article/view/2271/pdf

Garcia, F. P. (2010). *Da Guerra e da Estratégia: A Nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio-Edição de Livros e Revistas, Lda.

Garcia, P. (2011). *Da guerra e da Estratégia: A Nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio.

Guimarães, M. A. (maio de 2017). A política externa de segurança da grande potência e o direito internacional: condicionamentos sistêmicos sobre o direito de guerra contemporâneo. Porto Alegre, Brasil: Associação Brasileira de Estudos de Defesa. Obtido em 31 de janeiro de 2019, de http://www.erabedsul2017.abedef.org/resources/anais/8/1502835373_ARQUIVO_artigoIIENCONTROABED.pdf

Iglesias, M. L. (2011). *La evolución del concepto seguridad*. Madrid: IEEE.

Junior, N. (2000). The US and Europe: Continental drift? *International Affairs, 76*(1), pp. 51-59. Obtido em 20 de janeiro de 2019, de https://www.researchgate.net/publication/227730014_The_US_and_Europe_Continental_drift

Kempin, R., & Kunz, B. (dezembro de 2017). France, Germany and the Quest for European Strategic Autonomy. *Notes du Cerfa*(141), p. 10. Obtido em 10 de janeiro de 2019, de https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc_141_kempin_kunz_france_germany_european_strategic_autonomy_dec_2017.pdf

Machado, J. E. (2013). *Direito Internacional – Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro* (4 ed.). Coimbra: Coimbra Editora.

Martínez, L. M. (2013). *La OTAN. Un Organismo para la seguridad colectiva.* Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Internacionales.

MiniONU. (2018). *UNODA (2020)*. Obtido de Dossiês Informações: https://unodaminionu2018.files.wordpress.com/2018/08/otan-pdf1.pdf

Missiroli, A. (2016). Introduction. Em J. J. Andersson, S. Biscop, B. Giegerich, C. Mölling, & T. Tardy, *Envisioning European Defence – Five Futures* (pp. 9-12). Paris: EU Institute for Security Studies.

Mogherini, F. (2016). Prefácio. Em U. Europeia, *Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia* (pp. 2-4). Bruxelas: União Europeia.

Moodie, M. (2001). *Cooperative Security: Implications for National Security and International Relations*. Albuquerque, USA: Sandia National Laboratories. Obtido em 15 de fevereiro de 2019, de https://www.sandia.gov/cooperative-monitoring-center/_assets/documents/sand98-050514.pdf

Moura, J. B. (1997). *Tratados da União Europeia Revistos pelo Tratado de Amesterdão*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa Editora.

ONU. (1945). *Carta das Nações Unidas* . ONU.

ONU. (2018). *La ONU en síntesis. Cómo funcionan las Naciones Unidas.* Obtido de Naciones Unidas: http://www.un.org/es/aboutun/uninbrief/sc.shtml

OTAN. (2001). *NATO Handbook*. Bruxelas.

OTAN. (2010). Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Organização do Tratado do Atlântico Norte. Obtido em 15 de fevereiro de 2019, de https://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf

Pothier, F. (7 de janeiro de 2019). Facts. Analysis. Influence. *International Institute for Strategic Studies_Analysis*. International Institute for Strategic Studies. Obtido em 14 de janeiro de 2019, de A European army: can the dream become a reality?: https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/01/macron-european-army-reality

Prata, P. (2010). PESD na gestão das crises dos Balcãs. CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade. Obtido de http://www.cepese.pt/portal/pt/investigacao/working-papers/relacoes-externas-deportugal/

Raik, K., & Järvenpää, P. (2017). *A New Era of EU-NATO Cooperation: How to Make the Best of a Marriage of Necessity*. Tallinn, Estonia: International Centre for Defence and Security. Obtido em 10 de janeiro de 2019, de https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/ICDS_Report_A_New_Era_of_EU-NATO.pdf

Rodriguez, C. P. (2016). El ejército europeo. Entre la quimera y la necessidad. *Revista Ejército*(904), pp. 6-13.

Sampaio, T. d. (2010). Segurança coletiva no âmbito das Nações Unidas: evolução, cenários e possibilidades. *Anais do XIV Encontro Regional de História da ANPUH-Rio: Memória e Patrimônio* (pp. 1-12). Rio de Janeiro: Associação Nacional de História. Obtido em 31 de janeiro de 2019, de http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1276720178_ARQUIVO_SegurancaColetivanoAmbitodasNacoesUnidas.pdf

Santana, J. (agosto de 2015). Segurança Coletiva: Desafios no âmbito da Organização das Nações Unidas. *IDN Brief*, pp. 2-11. Obtido em 31 de janeiro de 2019, de https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9625/1/Santana_Joaquim_p_2_11.pdf

Santos, L., Proença, F., Monteiro, F., Lima, J., Silva, N., Silva, J., . . . Afonso, C. (2016). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Santos, S. (2015). Segurança Cooperativa. Em J. B. Gouveia (Ed.), *Enciclopédia de Direito e Segurança* (pp. 408-409). Coimbra: Edições Almedina.

Santos, S. (julho-dezembro de 2016). Considerações sobre a cláusula de defesa mútua ou assistência mútua e a cláusula de solidariedade do Tratado de Lisboa. *Revista de Direito e Segurança*(8), pp. 249-270.

Saraiva, F. (2001). *Governance, um caminho para a Segurança Cooperativa*. Lisboa: ISCSP.

Simón, L. (novembro de 2016). EU Strategy and European Defence – What Level of Ambition? *Clingendael Policy Brief*. Hague: The Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. Obtido em 18 de dezembro de 2018, de https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/PB_EU_strategy_and_European_Defence_0.pdf

Tardy, T. (2015). *CSDP in action – What contribution to international security?* Paris: European Union Institute for Security Studies. Obtido em 18 de dezembro de 2018, de file:///C:/Users/rICARDO/Desktop/Chaillot_134_CSDP_missions.pdf

Tardy, T. (07 de Junho de 2017). *MPCC: towards an EU military command?* Obtido em 15 de janeiro de 2019, de European Union Institute for Security Studies: https://www.iss.europa.eu/content/mpcc-towards-eu-military-command

Teixeira, N. S. (2010). A defesa europeia depois do Tratado de Lisboa. *Relações Internacionais*, pp. 21-29. Obtido em 14 de fevereiro de 2019, de http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n25/n25a04.pdf

Trybus, M. (2016). The Legal Foundations of a European Army. *Institute of European Law Working Papers*. Birmingham: Institute of European Law. Obtido em 14 de fevereiro de 2019, de http://epapers.bham.ac.uk/2105/1/IELWorkingPaper2016No1The_Legal_Foundations_of_a_European_Army.pdf

Tsitsikostas, G. (2017). How to launch a CSDP Mission or Operation. Em *Handbook on CSDP – The Common Security and Defence Policy of the European Union* (pp. 83-88). Vienna: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.

TUE. (1992). Tratado da União Europeia – Versão Consolidada. *Jornal Oficial da União Europeia. N.º C 202/13 (7-6-2016)*. Bruxelas: Official Journal of the European Communities. Obtido em 8 de dezembro de 2018, de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF

Turunen, T., & Legrand, J. (outubro de 2018). *Política Externa: Objetivos, Instrumentos e Realizações*. Obtido de Fichas temáticas sobre a União Europeia: http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/158/politica-externa-objetivos-instrumentos-e-realizacoes

UE. (2016). Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia. Bruxelas: União Europeia. Obtido em 10 de dezembro de

2018, de https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union

UE. (16 de dezembro de 2018). *Glossary of summaries*. Obtido de Eur-Lex – Access to European Union Law: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_security_defence_policy.html

UEO. (19 de junho de 1992). Petersberg Declaration. Bonn: União da Europa Ocidental. Obtido em 18 de dezembro de 2018, de http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf

Varga, G. (2017). Towards European Strategic Autonomy? Evaluating the New CSDP Initiatives. Budapest: Institute for Foreign Affairs and Trade. Obtido em 10 de janeiro de 2019, de file:///C:/Users/rICARDO/Desktop/07_KKI-Studies_CSDP_VargaG_20171003.pdf

Xavier, A. I. (2012). De Maastricht a Lisboa: a União Europeia actor global de segurança e defesa. *Periódico do CIEDA e do CEIS20*, pp. 143-168.

Xavier, A. I. (novembro de 2018). O papel da PESCO na implementação da Estratégia Global de Segurança: desafios e oportunidades. *Revista Militar, 70*(11), pp. 921-936.

Yost, D. (1998). The New NATO and Collective Security. *Survival*, pp. 135--160. Obtido em 20 de janeiro de 2019, de https://iiss.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00396338.1998.10107846?needAccess=true

Zwaan, J. W. (2008). Foreign policy and defence cooperation in the European Union: legal foundations. Em S. Blockmans (Ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects* (pp. 17-36). The Hague: TMC Asser Press.

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

CIDeS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Segurança, Lisboa, Portugal.

E-mail: ides@sapo.pt

Netshaming – A proteção jurídico-penal da intimidade da vida privada na Internet (Lei n.º 44/2018, de 9 de agosto)

A vida na sociedade em rede: da "renúncia" acrítica aos direitos fundamentais à privacidade e à identidade informacional até ao reconhecimento do direito ao esquecimento e à reivindicação da consagração de tutela penal perante comportamentos patológicos praticados na internet.

MARIANA GOMES MACHADO[1]

"Privacy is commonly studied as a private good: my personal data is mine to protect and control, and yours is yours. This conception of privacy misses an important component of the policy problem. An individual who is careless with data exposes not only extensive information about herself, but about others as well" – PRIVACY AS A PUBLIC GOOD JOSHUA A.T. FAIRFIELD & CHRISTOPH ENGEL – Duke Law Journal VOLUME 65 DECEMBER 2015 NUMBER 3

I – Introdução

A privacidade não deve, portanto, ser vista como um desejo, um capricho ou uma necessidade individual, mas sim como uma dimensão profunda da estrutura social. – Marcel Leonardi, Director de Políticas Públicas do Google no Brasil

Contabilizam-se já duas décadas desde que Manuel Castells introduziu no léxico quotidiano a expressão *sociedade em rede*[2], definida

[1] Juíza de Direito. Antiga Assessora no Gabinete de Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional.

[2] A obra pioneira "A sociedade em rede", foi lançada em 1996, no âmbito da triologia "*A Era da informação: Economia, sociedade e cultura"*, da autoria do sociólogo espanhol Manuel Castells.

como *um conjunto de nós interconectados*. Segundo este insigne Autor espanhol, o final do século XX pautou-se por profundas mudanças sociais, decorrentes do surgimento de uma sociedade globalizada, gizada a partir da democratização do recurso a tecnologias de informação e conhecimento que, por seu turno, despoletaram também acentuadas mudanças no estabelecimento de relações sociais. No dizer do Autor, a revolução da tecnologia de informação, *com a sua penetrabilidade em todas as esferas da actividade humana,* introduz uma *nova economia, sociedade e cultura em formação*.

Ainda na esteira da obra do autor espanhol, importa reconhecer que a tecnologia de informação desempenhou um papel essencial na restruturação do sistema capitalista, em particular a partir dos anos 80, na medida em que *as sociedades são organizadas em processos estruturados por relações historicamente determinadas de produção, experiência e poder* e o rompimento de uma nova estrutura social emerge do *surgimento de um novo modelo de desenvolvimento, o informacionalismo*. As tecnologias de informação conduziram ao agrupamento em *torno de redes de empresas, organizações e instituições para formar um novo paradigma socioténico,* no qual a informação é a matéria-prima.

O optimismo do Autor quanto à capacidade interventiva e poder transformador da moderna *sociedade em rede* mereceu novo apontamento na obra *Redes de indignação e esperança – movimentos sociais na Era da Internet*[3]*:*

> *(…) num mundo que parece ter atingido o limite da sua capacidade para os humanos viverem em conjunto e partilharem a vida com a natureza, as pessoas conseguiram juntar-se novamente e encontrar novas formas de sermos "nós" o povo. Primeiro foram alguns, aos quais se juntaram centenas, depois redes de milhares, apoiados por milhões, com as suas vozes e as suas buscas internas por esperança, que atravessava ideologias e o bype do momento, para se ligar com*

[3] Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, 2013, pág. 86.

as preocupações reais das pessoas reais na experiência humana real que tinha sido reclamada.

Começou nas redes sociais já que esses são espaços de autonomia, bem para lá do controlo do governo e das empresas, os quais, ao longo da história, monopolizaram os canais de comunicação enquanto fundação do seu poder.

(…) Da segurança do ciberespaço, pessoas de todas as ideias e condições dirigiram-se para ocupar o espaço urbano, num encontro cego com cada qual, e com o destino que elas queriam forjar, afirmando o seu direito a fazer história – a sua história – numa demonstração de autoconsciência que sempre caracterizou os grandes movimentos sociais. Os movimentos espalharam-se por contágio num mundo ligado em rede pela internet sem fios e marcado pela rápida e viral difusão de imagens e ideias. Começaram no sul e no norte, na Tunísia e na Islândia, e a partir daí a faísca acendeu-se em paisagens sociais diversas, devastadas pela ganância e manipulação, em todos os quadrantes do planeta azul.

É neste caldo de cultura libertadora e poder transformador – e até revolucionário, que então se atribuiu à internet e às redes sociais – que quer a sociedade civil, quer os *teóricos* desta nova realidade vinham rejeitando qualquer intervenção dos Estados ou de terceiros em matéria de regulação e disciplina das condutas perpetradas em rede. Com efeito, no final de 1995, o primeiro ano de uso disseminado da internet, contabilizaram-se cerca de 16 milhões de usuários de redes de comunicação por computador no mundo, enquanto no início de 2001, eram mais de 400 milhões. Uma tal adesão era, segundo diversos especialistas, explicada pela total liberdade e autonomia individual que a internet e as redes sociais propiciavam.

Neste enquadramento, numa fase inicial, pensadores como Lawrence Lessig (professor na faculdade de Direito de Harvard, criador da *Creative Commons* e autor de um dos mais relevantes livros sobre a denominada internet livre "Code: and other laws of

cyberspace"[4]) sustentaram que o *software ou "código"* funcionava como uma espécie de lei e, quando a vida no ciberespaço não corria de feição, bastaria desconectarmo-nos, *simplesmente virar uma chave e voltar para a casa: "desligue o modem, desconecte o computador e quaisquer problemas que existam nesse espaço não mais nos poderão afectar"*.

A propalada estanquicidade entre o que sucedia no mundo virtual e a *vida real* foi, entretanto, desmentida e o tempo presente acha-se indelevelmente marcado, por um lado, por efeitos devastadores provocados por comportamentos praticados em rede e refletidos na *vida real* – como a denominada *revengeporn* – e, por outro lado, pela crescente reivindicação de um verdadeiro domínio e controlo da identidade informacional em contexto de redes sociais, de que constituiu exemplo paradigmático o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) que, de forma inovadora, divisou nos preceitos da Carta da Direitos Fundamentais da União Europeia (de ora, em diante, *Carta* ou CDFUE) o *direito ao esquecimento*.

No presente trabalho e tendo sempre presente o enquadramento que acima se percorreu, abordar-se-á a tutela do direito à privacidade em contexto digital consagrada nos artigos 7.º e 8.º da Carta, cotejados com a recente aplicação de tais preceitos no percussor acórdão do TJUE, arredando, definitivamente, a ideia de que para esse efeito era bastante *desligar o modem*.

Ulteriormente, a pretexto da mais recente alteração ao Código Penal, respeitante à criminalização, no quadro da violência doméstica, do fenómeno denominado "netshaming", tecer-se-ão perfunctórias considerações sobre a tutela penal conferida ao fenómeno noutros ordenamentos jurídicos, após o que se fará uma análise crítica da jurisprudência dos tribunais superiores portugueses que se vem pronunciando sobre o tema, desembocando-se na conclusão da necessidade (ou desnecessidade) e da suficiência (ou insuficiência) do diploma para a tutela dos valores fundamentais em causa.

[4] Publicado em 1999.

II. O conceito de privacidade

A tutela da privacidade nos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – o exercício do direito ao controlo informacional e à identificação pessoal

Nem no Código Civil, nem no Código Penal (CP) e nem sequer na Constituição da República Portuguesa (CRP) pode o intérprete ou o julgador descortinar um conceito de privacidade. Não obstante, pontificam, amiúde, expressões como *reserva da intimidade e da vida privada, abusiva intromissão na vida privada* e a consagração da tutela da vida privada resulta, também, inequívoca da afirmação do carácter *inviolável* do *domicílio e do sigilo da correspondência*, da *interdição do acesso a dados pessoais de terceiros* e, finalmente, da elevação à categoria de ilícito penal dos comportamentos que utilizam ou gravam palavras proferidas por outras pessoas e não destinadas ao público.

O artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) estabelece também que *qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar,* mas sem avançar uma definição para qualquer um desses conceitos. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) considerou mesmo, no acórdão *Niemietz v. Alemanha* (72/1991/324/396, secção 29, julgado em 16 de dezembro de 1992), ser despiciendo proceder-se a essa definição.

Não obstante, a verdade é que as dificuldades comumente aceites na obtenção de uma definição satisfatória de privacidade são suscetíveis de redundar na inexistência de apropriada tutela jurídica para as situações de facto que superam a capacidade de enunciação abstracta do legislador, limitado pelo momento e suas circunstâncias. Por conseguinte, na doutrina, divisa-se uma pluralidade de sentidos possíveis quanto ao que se deve entender por privacidade: *the right to be alone*; a protecção contra interferências alheias; o segredo ou sigilo; e o controlo sobre informações e dados pessoais.

De entre as construções doutrinárias e jurisprudenciais que vão norteando a problematização da temática importa deixar, pelo seu reconhecido impacto, uma nota perfunctória sobre a teoria das três

esferas de protecção[5] e bem assim uma referência ao conceito de privacidade preconizado por Alan Westin. De acordo com aquela teoria, de construção jurisprudencial, importa distinguir a *esfera da vida íntima ou da intimidade*, correspondente a um domínio inviolável e intangível da vida privada, subtraído ao conhecimento de outrem; a *esfera da vida privada* propriamente dita, que abrange factos que cada um partilha com um núcleo limitado de pessoas, que admite ponderações de proporcionalidade; e, finalmente, a *esfera da vida pública* ou da vida normal de relação, envolvendo factos susceptíveis de serem conhecidos por todos, que respeita à participação de cada um na vida da colectividade, tutelando o direito à imagem e à palavra. Por seu turno, Alan Westin, conceptualizou, nos idos anos de 1960, a privacidade como o direito de indivíduos, grupos ou instituições, determinarem, por si próprios, como e em que extensão as informações pessoais são comunicadas a terceiros[6].

No plano da legislação comunitária, pode ler-se no preâmbulo da Carta que é seu desiderato assumido conferir maior visibilidade à tutela dos direitos fundamentais, ao reforço da sua proteção, *à luz da evolução da sociedade, do progresso social e da evolução científica e tecnológica*. Igualmente sem aventar uma definição, os artigos 7.º e 8.º da aludida carta, sob a epígrafe, respetivamente, *respeito pela vida privada e familiar e proteção de dados pessoais*, estabelecem que

> *Todas as pessoas têm direito ao respeito pela sua vida privada e familiar, pelo seu domicílio e pelas suas comunicações.*
>
> *Todas as pessoas têm direito à protecção dos dados de caracter pessoal que lhe digam respeito. Esses dados devem ser objecto de um tratamento leal, para fins específicos e com o consentimento da pessoa interessada ou com outros fundamento legítimo previsto por lei. Todas as pessoas têm o direito de aceder aos dados coligidos que lhes digam respeito e de obter a respectiva rectificação.*

---

[5] A aludida teoria foi desenvolvida pelo Tribunal Constitucional alemão.

[6] Alan F. Westin, *Privacy And Freedom*, 25 Wash. & Lee Law Rev. 166 (1968).

Do ponto de vista sistémico, cumpre assinalar que é forçoso conferir efeito útil e extrair ilações, no plano da hermenêutica e da teleologia das normas, à circunstância de a Carta ter consagrado e autonomizado nestas matérias dois direitos distintos, não raras vezes encarados como decorrências lógicas ou meras manifestações *de uma mesma moeda*, mas sem que constituam tutelas autónomas para pretensões jurídicas diferenciadas. Perante este quadro normativo inovador, preconiza-se a ideia de que se superou o paradigma tradicional arreigado na tríade *indivíduo–informação-segredo*, substituindo-o por um novo modelo de protecção que, em alternativa, se propõe tutelar a "engrenagem" *indivíduo-informação- circulação- controlo*.

A compreensão da tutela comunitária conferida ao direito à privacidade demanda a concatenação daqueles preceitos com o regime vertido na Directiva 95/46/CE do Parlamento e do Conselho Europeu (de 24 de Julho de 1995, doravante *Directiva*) relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (publicada no JO L 281, pág. 31), na qual se pode divisar os conceitos de *dados pessoais, tratamento de dados pessoais e* entidade *responsável pelo tratamento* e cujo propósito expressamente assumido é o de *garantir um elevado nível de protecção das liberdades e direitos fundamentais das pessoas singulares, nomeadamente, da sua vida privada, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais*.

Além destes direitos, o número 1 do artigo 11.º da Carta estabelece ainda que *todas as pessoas têm direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias, sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos e sem consideração de fronteiras*.

É neste enquadramento jurídico que surge o percursor acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, proferido no processo C-131/12, que opôs, para o que ora releva, um cidadão espanhol contra a *Google Spain SL* e a *Google Inc. Google*, reconhecendo àquele primeiro o direito ao esquecimento, em contexto digital.

Em linhas gerais, eis o enquadramento factual em causa: em Março de 2010, um cidadão e residente espanhol, apresentou uma reclamação,

junto da Agência Espanhola de Protecção de Dados (AEPD) dirigida quer contra *La vanguardia Ediciones SL, (La Vanguardia*, de ora em diante) que publica na Catalunha um jornal de grande tiragem, quer contra a *Google Spain e Inc*, argumentando que, sempre que um internauta inseria o seu nome no motor de busca do grupo Google (*google search)* obtinha ligações a duas páginas do referido jornal, datadas, de 19 de Janeiro e 9 de Março de 1998, nas quais figurava um anúncio de uma venda de imóveis, em hasta pública, decorrente de um arresto destinado a pagar uma dívida à Segurança Social, que mencionava o seu nome. Na aludida reclamação, o cidadão peticionava à *La Vanguardia* que suprimisse as referidas páginas e à *Google* que alterasse ou retirasse daquelas mesmas páginas os seus dados pessoais, invocando para tanto que o litígio ocorrera há vários anos e se encontrava totalmente revolvido, razão porque a disponibilização pública daquela informação carecia, na actualidade, de relevância. A reclamação mereceu desfechos parciais distintos: na parte respeitante à *La Vanguardian* considerou-se *legalmente justificada* a aludida publicação e, nessa medida, improcedente a reclamação; na parte dirigida à *Google*, concluiu-se que a *Google* estava sujeita à legislação que determina a protecção e o tratamento dos dados, pelo que foi determinada a eliminação os dados pessoais do cidadão.

Após outras vicissitudes processuais, o litígio é colocado perante o TJUE com a suscitação de quatro questões distintas: i) o âmbito de aplicação material da Directiva 95/46; ii) o âmbito de aplicação territorial da referida Directiva; iii) o alcance da responsabilidade do operador de um motor de busca à luz da Directiva; iv) e, finalmente, o alcance dos direitos dos cidadãos garantidos pela Directiva.

No presente trabalho e por razões de economia ater-nos-emos fundamentalmente na resposta dada pelo Tribunal às terceira e quarta questões suscitadas.

Vejamos, então. Em resposta às questões colocadas, o Tribunal estabeleceu que:

– a directiva em causa teria de ser interpretada de forma concordante com os direitos ao respeito pela vida privada e à proteção de dados, previstos nos artigos 7.º e 8.º da Carta;

– o tratamento de dados pessoais realizado pelo *motor de busca* não está isento da observância das obrigações e garantias previstas na Directiva, sob pena de se postergar uma efectiva e completa tutela dos direitos fundamentais das pessoas que a mesma pretende acautelar;
– compete aos Estados-Membros garantir às pessoas visadas o direito de obterem do responsável pelo tratamento dos dados, a sua retificação, eliminação ou bloqueio sempre que seja inobservada a Directiva, designadamente em situações de incompletude ou inexatidão dos dados;
– o responsável pelo tratamento dos dados pode proceder ao seu tratamento desde que esse tratamento não prevaleça sobre os direitos ou liberdades fundamentais da pessoa em causa, designadamente o direito ao respeito pela vida privada;
– os Estados-Membros devem reconhecer à pessoa em causa o direito de se opor, por razões preponderantes e legítimas relacionadas com a sua situação particular, a que os dados que lhe digam respeito sejam objecto de tratamento;
– *um tratamento de dados pessoais como o que está em causa, realizado por um motor de busca é susceptível de afectar significativamente os direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à protecção de dados pessoais quando a pesquisa através desse motor seja efectuada a partir do nome de uma pessoa singular, uma vez que o referido tratamento permite a qualquer internauta obter, com lista de resultados, uma visão global estruturada das informações sobre essa pessoa, que se podem encontrar na internet, respeitantes, potencialmente, a numerosos aspectos da sua vida privada e que, sem o referido motor de busca, não poderiam ou só muito dificilmente poderiam ter sido relacionados e, deste modo, estabelecer um perfil mais ou menos detalhado da pessoa em causa. Além disso, o efeito de ingerência nos referidos direitos da pessoa em causa é multiplicado devido ao importante papel desempenhado pela internet e pelos motores de busca na sociedade moderna, que conferem carácter de ubiquidade às informações contidas numa lista de resultados deste tipo (ponto 80 do acórdão);*

- *a gravidade potencial desta ingerência* tem de sobrepor-se ao interesse económico do operador de tal motor de busca; contudo, nos casos em que a supressão da lista de resultados possa, em face da informação em causa, ter repercussões no legítimo interesse dos internautas em ter acesso à informação há que proceder ao *justo equilíbrio* desses direitos conflituantes, sendo de aceitar como exceção à prevalência dos direitos pessoais do visado a valoração do seu papel na vida pública;
- nos termos da Directiva, a entidade de controlo ou os Tribunais do Estado-Membro em causa podem ordenar ao referido operador que suprima a lista de candidatos exibidos na sequência de uma pesquisa efectuada a partir do nome de uma pessoa;
- *tendo em conta a facilidade com que as informações publicadas num sítio da web podem ser reproduzidas noutro sítio da web e o facto de os responsáveis pela sua publicação nem sempre estarem sujeitos à legislação da União, não seria possível assegurar uma protecção eficaz e completa das pessoas em causa se devessem, previa ou paralelamente, obter junto dos editores de sítios de web a supressão de informações que lhes digam respeito;*
- A Directiva estabelece que mesmo um tratamento inicialmente lícito e exacto dos dados pode, pelo mero decurso do tempo, tornar-se contrário à Directiva, nos casos em que tais dados se afigurem, entretanto, desnecessários face às finalidades que justificaram a sua recolha ou tratamento, designadamente, quando são *objectivamente inadequados, não são pertinentes ou quando são excessivos face às finalidades* prosseguidas ou ao tempo decorrido;
- para concluir pelo *direito ao esquecimento* não é necessário que o indivíduo demonstre que a sua inclusão numa lista de resultados seja causadora de prejuízos;
- no caso concreto, decorridos 16 anos sobre os factos divulgados e estando o litígio subjacente totalmente resolvido, o cidadão espanhol tem direito ao esquecimento.

Em jeito de perfunctório comentário crítico ao teor do Acórdão cumpre agora desenvolver considerações sobre os aspetos merecedores

de aplauso e aqueles em que se afigura que a jurisprudência trilhada carece de ulterior maturação e aprofundamento.

No primeiro grupo, e desde logo, importa salientar a supremacia do direito à privacidade e ao tratamento dos dados pessoais sobre o alegado direito de liberdade informação e divulgação das entidades ou motores a quem cabe a gestão das páginas de Web. Subjacente à jurisprudência trilhada está a assunção, de forma explícita, da legitimidade e necessidade de regulação da proteção de dados em ambiente digital, arredando-se, definitivamente, a ideia de que uma internet *livre*, auto-regulada pelos seus "gestores" – leia-se, motores de busca disponibilizados – subtraída a qualquer disciplina legal ou conteúdos regulatórios de caracter geral e abstrato seria, por si só, suscetível de assegurar, de forma eficaz, a proteção dos direitos fundamentais dos internautas. Recuperou, por isso, actualidade, o ancestral silogismo romano que estabelecia que *ubi societas, ibi jus* (*onde há sociedade há direito*).

Além disso, esta jurisprudência encerra um significativo desvio ao trilho que vinha sendo percorrido e que erigia à categoria de direito tendencialmente absoluto o direito à liberdade de informação, que aqui se vê reduzido a mero *interesse* quando em confronto com a tutela de protecção da vida privada e do tratamento dos dados pessoais. Embora o aresto o não afirme expressamente, afigura-se razoável extrair a conclusão de que a circunstância de a informação divulgada não constituir uma *notícia* (em sentido técnico) terá sido o critério diferenciador e decisivo. Com efeito, os dados pessoais do cidadão em causa estavam associados a um anúncio de licitação do seu imóvel para pagamento de dívidas à segurança social, o que consubstanciava uma forma de publicidade escolhida pelo credor para assegurar uma pluralidade de interessados e obter a satisfação do pagamento do seu crédito, assim se compreendendo a recondução da divulgação desta informação a um *mero interesse*.

Por outro lado, a afirmação do direito ao controlo da informação pessoal divulgada na internet mesmo quando tal divulgação não tem carácter ilícito constitui uma marca indelével do acórdão, assim como a desoneração do visado de demonstrar que tal informação lhe causa, em concreto, prejuízo. Pelo contrário, de acordo com o argumentário acolhido no acórdão, a mera desadequação da divulgação da informação

para prossecução do desiderato que determinou a sua divulgação e o simples decorrer do tempo são suscetíveis de fundar um direito à eliminação dos dados.

Em contraponto, cumpre assinalar que, para justificar esta decisão, o Tribunal, cingindo-se à resolução das idiossincrasias do caso concreto, não logrou balizar o período de tempo a partir do qual o referido direito ao esquecimento seria suscetível de ser exercido, nem tão pouco se ocupou, no plano da problematização, da tarefa de densificação de critérios ou parâmetros suscetíveis de conferir ao intérprete outros subsídios para a resolução de situações similares. Note-se que, se no caso concreto, o impressivo prazo de 16 anos redunda, com facilidade, na conclusão da justeza da pretensão do cidadão, importa questionar qual a métrica temporal suscetível de justificar aquele direito, nos casos em que a informação não mais se mostra necessária por reporte à finalidade a que inicialmente se destinava: 5 anos? 10 anos?

Em qualquer dos casos, o reconhecimento *do potencial altamente lesivo*, pela sua amplíssima capacidade de divulgação, do tratamento de dados por parte dos motores de busca, concatenado com a proclamação da supremacia dos direitos previstos nos artigos 7.º e 8.º da CDFUE face aos direitos económicos do operador do motor de busca e face ao mero *interesse (do) público* em encontrar informação pessoal a partir da pesquisa do nome da pessoa, não pode senão merecer aplauso. Não obstante, afigura-se que ficou aquém da capacidade de problematização crítica do Tribunal a perscrutação do impacto e das consequências decorrentes da mera possibilidade de um qualquer indivíduo ser *buscável* por via da introdução do seu nome num motor de busca e o facto de, dessa busca, poderem emergir outros dados pessoais, já que se trata de uma coligação de informações de natureza pessoal inexistente na *vida real,* sendo certo que, amiúde, pelo menos o legislador português vai dando nota do desconforto com a possibilidade de coligação informatizada de dados pessoais, como resulta do artigo 193.º do Código Penal (*quem criar, mantiver ou utilizar ficheiro automatizado de dados individualmente identificáveis e referentes a convicções políticas, religiosas ou filosóficas, à filiação partidária ou sindical, à vida privada, ou a origem étnica, é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias)*.

III. O outro lado, igualmente, *negro* da internet: a denominada *pornrevenge* ou *nonconsensual pornography*

A) Apreciação crítica da terminologia e breve perspectiva de direito comparado

Com o cotejo crítico do teor do acórdão do TJUE pretendeu-se demonstrar que se mostra algo esgotado o optimismo gerado com a *vida em rede* e bem assim que, hodiernamente, pontifica, de forma crescente, a perceção de que a auto-regulação dos comportamentos em rede não é suscetível de assegurar eficazmente a tutela de direitos fundamentais, já que não é possível asseverar que *what happens in the internet stays in the internet*.

Contudo, se no acórdão do *direito ao esquecimento* estávamos perante comportamentos em que o cidadão é o *David* e o *Golias* é encarnado pela Google, o que dizer quando os comportamentos praticados na internet são entre particulares e suscetíveis de integrar o plano do ilícito criminal? Ou, dito de outro modo, deve admitir-se a criminalização de comportamentos praticados no *mundo virtual*?

A hesitação, celeuma e controvérsia inicial que norteou a criminalização dos comportamentos *on-line* pode ser, de forma paradigmática, desvendada na tríade de projectos legislativos submetidos ao Congresso americano que não geraram consenso: primeiro, o *SOPA*, *Stop Online Privacy Act* relacionado com a tutela dos conteúdos protegidos por direitos de autor que acabou por ser suspenso por ter sido julgado contrário ao direito à liberdade de expressão; seguiu-se, em 2011, o PIPA (Protect IP Act – Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property Act) destinado, igualmente, à criminalização dos sites que promoviam a partilha livre de arquivos protegidos por *copy* ritght; e, finalmente, o *ACTA – Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (ACTA), um tratado comercial internacional destinado a combater a circulação global de bens falsificados que também não foi capaz de gerar consenso.

Também no contexto europeu, a Convenção do Cibercrime de Budapeste e o seu protocolo admitiram a tipificação como crime de infracções relacionadas com computadores contra a c*onfidencialidade,*

integridade e disponibilidade de dados, contra a pornografia infantil e contra violação de direitos de autor e direitos conexos.

Como rapidamente se constata, da amálgama inicial que mereceu tutela penal, não consta, pelo menos de forma expressa, a consagração da incriminação dos comportamentos atentatórios do direito à privacidade, à reserva da vida privada e ao bom nome.

A parcimónia na incriminação de comportamentos atentatórios de outros bens jurídicos pode, porventura, encontrar justificação nos significativos desafios que a incriminação dos comportamentos virtuais coloca aos princípios clássicos que norteiam a intervenção do direito penal, em particular, o princípio da intervenção mínima, da tipicidade e da territorialidade.

Não obstante, o necessário debate e maturação afigura-se que foram acelerados e, em certa medida, até ultrapassados, pela circunstância de a sociedade ter sido confrontada com comportamentos que, embora despoletadores de generalizada e consensual censura social, não encontravam na lei uma resposta clara e satisfatória, em particular no que respeitava à tutela da vida privada, intimidade e bom nome em contexto digital.

Com efeito, a impactante e impressiva divulgação, a nível mundial, do suicídio de mulheres e adolescentes como as americanas Amanda Todd, Audrie Pott, Kacie Palm, a canadiana Rehtaeh Parsons e a brasileira Julia Rebecca[7] tornaram incontornável e inadiável a necessidade legislar de forma a pôr termo a comportamentos de assédio, abuso e invasão da privacidade em contexto digital.

---

[7] http://www.digitalethics.org/essays/revenge-porn-legislation-too-little-too-late
https://nobullying.com/amanda-todd-story/
https://www.mercurynews.com/2017/07/28/audrie-pott-settlement-remains-unfulfilled-in-wrongful-death-case/https://www.mercurynews.com/2017/07/28/audrie-pott-settlement-remains-unfulfilled-in-wrongful-death-case/https://www.mercurynews.com/2017/07/28/audrie-pott-settlement-remains-unfulfilled-in-wrongful-death-case/
https://newsinteractives.cbc.ca/longform/five-years-gone
https://www.buzzfeed.com/miriamberger/brazilian-17-year-old-commits-suicide-after-revenge-porn-pos?utm_term=.rxb87zrO35#.dpRb7zxZqK
http://newyork.cbslocal.com/tag/revenge-porn/
http://money.cnn.com/technology/revenge-porn/

Neste conspecto, as autoras Danielle Keats Citrone Mary Anne Franks, no artigo CRIMINALIZING REVENGE PORN[8], salientaram, de forma eloquente, o vazio legal constatado nesta matéria e questionaram a particular vagareza legislativa que se vinha acentuando quanto à necessidade de proceder à criminalização de comportamentos que, em contexto digital, atentavam contra bens jurídicos cuja tutela havia sido reivindicada e reconhecida no deveras longínquo ano de 1890, por Samuel Warren e Louis Brandeis[9]*:*

> "Jane" allowed her ex-boyfriend to photograph her naked because, as he assured her, it would be for his eyes only. After their breakup, he betrayed her trust. On a popular "revenge porn" site, he uploaded her naked photo along with her contact information. Jane received e-mails, calls, and Facebook friend requests from strangers, many of whom wanted sex. According to the ogfficers, nothing could be done because her ex had not violated her state's criminal harassment law.

Porém, como salienta, Mary Franks o termo *revengeporn* presta-se a ambiguidades e não reflecte de forma adequada os comportamentos suscetíveis de merecem a criminalização. Com efeito, desde logo, nem sempre o perpetrador dos factos actua motivado por sentimentos de retaliação ou vingança, nem tão pouco o agente tem necessariamente que ser um ex-marido ou ex-namorado da vítima, podendo ser um completo estranho.

Ilustrativo do vazio legal e de situações merecedoras de tutela que ultrapassam os contextos relacionais de proximidade entre agressor e vítima é o caso brasileiro que, no ano de 2012, na sequência da divulgação indevida por parte de um *hacker* de imagens privadas da conhecida actriz Carolina Dieckmann, esteve na origem da aprovação, em contexto tido como deveras fugaz e não precedido da necessária maturação, da Lei 12.737/12 (comumente apelidada de Lei *Carolina Dieckmann*), criminalizando a invasão de dispositivo informático

---

[8] Disponível em edu.yale.law.school

[9] Estes autores, insurgindo-se contra as fotografias instantâneas, propugnaram pela defesa do *the right do be alone.*

alheio, a sua divulgação online e criando diversos tipos de natureza *cibernética*, mesmo nos casos em que não há relação entre agente e vítima e a sua motivação não é de *vingança* mas de obtenção de compensação económica face à promessa de não divulgação de imagens privadas.

Por outro lado, aquela Autora destaca também que o termo *revengeporn* inculca a percepção de que fotografias de nudez ou expressivas de actos sexuais consentidos são pornografia, quando, na realidade, constituem apenas práticas crescentes em contexto de relações íntimas e privadas. Na verdade, apenas a difusão e publicitação de tais imagens fora do público combinado e a transmutação de uma imagem privada em pública, deve ser reputado como conteúdo pornográfico e, nesses casos como *nonconsensual pornography* ou, na feliz expressão encontrada pela Lei portuguesa que alterou o Código Penal, *netshaming*.

Segundo o relatório da *cybercivilrights*[10], a *nonconsensual pornography* constitui uma relevante forma de violência doméstica, por meio da qual, frequentemente, o agressor controla e intimida a vítima quando esta pretende pôr termo a contextos de violência familiar. De igual sorte, é um instrumento amiúde utilizado pelas organizações que se dedicam ao tráfico de mulheres para exploração sexual e até por agressores sexuais que, deliberadamente, optam por gravar a agressão sexual perpetrada como forma de dissuadir a vítima de apresentar queixa, intimidando-a e ameaçando-a com a divulgação pública da agressão registada.

Curiosamente, são as Filipinas, no ano de 2009, que dão o pontapé de saída criminalizando o comportamento e punindo-o com uma pena até 7 anos de prisão. Seguiram-se-lhe a Austrália em 2013 e Israel, que no ano de 2014, elevou a *revengeporn* à categoria de abuso sexual. A Inglaterra, o País de Gales e a Nova Zelândia procederam à incriminação do comportamento no ano de 2015. Também em 2015, um Tribunal Alemão ordenou a um fotógrafo que procedesse à destruição de vídeos e imagens de natureza sexual que tinha em seu poder de uma antiga namorada, mesmo que este não tivesse intenção de proceder à sua divulgação, com o argumento de que o consentimento que estivera

[10] Ano de 2017, disponível no link https://www.cybercivilrights.org/2017-research-infographic/

na origem dessas imagens cessara com o fim da relação, sendo que a destruição das imagens se justificava para pôr termo a uma certa supremacia e capacidade de controlo que advinha para o homem sobre a mulher por ser detentor dessas imagens[11].

E, em Portugal, qual o *estado da arte* nesta matéria?

B) A tutela penal em Portugal. A jurisprudência dos Tribunais superiores

A Constituição da República Portuguesa consagra nos artigos 26.º e 35.º como direitos fundamentais o direito à privacidade, bom nome, reputação, imagem, palavra, reserva da vida privada e autodeterminação informativa.

Até à Lei n.º 44/2018, inexistia incriminação específica para o fenómeno da denominada *pornrevenge* ou *nonconsensual pornography*. Consequentemente, os Tribunais portugueses vinham julgando as situações em que há notícia de comportamentos tipicamente subsumíveis ao fenómeno com recurso ao disposto no artigo 199.º do Código Penal.

Sob a epígrafe *gravações e fotografias ilícitas* dispõe aquele preceito que

> *1 – Quem sem consentimento:*
>
> *a) Gravar palavras proferidas por outra pessoa e não destinadas ao público, mesmo que lhe sejam dirigidas; ou*
> *b) Utilizar ou permitir que se utilizem as gravações referidas na alínea anterior, mesmo que licitamente produzidas; é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 240 dias.*
>
> *2 – Na mesma pena incorre quem, contra vontade:*
>
> *a) Fotografar ou filmar outra pessoa, mesmo em eventos em que tenha legitimamente participado; ou*

[11] http://www.bbc.com/news/world-europe-35159187.

> *b) Utilizar ou permitir que se utilizem fotografias ou filmes referidos na alínea anterior, mesmo que licitamente obtido.*

Aquele vazio legal vinha, contudo, suscitando diversas dificuldades aos intérpretes e aplicadores do direito, dificuldades essas emergentes, desde logo, do princípio constitucional da legalidade penal, consignado no número 1 do artigo 29.º da Constituição. Como é sabido, constitui corolário daquele princípio constitucional a exigência de determinabilidade do conteúdo da lei criminal, expresso no axioma *nullum crimen sine lege certa* (princípio da tipicidade) e que implica igualmente a interdição de aplicação analógica da lei criminal.

De acordo com os ensinamentos do professor Costa Andrade, o artigo 199.º do Código Penal contempla duas incriminações autónomas: a gravação e fotografias ilícitas, *preordenadas à tutela de dois bens jurídicos distintos, o direito à palavra e o direito à imagem*[12]. A compreensão da teleologia da norma incriminadora demanda ainda concatenação com o disposto no número 2 do artigo 79.º do Código Civil, que estabelece o direito à imagem. Os bens jurídicos protegidos com a incriminação *são o direito à palavra e o direito à imagem, como bens jurídicos pessoais, correspondentes a duas expressões diretas da personalidade*. Por conseguinte, o direito à proteção da imagem e da palavra[13] respalda a sua estrutura axiológico-normativa numa dupla

---

[12] *In Comentário Conimbricense do código Penal, parte especial, tomo I, Coimbra Ed.,* pág. 822 e seguintes.

[13] Ainda na esteira dos ensinamentos do Professor Costa Andrade cumpre salientar o sentido e alcance que, em particular, confere à protecção, como bem jurídico autónomo, do direito à palavra falada, protecção que na moderna *sociedade líquida (na impressiva terminologia do filósofo Zygmunt Bauman)* merece crescente preocupação na tarefa de assegurar uma efectiva tutela deste direito fundamental:

"A palavra falada é protegida independentemente do seu conteúdo, não interessando se configura ou não um segredo, se exprime uma ideia própria ou alheia. Sendo igualmente irrelevante que de expressões inteiramente banais se trate. Na clarificadora síntese de Gallas, o que a incriminação nas gravações ilícitas protege não é o conteúdo da área da personalidade, nem a necessidade de preservar algo como segredo mas apenas a inocência da palavra e o direito à sua própria palavra como uma expressão da vida, por natureza, pertencente ao passado. É esta compreensão do bem jurídico que empresta sentido à danosidade social típica e ao conteúdo do ilícito típico. Que se consuma e esgota na simples gravação ou audição não consentidas. Ou, como Gallas

dimensão: *uma dimensão positiva: a legitimidade para, sem restrições recusar que assiste ao portador concreto para, em total liberdade, autorizar a gravação e audição; e uma dimensão negativa ou exclusiva que consiste na liberdade para, sem restrições, recusar a gravação e audição.*

Ora, num recente e inovador aresto do Tribunal da Relação da Guimarães[14] estava em causa a publicitação no Facebook de imagens parciais do corpo da ofendida, captadas numa altura em que estava a tomar banho e que o anterior namorado através da criação de *perfis falsos*, abertos ao público, associando o nome da ofendida com os dizeres "nua", divulgara naquela rede social, contra a vontade e o conhecimento da retratada.

Nesse caso, entre as várias questões suscitadas, a Defesa argumentava que apenas quando as partes do corpo publicitadas permitissem identificar a pessoa retratada estar-se-ia perante uma situação merecedora de tutela. Além disso, e mais relevante para o tema aqui em causa, invocava-se que a publicação das fotos não causara à retratada qualquer lesão ou ofensa ao bem jurídico tutelado e ainda que o comportamento perpetrado não tinha cabimento na norma incriminadora porque apenas é penalmente punida a difusão de fotografias ilicitamente obtidas e não aquelas em que a retratada deu o seu assentimento.

Contudo, o Tribunal da Relação de Guimarães assim não entendeu e, julgando verificados todos os elementos da norma incriminadora, estabeleceu que *toda a pessoa tem a faculdade de recursar a exibição/exposição da sua imagem por ser reflexo da sua identidade pessoal, ninguém pode ser exposto sem o seu consentimento.* (…) *Assim sendo, não obstante não constar a cara da assistente em tais fotografias, pensamos que tal comportamento se traduz no uso pelo arguido de fotografias de outra pessoa, divulgando-as (no Facebook), contra a vontade da pessoa.(…) o direito à imagem abrange, como dissemos, qualquer parte do corpo. Ora, no caso, sabe-se, não só que as imagens*

---

refere, na conversão num produto conservado num gravador reproduzível a todo o tempo, do que se quis que não passasse de uma expressão fugaz da vida" – ob. e loc. cit..

[14] Proferido no processo n.º 16/15.2GEVCT.G1, datado de 21.11.2016, relatado pela Desembargadora Ausenda Gonçalves e disponível em www.dgsi.pt.

pelo arguido divulgadas são do corpo da assistente, como, também, que o mesmo se encarregou de ampliar os efeitos da publicitação de tal identificabilidade, colocando no "Perfil" o nome da assistente, acrescido, inclusivamente, da menção "nua", com o que, à luz da normal experiência, potenciou o visionamento de tais imagens. (…) uma coisa é a obtenção das imagens, que pode ser lícita, nomeadamente por ter o consentimento da pessoa retratada, outra, bem diferente, é a sua posterior utilização contra a vontade do retratado. Apesar de estar em causa o mesmo bem jurídico, há completa autonomia entre os dois actos suscetíveis de ofender o direito à imagem, o de a registar e o de a usar/divulgar.

Em análise crítica do aresto, conclui-se que o critério decisivo para fundar a tutela penal foi a protecção constitucional devida ao direito à imagem, em detrimento de bens jurídicos como o direito à privacidade ou à auto-determinação informacional em contexto digital. O aresto mostra-se em consonância com a jurisprudência do Tribunal Constitucional Espanhol e com o Tribunal dos direitos Humanos que haviam já estabelecido que o âmbito da tutela não se refere apenas aos elementos capazes de identificar diretamente a pessoa visada mas igualmente aos elementos que o permitam fazer por meio de inferência, realizada a partir de outros elementos indirectos[15]. Além disso, o aresto contribuiu também para arredar a ideia de que é despicienda e desnecessária a tutela penal contra comportamentos perpetrados nas redes sociais, o que se agora emerge como *questão pacífica* era, até há bem pouco tempo, rejeitado por todos aqueles que viam uma *liquidez (na expressão do filósofo Zygmunt Bauman,* na célebre obra *Amor líquido*, arrimada em larga medida na reflexão sobre o efeito da internet nas relações humanas) sem materialização ou danos reais das condutas adoptadas na referida *sociedade em rede*.

[15] Acórdão do STC no processo 20/1992, de 14 de Fevereiro e decisão do TEDH de 25 de Fevereiro de 1995, ambos citados na anotação ao artigo 35.º da Constituição na obra "Constituição Portuguesa Anotada" – Tomo I, 2.ª edição, Jorge Miranda e Rui Medeiros, págs. 787 e 788.

C) A Lei n.º 44/2018, de 9 de Agosto – a incriminação do netshaming

Do cotejo do aresto resulta que a tutela penal conferida (artigo 199.º do Código Penal) não se mostrava totalmente satisfatória, nem suscetível de abranger situações idênticas às registadas noutros países. Com efeito, desde logo, do ponto de vista do bem jurídico tutelado não pode deixar de se reputar de redutor a necessidade expressa no acórdão, face à literalidade do artigo 199.º do Código Penal, de radicar a teleologia da tutela concedida no direito à imagem. Na verdade, à semelhança das soluções adoptadas noutros países, o fundamento axiológico da norma incriminadora deve radicar na concatenação da protecção decorrente dos direitos fundamentais à privacidade e à autodeterminação informativa em contexto digital, na senda, aliás, da Carta da UE que autonomizou o nível de protecção conferido aos direitos protegidos pelos artigos 7.º e 8.º. O direito à autodeterminação informativa constitui um corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, princípio basilar e trave mestra da Constituição da República Portuguesa. Nessa medida, constitui inegável dimensão do aludido direito *o desenvolvimento da personalidade de cada pessoa nos vários domínios da vida social,* razão porque *deve fazer parte dos direitos fundamentais de cada um a possibilidade de controlar e decidir por si quando, e em que condições se usarão, ou se tornarão públicas informações que lhe digam respeito.*

Ciente destas fragilidades, o projecto-lei n.º 736/XIII (que redundou na Lei n.º 44/2018) assumiu o desiderato de reforço da *protecção jurídico-penal da intimidade da vida privada na internet.* E, a propósito, esclarecia na exposição e motivos que antecedeu o projecto o seguinte: *reconhecendo o imperativo de atualizar o quadro legislativo que protege a identidade informacional, nomeadamente o direito à veracidade e à retificação de informação, o direito ao esquecimento, o direito à protecção do bom nome e a protecção contra a apropriação de identidade, a presente iniciativa procura dar uma resposta a um dos eixos de preocupação daqui decorrentes, reforçando a protecção da intimidade da vida privada na internet.*

Arredou-se, assim, em definitivo, a génese axiológica da norma incriminadora no direito à imagem e recentrou-se a tutela na protecção dos direitos fundamentais na internet.

Dispõe a norma aprovada que:

> *Art. 1.º*
> *Objecto*
> *A presente lei altera o Código Penal, reforçando a protecção jurídico-penal da intimidade da vida privada na internet*
>
> *Artigo 152.º*
> *1 – (…)*
> *2 – No caso previsto no número anterior, se o agente:*
> *b) Difundir através da Internet ou de outros meios de difusão pública generalizada, dados pessoais, designadamente imagem ou som, relativos à intimidade da vida privada de uma das vítimas sem o seu consentimento é punido com pena de prisão de dois a cinco anos.*

O diploma prevê ainda alteração ao artigo 197.º do Código Penal, aditando-se agora que a divulgação das imagens através da internet terá um agravamento da pena.

Não obstante, reputa-se de tímido o avanço alcançado.

Desde logo, na senda das considerações acima tecidas a propósito do direito comparado, afigura-se de duvidoso acerto prosseguir a defesa das vítimas somente através do aditamento de um número ao crime de violência doméstica. Na verdade, o caminho desejável pressupunha a criação de um novo tipo penal incriminador, que abrangesse as situações em que a motivação do perpetrador dos factos radicasse num quadro factual de anterior relacionamento com a vítima mas não só. Como infra se se explanou, no caso brasileiro, a divulgação de imagens privadas de uma actriz brasileira foram-no por um terceiro, estranho à ofendida, que com ela nunca estabelecera qualquer prévio contacto, visando um enriquecimento indevido.

Por outro lado, a opção pela inserção da incriminação no número 3 do artigo 152.º do Código Penal inculca no intérprete a convicção de que o legislador não pretendeu criar um novo crime, que responda adequadamente à proteção dos bens jurídicos que identifica e autonomiza

como sedentos de proteção no preâmbulo do diploma, mas apenas punir de forma mais severa esse comportamento quando praticado na dinâmica do crime de violência doméstica. Assim sendo, a incriminação depende da verificação de uma relação entre agressor e vítima que seja subsumível ao número 1 do artigo 152.º do Código Penal. Por outro lado, a incriminação penal demanda ainda a demonstração de um comportamento subsumível à primeira parte do número 1: a demonstração de que o agressor, de modo reiterado ou não, infligiu maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações de liberdade e ofensas sexuais. Donde, não se verificando um dos tipos de relação que o legislador elegeu como merecedores de tutela, afigura-se duvidosa a possibilidade de proteger a vítima. Por exemplo, se as fotografias forem obtidas na sequência de um encontro único ou de encontros fortuitos de natureza meramente sexual sem a *consistência relacional* exigida pelo preceito, haverá lugar à proteção ali prevista? – pense-se, por exemplo, ainda, no marido agressor que remete as imagens a terceiro que, por sua vez, as divulga, neste caso, há lugar à punição à luz da nova incriminação?

A verdade é que a resposta não é segura mas, do ponto de vista material afigura-se consensual que aquelas situações são igualmente merecedoras de eficaz tutela penal. Com efeito, no que tange à danosidade social e ao fundamento axiológico que estriba a norma incriminadora, facilmente se equaciona e antevê que é suscetível de ser tão, ou mais, lesivo dos direitos fundamentais da privacidade e da autodeterminação informacional a divulgação na internet de imagens íntimas fora do quadro da violência doméstica. Por outro lado, introduz-se, com esta opção legislativa cirúrgica, uma desigualdade de tratamento que não se divisa ancorar numa materialidade distinta e, nessa estrita medida, justificadora de tratamento diferenciado.

A redutora opção legislativa recupera, de novo, os desafios de subsunção da conduta do agente à norma do artigo 199.º do Código Penal em todas as circunstâncias em que, demonstrando-se em juízo a divulgação de imagens privadas na internet, o relacionamento entre agressor e vítima não se insira, porém, no quadro relacional previsto para o crime de violência doméstica; ou, igualmente merecedor de crítica, naquelas circunstâncias em que, em juízo, claudique a demonstração da primeira parte do número 1 do artigo 152.º do Código Penal.

Poder-se-á contrariar, é certo que, nessas ocasiões, subsiste ainda a tutela do artigo 199.º do Código Penal; todavia, com a remissão para essa norma subsistem as dificuldades doutamente explanadas no acórdão acima cotejado e, além disso, são abissais, do ponto do desvalor jurídico, as destrinças entre uma e outra norma. Desde logo, o artigo 152.º do Código Penal encerra um crime revestido de natureza pública, pelo que prescinde de queixa ou impulso da vítima, ao passo que o crime de *gravações e fotografias ilícitas* estatuído no artigo 199.º depende de queixa, por força do artigo 198.º do mesmo diploma. Além disso, em abstrato, o crime do artigo 199.º do Código Penal admite a punição com uma singela pena de multa, ao passo que a dosimetria da pena do crime de violência doméstico não admite tal pena. *Ex abundantis*, e não menos relevante do ponto de vista da capacidade da comunidade de reagir e limitar as condutas danosas para a vítima, a indiciação de um arguido pela prática do crime previsto no artigo 199.º do Código Penal não admite a aplicação da medida de coação de prisão preventiva (nem para acautelar o perigo de continuação da atividade criminosa), embora, no panorama internacional, haja notícia de mulheres que se suicidaram perante a divulgação, por vezes contínua e noutras situações espaçada, das aludidas imagens privadas.

Em síntese, sendo genericamente de aplaudir a iniciativa legislativa aprovada, afigura-se que a mesma fica aquém do desiderato proclamado de conferir efetiva tutela aos direitos fundamentais em causa, desde logo, porque não deixa de traduzir uma *oportunidade perdida* no que tange à elevação do direito à privacidade em contexto digital e do direito à autodeterminação informativa como bens jurídicos merecedores de tutela penal autónoma, à semelhança do trilho percorrido por outros países.

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

CIDeS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Segurança, Lisboa, Portugal.

E-mail: ides@sapo.pt

A Segurança como Função do Estado em Angola

The Security as a Function of The State in Angola

MIGUEL GANGA[1]

Resumo: É analisado o quadro geral da segurança em Angola. Ou seja, como o Estado angolano tem cumprido com a sua função de segurança. Fez-se o enquadramento conceptual de segurança e dedicou-se um olhar sobre o panorama de segurança africano. A questão central é a segurança como factor de desenvolvimento. Isto é, a garantia de segurança ou a função de segurança a ser desempenhada pelos Estados para promoverem o bem-estar social, a justiça e a paz. Com base nisso foi analisado o quadro jurídico-político de Angola. As mudanças por que o país passou desde o início da sua independência em 11 de Novembro de 1975, ao que se seguiu um longo período de conflito armado. Esta situação teve particular influência sobre o exercício da função de segurança do Estado.

Nem sempre tem sido acompanhada a dinâmica constitucional ou transicional do quadro jurídico-político e legal à realidade que se impõe. Assim, os avanços que se conseguem neste domínio não têm resultado ou não atendido o verdadeiro imperativo de segurança. Diante desta situação os objectivos traçados parecem incongruentes com a realidade fáctica. A lei perde a força propulsora garantidora dos direitos e liberdades fundamentais, de tal sorte que os órgãos que integram a sistema de Defesa e Segurança Nacional perdem a sua eficácia e eficiência operacional.

Abstract: The general framework of security is analyzed in Angola that is, as the Angolan State has complied with its safety function. Became the conceptual framework of safety and devoted himself a glance at the panorama of African security. The central issue is security as a development factor. That is, the guarantee of security or safety function to be performed by the state to promote social welfare, justice and peace. Based on this we analyzed the legal and political framework of

---

[1] Doutorando em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Angola. The changes that the country has since the beginning of its independence on November 11, 1975, which was followed by a long period of armed conflict. This had particular influence on the exercise of the function of state security.

It has not always been accompanied by constitutional or transitional dynamics of the legal-political framework and legal reality that is imposed. Thus, advances in this field that can have results or missed the real security imperative. In this situation the set objectives seem incongruous with the factual reality. The law loses its driving force guarantor of fundamental rights and freedoms, in such a way that the organs of the system of National Security and Defence lose their effectiveness and operational efficiency.

1. Introdução

A segurança como função do Estado vem à propósito do interesse, que cada vez mais, o tema *"segurança"* suscita no campo científico.

Compreender a segurança como fator de desenvolvimento dos Estados é o nosso objetivo. No contexto africano, hoje mais do que nunca, seja qual for a perspetiva de análise sobre a realidade dos Estados africanos é comum defender-se uma tal corrente de pensamento que aponta para a existência de uma relação de causa-efeito, entre o fracasso destes e o dilema dos conflitos que os assolam. Este fator faz com que a segurança, quer do ponto de vista jurídico-político, quer do ponto de vista socioeconómico, quer de qualquer outro ponto de vista, seja um tema sempre atual e pertinente.

Mas, o nosso objetivo central consiste precisamente em analisar este facto à luz da realidade angolana propriamente dita. Porém sem deixar de inseri-la, como é óbvio, no contexto africano. A segurança[2] figura no topo das prioridades da ação coletiva de qualquer Estado. E, é por isso, um elemento de transcendental importância, se não mesmo, o de maior importância para os Estados.

E, mais ainda. Não mais como no passado se cingindo apenas à esfera da defesa, em que a soberania, era, o correspondente natural dos

[2] Cfr. Lopes, J. A. Azeredo, «A Segurança Interna no Contexto Internacional», in I.º Colóquio de Segurança Interna, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Almedina, Maio 2005, pp. 13-20.

limites geográficos e as ameaças pareciam provenientes do exterior. Mas pelo contrário, tal como hoje se concebe: em que não existe uma linha delimitativa entre as ameaças internas e externas e o foco da atenção deve estar no interior das próprias fronteiras, onde se disputam interesses agónicos.

Por isso também, procuramos não dissociar a realidade angolana da realidade africana. Afinal, resta-nos sempre a questão de saber, como a África em geral, e como os Estados em particular, se poderão ilibar deste dramático dilema. Que para muitos analistas não é mais senão, do que uma fatalidade histórica.

Se, o século XX não produziu mudanças no comportamento da maioria das lideranças africanas, no tocante à estratégia de articulação de medidas integradas para garantir e/ou resolver os problemas inerentes à segurança e defesa do continente, o panorama atual, em mais de uma década do século XXI, não parece alterar-se. A África continua setorizada, dividida, repartida, compartida e *estamentada* face aos seus problemas de segurança e defesa. Mas o foco desta abordagem, não obstante, inserido no contexto africano, centraliza-se, na realidade angolana.

Trata-se de uma abordagem jurídico-política e também sociológica, de análise sobre o quadro estrutural, legal e constitucional. Ou seja, de transição, no sentido de conformar, a interpretação teleológica--objetiva da norma à Constituição material (isto é, de modo a garantir, a consistência necessária ao consignado constitucional). Como forma de assegurar práticas sociais, políticas, económicas, culturais, etc., geradoras de consenso, de progresso e de desenvolvimento.

Neste contexto, a questão que nos apraz colocar, é a seguinte: até que ponto em Angola, a não transição jurídica das normas pode afetar o desenvolvimento sustentado do país e concomitante a sua segurança?

2. Enquadramento conceptual de segurança nacional – visão operacional e estratégica

A segurança não é apenas um conceito polissémico para o estudo e análise académica. É pelo contrário, um valor intrínseco à vida. É um

estado[3] mental, psicológico, social, político, económico, cultural, etc. que leva à perceção de risco, de perigo ou de tranquilidade, em um dado ambiente físico.

Tratando-se de uma abordagem inserida no âmbito das matérias ligadas à segurança do Estado e ao papel preponderante que os serviços de informações jogam para a sua manutenção e garantia, ela, a segurança deve ser definida, não apenas como uma mera atividade administrativa do Estado, mas sim, um *serviço especial multifacetado*, inserido num quadro normativo, jurídico-legal e *societário*[4], de valor estratégico, em que se combinam ações de natureza securitária e de defesa (dos entes do Estado, da sua integridade física individual ou coletiva, pessoal ou institucional) com ações que consistem na produção e análise de informações para a antevisão, previsão, prevenção, profilaxia e antecipação às ameaças contra o bem mais precioso, que é a vida.

Esse conceito, em nossa perspetiva, pressupõe, uma visão sobre, o que pode vir a ser então, numa dimensão alargada, entendido[5] por *segurança do Estado*.

Ora, não é em vão que a sua abordagem (da segurança) nos tempos atuais, não se traduz, somente num simples conceito operacional, um objeto de estudo, ou uma apaixonante temática. Mas representando acima de tudo, um campo de interesse e de preocupação real, por inerência do seu valor intrínseco à vida. Escusado será mencionar, a polémica que um tal conceito de segurança pode suscitar, atendendo as conotações políticas, ideológicas e subjetivas que se lhe podem atribuir e recobrir.

---

[3] Cfr. Fernandes, António José, «Poder Político e Segurança Interna», in I. Colóquio de Segurança Interna, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Almedina, Maio 2005, pp. 23-36.

[4] Cfr. Kajibanga, Víctor, «Democracia e Dimensão Cultural do Desenvolvimento. Uma Reflexão Sociológica sobre o Caso Africano», in Kulonga – Revista das Ciências da Educação e Estudos Multidisciplinares, N.º 1, Setembro/2002, Instituto Superior de Ciências da Educação – ISCED/Luanda. Edições Kulonga, pp. 27-37.

[5] Cfr. Fernandes, António José, «Poder Político e Segurança Interna», in I. Colóquio de Segurança Interna, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Almedina, Maio 2005, p. 30.

Por isso, não nos vamos ater aqui à nenhum conceito preexistente. Aliás não é esse, o nosso objetivo. Mas presumindo, a segurança na sua dimensão operacional e estratégica, como a ação integrada dos órgãos do sistema de defesa e segurança nacional, no qual se enquadram, não apenas, as Forças Armadas e policiais e seus *serviços* especializados, mas também e sobretudo, os *serviços* de inteligência, que em regra, têm a sua própria especificidade (cuja tradição deriva de um passado histórico, de disputas e de conquistas em ambiente de forte conflitualidade), e que, como se sabe, a sua ação não se circunscreve apenas à mera produção de informações, mas devendo desta, decorrerem ações que se traduzem em análise e conhecimento do que se designa, por segredo (isto é, começando pelo próprio sigilo profissional ao qual os mentores de tais ações devem estar sujeitos, ao sigilo que nas mais intrincadas das envolvências sociais, políticas, económicas, culturais, científicas e dentre outras, se designa, por segredo de Estado). Sendo o *secretismo* a pedra de toque, a defesa ou o sistema imunitário do Estado. Ou, como se diz: *"a alma do negócio"*.

Do ponto de vista operacional e estratégico a segurança nacional deve ser então entendida como a busca total e completa de um estado harmonioso das situações, em que as condições geográficas, políticas, económicas, sociais, culturais e humanas sejam *coadunantes* e proporcionem um ambiente de tranquilidade e de confiança, por manifesta ação e intenção de esforços e vontades sociais totais que conduzam ao progresso e ao bem-estar de toda a coletividade (de todos e de cada um).

Sobre qualquer uma das definições *empíricas* que se possa construir, por mais redutora ou abrangente que seja, ou apenas como esta, cujo objetivo circunscreve-se, simplesmente, à busca de um entendimento para a análise do tema, a que nos propomos, e consequentemente, inseri-la na realidade angolana, não deixa de suscitar questões, sobre como estas ações se podem desenvolver à contento de todos. Até porque, quanto mais não seja, o próprio sentimento de segurança, para além da sua relatividade, em cada contexto que se enquadra, diríamos que, não existem meios para que se possa garantir um nível de segurança igual para todos.

É assim que acontece no contexto interno e internacional, ao nível pessoal como dos Estados. Pode haver mais[6] segurança para uns e menos para outros, independentemente, dos meios que se dispõem, para a garantia desta segurança. Assim, como se pode presumir, que hajam diferentes padrões de segurança, também se pode presumir que hajam pessoas mais e menos vulneráveis. Os que necessitam de mais segurança e os que dispõem de mais segurança que outros.

Ora, todos esses aspetos acabam sendo alvos de acérrimas discussões e também contestações. Havendo também ideologias, tendências ou correntes eivadas de ambiguidades. Esses são fatores que acabam também por desencadear sentimentos capazes de despoletarem disputas com fortes implicações políticas. Afinal, nem tudo tem comparação possível e, é quase tudo sempre muito complexo.

Em termos de historicidade, apesar de estudos anteriores ao período pós-guerra fria, é consenso que a década de 90 passou a ser, a da viragem. A segurança deixa de ser um conceito redundante à esfera da soberania do Estado, e passa a ser tangível ao cidadão. Este contexto é fundamental para a abordagem do tema. Contudo, não nos esqueçamos da rotação que se operou no sistema internacional com os *acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, nos EUA*. O impacto dos ataques à nação mais poderosa do mundo descortinou o véu da impermeabilidade securitária e da inviolável imunidade defensiva. E alterou profundamente, as visões ou as cosmovisões em relação ao conceito de segurança. Isto é, ao modo como cada Estado passou a encarar e a exercer a sua função de segurança. Passou-se ao paradigma do enfrentamento do inimigo sem rosto que agora é: *o terrorismo*.

3. O Contexto africano

Partimos do pressuposto de que a *segurança*, enquanto função do Estado deve-se constituir, na mola impulsionadora do *progresso total*,

[6] Cfr. Machado, Rocha, «A Ordem e o Caos: Fatores de Influência para a Construção de Uma Tipologia de Segurança», in I. Colóquio de Segurança Interna, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Almedina, Maio 2005, p. 42.

e ser inserida em todas as esferas de atividade, cabendo aos Estados a integração dos sistemas de defesa e segurança, conferindo-lhes o papel de garantir a harmonia social, através de ações tendentes a desenvolver as capacidades de sobrevivência (forças produtivas) e as capacidades de coesão (forças culturais) dos conjuntos nacionais.

Esta é uma tarefa difícil. Razão pela qual a maioria dos Estados africanos ainda não conseguiu alcançar a via do desenvolvimento e do progresso. Para as jovens nações africanas, ainda se vislumbram inúmeros escolhos e empecilhos, que vão desde a vontade das lideranças políticas às razões de ordem histórica, cultural, económica e social, complexamente manifestas e suficientes para não despertarem o interesse, nem mesmo intelectual, de unidade e solidariedade entre os povos, fora do âmbito das agendas políticas.

Neste contexto, nos parece que nem mesmo, a Organização de Unidade Africana (OUA[7]), agora transformada em União Africana (UA), tem em evidência um projeto político visionário que se mostre suficientemente galvanizador desta vontade. Tanto não tem, como não tem mostrado possuir uma visão estratégica sobre o modo, como devem ser tratados e resolvidos os problemas de defesa e segurança do conjunto, no interesse das soberanias internas e que vincule e mobilize as suas lideranças e todas as forças vivas para um verdadeiro projeto de integração.

Afinal, que passos devem ser dados? Como resolver ou olhar para as assimetrias sociais e económicas? Em que medida os Estados africanos que apresentam um forte défice de segurança interna poderão contribuir para a segurança integrada do continente? Como é que se resolvem as discrepâncias de desenvolvimento? Ou como se deve, ou que tipo de solidariedade se deve promover? Qual é a visão das lideranças africanas sobre o espaço geopolítico africano? Que lições se pode retirar da história?

Objetivamente, as respostas ao leque de questões transcendem pura e simplesmente qualquer vontade política, para que tal aspiração se

---

[7] Cfr. Keita, Boubacar Namory «Geopolítica Regional e Angola», in Kulonga – Revista das Ciências da Educação e Estudos Multidisciplinares, N.º 1, Setembro/2002, Instituto Superior de Ciências da Educação – ISCED/Luanda. Edições Kulonga, p. 91.

manifeste real. Há que definir, em primeiro lugar, que África[8], se quer: o continente ou os Estados Unidos Africanos? Que África se quer? Uma África pluricultural, plurilinguística, uma *Panáfrica*, ou uma África de recorte geopolítico colonial?

Ao se caracterizar a África hoje, face aos seus problemas, com todas as virtudes e defeitos que lhe são intrínsecas, fica-se com a impressão de que as lideranças africanas parecem simplesmente dispostas a fazer do espaço africano um modelo não resignado dos seus ressentimentos *escravizacionais* e coloniais. Ressabiada com as suas desilusões, com os seus desapontamentos, com os seus desaires e com o seu próprio desenlace.

Nem mesmo os ideais do *panafricanismo*[9] tão fortemente inspirados em ideais de mudança, em filosofias de ação revolucionárias, foram capazes de se traduzir em atos e ações carburantes para o progresso social, político, económico, cultural, etc.. Mais grave ainda. Quando se fala em fracasso, falhanço ou fragilidade dos Estados africanos, isto não parece incomodar nem preocupar as suas lideranças [talvez para estas lideranças fosse despertar mais interesse, os aspetos inerentes à sua elegância e tantos outros arquétipos convencionalmente etiquetados para o garbo pessoal do que a segurança de todos].

Os africanos souberam lutar pelas suas independências, mas não foram capazes de engendrar um plano de cooperação internacional que os pudesse lançar para os píncaros do desenvolvimento. Enquanto forças residuais da Europa periférica, os africanos foram mobilizados para participarem dos esforços das duas grandes guerras[10] (a primeira e a segunda guerras mundiais), mas não passaram disso mesmo, de resíduos do conflito planetário. Ou da melhor carne para os canhões.

---

[8] Idem, Keita, Boubacar Namory, op. cit. pp. 90-92. O Professor maliano aponta um conjunto de dificuldades que afecta os Estados africanos pós coloniais pela forma como as suas lideranças procuraram e ainda hoje procuram resolver os problemas africanos sem que para tal se concentrem no âmago destes problemas.

[9] Willmer, J. E., «Ethnic Diversity and the Political Dimensions in Africa South of Sahara». cf. também, Tshiyembe, Mwayila/Bukasa, Mayele, A África Face aos Seus Problemas de Segurança e Defesa, edições pedago, 2013, pp. 23 e segs.

[10] Cfr. Tshiyembe, Mwayila/Bukasa, Mayele, A África Face aos Seus Problemas de Segurança e Defesa, edições pedago, 2013, pp. 70-71.

Por isso, a própria segurança do continente passou a ter um simples valor residual. Aos africanos foi dada simplesmente a capacidade de fazer a guerra, de aprender a fazer tiroteios, mas não lhes foram dadas as premissas para definirem a segurança, como estratégia ou a pré condição para o desenvolvimento dos Estados e garante da sua defesa no plano macro, cabendo-lhe alcançar vários níveis para a afirmação do seu poder. Os africanos não foram capazes de perceber, que a afirmação do poder dos Estados, dependia também em grande medida do desenvolvimento de uma indústria militar.

Entretanto, o desenvolvimento da indústria militar não se circunscreve à um objetivo de guerra, mas sim à um plano estratégico de segurança e defesa que deve ser encarado em duas perspetivas, como condição *sine qua non* para o progresso no plano político e socioeconómico: primeiro, é um elemento de profilaxia dos conflitos, quer contra as ameaças internas quer contra as ameaças externas; segundo, tem um potencial valor no desenvolvimento da economia, não apenas no que diz respeito ao comércio armamentista, mas também e sobretudo, no respeitante ao desenvolvimento das tecnologias e ao emprego de mão de obra.

Desde os processos que conduziram às independências dos novos Estados, as lideranças africanas parecem não terem despertado para o mediatismo da globalização, tão cedo projetada pelas *viagens de descobrimento* à África, pois para quem a descobriu, a África não existia, era um espaço inculto, e quiçá, como se ousou considerar, sem história e sem dono. Mas, cujo domínio só foi possível pela força das armas.

Hoje, com o mediatismo da propaganda da comunicação social e agora mais rapidamente difundido em todos os holofotes comunicacionais da nova moda planetária que é a internet, os africanos continuam estranhos de si mesmos ou a estranharem da sua própria pequena-grandeza. Distanciando-se uns dos outros, superiorizando-se ou buscando hegemonia uns em detrimento de outros. Os líderes africanos querem os Estados à imagem e semelhança de si mesmos, encapotados em orgulhosos e caprichosos projetos pessoais; senhores de um *narcisismo político* à escala interna, regional e continental. Não entendem que a segurança interna dos Estados depende em grande

medida de uma modalidade de ação comum, devidamente concertada e articulada que sirva os interesses de cada um e de todos.

Este comportamento serve para explicar, as razões que estão na base da proliferação de exércitos ou grupos armados de milícias e guerrilheiros, se configurando entre os pró-governamentais e os contra--governamentais. Ou melhor: os exércitos ou as Forças Armadas africanas são na maioria das vezes estruturadas como simples máquinas de guerra, defensoras de ideais e valores fundados em megalómanos princípios ideológicos, na base dos quais, os homens são mobilizados e instrumentalizados para o confronto direto. Mas, sem que isto represente uma estratégia de defesa do interesse nacional. A própria guerra de Angola[11], que durou mais de duas décadas, desde a guerra colonial, é um exemplo clássico disto.

De um lado, se protegem as políticas governamentais (boas ou más) e de outro são empurrados contra essas políticas. Não importa quão benéficas ou quão maléficas podem ser para o país. Isto explica também por que razão a maioria dos países africanos, enfrenta ciclicamente, tempos de guerra civil e de paz. A situação da RDC, da República Centro Africana (RCA), do Uganda, do Mali, do Sudão ou da Somália, entre outras, são exemplos deste paradigma. Mesmo, no domínio da cooperação militar, a mais das vezes, se desenvolve num plano emergencial ou de contingências, tendente a resolver situações pontuais, de resposta à guerra civil, ou de confronto militar. E não num plano de estudo tendente a desenvolver capacidades que se circunscrevam

---

[11] Keita, Boubacar Namory «Geopolítica Regional e Angola», in Kulonga – Revista das Ciências da Educação e Estudos Multidisciplinares, N.º 1, Setembro/2002, Instituto Superior de Ciências da Educação – ISCED/Luanda. Edições Kulonga, p. 93. Sobre a problemática da guerra em Angola, apesar da lógica de internacionalização dos conflitos no período da guerra fria, uma análise que se queira na base do bom senso, não pôde descurar a flagrante violação na implementação do Acordo de Alvor. A própria falta de visão estratégia dos líderes dos movimentos de libertação que apenas procurou a defesa dos interesses de cada movimento em particular ou talvez até não possuísse uma visão de Estado e da própria conjuntura. Ou seja, a oposição entre si passou a significar também a defesa da própria vida contra a sua ostracização e humilhação perante a derrota. Não houve, uma visão e um sentido de tolerância ou de reconhecimento do potencial humano. O valor de cada e de todos ou o seu contributo para o pleno desenvolvimento do país. O conflito foi a saída egocêntrica.

à uma estratégia de defesa, em função da realidade geopolítica e geoestratégica.

Por outras palavras, não se avaliam os interesses em jogo que se confinam ou se possam vir a confinar, no curto, médio e longo prazos sobre e em torno dos recursos vitais do Estado. Não se desenvolvem estudos para que se definam as modalidades de ação e se gizem estratégias para se fazer face às vulnerabilidades e se explorem as oportunidades existentes. No cômputo geral, a segurança dos Estados africanos não representa um quadro estrutural das situações operacionais que garanta a unidade, a soberania e a independência das nações e do conjunto. Ou que garanta a segurança de pessoas e bens, o bem-estar e a prosperidade, a unidade dos Estados e o regular funcionamento das instituições em prol dos interesses nacionais.

O meio ambiente político, económico, social e cultural, etc., em África, não se define no quadro de uma estratégia de ações integradas e coordenadas que global ou setorialmente permitam fortalecer a capacidade de cada nação e da União Africana, com vista a alcançar os seus objetivos de defesa. Estes elementos são essenciais para a edificação, estruturação dos planos de cooperação externa (tendo em vista as suas vantagens e desvantagens), permitindo a aplicação de todos os recursos existentes no meio e no tempo de modo a se alcançar o ponto de equilíbrio face aos objetivos divergentes. A análise destas conjunturas visa exatamente superar as dificuldades e considerar primacialmente a importância e a necessidade de construção, uso e emprego ou não das habituais colossais capacidades militares. Aliás, a questão gira à volta dos recursos consumidos para a garantia da defesa e segurança (na maioria das vezes, simplesmente empregues nos esforços de guerra) em detrimento de outros setores, sem que se avaliem as reais necessidades sociais e económicas ou sem que avaliem as potenciais ameaças. Ou seja, a possibilidade ou a pretensão de outras forças se perfilarem para reclamar ou capturar o poder da administração dos governos dos Estados.

Esta é a questão de fundo. A generalidade dos Estados africanos e a própria UA se debate com esse *deficit*. Ou seja, com o paradoxo da sua segurança. Que se carateriza pela paranoia da guerra, ou melhor, pelo mórbido receio da perca do poder. Será que isto não explica o

fracasso, o falhanço dos Estados africanos? Será que por opção de abandono dessa linha de pensamento não se pode dar início à um, não novo, mas outro projeto de globalização da África?

O que pensamos é que a África necessita de um projeto assente em pressupostos de correção deste egocêntrico sentimento de paternidade do nacionalismo e das independências africanas, tão fortemente reclamado e, porque também se diz, dolorosamente paridos. Um projeto assente na compreensão de que o orgulho deste parto social e político, também conseguido graças à entrega à sentimentos de paixão e amor à pátria, só tem valor se se traduzir em bem-estar para todos, sem exceção.

Por isso, temos de concordar com as armadilhas apontadas por Paul Collier: os conflitos, os recursos naturais, a má governação, etc. Mas a principal armadilha, aquela que engoda de facto o desenvolvimento, é o homem africano – o seu narcisismo político, a sua falta de clarividência e de visão estratégica para percecionar as armadilhas e desenvolver políticas de defesa e segurança geradoras de progresso.

Ao abordarmos esta questão da segurança como função do Estado e ao situarmo-nos, no contexto africano, queremos com base nesta perspetiva, chamar também a atenção para o facto de que, se hoje a África se debate com sérios problemas no domínio da sua segurança, o que lhe vale o rótulo de um espaço falido; bom seria que para as suas elites políticas isto significasse que por mais inchadas de orgulho que se possam ou se queiram mostrar ao mundo: o seu único valor e reconhecimento consiste e se resume no seu desvalor. Ou seja, no seu poder destrutivo dos próprios Estados.

A reflexão que se apraz, vai também no sentido de antes de mais, ter-se consciência de que, por detrás dos movimentos que levam a que as armas se inflamem, estão os egos inflamados e a cegueira política dos homens[12] africanos. Temos de convir que este contexto concorre, de

[12] Cfr. Sousa, André Franco, Angola o Apertado Caminho da Dignidade, 1.ª Edição/Julho de 1998, p. 20. André Franco de Sousa é um nacionalista angolano e esta obra é um testemunho da luta de libertação e da sua evolução pós-independência. Numa referência à Alain Peyerefitte, mas citando o General De Gaulle, diz: «... não tinha sido concedido aos negros o tempo suficiente para amadurecerem; que os negros são crianças grandes à quem se deve falar como a crianças grandes».

forma bastante perigosa para a insegurança geral e para a estatização do continente.

Embora, reconheçamos, que nem a Europa, nem qualquer outra potência possa estar inculpe da grave situação de insegurança que grassa nos Estados africanos, sem exceção. Ou do seu imobilismo político, económico e social.

Desde a mudança de paradigma, na relação política com a África, depois da segunda guerra mundial, o valor estratégico de segurança ganha um novo impacto e a política expansionista ganha um novo signo de impetuosidade. Não mais passa a ser a expansão europeia, que até então teve a mácula do Comércio Triangular de Escravos e da Conferência de Berlim, que merecem correções jugulares em todos os antigos bastiões africanos, mas passa a África a representar um novo ponto de chegada. A liça transfronteiriça, estratégica para a segurança da Europa e das potências saídas da guerra fria (EUA e URSS), mas sem qualquer valor estratégico para a sua própria segurança (da África).

Por um lado, tal como hoje podemos perceber, a Conferência de Berlim foi um ato jurídico-político de repercussão internacional ou de enquadramento no âmbito do Direito Internacional, hoje ainda válido, porque foi dela que se fundou e se estatuiu o Estado-Nação africano. Ou ainda, por outras palavras, são os próprios africanos que agora *satelizados* reclamam este estatuto linguístico espacial jugular à Europa, em resultado do colonialismo, e que até os orgulha (os africanos). Por outro lado, a expansão das ideologias pretendeu quebrar este laço que desde o fim da segunda guerra mundial foi reforçado com o novo modo de expansão e *zonificação* bloquista. Dispersando interesses e simultaneamente procurando reduzir vantagens.

É neste âmbito que se insere a segurança como função do Estado no contexto africano. Seria bom, que os africanos assim pudessem perceber este jogo. O que lhes permitiria multiplicar as opções e poderem-se redimir da sua condição de meros atores-expetantes internacionais. Recetáculo dos produtos das agendas político-diplomáticas elaboradas em laboratórios sem a sua participação. Por este facto, não alinhamos no pensamento do *panafricanismo* como movimento de resgate, em busca da reposição da realidade material e espiritual da matriz africana; da sua reconstrução ou reestruturação, ainda que já não fosse a pura

matriz africana (se é que, algum dia existiu alguma matriz impoluta ou menos híbrida da qual os homens e mulheres africanos se possam tanto orgulhar). Quando hoje ainda, pouco mais de meio século, desde o início das independências em 1960, os africanos continuam a portar-se como, meros *coitados*. Indignos[13] até dos fatos e gravatas que usam como vestes da alta civilização.

Mas, afinal onde será que reside a dificuldade por que que os Estados africanos são falhados? O Estado falhado é produto do homem falhado? O Estado passou a ser um Estado-propriedade, um Estado Feudal ou Comissionista?

Embora reconheçamos a influência das querelas internacionais no contexto africano para o mau grado do seu progresso interno, quer queiramos, quer não, esta é a relação que se pode estabelecer, quando se avalia o desempenho de um Estado: *«há uma referência mais ou menos explícita aos elementos constitutivos do mesmo: ao seu território, ao povo e ao poder político soberano»*, tal como nos dizem, Proença Garcia e Mónica Ferro. Em que: *«... a expressão dessa soberania, cabe-lhe, compete-lhe o garantir o fornecimento dos bens políticos constantes no contrato social fundador, isto é, a segurança, a justiça e o bem-estar social»*.

É aqui que reside o busílis da questão africana, do seu emperramento, do seu encravamento. A ausência de segurança, em seu sentido lato, é o elemento demolidor de todo o edifício do Estado. Por este facto, a arquitetura africana de paz e segurança constitui ainda hoje um desafio e requere uma estratégia em matéria, não de prevenção, gestão e resolução dos conflitos violentos e das crises políticas, mas sim da sua abdicação.

4. A segurança como função do Estado em Angola

É nosso entendimento que no caso de Angola, um país que inicia a sua independência com o despertar de um violento conflito armado, como corolário da internacionalização dos conflitos, entre as potências

[13] Sousa, André Franco, op. cit. 1998, pp. 21-28.

da guerra fria: EUA e URSS (hoje, Rússia), esse particular tenha referências *sui generis*.

4.1. O contexto da primeira República

Desde logo, esse desiderato de paz e segurança encontrou alguns entraves no que a transição jurídico-política diz respeito. Isto é, não só, não permitiu uma harmonização com os princípios formais da constituição do novo Estado, como dificultou a ação do próprio Estado, no plano macro, quanto a operacionalização e/ou materialização dos objetivos políticos, económicos, sociais, culturais, etc. nacionais.

Podemos afirmar, que para o caso de Angola, de acordo com a nossa experiência, durante o período da guerra fria, na vigência da República Popular de Angola (RPA), a primeira pós-independência, a segurança circunscrevia-se, à uma ação de policiamento tendente a modular os interesses coletivos vitais, para todo o conjunto nacional em prol de uma defesa governamental, cuja responsabilidade era a de assegurar a liderança do MPLA[14].

4.2. O processo de mudança (1975-1991)

Com a proclamação da independência, a 11 de Novembro de 1975, foi criado à luz do Decreto-lei n.º 3/75, de 29 de Novembro, do Conselho da Revolução, o primeiro serviço de informações da então República Popular de Angola (RPA), que passou a designar-se: Departamento

[14] Cfr. Os artigos 1.º e 2.º da Lei Constitucional da República Popular de Angola. O art. 1º refere a soberania, na independência e na libertação do Estado e do povo, ao passo que o artigo 2.º diz o seguinte: " Toda a soberania reside no Povo Angolano. Ao M.P.L.A., seu legítimo representante, constituído por uma larga frente em que se integram todas as forças patrióticas na luta anti-imperialista, cabe a direção política, económica e social da Nação". É a partir deste paradigma político que se instala a confusão não apenas conceptual do ponto de vista jurídico-político, mas também do conflito que o precede e que redunda neste modelo de açambarcamento do poder político-ideológico em que o MPLA lidera toda a ação pela sua instalação em Luanda.

de Informação e Segurança de Angola (DISA). A existência da DISA foi efémera, pois acabou por ser extinta em 1978[15] na sequência dos acontecimentos de 27 de Maio de 1977.

Foi tal o assombro que levou a que o Presidente, Agostinho Neto tomasse a decisão de dissolução da DISA, e nomeasse uma comissão de inquérito para averiguar as diatribes dos dirigentes deste órgão, os quais censurou publicamente pelo seu desmesurado uso e abuso de poder. Mas, infelizmente, esta comissão não teve a oportunidade de apresentar os resultados finais sobre os acontecimentos que se seguiram ao 27 de Maio de 1977, por inesperada morte do Presidente Agostinho Neto, em Setembro de 1979.

Em substituição da DISA e já sob a liderança do então Presidente da RPA, José Eduardo dos Santos, foi criado e instituído o Ministério da Segurança do Estado (MINSE).

Politicamente, a DISA[16] passou a configurar, uma espécie de polícia política do Estado. Aliás, muitos dos quadros que passaram a integrar a sua estrutura operacional e também, sobretudo, no plano da formação dos novos operacionais, eram anteriores quadros da PIDE/DGS, que por razões várias acabaram por ficar no país e com a proclamação da independência, passaram para as fileiras[17] do MPLA.

O mau logro da DISA foi ter encarnado nos seus *modi operandi,* as mesmas formas e métodos de atuação *pidescas* do passado, para a defesa do Estado. Um Estado que incompreensivelmente, para muitos, acabou por se proclamar com um regime de "ditadura democrática" ou de "ditadura revolucionária", como se designava. Indo em defesa da linha de orientação político-ideológica do Partido (MPLA) que consagrava, o socialismo científico ou o marxismo, como a ideologia oficial. Passando

---

[15] Cfr. Tali, Jean-Michel Mabeko, Dissidência e Poder de Estado o MPLA Perante Si Próprio (1962-1977) – Ensaio de História Política, II Vol. 1974-1977, Coleção Ensaio – 3, Editorial Nzila, Luanda, 2001, p. 221.

[16] Idem, Tali, Jean-Michel Mabeko, pp. 218-224.

[17] Sousa, André Franco, op. cit. pp. 221-239. Factos testemunhados pelo nacionalista enquanto esteve preso nas masmorras da DISA, embora a sua detenção tenha sido anterior aos acontecimentos de 27 de Maio ou nada tendo a ver com esse acontecimento histórico, mas que logo após estes acontecimentos presenciou e viveu de perto a assessoria prestada por cubanos nas cadeias da DISA.

assim a DISA, a contar também, no plano da cooperação internacional, com a assessoria[18] dos serviços russos (da ex URSS) e de Cuba.

Deste ponto de vista, internamente, a grande questão que se colocava em relação a linha de orientação político-ideológica seguida pelo MPLA, prendia-se com o facto, de o novo Estado independente, tal como acontecia em Portugal, onde a revolução dos Cravos, de 25 de Abril de 1974, acabava de pôr fim a um regime de ditadura que perdurou no tempo, seguia a mesma linha de orientação marxista[19] que no fundo serviu para revigorar outra ditadura.

Na sua essência, a revolução[20] de Abril em Portugal, se fez também sob o pretexto de ir em detrimento da guerra colonial. Pois, na ótica dos que lideraram o Movimento Revolucionário das Forças Armadas (MFA), que conduziu o golpe, a guerra colonial estava a consumir consideráveis recursos[21] do Estado. Além de provocar, uma certa estagnação económica do país e exigir mais sacrifícios dos cidadãos portugueses (argumento refutado pelo Professor António Marques Bessa, mas que não compete aqui analisar).

Reconhece-se a trágica situação da guerra no *"ultramar"*. A guerra consumiu muitas vidas, ao contrário do que se passou com as colónias inglesas e francesas em África, onde a transição se fez com relativa pacificidade. E por isso, defendia-se que Portugal também devia-se libertar imediatamente do peso das colónias, concedendo-lhes as independências. Porém, como depois perceber que logo a seguir o MPLA, passasse a seguir – o marxismo ou a ditadura do Comunismo, como sua linha de orientação política, tal qual Portugal também seguia (?)

É claro que, este contexto é ditado pela lógica da guerra fria. Como nos diz o Professor Marques Bessa: «*... A África e as ilhas passaram ao poder soviético e o aliado da NATO não deixou de tomar medidas tardias depois do rombo provocado por incauto comportamento. A URSS tinha que se celebrar e a NATO tinha de penar: a guerra*

---

[18] Sousa, André Franco, op. cit. pp. 223-225.

[19] Bessa, António Marques, Portugal – Tempo de Todos os Perigos. O Golpe de Estado e a Revolução, Causa da Regras, Lisboa 2012, pp. 70-79.

[20] De acordo com o Professor Marques Bessa o plano da revolução era cumprir com o programa dos "Três Dês": «Democratizar, Descolonizar e Desenvolver». pp. 16-17.

[21] Idem, Bessa, António Marques, op. cit. p. 19 e segs.

começaria por interpostos exércitos locais, com o que não contava o vice almirante Rosa Coutinho, desenfreado para entregar Angola ao MPLA». Pois é, mas diante desta realidade, em contrapartida, estava em jogo a implementação do acordo de Alvor[22], assinado em 15 de Janeiro de 1975, com o então governo português, e que balizou os pressupostos para a proclamação da independência do país a 11 de Novembro de 1975; reconhecendo, os três movimentos que estiveram envolvidos na guerra colonial, nomeadamente, a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA); o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), como representantes legítimos do povo angolano.

No que respeita ao Acordo de Alvor, Portugal devia conduzir, todo o processo de transição política, que começaria com a formação de um governo de transição, constituído pelos dirigentes dos três movimentos, até a realização de eleições democráticas, sob a supervisão de um Alto Comissário, como representante do governo de Portugal, e posterior transferência do poder, ao movimento que se consagrasse vencedor das eleições livres e democráticas.

Mas, o ambiente de conflito entre os movimentos, anterior[23] à independência, acabou por dificultar ainda mais o entendimento político após a sua proclamação, tendo cada um dos movimentos, no dia 11 de Novembro de 1975, proclamado a independência de Angola: em Luanda, o Presidente do MPLA, António Agostinho Neto, proclamou a República Popular de Angola; no Huambo, o Presidente da UNITA, Jonas Malheiro Savimbi, proclamava a República Democrática e Social de Angola e por sua vez, o Presidente da FNLA, Álvaro Holden Roberto, também proclamava no Uíge, a República Democrática de Angola.

---

[22] Cfr. O Acordo de Alvor assinado em Portugal entre o governo português e os três movimentos de libertação de Angola Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), art. 60.º. Cf. também sobre esta matéria: Marques, Alexandra, Segredos da Descolonização de Angola, Publicações Dom Quixote, Maio de 2013, pp. 169-211. Cfr. Também O Acordo de Mombaça (Acordo entre o MPLA e FNLA) e também o Acordo de Nakuru, Capítulo I.

[23] Cfr. Tali, Jean-Michel Mabeko, Dissidência e Poder de Estado. O MPLA Perante Si Próprio (1962-1977) – Ensaio de História Política, I. Vol. 1962-1974, Coleção Ensaio – 3, Editorial Nzila, Luanda, 2001, pp. 76-159.

Com base nestas inclinações, estava traçada, a linha de orientação político-ideológica que cada um dos movimentos pretendia seguir de acordo com as influências das agendas políticas externas, e também, as querelas políticas que conduziram ao conflito armado, entre o MPLA (governo) e a UNITA, após a saída da FNLA da cena política.

A questão do conflito entre os movimentos serve também para explicar a ambição política de cada um dos atores, ou seja, das lideranças. Imbuídas do espírito de hegemonia e de dominância política e pouco dispostas à cedências de partilha ou de disputa do poder por via democrática. Este comportamento denota uma certa falta de compreensão em relação ao valor e significado estratégico que a segurança tem como fator de desenvolvimento do Estado.

Por outras palavras, para cada um dos movimentos, a segurança passou a ser apenas, o substrato de garantia do seu existencialismo político. Assente em pressupostos de exclusividade. Ou seja, da não aceitação do outro. Este paradigma não assenta na valorização de um plano nacional estratégico de desenvolvimento do Estado.

Do nosso ponto de vista, isto teve muito a ver com o que se lhes era ditado pelas agendas políticas externas, impostas no quadro das suas alianças. Não se lhes indicando um plano de negociação e pacificação em torno de uma disputa política democrática, mas sim se impondo à cada um, um plano de enfrentamento dos adversários, visando a sua cilindragem no campo de batalha. Só por isso, se justifica que cada um dos movimentos (FNLA, MPLA e UNITA) mantivesse o seu exército fortemente armado até ao último momento, da proclamação da independência.

Quer dizer, a existência do outro, desde o início da guerra colonial era considerada como que um elemento perturbador à sã convivência política. É sobre esse pressuposto que assentou a ideia de *legitimidade revolucionária*, sendo que a *legitimidade democrática* que posteriormente o Acordo de Alvor veio conferir aos movimentos, não teve qualquer efeito positivo e simplesmente acabou por ser ofuscada, pelo ambiente de guerra civil que se seguiu à independência, mas cujo espetro fora muito antes desenhado. Razão pela qual também se justifica, por quê de não se ter dado azo à concorrência de outras formações políticas ou a luta política fazer-se em detrimento desta concorrência.

Este fator de exclusão, simplesmente, baseado em credenciais revolucionários foi (e ainda tem sido) crucial para a intolerância política, na medida em que, a sua intenção tal como se viu, visou o acentuar das divergências.

Ora, mas vamo-nos ater à análise deste facto à luz do desafio que o MPLA passou a enfrentar ao assumir o poder, assentando a sua estratégia no quadro de uma gestão que se pretendia aglutinadora do cômputo da sociedade. Do ponto de vista geopolítico, o MPLA beneficiou do domínio de Luanda, que já na época colonial representava o oligopólio do poder-fortaleza da metrópole portuguesa. Fator[24] que acabou por pesar e foi inclusive determinante para que o governo português reconhecesse a independência proclamada por Agostinho Neto, e assim também legitimasse o Governo de Angola, instituído pelo MPLA, desde 11 de Novembro de 1975.

José António Barreiros *(Secretário do Conselho de Ministros do IV Governo Provisório de Portugal, em 1975)*, num ensaio sobre Angola escreveu um artigo intitulado: *"Revelando Um de Entre Muitos Segredos a Noite de Reconhecimento da RPA"*, em que reconhece que por ocasião da independência de Angola, o país estava dividido e *"decidir o seu futuro era ter de tomar partido"*. Por isso, Portugal só reconheceu a independência proclamada pelo MPLA, numa das reuniões do Conselho de Ministros marcadas com o propósito de se discutir a questão. Barreiros diz, que lançados os pontos da discussão pesou sobre a decisão de reconhecimento, o argumento apresentado pelo General Costa Gomes, por se achar o mais lógico. Pois, dizia o general, baseando-se na sua experiência de militar, tendo combatido em Angola, aprendera que: *"quem domina Luanda domina Angola e o MPLA ao menos dominava Luanda"*.

No âmbito político, o MPLA, para além das perturbações e das crises internas[25], que estiveram na base da revolta do leste, da revolta ativa e outras, no período que antecedeu à independência, teve de enfrentar

---

[24] Bravo, Manuel (Coord.). Angola a Transição para a Paz, Democracia e Desenvolvimento, Hugin editores, 1996, p. 259.

[25] Cfr. Tali, Jean-Michel Mabeko, Dissidência e Poder de Estado. O MPLA Perante Si Próprio (1962-1977) – Ensaio de História Política, I. Vol. 1962-1974, Coleção Ensaio – 3, Editorial Nzila, Luanda, 2001.

algumas fases de conflito[26] que o opunham à FNLA e à UNITA, tendo em conta a hegemonia que cada um dos movimentos procurava obter, junto da então República Popular do Zaire (atual RDC), no caso com a FNLA. Ou seja, para conseguir o apoio político do então Presidente do Zaire, Mobutu Sessekó. E depois de 1966, com a aparição da UNITA no cenário da guerra, o MPLA passou a ter dificuldades de inserção político-militar na frente leste[27].

No entanto, ao que tudo indica, as crises políticas internas no seio do MPLA, nunca foram geridas, de forma a se positivar o mote das contradições, e acabarem-se com os diferendos, segundo princípios de entendimento e de consenso, que permitissem a coesão do movimento. Quer se queira, quer não, a verdade, porém, é que as crises políticas internas no seio do MPLA, sempre redundaram em radicalizações, e acabaram por provocar a cisão, a dissidência e/ou a ostracização daqueles que apresentassem uma linha de pensamento diferente. Sendo que este comportamento, tem vindo hoje a se transformar numa espécie de *cultura política*, não apenas circunscrita ao *diktat* da disciplina partidária, mas hoje, começando por se tornar extensiva ao Estado.

Foi assim que em 1977, o MPLA enfrentou uma das maiores crises políticas internas e que acabou por deixar uma das mais profundas e indeléveis marcas purgatórias, dentro do MPLA e da sociedade angolana. Aquela que ficou conhecida, como a *"intentona de golpe de Estado de 27 de Maio"* ou simplesmente, *"fraccionismo"* ou *"movimento fraccionista"*. Tal foi a razia humana e social, sob o pretexto de erradicar o movimento fraccionista, que acabou por abalar a sociedade no seu todo.

Aliás, a linha de pensamento de direção do Estado seguida pelo MPLA, desde o início da proclamação da independência e que se fez sem a realização de eleições livres e democráticas (como previa o acordo de Alvor) baseou-se nos mesmos métodos de gestão das desavenças internas e de adoção de procedimentos totalitários contra os adversários políticos (da FNLA e da UNITA), passando igualmente o exercício da governação a ser apoiado por simples meios artificiais, ou de armação

[26] Indem, Tali, Jean-Michel Mabeko, op. cit. pp. 76-159.
[27] Ibidem, Tali, Jean-Michel Mabeko, op. cit. pp. 76-159.

de *cabalas* políticas contra os que se perfilam para interpelar a liderança pela sua forma de atuação.

Ora, esta foi no fundo a questão do fraccionismo. Mas politicamente o problema que se coloca ainda hoje, prende-se com o facto de que, têm sido tão evasivas as várias versões do fraccionismo que nunca ficou devidamente esclarecido, o que efetivamente representou esse movimento. Aliás, o que acontece é que até ao presente tem havido uma única versão dos factos. Ou melhor, as várias versões dos factos são contadas por aqueles que passaram por ser as vítimas, ou os fraccionistas. Esta é a primeira questão que começa por dificultar uma análise realística, imune de conotações subjetivas e de parcialidade sobre os acontecimentos de 27 de Maio.

A segunda questão prende-se com o papel que a DISA[28] passou a assumir como principal executória das ações que envolviam os fraccionistas, com o condão do próprio Presidente da República, Agostinho Neto. Esta é a razão por que pensamos também que até aos dias de hoje, não tem havido da parte da direção do MPLA coragem política suficiente para a assunção do problema.

Segundo Jean-Michel Mabeko Tali, o Presidente Neto acabou por perder o controlo da situação, tais eram os excessos, que a certo nível ou em certo sentido, o seu próprio poder de liderança ou a sua legitimação começava a ficar ameaçada perante certos sectores do poder tradicional, gravemente infligidos pela repressão.

Ainda, na ótica de Jean-Michel Tali, deste facto, não se deve descurar, a ordem inicial dada pelo Presidente Neto, segundo, as palavras por ele proferidas: *"... não haverá para aqueles que se introduziram numa luta contra o MPLA qualquer espécie de contemplação, qualquer*

---

[28] Cfr. Tali, Jean-Michel Mabeko, Dissidência e Poder de Estado. O MPLA Perante Si Próprio (1962-1977) – Ensaio de História Política, II. Vol. 1974-1977, Coleção Ensaio – 3, Editorial Nzila, Luanda, 2001, pp. 218 e segs. Portanto, para o autor o carácter repressivo da DISA é anterior aos acontecimentos de 27 de Maio. A criação da DISA logo a seguir a independência «teve como primeira e urgente tarefa de localização do inimigo armado e o apoio à sua aniquilação. A participação da DISA na repressão da extrema-esquerda é um facto, mas ocorreu, praticamente numa fase terminal, a coroar um trabalho iniciado em 1975 e no qual Nito Alves desempenhara um importante papel (...) ao acusar os outros dirigentes de proteção dos CAC (Comités Amílcar Cabral), de tibieza na repressão das duas «Revoltas»».

espécie de perdão. Nós falamos de tolerância aqui há meses. Mas essa tolerância não foi interpretada no seu devido sentido, e agora, não há mais essa oportunidade. Não há mais tolerância. Nós vamos proceder duma maneira firme e dura".

Mas, o tom do Presidente tornou-se ainda mais incisivo e odioso, quando diz: "... n*ão percamos tempo com julgamentos, os fraccionistas devem ser fuzilados, os nossos heróis serão vingados...*" , estas palavras soaram como uma lâmina na roça, uma espécie de carta branca passada à DISA, para as execuções sumárias à seu bel prazer.

Portanto, grosso modo, a sentença ditada pelo Presidente, o modo de atuação contra os fraccionistas e também pela forma como se desencadeou o próprio movimento reivindicativo interno, veio apenas e só mais uma vez confirmar, quão *oportunisticamente* os atores políticos aproveitavam-se das situações de clivagens para o seu empoderamento. A chantagem política passou a ser o único meio com que se compadeciam os comparticipantes das tendências *conspirativas* e passou a ser também a única forma de ser, de estar e de agir ou de se comportar no seio do Partido-Movimento e com que ainda hoje, se comprazem os atuais atores nas suas ações, tanto internamente como contra os militantes de outros partidos. Não há princípios éticos que resistam à tentação de achincalhamento dos supostos adversários e ou militantes irreverentes. Este comportamento, ainda que implícito, traduz uma espécie de orientação política sobre os *novos modi operandi,* de ativismo e de militantismo político e ou social.

Entretanto, embora se impute toda a responsabilidade sobre o sucedido ao Presidente, Agostinho Neto, pela sua forma de liderança repressiva, é importante sublinhar que muitos desses atos foram cometidos de forma individual e por iniciativa própria dos agentes da DISA. E, muitas vezes, contra pessoas inocentes. Aproveitando-se não da ordem inicial dada pelo Presidente, mas de toda a desorientação e descontrole que a situação de tão odiosa que acabou por se tornar, também acabou por espantar sentimentos de vingança e ódio pessoal.

Agostinho Neto estava longe de imaginar, que as suas palavras pudessem provocar os excessos que os agentes da DISA vieram a cometer. Mas também não se deve olvidar os motivos que estiveram na base da criação da DISA.

Segundo Jena-Michel, na visão dos que apoiavam a liderança de Agostinho Neto, os objetivos da DISA[29] consistiam em amordaçar os intentos de mudanças que davam azo às desavenças internas entre as elites sociais. Este foi o papel desempenhado e instrumentado por Nito Alves, na perseguição dos membros dos Comités Amílcar Cabral (CAC) que se identificavam com a extrema esquerda, ainda em 1975. Por isso, não foi com tão grande surpresa que os ajustes de contas internas, tão cruéis (depois do 27 de Maio), até mesmo entre os próprios agentes da DISA, passassem a ser resolvidos como crimes de fraccionismo. As querelas e as rivalidades pessoais, os males entendidos e outros desentendimentos mínimos, até passionais, acabavam nos calabouços da DISA.

Tudo cheirava à morte. Bastava que para tal, fosse quem fosse e fosse por que razão fosse, tivesse algum desentendimento com quem tivesse o poder de decidir sobre as mortes nas celas da DISA. Tudo podia acontecer.

Portanto, nem a ação[30] dos agentes da DISA, nem ação dos agentes do que veio a ser, a seguir, o então Ministério da Segurança do Estado (em menor grau em relação à DISA) insere-se no quadro de uma lógica e visão estratégica de *intelligentsia*. Nem era, simplesmente, circunscrita à produção de informações de interesse do Estado, num país com o conflito a desenvolver-se profusamente e de forma reminiscente dentro do próprio MPLA e fora dele.

Por isso, pelos seus antecedentes quanto às perseguições empreendidas antes do 27 de Maio e na forma como se entendiam os objetivos iniciais ou inicialmente traçados e definidos, segundo nos faz saber Jean-Michel Tali, a atividade destes serviços não se cingia nesta fase à investigação e instrução processual de condutas tipificadas como crime

---

[29] A esse respeito, Jean-Micchel refere que "a participação da DISA na repressão da extrema-esquerda é um facto, mas ocorreu, praticamente, numa fase terminal, a coroar um trabalho iniciado em 1975 e no qual Nito Alves desempenhara um importante papel que já expusemos e do qual, de resto, ele se orgulhava na sua defesa ao acusar os outros dirigentes de proteção dos CAC, de tibieza na repressão da duas «revoltas», etc.". p. 219.

[30] Cfr. Tali, Jen-Micel Mabeko, Dissidência e Poder de Estado o MPLA Perante Si Próprio (1962-1977) – Ensaio de História Política, II Vol. 1974-1977, Coleção Ensaio – 3, Editorial Nzila, Luanda, 2001, pp. 219-220

pela lei penal. A sua atuação era simplesmente do tipo dos esquadrões da morte.

Mas, na sequência dos acontecimentos do 27 de Maio que ditaram a extinção da DISA e minaram as relações sociais a todos os níveis, houve uma evolução funcional da atividade dos serviços de informações. Este órgão, agora nas vestes de departamento ministerial, passou a incorporar o pressuposto de investigação e instrução processual, como assevera Carlos Feijó. Contudo, na sua essência, ou seja, no plano ideológico, estrutural e operacional, o Ministério da Segurança do Estado, não só manteve a herança repressiva como continuou a desempenhar a função de polícia do pensamento, como em qualquer regime de ditadura.

Embora, o jurista[31] angolano reconheça que *"a confusão entre a produção de informações de segurança, manutenção da ordem pública, investigação criminal e direção do processo penal é meio caminho andado para a perseguição de delitos políticos – delitos que se não confundem com os crimes contra o Estado, mas resultam da denegação dos direitos cívicos como os de expressão, reunião, manifestação ou associação"*, não nos parece que esta perceção redunde hoje na mudança de pensamento em relação ao reconhecimento que se deve alcançar para a ação condenatória dos crimes cometidos em nome do interesse do Estado.

Apesar de se reconhecer a evolução e os esforços tendentes a modificação do pensamento e ao modo de atuação ou ao exercício da atividade dos serviços de informações, deve-se sublinhar que na vigência da primeira República, não só, não era possível uma garantia de mudança, na medida em que tal pressuporia uma viragem na ordem dos 360.º, como a ação destes serviços estava simplesmente limitada à fiscalização do pensamento contra a ideologia marxista e ao conflito armado que se desenrolava contra a UNITA.

Entretanto, para além de ser ou de se viver um período conturbado de conflito em que a função de segurança do Estado se reduzia à simples

[31] Cfr. Feijó, Carlos, A Produção de Informações de Segurança no Estado Democrático de Direito. O Caso Angolano, Principia, 1.ª edição – Julho de 2003, pp. 9-10.

afetação de culpas à todos quantos se opunham direta ou indiretamente à forma de liderança política pouco ortodoxa, levada a cabo pelo MPLA, a segurança era entendida também como um pressuposto fatalista que consistia no aniquilamento de todos aqueles que se insurgiam contra a crise social e económica que se tinha instalado no país e na hostilização da igreja.

4.3. A segunda República (1991-1992)

As mudanças decorrentes da assinatura dos acordos de Bicesse, em Portugal, em 31 Maio de 1991, e a mudança constitucional de 1992, para o Estado Democrático e de Direito, inserem já a segurança no patamar da esfera do interesse nacional. Isto é, as forças de defesa e segurança que agora passam a ser *apartidárias* vão se confrontar com o desafio de acoplar os interesses coletivos vitais do conjunto nacional em prol de uma garantia, cuja responsabilidade consiste em assegurar a independência nacional, e a unidade do Estado.

Desde esse período, com a aprovação da Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, Lei de Revisão Constitucional da República de Angola, que institucionaliza o Estado Democrático e de Direito, a segurança passa ser um *ato administrativo especial*, diferenciado da administração pública em geral. Procurou-se dar ênfase à sua natureza *exegética* e se lhe dando de igual modo, um enquadramento jurídico próprio.

Foi também com este espírito que, ainda em 1992, a mesma Lei n.º 23/92, de 16 Setembro, Lei de Revisão Constitucional, de transição para a segunda república, criou as premissas para a aprovação da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) – Lei n.º 2/93, de 26 de Março, garantindo o novo quadro legal de formação das Forças Armadas Angolanas (FAA), extintos que tinham sido, os exércitos do governo, as Forças Armadas Populares de Libertação de Angola (FAPLA) e da UNITA, as Forças Armadas de Libertação de Angola (FALA), como resultado do protocolo de Bicesse.

Entretanto, quase dez anos mais tarde, desde a transição política da primeira para a segunda República, e da aprovação da Lei de revisão constitucional que deu lugar no ano seguinte à aprovação da

Lei n.º 2/93 – LDNFA, viria a ser aprovado pela Assembleia Nacional (AN), um outro pacote legislativo, nomeadamente, a Lei de Segurança Nacional (LSN) – Lei n.º 12/02, de 16 de Agosto; a Lei de Segredo do Estado (LSE) – Lei n.º 10/02 e a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA) – Lei n.º 11/02, também de 16 Agosto. Mas nenhuma delas foi promulgada[32] pelo Presidente da República.

5. A tonalidade da disputa política (1992-2002)

Depois da transição jurídico-política para a segunda república de Angola, o país conheceu um novo período de guerra. Mas, entretanto, as instituições do Estado saídas das eleições gerais de 1992, ganhas pelo MPLA, mantiveram o exercício da sua atividade. Tal foi o caso da Assembleia Nacional (AN), que não obstante, o retorno à guerra por parte da UNITA, alguns dos deputados deste partido tomaram posse à AN.

Este ambiente político-militar de tensão capitalizou as atenções das agendas político-partidárias, dos partidos com assento parlamentar. Aliás, parte destas questões, são aquelas que se afiguraram de maior dificuldade para a oposição, no quadro da mudança que se pretendia. Isto é, decorria precisamente, dos consensos não conseguidos com a transição constitucional de 1991-1992. Ou seja, da nova LCRA, aprovada em 16 de Setembro de 1992, Lei n.º 23/92.

No que a segurança diz respeito, as reticências e interrogações que se levantaram à época prenderam-se com vários fatores. Sendo que, o mais polémico foi o referente à necessidade de continuidade ou da manutenção ou não dos serviços de informações, num contexto de democracia multipartidária. A partida, e a par do processo de mudança foram criados os seguintes serviços: o Serviço de Informações (SINFO),

[32] À época este pressuposto estava salvaguardado pela alínea s) do art. 66.º da Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, Lei de Revisão Constitucional, sobre as competências do Presidente da República e desenvolvidos no artigo 69.º e 70.º da mesma LRC. Ao passo que o art. 71.º da LRC refere que «os diplomas referidos na alínea s) do art. 66.º não promulgados pelo Presidente da República, bem como os decretos do Governo não assinados pelo Presidente da República são juridicamente inexistentes.

atualmente designado por Serviço de Inteligência e de Segurança de Estado (SINSE); o Conselho Superior do Serviço de Segurança Externa (COSSE), atualmente designado por Serviço de Inteligência Externa (SIE) e o Serviço de Inteligência Militar (SIM), atualmente designado por Serviço de Inteligência e de Segurança Militar (SISM). Estes tiveram a sua fase transitória, ou seja, de formação embrionária, com a criação em 1991, do Centro de Operações de Serviços Especiais, do qual passou a emanar a nova estruturação.

Portanto, para a oposição, com as transformações ocorridas depois de Bicesse, não fazia sentido a existência de um serviço de informações, cujo passado, o conotava com a polícia secreta colonial, a PIDE/DGS, e ao serviço do MPLA, aludindo-se, ao primeiro serviço de informações de Angola, a DISA e ao seu substituto MINSE. Contudo, os argumentos apresentados por vários partidos da oposição repousavam simplesmente sobre o facto de situação similar ter acontecido em Portugal, quando do golpe, de 25 de Abril de 1974, onde a PIDE acabou, por ser saneada do panorama político ou de defesa do Estado em, supostamente, benefício da democracia.

Para os partidos políticos da oposição em Angola, a realidade portuguesa passou a ser paradigmática. Ou seja, a única saída, independentemente das situações e/ou dos contextos em que se dão os acontecimentos. Tal como se argumentava, dada a elevada probabilidade de inadaptabilidade que os serviços desta natureza podem apresentar em lidar com a nova sociedade democrática: o seu banimento seria o único caminho viável.

Embora, já transformados em *"serviços"*, passando à época, o SINFO a integrar Ministério do Interior, dirigido por um chefe, o qual se subordinava ao Vice-ministro do Interior para a Segurança Interna, e o COSSE mantendo a sua dependência diretamente do Presidência da República (PR), isto é, o chefe do COSSE, se subordinando ao então chefe da Casa Militar do Presidente da República (CMPR) e o SIM integrado nas Forças Armadas, a oposição entendia que na base desses acertos metódicos e dogmáticos, se escondia uma nova tendência de divisionismo do Estado.

As discussões que se haviam iniciado no limiar da vigência da segunda República, logo após a provação da LCRA n.º 23/92, por

não permitirem um entendimento teriam sido levadas a efeito na AN. Saliente-se que, para o ambiente político ainda tenso, e de mútuas desconfianças que pairava na altura, não bastava apenas uma razão analítica e conceptual na base do Direito, segundo o entendimento da razão jurídica da nova LCRA, a *ratio juris;* era preciso uma razão, em sentido próprio, capaz de tornar inteligível os fundamentos dessa necessidade, coisa que nem em Direito, nem em política, é possível chegar-se à uma síntese de entendimento. Mas foi preciso fazer-se alguma coisa no interesse do Estado *(Re publica facere aliquid)*.

Todavia, mesmo assim, só em 2002 foi possível a aprovação pela AN, de um novo pacote legislativo respeitante à Segurança Nacional. Dele fazendo parte, a Lei n.º 12/02, de 16 de Agosto, Lei de Segurança Nacional (LSN), aprovada ao abrigo da alínea b) do artigo 88.º da LC e as Leis n.º 10/02 e 11/02, ambas também de 16 de Agosto – Lei do Segredo de Estado (LSE) e Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), aprovadas ao abrigo da al. b) do art. 89 da LC. A Lei n.º 10/02, revoga a Lei n.º 1/83 de 23 de Fevereiro.

Por conseguinte, foram aprovados os estatutos orgânicos dos respetivos serviços de informações, que de acordo com a nova constelação, são órgãos e serviços públicos da chamada *comunidade de inteligência*[33] (CI). Daí se deduzindo a sua natureza especial e não propriamente inseridos na atividade da administração pública em geral, embora integrados no sistema de segurança nacional com os demais órgãos e serviços do Ministério do Interior (MININT).

Com a aprovação do novo pacote legislativo, são definidas as novas linhas de orientação dos serviços de informações, que no essencial passa a ser a *produção de informações de segurança*, se lhes retirando, o pendor de informações policiais culposas, e ainda afastando-se da sua esfera, a atividade de investigação e de instrução processual das condutas tipificadas pela lei como crimes contra a segurança do Estado. Mas decerto, esta evolução, em termos práticos, não significou a ajuramentação dos serviços de informações para a nova *ratio* jurídico-constitucional em que se respeitem e não se soçobrem simplesmente os direitos, liberdades e garantias fundamentais.

---

[33] Art. 10.º da Lei de Segurança Nacional (LSN) – Lei n.º 12/02.

Assim, de acordo com a Lei n.º 12/02, LSN, traça-se também, um novo figurino, que decorre da instituição legal da *comunidade de inteligência* à qual passam a integrar: o SINFO, sob dependência do Chefe do Governo, o SIE, sob dependência do PR e o SIM, sob dependência do Ministro da Defesa (MINDEF).

Este particular, trouxe um outro nível de discussão interna (ou seja, em relação a dependência na horizontal ou na vertical com a direção política do Estado). Isto foi relativamente à chefia do governo, ou em face do que a Lei n.º 23/92, LCRA, passou a definir como sistema político. Decorrendo desta, a bifurcação constitucional do chamado sistema *semipresidencial*, tal como se aludia, por vício lógico do determinismo legal, de *pendor presidencial* – ou como a própria lei de forma bastante abstrata e lacónica refere – reserva ao Presidente da República um papel ativo e atuante.

Tendo também no quadro da interpretação abstrata que se faz da lei, a figura do Primeiro-ministro (PM) deixado se compaginar com o papel de chefe do governo, passando a ser de auxiliar do chefe do governo. Cabendo a chefia do governo ao Presidente da República. Embora, quer o legislador constituinte, quer o legislador ordinário não fizessem particularmente essa destrinça.

Sem nos atermos à ideias valorativas suscetíveis de assumir a expressão proposicional, ao risco de esvaziamento da chefia do governo por parte do PM, de acordo com a nova interpretação da LCRA, que só muito tardiamente se veio a pôr em causa, diríamos apenas que, a nova constelação dos serviços de informações que emana da LSN, não se identifica com a totalidade dos princípios imanentes à própria LCRA, no que a segurança diz respeito.

O resultado da confusão teleológica que dela decorre, não encontra ou só encontra parcialmente respaldo na LCRA[34]. Por isso, é necessário

[34] De acordo com a Lei Constitucional n.º 23/92, a questão da segurança inseria-se num único pilar, designado no Título IV – Da Defesa Nacional, art. 149.º. Deste princípio não decorre qualquer indicação sobre a atividade dos serviços de informações nem do seu papel para a garantia da segurança do Estado. Ora, logo o entendimento que se tem sobre os pressupostos desta atividade assentam pura simplesmente no quadro da mudança ou da institucionalização do Estado Democrático e de Direito, como de resto alega por exemplo, o jurista angolano Carlos Feijó.

considerar que a sua materialização tende a realizar-se nas decisões políticas.

Ou seja, mal se podia entender que estava-se perante uma estratégia que consistia na repartição de responsabilidades entre as duas principais figuras do Governo (PR e PM), ante as ações de incompatibilidade que se podiam atribuir ou imputar (por ato ou omissão) aos Serviços de Informações, no cumprimento das suas missões específicas.

Por outras palavras, temia-se pela adaptação dos serviços à nova realidade política e social. Estes receios podem-se explicar, por inúmeras razões. Uma delas prende-se com o facto de muitos dos antigos quadros dos serviços, quer pela avaliação da sua reputação, quer pela qualificação profissional, bem como, pela idade e outros fatores acabaram por ser aligeirados. Enquanto outros passaram a integrar os quadros do Ministério do Interior. Na verdade, ainda hoje, nada nos leva a crer numa adaptação primorosa dos serviços à nova realidade sociojurídica ou jurídico-política da qual se recobra a defesa dos direitos, liberdades e garantias fundamentais das pessoas sem exceção. Pois, este é um processo longo que ainda há de levar o seu tempo.

Por isso, ainda não se pode afirmar categoricamente que no atual contexto a produção de informações de inteligência e de segurança repousa sobre a tutela e salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e na defesa pura e simples da coerente ordem constitucional. Na maioria das vezes ainda, bastante chamuscada.

6. O fulcro do problema

No quadro destas discussões, quer o governo, quer a oposição esgrimia os seus argumentos, tendo em conta a natureza e a complexidade destes serviços, mas na base dos seus interesses políticos.

Uma vez aprovada a LSN, com garantia de fiscalização da atividade dos serviços de informações por parte de um Conselho de Fiscalização (CFAN) da AN (art. 30.º da LSN) e obrigando os serviços a submeterem anualmente ao CFAN, os seus relatórios e a sua avaliação pelo conselho (n.º 1, 2 e 3 do art. 31.º da LSN), parecia, ter-se minimizado a gravidade do problema. Contudo, a dissonância manteve-se. Do lado do governo

procurava-se alertar para o perigo de que, a dita fiscalização dos serviços pudesse vir a desembocar em situações de quebra de sigilo estatal. Enquanto que, do lado da oposição apelava-se para o risco de governamentalização destes serviços em detrimento dos supremos interesses do Estado e do qual só podia esperar com o tempo uma crise institucional do sistema de informações.

Qualquer uma destas posições, sublevava-se, de fortes esteios políticos, entre o governo e a oposição. Facto que levou a oposição a interpor ao Tribunal Supremo – TS (nas vestes de Tribunal Constitucional – TC), um pedido de fiscalização preventiva sobre a LSE n.º 10/02, por alegada inconstitucionalidade[35].

Entretanto, todo o alarme que se levantou à volta da questão relativa a fiscalização [tanto da fiscalização preventiva da LSE – L n.º 10/02, quanto da fiscalização da atividade dos serviços] não assentava sobre os pressupostos jurídicos da Constituição, nem na expressão da força atuante dos princípios do Direito, em um Estado de democracia multipartidária. Mas sobre as desconfianças de politização que os serviços pudessem vir a estar sujeitos. Isto é, pelo repartido receio de acesso aos meandros de uma atividade até então resguardada da esfera política. E quanto mais agora, como admitir a sua exposição à esfera política da oposição.

Foram apresentados alguns argumentos de certo modo toscos e depreciativos sobre as pessoas (os deputados), às quais devia recair, tão nobre e sensível responsabilidade de fiscalização. Ou seja, de lidar com matérias de elevada sensibilidade e que requerem secretismo sem que para tal, segundo se argumentava, possuíssem preparação e como tal requereriam de formação prévia. Em outro nível, tanto por meio de argumentos políticos, quanto por meio de argumentos técnicos jurídicos, a oposição defendia-se. Alegava que por detrás de todas as esquivas do governo, o que se escondia, era no fundo, uma nova

[35] A questão da inconstitucionalidade se levanta no quadro dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos que no entender dos deputados da oposição, a presente lei visa coartar. Cfr. Parecer do Jurisconsulto Jorge Bacelar Gouveia inserido na obra do jurista angolano, Carlos Feijó, A Produção de Informações de Segurança no Estado Democrático de Direito. O Caso Angolano, Principia, 1.ª edição – Julho de 2003, pp.

filosofia que confere um peso acrescido ao MPLA – enquanto partido da situação para que através dos serviços de informações – enquanto referenciais do governo passasse a controlar e a limitar a ação dos partidos políticos da oposição.

Esta é uma das razões que explica o facto de que, após a aprovação deste denso pacote legislativo, a oposição requeresse, a fiscalização preventiva da constitucionalidade da LSE, visando particularmente, os artigos 2.º (âmbito, objetivo do segredo); 3.º (âmbito, subjetivo do segredo); 18.º (disposições gerais); 22.º (dever de sigilo) e 32.º (obrigações do credenciado) do mesmo diploma. De facto, o fulcro do problema pelo nível do debate político e mesmo do ponto de vista jurídico, não se colocou tanto com o risco de inconfidência em relação ao segredo estatal, mas antes, pelo nível de controlo que se pretendia para limitar a ação estratégica dos serviços se lhes impondo, por um lado, uma conduta política dirigida aos interesses do partido (do MPLA) e por outro, do lado da oposição, se procurando retirar do MPLA, esta pretensa iniciativa de liderança estratégica do Serviços de Informações, incompatíveis com a nova realidade.

Mas antes de passarmos a esta questão, vamos analisar, o principal aspeto, na base do qual, se julga justificar a não promulgação deste pacote, por parte do PR, impedindo assim, a transição jurídica, em sentido objetivo, com o que a LCRA pretende conferir à nova ordem jurídica.

6.1. Avanços, retrocessos ou solavancos de uma nova filosofia jurídica?

Este pacote de legislação não conheceu avanços significativos na medida em que a sua aplicação tornou-se quase nula[36], por não promulgação pelo PR.

Mas foi dele, mormente, da Lei n.º 12/02, que resultou a instituição do Serviço de Inteligência Externa (SIE), em substituição do COSSE, através do Decreto-lei n.º 13/02, de 6 de Dezembro, que aprova o

[36] Artigo 71.º da Lei de Revisão Constitucional, L. n.º 23/92, de 16 de Setembro.

estatuto orgânico do SIE, de conformidade com o disposto no n.º 3, do art. 20.º da LSN.

No capítulo IV da Lei n.º 12/02, LSN refere-se à fiscalização política dos serviços de informações, nomeadamente, SINFO, SIE e SIM, os quais deviam estar sujeitos à fiscalidade, por um Conselho de Fiscalização à eleger pela AN. O que é facto, é que a não promulgação destes diplomas pelo PR, retirou tal como decorre da LCRA, o seu sentido lógico formal. Não podendo desta forma a sua aplicação referir-se à nova ordem jurídica, no seu todo, dando à própria Lei Fundamental, um sentido estritamente *normativista*. Ou seja, não abrangente à realidade empírica ou às exigências éticas, racionais e axiológicas que lhe são imanentes, e sobre as quais estas leis ordinárias deviam assentar.

Este tem sido um empecilho à transição da nova ordem jurídica constitucional que vai sendo reiterado. Sendo que, no domínio particular da segurança, dificulta de certo modo, uma maior eficácia na operacionalidade dos serviços de informações, na medida em que, a LSN e o conjunto dos diplomas que lhe acompanha, apresentam-se hoje, mais do que ontem, completamente obsoletos. Por não postular a especial força que se lhe deve conferir em face da não atualização às disposições da LCRA e agora da própria CRA, sobre a segurança nacional.

Ora, em nosso entender, essa especificidade não se logra, em querer-se que se compreenda apenas através da obediência à ordem política. Mas sim, sendo necessária a ligação da lei à determinados princípios fundamentais que fazem apelo à estas referências éticas, racionais e axiológicas de cariz supra e infraconstitucional. Se, assim não for, a evolução constitucional se detém diante de um conjunto de meios tão diversificados, quanto os da garantia da segurança nacional. Ficando-se por alguns solavancos que podem ser prejudiciais ao alicerce da paz, da estabilidade política, da democracia e do desenvolvimento sustentado.

Na análise sobre o pilar da segurança nacional em Angola à luz da Constituição, o Professor Jorge Bacelar Gouveia destaca três níveis ou sentidos fundamentais[37]: a «*Segurança Nacional como objetivo*»; a

[37] Cfr. Gouveia, Jorge Bacelar (2014). Direito Constitucional de Angola, IDILP, Lisboa/Luanda, 2014, p. 551.

«Segurança Nacional como responsabilidade» e a *«Segurança Nacional como atividade»*. De acordo com este desenvolvimento, é prudente destacar, a flagrante desarmonia do sistema jurídico-constitucional sob o domínio de uma filosofia de avanços e retrocessos que em nada abona para a confiança na democracia. Ou seja, provocando o deslaçamento entre objetivo, responsabilidade e atividade. Este comportamento, tende a erodir o firmamento da segurança nacional enquanto função do Estado.

6.2. Análise ao parecer jurídico do Jurisconsulto Jorge Bacelar Gouveia sobre a fiscalização preventiva da LSE – L n.º 10/02

Foi solicitado parecer jurídico ao Jurisconsulto Jorge Bacelar Gouveia, sobre a fiscalização preventiva da LSE, requerida pelos partidos de oposição parlamentar ao TS, nas vestes de TC, por alegada inconstitucionalidade, no quadro da justiça constitucional angolana.

No seu douto parecer, embora reconhecesse as lacunas da então LCRA, no que respeita a conformidade dos seus princípios materiais e formais e ainda, as divergências, que uma tal presunção de inconstitucionalidade pudesse suscitar, destaca o facto de a fiscalização preventiva ser uma atividade marcadamente política.

Ora, tal como já dissemos, esta posição da oposição parlamentar, radica manifestamente, dos receios apresentados relativamente ao facto de que, os serviços de informações atuariam por indução do que o governo lhes ditasse e como tal, os artigos citados da lei n.º 10/02, procuravam, no entender desta oposição, de forma subtil cercear a oposição do direito ao acesso ao conhecimento que se configurasse como segredo de Estado, segundo critérios (não muito claros) ou seja, agora legalmente definidos.

Mas ainda assim, embora o Jurisconsulto Bacelar Gouveia reconhecesse não haver risco de inconstitucionalidade, e podendo-se supor que com os argumentos apresentados, a oposição pudesse suprimir as suas desconfianças ou deixar-se suplantar perante uma realidade incontornável, é importante sublinhar que ainda assim, do lado do governo, não se encontrou uma saída que tornasse possível libertar-se da

fiscalização política dos serviços de informações. Do que resulta a força específica da LSN e dos princípios constitucionais dos quais decorre. Fica-se assim por saber sobre que nova filosofia jurídica assentam estes pressupostos. A nulidade jurídica da lei, por não promulgação do Presidente da República, parece declarar os receios que decorrem da possibilidade de descoberta de inconstitucionalidade ou simplesmente de desvio na atividade prática destes serviços.

É com esta ordem de filosofia jurídica que se chega à aprovação da Constituição da República de Angola (CRA), em 10 de Fevereiro de 2010. Mas, era suposto inaugurar-se, uma nova era para a função de segurança do Estado.

Primeiro, pela perceção que decorre de que a segurança deve ser encarada hoje, numa dimensão trans-sistémica, de acordo com os três pilares dos seus objetivos e fundamentos, constitucionalmente definidos. Isto é, através da potenciação técnica dos órgãos e serviços e da construção de novos paradigmas teóricos sobre a realidade objetiva. Tornando a segurança numa realidade viva ao serviço das pessoas e das comunidades. Uma realidade que transcende, a visão política governamentalizada (fixa e cristalizada em objetivos espúrios), como bem define a constituição para uma visão multifacetada da realidade empírica.

Segundo, apesar de não termos feito uma incursão histórica, é importante notar, a evolução do quadro constitucional. Embora, do ponto de vista operacional, não se note uma evolução dos órgãos da comunidade de inteligência no que respeita à sua filosofia de ação de modo a corresponder ao consignado no novo texto constitucional. Por outras palavras, não se nota a sua adaptação circunstancial à nova ordem jurídico-política, económica e social definida pela Constituição.

Voltando ao parecer, a nossa perceção decorre, como bem nos mostra o Prof. Bacelar Gouveia, na sua referência ao princípio da juridicidade e ao princípio do respeito pelos direitos fundamentais e ainda ao facto de que, a conceção integrada[38] do pilar da segurança nacional

[38] Cfr. Gouveia, Jorge Bacelar (2014). Direito Constitucional de Angola, IDILP, Lisboa/Luanda, 2014, pp. 541-552. Cf. também Araújo, Raul/Gouveia, Jorge Bacelar (2014). Legislação de Direito Constitucional de Angola, IDILP, Lisboa/Luanda, 2014, pp. 78-79.

na atual ordem constitucional parecer ir de encontro com as exigências que se impõem na análise das ameaças latentes ou manifestas sobre o edifício do Estado. Ora, isto pressupõe que a atividade de inteligência e de segurança se cinja hoje cada vez mais em reflexões prévias sobre os setores críticos da vida do país e dos fatores que contribuem para a sua consumação no curto, médio e longo prazos e não se reduza à simples visão dos factos ou das situações que careçam de respostas pontuais.

Ora, a nova estruturação dos serviços de inteligência, no pilar da Segurança Nacional, demonstra claramente, um aperfeiçoamento: de modo a se conseguir, a conceção integrada de segurança, definida pelo artigo 11.º da CRA. Esta tem sido a linha de pensamento que defendemos, a que encara a segurança, como a *capacidade de lidar com a realidade empírica, tendo o conhecimento tecnicamente rigoroso desta mesma realidade, uma importância no processo de tomada de decisões para respostas adequadas às questões de sobressalto em qualquer domínio*. Mas quer nos parecer que a sua transcendentalidade limita-se aos fundamentos da estratégia política de governação. Ou seja, mais virada para os interesses partidários e menos para o interesse nacional propriamente dito. Sendo isto um perigo para o Estado. Mas ainda assim, seja como for, a aplicação prática deste princípio em nada fere os interesses do partido que exerce a governação. A menos que esses interesses estejam confinados pura simplesmente na defesa das pessoas que titulam os órgãos do Estado e do governo e não propriamente das suas instituições e do próprio Estado.

7. Análise crítica sobre o edifício da segurança nacional na CRA

Estando, o novo texto constitucional no seu quarto ano de vigência (2010-2014), não deixa de estranhar a tamanha passividade em relação a necessidade de atualização da legislação ordinária respeitante à Segurança e Defesa Nacional.

O atual texto constitucional confere uma dimensão extensiva ao conceito de segurança[39], quer do ponto de vista político, quer do ponto

[39] Cfr. CRA, artigo n.º 11.º.

de vista jurídico-antropológico, quer do ponto de vista sociológico. Estas referências podem ser encontradas na consagração do espaço[40] (ou da soberania), o qual é objeto de proteção particular, como no respeito ao direito costumeiro[41] e também no regime das garantias dos direitos e liberdades fundamentais[42], assim como, nos estados de exceção ou de necessidade[43]: em caso de guerra ou em situações de emergência ou de estado de sítio.

Nesta conformidade, se nos ativermos ao primado da CRA, de acordo com a nova ordem, a segurança enquanto função do Estado é uma atividade humana-cultural e uma prática muito específica. Os objetivos e fundamentos desta atividade estão intrinsecamente ligados ao espaço vital. Esta dimensão concetual permite, por um lado, que estes objetivos e fundamentos da segurança se conciliem com a necessidade da sua preservação e, por outro, que se sinta o impacto das suas potencialidades em relação à mesma para o sucesso da ação estratégica do Estado (artigos n.ºs 11.º, 202.º e 211.º da CRA).

Ao reservar uma visão integrada de segurança nacional o legislador constituinte procurou ultrapassar as dificuldades que se têm vindo a fazer sentir, na eficácia e na eficiência das ações dos órgãos do sistema de defesa e segurança, pondo em causa a materialização dos objetivos ora consagrados no artigo 202.º da CRA.

Não seria um exagero se aqui afirmássemos que a não atualização dos diplomas concernentes à defesa e segurança: Lei de Defesa Nacional (L. n.º 2/93), Lei de Segurança Nacional (L. n.º 12/02), Lei do Segredo de Estado (L. n.º 10/02) e Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (L. n.º 11/02) influi negativamente sobre a valoração dos princípios, fins e objetivos da segurança, enquanto função do Estado. Isto, tendo em conta os aspetos acima aflorados. Ou seja, há a possibilidade de se reciclarem as causas do velho conflito quando se sente que a função

---

[40] Cfr. CRA, artigos n.ºs: 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º e 6.º e ainda 16.º e 17.º.

[41] CRA, artigos n.ºs: 7.º e 19.º e ainda o Capítulo III (Instituições do Poder Tradicional), artigos n.ºs: 223.º, 224.º e 225.º.

[42] CRA, artigos n.ºs: 21.º, 22.º, 23.º, 26.º, 27.º e ainda Capítulo II (Direitos, Liberdades e Garantias Fundamentais), Secção I (Direitos e Liberdades Individuais e Coletivas), Secção II (Garantia dos Direitos e Liberdades Fundamentais).

[43] CRA, artigo n.º 204.

de segurança do Estado não se compagina com a garantia dos direitos e liberdades fundamentais constitucionalmente alcançados e com os objetivos e os mais nobres interesses nacionais de defesa e unidade do Estado.

Sendo certo que, ao que tudo indica, nada disto tem sido posto em causa, mesmo quando se sente que, a não objetivação da atividade de segurança, não permite ter em consideração um maior número de *circunstância atípicas e de dados empíricos* que infundem negativamente sobre a realidade objetiva.

Como vimos, ainda que a Lei n.º 23/92, Lei de Revisão Constitucional não fizesse qualquer referência ao pilar da segurança nacional, como principal suporte do edifício do Estado, não se deve descurar os avanços que se registaram no domínio da garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. E na base dos quais, foram aprovadas as Leis de Segredo do Estado (Lei n.º 10/02) e de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei n.º11/02), como importantes instrumentos para definir e traçar os limites inerentes a esses direitos.

Portanto, a evolução constitucional que se registou em 2010 devia desde logo, em primeira instância tomar em consideração ou incidir um olhar para o pressuposto do artigo 11.º (Paz e Segurança Nacional) e no âmbito deste desiderato, ter em conta, a importância destas leis ordinárias para o suporte infraconstitucional – ou seja – a espinha dorsal que concorre para a sua objetivação.

O retardamento ou a protelação na atualização do pacote legislativo inerente à Segurança e Defesa Nacional não resiste com o simples apelo à ordem constitucional. Modelarmente, é a própria Constituição[44] que apela para um novo filão: de preparação das Forças Armadas, de Inteligência, Segurança e Ordem Interna para a sua função específica de defender a unidade da Nação contra todos os inimigos internos e externos.

Muito se pode esperar, caso o evoluir da situação se traduza em mudança de comportamento sobre o modo de atuação dos órgãos que

[44] Artigo 11.º da Constituição da República de Angola. Cfr. Também Gouveia, Jorge Bacelar (2014). Direito Constitucional de Angola, IDILP, Lisboa/Luanda, 2014, pp. 541-549.

integram o sistema de Defesa e Segurança, desde o ponto de vista legal à sua atuação prática ou assim se fazendo coadunar. Isto é, baseando a sua atuação na equidistância, e sendo capaz de gerar progresso, sobretudo, no que a dirimição de conflitos diz respeito em prol dos supremos interesses do Estado.

Nesta conformidade, se assim não se fizerem coadunar estes objetivos no vértice dos interesses do Estado, não tenhamos dúvidas de que a segurança nacional estará permanentemente ameaçada. De acordo com o novo quadro constitucional este pilar está organizado para a vivificação do Estado. A manutenção da paz, da democracia e da estabilidade política, económica e social. Mas torna-se imperioso que do ponto de vista jurídico-legal e ainda do ponto de vista político-constitucional e sociológico este novo paradigma encontre respaldo na vida social.

8. Conclusão

A questão da segurança enquanto função do Estado não tem sido encarada no quadro de uma estratégia que configure a harmonização dos sistemas político, económico, social, cultural, tanto em África, como em Angola em particular.

Como pudemos ver, no contexto africano, a grande dificuldade com que se deparam os Estados para garantir a sua segurança prende-se com o facto de que os países ainda estarem muito longe de ser um modelo concorrencial para a igualdade de oportunidades e de *fair play* com sentido de justiça, em face dos problemas sociais, políticos, económicos e outros a que estão acometidos.

Em Angola particularmente não nos parece que esta realidade seja ultrapassada tão cedo quanto possível. As dificuldades em se consolidar a transição jurídico-legal com base no novo quadro constitucional denotam uma certa incredulidade em relação à estabilidade solenemente difundida.

A análise das questões práticas ou a visão situacional da realidade angolana permite-nos inferir que do ponto de vista jurídico-político e sociológico, a segurança como função do Estado em Angola, ainda não se traduz numa estratégia que contempla interesses e objetivos

nacionais de afirmação do poder do Estado. Apesar do consignado constitucional, a não transição jurídica ou a não atualização prioritária dos diplomas referentes à segurança e defesa coloca esta atividade na esfera das ações circunstanciais e não propriamente estratégicas.

Isto é, não se definem objetivos comuns para que quem governa não se sinta ameaçado diante da competição política ou supostamente em situação de ameaça de perca de autoridade do Estado e quem espera da ação do governo não sinta que a competição política se inspire apenas em processos disjuntivos que põem em causa a sua segurança. Por outras palavras, os Serviços de Informações são encarados tão-somente como mais um instrumento, não apenas ao serviço da governação, mas de apoio ao MPLA, ou seja, cuja ação se baseia apenas numa agenda de aniquilamento de todas as forças da oposição e suspeição dos estratos sociais desafeiçoados com as más políticas de governação.

Da análise feita chegamos à conclusão de que a segurança como função do Estado em Angola – consiste ainda num tipo de ação governamental de hostilidade – para a capitulação e/ou a obliteração dos adversários políticos – bem como, a exclusão dos estratos sociais que se mostram desfavoráveis às políticas governamentais.

Este tipo de modalidade de ação, de caráter supostamente triunfalista pode ser perigoso e bastante prejudicial. Ou seja, não perdura no tempo. Não contempla uma visão holística sobre as ameaças globais (das infraestruturas críticas ao conhecimento técnico-científico), assim como sobre as ameaças que impendem no horizonte contra a soberania do Estado. Por outro lado, não contempla a concentração por integração vertical e horizontal dos mais diversos estratos sociais e políticos, a despeito da diversificação concêntrica ou conglomerada dos atores políticos e sociais na disputa de interesses agónicos.

Consequentemente, não havendo este tipo de planeamento estratégico virado para uma modalidade de ação de estabilidade, apoiada na Constituição e na lei, o sistema jurídico-político mantém-se em desacordo. A força da expressão argumentativa geradora de uma salutar contradição, de desenvolvimento e de progresso que conduz à objetivos convergentes sofre com este estado de tensão das relações permanentes de conflito. A intolerância põe em causa, a eficácia e eficiência da ação do Estado dirigida para o desenvolvimento sustentado.

A exclusão das forças da oposição que garantem a diferenciação e a competição pela conquista de interesses antagónicos põe em cheque os processos conjuntivos do Estado que o legislador constituinte objetivou e procurou alcançar.

Só assim se justifica ou se compreende que não se vislumbre uma premente preocupação com a atualização e promulgação da LSN, e das demais leis que conformam o pacote, a LSE e LADA. Isto não foi feito logo após a sua aprovação em 2002 e no quadro do que a Lei Constitucional estabelecia e não parece haver uma calendarização ou horizonte legislativo que estipule algum avanço nesse sentido.

Ao aferirmos estes indícios sentimos que do ponto de vista político nota-se uma tendência em avançar-se com mediadas jurídico-políticas aplicadas à duas velocidades. O que é mau. Uma filosofia jurídica que não atende os princípios da congruência e da lógica formal e empírica, bem como de harmonização da ação estratégica dos órgãos que integram o sistema de defesa e segurança nacional.

Por conseguinte, não só se parece fazer letra morta da Constituição, como os textos aprovados passam a ser encarados como meros papeis de lustro sem importância para qualquer atividade produtiva: material ou espiritual para a qual a segurança deve ser posta ao seu serviço. Engajando os órgãos específicos e os mais diversos sectores afins.

Após a realização das eleições legislativas em 2008, ganhas pelo MPLA, por maioria absoluta, procurou-se de forma acelerada aprovar a Constituição em 2010, em detrimento da realização de eleições presidenciais que supostamente deviam acontecer no ano seguinte (2009).

Mas, volvidos quatro anos, quase toda a legislação ou maior parte dela mantém-se enclausurada. No que a segurança diz respeito (como já o dissemos), a evolução constitucional que se registou em 2010, tendo em conta a importância que se lhe deu, devia implicar um certo rigor na atualização de todo o pacote legislativo sobre a segurança e defesa. Pois embora, se diga que o processo está em curso[45] não nos parece que seja para tão breve.

---

[45] Gouveia, Jorge Bacelar (2014). op. cit. p. 548.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAVV – *Leis de Direito da Segurança*, 2.ª edição (revista e atualizada), Quid Juris, Sociedade Editora, 2014.

ARAÚJO, Raul/GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Legislação de Direito Constitucional de Angola,* IDILP, Lisboa/Luanda, 2014.

BALANDIER, Georges, *Sociologia da África Negra. Dinâmicas das mudanças Sociais na África Central,* edições pedago, 2014.

BESSA, António Marques, *Portugal – Tempo de Todos os Perigos. O Golpe de Estado e a Revolução*, A causa das regras, Lisboa 2012.

BESSA, António Marques, *Quem Governa? Uma Análise Histórico-Política do Tema da Elite*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1.ª edição, 1993.

BISPO, António Jesus (1998). *Elementos para Uma Teoria do Conflito Político*, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Lisboa.

COLLIER, Paul, *Os Milhões da Pobreza. Por que motivo os países mais carenciados do mundo estão a ficar cada vez mais pobres?*, casa das letras, 1.ª edição 2010.

CORREIA, Adérito (coord). *A Constituição Angolana. Temas e Debates*, Universidade Católica de Angola, 2012.

CORTÊS, António (2010). *Jurisprudência dos Princípios. Ensaio sobre os Fundamentos da Decisão Jurisdicional*, Universidade Católica Editora, Lisboa.

DARON, Acemoglu/ROBINSON, James A., *Por que Falham as Nações. As Origens do Poder da Prosperidade e da Pobreza*, temas e debates – círculo de leitores, 4.ª edição, 2013.

FEIJÓ, Carlos, *A Produção de Informações de Segurança no Estado Democrático de Direito. O Caso Angolano*, Principia, Publicações Universitárias e Científicas, 1.ª Edição, 2003.

GADDIS, John Lewis, *Strategies of Containement. A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford University Press, 1982.

GARCÍA, Manuel Rojas, *Prisioneiros da UNITA nas Terras do Fim do Mundo,* Mayamba editora, 2012.

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Angola*, IDILP, Luanda/Lisboa, 2014.

GOUVEIA, Jorge Bacelar (coord), *Estudos de Direito e Segurança*, Vol. II, Almedina, 2012.

GUEDES, Armando Marques (2007). *Ligações Perigosas, Conetividade, Coordenação e Aprendizagem em Redes Terroristas*, Almedina.

HART, Basil H. Liddell, *Estratégia – A abordagem indirecta, Lisboa,* Tinta da China, 1.ª edição, 2011.

HUNTINGTON, Samuel P. (1999). *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*, Lisboa, Gradiva.

KAJIBANGA, Víctor, *«Democracia e Dimensão Cultural do Desenvolvimento. Uma reflexão sociológica sobre o caso africano»*, in Kulonga – Revista das Ciências da Educação e Estudos Multidisciplinares, Intituto Superior de Ciência da Educação – ISCED/Luanda, N.º 1, Setembro 2002.

KARP, Regina Cowen, *Security With Nuclear Weapons? Different Perspectives on National Security*, Oxford University Press, 1991.

KEITA, Boubacar Namory, *«Geopolítica Regional e Angola: Gestão, Problemas e Dificuldades. Uma tentativa de abordagem histórico-antropológica»*, in Kulonga – Revista das Ciências da Educação e Estudos Multidisciplinares, Intituto Superior de Ciência da Educação – ISCED/Luanda, N.º 1, Setembro 2002.

LAURENT, Éric (2006). *A Face Oculta do Petróleo: A mentira, a manipulação, a corrupção*, Temas e Debates, 2007.

LÉNINE, V. I. (1936). *Acerca da Coexistência Pacífica*, Edições Progresso, Moscovo 1983.

LUARD, Evan, *The Balance of Power: The System of International Relations, 1648-1815*, London, 1992.

MARQUES, Alexandra (2013). *Segredos da Descolonização de Angola*, Publicações Dom Quixote, 5.ª edição, Alfragide – Portugal.

MATEUS, Dalila/MATEUS, *Álvaro, Purga em Angola, O 27 de Maio de 1977,* Texto editores, 8.ª edição, 2013.

MUGUR, Valahu (1968). *Angola – Chave de África*, Parceria A. M. Pereira, LDA. Lisboa.

NEILLY, Mark Mc, *Sun Tzu e a Arte da Guerra Moderna*, Editora Record, Rio de Janeiro e São Paulo, 2003.

NOGUEIRA, José Manuel Freire (coord). *Pensar a Segurança e Defesa*, edições cosmos, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 2005.

PAWSON, Lara, *Em Nome do Povo: O Massacre que Angola Silenciou*, 1.ª edição, Tinta-da-China, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org). *Democratizar a Democracia: Os caminhos da Democracia Participativa*, edições afrontamento, 2003.

SOUSA, André Franco, *Angola – O Apertado Caminho da Dignidade,* 1.ª Edição, Lisboa, 1998.

TALI, Jean-Michel Mabeko, *Dissidência e Poder de Estado – O MPLA Perante Si Próprio (1962-1977) – Ensaio de História Política*, Vol. I e II, Editorial Nzila, 1.ª edição, Luanda, 2001.

TSHIYEMBE, Mwayila/BUKASA, Mayele, *A África Face aos Seus Problemas de Segurança e de Defesa*, edições pedago, 2013.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord). *I Colóquio de Segurança Interna*, Almedina, 2005.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord). *II Colóquio de Segurança Interna*, Almedina, 2006.

Outras Referências

Constituição da República de Angola.

Lei de Revisão Constitucional da República de Angola – L. n.º 23/92, de 16 de Setembro.

Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas da República de Angola – L. n.º 2/93, de 26 de Março.

Lei do Segredo de Estado da República de Angola – L. n.º 10/02, de 16 de Agosto.

Lei de Acesso aos Documentos Administrativos da República de Angola – L. n.º 11/02, de 16 de Agosto.

Lei de Segurança Nacional da República de Angola – L. n.º 12/02, de 16 de Agosto.

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

CIDeS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Segurança, Lisboa, Portugal.

E-mail: ides@sapo.pt

The indirect methods on tax crime investigation of illicit proceeds

NELSON MACEDO DA CRUZ[1]

Resumo: A criminalidade tributária incide violentamente sobre bens jurídicos iminentemente supraindividuais e quantificáveis em termos de lesão infligida sobre o erário público – substrato basilar para a compleição pública das suas finalidades teleológicas. Paralelamente, a sua reduzida censurabilidade, vertida pelo legislador nas medidas das penas constante da sua lei penal tributária extravagante, aliada ao elevado potencial de rentabilidade gera o seu crescente e estendido cometimento desacompanhado de instrumentos que possam suprir a impunibilidade.

Neste contexto aliado a uma evidente relutância judicial, o mecanismo tradicional de avaliação indireta, devidamente delimitado nos quadros da prova indireta ou indiciária, reveste-se como uma solução aprimorada para a quantificação efetiva dessa lesão *in casu*, garantindo, por conseguinte, a efetiva tutela penal e cumprimento dos seus desideratos sociais no respeito dos inabaláveis direitos de defesa e garantias dos sujeitos processuais.

Palavras-chave: *criminalidade tributária, vantagem patrimonial, métodos indiretos e prova indireta.*

Abstract: Tax crime violently affects legal values which are imminently superindividual and quantifiable in terms of the injury inflicted to the public patrimony – a basis for the public completion of its teleological purposes. Concurrently its reduced censorship, noticed on the penalties seriousness contained in its extravagant tax criminal law, combined with the high potential for ilegal profits generates its growing comission without instruments that can address its impunity.

In this context and despite the evident judicial reluctance, the traditional mechanism of indirect evaluation, duly delimited in the framework of indirect evidence, remains an improved solution for the effective quantification of this injury

[1] Agente Temporário na FRONTEX, Mestre em Ciências Militares na especialidade de segurança na Academia Militar e Doutorado em Direito e Segurança na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, nelson.macedo@frontex.europa.eu.

in casu, thus ensuring the effective protection and compliance with criminal law, as well as ultimately with its social desiderates respecting the absolute defence rights and garanties all of the procedural subjects.

Keywords: *Tax crime, criminal profits, indirects tax methods and indirect evidences.*

Introdução

Com uma intensidade crescente, não olvidados dos efeitos das crises económicas cíclicas, as instituições políticas nacionais, europeias e internacionais têm assumido como uma prioridade o combate à fraude e evasão fiscais, reconhecendo e sensibilizando os efeitos nefastos produzidos nas finanças públicas, indissociáveis de todos os setores públicos, e na economia. O debate público centra-se nas políticas, métodos e formas que estas instâncias têm vindo a adotar para fortalecer as capacidades de prevenção, deteção, repressão e recuperação dos tributos devidos e sonegados por parte de um segmento dos sujeitos passivos.

Deixando de lado essa discussão e, focando-nos num dos seus vetores: o plano da justiça, mais especificamente, inseridos no direito penal tributário, verifica-se a imutável dificuldade probatória na comprovação da fraude fiscal, a qual assenta fulcralmente nos métodos e formas de apuramento e determinação da vantagem patrimonial ilegítima – elemento objetivo ou condição objetiva de punibilidade atendendo às diferentes posições tomadas – por período de tributação. A tensão cresce quando se almeja, para além de apurar essa vantagem nos rendimentos lícitos, determiná-la relativamente a rendimentos e atos ilícitos, pois, nestes casos, a existência de dados que possibilitem o apuramento direto desvanece-se com ainda maior frequência.

Esta volatilidade associada a um crescente sentimento de impunidade obriga a que, com as necessárias cautelas demandadas pelo ramo do direito onde se exponencia o princípio da segurança e certeza jurídica, e onde reinam o princípio da presunção da inocência de onde decorre

o princípio *in dubio pro reo,* no plano da valoração da prova, de se admitirem e desta feita compatibilizarem os métodos indiretos de apuramento inseridos nos quadros da prova indireta ou indiciária, no seio da lei penal.

Da evasão e fraude fiscais

Em primeira instância, importa operacionalizar e distinguir dois conceitos que enformam práticas suscetíveis de merecer tutela penal no ordenamento jurídico nacional e europeu: os conceitos técnico-operacionais de evasão fiscal e de fraude[2].

A evasão fiscal ou *tax avoidance*, conceitos paralelos, são definidos de diversos modos, mantendo, contudo, um denominador comum, senão vejamos. Ferreira[3] dispõe-nos como "a prática de atos ou negócios lícitos, mas que a lei fiscal qualifica como não sendo conformes com a substância da realidade e objetivos económicos subjacentes, por serem anómalos, anormais ou abusivos". Ainda Pereira[4] considera que a evasão fiscal é constituída por "(…) atos e contratos atípicos ou anormais que têm por objetivo ou principal objetivo a diminuição do imposto a pagar". Miranda[5] considera que "a evasão fiscal designa o planeamento fiscal ilegítimo, deixando de fora todo o planeamento legítimo que se funda em normas de isenção ou redução de imposto

---

[2] Voluntariamente se olvida o conceito de elisão fiscal dado o mesmo, unanimemente, se localizar numa posição de licitude face ao ordenamento jurídico-penal português, representando, assim, um espaço de discricionariedade, devidamente limitado, voluntariamente deixado pelo legislador.

[3] FERREIRA, A. – Por um Estado Fiscal suportável – Gestão, Evasão Fiscal e Fraude Fiscal [Em linha]. Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2009 [Consultado em 17 ago. 2020]. Disponível na Internet em: www.cije.up.pt/download-file/228.

[4] PEREIRA, M. – Fiscalidade, 5.ª Ed. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN 9789724058450.

[5] MIRANDA, A. – O combate à fraude e evasão fiscais: a atuação da administração tributária e a avaliação dos resultados obtidos [Em linha]. Politécnico do Porto, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, 2013 [Consultado em 2 ago. 2020]. Disponível na Internet em: http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/2011/1/dm_AntonioMiranda_2013.pdf.

(…) abrange tanto a evasão fiscal "*contra legem*" ou fraude fiscal, as evasões fiscais "*in fraudem legem*" ou fraude à lei fiscal ou ainda o *tax avoidance*, sendo esta também designada por elisão por ação".

Estes mesmos atos denotam-se *prima facie* antijurídicos[6], mas lícitos, com vista a diminuir os valores devidos. Esta poupança fiscal é realizada assim *extra legem*, pois o legislador intenta em incidir com um tributo esses atos ou negócios, mas por motivos vários representam uma lacuna na lei. Assim, prevê o legislador um limite Constitucional à liberdade de gestão empresarial[7] – o da subsistência e manutenção do sistema fiscal a fim de satisfazer as necessidades financeiras do Estado, no âmbito de uma repartição justa do rendimento e da riqueza originada, uma cláusula antiabuso geral e várias específicas[8]. Os seus

---

[6] De acordo com Campos "(…) na infração tributária há uma violação aberta e direta de normas jurídicas, enquanto que na fraude à lei não se produz tal violação. Pois se evita, mediante expedientes jurídicos, a realização dos pressupostos de facto de que nasce o tributo. Na fraude à lei não se realiza o facto tributário, antes se ilude a sua verificação, não surgindo por isso qualquer obrigação tributária ligada ao facto iludido" *in* CAMPOS, D. – Direito Tributário. Coimbra: Almedina, 2003, ISBN 9789724013855.

[7] Cfr. art.º 103, n.º 1, da CRP. Não obstante as liberdades de iniciativa económica e de empresa previstas nos art.os 61, 80, alínea *c)*, e 86, todos da CRP, através do planeamento fiscal, escolha da forma e organização da empresa, do financiamento, do local da sede da empresa, afiliadas e estabelecimentos estáveis, da política de gestão de défices e da política de reintegrações e amortizações.

[8] Ao nível da UE, este conceito advém do Código de Conduta no Domínio da Fiscalidade das Empresas estipulado nas conclusões do Ecofin de 1 de dezembro de 1997, JOCE 41.º ano (ECOFIN, 1997), que salienta a importância das medidas antiabuso nas legislações fiscais e convenções relativas à dupla tributação. No caso da legislação nacional, estas práticas encontram-se previstas no art.º 2, n.º 2, da Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 12 de dezembro – "são ineficazes no âmbito tributário os atos ou negócios jurídicos essencial ou principalmente dirigidos, por meios artificiosos ou fraudulentos e com abuso das formas jurídicas, à redução, eliminação ou diferimento temporal de impostos que seriam devidos em resultado de factos, atos ou negócios jurídicos de idêntico fim económico". Por sua vez, o acórdão do TCAS (2011), já mencionado, define quatro elementos como o elemento meio (forma utilizada), o elemento resultado (que visa a vantagem fiscal), o elemento inteletual (motivação fiscal do contribuinte) e o elemento normativo (reprovação normativo-sistemática da vantagem obtida). No quadro das cláusulas antiabuso específicas, realçam-se as definidas nos art.os 58 a 61, do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88.

elementos sancionatórios traduzem-se na ineficácia e intransponibilidade jurídico-tributária dos atos ou contratos praticados[9].

Por outro lado, o conceito de fraude fiscal ou *tax evasion*, numa perspetiva anglo-saxónica, ancora-se em "atos ou negócios ilícitos, infringindo totalmente a lei fiscal, através de atuação *contra legem*, não se pagando no todo ou em parte um imposto cujo facto gerador se verificou ou obtendo uma vantagem patrimonial indevida"[10]. De acordo com o acórdão TCAS[11], a fraude fiscal consiste "(…) na realização de atos ou negócios ilícitos frontalmente contrários à lei fiscal (…) sendo eles exemplo a não entrega ao Estado dos tributos cobrados a terceiros, a obtenção de reembolsos de tributos indevidos, a alteração ou ocultação de factos ou valores que devam constar de livros de contabilidade ou e declarações fiscais, ou a existência de negócios simulados, quer quanto ao valor, quer quanto à natureza". Esta mesma fraude pode materializar-se por omissão – "(…) abstenção intencional de uma ação, pelo abuso de confiança fiscal, ou pelas contraordenações fiscais"[12], ou por ação através da fraude fiscal *stricto sensu*, a simulação fiscal e a frustração de créditos fiscais.

Por conseguinte, não obstante a multiplicidade concetual, observa-se, antes de mais, uma antijuricidade comum à evasão e fraude fiscais. No entanto, colocam-se num espetro de intensidade crescente em que, no seu limite inferior, se localiza o ténue limiar ao conceito de elisão fiscal e, no seu superior, a infração clara, objetiva e grave ao ordenamento jurídico-fiscal.

---

[9] Cfr. art.º 11, da Lei Geral Tributária, e art.º 9, do Código Civil.

[10] FERREIRA, A. – Por um Estado Fiscal suportável – Gestão, Evasão Fiscal e Fraude Fiscal [Em linha]. Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2009 [Consultado em 17 ago. 2020]. Disponível na Internet em: www.cije.up.pt/download-file/228.

[11] TCAS – Acórdão de 15 de fevereiro de 2011 [Em linha]. DGSI, Jurisprudência, 2011 [Consultado em 3 jul. 2020]. Disponível na Internet em: http://dgsi.pt/jtca.nsf/0/717922be.

[12] MIRANDA, A. – O combate à fraude e evasão fiscais: a atuação da administração tributária e a avaliação dos resultados obtidos [Em linha]. Politécnico do Porto, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, 2013 [Consultado em 2 ago. 2020]. Disponível na Internet em: http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/2011/1/dm_AntonioMiranda_2013.pdf.

Do crime de fraude fiscal

Na senda de recortar os conceitos operacionais atrás elencados no ordenamento jurídico penal fiscal nacional, encontramos respaldo fundamentalmente no disposto nos artigos 103 e 104, ambos do RGIT[13], os quais enformam os crimes de fraude simples e qualificada.

Com uma análise histórica do crime de fraude fiscal é possível verificar inúmeros modelos de conformação normativa que diferem relativamente ao bem jurídico, área de tutela e matéria proibida em nome da incriminação. De acordo com Dias e Andrade (1999, p. 418), existem três paradigmas para o mencionado tipo: a fraude como um crime de dano contra o património-fisco[14], como uma infração que se esgota na violação dos deveres de informação e de verdade que impendem sobre o sujeito passivo da obrigação tributária[15] e uma terceira posição intermédia que conjuga as duas ordens de valores: o *património* e a *verdade/transparência*[16].

De acordo com o acórdão do TRL de 18 de julho de 2013, a fraude fiscal consiste num "(…) crime de dano contra o património, e logo

---

[13] Regime Geral das Infrações Tributárias, Lei n.º 15/2001 de 5 de junho, Diário da República n.º 130/2001, Série I-A de 2001-06-05 3336.

[14] Neste crime, é necessário a efetiva produção de um prejuízo patrimonial, mais concretamente, o não pagamento ou pagamento indevidamente reduzido de tributo, recebimento de reembolso indevido ou a obtenção de benefício fiscal indevido. O bem jurídico neste caso traduz-se no "interesse público no recebimento completo e tempestivo dos singulares impostos (…) a pretensão do Estado ao produto integral de cada espécie singular de imposto" *in* TIEDEMANN, K. – Wirtschaftsstrafrecht und Wirtschaftskriminalitat. Hamburg: Besonderer Teil, 1976. ISBN 9783531220864.

[15] De acordo com Kohlman, a incriminação incide sobre os deveres de colaboração com a administração fiscal, designadamente, de lealdade, verdade e transparência, representando o cidadão um *órgão auxiliar da administração*. O bem jurídico, neste caso, materializa-se na "(…) pretensão do Estado ao cumprimento dos deveres de revelação dos factos que versem a comunicação de dados às autoridades financeiras, conforme o estabelecido nas singulares leis fiscais".

[16] De acordo com o acórdão do TRL de 18 de julho de 2013, "(…) é corrente configurar-se a fraude fiscal como um delito de falsidade, só que duma falsidade levada a cabo com o propósito de produzir um prejuízo ou alcançar um benefício. Dano ou prejuízo que, em todo o caso, não têm de ocorrer para se atingir a consumação do crime". Por outras palavras, a fraude fiscal detém um estatuto dogmático ambivalente: é tipicamente um crime de falsidade, mas materialmente um crime contra o património.

como uma infração cuja consumação requer a efetiva produção de um prejuízo patrimonial, ou como uma infração que se esgota na violação dos deveres de informação e de verdade que impendem sobre o sujeito passivo da obrigação tributária"[17]. O acórdão do TRC de 2 de outubro de 2013 define o elemento objetivo deste crime como sendo "(…) a adoção de condutas que visem a não liquidação, entrega ou pagamento da prestação tributária ou outras vantagens patrimoniais suscetíveis de causarem diminuição das receitas tributárias". Integra ainda o tipo o valor de 15.000,00 Euros previsto no art.º 103, n.º 2, do RGIT[18], como limite inferior da vantagem patrimonial ilícita como critério de criminalização das condutas anteriormente descritas[19].

A fraude fiscal assume-se como um crime de perigo que protege as *receitas fiscais do Estado destinadas à realização de fins públicos de natureza financeira, económica ou social*, assumindo ainda uma natureza de crime de *resultado cortado*[20]. A sua consecução pode se revestir de condutas por ação[21] ou omissão[22] por via de várias condutas

---

[17] De acordo com o mesmo acórdão, todas as condutas tipificadas no crime relevam no mesmo significado material-típico, designadamente, a ofensa a valores de verdade e transparência para com a administração tributária, assegurando-lhe o cabal e ajustado conhecimento dos factos fiscalmente relevantes, preordenados a assegurar a realização do património necessário ao exercício das funções estaduais.

[18] Por referência do acórdão do TRE de 8 de janeiro de 2013, estendendo-se mesmo ao tipo qualificado do art.º 104, do RGIT, este que não prevê um tipo autónomo, mas um conjunto de circunstâncias qualificadoras do tipo base.

[19] O acórdão do TRP de 9 de abril de 2014 estabelece, no seu parágrafo IV, "o limite de 15.000,00 euros, limite negativo e quantitativo da incriminação, tem o seu espaço de aplicação tanto em sede de tipo base como do tipo qualificado de fraude fiscal". Esta visão foi retomada e confirmada pelo acórdão do TRC de 12 de março de 2014.

[20] Nos termos do acórdão do TRC de 10 de outubro de 2013, definindo este conceito por via do facto da obtenção de vantagem patrimonial ilegítima não ser um elemento do tipo, bastando que as condutas referidas sejam preordenadas à obtenção dessa vantagem.

[21] Na medida em que se proceda à alteração de factos ou valores que devam constar da escrita contabilística ou de declarações apresentadas à administração tributária ou ainda através da celebração de contrato simulado, conforme o dispõe o art.º 103, n.º 1, alínea *a)*, do RGIT.

[22] Designadamente nos termos do art.º 103, n.º 1, alíneas *a)* e *b)*, do RGIT – no momento em que o agente oculta factos ou valores que devam constar da contabilidade ou de declarações tributárias, bem como quando não declara factos ou valores

típicas: *ocultar ou alterar factos ou valores; simular; falsificar, inutilizar ou recusar a entrega de livros, programas ou ficheiros informáticos*.

Na forma qualificada, o acórdão do TRP de 18 de setembro de 2013[23] estabelece as condições para a sua aplicação – "o crime de fraude fiscal apenas será qualificado se, para além da ocorrência de, pelo menos, duas das suas circunstâncias agravativas, as mesmas forem aptas a causar um prejuízo ou a diminuição de vantagens tributárias no valor de, pelo menos, 15.000,00 Euros".

Quanto às condutas suscetíveis de integrar à prática do crime enunciado, independentemente de assumir a forma simples ou agravada, estas são elencadas, não taxativamente apesar de se considerarem suficientemente amplas para abarcar todas as "realidades da vida" que o legislador almejou tutelar, nas alíneas *a)* a *c)*, do n.º 1, do art.º 103.º, do RGIT. Delimita-se, deste modo, a sua realização por via de ações de ocultação, alteração e simulação de qualquer elemento constante de documentos fiscalmente relevantes.

De um modo transversal, é elemento do tipo subjetivo do crime exposto o dolo extensível ao dolo necessário ou eventual dirigido à não liquidação, entrega ou pagamento da prestação tributária ou a obtenção indevida de benefícios fiscais, reembolsos ou outras vantagens patrimoniais suscetíveis de causarem diminuição das receitas tributárias. Peculiarmente, este elemento subjetivo surge desfasado do elemento objetivo na medida que este último já não inclui a necessidade de se verificar a consecução do resultado típico, assumindo-se, nesta medida, com um crime de perigo[24].

É precisamente o elemento subjetivo do crime de fraude que assume preponderância na forma de provar o limiar penal de 15.000,00 Euros, 50.000,00 Euros e 200.000,00 Euros, bem como para quantificar com precisão o valor da vantagem patrimonial ilegítima com vista à sua restituição à administração tributária. Deixando de parte discussão se esse limite mínimo constitui um elemento objetivo do crime, que se

---

com relevância tributária. Pois, o agente é, por direta imposição legal, garante do cumprimento do dever jurídico de declarar os rendimentos à administração tributária.

[23] Entendimento comum constante do acórdão do TRP de 21 de maio de 2014 e do já analisado acórdão do TRL de 18 de julho de 2013.

[24] Daí a designação de crime de resultado cortado, conforme atrás mencionado.

acumula ao plano subjetivo atrás exposto, ou meramente uma condição de punibilidade, a quantificação, tendo por base os regimes tributários de incidência, especialmente o Código de IVA, IRS e IRC, representa imprescindivelmente a sustentação da comprovação do crime de fraude, seja na sua forme simples ou qualificada.

Dos proveitos ilícitos

Os mercados ilícitos na Europa, não obstante em constante mutação em termos de grandeza, produtos, atores, rotas e fluxos, permanecem as principais fontes de rendimento do crime organizado.

A quantificação destes rendimentos ilícitos carece de dados rigorosos e sistematizados, surgindo, deste modo, associados à ideia de números míticos e de uma fundamentação arbitrária em prol de correntes securitárias e de justificação político-institucional. Apesar destas limitações, a OCP estimou um valor anual de 110 biliões de euros, correspondentes a 1% do PIB da UE[25]. Dentro deste valor global, verificou o grupo de trabalho constituído que a fraude, nas suas mais diversas variantes, com especial incidência da fraude *Missing Trader Intra-Community* (MTIC) e a fraude em carrossel de IVA[26], representam a origem mais rentável de proveitos ilícitos. O segundo mercado mais rentável continua a ser o tráfico de drogas ilícitas, desde as tradicionais (cocaína e heroína), as novas substâncias sintéticas (metanfetaminas), às drogas produzidas

[25] Ressalvando-se um maior peso sobre o PIB no Sul e Leste Europeu.

[26] Consideradas as formas mais danosas de fraude ao IVA (só a fraude MTIC garante à organizações criminosas um rendimento anual de 29 biliões de euros), assentam fundamentalmente na criação de sociedades comerciais fictícias em diversos Estados-Membros no intuito de explorar a isenção de incidência desse imposto, por via da aplicação do art.º 14, do Regime de IVA para as Transações Intracomunitárias, no intuito de não proceder ao seu pagamento e, simultaneamente, obter indevidamente deduções e reembolsos. A fraude MTIC distingue-se da fraude em carrossel de IVA, na medida em que, no primeiro caso, apenas se objetiva o não pagamento do IVA (normalmente esquemas de triangulação de fraude na aquisição), enquanto no segundo se cria uma cadeia de sociedades, cada uma delas com finalidades específicas (*broker, buffer* e *conduit company*), com vista não só ao seu não pagamento mas como à obtenção de reembolsos indevidos de imposto.

domesticamente (produção caseira de canábis), seguindo-se o tráfico de seres humanos e o tráfico ilícito de armas. Contudo, há evidências de uma clara tendência das organizações criminosas se centrarem nas atividades associadas a crimes fiscais, menos censuráveis, tanto social como penalmente, e altamente rentáveis. Para o efeito, recorrem a sociedades comerciais legítimas com vista a camuflarem as atividades que realizam nos mercados ilícitos – seja como empresas inseridas nos esquemas de fraude em carrossel, para facilitarem os transportes de mercadorias ilícitas ou, mais adiante, para reinserir os proveitos ilícitos no mercado lícito.

Estes proveitos ilícitos são partilhados entre vários atores não monopolizados, os quais variam em número, natureza, composição e nível de organização de acordo com o país, o mercado, as oportunidades e a fase da cadeia de fornecimento ilícito em que se situa. Embora existam grandes e estruturados grupos criminosos, têm crescido e se estabelecido grupo mais reduzidos e profissionalizados[27], *free-lancers*[28] e acordos de cooperação entre organizações[29] nos mercados emergentes (fraude e drogas sintéticas por exemplo), evoluindo também em grupos heterógenos (em termos de nacionalidades), multiétnicos, interdependentes, por via da expansão de ligações funcionais, especializados em determinados mercados[30] embora diversifiquem os mercados em que operam[31]. Este conhecimento especializado permite às organizações criminosas localizarem parte das suas operações numa zona cinzenta

---

[27] Tipicamente, configuram-se como empresas de prestação de serviço ilícitos especializadas destinadas ao cumprimento de um contrato.

[28] Pertencem à área cinzenta e conectam-se a diversas organizações criminosas simultaneamente, podendo atuar como testas de ferra, facilitadores ou denominados *gatekeepers*.

[29] As denominadas Joint Ventures em que determinadas organizações criminosas unem esforços na gestão de negócios legítimos em mercados legais, com vista a usufruírem mutuamente das suas possibilidades.

[30] Especialmente no que concerne à fraude, atividade em que são necessários conhecimentos e competências jurídico-técnicas especializadas no sucesso das operações, dada a complexidade normativa em que opera.

[31] A diversificação garante às organizações criminosas estabilidade e continuidade dos rendimentos ilícitos perante qualquer perturbação ou deteção por parte das autoridades. Por outro lado, permite a redução de custos operacionais e o aumento das margens de lucro.

entre o lícito e ilícito[32], explorando vazios ou contradições legais que possam gerar proveitos avultados.

Nem todos os proveitos ilícitos se encontram disponíveis para investimento na economia legítima, as organizações criminosas fazem face a diferentes tipos de custos indissociáveis das suas atividades: custos operacionais (aquisição de matéria-prima ou transporte/armazenamento), custos de gestão (salários dos membros da organização e colaboradores), despesas pessoais (a fim de cobrir as despesas diárias associadas ao se estilo de vida diário, por norma ostentoso) e os custos do próprio branqueamento (recorrendo a empresas especializadas no branqueamento a troco de comissões, ou no suborno a empresas do mercado ou funcionários de instituições bancárias ou de transferência internacional de fundos). Estima-se que, subtraídos estes custos, restam 25% a 42% dos proveitos ilícitos gerados para serem então reinseridos na economia lícita, ou seja, branqueados.

Antes de nos focarmos no processo de branqueamento, importa compreender que os investimentos das organizações criminosas têm diversos intuitos conjuntos, caso a caso, e não meramente esse processo. Salienta-se, em primeira mão, o seu próprio branqueamento, mas também a maximização dos proveitos, o controlo de territórios, a infiltração nas esferas políticas, económicas e administrativas, aumentar a sua aceitação e legitimidade social, satisfazer necessidades pessoais e a facilitação de atividades ilícitas. Neste último campo, destacam-se o investimento em empresas grossistas, de transporte, logística ou de importação/exportação, restaurantes, bares clubes e hotéis, serviços de transferência de capitais, e empresas de combustíveis e gás. De uma forma global, estes investimentos representam uma forma de exercício do seu poder, influência e de exploração dos mercados económicos.

Estes proveitos são fundamentalmente branqueados na economia lícita europeia, orientando-se para a maximização do lucro, a eficiência dos processos de branqueamento, o controlo de território chave, a influência na esfera política, a obtenção de legitimidade social, a

[32] Atente-se, a título de exemplo, a dificuldade de distinção entre fraude, evasão e elisão fiscal e, sobretudo, a dificuldade probatória associada a fenómenos de planeamento fiscal agressivo, a erosão das bases tributárias ou *transfer pricing*.

obtenção de proveitos pessoais ou a ocultação de atividades criminosas. Em termos geográficos, incidem especialmente em locais uma forte presença do crime organizado[33], estratégicos para o tráfico ilícito (Andaluzia), próximos de portos e aeroportos chave[34], transfronteiriços, áreas turísticas[35] e nas grandes metrópoles europeias[36]. Quanto aos setores alvos desse investimento de fundos criminais, estes estabilizam-se na restauração e diversão noturna, construção civil, venda por grosso ou a retalho, empresas de transporte, hóteis e investimentos imobiliários. Contudo, evoluem para os setores da energia renovável, gestão de resíduos, logística, instituições de transferência internacional de capitais, jogo de fortuna e azar, apostas desportivas e jogo *online*. Numa perspetiva mais longínqua, vislumbra-se a sua entrada também em setores que operam com elevadas quantias em numerário, setores com uma forte presença da administração pública e subsídios públicos, setores específicos de determinadas regiões com vista a garantir o seu controlo e setores com uma regulação reduzida ou inexistente.

Relativamente ao tipo de ativos, sistematizam-se as seguintes categorias: os ativos registados, tais como veículos e embarcações que também se assumem instrumentos para o crime, bem como símbolos do estatuto e cultura do grupo; bens móveis: jóias, relógios de luxo, instrumentos financeiros, contas bancárias e numerário; bens imobiliárias como terrenos, moradias e apartamentos, sendo considerados pelas organizações como ativos seguros na medida em que permitem elevados retornos e se podem também assumir como instrumentos.

Note-se que as sociedades comerciais constituídas com vista a colocar em prática esquemas de fraude MTIC ou fraude em carrossel de IVA assumem um papel preponderante no branqueamento: além de possibilitarem o não pagamento desse imposto e a obtenção de reembolsos indevidos, representam verdadeiras fábricas de faturas,

---

[33] Maioritariamente no Sudeste italiano, Lazio e Lombardia, ou a fronteira Roménia – Moldávia.

[34] Com especial incidência em Amesterdão, Roterdão e Marselha.

[35] Tome-se como o exemplo a região PACA em França: Provence-Alpes-Côte d'Azur, Múrcia, Málaga e capitais europeias.

[36] Madrid, Paris, Roma e Berlim por exemplo.

orçamentos ou projetos justificadores dos movimentos e fluxos financeiros gerados por estas atividades criminosas ou por outros crimes (tráfico de droga, de armas, seres humanos, etc.).

Da tributação dos rendimentos ou atos lícitos e ilícitos: a vantagem patrimonial ilegítima

É comumente aceite que as tributações atrás mencionadas não se cingem aos rendimentos e atos lícitos, mas incidem sobre os referidos factos tributários independentemente da sua origem se legalmente permitida ou obtida por via do cometimento de ilícitos civis, administrativos ou penais[37]. Se esta abrangência normativa é explícita e, por isso, pacífica, já a sua aplicação jurídico-prática é problemática e alvo de diversas interpretações.

Antes demais, como o reconhece Freitas da Rocha[38] a definição de facto jurídico ilícito não é consensual, mas estabiliza-o como uma manifestação de vontade contrária à ordem jurídica, censurável, suscetível de causar um dano imputável e despido de qualquer causa de exclusão da ilicitude.

Como dispõe o art. 10º do Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, o qual aprova a Lei Geral Tributária (LGT)[39], "o carácter ilícito da obtenção de rendimentos ou da aquisição, titularidade ou transmissão dos bens não obsta à sua tributação quando esses atos preencham os pressupostos das normas de incidência aplicáveis". Esta norma geral releva, à partida, na necessidade de dois critérios para a submissão dos rendimentos ilícitos à tributação: que os *factos*

---

[37] O disposto no art.º 483.º, do Código Civil, estabelece a responsabilidade civil e patrimonial dos agentes dos factos que violem ou direito de outrem ou qualquer disposição legal que tutele direitos alheios, no caso administrativo destaca-se a figura das contraordenações e o âmbito penal já fora aflorado.

[38] FREITAS DA ROCHA, M. J. – As modernas exigências do princípio da capacidade contributiva – sujeição a imposto de rendimentos provenientes de atos ilícitos, Ciência e Técnica Fiscal, n.º 390, 1998.

[39] Lei Geral Tributária, Decreto-Lei n.º 398/98 – Diário da República n.º 290/1998, Série I-A de 1998-12-17.

tributários se constituam como rendimentos, aquisições, titularidades ou transmissões de bens, devendo ser respetivamente inseridos nas tipologias de regime que os vinculam e, consecutivamente, que sejam *preenchidos os pressupostos das normas de incidência real e pessoal* constantes dessas normas – neste sentido o acórdão de 31.03.2016 do Tribunal Central Administrativo Sul (Processo 06314/13).

Os próprios CIRS e CIRC definem nos seus artigos 1.º a base e pressuposto dos respetivos impostos, comungando na expressão "mesmo quando provenientes de atos ilícitos", incluindo-os, desta forma, nos seus regimes de incidência, lançamento, liquidação e cobrança, após devidamente examinados e enquadrados nas categorias correspondentes.

Doutrinariamente, Diogo Leite de Campos[40] delimita uma posição positiva que assenta no reconhecimento de que "a própria ordem jurídica, e a ordem tributária, não podem promover ou beneficiar um comportamento ilícito ou contra os bons costumes, o que sucede se o isentassem de imposto. Seria precisamente a lógica da ordem jurídica que resultaria afetada por uma errada perspetiva tributária", e uma posição negativa defensora da salvaguarda da "unidade da ordem jurídica" na medida em que se geraria uma contradição entre as finalidades do Estado reter sob a forma de imposto, o produto de factos ilícitos, dando assim relevância jurídica a comportamentos que ele próprio penaliza ou desaprova[41].

Por seu turno, intermediamente, defende-se que a tributação deve limitar-se a acréscimos patrimoniais, a qual espelha uma capacidade contributiva, e assim coletá-la de acordo com o princípio da igualdade tributária. Atente-se, contudo, que tais incrementos já constam da alínea *d)*, do n.º 1, do art.º 9.º, do CIRS, inserindo-se nos denominados acréscimos patrimoniais não justificados à luz da figura das manifestações

---

[40] LEITE DE CAMPOS, DIOGO – Tributação dos rendimentos de factos ilícitos, Problemas Fundamentais do Direito Tributário, Vislis Editores, 1999.

[41] Complementarmente, Nuno Sá Gomes *in* SÁ GOMES, Nuno – Notas sobre o problema da legitimidade e tributação das atividades ilícitas e dos impostos proibitivos, sancionatórios e confiscatórios, XX Aniversário do Centro de Estudos Fiscais, Vol. II, 1983, argumenta que os seus defensores entendem que ao tributar, Estado protege e torna lícitos esses factos, tornando-o um cúmplice interessado nessas atividades na medida em que obteria delas um proveito.

de fortuna disciplinadas nos artigos 87.º e ss., da LGT, encontrando-se claramente expostas na tabela do n.º 4, do art.º 89-A, da LGT. Este instituto, de índole administrativo fiscal, cinge-se a rendimentos cuja origem é desconhecida, presumindo-os, nestes termos lícitos em abono do princípio da presunção da inocência.

Da determinação da vantagem patrimonial ilegítima

Foca-se, nesta fase, a ótica de análise à forma e métodos de cálculo e avaliação da matéria tributável, procedimento inserido na fase de lançamento[42], os quais, como princípio geral, são realizados diretamente – com uma base objetiva e com a ponderação dos fatores que geram o seu resultado – segundo os critérios de cada tributo e, de acordo critérios de excecionalidade e subsidariedade, indiretamente, quer isto dizer, com recurso a indícios, presunções ou outros elementos de que a administração tributária dispõe, nos termos do art.º 81.º, da LGT, dirigindo-se, em ambos os casos para a determinação do valor real dos rendimentos ou bens sujeitos a tributação (arts.º 83.º e 85, da LGT).

Em ambos os casos, exige-se a participação do sujeito passivo neste processo, seja por via de declaração, autoliquidação ou revisão (art.º 82.º, da LGT), deveres enquadrados genericamente no art.º 31.º, da LGT, funcionalizando-se uma obrigação principal vinculada ao pagamento, e obrigações acessórias de verdade, transparência e colaboração com a administração tributária para o apuramento da obrigação do imposto[43]. Estas obrigações acessórias tais como as formas,

[42] A fase de lançamento, antecedida da incidência real e pessoal, compreende o conjunto de procedimentos com vista à identificação do sujeito passivo e da determinação da matéria coletável, dando finalmente lugar à liquidação e cobrança. Estas fases têm por base determinado facto tributário, sobre o qual incide um ato tributário que poderá ser de liquidação ou autoliquidação, culminando numa cobrança final que extingue o procedimento.

[43] Como o dispõe o art.º 75.º, da LGT, presumem-se verdadeiras e de boa-fé as declarações dos contribuintes apresentadas nos termos da lei, bem como os dados e apuramentos inscritos na contabilidade ou escrita regularmente organizadas.

momentos e mecanismos diretos de avaliação constam especificamente de cada diploma que disciplina os tributos em causa e no Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, porquanto à avaliação indireta é dedicado um regime próprio na LGT, o qual merecerá a nossa atenção.

Antes de nos adiantarmos no caminho proposto, importa salientar que se esta colaboração vinculada do sujeito passivo na determinação do apuramento do imposto é pacificamente aceite no processo tributário, tal não sucede quando se procura impor este ónus nos quadros do processo penal. Não obstante ser considerado esse dever de colaboração, verdade e transparência por alguns autores como o bem jurídico tutelado na incriminação da fraude, os direitos à não autoincriminação *nemo tenetur se ipsum accusare* e decorrentemente ao silêncio, os quais assentam na garantia de liberdade do arguido nas suas decisões quanto à sua defesa e participação na produção da prova, representam fundamentos inabaláveis do processo penal derivados da Lei Constitucional, mais especificamente no seu art.º 16.º. Neste sentido caminha a jurisprudência[44], devendo ser entendido que estas posições não são conflituantes, mas que se devem cingir aos momentos processuais para as quais foram previstas, demarcando-se o seu limite como a indiciação da prática de um crime tributário e a constituição do sujeito passivo como arguido (art.º 58.º, do CPP, e art.º 3, alínea *a)*, 2.ª parte, do RGIT).

Ambas as formas de cálculo almejam a determinação de um rendimento real que espelha a capacidade contributiva, decorrência constitucional. Enquanto na sua forma direta, a boa-fé, transparência e verdade do contribuinte não foram colocados em crise, os métodos indiretos procuram, face a esta quebra, com base numa realidade económica, contabilística e fiscal, alcançar o valor mais próximo possível do rendimento real com base em presunções assentes em pressupostos identificáveis.

Conforme exposto preliminarmente, a admissibilidade deste tipo de avaliação assenta em critérios de excecionalidade e subsidiariedade,

[44] Tal como decorre dos acórdãos de 11.11.2013 do Tribunal Constitucional, e de 27.02.2013 do Tribunal da Relação do Porto (Processo 15048/09.11DPRT.P1).

os quais, para além de concretizados no art. 87.º, da LGT, obriga à formulação dos motivos da impossibilidade de comprovação direta e exata da matéria coletável (art. 77.º, da LGT) e a utilização, na medida do possível as regras da avaliação direta. Exige-se, por conseguinte, a verificação de pelo menos uma das circunstâncias tipificadas, ressalvando-se a disposta na alínea *b)*, do n.º 1, do referido artigo: perante a *impossibilidade de comprovação e quantificação direta e exata dos elementos indispensáveis à correta determinação da matéria tributável de qualquer imposto*. Para possibilitar a sua aplicação por via desta, definiram-se hipóteses não taxativas de situações suscetíveis de integrar essa impossibilidade (art. 88.º, da LGT).

Depreende-se das concretizações da norma elencadas que a intenção fora possibilitar o apuramento de tributos aquando de condutas de ocultação e simulação do sujeito passivo perante a administração tributária, tornando manifestamente inviável a realização da avaliação direta, sob pena do erário público ser lesado. Note-se que as referidas circunstâncias se inserem com perfeição nos elementos subjetivo e objetivo que constituem o crime de fraude exposto anteriormente, denotando-se uma curiosa, mas natural similitude. Por outras palavras, decidiu o legislador, voluntária ou involuntariamente, definir, no domínio administrativo fiscal, um instituto para a determinação da vantagem patrimonial ilegítima cujos mecanismos de ativação se moldam ao tipo incriminador de fraude.

No intuito de balizar os métodos indiretos de determinação da matéria tributável, foram definidos critérios, mais uma vez não taxativos (art. 90.º, da LGT), que, para além de serem necessariamente objetivos (art. 84.º, da LGT), visam ilustrar que tipo de variáveis e indicadores se poderão inserir neste cálculo.

Este rol de critério clausulam uma assinalável variedade de dados que possibilitam o apuramento de tributo, não se podendo, no entanto, olvidar que, atentos às circunstâncias específicas de cada caso concreto, novos critérios poderão ser utilizados desde que salvaguardem o rigor, fidedignidade e precisão dos métodos e do resultado obtido, bem como, por outro lado, a necessária transparência e fundamentação que permita a sua sindicabilidade.

É neste contexto que suplementarmente[45] se introduz a possibilidade do sujeito passivo, perante a utilização de tais métodos na determinação de um tributo a pagar, possa recorrer ao pedido de revisão da matéria tributável estatuído no art. 91.º e ss., da LGT. Esta garantia de defesa e de exercício do contraditório inclui a possibilidade de indicação de um perito, o qual sindica o cálculo com um perito da administração tributária que não tenha tido qualquer intervenção anterior no processo, com a participação de um perito independente[46]. Esta revisão pode originar um novo apuramento que, mediante acordo entre as partes, será liquidado com base na matéria tributável acordada.

Surge novamente a necessidade de efetuar o paralelismo entre a solução jurídica exposta, a qual se insere no processo tributário, e a sua eventual aplicação no processo penal tributário. Todavia, neste caso, considerando ainda interpretação constitucional deste normativo[47], cremos que, em detrimento da situação da colaboração vinculada do sujeito passivo com a administração tributária, não se trata de uma solução jurídica limitada ao momento administrativo, mas que, mediante um reforço da sua blindagem factual e presuntiva, possa ser aplicada ao universo penal[48].

---

[45] Quer isto significar que para além das vias genéricas de reclamação graciosa, recurso hierárquico e impugnação judicial, fixadas no art.º 95 e ss. do RGIT, dada a excecionalidade e potencial para a controvérsia, é fixado um mecanismo de revisão do apuramento indireto específico.

[46] Nomeado e de exercício vinculado nos termos do art.º 93.º, da LGT.

[47] Dispôs o acórdão n.º 180/2007, do Tribunal Constitucional que "só que estas normas não podem servir para determinar a responsabilidade criminal dos suspeitos de prática do crime de fraude fiscal, levando à presunção de um dano, nem a natureza de crime de perigo legitima, face aos princípios da necessidade e da culpa legitima essa presunção, que aliás violaria o princípio da presunção de inocência do arguido (ou, no plano da prova, o princípio *in dubio pro reo*).

[48] Não obstante o posicionamento de vários autores em sentido contrário, como Nuno Pombo in POMBO, Nuno – A Fraude Fiscal – a norma incriminadora, a simulação e outras reflexões, Coimbra: Almedina, 2007, ao considerar que os valores apurados através dos métodos indiretos, por serem presumidos ou meramente indiciários, não podem servir de base a uma condenação penal, uma vez que no processo criminal vigora presunção de sentido contrário, como resulta do n.º 2, do artigo 32.º da CRP, Nuno Sá Gomes e da jurisprudência – acórdão de 26 de março 2014 do TRC, acórdão de 25 novembro de 2008 do TRL.

Soluções contrárias, como as interpretações jurisprudenciais realizadas, apenas representariam uma motivação para que os contribuintes, sabendo de uma reação ou como *modus operandi*, destruíssem ou ocultassem tais meios de prova e, assim, se tornassem inatingíveis penalmente – realidade que certamente o legislador quis salvaguardar com a edificação normativa tributária. Noutro plano, admitir-se-ia a limitação da utilização de um mecanismo probatório às lesões menos graves ao bem jurídico tutelado e, no caso de maior danosidade, sofisticação e culpa das condutas infratoras, em que inevitavelmente inexistem meios de prova que possibilitem um cálculo direto, se optasse pela desresponsabilização penal dos agentes.

Em primeira instância, tal método não é alvo de qualquer proibição de prova expresso na lei penal (arts. 125.º e 127.º, do CPP), sendo comumente aceite a admissibilidade de presunções legais ou *hominis* no processo penal[49], como o estatui o acórdão do STJ de 08 de novembro de 2008, sempre ancoradas no princípio de presunção da inocência do qual decorre o princípio *in dubio pro reo*. Certo será, neste sentido, que a presunção deverá se assumir como um condutor, baseado em relações seguras e diretas[50], da convicção do julgador rumo a um certo facto real, nunca para ficcionar uma realidade sob pena de se estabelecer uma verdadeira presunção de culpa, vedada pelo art. 32.º, da CRP[51]. Por outras palavras, o valor de rendimento presumido obtido por via de métodos indiretos deve se sobrepor à presunção da inocência do arguido, devendo assim se construir em provas concretas e concludentes e submeter-se a um exame de aferimento da validade das provas por indícios.

A primeira tomada de posição favorável surgiu por via do acórdão de 28 de outubro 2009, do TRC, a qual foi decalcada pelo posterior acórdão de 26 de fevereiro 2013 do TRE "os métodos indiretos consistem

---

[49] As quais surgem definidas no art.º 349.º do Código Civil, enquanto as ilações que o julgador retira de factos conhecidos para firmar outros factos desconhecidos. Sendo admissíveis, são estas valoráveis segundo a livre convicção do julgador segundo as regras da experiência, razoabilidade e normalidade.

[50] Que, deste modo, impossibilitem saltos lógicos ou conjeturas para o estabelecimento da relação entre indícios ou entre os indícios e o *thema probandum*.

[51] Neste sentido, o acórdão de 26 de fevereiro de 2013 do TRE.

nos meios de avaliação indireta de lucros tributáveis ou rendimentos líquidos através do recurso a índices que permitam extrair presunções quantitativas. Não constituem, portanto, um modo de avaliação de um montante efetivamente existente, antes possibilitam a sua quantificação presuntiva pela análise de indicadores que, supostamente, o podem identificar".

Dada a inferior solidez do resultado da aplicação destes métodos, entende-se que os valores determinados por recurso a método indiciário não têm outra relevância que não seja a determinação, com carácter sancionatório fiscal, do montante devido pelo contribuinte à fazenda nacional, podendo este ser executado por esse montante se o não pagar voluntariamente, subsistindo integralmente a necessidade do inquérito elucidar todos os elementos constitutivos do crime com a segurança e solidez capaz de inverter o princípio *in dubio pro reo* no exame probatório dos pressupostos de facto e inferências realizadas.

Das considerações finais

A ocultação ou simulação de rendimentos ou factos tributários em geral, sejam eles lícito ou ilicitamente obtidos, assumem-se uma realidade crescente na *praxis* económica nacional e internacional, a qual é acompanhada de uma sofisticação na dissimulação dos elementos contabilísticos informais que lhes permitem o controlo das atividades, mas que, voluntariamente, vedam da administração tributária por bem saberem representar a única forma desta, penalmente, reconstituir diretamente as suas obrigações fiscais. Se nos situarmos no universo das organizações criminosas dedicadas exclusivamente à obtenção de proveitos à custa do não pagamento de imposto, a sofisticação e métodos atingem o seu expoente máximo.

Parece-nos evidente que será perante estes últimos casos que os mecanismos de combate penais se deverão assumir eficazes e conduzir à justiça, sob pena de prevalecer um crescente sentimento de impunidade, distorção das regras do mercado e a perda da credibilidade do sistema tributário em que assenta a economia, se fazer sentir comunitariamente. Por outro lado, não se poderá cair na tentação de fazer uso

de ferramentas mais ágeis no procedimento administrativo fiscal, flexibilizando-se as garantias e direitos dos sujeitos passivos derivado da inexistência do rigor indissociável do direito penal, deixando a descoberto os casos mais graves. Tal cenário apenas agravaria as consequências atrás expostas.

Ora, se a fraude e evasão fiscais nacionais e internacionais assentam fundamentalmente nestas realidades, é imprescindível que se instituam mecanismos que garantam, com a necessária eficácia, a deteção dos sujeitos passivos e o cabal apuramento dos tributos que, intencionalmente, pretenderam sonegar à administração tributária. O desaparecimento da volátil prova direta que permita a quantificação clara da matéria tributável deve ser acompanhado de formas alternativas que possam colmatar esta carência. Note-se a similitude entre as formas de realização do crime de fraude elencadas e a definição da impossibilidade de apuramento direto desenvolvida no intuito de colocar em prática o apuramento indireto da matéria tributável.

Os métodos indiretos de quantificação da vantagem patrimonial, devidamente enquadrados na admissibilidade e forma de valoração da prova indiciária ou indireta, assumem-se como metodologias chave para compatibilizar a volatilidade probatória exposta à imprescindível necessidade de certeza e segurança no alcance da verdade material dos factos em processo penal. Não se trata de uma novidade, pois vejamos que o recurso a indícios e a presunções sempre foi admissível e prática corrente na lei criminal com vista à comprovação dos elementos objetivos, mas sobretudo subjetivos, dos crimes.

Enquanto presunção legal e *hominis*, estes métodos deverão integrar todos os elementos disponíveis que diretamente permitam o apuramento, bem como, na sua inexistência ou seu complemento, sustentar-se em elementos probatórios diretos, precisos, graves e concordantes, relacionados de uma forma razoável e segura, por forma a possibilitar inferências assentes nas regras da experiência e da ciência, globalmente examinadas e solidificadas pelo contraditório, imediação e oralidade, capazes de subverter o princípio *in dubio pro reo* que vigora na valoração e apreciação da prova e, por conseguinte, se considerarem provado a condição objetiva de punibilidade ou elemento objetivo do crime de fraude.

Por conseguinte e conclusivamente, não obstante as posições ainda não consensuais, considera-se que nada obsta à utilização dos métodos indiretos no apuramento da matéria tributável. Importa, a fim de garantir a validade epistemológica desta ferramenta de apuramento da verdade material, a qual ainda não fora submetido aos rigorosos testes do legislador processual penal, que a sua utilização seja de acordo com os parâmetros utilizados na produção de prova indireta e, ainda assim, sujeito a especiais formas de contraditório e recurso, tais como, entre outros, a possibilidade de utilização do sistema de peritos constante do pedido de revisão no caso de apuramento direto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPOS, D. – Direito Tributário. Coimbra: Almedina, 2003, ISBN 9789724013855.

Constituição da República Portuguesa, Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10.

FERREIRA, A. Por um Estado Fiscal suportável – Gestão, Evasão Fiscal e Fraude Fiscal [Em linha]. Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2009 [Consultado em 17 ago. 2020]. Disponível na Internet em: www.cije.up.pt/download-file/228.

FREITAS DA ROCHA, M. J. – As modernas exigências do princípio da capacidade contributiva – sujeição a imposto de rendimentos provenientes de atos ilícitos, Ciência e Técnica Fiscal, n.º 390, 1998.

KOHLMANN – Steuerstrafecht Kommentar. Ottoschmidt, 2017. ISBN 978-3-504-25950-1.

Lei Geral Tributária, Decreto-Lei n.º 398/98 – Diário da República n.º 290/1998, Série I-A de 1998-12-17.

LEITE DE CAMPOS, DIOGO – Tributação dos rendimentos de factos ilícitos, Problemas Fundamentais do Direito Tributário, Vislis Editores, 1999.

MIRANDA, A. – O combate à fraude e evasão fiscais: a atuação da administração tributária e a avaliação dos resultados obtidos [Em linha]. Politécnico do Porto, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto,

2013 [Consultado em 2 ago. 2020]. Disponível na Internet em: http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/2011/1/dm_AntonioMiranda_2013.pdf.

OCP, From Illegal Markets to Legitimate Businesses: The Portfolio of Organised Crime in Europe: Final report of Project OCP, Organised Crime Portfolio, 2015, Trento: Transcrime – Universitá degli Studi di Trento (ISBN 978-88-8443-595-8

PEREIRA, M. – Fiscalidade, 5.ª Ed. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN 9789724058450.

POMBO, Nuno – A Fraude Fiscal – a norma incriminadora, a simulação e outras reflexões, Coimbra: Almedina, 2007

PORTUGAL. Código de Processo Penal. Coimbra: Almedina, 2001.

Regime Geral das Infrações Tributárias, Lei n.º 15/2001 de 5 de junho, Diário da República n.º 130/2001, Série I-A de 2001-06-05 3336.

SÁ GOMES, Nuno – Notas sobre o problema da legitimidade e tributação das atividades ilícitas e dos impostos proibitivos, sancionatórios e confiscatórios, XX Aniversário do Centro de Estudos Fiscais, Vol. II, 1983.

TCAS – Acórdão de 15 de fevereiro de 2011 [Em linha]. DGSI, Jurisprudência, 2011 [Consultado em 3 jul. 2020]. Disponível na Internet em: http://dgsi.pt/jtca.nsf/0/717922be.

TIEDEMANN, K. – Wirtschaftsstrafrecht und Wirtschaftskriminalitat. Hamburg: Besonderer Teil, 1976. ISBN 9783531220864.

TRC – Acórdão de 2 de outubro de 2013 [Em linha]. Jurisprudência dos Tribunais Portugueses, 2013 [Consult. 22 jun. 2020]. Disponível na Internet em: http://www.acordaos.pt/tribunal-da-relacao-lisboa/.

TRC – Acórdão de 10 de outubro de 2013 [Em linha]. Jurisprudência dos Tribunais Portugueses, 2013 [Consult. 2 mar. 2020]. Disponível na Internet em: http://www.acordaos.pt/tribunal-da-relacao-lisboa/.

TRC – Acórdão de 12 de março de 2014 [Em linha]. Jurisprudência dos Tribunais Portugueses, 2014 [Consult. 2 mar. 2020]. Disponível na Internet em: http://www.acordaos.pt/tribunal-da-relacao-lisboa/.

TRE – Acórdão de 26 de fevereiro de 2013 [Em linha]. Jurisprudência dos Tribunais Portugueses, 2013 [Consult. 3 mar. 2020]. Disponível na Internet em: http://www.acordaos.pt/tribunal-da-relacao-evora/.

TRL – Acórdão de 18 de julho de 2013 [Em linha]. Jurisprudência dos Tribunais Portugueses, 2012 [Consult. 22 jun. 2020]. Disponível na Internet em: http://www.acordaos.pt/tribunal-da-relacao-lisboa/.

TRP – Acórdão de 18 de setembro de 2013 [Em linha]. Jurisprudência dos Tribunais Portugueses, 2013 [Consult. 12 jul. 2020]. Disponível na Internet em: http://www.acordaos.pt/tribunal-da-relacao-porto/.

TRP – Acórdão de 9 de abril de 2014 [Em linha]. Jurisprudência dos Tribunais Portugueses, 2014 [Consult. 29 set. 2016]. Disponível na Internet em: http://www.acordaos.pt/tribunal-da-relacao-porto/.

TRP – Acórdão de 21 de maio de 2014 [Em linha]. Jurisprudência dos Tribunais Portugueses, 2014 [Consult. 11 nov. 2016]. Disponível na Internet em: http://www.acordaos.pt/tribunal-da-relacao-porto/.

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

CIDeS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Segurança, Lisboa, Portugal.

E-mail: ides@sapo.pt

Da responsabilidade de proteger: breves reflexões sobre um modelo integrado de intervenção das Nações Unidas[1]

PAULO SILVÉRIO[2]

Resumo: O Direito Internacional é o principal mecanismo para estabelecer a legalidade das intervenções sob a responsabilidade de proteger.

O texto é um escólio dos argumentos que motivaram a evocação do conceito da responsabilidade de proteger, identifica qual o enfoque e explica as iniciativas das Nações Unidas, com mais de uma década, para consolidar o que se pensa ser uma realidade *erga omnes*.

O conceito integra a normatividade do Direito Internacional e surge limitado a um certo tipo de crimes (genocídio, crimes de guerra, crimes de limpeza étnica e crimes de lesa humanidade), julgados no Tribunal Penal Internacional. A ideia

---

[1] Nenhum trabalho de investigação decorre de forma isolada. É uma tarefa que não deve ser realizada de forma estanque, sem o apoio institucional e a colaboração de pessoas que, por motivos diversos, ao longo desta investigação deram um apoio incomensurável e são muitas as dívidas de gratidão. Conscientes, que as palavras são áridas para retratar a dimensão de certos sentimentos que nos assolam, evidenciamos que há contributos que não podem nem devem ser olvidados.

O primeiro agradecimento é para o Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia, que na qualidade de orientador, sempre soube de forma permanente e oportuna transmitir entusiasmo e apresentar opiniões válidas. A confiança transmitida, atenção dispensada e dedicação incansável marcar-nos-ão para a vida.

De seguida agradecemos de forma sentida ao Coronel da GNR Maia Pires, pela amabilidade, disponibilidade, esclarecimentos, sugestões, apoios prestados e atenção dispensadas em todos os momentos e arrimo.

Em terceiro lugar, ao Coronel de Infantaria do Exército Boga Ribeiro, pela pronta disponibilidade em colaborar, saber transmitido, e apoio na cedência de artigos científicos e ainda ao Tenente-Coronel da Força Aérea jurista Nuno Pires pelos valiosos contributos. A todos um sentido bem hajam.

Por fim, e não menos importante, ao Instituto de Estudos Superiores Militares e à Instituição GNR que de forma zelosa e humilde servem o país e nos possibilitaram esta importante ação de formação.

A todos, os nossos honestos agradecimentos.

[2] Mestre e Doutorando em Direito e Segurança.

teórica foi introduzida por Francis Deng, enquanto alto funcionário das Nações Unidas, e suscitou o debate internacional a partir do relatório da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) em 2001.

Na reunião de Chefes de Estado e do Governo em 2005 o conceito foi comummente considerado, apesar dos ideais preconizados e compreendidos por razões de moral, ainda carecerem de critérios objetivos e consenso internacional.

Advoga-se por uma soberania relativa, em que os Estados devem assumir a responsabilidade primária da proteção dos cidadãos contra tais crimes e em caso de incapacidade ou inação, argui-se por uma causa justa para uma intervenção da Comunidade Internacional, através das Nações Unidas, mas de modo padronizado (prevenção, reação e reconstrução).

Na atualidade, o conceito é um vetor estratégico das Nações Unidas e "quase" um conceito *opinio juris*, através do qual se procura ajustar mecanismos de ação das Nações Unidas às demandas internacionais e se apela por uma responsabilidade coletiva.

Palavras-chave: *Nações Unidas, Estado, Soberania, Responsabilidade, direitos humanos*.

Abstract: The international law is the main mechanism to establish the legality to interview under the responsibility to protect.

The text is a scholium of arguments regarding the responsibility to protect, identifies the main focus and United Nations initiatives with more than a decade, in order to consolidate what we think to be a reality *erga omnes*.

Within the concept we have the International law normality limited by a certain kind of crimes (genocide, war crimes, ethnic cleansing crimes and against humanity), judged on the International Penal Court, integrates the International Law normativity. The theoretical idea was introduced by Francis Deng, United Nations High Representative, and the international debate rose from the report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), in 2001.

On the 2005 Head of State Meeting the concept was generally accepted, the ideal defended and understood by moral grounds, despite of that still has a lack of objective criteria and international consensus.

The defense of a relative sovereignty is assumed in which each state should assume the primary responsibility of protecting citizen against such crimes, and in cases of inability or inaction an intervention of the international community, though the United Nations should be raised in a standardized way (prevention, reaction and reconstruction).

Nowadays the concept is a United Nations strategic vector and "almost an opinion Juris concept, through which a call and a search start in order to adjust United Nations action mechanisms and calls for collective responsibility.

Key Words: *State; Sovereignty, Responsibility to protect, human rights*.

Lista de Siglas

ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty.
(Comissão internacional sobre intervenção e soberania).
Cfr. – Confrontar.
DIH – Direito Internacional Humanitário.
ECOMOG – Economic Community of West African States Monitoring Group.
(Grupo de Monitorização da Comunidade Económica dos Estados Africanos Ocidentais).
EUA – Estados Unidos da América.
NATO – Organização do Tratado Atlântico Norte.
NU – Nações Unidas.
PNUD – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas.
TPI – Tribunal Penal Internacional.
UNAMIR – United Nations Assistance Mission for Rwanda.
(Missão de Assistência das Nações Unidas para o Ruanda).
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. União Soviética.

1. Notas introdutórias

O presente ensaio de índole dissertativa tem por finalidade realizar um exercício reflexivo sobre o conceito de responsabilidade de proteger, no âmbito académico.

É nossa intenção responder às *vexatas quaestios* "**Quais as razões da evocação do conceito da responsabilidade de proteger? Qual o objeto? Quem deve assumir a responsabilidade de proteger? Quem deve legitimar as intervenções? Qual o percurso nomotético?"**, para perceber o esforço das Nações Unidas na consolidação do conceito.

Justificamos o tema com dois momentos: grande alcance e oportunidade. O primeiro por entendermos que o assunto é pertinente na ordem jurídica internacional. O mundo atual global, com as suas contradições,

ameaças e oportunidades, é seguramente diferente do tempo em que foi assinada a Carta das Nações Unidas (1946). É o mesmo mundo, mas diferente. Os conflitos internos em número superam os internacionais. As ameaças são de natureza múltipla, difusas e transnacionais e os atores podem ser não estatais. Neste circunstancialismo, as Nações Unidas devem reajustar-se às novas demandas para assegurar a paz internacional.

Para a justificação do motivo da oportunidade fazemo-lo com o recurso ao seguinte brocado *Qui jure suo utitur, nemini facit injuriam*[3]. Referimo-nos à investigação de um tema jurídico premente, num local de excelência (Faculdade de Direito), no âmbito do 3º ciclo de estudos.

Assumimos o desiderato de indicar algumas linhas orientadoras sobre a evolução do conceito e, ainda, apresentar vários pontos de reflexão sobre os mecanismos de atuação das Nações Unidas. O desenvolvimento do estudo, para além das notas introdutórias, é articulado em quatro pontos: Ensaio de uma definição; Roteiro da Carta; O percurso nomotético do conceito; e notas conclusivas.

Em termos de metodologia seguiremos a abordagem proposta por *Quivy & Campenhoudt* (2008). Já quanto às fontes, recorremos essencialmente a monografias jurídicas e artigos científicos temáticos.

2. Ensaio de uma definição da responsabilidade de proteger

"Que a justiça seja feita, senão o mundo perecerá."

Karl-Friedrich Hegel, filósofo.

O regime da responsabilidade de proteger é alicerçado em instrumentos internacionais espartilhados e em princípios de direito natural. Salientamos a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, as Convenções das Nações Unidas para a prevenção e repressão do genocídio, as Convenções de Genebra de 1949, os Protocolos Adicionais de 1977, o Estatuto de Roma que instituiu o Tribunal Penal Internacional (TPI) e a prática costumeira internacional.

[3] Quem exerce o seu direito não prejudica ninguém.

Já quanto ao Direito Natural[4] ou jusnaturalismo verificamos que a preservação do ser humano integra os valores axiológicos a proteger, prescritos no preâmbulo da Carta das Nações Unidas e que de certo modo está alinhado com os ideais do conceito (Bierrenback, 2011, p. 130).

No percurso de avigoramento do conceito de responsabilidade de proteger no Direito Internacional Público[5], verificamos que os ideais preconizados ainda carecem de critérios objetivos e consenso internacional. As iniciativas das Nações Unidas (NU[6]) nem sempre estiveram alinhadas. Foram desperdiçadas oportunidades para fixar critérios rigorosos e cometeram-se erros que são os argumentos dos céticos (Oliveira, 1996, p. 54).

O conceito é limitado a um catálogo de crimes específico[7] (crimes de genocídio, crimes de limpeza étnica, crimes de guerra e crimes de lesa humanidade), cujo Tribunal competente para os julgar é o TPI (Cfr. Artigo 5.º) (Diário da República N.º 15, 2002).

---

[4] "*São certas normas de conduta que, por serem inerentes à própria natureza do Homem, são anteriores e superiores ao Estado*" (Franco & Martins, 1988, p. 317).

[5] Sobre a introdução histórica e concetual ao Direito Internacional Público ler André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros (Quadros, 1993), Jorge Miranda (Miranda, 2012) e Jorge Bacelar Gouveia (Gouveia, 2013). Sobre o conceito de Direito Internacional Público acolhemos o conceito de Bacelar Gouveia – "*o sistema de princípios e normas, de natureza jurídica, que disciplinam os membros da sociedade internacional, a agirem numa posição jurídico-pública, no âmbito das relações internacionais*" (2013, p. 5). Sobre o conceito de Direito Internacional Humanitário (DIH) quanto à finalidade e como ramo do Direito Internacional Público ler (Baptista, 2004) e a definição do Comité Internacional da Cruz Vermelha (Comité Internacional da Cruz Vermelha, 2013). Conciliar a aplicação de alguns princípios humanitários já enunciados no século XVIII por Immanuel Kant no Paz Perpétua – artigo 6.º (Kant). Consideramos fundamental sobre o DIH a leitura de (Henchaerts & Doswald-Beck, 2007).

[6] As reformas das Nações Unidas no sentido formal realizam-se de forma paulatina e lenta e de modo mais célere, quando informal. Desta última forma não escrita e controlada pelos cinco membros permanentes, destacamos a conceção da segurança coletiva, a delegação do uso da força na ausência de unanimidade, a criação das operações de paz (capítulo 6 ½) e por fim, a alteração do conceito de soberania absoluta (Franck, 2002, p. 39).

[7] Em síntese a responsabilidade de proteger incide apenas sobre o catálogo de crimes expostos e as situações de legitima defesa ou outras (proteção de nacionais, repressões politicas, golpes de estado, etc.) onde seja possível aplicar o texto do artigo 51.º da Carta não se enquadram no âmbito do escopo do conceito. Sobre o facto ilícito internacional ler o estudo de Anzilotti (Augusto & Trindade, 2002, p. 1039).

A responsabilidade de proteger compreende a responsabilidade de prevenir, a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de construir, como modelo de intervenção[8] padronizado.

A ampliação do conceito de segurança a outras dimensões para além dos Estados[9] alargou também o conceito de insegurança e potenciou o que se considera perigoso, advertindo o mundo da necessidade de prevenir aqueles crimes (Vidales, 2008, p. 5). Por outro lado, o enfoque na segurança humana[10] contribuiu para o escrutínio internacional ou reflexividade quanto a situações de populações vulneráveis[11] (Vidales, 2008, p. 7).

---

[8] A intervenção para Cesar Sepúlveda é a interferência não consentida de um ou vários Estados nos assuntos internos ou externos de outro, afetando a soberania e a independência do Estado intervencionado. Veremos que esta ideia está alterada na atualidade (Odimba, 2012, p. 83). Sobre o conceito de intervenção, completar a análise pela leitura de (Quadros, 1993, p. 471).

[9] Buzan foi um dos líderes da denominada escola de Copenhaga, crucial na reconceptualização do conceito de segurança. Sobre o alargamento do conceito de segurança a outras dimensões ler (Buzan, 2009 (1ª ed. 1983)).

[10] O conceito de segurança humana foi utilizado em finais dos anos 80 e princípios dos 90, por alguns autores. O Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Ghali, em 1992, refere-se ao mesmo no documento *An agenda for peace* (Boutros-Ghali, 1992). No texto e por referência a um novo contexto de Pós Guerra-Fria, Boutros Ghali indicou como recomendações para reforçar a capacidade de atuação das Nações Unidas em matéria de paz e segurança internacionais a ideia de segurança humana. O conceito de segurança humana não foi apenas um conceito que ficou restrito ao mundo académico. Teve implicações práticas na política externa de certos Estados e na atividade de algumas Organizações Internacionais e mesmo em políticas concretas, como sejam a proibição de utilização de minas antipessoais, a tentativa de controlo de armas ligeiras, a intervenção internacional por causas humanitárias e a responsabilidade de reconstruir pós-conflitos (Vidales, 2008, p. 5).

No entanto, o conceito foi definido e difundido no Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD – 1994), através do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano. Foi a partir deste momento que o conceito acolheu a atenção dos académicos (Armiño, 2000). Para Bacelar Gouveia a segurança humana tem como características a universalidade, a interdependência (ações globais ou regionais contra a segurança humana têm implicações em termos globais), a prevenção e a humanidade, porque é um desígnio em prol do ser humano (Gouveia, 2013, p. 17). Sobre a origem do conceito de segurança humana ler (Tigerstrom, 2006).

[11] Mesmo nas ordens internas há uma reflexividade da vida moderna que consiste no facto de as práticas sociais serem constantemente examinadas. As atividades estaduais são permanentemente avaliadas pelos povos (Giddens, 1995, p. 31). Sobre a necessidade de proteger as pessoas vulneráveis consultar o Relatório da Comissão de Segurança Humana das Nações Unidas. Documento disponível em http://reliefweb.

Incontrolável na análise foi a queda do muro de Berlim[12], em 1989 que alterou o *status quo* internacional. Em paralelo os conflitos da década de 90[13] (Iraque –Kuwait (1991), Somália (1992), Bósnia[14] (1992), Libéria (1993) (inequivocamente humanitária), Ruanda (1994), Haiti (1993), Kosovo (1999) e Timor-Leste (1999), entre outros, evidenciaram vulnerabilidades nas NU[15] (Duroselle & Kaspi, 2009, p. 547).

As violações dos direitos humanos na República Democrática do Congo, na Costa do Marfim ou em Myanmar[16] são outros exemplos recentes de inação das Nações Unidas, perante violações aos direitos humanos (Goldsmith, 2006, p. 24). Nestes casos, o Conselho de Segurança nem se dignou a afirmar que as violações cometidas eram uma ameaça à paz e segurança internacionais (Cfr. Artigo 39.º da Carta das Nações Unidas).

---

int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353--chs-security-may03.pdf [consultado em 15 de fevereiro de 2014] (United Nations Commission on Human Security, 2003). Por exemplo o caso dos Refugiados que tem merecido especial atenção do Conselho de Segurança, pela proliferação de Resoluções: a número 688 sobre o Curdistão (5 de abril de 1991); a 752 sobre a Bósnia-Herzegovina (15 de Maio de 1992); a 918 (17 de Maio de 1994) e a 925 (8 de Junho de 1994) e a 929 (24 de Junho de 1994), todas sobre o Ruanda. Com a finalidade de proteger as gentes vulneráveis foram criadas "save haven" protegidas pela comunidade internacional: Resolução do Conselho de Segurança 819 (16 de Abril de 1993), para declarar Srebenica e arredores zona segura e a Resolução 824 (6 de Maio de 1993) que tornou Sarajevo, Bihac, Tuzla, Zepa, e Gotazde, zonas seguras. Da mesma forma se procedeu em relação ao Ruanda.

[12] Sobre a Guerra Fria consultar (Ribeiro, 2008, p. 160).

[13] Sobre o estudo dos conflitos antes e pós Guerra-Fria consultar (Bierrenback, 2011, pp. 65-84). Conjugar com a lista das operações de manutenção de paz – 1948 a 2013, das NU disponível em http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf [consultado em 21 de Fevereiro de 2014] (Nações Unidas, 2013).

[14] Para perceber os conflitos nas Balcãs ler (Pereira, 1995); (Alves, 2005); (Vasconcelos, Teixeira, & Meneses, 1999); (Bukinac, Alojz Jehart, & Ljubica Jelusic, 1997); (Dimas, 2006).

[15] As NU não fizeram nada para evitar: uma centena de conflitos; a morte de 20 milhões de pessoas; a deslocação forçada de outras 20 milhões; e a fuga de 17 milhões de refugiados (Duroselle & Kaspi, 2009, p. 547).

[16] Consultar sobre as violações dos Direitos Humanos na Birmânia consultar (International Human Rights Clinic. Harward Law School, 2009). Disponível em http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2013/02/Crimes-in-Burma.pdf [consultado em 7 de fevereiro de 2014].

O termo responsabilidade de proteger tem origem nos trabalhos de Francis Deng[17], quando desempenhou as funções de representante do Secretário-Geral das Nações Unidas para pessoas deslocadas (1994--2002) e depois as funções de Assessor Especial para a prevenção do genocídio (Bierrenback, 2011, p. 124).

Romualdo García e Eugenia Díaz sustentam a ideia que as situações de crimes contra a humanidade[18] devem ser incluídas no âmbito da responsabilidade de proteger e o recurso à força armada não carece, em exclusivo, da autorização do Conselho de Segurança, tal como foi defendido pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS). Sob estas circunstâncias se interveio militarmente no Kosovo[19] (1999) (Díaz, 2013, p. 62).

3. No roteiro da carta das Nações Unidas

> "*O mundo necessita hoje de parcerias que demonstrem respeito e equidade entre nações em toda a parte. Também precisamos de instituições internacionais que atendam, equitativamente, às carências das nações.*"
>
> Nelson Mandela. Mensagem de aceitação do doutoramento honoris causa, Michigan State University, 29 de abril de 2008 (Objectiva, 2013, p. 93).

O Direito Internacional, pós Carta das Nações Unidas, apresenta duas caraterísticas essenciais: por um lado, centra-se no monopólio da autorização do uso da força[20] pelo Conselho de Segurança das

---

[17] Ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros do Sudão. A primeira obra da sua autoria que fala da responsabilidade de proteger é "*Sovereignty as Responsability: conflict management in Africa*" (1996). Contribuiu ainda para o desenvolvimento do conceito Roberta Cohen (Bierrenback, 2011, p. 124).

[18] Consultar o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, em concreto artigos 5.º e 7.º. Disponível em https://dre.pt/pdfgratis/2002/01/015A00.pdf [consultado em 10 de fevereiro de 2014].

[19] Sobre a legitimidade da intervenção no Kosovo consultar (Gray, 2008, p. 39).

[20] Sobre o uso legítimo da força no último século, Eric Tardif considera que o respeito pelas regras estabelecidas é duvidoso (Tardif, 2011, p. 81). Sobre o debate

Nações Unidas, exceto nas situações tipificadas e por outro, numa proteção cada vez superior dos direitos humanos. A prática reiterada das intervenções das Nações Unidas na ordem interna dos Estados evidencia que a proteção dos direitos humanos tem tido primazia em relação ao "princípio de não intervenção[21]", positivado no artigo 2.º, n.º 7[22] da Carta (Díaz, 2013, p. 29).

Por razões de evidência racional[23], julgamos oportuno referenciar as disposições do artigo 2.º, n.º 7 da Carta e os textos do artigo 1.º, n.º 3[24] em conjugação com o preceituado no artigo 55.º, alínea c[25]) e artigo 56.º[26].

Desde 1960 que as Nações Unidas consideram o direito de autodeterminação dos povos e a proteção dos direitos humanos, assuntos que extravasam a jurisdição interna dos Estados. Estes devem assumir a responsabilidade primária de proteção de tais direitos e se necessário,

---

das intervenções humanitárias e respetiva legitimidade ler (Iglesias, 2011.)

[21] Hans Kelsen sobre o "princípio de não intervenção" referiu que o mesmo não se encontra taxativo na Carta das NU, mas subentende-se através do artigo 2.º, n. 7 (Odimba, 2012, p. 82).

[22] Artigo 2.º, n.º 7 – "Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as NU a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII". O estudo do estatuído indica que a intervenção militar ou de outra índole é possível, mesmo sem o consentimento do Estado intervindo.

[23] Visa a explicação e compreensão. Sobre a evidência empírica e a racional ler (Saraiva, 1972, p. 249).

[24] Artigo 1.º, n.º 3) – "*Os objetivos das Nações Unidas são: …3. Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião*"….

[25] Artigo 55.º, alínea c) – "*Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas promoverão: … al. c) O respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.*"

[26] Artigo 56.º – "*Para a realização dos objetivos enumerados no artigo 55.º, todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.*"

mas de forma subsidiária, deve intervir a Comunidade Internacional. É o entendimento de grande parte da jurisprudência e da doutrina (Arredondo, 2012).

A ilação imediata é a de que nenhum Estado pode invocar o "princípio da não intervenção" para impedir a atuação da comunidade internacional, quando a mesma é possível ao abrigo do capítulo VII[27]. Contudo, a análise histórica evidencia que na prática houve situações em que alguns países se "refugiaram" no texto da Carta, perpetuaram as violações aos direitos humanos e a Comunidade Internacional não interveio[28] (Díaz, 2013, p. 30).

As correntes doutrinárias divergem. Alguns autores e certos países advogam que a intervenção militar que vise salvar vidas humanas e proteger os direitos humanos não viola o "princípio da não intervenção". Arguem que a intervenção não é dirigida contra a integridade territorial ou independência do país onde se executam as violações e que por isso, não há violação do expresso no artigo 2.º, n.º 4 da Carta das NU. Contudo, outros patrocinam a ideia que a intervenção humanitária à luz da Carta não tem fundamento jurídico e apenas se comprometem a proceder de acordo com as normas jurídicas a que anuíram (Rezek, 2006, p. 1). De forma humilde pugnamos pela primeira ideia, por razões de moral social e justiça objetiva (dar aos outros o que por direito lhe pertence – **pleno exercício dos direitos humanos**).

As intervenções sob a responsabilidade de proteger podem ser encaradas como uma parte específica do Direito Internacional Humanitário[29], mas pelos crimes a que se referem verificamos que os

---

[27] Em complemento refere-se que de acordo com o Artigo 25.º da Carta das Nações Unidas os Estados Membros concordam em aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança.

[28] A título de exemplo indicamos o genocídio do Camboja que decorreu de 1975 a 1979. Houve assassinatos em massa liderados pelo regime Khemer vermelho, liderado por Pol Pot. Nos quatro anos de massacres estima-se que foram executados mais de 2 milhões de pessoas (Nações Unidas, 2010). Consultar o Tribunal apoiado pelas Nações Unidas para julgar os crimes cometidos (Nações Unidas, 2012).

[29] Direito Internacional Humanitária (DIH) – "*conjunto de normas que, procura limitar os efeitos de conflitos armados. Protege as pessoas que não participam ou que deixaram de participar nas hostilidades, e restringe os meios e métodos de combate. O Direito Internacional Humanitário é também designado por "Direito da Guerra" e*

mesmos podem ser executados em outros ambientes que não os de guerra. As intervenções devem ser legitimadas pelas NU, com principal esforço pelo Conselho de Segurança, que ao abrigo do Artigo 39.º da Carta deve qualificar os factos argumentativos como ameaça à paz, sem menosprezar o eventual papel da Assembleia-Geral.

Relevante é ainda a ideia que o artigo 24.º[30] confere ao Conselho de Segurança a "*responsabilidade principal de manter a paz e a seguridade internacional*". Sendo principal a responsabilidade, verifica-se que não é exclusiva, porque a Assembleia-Geral pode intervir.

Por fim, pelo capítulo VIII[31] da Carta reconhece-se a relevância das Organizações Regionais de segurança quanto a assuntos de paz e segurança internacionais, embora o recurso às medidas coercivas só ser possível com autorização do Conselho de Segurança, que pode surgir após as intervenções como aconteceu em 1992, com a ECOMOG na Libéria, em 1997 na Serra Leoa, ou em 1999 com a intervenção da NATO no Kosovo. Esta opção de atuação é útil, para as situações de inoperância do Conselho de Segurança pelo exercício do direito de veto[32] dos membros permanentes (Rocha, 2012, p. 3).

---

por "Direito dos Conflitos Armados" (Comité Internacional da Cruz Vermelha, 1998). Caracteriza-se sobretudo pelo reconhecimento genérico da vigência pela comunidade internacional. Da conjugação dos artigos 8.º, n. 1 com o 29.º, n.2, ambos da Constituição da República Portuguesa, os princípios integram o direito interno e os Tribunais nacionais podem aplicá-los. O conceito está conexo com conflitos armados, com as convenções de Genebra, crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra, incitamento à guerra, pessoas protegidas, recrutamento de mercenários e TPI (Prata, Veiga, & Vilalonga, 2008, p. 181). Sobre a relação entre o Estado e o Direito Internacional Público ler a teoria de *dédoublement fonctionnel* proposta por Georges Scelle (Augusto & Trindade, 2002, p. 397).

[30] Artigo 24.º, n.º 1 – *A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança haja em nome deles".*

[31] Consultar artigos 52.º, 53.º e 54.º, todos da Carta das Nações Unidas. Sobre o regionalismo politico e o artigo 52.º da Carta consultar (Quadros, 1993, p. 575).

[32] Sobre a responsabilidade de proteger e o direito de veto, ler (Inza, 2012). Nas situações em que o Conselho de Segurança não intervém pelo exercício do direito de veto dos membros permanentes pode ser evocada a Resolução da Assembleia-Geral n.º 377, de 3 de novembro de 1950 (A/RES/377 (V)). Esta Resolução retrata o

4. O percurso nomotético da responsabilidade de proteger

> "Os conflitos, desde a Síria até ao Sudão do Sul, passando pela República Centro-africana, são a triste evidencia do que pode acontecer quando os agressores se sentem livres de cometer abusos sem sofrer consequências[33]"
>
> Ban Ki-moon, declarações na sessão de alto nível do Conselho de Direitos Humanos, 7 de março de 2014 (Ki-moon, 2014).

O Relatório do Secretário-Geral, Kofi Annan, apresentado à Assembleia-Geral das NU em cumprimento da Resolução 53/35, intitulado "A queda de Srebrenica", divulgado em 15 de Novembro de 1999, salientou falhas graves ao nível institucional e da doutrina quanto ao uso da força, apelando à reflexão e análise do passado das

---

mecanismo encontrado pelo bloco ocidental para contornar o veto da URSS, quanto à intervenção na Coreia. A Resolução voltou a ser invocada na crise do Congo (1960). O mecanismo é conhecido internacionalmente por "*Uniting for Peace* – Unidos para a paz". Nas situações em que o Conselho de Segurança deixa de atuar por falta de unanimidade dos cinco membros permanentes, a Assembleia-Geral pode avaliar a situação em causa e fazer recomendações aos Estados-Membros para adotarem medidas coletivas (parte I, parágrafo 3.º). Disponível http://www.un.org/Depts/dhl/landmark/pdf/ares377s.pdf [consultado em 31 de março de 2014]. A Assembleia-Geral pode adotar medidas em caso de ameaça à paz, ruturas de paz ou atos de agressão, quando o Conselho de Segurança fique impedido de atuar devido ao voto negativo de um membro permanente. Na Resolução a Assembleia-Geral recomendou ações aos Estados-Membros para adotarem medidas coletivas que visem manter a paz e segurança internacionais (parágrafo 3.º da Resolução).

Em casos de necessidade a Assembleia-Geral pode reunir para sessões extraordinárias de emergência. Na história das NU salientam-se, nestes moldes, em que o Conselho de Segurança não atuou, as seguintes sessões: Hungria (1956); Suez (1956); Afeganistão (1980); Palestina (1980 e 1982); Namíbia (1981), os territórios árabes ocupados (1982); as medidas ilegais israelitas em Jerusalém Oriental ocupada e no resto do território Palestino ocupado (1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006 e 2009). Disponível em http://www.un.org/es/ga/president/68/pdf/presskit/backgrounder.pdf [consultado em 03 de março de 2014]. O veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança de 1945 a 1985 foi utilizado 279 vezes. Consultar (Gray, 2008, p. 255).

[33] "*Conflicts from Syria to South Sudan and the Central African Republic are sad testaments to what can happen when perpetrators feel free to abuse without consequences*." Disponível em http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=2151#Eng_text [consultado em 18 de março de 2014].

intervenções. O documento espelhou que a ambivalência era generalizada quanto ao uso da força e meios a empenhar (Nações Unidas, 1999, p. páragrafo 505).

Em complemento ao exposto, o Relatório da Comissão independente quanto à intervenção das NU no Ruanda (Nações Unidas, 1999), também conhecido por Relatório de Carlsson[34], de Dezembro de 1999, evidenciou erros cometidos pela Assembleia-Geral e Conselho de Segurança (Durall, 2011, p. 10).

No circunstancialismo, Kofi Annan lançou o desafio à Assembleia-Geral do Milénio (2000), para criar as condições necessárias que permitissem consolidar o conceito de responsabilidade de proteger. O Primeiro-Ministro do Canadá Jean Chrétien, em resposta, deu a conhecer a intenção de criar a ***International Commission on Intervention and State Sovereignty*** (ICISS)[35] (Bierrenback, 2011, p. 127).

No início dos trabalhos da ICISS, o ex-ministro dos Negócios Estrangeiros (assuntos exteriores) do Canadá, Lloyd Axworthy afirmou que o mandato tinha por finalidade promover um debate político alargado sobre a responsabilidade de proteger, para conciliar as noções de intervenção e soberania[36]. Do relatório verificamos que o enfoque passou a ser a responsabilidade de proteger e não o direito de intervir. Esta firme vontade foi expressa nas conclusões apresentadas no relatório[37] da Comissão (Bierrenback, 2011, p. 137).

---

[34] "*Os responsáveis das Nações Unidas por não terem impedido nem sustido o genocídio do Ruanda foram, em particular, o Secretário-Geral, a Assembleia-Geral, o Conselho de Segurança, a UNAMIR e o conjunto dos membros das Nações Unidas*" (Nações Unidas, 1999, p. 31).

[35] A ICISS teve como chefe executivo (presidente) Gareth Evans e foi financiada pelo governo do Canadá, com apoios do Reino Unido e Suíça. A comissão teve um prazo de um ano para concluir os trabalhos (de 2000 a 30 de setembro de 2001) e apresentar resultados, através de relatório na 56ª Sessão da Assembleia-Geral de 2001 (Bierrenback, 2011, p. 127). O relatório teve por finalidade constituir um guia de conduta para os Estados que intervêm em território de outros Estados para protegerem pessoas em risco (Coelho, 2009, p. 107).

[36] O conceito de soberania foi inicialmente entendido como politico e depois tornou-se jurídico. Significou durante muitos anos ausência de subordinação a qualquer poder. Esta ideia teve acolhimento no Império Romano e assim foi entendida por Rousseaux e Bodin (poder absoluto e ilimitado) (Odimba, 2012, p. 80). Na atualidade a soberania não é um poder inescrutável (Ferro, 2009).

[37] Disponível em www.iciss.gc.ca [consultado em 20 de Janeiro de 2014] (Internacional Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), 2001).

A ICISS abordou pontos relevantes para a consolidação, no que hoje se pensa ser um "quase" direito consuetudinário – responsabilidade de Proteger. Falamos em concreto:

- Da prevenção de conflitos;
- Da responsabilidade de reagir perante uma situação que exija a imperiosa necessidade de proteger os direitos humanos;
- Da responsabilidade de assumir a obrigação de reconstrução[38], pós intervenções;
- Da questão da autoridade das NU e o papel do Conselho de Segurança, bem como a respetiva componente operacional, ou seja, quem e como se deve realizar as intervenções militares (Díaz, 2013, p. 52);
- Da designação – responsabilidade de proteger. No documento, a ICISS considerou que as expressões "direito à intervenção humanitária" ou "direito a intervir" são próximas das entidades que têm a responsabilidade de intervir, sendo por isso desajustadas. Arguiu com três motivos: primeiro, as expressões centravam-se nas reivindicações, nos direitos e nas prerrogativas dos Estados participantes nas intervenções e não nas urgentes necessidades dos possíveis beneficiários da ação; segundo, eram expressões tradicionais, porque limitavam-se ao ato de intervenção e não falavam da prevenção ou de assistência depois das intervenções; e por fim, porque as ideias associadas às expressões levavam a crer que as intervenções estavam acima da soberania dos Estados, só por si.

Pelo exposto, a Comissão optou pela expressão "responsabilidade de proteger" que considerou mais próxima das pessoas que necessitavam de apoio, o que em si, é compreensível e justo (2001, p. vii).

[38] Por solicitação de Kofi Annan, em 2000, foi apresentado o Relatório *Brahimi* que teve por finalidade avaliar as causas dos insucessos das operações de paz das NU. No documento recomendou-se que as operações tivessem ações direcionadas para a consolidação da paz, nas quais a assistência ao desenvolvimento deveria ser parte integrante (Nações Unidas, 2000). Disponível em http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305 [consultado em 4 de março de 2014].

A alteração terminológica proposta incluiu uma nova perspetiva, na qual a responsabilidade de proteger implicava avaliar os problemas desde o ponto de vista dos que pedem ou necessitam de apoio e não daqueles que colocam a hipótese de intervir. O enfoque passou a ser o dever dos Estados de proteger as vítimas e em caso de necessidade o empenhamento da Comunidade Internacional, através das NU.

O Relatório da Comissão tentou reformular o debate entre os imperativos morais: a proteção de civis nos conflitos armados, pela intervenção humanitária e a preservação da Ordem Internacional e o princípio da soberania que rege a Comunidade Internacional (Vidales, 2008, p. 13).

Algumas conclusões e reflexões do relatório foram tidas em consideração nas práticas internacionais na década seguinte. Da análise do documento subentende-se que aos três elementos de um Estado soberano (povo, território e poder político) deve ser acrescentado o respeito pelos direitos fundamentais. É na senda destas orientações que foram balizadas algumas atuações das NU e de Organizações Regionais (Bierrenback, 2011, p. 130).

Apesar do assunto ter captado a atenção da Comunidade Internacional o "trilho" foi sinuoso, por falta de consenso internacional, e disso teve perceção o Secretário-Geral das NU, pelos conteúdos do Relatório do Milénio (2000) (Franceschet, 2010, p. 2).

A ideia foi assumida de modo paulatino na consciência da Comunidade Internacional e o conceito de responsabilidade de proteger passou a ser holístico, porque integrou a necessidade de prevenir[39], de intervir[40] (reagir), e de reconstruir[41] (Bierrenback, 2011, p. 130).

---

[39] É uma dimensão importante, porque evita a intervenção. Inclui medidas políticas sectoriais, como sejam o treino das Forças Armadas, das polícias, etc (Bierrenback, 2011, p. 130). No âmbito da intervenção e reconstrução o papel das polícias no auxílio ao TPI é crucial (Defense, 2005, p. 381)

[40] Apenas nas situações em que as necessidades humanas são evidentes. Sobre o conceito de necessidades básicas consultar (Armiño, 2000). A opção militar deve ser empregue em última instância (Bierrenback, 2011, p. 130).

[41] Segundo o Relatório da ICISS (2001) a obrigação de reconstruir implica uma vontade real de ajudar e consolidar uma paz duradoura e promover a governança e o desenvolvimento sustentado. O processo deve ser executado com a colaboração estreita das autoridades locais, para se restaurar a segurança e a ordem pública (Barrado, s.d, p. 17). Após as intervenções deve haver um compromisso internacional que possibilite

As reações de oposição ao preconizado pela ICISS foram muitas, sobretudo por alguns juristas que consideravam impossível a intervenção internacional sem a autorização do Conselho de Segurança das NU[42] (Díaz, 2013, p. 53).

Para a ICISS o recurso aos meios militares, para assegurar a responsabilidade de proteger, era uma evidência como último ratio (2001, p. 18). As intervenções militares para fins da responsabilidade de proteger eram legitimadas para retardar ou evitar a crise, desde que a situação fosse excecional e extraordinária e o dano humano iminente, irreparável e grave. Os quesitos fixados para satisfazer o empenhamento do vetor militar foram:

- Autoridade competente (unicamente através das Nações Unidas);
- Causa justa (o dano ser suficiente para justificar a intervenção militar[43]);
- Intenção correta (finalidade de retardar ou evitar o sofrimento humano. A intervenção com carácter coletivo e multilateral);
- Último recurso (respeito pelo "princípio de não intervenção" preconizado na Carta das NU e as exceções justificadas);
- Meios proporcionais (a intensidade e a duração restringidas ao mínimo necessário);
- Possibilidades razoáveis (medidas exequíveis para retardar ou evitar o sofrimento humano – ICISS) (2001, p. 36).

Do exposto constatamos que o enquadramento jurídico da autorização do uso da força, segundo a ICISS, está alinhado com o princípio

---

criar condições para uma paz duradoura e um desenvolvimento sustentável. Para assegurar o controlo da responsabilidade de reconstruir, a Comissão propôs a aplicação do capítulo XII – Regime de Tutela Internacional (Bierrenback, 2011, p. 132).

[42] No histórico das ações das Nações Unidas há casos, em que foram realizadas intervenções sem a autorização do Conselho (Díaz, 2013, p. 53).

[43] Os critérios para a ICISS são: iminente perda de um número elevado de vidas humanas com ou sem intenção de genocídio; ou probabilidade elevada de depuração étnica em grande escala, através do assassínio, terror, violações ou expulsão forçosa. É suficiente o preenchimento de um critério, para a causa ser justa (2001, p. 37) e (Bierrenback, 2011, p. 133).

orientador de "não intervenção", em referência ao ponto 7, artigo 2.º da Carta das NU[44].

A Comissão considerou que o Conselho de Segurança dispõe de poderes necessários para garantir a manutenção ou a restauração da paz e mesmo a salvaguarda da segurança internacional. Nos casos de emergência humanitária as NU não podem ficar estagnadas e a Assembleia-Geral deve pugnar pelas intervenções, nos termos do texto da Carta[45].

A outra novidade do relatório da ICISS foi a reconceptualização do conceito de soberania[46]. Para a Comissão o conceito de soberania engloba duas dimensões: a externa (em relação à Comunidade Internacional) e a interna (respeitante à própria população) (Odimba, 2012, p. 81). Os Estados em respeito ao conceito de soberania devem proteger na íntegra as populações. Esta abordagem de encarar a responsabilidade da proteção das populações na ordem interna como do âmbito da soberania nunca tinha sido exposta. É nestes moldes que o conceito clássico[47] de soberania absoluta perdeu argumentos existenciais (Vidales, 2008, p. 14).

---

[44] Artigo 2.º, n.º 7, da Carta das Nações Unidas – "*Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capitulo VII*".

[45] . Tal procedimento é possível pela invocação da Resolução n.º 377 – Nações Unidas para a Paz, de 3 de novembro de 1950, conforme já referido.

[46] Quanto à noção de soberania ler (Rezek, 2006, p. 224). Atualmente o conceito de soberania está dissociado da ideia absolutista pela perda de certos aspetos da personalidade internacional dos Estados, em prol da Comunidade Internacional. Deste modo se advoga por uma soberania relativa (desenvolvida pela escola espanhola de Direito Internacional e incluída em algumas monografias de conhecidos Jusnaturalistas – Michoud e Le Fur) (Odimba, 2012, p. 80). A alteração do conceito de soberania foi importante por três motivos: implica que os Estados sejam responsáveis de proteger os seus cidadãos; segundo, porque acarreta a responsabilidade dos Estados ao nível internacional, caso existam violações dos direitos humanos; terceiro, porque exige que os Estados sejam responsáveis dos seus atos prestando contas de ações ou omissões aos cidadãos (*accountability*) (Rey, 2012, p. 53).

[47] Sobre o conceito clássico de soberania ler (Mello, 2013). Boutros-Ghali, na qualidade de Secretário-Geral das NU, no documento intitulado "*Agenda para a Paz: diplomacia preventiva, imposição e manutenção da paz*", datado de 17 de junho

No fundo a Comissão definiu dois patamares de proteção das populações: o interno, de responsabilidade primária dos Estados e o internacional, a cargo subsidiário da Comunidade Internacional. Este último patamar de intervenção é um continuum que vai para além da intervenção militar e implica antes de tudo uma especial necessidade de prevenir.

O circunstancialismo pugnou por um modelo padronizado de intervenção das NU sob a responsabilidade de proteger. Julgou-se oportuno a necessidade de cumprir um ciclo contínuo materializado por prevenir-reagir-reconstruir. Nenhuma parte do ciclo se deve sobrepor, mas a prevenção evita a reação, sendo por isso crucial. As medidas a implantar passaram a ser encaradas como integradas (Vidales, 2008, p. 14).

Paralelamente a consciência mundial foi assimilando os ideais preconizados e o princípio da responsabilidade de proteger foi incluído na Carta constitutiva da União Africana[48] (11 de julho de 2000) (African Union, 2000).

Em 2001, os ataques das torres gémeas em Nova Iorque[49], pelas consequências dantescas e incontornáveis redirecionaram as preocupações da Comunidade Internacional para o terrorismo e a proliferação de armas de destruição massiva, relegando e prejudicando a consolidação do conceito da responsabilidade de proteger (Aravena, 2012, p. 21).

Posteriormente, o **Relatório do Grupo de Alto Nível sobre ameaças, desafios e mudança**[50] (**2 de Dezembro de 2004**) refere-se à teoria da responsabilidade de proteger e sensibilizou o mundo para o alargamento

---

de 1992, afirmou que "*o tempo da soberania absoluta e exclusiva passou*". Neste documento o Secretário-Geral falou da segurança humana. Disponível http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm [consultado 31 de março de 2014]. Em 2001, Kofi Annan sobre o Relatório da ICISS (página VII) veio a referir que se as intervenções humanitárias são consideradas um "assalto" à soberania dos Estados, como podem as Nações Unidas responder aos ataques como Srebtrenica ou Ruanda? (Rey, 2012, p. 52) (Allen, 2008, p. 7).

[48] Disponível em http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf [consultado em 10 de março de 2014].

[49] Sobre o assunto ler (Carr, 2007, p. 291).

[50] Consultar (Nações Unidas, 2004 a).

do conceito de ameaça[51] à segurança internacional (Nações Unidas, 2004 a, p. 2).

Em 2005, no **Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, intitulado "Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, liberdade e direitos humanos para todos**[52]**"** a assunção da responsabilidade de proteger foi encarada como uma possibilidade e advertiu-se para a necessidade de se atuar em consequência. Esta responsabilidade devia ser verdadeiramente efetiva para as vítimas de possíveis ou reais atrocidades e os governos agressores ou outros agentes tinham de prestar contas quer aos cidadãos, quer ao mundo das violações aos direitos humanos (Nações Unidas, 2005 b, p. 38).

O princípio da responsabilidade de proteger devia ser implantado com base numa ação coletiva contra os crimes de genocídio, crimes de guerra, de limpeza étnica e crimes contra a humanidade[53].

O documento reiterou a dupla obrigação (interna e internacional) da responsabilidade de proteger e espelhou a necessidade de aplicar medidas de carácter coercivas, conforme texto da Carta das NU (Nações Unidas, 2005 b, p. 38).

Na **reunião de Chefes de Estado e do Governo em 2005**[54], o conceito de responsabilidade de proteger foi formalmente reconhecido pela Comunidade Internacional, em concreto nos parágrafos 138 e 139[55] do relatório final (Nações Unidas, 2005, p. 33).

---

[51] Nestes moldes, foi qualificada como ameaça o evento que cause mortes em massa ou diminuição das condições de vida ou que coloque em risco a existência dos Estados. Segundo o documento, as ameaças podem ser agrupadas em seis categorias: económicas e sociais; conflitos intraestatais; violência interna nos Estados, incluindo colapso de estruturas internas; existência de armas nucleares, radiológicas, biológicas e químicas; terrorismo e crime organizado transnacional. Depois de caracterizado o ambiente operacional onde se poderia empenhar as NU pugnou-se pela implementação de ações de prevenção e medidas que tornassem a Organização mais eficaz e abordou-se a questão da segurança coletiva, no sentido de preparar os Estados mais fracos a lidar com as novas e tradicionais ameaças (Nações Unidas, 2004 a).

[52] Consultar (Nações Unidas, 2005a)).

[53] Consultar o Estatuto de Roma do TPI (Diário da República N.º 15, 2002).

[54] Resolução da Assembleia-Geral (A/RES/60/1), de 16 de setembro de 2005 Consultar (Nações Unidas, 2005).

[55] **Parágrafo 138**. Cada Estado é responsável de proteger a sua população do genocídio, dos crimes de guerra, das limpezas étnicas e dos crimes de lesa humanidade.

Insistiu-se na ideia da segurança coletiva como um objetivo a alcançar. Foi considerado que nenhum Estado conseguia só por si fazer face às ameaças transnacionais, sendo necessária a cooperação eficaz (Nações Unidas, 2005, p. 2).

Após estudo dos documentos estruturantes verificamos que não houve consenso nem sobre o trabalho da ICISS, nem sobre os conteúdos do Grupo de Alto Nível, nem do exposto no relatório do Secretário-Geral. Perdeu-se a oportunidade de apresentar indicações ou orientações que permitissem esclarecer e objetar as dúvidas sobre a aplicabilidade da responsabilidade de proteger. Permaneceram dúvidas quanto à legalidade das intervenções militares, com o argumento da responsabilidade de proteger. Mesmo os países que defendiam os ideais da responsabilidade de proteger qualificaram os argumentos que advogam pela legitimidade das intervenções unilaterais, um verdadeiro "*cavalo de Tróia*" (Bellamy, 2008, p. 617).

Esta responsabilidade exige a prevenção destes crimes, incluindo a incitação ao seu cometimento, mediante a adoção de medidas apropriadas e necessárias. Aceitamos esta responsabilidade e atuaremos em conformidade. A comunidade internacional deve, incentivar os Estados a exercer essa responsabilidade e ajudar as NU a estabelecer uma capacidade de alerta atempada." (tradução nossa) (Nações Unidas, 2005, p. 33).

Parágrafo 139. A comunidade internacional, através das NU, tem também, a responsabilidade de utilizar os meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos apropriados, em conformidade com os capítulos VI e VII da Carta, para ajudar a proteger as populações do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes de lesa humanidade. Neste contexto, estamos dispostos a adotar medidas coletivas, de forma oportuna e decisiva, através do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, incluindo os conteúdos do capítulo VII, em cada caso concreto e em colaboração com as organizações regionais relevantes quando se verifique que os meios pacíficos resultam inadequados e é evidente que as autoridades nacionais não protegem a população do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes de lesa humanidade. Destacamos a necessidade de que a Assembleia-Geral siga avaliando a responsabilidade de proteger nas populações de genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes de lesa humanidade, assim como suas consequências, tendo em conta os princípios da Carta e do Direito Internacional. Também teremos intenção de comprometermo-nos, quando seja necessário e apropriado, a ajudar os Estados a criar capacidade para proteger as populações do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes de lesa humanidade, e a prestar assistência aos que se encontrem em situação de tensão antes que comecem as crises e os conflitos (tradução nossa) (Nações Unidas, 2005, p. 33).

Alguns Estados Africanos consideraram a responsabilidade de proteger fundamental para tornar mais transparentes as decisões do Conselho de Segurança das NU, mas os Estados-Unidos, ao tempo, opuseram-se aos critérios debatidos, invocando limitações à liberdade de ação no mundo. Em complemento, a China, Rússia e Índia não concordaram com os pressupostos que legitimavam as intervenções, tendo por base a responsabilidade de proteger, alegando que o pretendido era contornar a decisão dos membros permanentes do Conselho.

A opção viável sobre a falta de consenso mundial foi decidir continuar a debater o assunto em reuniões futuras (Bellamy, 2008, p. 626).

Após a reunião mundial de Chefes de Estado e de Governo, realizada em 2005, houve um **conjunto de Resoluções** que evocaram o conceito de responsabilidade de proteger, de entre as quais:

- Resolução 1653[56], de 27 de janeiro de 2006, sobre região dos Grandes Lagos Africanos (Nações Unidas, 2006b);
- Resolução 1674[57], de 28 de abril de 2006, quanto à proteção de civis em conflitos armados (em especial parágrafo 4.º) (Nações Unidas, 2006);
- Resolução 1706[58], de 31 de agosto de 2006, sobre o empenhamento de militares no Sudão (em especial parágrafo 2.º) (Nações Unidas, 2006.a);
- Resolução 1755[59], de 30 de abril de 2007, referente à situação humanitária no Darfur (Nações Unidas, 2007);
- Resolução 1769[60], de 31 de julho de 2007, sobre envio de militares para o Darfur (Nações Unidas, 2007);

---

[56] Disponível em http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1653%20(2006) [consultado em 16 de março de 2014].

[57] Disponível em http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1674%20(2006) [consultado em 7 de fevereiro de 2014]. Em complemento consultar (Gray, 2008, p. 53)

[58] Disponível em http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1706%20(2006) [consultado em 7 de fevereiro de 2014].

[59] Disponível em http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1755%20(2007) [consultado em 24 de março de 2014].

[60] Disponível em http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1769%20(2007) [consultado em 24 de março de 2014].

– Resolução 1894[61], de 11 de novembro, sobre a proteção dos civis em conflitos armados (Nações Unidas, 2009);
– Resolução 1973[62], de 17 de março, sobre a Líbia que aborda a responsabilidade de proteger no preâmbulo (Nações Unidas, 2011).

Já em 2007, o **Tribunal Internacional de Justiça** mencionou a responsabilidade de proteger no caso *res judicata* da Servia versus Bósnia-Herzegovina. Foram imputadas à Servia acusações de genocídio[63] (International Court of Justice, 2007).

Em 2008, o atual Secretário-Geral das NU, Ban Ki-moon insistiu no avigoramento do conceito. No ano seguinte, divulgou um texto para a implementação da responsabilidade de proteger. No documento[64] abordou o alerta atempado, delineou orientações e fixou os três pilares da responsabilidade de proteger: primeiro: responsabilidade primária dos Estados em proteger as populações; segundo: assistência internacional e geração de capacidades, onde a comunidade internacional se compromete em ajudar os Estados a cumprirem as obrigações; terceiro: resposta oportuna e decisiva, onde a comunidade internacional assume a responsabilidade de proteger (Ban Ki-moon, 2009, p. 9).

No Relatório de Ki-moon intitulado "como fazer efetiva a responsabilidade de proteger" assumiu-se a responsabilidade de prevenção e proteção de todos os Estados Membros das NU, Organizações Regionais e Sub-Regionais e associados da sociedade civil. Foi referido que competia à Assembleia-Geral delinear a estratégia para colocar em prática a responsabilidade de proteger (Ban Ki-moon, 2009, p. 32).

---

[61] Disponível em http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1894%20(2009) [consultado em 7 de fevereiro de 2014].

[62] Disponível em http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011) [consultado em 7 de fevereiro de 2014]. Sobre reflexões acerca da Resolução 1973 de 2011 e da concretização da teoria da responsabilidade de proteger ler (Pires, 2013).

[63] Disponível em http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/sum_2003-2007.pdf [consultado em 10 de março de 2014].

[64] Referência das Nações Unidas – A/63/677.

Posteriormente, em Agosto do mesmo ano, na **64ª Sessão da Assembleia-Geral** realizaram-se reuniões plenárias sobre a responsabilidade de proteger. Das noventa e quatro intervenções a maioria defendeu o uso da força, apenas nos moldes do preconizado no texto da Carta das NU. Tal resultado, levou o presidente da Assembleia-Geral – Abdussalam Treki (Líbio) a afirmar que, deste modo, tornava-se impossível fazer efetiva a responsabilidade de proteger ou invocar o conceito no Direito Internacional (Bierrenback, 2011, p. 156).

Em 2011 o Conselho de Segurança autorizou a intervenção militar na **Líbia** sem ocupação terrestre**,** pela Resolução 1973[65] (17 de março de 2011),onde no preâmbulo[66] se fez menção ao conceito. A autorização para o uso da força, apenas com ataques aéreos, potenciou no território o número de vítimas, porque a intervenção multinacional privilegiou os rebeldes e as consequências foram nefastas[67]. Em 12 de julho do mesmo ano, a Assembleia-Geral potenciou um diálogo interativo com as Organizações Regionais e Sub-Regionais para tornar efetiva a responsabilidade de proteger[68] (Naciones Unidas, 2011).

Nos moldes indicados a atuação da comunidade internacional na Líbia, na opinião de Cornelio Sommaruga, ex-presidente do Comité Internacional da Cruz Vermelha (1987 e 1999), colocou em causa o conceito de responsabilidade de proteger, que em sua opinião "morreu" (Díaz R. B.-J., 2013, p. 65). Já Marie-José Domestici-Met considera que nem tudo foi negativo na intervenção (Domestici-Met, 2011).

---

[65] Disponível em http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011) [consultado em 8 de fevereiro de 2014].

[66] Para perceber os contornos da intervenção militar na Líbia em 2011, consultar Bruno Pommier (2011); Romualdo Bermejo-García (2011, pp. 9-15); Cesário Gutiérres-Espada, sobre os principais conteúdos da Resolução 1973 (2011, pp. 57-75); Eugenia Lopéz-Jacoiste Díaz sobre a crise em si (2011, pp. 109-152); Carlos Echeverría Jesús sobre as revoltas, guerra civil tribal e intervenção militar estrangeira (2011, pp. 185-201); e (Pires, 2013).

[67] Num briefing do Pentágono americano os EUA assumiram a responsabilidade de proteger os civis, enquanto a NATO não assumisse tal tarefa http://www.stratfor.com/situation-report/libya-us-responsible-civilians-protection-until-nato-ready [consultado em 10 de março de 2014] (Stratfor Global Intelligence, 2011).

[68] Completar com as declarações de Edward Luck (assessor especial sobre a responsabilidade de proteger). Disponível em http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/EL%20GA%20remarks%202011.pdf [consultado em 31 de março de 2014].

Já no caso **da Síria**[69] as severas e permanentes violações cometidas aos direitos humanos foram perpetradas de ambos os lados: pelas forças de Bashar Al-Assad e pelos opositores rebeldes[70]. As violações atingiram tais proporções que o Presidente do Conselho de Segurança intimou, através de declaração[71], o regime sírio a respeitar os direitos humanos[72] e a facilitar a ajuda humanitária, em cumprimento do Direito Internacional. Apesar da declaração ser realizada em moldes que não colocaram em causa a soberania, a integridade territorial ou a independência, não deixa de ser estranho que não se tenha feito referências à responsabilidade de proteger (Díaz R. B.-J., 2013, p. 68).

Em 18 de agosto de 2011, a Alta Comissária das NU para os direitos humanos, no Relatório[73] sobre a Síria relembrou que em 2005, os Estados acordaram assumir a responsabilidade de proteger as populações. Por estes motivos informou a Síria que caso continuasse a demonstrar que não consegue proteger a população estava a solicitar a intervenção da Comunidade Internacional, de forma rápida e decisiva (Nações Unidas, 2011 d).

Em 2012[74] o Secretário-Geral Ban Ki-moon apresentou na Assembleia-Geral um relatório sobre a responsabilidade de proteger: resposta oportuna e decisiva.

---

[69] Sobre a situação atual e geopolítica da Síria consultar http://www.stratfor.com/weekly/geopolitics-syrian-civil-war [consultado em 4 de março de 2014] (Bhalla, 2014)

[70] Para perceber a história da crise na Síria e intervenção dos principais atores, bem como as projeções politicas ler Carlos Ruiz Miguel (2011, pp. 243-268). Disponível em http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/34883/1/Ruis%20Miguel%202011.pdf [consultado em 10 de fevereiro de 2014].

[71] 3 de agosto de 2011.

[72] Na Declaração (S/PRST/2011/16) pode ler-se "*El Consejo de Seguridad pide a las autoridades sirias que respeten plenamente los derechos humanos y cumplan sus obligaciones con arreglo al derecho internacional aplicable. Los responsables de la violencia deben rendir cuentas de sus actos*"…." *El Consejo de Seguridad pide a las autoridades sirias que alivien la situación humanitaria en las zonas de crisis poniendo fin al uso de la fuerza contra las ciudades afectadas…"* (Nações Unidaas, 2011 c). Disponível em http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/prst/2011/16 [consultado em 9 de fevereiro de 2014].

[73] Disponível http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/159/68/PDF/G1115968.pdf?OpenElement [consultado em 9 de fevereiro de 2014].

[74] 5 de Setembro.

A **22 de Fevereiro de 2014**, o Conselho de Segurança aprovou por unanimidade a Resolução 2139[75] para potenciar a assistência humanitária na Síria. O Secretário-Geral das NU, Ban Ki-moon referiu na reunião do Conselho que a assistência humanitária não é para negociar, porque é algo que é permitido pelo Direito Internacional (Nações Unidas, 2014).

De forma geral, para além da União Africana, a União Europeia, o Canadá, a Austrália e os Estados Unidos[76] acabaram por anuir ao conceito, que no fundo representa uma nova modalidade de intervenção humanitária integrada sobre determinado tipo de crimes.

5. Notas conclusivas

A responsabilidade de proteger, tal qual exposta, é um desafio para os pensadores e atores da política externa, porque concretiza-se numa fronteira perene entre Direito Internacional Público e Direito Interno; entre Direito Legítimo e Abuso de Poder; entre o Direito e a Moral; entre o Direito Natural e o Direito Positivado.

O assunto faz parte do atual regime global dos Direitos do Homem e integra a normatividade emergente do Direito Internacional e denota "alguma" convicção de obrigatoriedade na prática internacional, sem consenso universal.

O conceito afirma-se limitado ao ser restringido aos crimes de genocídio, de limpeza étnica, de guerra e aos contra a humanidade, que são julgados no TPI.

Não apresenta grandes diferenças em relação ao Direito Internacional Humanitário, pelos fundamentos, pelas fontes, pela hermenêutica dos

---

[75] Contudo, esta Resolução não é vinculativa, nem tem sanções automáticas. A Rússia depois de ter ameaçado com um veto, acabou por subscrever o texto apresentado pela Austrália, por Luxemburgo e pela Jordânia, e apoiado pelo Reino Unido, pelos Estados Unidos e pela França. Sobre as intervenções, Eve Massingham conclui que apenas quando os interesses próprios estão em causa é que na maioria das situações existe a proteção das populações vulneráveis (2009, p. 831).

[76] Susan Rice afirmou que a responsabilidade de proteger representa um importante passo para salvar vidas e pessoas em perigo (Leone, 2010, p. 94).

textos espartilhados, pelos princípios de direito natural, pela necessária intervenção da Comunidade Internacional e salvaguarda de um valor axiológico – SER HUMANO.

Emergiu como cosmologia racional dos problemas suscitados na década de 90 e pela realidade de um mundo global, com a crença no poder da consciência humana.

A ideia como conceito de inovação teórica foi apresentada por Francis Deng (1996), enquanto alto funcionário das NU.

Nos trabalhos desenvolvidos pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (2000), a desafio das NU, o conceito procurou harmonizar os eventuais conflitos de interesses entre soberania e proteção dos direitos humanos e simultaneamente propor uma resposta internacional às gestões de intervenção humanitária, através da anuência do Conselho de Segurança.

O conceito constituiu-se como uma inovação ao incitar a reflexão sobre os conteúdos de alguns conceitos e princípios do Direito Internacional, como sejam os conceitos de soberania e consequente responsabilidade dos Estados e a consideração pelo "princípio de não intervenção" positivado na Carta das NU.

Pelo teor dos ideais defendidos, passou a alegar-se a responsabilidade primária dos Estados em proteger os cidadãos e, em caso de impossibilidade ou falta de vontade, a responsabilidade secundária de o assegurar pela Comunidade Internacional. A observância *stricto sensu* do conceito de soberania absoluta declinou. Para tal, foram aduzidos motivos de moral e necessidade imperiosa no domínio do *jus cogens*.

O conceito como foi concebido tornou-se holístico ao prever um modelo integrado de intervenção internacional que agrupa a prevenção, a intervenção e a reconstrução. Foi prescrito em 2000 na Carta constituinte da União Africana e comummente aceite na reunião mundial dos Chefes de Estado e dos Governos em 2005 (parágrafos 138 e 139). Várias Resoluções do Conselho de Segurança lhe fazem referência e foi considerado pelo Tribunal Penal Internacional no caso *res judicata* da Servia versus Bósnia-Herzegovina.

Apesar dos efeitos deletérios na consolidação do conceito, quer dos ataques terroristas em 2001, nos Estados Unidos da América (EUA), quer no modo como se fez a intervenção internacional na Líbia em

2011, a consciência jurídica mundial, após mais de uma década de evolução doutrinal, aponta na direção de consagração de obrigações *erga omnes* em função do propósito da responsabilidade de proteger.

O percurso nomotético foi "sinuoso" e a falta de consenso mundial sobre o assunto impede a qualificação como verdadeiro direito universal da humanidade. Conquanto, apoiamos os que consideram a responsabilidade de proteger como um tema que extravasa a jurisdição interna dos Estados, quando necessário.

Ki-moon considera como pilares do conceito a responsabilidade primária dos Estados em proteger as populações; a assistência internacional se essencial; e a resposta oportuna e decisiva da Comunidade Internacional.

Em traços gerais, o conceito é aceite na União Europeia, no Canadá, nos EUA e Austrália, para além da União Africana. Em razão dos ideais expostos apadrinhamos duas ideias:

A responsabilidade de proteger é um postulado e "quase" um conceito de opinio juris (convicção da obrigatoriedade jurídica de uma prática (elemento subjetivo do costume);

O regime jurídico internacional visa impedir que aos agentes dos crimes referidos não se aplique quaisquer *statutes of limitations*, porque os factos ilícitos estão no domínio do *jus cogens*, e impõem obrigações *erga omnes* à Comunidade Internacional na proteção do Homem.

Assim concluímos que o conceito tem mérito ao tentar ajustar os mecanismos das NU às demandas do mundo, por atualizar conceitos e apelar pela segurança coletiva e cooperação, como responsabilidades coletivas.

BIBLIOGRAFIA

African Union. (11 de julho de 2000). *The constitutive Act of the African Union.* Obtido em 10 de março de 2014, de African Union: http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf

Allen, A. J. (2008). *Introducción a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.*

Alves, J. H. (2005). *Os Estados originários da Ex-Jugoslávia. Cenários de evolução. Curso Superior de Comando e Direção*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Aravena, F. R. (2012). Seguridad Internacional, el espacio y posición de América Latina. In I. E. Estratégicos, *Los Desafíos de la Seguridad en Iberoamérica* (pp. 21-82). Madrid: Impreta Ministerio de Defensa.

Armiño, K. P. (2000). *Diccionário de Acción Humanitária y Cooperación al Desarrollo*. Obtido em 15 de Fevereiro de 2014, de Universidad País Basco. Hegoa, instituto sobre Desarrollo e Cooperación: http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/154

Arredondo, R. (2012). Intervención humanitaria y Responsabilidad de Proteger ¿Hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos? In U. Chile, *Revista de Ciencia Politica* (p. 384). Buenos Aires: Universidad Chile.

Augusto, A., & Trindade, C. (2002). *O Direito Internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Inovar.

Ban Ki-moon. (12 de janeiro de 2009). *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. A/63/677*. Obtido em 4 de março de 2014, de Nações Unidas: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/63/677

Baptista, P. L. (2004). A evolução e os desafios atuais do Direito Internacional Humanitário. In R. Militar, *Revista Militar. N. 2431/2432*. Lisboa: Revista Militar.

Barrado, C. M. (s.d). *La responsabilidade de proteger en el Derecho Internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. www.reei.org.

Bellamy, A. J. (2008). The responsibility to protect and the problem of military intervention. In T. R. Affairs, *International Affairs. Volume 84*. (pp. 615-639). London: Blackwell Publishing. Disponível em http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/International%20Affairs/2008/84_4bellamy.pdf [Consultado em 05 de Fevereiro de 2014].

Bermejo-García, R. (2011). La protección de la población civil en Líbia como coartada para derrocar un govierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger. In U. d. Navarra, *Anuario Español de Derecho Internacional. Vol. XXVII* (pp. 9-15). Navarra: Univervidad de Navarra.

Bhalla, R. (2014). *The geopolitics of the Syria civil war*. Obtido em 10 de março de 2014, de Stratfor global intelligence: http://www.stratfor.com/weekly/geopolitics-syrian-civil-war

Bierrenback, A. M. (2011). *Conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional*. Brasilia: FUNAG.

Boutros-Ghali, B. (17 de june de 1992). *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Obtido em 06 de abril de 2014, de United Nations: http://www.un.org/en/sc/repertoire/89-92/Chapter%208/GENERAL%20ISSUES/Item%2029_Agenda%20for%20peace_.pdf

Bukinac, Z., Alojz Jehart, M., & Ljubica Jelusic, P. (1997). *Stability and security of Eastern and Southeastern Europe. Ministy of Defense. Center for Strategic Studies*. Ljubljana: Ministry of Defense.

Buzan, B. (2009 (1ª ed. 1983)). *People, States and Fear. An agenda for internacionational security studies in the post-cold war era*. New York: ECPR Press.

Carr, M. (2007). *The infernal machine*. New York: The New Press.

Coelho, T. L. (2009). Responsabilidade de Proteger. In I. d. Nacional, *Nunca de Antes* (pp. 107-110). Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

Comité Internacional da Cruz Vermelha. (31 de janeiro de 1998). *Recursos*. Obtido em 8 de abril de 2014, de O que é o Direito Internacional Humanitário?: http://www.cicr.org/por/resources/documents/misc/5tndf7.htm

Comité Internacional da Cruz Vermelha. (1 de Novembro de 2013). *Direito Internacional Humanitário*. Obtido em 25 de abril de 2014, de COmitéInternacional da Cruz Vermelha: http://www.icrc.org/por/war-and-law/

Defense, U. M. (2005). *The manual of the Law of Armed Conflict*. Oxford.

Diário da República N.º 15. (18 de Janeiro de 2002). *Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Decreto do Presidente da República n.º 2/2002*. Obtido em 14 de março de 2014, de Diário da República: http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/TPI/Estatuto_Tribunal_Penal_Internacional.htm

Díaz, E. L.-J. (2011). La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger. In U. d. Navarra, *Anuario Español de Derecho Internacional. Vol. XXVII*. (pp. 109-152). Navarra: Universidad de Navarra.

Díaz, R. B.-J. (2013). De la Intervención por causas humanitárias a la responsabilidad de proteger, fundamentos, similitudes y diferencias. In I. E. Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia. N.º 160*. (pp. 17-76). Madrid: Ministerio de la Defensa.

Dimas, A. F. (2006). *Os nacionalismos nos Balcãs, como factor de instabilidade na europa. 2º Curso Geral Naval de Guerra*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Domestici-Met, M.-J. (2011). *Protecting in Libya os the international community. Pages 861-889*. Obtido em 9 de Fevereiro de 2014, de goettingen Journal of International Law: http://www.gojil.eu/issues/33/33_article_domestici-met.pdf

Durall, J. G. (2011). *20 años de operaciones de paz de las Naciones Unidas como instrumento de protección humanitaria. Documento n.º 86*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Duroselle, –j.-B., & Kaspi, A. (2009). *Relações Internacionais de 1945 aos nossos dias*. Lisboa: Edições Texto & Grafia.

Ferro, M. (2009). *A responsabilidade de proteger-contributos para um debate*. Lisboa: Jornal de Defesa.

Franceschet, A. (2010). Kant, International Law, and the Problem of Humanitarian Intervention. *Journal of International Political Theory*, 1-22.

Franck, T. M. (2002). *Recourse to Force*. New York: New York University School of Law.

Franco, J. M., & Martins, H. A. (1988). *Dicionário de conceitos jurídicos e princípios jurídicos*. Coimbra: Almedina.

Giddens, A. (1995). *As consequeênciasd da modernidade*. Oeiras: Celta Editora.

Goldsmith, A. (2006). Policing after conflict: peace-building and the responsability to protect. In U. Dolgopol, & J. Gardan, *The Callenge of conflict* (pp. 21-48). Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Gouveia, J. B. (2013). *Direito Internacional da Segurança*. Coimbra: Almedina.

Gouveia, J. B. (2013). *Manual de Direito Internacional Público. 4ª ed.* Coimbra: Almedina.

Gray, C. (2008). *International Law and the use of force*. Oxford : Oxford University Press.

Gutiérrez-Espada, C. (2011). Sobre el "Núcleo Duro" de la Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica. In U. d. Navarra, *Anuario Español de Derecho Internacional. Vol. XXVII* (pp. 57-75). Navarra: Universidad de Navarra.

Henchaerts, J.-M., & Doswald-Beck, L. (2007). *El derecho internacional humanitário consutudinario*. Buenos Aires.Argentina: CICV e Cambridge University Press.

Iglesias, M. Á. (2011.). Intervención. Nº 843. junho. In E. Español, *Revista Ejército* (pp. 6-12). Madrid: Ejército Español.

Internacional Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). (Dezembro de 2001). *The responsability to protect*. Obtido em 03 de Fevereiro de 2014, de http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf

International Court of Justice. (26 de fevereiro de 2007). *Reports of Judgments, Advisory opinions and orders*. Obtido em 10 de março de 2014, de Case concerning applications of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Bosnia and Herzegovina versus Serbia and Montenegro: http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/sum_2003-2007.pdf

International Human Rights Clinic. Harward Law School. (Mayo de 2009). *Crimes in Burma*. Obtido em 07 de Fevereiro de 2014, de Human Rights Program: http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2013/02/Crimes-in-Burma.pdf

Inza, B. P. (2012). *La responsabilidad de proteger y el derecho de veto*. Madrid: Instituo Español de Estudios Estratégicos.

Jesús, C. E. (2011). Revueltas, guerra civil tribal e intervención militar extranjera en Libia. In U. d. Navarra, *Anuario Español de Derecho Internacional. Vol. XXVII*. (pp. 185-201). Navarra: Universidad de Navarra.

Kant, I. (s.d.). *Perpetual Peace: a philosophical sketch*. Obtido em 25 de abril de 2014, de https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kant/kant1.htm

Ki-moon, B. (2014). Remarks at High-Level Segment of Human Rights Council. Genebre. 3 de march. *Ban Ki-moon's speeches* (pp. 1-3). Genebra. Switzerland: UN News Centre.

Leone, J. (2010). Post-Sovereign security and the absence of the political.www.peacestudiesjournal.org.uk. *Journal os Peace, conflict and development*, 87-109.

Massingham, E. (Dezembro de 2009). *International Review of Red Cross. Volume 91. Number 876*. Obtido em 16 de Fevereiro de 2014, de Red Cross.

Mello, J. A. (2013). *A soberania e a responsabilidade de proteger*. Rio Grande do Sul: Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Miranda, J. (2012). *Curso de Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina.

Naciones Unidas. (28 de junio de 2011). *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilida de proteger*.

Obtido em 31 de marzo de 2014, de Asamblea General: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/65/877

Nações Unidas. (19 de deciembre de 1991). *Strengthening of the coordination of humanitarien emergency assistance of United Nations*. Obtido em 3 de março de 2014, de General Assembly: http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm

Nações Unidas. (17 de June de 1992). *An agenda for peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking anda Peace Keeping. Secretary-General*. Obtido em 3 de Março de 2014, de Nações Unidas: http://www.un-documents.net/a47-277.htm

Nações Unidas. (15 de Dezembro de 1999). *Informe de la Comisión Independente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocídio de 1994 en Ruanda*. Obtido em 01 de Fevereiro de 2014, de Nações Unidas: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/1999/1257

Nações Unidas. (19 de Noviembre de 1999). *La Caída de Srebrenica*. Obtido em 04 de Fevereiro de 2014, de Documentos oficiales de las Naciones Unidas. A/54/55 de la Asambela General: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/54/549

Nações Unidas. (21 de agosto de 2000). *Report of the Panel on UN Peace Operations. Documento A/55/305-s/2000/809*. Obtido em 22 de Fevereiro de 2014, de http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305

Nações Unidas. (2 de dezembro de 2004 a). *Informe del seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. A/59/565*. Obtido em 4 de Março de 2014, de Assembleia-Geral das Nações Unidas: http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf

Nações Unidas. (2 de Dezembro de 2004). *Seguimiento de los resultados de la cumbre del Milénio. A/59/565*. Obtido em 05 de Fevereiro de 2014, de Asamblea General: http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf

Nações Unidas. (21 de março de 2005 b). *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. A/59/2005*. Obtido em 4 de março de 2014, de Asemblea General: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/81/PDF/N0527081.pdf?OpenElement

Nações Unidas. (24 de Outubro de 2005). *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. A/RES/60/1*. Obtido em 05 de Fevereiro de 2014, de

Asamblea General: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement

Nações Unidas. (21 de Março de 2005a)). *Informe del Secretario General: "Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, libertad y derechos huanos para todos". A/59/2005*. Obtido em 05 de Fevereiro de 2014, de Asamblea General: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/81/PDF/N0527081.pdf?OpenElement

Nações Unidas. (28 de Abril de 2006). *Protección de los civiles en los conflictos armados. (S/RES/1674)*. Obtido em 07 de Fevereiro de 2014, de Consejo de Seguridad: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1674%20(2006)

Nações Unidas. (31 de Agosto de 2006.a). *Informe del Secretário General sobre Sudon. (S/RES/1706)*. Obtido em 07 de Fevereiro de 2014, de Consejo de Seguridad : http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1706%20(2006)

Nações Unidas. (27 de janeiro de 2006b). *La situación en la región de los Grandes Lagos – Africa*. Obtido em 24 de março de 2014, de Consejo de Seguridad: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1653%20(2006)

Nações Unidas. (30 de abril de 2007). *Informes del Secretario General sobre el Sudán (S/RES/1755)*. Obtido em 24 de março de 2014, de Consejo de Seguridad: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1755%20(2007)

Nações Unidas. (31 de julho de 2007). *Informes del Secretario General solbr el Sudán (S/RES/1769)*. Obtido em 24 de março de 2014, de Consejo de Seguridad: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1769%20(2007)

Nações Unidas. (11 de Novembro de 2009). *Proteción de los Civiles en los conflictos armados. (S/RES/1973)*. Obtido em 7 de Fevereiro de 2014, de Consejo de Seguridad: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1894%20(2009)

Nações Unidas. (Julho de 2010). *Prevention of genocide*. Obtido em 14 de Janeiro de 2014, de United Nations: http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/pdf/osapg_booklet_eng.pdf

Nações Unidas. (15 de setembro de 2011 d). *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights*

in the Syrian Arab Republic. (A/HRC/18/53). Obtido em 9 de fevereiro de 2014, de General Assembley: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/159/68/PDF/G1115968.pdf?OpenElement

Nações Unidas. (17 de Março de 2011). *La situación en Libia. (S/RES/1973)*. Obtido em 7 de Fevereiro de 2014, de Consejo de Seguridad: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011)

Nações Unidas. (12 de setembro de 2012). *Tribunal apoiado pela ONU para julgar genocídio no Camboja divulga mais de 1.700 documentos*. Obtido em 19 de Março de 2014, de ONUBR: http://www.onu.org.br/tribunal-apoiado-pela-onu-para-julgar-genocidio-no-camboja-divulga-mais-de-1-700-documentos/

Nações Unidas. (Dezembro de 2013). *Lista das Operações de Manutenção de Paz – 1948-2013*. Obtido em 21 de Fevereiro de 2014, de Naciones Unidas: http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf

Nils Petter Gleditsch, P. W. (2002). Armed Conflict 1946-2001. *Journal of Peace Research*, 615-637.

Objectiva. (2013). *Nelson Mandela. Um retrato em palavras e imagens*. Carnaxide: Editora Objectiva.

Odimba, J. C. (2012). Pros y contras de la intervención humanitaria en el siglo XXI. In U. M. Hidalgo, *Revista Prolegómenos – Derechos y Valores. Vol. XV* (pp. 79-93). San Nicolás de Hidalgo: Universidad Michoacana.

Oliveira, F. (1996). *Latim para Juristas* (4ª ed. ed.). Lisboa: Ediçoes Cosmos.

Pereira, C. S. (1995). *Da Jugoslávia à Jugoslávia. Os Balcãs e a nova ordem europeia*. Lisboa: Edições Cotovia.

Pires, N. M. (2013). Breves considerações acerca da Resolução 1973 (2011) e da concretização da responsabilidade de proteger (R2P).N.º 2. Vol. I. In I. d. Militares, *Revista de Ciências Militares* (pp. 123-137). Lisboa: IESM.

Pommier, B. (Dezembto de 2011). *The use of ofrce to protect civilians and humanitarian actions: the case os Libya and beyond*. Obtido em 9 de Fevereiro de 2014, de Internacional Review of the Red Cross. Vol. 93. Number 884: http://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2011/irrc-884-pommier.pdf

Prata, A., Veiga, C., & Vilalonga, J. M. (2008). *Diccionário Jurídico*. Coimbra: Coimbra Editora.

Quadros, A. G. (1993). *Manual de Direito Internacional Público. 3 ed*. Coimbra: Almedina.

Rey, M. J. (2012). Intervención humanitaria: soberanía vs. defensa de los derechos humanos, a la luz de la responsabilidad de proteger. In D. d. Politicas, *Cuadernos de Ciencias Politicas. N. 4* (p. 40 a 49). Colombia: Universidad EAFIT.

Rezek, F. (2006). *Direito Internacional Público*. São Paulo: Editora Saraiva.

Ribeiro, H. M. (2008). *Dicionário de Termos e Citações de Interesse Politico Estratégico*. Lisboa: Gradiva.

Rocha, R. A. (2012). *Evolução e Prática do principio da responsabilidade de proteger*. Brasília: Universidade Federal de Santa Catarina.

Saraiva, A. (1972). *Filosofia*. Porto: Editora Educação Nacional.

Silvério, P. J. (2012). *La importancia de las fuerzas de policía de naturaleza militar em los teatros de operaciones. Monografía Final del Curso de Estado Mayor*. Madrid: Centro de Estudios Superiores de la Defensa.

Sousa, F. A. (2005). *Dicionário de Relações Internacionais*. Santa Maria da Feira: Edições Aprontamento.

Stratfor Global Intelligence. (25 de março de 2011). *Libya: US responsible for civilian's protection until NATO is ready*. Obtido em 10 de março de 2014, de Stratfor global intelligence: http://www.stratfor.com/sample/situation-report/libya-us-responsible-civilians-protection-until-nato-ready

Tardif, E. (2011). Teoría y práctica del uso legítimo de la fuerza en la comunidade internacional: evolución durante el último siglo y tendencias recientes. N.º 170. In I. d. Internacionales., *Estudios Internacionales* (pp. 81-102). Chile: Universidad de Chile.

Tigerstrom, B. v. (2006). International Law and the concept of human security. In U. Dolgopol, & J. Gardan, *The Challenge of conflict. International law responds* (pp. 599-616). Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

United Nations Commission on Human Security. (2003). *Human Security Now. protecting and Empowering People*. Obtido em 15 de Fevereiro de 2014, de http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf

University., O. (2012). *SIPRI yearbook*. United Kingdom: Oxford University Press.

Vasconcelos, Á. d., Teixeira, N. S., & Meneses, F. R. (1999). *Portugal na Bósnia. N.º 14. 2º semestre*. . Lisboa: Principia.

Vidales, M. T. (2008). *Un nuevo concepto de seguridad?: La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional ante los conflictos armados de*

la posguerra fría. Obtido em 14 de Fevereiro de 2014, de Universidad País Vasco: http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/5_Conflictos/6_Maria-Serrano.pdf

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

CIDeS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Segurança, Lisboa, Portugal.

E-mail: ides@sapo.pt

II – ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

VII CONSEDE – CONGRESSO INTERNACIONAL SEGURANÇA E DEMOCRACIA

"ANTIGAS E NOVAS SEGURANÇAS NUM MUNDO GLOBAL E DE RISCO"

Lisboa, 13 e 14 de maio de 2019

Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
Colégio de Campolide (anfiteatro 14, piso – 1)

PROGRAMA

1º dia – 13 de maio de 2019

9.30 – Sessão de Abertura

- *Jorge Bacelar Gouveia*, Professor Catedrático da NOVA Direito, Presidente do IDeS – Instituto de Direito e Segurança
- *Lídio Lopes*, Secretário Executivo do OSCOT – Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo
- S. Exª a Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna, *Drª Helena Fazenda*

10:00 – 1ª sessão: Proteção Civil: que rede nacional de formação e investigação?

- Moderador: *António Duarte Amaro*, Professor Convidado da NOVA Direito
- *António Bento Gonçalves*, Diretor da Licenciatura em Proteção Civil e Gestão do Território da Universidade do Minho
- *Artur Costa*, Diretor do Curso de Engenharia de Proteção Civil da Universidade Lusófona do Porto
- *Duarte Caldeira*, Presidente do Centro de Estudos e Intervenção em Proteção Civil
- Debate

11:30 – Intervalo

11:45 – 2ª sessão: *Call for papers* em Direito e Segurança
- Moderador: *Duarte Caldeira*, Presidente do Centro de Estudos e Intervenção em Proteção Civil
- *John Wolf,* Doutorando em Direito e Segurança da FDUNL
- *Pablo Gadea,* Doutorando em Direito e Segurança da FDUNL
- *Guilherme Berriel,* Doutorando em Direito e Segurança da FDUNL
- *Carmille Leal,* Mestranda em Direito da FDUL
- *Rui Florêncio,* Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais na FCSH da UNL
- Debate

13:30/15:30 – Intervalo para almoço

15:30 – 3ª sessão: Segurança nos Países Lusófonos: que caminhos comuns?
- Moderador: *Lídio Lopes*, Secretário Executivo do OSCOT – Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo
- *Rui Pereira*, Professor Convidado do ISCSP e do ISCPSI
- *Fernando Francisco,* Doutor em Direito e Segurança e General Diretor-Adjunto do SERNIC – Serviço Nacional de Investigação Criminal de Moçambique
- *Joanisval Brito Gonçalves*, Professor do Instituto Pandiá Calógeras – Ministério da Defesa do Brasil
- Debate

2º dia – 14 de maio de 2019

9:30 – 4ª sessão: A Segurança no Mar: complementaridades ou conflitos de estruturas?
- Moderador: *António Rebelo de Sousa,* Professor Catedrático da Universidade Lusíada, Professor Associado com Agregação da ISCSP-UL e Presidente do Conselho Científico do OSCOT

- *Mário Alcaide*, Especialista em Segurança Marítima da Interpol
- *Vasco Becker-Weinberg*, Professor Convidado da NOVA Direito
- *Duarte Lynce de Faria*, Professor Convidado da NOVA Direito
- *Armando Marques Guedes,* Professor Associado com agregação da NOVA Direito e Diretor do CEDIS
- Debate

11:30 – Intervalo

11:45 – 5ª sessão: Segurança Humana, Económica e Empresarial
- Moderador: *José Fontes*, Professor Associado com agregação da Academia Militar
- *Francisco Proença Garcia*, Professor Convidado da NOVA Direito e do IEP-UCP
- *Felipe Pathé Duarte*, Professor Convidado do ISCPSI
- *Fátima Cordeiro*, Mestra e Doutoranda em Direito e Segurança na NOVA Direito
- Debate

13:30 – Intervalo para almoço

15:00 – Apresentação do "Relatório de Segurança 360" do Clube de Especialistas de Segurança de Empresas e Organizações
- *João Alvelos*, Presidente do Clube de Especialistas de Segurança e Organizações
- Assinatura de Protocolo com o IDeS – Instituto de Direito e Segurança

15:30 – 6ª sessão: Segurança, Fronteiras e Terrorismo: que conexões?
- Moderador: *António Nunes*, Presidente do OSCOT – Observatório sobre Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo
- *José Manuel Anes*, Professor da Universidade Lusíada
- *João Paulo Ventura*, Inspetor da PJ – Polícia Judiciária
- *João Rucha Pereira*, Professor Universitário e Consultor Internacional de Segurança
- Debate

17:30 – Apresentação do livro: Jorge Bacelar Gouveia e Júlio Elvas Pinheiro, "Branqueamento de capitais e beneficiário efetivo", Petrony, Lisboa, 2019

18:00 – Sessão de Encerramento

- *Jorge Bacelar Gouveia*, Presidente do Conselho Científico da NOVA Direito
- *José João Abrantes*, Pró-Reitor da Universidade Nova de Lisboa
- S. Exª o Ministro da Administração Interna, *Dr. Eduardo Cabrita*
- S. Exª o Presidente da República, Prof. Doutor Marcelo Rebelo de Sousa (mensagem)

Secretariado:
Drª Carla Valério (carla.valerio@fd.unl.pt)

Inscrições:
on line em https://www.fd.unl.pt/Inscricoes_Online.asp?ID=13555 até 10 de maio de 2018.

Creditação:
1 ECTS, nos termos legais

Organização:
NOVA Direito – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa; IDeS – Instituto de Direito e Segurança; CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade; OSCOT – Observatório sobre Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo

Local:
Auditório 14 do Colégio de Campolide (piso – 1), sito no Campus de Campolide da Universidade Nova de Lisboa, acesso pela Travessa Estêvão Pinto, onde se situam as instalações da Faculdade de Direito (tel. +351 213847400)

Comité Científico:
Jorge Bacelar Gouveia (presidente), António Nunes e Duarte Caldeira

Apoio:
CEDIS, FCT, Justiça TV, JurisNova, Associação Portuguesa de Criminologia, Associação de Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

NORMAS TÉCNICAS DA REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

1. Apresentação dos originais inéditos

Envio para o e-mail para ides@sapo.pt, em duas versões, uma com a identificação do autor e a outra não. Programa elegível: *Winword*. Os textos em português devem ser entregues segundo as normas do Acordo Ortográfico de 1990.

Os textos devem ser inéditos e apresentar, no início, um resumo em português e em inglês, além de cinco palavras-chave, em português e em inglês.

A redação aceita propostas de textos enviados pelos autores e compromete-se a uma resposta, quanto à sua aceitação, no prazo de 120 dias, não se responsabilizando pela devolução dos originais não solicitados.

A seleção dos textos entregues é feita mediante um sistema de *blind peer review,* através da consulta de especialistas nas respetivas áreas temáticas, a designar pelo Diretor, e sem prévia identificação do autor.

2. Limites dos textos

Artigos: 100 000 caracteres (= 55 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)
Recensões: 7 500 caracteres (= 4 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)
Comentários: 15 000 caracteres (= 8 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

3. Citações bibliográficas

É obrigatória a observância das seguintes normas editoriais, no caso de citações:

Primeiras citações – exemplos:

- Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Internacional Público,* I, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008, pp. 29 e ss.
- António José Telo, *História Contemporânea de Portugal – do 25 de Abril à actualidade,* I, Lisboa, Editorial Presença, 2007, pp. 11 e ss.

– Valério de Oliveira Mazzuoli, *Curso de Direito Internacional Público,* São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2006, pp. 25 e ss.

Citações seguintes – exemplos:
– Jorge Bacelar Gouveia, *Manual…,* cit., pp. 155 e ss.

4. Tabela de preços de publicidade

A *Revista de Direito e Segurança* aceita publicidade adequada ao tipo de publicação.

Tabela de preços: página – 1 500 €.

5. Normas de edição

É obrigatória a observância das normas editoriais da Revista, a que obedece o presente número e explicitam-se algumas dessas normas:
– fazem-se parágrafos nas notas;
– apenas se usa **negrito** nos títulos;
– o destaque é feito pelo itálico (e não pelo **negrito** ou sublinhado).
– toda a frase deve terminar por pontuação (ponto, reticências, exclamação, interrogação).

Exemplos de grafias aceites e de grafias rejeitadas, desde que, na língua portuguesa, seguindo já o Acordo Ortográfico de 1990, em vigor:

ACEITE	NÃO ACEITE
“ ”	« »
”.	.”
não?	não ?
diz[1].	diz[2].
”[3]	[4]”
“Esta decisão”, diz Gouveia	*“Esta decisão”,* diz Gouveia
“poder”	“ poder ”
art.	art.º

6. Revisão das provas

A revisão de provas será feita pela Redação. Só excecionalmente será pedida a colaboração dos autores, os quais também só excecionalmente poderão alterar os originais entregues.

7. Redação da Revista de Direito e Segurança

Instituto de Direito e Segurança:
E-mail: ides@sapo.pt
Sítio eletrónico: www.ides.pt

RDeS – REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

Conselho Científico
Por ordem alfabética do primeiro nome

Prof. Doutor Amadeu Recasens i Brunet

Prof. Doutor Armando Marques Guedes

Prof. Doutor Carlos Feijó

Prof.ª Doutora Cristina Montalvão Sarmento

Prof.ª Doutora Cristina Queiroz

Prof. Doutor Daniel Frazão

Prof. Doutor David López Jiménez

Prof. Doutor Fernando Horta Tavares

Prof. Doutor Francisco Pereira Coutinho

Prof. Doutor Hermenegildo Avelino

Prof. Doutor Joanisval Brito Gonçalves

Prof. Doutor José Fontes

Prof. Doutor José Octávio Serra Van-Dúnem

Prof. Doutor José João Abrantes

Prof. Doutor José Manuel Anes

Professor Doutor Luciano Lourenço

Prof. Doutor Nuno Parreira da Silva

Prof. Doutor Pedro Daniel

Prof. Doutor Raúl Araújo

Prof. Doutor Rosângelo Rodrigues de Miranda

Prof. Doutor Sebastien Roché

Prof.ª Doutora Sofia Santos

I - DOUTRINA

Armindo Nhanombe
A Segurança: Dever do Estado (Contrato Social)

Jorge Vilares Cabana, Lucília de Jesus Mendes da Silva, Ricardo Filipe da Silva Cortinhas, Ricardo Jorge Parcelas Araújo e Silva
Sistemas de segurança coletiva e a Política Comum de Segurança e Defesa na União Europeia

Mariana Gomes Machado
Netshaming – A proteção jurídico-penal da intimidade da vida privada na Internet (Lei n.º 44/2018, de 9 de agosto)

Miguel Ganga
A Segurança como Função do Estado em Angola

Nelson Macedo da Cruz
The indirect methods on tax crime investigation of illicit proceeds

Paulo Silvério
Da responsabilidade de proteger: breves reflexões sobre um modelo integrado de intervenção das Nações Unidas

II - ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

VII CONSEDE – Congresso Internacional Segurança e Democracia

INSTITUTO DIREITO E SEGURANÇA

ISSN: 2182-8970