



## **Documento de Orientação**

**Violência, Segurança e Prevenção de Risco no Desporto  
Implementar Políticas, Concertar Ações, Preservar Valores**

### **1.Exposição de motivos**

O panorama em redor de trágicos acontecimentos de violência associada a eventos desportivos ocorridos recentemente em Portugal, amplamente difundidos na opinião pública, tem sido marcado por uma imagem e cultura de hostilidade, confronto e desresponsabilização que subverte os mais elementares princípios e valores do desporto na formação cívica e coesão social consagrados na Carta Olímpica.

Para o Comité Olímpico de Portugal (COP), num contexto social crescentemente marcado por conflitos étnicos, crise de refugiados, intolerância, tensões políticas e religiosas, ameaças nacionalistas e riscos acrescidos de terrorismo e violência, este cenário está longe de se tratar de uma mera formulação semântica, pois compromete o potencial inestimável do desporto em combater a expansão destas ameaças e fatores de risco associados na promoção do desenvolvimento e da paz.

Pelo contrário, transforma o desporto num palco privilegiado para inflamar as atitudes e os comportamentos para os quais deveria constar como instrumento prioritário ao seu combate e erradicação. Vira o desporto contra ele próprio.

Esta situação não é exclusivo desta ou daquela modalidade desportiva ou apenas pecado das que têm maior escrutínio público ou mediático.

Sem prejuízo do reconhecimento da prevalência do fenómeno num grupo restrito de modalidades desportivas o seu impacto prejudicial para o valor social do desporto atinge-o na sua plenitude pelo que a responsabilidade de correção desta situação requer a vontade e a mobilização das entidades e agentes desportivos independentemente das modalidades a que se encontram associados.

Com efeito, face ao avolumar de incidentes, onde a precipitação em imponderadas declarações incendiárias, exaustivamente exploradas num espaço mediático que sistematicamente olvida a difusão de inúmeros projetos e boas práticas através do desporto, se junta a uma cultura de impunidade, conivência e opacidade perante a prevaricação, mais do que apontar o dedo afigura-se crucial encontrar caminhos, numa lógica corresponsabilizante e colaborativa que se distancie de inconsequentes enunciados proclamatórios ao sabor das circunstâncias.

Que rompa com um pendor irreprimível - tantas vezes inconsequente e prejudicial - de se responder a um fenómeno complexo através de impulsos comunicacionais que apenas varrem os problemas da agenda mediática até ao próximo incidente, o qual

invariavelmente nos confronta com uma escalada na sua gravidade e expressa a ausência de medidas concretas e eficazes para atacar a sua raiz que se propaga nos mais diversos níveis de prática e protagonistas dos fenómeno desportivo.

Pelo contrário, o combate a esta situação, que radica em problemas estruturais ligados à integridade do desporto, está longe de poder ser resolvido através de abordagens comunicacionais que retirem da agenda mediática as ocorrências associadas à violência no desporto. Porque tais expedientes apenas adiam, mais tarde ou mais cedo, o surgimento dos mesmos problemas em maior escala, urge, pelo contrário, confrontá-los de uma forma séria, concertada e responsabilizante assegurando os instrumentos adequados para os abordar e travar, à semelhança do que tem sido feito em diversos Estados, com assinaláveis níveis de sucesso.

Ciclicamente o país assiste, há décadas, invariavelmente no rescaldo de episódios que marcam negativamente o desporto português, à delapidação da sua credibilidade e reputação quando sistematicamente se adia aquilo que nessas ocasiões se anuncia como medidas urgentes para travar a escalada de incidentes registados em competições desportivas nas estatísticas anuais da Polícia de Segurança Pública, nomeadamente tendo em vista suprir a:

- Ineficácia na aplicação dos mecanismos de exclusão – interdição de acesso a recintos desportivos a adeptos de risco – e sancionamento dos comportamentos ilícitos;
- Impunidade de condutas ilícitas, sem uma resposta sancionatória célere, adequada e eficaz, e uma ação disciplinar insuficiente sem sanções severas e dissuasoras de reincidência de prevaricadores;
- Falta de regulação, transparência e responsabilização por atos ilícitos na relação entre Grupos Organizados de Adeptos e clubes;
- Manifesta insuficiência e incapacidade na aplicação da Lei;
- Fragilidades na monitorização dos procedimentos de licenciamento, certificação e regulação da segurança em recintos e eventos desportivos;
- Ineficácia e inconsequência dos programas de educação, prevenção, sensibilização e promoção de boas práticas;
- Ação fragmentada das autoridades judiciais e dos órgãos de polícia criminal em desmantelarem o recrudescimento de episódios de violência e criminalidade organizada no fenómeno desportivo por grupos paramilitares que ostentam símbolos racistas e perfilham a ideologia racista;
- Desresponsabilização dos órgãos de comunicação social na sua regulação e autodisciplina perante o agudizar de tensões e fomento de uma cultura de hostilidade que amiúde exacerbam na sua grelha de programas e notícias orientadas por uma disputa na conquista de audiências onde se negligenciam os mais elementares princípios deontológicos e boas práticas informativas;



- Comportamentos inaceitáveis de agentes desportivos e comunicacionais violando as mais elementares regras de conduta e de responsabilidade públicas e aumentando o grau de agressividades e conflitualidade.

Nestas circunstâncias estão em crise elementos basilares de ordem pública no âmbito da prevenção da violência no desporto, da proibição de organizações que perfilhem a ideologia fascista e do respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito consagrados na Constituição da República Portuguesa que foram dando corpo a um perceção enraizada de confronto hostil, em permanente tensão, num cenário de inobservância da Lei.

## **2. O Quadro Regulador**

O quadro regulador é suficiente, assim fosse cumprido. A Lei n.º 52/2013, de 25 de julho que altera e republica a Lei n.º 39/2009, de 30 de julho que estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos em segurança é atualmente, em diversas das suas disposições e requisitos, objeto de persistente e abusivo incumprimento, nomeadamente nas seguintes disposições:

- Obrigatoriedade de os apoios prestados serem objeto de protocolo a celebrar em cada época desportiva entre promotor e Grupo Organizado de Adeptos;
- Proibição de adoção de sinais, símbolos e expressões que apelem à violência, racismo, xenofobia ou intolerância nos espetáculos desportivos, cujo incumprimento poderá levar à realização de competições à porta fechada;
- Ações de prevenção socioeducativa a desenvolver por promotores e organizadores

Apesar das sanções estabelecidas, o cumprimento dos requisitos elementares do quadro regulador é residual e a dotação de meios das autoridades para o exercício das atribuições e competências na celeridade e eficácia da observância da legislação manifestamente insuficientes.

Acresce à ineficácia evidente a insuficiência na aplicação do atual quadro regulador, o facto de se orientar predominantemente numa conceção securitária e repressiva da gestão dos eventos desportivos, distante dos modelos de referência atualmente adotados neste âmbito.

## **3. Modelo Integrado de Prevenção da Violência**

Com efeito, foi precisamente um caso de sucesso, o Europeu de Futebol realizado em 2004 em Portugal, que introduziu importantes alterações de uma visão



meramente securitária, herdeira da tragédia de Heysel que veio dar forma à “Convenção Europeia sobre a Violência e os Excessos dos Espectadores por Ocasão das Manifestações Desportivas e nomeadamente de Jogos de Futebol”<sup>1</sup> (Convenção ETS n.º 120) onde ainda se estribam a vasta maioria das disposições do atual quadro regulador nacional, para uma abordagem integrada e multi-agência no combate à violência e intolerância nos espetáculos desportivos.

Dos dez fatores críticos identificados no relatório “UEFA EURO2004<sup>TM</sup> – *Lessons learnt from a successful tournament*”<sup>2</sup> ulteriormente trabalhadas no seio do Comité T-RV<sup>2</sup> para um novo modelo de segurança de competições desportivas importa sublinhar:

1. A clara definição de tarefas e responsabilidades em matéria de segurança entre autoridades públicas e organizadores de competição;
2. Modernização do quadro legal que possibilitou uma base de dados relativa a indivíduos com interdição de acesso a recintos desportivos, com uma lei específica de vigência limitada onde se previa a agilização de procedimentos de extradição, medidas cautelares de polícia excecionais e funcionamento alargado de tribunais de turno;
3. Coordenação nacional entre as forças e serviços de segurança sob coordenação do Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança;
4. Modelo de policiamento com os seguintes referências:
  - Abordagem inicial *low-profile*, não hostil com presença e monitorização efetiva de multidões;
  - Avaliação dinâmica de risco suportada em recolha e análise permanente de informação;
  - Intervenção gradual com cinco níveis de progressão;
  - Comunicação e informação eficaz ao público, com os níveis de tolerância adotados a cada momento;
  - Presença não intrusiva entre multidões com elementos policiais não uniformizados
  - Cooperação internacional e troca de informações;
  - Investimento em tecnologias e sistemas de comunicação e informação;
  - Envolvimento da comunidade e políticas de prevenção, hospitalidade e acolhimento

Tendo por referência o inestimável impacto do desporto na promoção do desenvolvimento social, da tolerância, da não discriminação e da solidariedade, os

---

<sup>1</sup> Resolução da Assembleia da República n.º 11/87, de 10 de março. Diário da República, I.ª Série, n.º 57.

<sup>2</sup> Um dos mais importantes organismos internacionais e *think tanks* em matéria de violência no desporto, com representantes de organizações governamentais, policiais, judiciais e desportivas – Comité Permanente no seio do Conselho da Europa de Acompanhamento da Convenção Europeia sobre a Violência e os Excessos dos Espectadores por Ocasão das Manifestações Desportivas e nomeadamente de Jogos de Futebol [http://www.coe.int/t/dg4/sport/violence/convention\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg4/sport/violence/convention_fr.asp)



eventos desportivos configuram um palco privilegiado para a plenitude da sua expressão, pelo que se afigura determinante que estes decorram num ambiente seguro, protegido e acolhedor, atualizando os princípios da Convenção ETS n.º 120 face a ameaças emergentes com a experiência adquirida ao longo de mais de 30 anos de implementação e acompanhamento da sua aplicação nos vários Estados Membros ratificantes.

Assim, a Convenção Europeia sobre uma Abordagem Integrada de *Safety, Security e Service* em Jogos de Futebol e Outros Desportos” (ETS n.º 218) surge como o principal e mais importante instrumento de referência neste domínio transitando de uma abordagem repressiva centrada no perfil de agressores dos anos 80 do século passado para um modelo global, integrado e multi-agência dos eventos desportivos focado na interdependência entre os conceitos de *safety, security e service*.

Entende-se, pois, que a assinatura por parte do Governo de Portugal desta Convenção na cerimónia de abertura para a assinatura do Estados no passado dia 3 de julho de 2016<sup>3</sup>, foi uma importante manifestação de vontade política na transição para um modelo holístico assente na avaliação dinâmica dos níveis de risco, na diferenciação e isolamento dos comportamentos violentos dos restantes, numa abordagem preferencialmente mais preventiva do que repressiva em intervenções precisas e proporcionais com alvos precisos minorando a escalada de ocorrências, onde se destacam os seguintes elementos orientadores:

1. Prevenção e sancionamento de comportamentos ilícitos através de medidas eficazes de exclusão de adeptos de risco;
2. Reforço da cooperação internacional na troca de informações e dados policiais;
3. Envolvimento de adeptos e comunidades locais promovendo políticas de comunicação, diálogo e cooperação regular para alcançar compromissos em torno de problemas comuns;
4. Desenvolvimento, teste e afinação de planos de emergência e contingência em parceria colaborativa das entidades envolvidas na operacionalização de eventos desportivos;
5. Formação, treino e apetrechamento adequado dos intervenientes, públicos e privados, no exercício eficazes das suas atribuições tendo em vista proporcionar um ambiente seguro e acolhedor nos eventos desportivos;
6. Programas de treino de adeptos e iniciativas socioeducativas e de responsabilidade social com adeptos;
7. Fomento de uma cultura de transparência e confiança entre organizações desportivas e grupos organizados de adeptos através de protocolos (*supporters' charters*) que estabeleçam os termos e condições de apoio institucional, bem

---

<sup>3</sup> [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p\\_auth=qLoRjbsb](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=qLoRjbsb)

como os direitos, deveres e valores a seguir, com sanções previstas em casos de incumprimento;

8. Roteiro para adaptação das boas práticas a nível nacional e local, com medidas legislativas para implementar as componentes essenciais de uma estratégia integrada de *safety*, *security* e *service*;
9. Corresponsabilização dos clubes pela instrumentalização e comportamentos ilícitos dos seus adeptos através de uma ação disciplinar célere e eficaz.

Partindo de um histórico de competência adquirida pelas várias entidades desportivas, governamentais, policiais e judiciais que fazem parte do Comité T-RV que ao longo de décadas carregaram trabalho neste âmbito, a implementação e operacionalização destas medidas encontram-se exaustivamente detalhadas na recomendação geral<sup>4</sup> para uma estratégia integrada na aplicação dos seus princípios, explorada ao longo de três anexos específicos para as medidas nas áreas *safety*<sup>5</sup>, *security*<sup>6</sup> e *service*<sup>7</sup>

#### 4. Apelo à ação

Se considerarmos que estas referências para além de se encontrarem exaustivamente detalhadas são acompanhadas de uma grelha de verificação para diagnóstico da sua implementação<sup>8</sup> encontram-se reunidos todos os instrumentos para uma liderança política, determinada em traduzir em medidas concretas as palavras que há demasiado tempo se repetem e esfumam no rescaldo de incidentes, tendo por base uma perspetiva global e concertada, tecnicamente robusta, que se distancie das reações imediatistas marcadas pela agenda mediática.

Nestas circunstâncias, e com as debilidades reconhecidas no funcionamento do atual modelo de prevenção anteriormente elencadas – e que importa analisar em maior rigor e profundidade – o Comité Olímpico de Portugal compreende mal a demora de iniciativas claras para dar seguimento urgente à ratificação da Convenção assinada em julho de 2016, tanto mais que com a assinatura de mais um Estado Membro do Conselho da Europa esta entraria em vigor.

Por outro lado, sendo nestas matérias absolutamente crucial a coordenação estratégica e interdependência entre vários intervenientes e instituições, prevendo-se a existência de um grupo de coordenação multidisciplinar que encete medidas

---

<sup>4</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/sport/Resources/Ref\\_Text\\_Violence\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/sport/Resources/Ref_Text_Violence_en.asp)

<sup>5</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/sport/Resources/texts/Rec\(2015\)01\\_EN\\_Rec\\_Safety\\_Security\\_and\\_Service\\_ANNEX\\_A.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/sport/Resources/texts/Rec(2015)01_EN_Rec_Safety_Security_and_Service_ANNEX_A.pdf)

<sup>6</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/sport/Resources/texts/Rec\(2015\)01\\_EN\\_Rec\\_Safety\\_Security\\_and\\_Service\\_ANNEX\\_B.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/sport/Resources/texts/Rec(2015)01_EN_Rec_Safety_Security_and_Service_ANNEX_B.pdf)

<sup>7</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/sport/Resources/texts/Rec\(2015\)01\\_EN\\_Rec\\_Safety\\_Security\\_and\\_Service\\_ANNEX\\_C.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/sport/Resources/texts/Rec(2015)01_EN_Rec_Safety_Security_and_Service_ANNEX_C.pdf)

<sup>8</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/sport/Resources/texts/Rec\(2015\)01\\_EN\\_Rec\\_Safety\\_Security\\_and\\_Service\\_ANNEX\\_D.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/sport/Resources/texts/Rec(2015)01_EN_Rec_Safety_Security_and_Service_ANNEX_D.pdf)



conducentes a uma estratégia global de adaptação de um novo modelo às especificidades nacionais, a fragmentação e ausência de transferência de conhecimento inter e intrainstitucional com a extinção do Conselho Nacional para a Violência no Desporto e ulteriormente o Conselho para a Ética e Segurança do Desporto representa uma fator de elevado risco.

Este fator de risco, tendente para o isolacionismo dentro e fora de portas, é ainda acrescido pela circunstância da última visita oficial a Portugal do grupo de peritos do Conselho da Europa ter ocorrido em 2002<sup>9</sup> e de não ter sido dado cumprimento ao disposto no artigo 5.º da Lei n.º 52/2013 a qual dispõe que *“Decorridos dois anos da entrada em vigor da presente lei, o Governo promove a avaliação da implementação do regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança”*

Atendendo ao crescimento de incidentes em eventos desportivos, disseminando-se uma cultura de hostilidade e impunidade perante o quadro legal vigente, estas debilidades acentuam a exposição do país a ameaças de medidas avulsas, inconsequentes e reativas perante a pressão da opinião pública, com todas as consequências nefastas que isso acarreta para a proteção dos valores e princípios do desporto e salvaguarda da sua reputação moral.

## 5. Conclusão

O Comité Olímpico de Portugal procurará, na sua esfera de competências, encetar ações, apresentar medidas e partilhar experiências internacionais com vista a suprir as debilidades sistémicas que corroem o valor social do desporto, rumo a uma estratégia clara e decidida a atacar o núcleo deste problema suprimindo os efeitos nefastos da complacência com redes de criminalidade organizada, amiúde com afinidades a ideologias racistas e nacionalistas, que penetram e destroem o desporto português e os seus princípios fundamentais.

Com este objetivo o Comité Olímpico de Portugal irá, em breve, realizar uma convenção internacional que reunirá peritos internacionais que estudam e acompanham este tipo de problemas e que conhecem as melhores práticas internacionais.

Sem prejuízo do contributo resultante dessa iniciativa, o Comité Olímpico de Portugal entende que se torna urgente aplicação desde já das seguintes medidas:

- a. Ratificação no mais breve prazo possível da Convenção;

---

<sup>9</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/sport/Commitments/violenceindex\\_fr.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/dg4/sport/Commitments/violenceindex_fr.asp#TopOfPage)

- b. Criação de um grupo de coordenação, conforme previsto na Convenção, que implemente a lista de verificações aí definidas tendo em vista uma avaliação credível, rigorosa e independente da situação nacional, assumindo também a responsabilidade de avaliar a implementação do regime jurídico em vigor, conforme previsto na lei, tendo em vista:
- c. Apresentar, em horizonte temporal previamente estabelecido, um relatório de avaliação do atual quadro normativo e dos requisitos estabelecidos nas três dimensões da Convenção;
- d. Estudar a adaptação das recomendações da Convenção à realidade portuguesa e propor um pacote de medidas para o efeito, num horizonte temporal previamente estabelecidos;
- e. Coordenar a operacionalização das medidas apresentadas e controlo de progresso;
- f. Agendamento de uma visita consultiva a Portugal dos peritos do Comité de Segurança em Eventos Desportivos e análise do seu relatório de avaliação;
- g. Constituição de uma autoridade administrativa independente, dotada de meios e competências indispensáveis e adequados para levar a cabo ações inspetivas, de análise de conformidade regulamentar e agilização na aplicação de sanções eficazes em tempo devido suprimindo as vulnerabilidades da Administração Pública Desportiva neste âmbito;
- h. Definição de um pacote de medidas de boas práticas, recomendações, responsabilidade social corporativa e autorregulação da comunicação social na informação, reportagem e debate de manifestações de violência, racismo, intolerância e xenofobia associada ao desporto.

O Comité Olímpico de Portugal continuará a acompanhar esta situação e manifesta total disponibilidade para colaborar com as autoridades públicas nacionais no que a este propósito se entender útil e conveniente.

**Lisboa, 17 de maio de 2017**  
**Comité Olímpico de Portugal**