

INTRODUÇÃO

Em tempos de crise as atenções estão constantemente voltadas para o aparelho do Estado. Cabe à polícia, de acordo com a Constituição da República Portuguesa (CRP), enquanto a face visível do Estado, ó defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos^o (art.º 272, n.º 1 da CRP). Porém, esta missão nem sempre é fácil de levar a cabo e a própria instituição já passou por diversas metamorfoses ao longo da sua história.

Para compreendermos a polícia, é essencial conhecermos a sua história e evolução, remetendo-nos à atualidade. Os holofotes incidem permanentemente sobre as divisas policiais, através da ómnipresença da vigilância cidadão (Cerezales, 2011, p. 369), anotando e sublinhando cada pormenor de uma eventual ação policial repressiva. Daí urge a necessidade de situar a nossa polícia num plano histórico e temporal, destacando os acontecimentos mais relevantes e marcantes desta instituição que já conta com mais de cento e quarenta anos de existência e de serviço público.

Aquando do regime Salazarista, a estratégia policial era delineada unicamente de acordo com os objetivos do Estado, em que os polícias ó continuavam a ser a ser vítimas de uma causa, que obviamente não era a sua, nem a dos seus concidadãos^o (Chaves, 2000, p. 240). O essencial era a proteção do regime político, de forma a não permitir qualquer contestação por parte da população, que era o grande lesado com as imposições do poder político. No século XX, as medidas policiais adotadas eram bem diferentes das da atualidade. A polícia era vista como tendo tomado o partido do ó inimigo", pois em vez de ajudar e compreender o cidadão, voltava-lhe as costas e apenas dava cumprimento às medidas repressivas impostas pelo Estado.

Atualmente a situação é diferente. No que diz respeito ao uso da força por parte da polícia, as normas jurídicas e internas são mais restritas, devendo observar-se o princípio da mínima intervenção necessária¹. Esta barreira é apenas ultrapassada em casos excecionais. Para além das normas jurídicas, foram também criadas instituições independentes que visam garantir o controlo externo dos serviços tutelados pelo Ministério

¹ Art.º 272, n.º 2 da CRP; art.º 2, n.º 2 da Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto e art.º 12, n.º 1 da Lei n.º 53/2007 de 31 de agosto.

da Administração Interna (MAI), como é o caso da Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI). O mundo evolui e é crucial que a Polícia o acompanhe.

Nos dias de hoje, certas condutas policiais levadas a cabo no passado foram abolidas, não sendo sequer admitidas ou aceites pelo povo e pela jurisprudência.

Assistimos a um fenómeno de renovação dos ideais policiais, que surge lentamente, com avanços e recuos, o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP), no qual o cidadão tem um papel central na ação policial, partindo deste muito do sucesso policial.

Tal como ilustrou Oliveira (2004, p. 401), a polícia é o público e o público é a polícia, devendo a polícia reconhecer que a segurança não é da sua exclusiva competência, devendo ser coproduzida em conjunto com a população local (Monjardet, 2002).

A polícia de proximidade consubstancia um desafio para as forças policiais já que pretende conciliar a necessidade de manter uma resposta policial imediata e efetiva a incidentes criminais isolados, com a possibilidade de explorar novas iniciativas proativas destinadas à resolução dos problemas, antes mesmo da sua ocorrência (Oliveira, 2006, p. 116).

Atualmente e mais do que nunca, a Polícia de Segurança Pública (PSP) deve cuidar da sua imagem institucional e respeitar os princípios éticos inerentes ao Estado de Direito Democrático, nomeadamente os direitos, liberdades e garantias de cada indivíduo que compõe a coletividade.

Pretende-se com este estudo responder à seguinte questão:

óComo se relaciona polícia e poder político e que tipo de influência tem o segundo ator nos modelos de policiamento aplicados?ô

Estabeleceram-se os seguintes objetivos a atingir com a realização deste trabalho:

1. Enunciar e caracterizar os processos que estiveram na génese da mudança do policiamento repressivo para o policiamento de proximidade;
2. Deslindar como será uma atuação policial respeitadora dos direitos humanos e condizente com a ética policial;
3. Identificar e inferir criticamente acerca das funcionalidades, problemas e potencialidades dos referidos modelos.

Para que consigamos recolher óresultados válidos, fiéis e reproduzíveisô (Freixo, 2011, p.145), iremos recorrer ao método científico como ferramenta de trabalho,

socorrendo-nos, desde logo, da extensa pesquisa e análise bibliográfica, evidenciando-se o estudo documental característico da análise de obras (Calado e Ferreira, 2004) realizada durante a investigação de forma a recolher dados e informação relevantes.

Visto ser um trabalho essencialmente teórico, debruçar-nos-emos nos princípios inerentes ao método qualitativo, a partir do qual serão desenvolvidos conceitos que nos permitirão chegar à ó compreensão dos fenómenos a partir de padrões provenientes da recolha de dados (Carmo e Ferreira, 2008, p. 197).

Na primeira fase do trabalho de investigação, a rutura (Quivy & Campenhoudt, 1998, p.26), procederemos à revisão e recolha bibliográfica da temática, fundamental para uma construção teórica consistente e equilibrada (Calado e Ferreira, 2004).

Numa segunda fase, a componente de recolha de informação própria da análise documental dará lugar a uma análise de conteúdo. Como afirma Krippendorff, a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa utilizada para tornar replicáveis e válidas as inferências de textos para os contextos do seu uso (Krippendorff, 2003, p.18). Assim, esta técnica científica proporcionará um entendimento mais profundo do objeto de trabalho.

Com o desenrolar do presente trabalho foram surgindo naturais dificuldades bem como limitações à investigação. Existiram dificuldades no acesso à informação documental dado que este tema ainda não se encontra muito explorado em território nacional. Grande parte da bibliografia consultada tem origem anglo-saxónica ou mesmo francófona.

O tema afigura-se importante e pertinente, visto que, nos dias de hoje, devido à forte contestação social que tanto se faz sentir em diversos países da Europa como em Portugal, novas reformas e demandas de segurança poderão estar a despertar, e convém estarmos preparados e perceber porquê e em que circunstâncias o fenómeno acontece e qual poderá ser o nosso papel enquanto futuros oficiais de polícia em toda a situação. Concomitantemente, é sobre o policiamento de proximidade que assenta a base de atuação das polícias modernas.

Bayley (2002, p. 233) considera que a polícia terá cada vez mais um papel preponderante, levantando mesmo a possibilidade de no futuro a polícia vir a desempenhar um importante papel político.

CAPÍTULO I

AS ORIENTAÇÕES DO POLICIAMENTO REPRESSIVO

1. TÓPICOS CONCEPTUAIS

Este capítulo apresenta uma importância acrescida na medida em que serão referidas as formas de atuação policial em meados do século XX. Foca especial relevo no processo de transformação dos meios coercivos utilizados pela PSP, desde em sede de manifestações até uma ação policial rotineira e própria do quotidiano, no que diz respeito ao intervalo de tempo situado entre as décadas de quarenta a noventa do século XX.

Abordaremos as mudanças de armamento e o seu emprego e tentaremos indicar as causas que estão na base dessa mudança. As formas de utilização da polícia por parte do poder político também estarão presentes e esplanadas ao longo deste capítulo.

Atualmente, numa sociedade tão informatizada como aquela em que vivemos e na qual os média têm um papel preponderante na divulgação da informação, a atuação da polícia é frequentemente objeto de análise, mesmo baseando-se no policiamento de proximidade. Tal não se verificava durante o Estado Novo, em que o modelo vigente era claramente repressivo, e, consequentemente, eticamente questionável, devido ao apertado controlo da divulgação da informação. De forma a ilustrar esta polícia repressiva, propomo-nos a relatar casos ocorridos durante o Estado Novo que precedeu a democracia e o Estado de Direito Democrático².

Para melhor enquadramento dos temas a abordar, é importante definir alguns conceitos. Assim, nos parágrafos seguintes, será esclarecido o que se entende por polícia, segurança, Estado e ordem pública.

As definições de polícia, embora na sua essência sejam semelhantes, variam de autor para autor. Neste trabalho, de forma a incluir todas as suas vertentes e eliminar viés, consideramos importante incluir citações de diferentes autores.

Segundo Antunes Dias (2001, p. 33), etimologicamente a palavra polícia óderiva do grego *polis* (cidade, urbe) e do latim *civitas* ou *civitate* (civilização)ô. O autor considera a polícia ócomo instituto de controlo social, como regulador da conflitualidade ou como instrumento de administração da polis. A polícia é, assim, um agente de controlo social e indissociável da sociedade onde se insere, conferindo-lhe maior ou menor qualidade civilizacionalô, qualificando-a ainda como um ósinónimo de atividade administrativa, salvaguarda dos direitos da vida e bens do cidadão e de manutenção da ordem socialô.

² Vide Germano Marques da Silva, *Ética Policial e Sociedade Democrática*, ISCPSI, Lisboa, 2001, pp. 31-34.

Já segundo Marcello Caetano (1990, p. 1150), polícia é o ómodo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenirô.

Para Guedes Valente (2012, p. 49) a definição de polícia não se óesgota na intervenção policial para evitar interesses geraisô. E acrescenta que óuma polícia contemporânea ou pós-moderna procura evitar que condutas de pessoas singulares e/ou coletivas possam afetar interesses gerais ou coletivos e interesses singulares e individuaisô.

Numa perspetiva mais alargada, a polícia pode ser entendida como óuma atividade administrativa que tem por fim prevenir danos que possam resultar de condutas sociais perigosasô (Oliveira, 2006, p. 106).

De acordo com Gleizal, Domenach e Journès (1993, p. 135), a polícia pode ser definida juridicamente ócomo uma função específica do Estado e como uma atividade de manutenção da ordem pública, necessária à existência de qualquer sociedadeô.

Do ponto de vista legal, cabe à polícia, de acordo com a CRP, enquanto a face visível do Estado, ódefender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãosô (art.º 272, n.º 1 da CRP).

Indissociável do conceito de polícia, surge o de segurança.

O conceito de segurança engloba óo caráter, a natureza e as condições de um estado de tranquilidade resultante da ausência de qualquer perigoô (Fernandes, 2005, p. 30). Assim, para o autor (2005, p.30), entende-se por segurança óo estado de tranquilidade e de confiança mantido por um conjunto de condições materiais, económicas, políticas e sociais, que garante a ausência de qualquer perigo, tanto para a coletividade como para o cidadão individualmente consideradoô.

Dissecando o conceito, António José Fernandes (2005, p. 30) refere que ressaltam dois tipos de segurança: a segurança individual, esta ónecessária para garantir a usufruição dos direitos de liberdadeô presumindo uma órelação de dominação, criando, igualmente, mecanismos reguladores da ação social preconizados pelas instâncias formais e informais de controlo, visando o estabelecimento e a preservação da ordem socialô (Dias, 2001, p. 23) e a segurança coletiva, fundamental para garantir a ordem social estabelecida.

É possível distinguir um outro tipo de segurança, a segurança interna. De acordo com o preceituado no artigo 1.º, n.º1, da Lei n.º 53/2008 ã Lei de Segurança Interna (LSI), de 29 de agosto, segurança interna é óa atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a

ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.

Todavia, para Guedes Valente (2012, p. 110) o conceito de segurança interna não se esgota neste articulado, mas deve também ter como fim, a prossecução do bem-estar e qualidade de vida.

Tal como surge contemplado no artigo 24.º, n.º 1 da CRP, a vida humana é um direito inviolável. Sendo a vida o bem mais precioso do homem, esta deve ser protegida e acautelada, logo, o direito inalienável da vida (Valente, 2012, p. 105) obriga a que o Estado garanta o sossego da própria sociedade a existência pacífica segundo as regras da justiça que define e impõe (Caetano, 1996, p. 144).

Podemos assim constatar que a segurança se afigura como um direito dos cidadãos que cabe ao Estado garantir, utilizando para esse fim os meios que tem ao seu dispor, como é o caso das forças de segurança, nomeadamente a PSP, que se encontra protegida por um conjunto de medidas capazes de conceder autonomia aos elementos policiais para que os mesmos procedam à resolução do maior número possível de delitos.

Intimamente ligado ao conceito de segurança, surge um novo conceito, o de Estado.

De acordo com António José Fernandes (2005, p. 30), o Estado existe porque a sociedade acredita que sem ele não é possível manter a paz interna e assegurar a defesa externa, logo, a segurança das pessoas e dos bens e a preservação dos valores constituem um dos objetivos do estado.

Afinal, o que significa Estado? Podemos dizer que o Estado é uma entidade composta por um povo assente num território do qual é senhor, e do qual determina, por autoridade própria, os órgãos que produzem as leis necessárias à vida em sociedade e imponham o respetivo cumprimento (Caetano, 1996).

Max Weber (*cit in* Dias, 2001, p. 22) defende que Estado pode ser definido como o detentor do monopólio da violência legítima, dado que possui as faculdades necessárias para tomar decisões que visem o cumprimento dos objetivos da sociedade enquanto estrutura politicamente organizada.

Nas palavras de António José Fernandes cumpre, aos titulares do poder político, o definir os objetivos gerais da sociedade, programar a atividade da direção superior da coletividade e equacionar e mobilizar os meios materiais e humanos necessários para

desenvolver as ações indispensáveis à realização dos objetivos estabelecidos que consubstanciam a razão de ser da própria comunidade estatal (2005, p. 32). Antunes Dias (2001, p. 30) acrescenta que incumbe aos decisores políticos ócatalogar os papéis das personagens sociais, atribuindo-lhes direitos e deveres e impondo condições reais de igualdade perante a lei- Estado de Direito.

Tomemos em atenção o conceito de ordem pública.

Segundo o preceituado no artigo 3.º, nº 2, alínea b), da Lei n.º 53/2007- Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública (LOPSP), de 31 de agosto, cabe à Polícia de Segurança Pública (PSP) ógarantir a ordem e a tranquilidade públicas [ë]ô.

José Ferreira de Oliveira (2000, p. 21) refere que ópara alguns a ordem pública é a ausência de desordem.

Jean Rivero (*cit in* Oliveira, 2000, p.22) divide o conceito de ordem pública em duas grandes vertentes: óordem pública autoritária e óordem pública democrática.

Nas sociedades autoritárias a ordem pública serve para garantir a incontestabilidade do poder instaurado. Existe apenas a verdade da ideologia política vigente e tudo o que a coloque em causa é rotulado como uma ameaça ao poder estabelecido. Exemplo de uma sociedade autoritária é o regime político português durante o Estado Novo.

Numa sociedade democrática óo conteúdo da ordem pública é determinado pelo fim último dessa sociedade, que, neste caso, é a pessoa, a sua liberdade, a sua felicidade e o seu bem-estar (Oliveira, 2000, p. 23). Assim, num regime democrático, óa ordem pública é limitada no seu conteúdo e dirigida no sentido da proteção dos direitos, liberdades e garantias (Oliveira, 2000, p. 24).

2. A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA E POLÍCIA

Poder é levianamente referido como algo palpável, algo que podemos utilizar como instrumento para impor a nossa vontade. É por vezes encarado como um conceito falaciosamente concreto, pois termos como *ópossuir o poderô*, *ódeter o poderô* conotam uma ideia material do conceito. Todavia, o poder apenas tem alcance quando se manifesta, ou seja, quando é exercido (Fernandes, 2005).

Max Weber (*cit in* Fernandes, 2005, p. 24) define poder como *óa possibilidade de alguém impor a sua vontade sobre o comportamento de outrosô*. Esta definição de Weber faz-nos levantar questões como: *óPorque é que a vontade de um indivíduo prevalece sobre a vontade do outro?ô*; *óPorque moldamos os nossos comportamentos tendo como base as preferências de outros?ô*.

Para Adriano Moreira (2012), o poder é a força e esta é simplesmente a capacidade de impor decisões. Ainda Adriano Moreira (2012) refere que não se pode afirmar que o poder seja algo concreto, mas sim uma relação de domínio ou influencia.

Em Ciência Política, a polícia é considerada enquanto *óentidade condicionada pelo exercício do poder políticoô* (Sarmiento e Castro, 2003, p. 18) e é caracterizada como sendo opaca e pouco transparente (Durão, 2008). Há quem argumente que a polícia não deve fazer parte do poder político, mas há também quem defenda que a mesma é parte integrante do poder político. Apesar de o ato de policiar ser por vezes considerado como uma atividade política pela bibliografia, *óisto não significa que normalmente deva, ou deveria, ser visto dessa forma. O policiamento pode ser inexoravelmente político, mas não deve ser politizado, isto é, o centro de controvérsias políticas claras a respeito de sua conduta, táticas ou modo de operação e de organizaçãoô* (Reiner, 2004, p. 30).

É legítimo idealizar uma situação em que a regência da função policial se verifique de forma independente em relação à ideologia política vigente, contudo, como se verificou no Portugal do Estado Novo *óa função policial fica escravizada pela ideologia política do poder executivo reinanteô* (Clemente, 1996, p. 65).

Para Sarmiento e Castro a resposta é clara. A autora (2003, pp. 171-172) defende que a polícia age numa lógica de respeito pela legalidade instituída pelos órgãos responsáveis pelo poder legislativo, ou *ósegundo leis que as opções políticas assumidas pelo legislador previamente determinam e as polícias contribuem decisivamente para a*

observância dessas mesmas leis, pelo que este entendimento é colocado absolutamente de parte.

Quando a população se sente constantemente injustiçada e ferida pelas medidas adotadas pelo aparelho do Estado nos mais diversos setores da vida social, a confiança depositada nos governantes desvanece, podendo despoletar alterações à ordem social. A nossa História enquanto portugueses ilustra este facto.

O final da Segunda Guerra Mundial desencadeou uma marcada agitação popular nas grandes cidades europeias e o mesmo repercutiu-se também em Portugal, ónde grandes multidões ocuparam as ruas das principais cidades e gritaram contra o regime, contra Salazar e contra a polícia (Cerezales, 2011, p. 283). Estes indicadores eram vistos pela oposição como um presságio anunciando a queda da ditadura.

Assim, interessava aos governantes cultivar um Estado forte e reforçar a sua autoridade junto da população, sendo para isso essencial colocar no comando das principais forças armadas nacionais pessoas da sua confiança. Nesse sentido, em 1944, Salazar designou dois homens que partilhavam a sua ideologia para desempenhar cargos de relevo no governo.

Salazar, traduzindo essa mesma agilidade mental para o terreno, encarregou o seu discípulo Júlio Botelho Moniz em organizar desfiles civis, recorrendo assim à ocupação das ruas para demonstrar que o regime contava com o apoio social (Cerezales, 2011).

Aquando da queda do regime Nazi, começaram a realizar-se manifestações pacíficas e festivas por todo o país, autorizadas pelo governo, contudo sujeitas a um forte controlo policial, de forma a evitar excessos.

Em Braga, as ordens eram para não recorrer ao uso excessivo da força. No entanto, face a pequenas inquietações e em dúvida quanto à intervenção mais adequada, os elementos da Guarda Nacional Republicana (GNR) atrasaram assim uma possível ação repressiva (Cerezales, 2011). O ministro do Interior, desagradado, rapidamente substituiu o comandante-geral da GNR alegando que esse tipo de conduta se tornava prejudicial para a disciplina da Guarda (Matos, 1999).

Considerando o episódio supracitado, são notórias as diferenças dos meios de manutenção da ordem pública comparativamente aos dias de hoje. Podemos salientar ainda mais esta distinção recorrendo, por exemplo, à manifestação de 14 de novembro de 2012, em Lisboa, junto à Assembleia da República. Neste dia, após sucessivas ações desestabilizadoras da ordem pública levadas a cabo pelos manifestantes, inclusive

arremessos de pedras da calçada, o Corpo de Intervenção da PSP (CI) adotou uma postura defensiva, não sendo emitida nenhuma ordem superior no sentido de cessar a ameaça de cariz actual, doloso e ilícito. Mediante a adoção desta postura defensiva, os elementos policiais foram sujeitos durante várias horas a ofensas à integridade física, resultando em agentes policiais feridos.

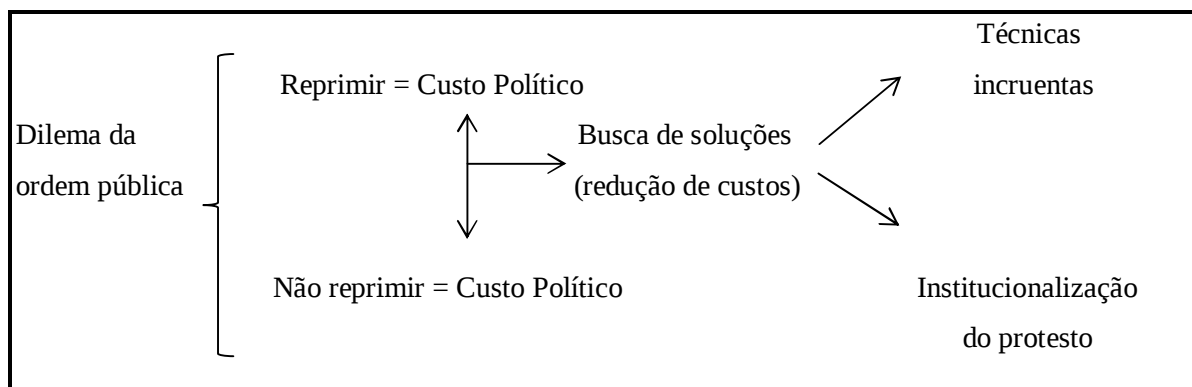
Se, no passado, mediante os acontecimentos sucedidos em Braga, o Ministro do Interior não hesitou em demitir o comandante-geral da GNR por não ter recorrido aos meios que a lei compete para fazer cessar a ameaça, em 14 de novembro de 2012 a ordem para dispersar os manifestantes veio tarde, seguramente de forma a salvaguardar e minimizar possíveis danos colaterais à imagem política causados pela atuação policial. Afinal a lei beneficia quem prevarica? Quem zela pela ordem e paz pública é apedrejado sem que alguém de direito tome medidas para o impedir? Serão os elementos policiais peões num jogo de poder e de imagem política?

A mobilização da polícia assente na ordem para dispersar ganha assim uma dimensão política. Os grupos protestantes exigem novas políticas e reclamam direitos, perpetrando atos de resistência face às políticas do Estado, recorrendo para o efeito a comportamentos ilegais. De acordo com Hélène LãHeuillet (2004, p. 99), neste sentido, a manutenção da ordem é mais que uma função da polícia, é uma ideia da política.

Esta resistência condiciona a atuação dos governos e o que Cerezales denomina por dilema da ordem pública, onde reprimir desordens comporta um custo, mas a ausência de qualquer ação é igualmente custosa. Deste modo, a solução do dilema passa por reduzir ambos os custos, fazendo-o para que o decréscimo de um não origine o aumento do outro (Cerezales, 2006).

Rafael Cruz (*cit in* Cerezales, 2006, p.148) defende que a democratização do protesto permite reduzir o segundo custo pois admite ó como legítimas atuações coletivas que os regimes autoritários costumam definir como desordens. Por outro lado, se for possível repor a ordem recorrendo à escalada dos meios de dissuasão, utilizando para isso a força estritamente necessária, o custo de reprimir será igualmente menor.

Quadro I- Dilema da Ordem Pública



Fonte: Cerezales (2006, p.148).

Existem exemplos da nossa história que realçam e denotam uma óassociação políticaô por parte da polícia³. A própria relação entre a PSP e a Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), a polícia política do regime, denota esse cariz político pois, como revela Maria da Conceição Ribeiro (1996, pp. 245-246), ómais do que a própria polícia política, eram a PSP e a GNR [ë] que funcionavam como primeiro escudo protetor do regimeô.

Importa referir que, nas sociedades autoritárias, como é o caso da sociedade portuguesa da época, a polícia é extraordinariamente poderosa, pois um dos seus objetivos primordiais prende-se com a proteção e defesa do regime⁴, no qual a polícia era utilizada como óinstrumento de cimentação e de concretização do poder despótico e arbitrário [ë] do detentor do poder político: a polícia era o instrumento visível e operativo do exercício do despotismoô (Valente, 2012, p. 120).

Neste tipo de regime, óo Estado através do seu sistema policial pretende organizar a vida dos indivíduos e conduzir exclusivamente os interesses sociais [ë] e opta por uma política onde o conflito é sinónimo de ameaça à ordem estabelecida pela classe dirigenteô (Morais, 2009, p. 353). A manutenção da ordem depende a todo o custo das imposições autoritárias ditadas pela polícia.

São muitos os casos relatados de violência policial. Esta era uma atitude recorrente naquela altura em que a grande missão da polícia era assegurar a incontestabilidade do regime fascista que se aproveitava das polícias para que estas agissem em claro benefício

³ Vide Diego Palacios Cerezales, *Portugal à Coronhada. Protesto e ordem pública nos séculos XIX e XX*, Tinta da China, Lisboa, 2011, pp.286-287; 293; 304.

⁴ Vide José Ferreira Oliveira, *A manutenção da Ordem Pública em Portugal*, ISCPSI, Lisboa, 2000a), p.23.

do governo⁵ e em detrimento dos interesses do povo, colocando em causa, até, a dignidade humana.

Para além de reprimir possíveis ataques ao poder do Estado, a Polícia recorria regularmente à força para resolver situações do quotidiano, não tolerando qualquer tipo de desordem⁶. Podemos dizer que a polícia era os olhos e o pulso do Estado, no antigo regime.

Como sublinha Palacios Cerezales (2011, p. 295), até mesmo os casos de resistência simbólica podiam ser considerados óuma ameaça pelas autoridades policiais e levar à sua intervenção, para impor a aparência formal de conformidade com o regime.

Tomemos como exemplo o sucedido em outubro de 1959 em Baleizão. Após a vitória de Fidel Castro em Cuba, os homens da localidade em jeito de protesto simbólico, deixaram crescer as barbas. Posto isto, a GNR avisou os cidadãos em questão que não o deveriam fazer. O apelo não foi atendido, pelo que, duas semanas mais tarde, guardas da GNR recolheram alguns dos referidos cidadãos levando-os coercivamente ao posto, obrigando-os a barbear-se (Cerezales, 2011).

Este tipo de postura era convenientemente adotada pelas polícias muito devido ao facto de não existirem mecanismos de controlo externo e de exigência de responsabilidades, características vincadas do Portugal salazarista, onde o sentimento de impunidade experimentado pelos agentes da autoridade originava a violação dos direitos dos cidadãos por parte das polícias.

Como reparamos, não é possível desassociar a dicotomia poder político/polícia, já que o *ómodus operandi* da polícia denota materialmente o tipo de sistema político de um Estado (Valente, 2012, p. 123).

Porém, nos dias de hoje, e tendo como referência a polícia repressiva do regime ditatorial, é possível questionar como poderiam os elementos policiais obedecer indiscriminadamente às ordens politicamente dirigidas quando variados exemplos mostram que as leis eram descabidas e idealizadas óa medida do regime?

O referencial da polícia democrática, ao contrário do que acontecia com a polícia repressiva, como veremos mais à frente, não se cingia à obediência cega das ordens superiormente emitidas, mas antes óao consentimento consciente dos que lhe obedeciam e das chamadas «massas populares» (Cerezales, 2011, p. 346), ou seja, enquanto na época

⁵ Cfr. Diego Palacios Cerezales, *Portugal à Coronhada. Protesto e ordem pública nos séculos XIX e XX*, Tinta da China, Lisboa, 2011, pp. 286-287; 293.

⁶ *Idem*, pp. 294-296.

de grande domínio ditatorial as polícias se faziam valer do poder que lhes era facultado pelas instancias do governo, a polícia democrática, em contrapartida, consegue fazer-se chegar aos cidadãos que constituem a coletividade de uma forma mais óamigável e consciente e menos intransigente e coerciva.

É seguro afirmar que o trabalho diário da PSP, tal como das restantes forças e serviços de segurança, é fundamental para manter um Estado forte pois, como sublinha António José Fernandes (2005, p. 32), se entre a população não se cultivar um ósentimento de estabilidade e confiança assente na ausência de qualquer ameaça externa e perigo interno, não é possível preservar a ósociedade politicamente organizada.

A PSP é uma instituição que já conta com quase século e meio de existência e que por diversas vezes sofreu pressões externas que congeminavam o seu fim, sobrevivendo escândalo após escândalo ócomo uma força política e cultural poderosa, mais do que qualquer outra instituição estatal [num] mundo progressivamente neoliberal e privatizado (Reiner, 2004, p. 81). Afinal de contas, a polícia é considerada um ófacto divinal para uns, um dado de somenos relevância para outros e uma presença imprescindível para todos (Clemente, 2006, p. 15).

3. A ORDEM PÚBLICA

Durante grande parte do século XX, e tal como denota a nossa história, vivemos inseridos numa sociedade assente no autoritarismo, onde o poder do Estado é o bem fundamental e o primeiro dos valores a defender. Qualquer afronta à ideologia política vigente representava uma ameaça ao poder estabelecido, facto que, inserido neste contexto, deverá ser entendido como uma alteração à ordem. Assim, nas sociedades autoritárias a polícia é extremamente dominadora e poderosa, mostrando-se como o braço armado do Estado, instruída para manter a inviolabilidade do poder político.

Pelas razões enumeradas no ponto 2 do presente capítulo, viviam-se tempos de elevada agitação e contestação social, motivo que obrigou as forças de segurança a reorganizarem a sua estratégia indo ao encontro do que era pretendido por parte do poder vigente.

A atitude do poder político era inflexível, contudo, em teoria e apenas utopicamente, existia um fator moderador das suas decisões: o peso da imagem internacional, algo que preocupava Oliveira Salazar.

Durante a década de 1950 notou-se que existia inércia política para introduzir e integrar as novas reformas estruturantes do sistema de ordem pública, no entanto, o posicionamento das forças de segurança situava-se no polo oposto, mostrando preocupação com a eventualidade de tirar a vida a algum cidadão integrante de uma multidão desarmada.

Assim, o general Afonso Botelho, comandante da GNR, apelava a óuma visão panorâmica do que acontecia nas polícias de todo o mundo e propunha a adoção de ómeios repressivos humanitários tal como o gás lacrimogéneo, que consegue óquebrar resistências e provocar a dispersão das multidões sem perigo de morte (Cerezales, 2011, p. 290).

Não obstante de o supracitado recurso se afigurar como um método inovador e favorável na resolução de incidentes, nada foi regulamentado relativamente ao seu uso. As consequências desta apatia traduziram-se nas habituais e já longas rajadas de metralhadora para o ar (Cerezales, 2006; 2011).

Tendo como objetivo o aperfeiçoamento do sistema de ordem pública, foram analisadas as circunstâncias em que as forças policiais recorriam às ditas rajadas, visando controlar o recurso às armas de fogo por parte dos elementos policiais, prevenindo assim a

sua ocorrência desmedida. Apurou-se que o principal problema se prendia com a falta de efetivos, pois para que as ordens fossem acatadas eram necessários fortes piquetes de reserva, de forma a criar uma aparência intimidante. Para além disso também as comunicações e os transportes necessitavam de ser melhorados, permitindo concentrações mais rápidas reforçando a componente dissuasora.

Situações caricatas também eram observadas, tal como o pânico gerado no embarcadouro fluvial de Lisboa aquando da intervenção de um piquete que foi chamado ao local envergando um pesado traje de ordem pública (matracas, espingardas *mauser* e capacetes de aço) ã para orientar o trânsito (!) (Cerezales, 2011).

Com a campanha presidencial de 1958, novos problemas surgiram, tudo devido à figura do general Humberto Delgado, óo general sem medoô, um militar de grande prestígio e coragem que expunha algumas das fragilidades nas elites do Estado Novo, lutando contra o poder instituído.

O governo tentava impossibilitar as manifestações de apoio ao general, no entanto, o seu carisma no seio da comunidade tinha atingido tais dimensões que o povo via nele um símbolo de esperança, não perdendo cada oportunidade para o apoiar, designadamente ocupando as ruas de locais onde este se deslocava para discursar.

À medida que a popularidade de Humberto Delgado crescia entre a população, o governo contava com o apoio das forças de ordem pública para evitar grandes manifestações de apoio social ao general. Para além disso, a polícia viu-se obrigada a intervir dado que legionários à paisana, misturados com os restantes indivíduos que apoiavam Humberto Delgado, provocavam tumultos e desordens, precipitando uma intervenção musculada por parte das forças de segurança. As organizações do regime também se dinamizavam no apoio ao governo, procurando esfriar o ímpeto popular que intentava levar Humberto Delgado à ribalta.

Os confrontos desencadearam um ódio generalizado por parte do povo cujo alvo eram as forças de ordem pública. Assim, populares resistiam às ordens e atiravam pedras à polícia, inflamando o ambiente.

Como lembra Palacios Cerezales (2011), a 16 de maio, a polícia impediu que a população se aglomerasse junto à estação para receber Humberto Delgado, enquanto surgiam avisos pela rádio anunciando uma rigorosa repressão para os que não acatassem as ordens. Os conselhos não foram bem acolhidos pelos populares, pois enquanto estes preenchiam o centro de Lisboa a polícia recorreu aos meios previamente anunciados para

dispersar a população, disparando inclusive vários tiros para o ar. Fala-se que como resultado destes acontecimentos houve um número indeterminado de feridos e corria o rumor que várias pessoas perderam a vida. Para dar ainda mais força a este cenário inóspito e trágico, as principais avenidas de Lisboa foram patrulhadas por carros de combate durante essa noite (Raby, 1988).

Apesar dos resultados dos confrontos, os conflitos não ficaram por aqui. Passados somente dois dias, as forças populares ressurgiram-se para apoiar Humberto Delgado. O general contava com um número tão elevado de apoiantes que, num comício num liceu em Lisboa, compareceram bastantes mais pessoas do que cabiam na sala, havendo-se formado grupos na rua. Face à situação, a polícia ordenou a dispersão dos populares, ordem esta que não foi acatada pelos mesmos, obrigando as forças da autoridade a carregar ócom os cassetetes, dando início a mais de três horas de perseguições noturnas por Lisboa (Cerezales, 2011, p. 303).

Através da atenta observação das *Campagnes Républicaines de Sécurité* francesas (CRS), a direção da PSP defendia que os piquetes policiais deveriam deixar de se constituir por agentes das esquadras, devendo antes consistir óem grupos mais militarizados, jovens, bem armados e motorizados [ë] que pudessem, em suma, especializar-se nesse tipo de missões e receber um treino para usar o material antidistúrbios de modo eficazô (Cerezales, 2006, p. 163).

Em consequência destas reflexões, em novembro de 1961⁷, surgiu a Companhia Móvel de Polícia, vulgarmente conhecida como polícia de choque, cujas orientações e formas de atuar eram em tudo idênticas à CRS francesa, fazendo notar que o governo português seguia atentamente as técnicas de manutenção da ordem dos países democráticos.

Foram paralelamente adquiridos três camiões-cisterna, utilizados pela primeira vez no Porto, a 31 de janeiro de 1962, num protesto contra o regime.

Com inspiração nas congêneres europeias, passava-se a valorizar o uso proporcional da força, fazendo a destrição entre as operações de ordem pública e as operações de ócombateô, passando a ter especial importância a dispersão e detenção dos delinquentes ao invés das cargas policiais desproporcionais e desmedidas.

⁷ Como nos refere Palacios Cerezales (2006), no Portugal metropolitano funcionou apenas uma Companhia Móvel com sede em Lisboa mas com meios para se deslocar para qualquer outro ponto do país, sendo criadas mais onze companhias nas colónias africanas, o que denota o propósito de converter a guerra colonial num caso de política interna.

Contudo, e impulsionado pelo contexto social existente na época nem sempre foi possível manter este ideal pautado pelo progressivo atenuar das medidas de polícia aplicadas, pelo que entre novembro de 1961 e maio de 1962 a polícia terá sido responsável por, pelo menos, quatro mortes de cidadãos na rua.

O descontentamento do povo era visível, e este fazia notá-lo, por exemplo, através de panfletos. Veja-se o exemplo de um panfleto afixado por clandestinos na preparação das comemorações da vitória dos aliados, dirigido aos guardas da PSP e da GNR: óO vosso dever é estar ao lado do povo, não espanqueis os trabalhadores. O Governo fascista não se manterá muito tempo no poder e o vosso futuro está com o povo e com a democracia [ë] sois filhos do povo uniformizados, negai-vos a reprimir os que, como vocês, desejam melhores dias para a nossa pátria [ë] consultai a vossa consciência e atuai de acordo com o que esta vos aconselhar. Julgais que é valentia lutar armado contra homens e mulheres desarmados? Não! O povo chama-lhe cobardia!ô.⁸

Os cidadãos estavam descontentes, exigiam novas políticas, o fim da opressão e um governo democrático. A rua era o melhor local para demonstrar toda a revolta face ao poder instituído. Em Lisboa, o povo voltou a reunir-se em grandes massas obrigando a que a polícia recorresse ónovamente a cargas violentas e a tirosô (Cerezales, 2011, p. 315). Eis que surge um novo panfleto clandestino com a mensagem: óAs chamadas forças de ordem mostraram claramente que não passam de forças ao serviço do crime; esqueceram-se de que são filhos do povoô⁹.

Após este período onde a polícia se mostrou implacável na dissolução dos ajuntamentos públicos e reivindicativos, viveu-se uma época de menor mobilização social onde a estratégia insurrecional parecia não ter continuidade, período que se estendeu até 1967, onde o regime deu provas da sua força, não se deixou cair nem sucumbir perante constantes pressões e formas de manifestação de descontentamento por parte da coletividade.

Entre os anos de 1960 e 1974 aproximadamente um milhão e meio de portugueses emigraram para a Europa, sendo que outros 300 mil optaram por instalar-se nas colónias africanas, salientando que apenas as zonas urbanas e industrializadas como Lisboa, Porto, Aveiro, Braga e Setúbal registaram um certo crescimento demográfico.

⁸ Diego Palacios Cerezales, *Portugal à Coronhada. Protesto e ordem pública nos séculos XIX e XX*, Tinta da China, Lisboa, 2011, pp. 314-315.

⁹ *Idem*, p. 315.

Por forma a manter a ordem nos contextos urbanos, as intervenções da polícia de choque e dos piquetes da PSP pautavam-se pelo vigor e pela dureza, denotando um caráter militarista, sendo que foi ainda acrescentado aos recursos da PSP os cães-polícia.

Como vemos, apesar da implementação dos meios não sangrentos de manutenção da ordem, óa ilegalização dos protestos coletivos e uma subcultura policial violenta difícil de erradicar faziam com que a polícia excedesse os limites regulamentares no uso da força e espancasse raivosamente os manifestantes estendidos no chãoô (Cerezales, 2011, p. 320), perdendo o controlo com bastante facilidade.

Já perto do final da década de sessenta do século vinte surge um nome incontornável na história do nosso país: Marcelo Caetano, o homem que substituiu Oliveira Salazar na chefia do governo.

Marcelo Caetano idealizou e introduziu um novo estilo de governamentação e operou algumas mudanças no aparelho repressivo do Estado. O nome da PIDE foi alterado para Direção-Geral de Segurança (DGS) e acompanhado por um novo regulamento, que deixou no ar a ideia de que a discricionariedade desta polícia diminuiria. Contudo, como nos acrescenta Palacios Cerezales (2011, p. 321), tudo não passou de óapenas uma nova mudança cosméticaô, uma vez que óa continuidade na condução dos aparelhos repressivos era maior do que a mudançaô.

Todavia, em maio de 1972, Marcelo Caetano faz notar a sua preocupação com as formas de manutenção da ordem pública. A imposição da autoridade devia ser um pressuposto constantemente observado, no entanto, o mesmo não podia conflagrar a imagem do regime. Respeitando esta prerrogativa os custos políticos da repressão serão reduzidos.

Como foi anteriormente analisado no presente capítulo, a ação da polícia representava o Governo, e a contundência empregue nas suas ações desprestigiava-o. Assim, o poder político, de forma a salvaguardar a sua imagem, pedia ponderação aos agentes policiais aquando das suas atuações, de maneira a evitar o uso imediato e indiscriminado da força nas suas formas mais severas, prometendo punir quem não cumprisse o estipulado (Antunes, 1985). Uma das medidas implementadas afigurou-se nas orientações emitidas à Polícia no sentido de fotografar ou filmar os indivíduos desordeiros e conflituosos, detendo-os posteriormente, garantindo desta forma uma repressão ódisfarçadaô e seletiva (Cerezales, 2011).

Importa salientar o contributo do major Batista e Silva, um dos oficiais vinculados à PSP, na destrinça que o mesmo introduziu relativamente ao sistema de ordem pública da ditadura portuguesa em comparação com o sistema de ordem pública de alguns países democráticos. Batista e Silva adiantou que na ditadura procura-se cessar qualquer alteração da ordem o mais rapidamente possível enquanto, por outro lado, nas democracias, se respeita o direito à manifestação (Cerezales, 2011). Conclui-se assim que a grande diferença entre os dois sistemas reside na permissão ou proibição da ocupação das ruas e do reconhecimento ao direito de manifestação, característica integrante de um sistema democrático.

Na revolução do 25 de Abril de 1974, o Movimento das Forças Armadas (MFA), constituído por um conjunto de capitães responsáveis pela Revolução dos Cravos, planeava remodelar a PSP e outras instituições intimamente ligadas ao regime deposto. Neste contexto foi elaborado um dossiê no qual constava um conjunto de episódios onde alguns oficiais, que no futuro viriam a integrar o MFA mas que à data incorporavam as manifestações da oposição, foram severamente espancados pela PSP, procurando o referido dossiê destacar a conotação fascista e repressiva da instituição e mobilizando o MFA contra ela (Almeida, 1977).

Viviam-se tempos de agitação no seio da PSP. A polícia encontrava-se refém de um passado em que representou um dos pilares da repressão política e social inerente à ditadura salazarista, no qual envergou um papel ativo e preponderante, deparando-se, após a revolução do 25 de Abril de 1974, com grandes dificuldades em desenvolver a sua atividade rotineira, uma vez que qualquer ação repressiva da polícia era associada aos aspetos mais sombrios do fascismo. Afinal, como iria a polícia fazer-se obedecer perante um povo tão marcado pelos acontecimentos referentes ao regime ditatorial em que, por tudo o que tinha passado, a polícia teve um papel de tão forte identificação com o regime deposto?

Para ilustrar ainda melhor a brutalidade dos acontecimentos existentes na época, Vaz Chaves (2000, p. 251) esclarece que entre o 25 de Abril de 1974 e o 25 de novembro de 1975, explodiram 467 bombas, das 542, que haviam sido preparadas para o efeito, isto sem contar com a «explosão» do banditismo, que de certa forma, veio aumentar a insegurança dos cidadãos. Destes incidentes resultou a morte de sete elementos policiais.

Com o primeiro governo provisório chegou a intenção de fazer ressurgir a polícia, atribuindo-lhe novamente a credibilidade há muito perdida. Para isso idealizou-se

conceder-lhe competências no que diz respeito à patrulha das ruas e ao controlo e gestão dos conflitos coletivos. Porém, a mínima intervenção onde a polícia tivesse que usar um pouco mais de força para se fazer obedecer, originava o reaparecimento de uma série de vozes cujo intuito era claro: desacreditar a instituição, tentando, no limite, a sua dissolução.

Limitada na sua ação, a polícia foi forçada a reorganizar-se.

A primeira valência a ser alvo de uma reestruturação foi a Companhia Móvel de Polícia, extinta a 13 de maio de 1974. Existem fatores que apoiam esta decisão e outros que não a tornam credível.

Como refere Palacios Cerezales (2011, p. 340) por um lado, a apoiar esta decisão, pesou sobre a Companhia Móvel de Polícia o ódio que havia granjeado entre os opositores à ditadura e entre o movimento operário e estudantil temendo-se que a sua capacidade operacional fosse mobilizada num ócontragolpe reacionário, enquanto, por outro lado, os decisores políticos com esta decisão órenunciavam a um instrumento precioso, que poderia permitir-lhes controlar grupos determinados em violar a lei sem arriscar custos repressivos excessivos.

A instauração do segundo governo provisório trouxe novas mudanças no sistema de ordem pública português. Os novos governantes aperceberam-se da importância que se traduzia em ter a polícia por perto. Com o objetivo de cessar a agitação social existente e proceder a um célere restabelecimento da ordem pública de forma a facilitar o exercício do poder, António de Spínola contava com as polícias para fortalecer esse projeto. Numa instituição abalada pela incerteza, a vontade não era suficiente. António de Spínola sabia que para restabelecer os índices de confiança da polícia era necessário credibilizar e apoiar cada atuação em que a força fosse empregue de uma forma mais vigorosa.

Como assinala de novo Palacios Cerezales (2011, p. 340), para tornar o seu projeto exequível, Spínola ópermitiu que dois dos quatro pelotões da extinta Companhia Móvel funcionassem como reserva da PSP de Lisboa e, posteriormente, óordenou que a PSP fosse armada com espingardas automáticas de guerra, contudo, o general Costa Gomes, chefe de Estado-Maior, congelou a iniciativa argumentando que a PSP não estava mentalmente preparada para tomar parte ativa na revolução. Costa Gomes foi mais longe e, para além de bloquear esta iniciativa de Spínola, propôs que as armas de fogo fossem retiradas do armamento da PSP, podendo os agentes contar somente com os cassetetes.

De seguida foi criada uma estrutura para coordenar as unidades militares operacionais, o Comando Operativo do Continente (COPCON), fruto da desconfiança e do

descrédito demonstrado pelo poder político face à polícia, tal como vem bastante claro e implícito no decreto que criou a Copcon, referindo que a missão do Copcon é óintervir diretamente na manutenção e restabelecimento da ordem, em apoio das autoridades civis e a seu pedido, nas seguintes condições: insuficiência das forças policiais; situações em que se torne inconveniente a utilização de forças militarizadasô (artigo n.º 1 do Decreto-Lei n.º 310/74, de 8 de julho).

Daqui podemos concluir que óa inconveniência do uso das forças policiais reconhecia o desprestígio das mesmasô (Cerezales, 2011, p. 341). A PSP era uma instituição ferida no seu orgulho, vendo muitas das suas principais competências serem atribuídas a um organismo recém-instituído, ficando a sua atuação cingida à repressão da pequena criminalidade, à prostituição e o proxenetismo (Andrade, 2008).

Posteriormente, Pinto Ferreira, coronel do MFA encarregado do comando da GNR, passou a acumular o seu cargo com o da PSP. Assim, o governo definiu um prazo de seis meses para se proceder à fusão das duas forças de segurança e que do seu fruto iria nascer a nova polícia democrática. Como vemos, e ao contrário do que possamos pensar, a ideia da junção das duas forças de segurança não é fruto da atualidade, mas sim algo que já se estuda desde a década de setenta do século passado.

Até à chegada do sexto governo provisório, a PSP manteve-se na sombra da sua própria reputação. Porém, para exercer o poder e se fazer obedecer numa sociedade multifacetada, o sexto governo provisório contava com a colaboração dos agentes da PSP, procurando recuperar a sua confiança de modo a rentabilizar a sua utilização no terreno.

A eventual fusão entre a PSP e a GNR foi desde logo colocada de parte, optando o governo por retribuir à polícia missões de ordem pública, armando a instituição com cerca de 2800 espingardas automáticas G3, num gesto que visava reforçar a confiança há muito perdida por parte dos elementos policiais (Clemente, 1996; 2011).

As polícias sentiram dificuldades em afirmar-se de forma decidida e contundente uma vez que duvidavam da determinação política em defender eventuais ações onde fosse preciso intervir de forma mais enérgica e musculada.

Entre avanços e recuos eis que surge uma atuação policial bastante polémica embora defendida em sede devida pelos membros do governo, que carimbava o final do período revolucionário. Relembramos o primeiro de janeiro de 1976 junto à prisão de Custóias, no Porto, onde a GNR dispersou uma manifestação a tiro, provocando assim a

morte a quatro pessoas e deixando feridas outras sete, contando, no entanto, com o apoio e proteção do poder político.

A partir deste momento, verificadas as boas intenções do Estado para com as forças de segurança, voltou a emergir um sistema de ordem pública pautado pelo escalamento do uso da força por parte do poder político.

Em fevereiro de 1976 foi aberto um curso de manutenção de ordem pública para os agentes da PSP. Os selecionados iriam passar a incorporar a nova unidade de reserva de ordem pública, em março apresentada ao público e tomando o nome de Corpo de Intervenção. A criação do CI sugere que os responsáveis políticos desistiram da ideia utópica de que é possível viver em sociedade sem que haja uma força de ordem, projetada num Estado de Direito Democrático. Com isto, o governo reconhece a importância de conter na sua estrutura uma força incumbida de aplicar a violência organizada, de forma contundente mas não exacerbada.

A violência organizada enquanto garantia e salvaguarda da manutenção da ordem pública, surgia nos ideais da nova classe política, de forma a compatibilizar o uso da força por parte das polícias com a democratização do regime, uma vez que uma força de ordem visível, legalizada, contundente e motivada resulta em que os prevaricadores pensem duas vezes no custo/benefício das suas condutas, levando-os a optar, muitas das vezes, pela não ação. A inércia por parte dos governos anteriores em conceder competências de ordem pública às polícias deveu-se a uma lógica de incompatibilização entre os conceitos de democracia e coerção.

Porém, importa ressaltar e deixar bem assente que aquilo que está em causa não é, de todo, um renascimento da polícia repressiva do Estado Novo, mas sim a criação de uma polícia democrática que, para além de habilitada a usar a força, deve controlar os seus excessos e respeitar os direitos dos cidadãos.

Uma das principais reformas da democracia foi a profissionalização da PSP e a sua desmilitarização. Com esta mudança, pretendia-se desvincular a polícia de um passado ligado à ditadura, formando uma nova geração de agentes, completamente livres dos ideais intrínsecos ao regime ditatorial.

A adaptação à democracia não foi fácil e durante a primeira década constitucional a polícia sentiu dificuldades em aplicar as suas técnicas em sede de desordens públicas, uma vez que confundiu o apoio do governo com um escudo para as suas atuações eminentemente repressivas. Veja-se, por exemplo, um caso que remonta ao ano de 1977

em que um jovem que participava numa manifestação foi morto pelas sucessivas bastonadas empregues pelo CI. A polícia justificou-se e apontou como causa da morte do jovem a sua queda de um elétrico, contudo, testemunhas oculares afirmam ter presenciado o espancamento policial.

O uso recorrente da arma de fogo por parte dos elementos policiais pode ser justificado pela falta de aposta na formação contínua, o que deu origem, em situações de maior agitação, a que os agentes se precipitassem e recorressem à sua arma para cessar a ameaça, por não estarem preparados para agir de forma mais prudente.

Os polícias recorriam às armas nas situações mais frequentes do quotidiano, como no caso de detenções ou até mesmo nos controlos de estrada, uma tarefa que, seguramente, não implica o uso de armamento. Na sequência dos constantes abusos praticados pelas forças policiais foi elaborado um relatório pelo provedor de justiça sobre a violência da PSP, o qual narrava um cenário desolador, com 116 casos de comportamentos abusivos no primeiro semestre daquele ano.

A situação agrava-se quando descobrimos que os elementos policiais, devidamente enquadrados no regime democrático, mataram mais manifestantes comparativamente ao período do Estado Novo.

Não obstante a toda esta contestação em torno das forças policiais, o governo concedeu o seu aval, apoiando consecutivamente as suas ações repressivas.

A polícia necessitava de encontrar um ponto de equilíbrio entre a aplicação da força ou a ausência de qualquer acção.

Acresce a este facto que, num Estado de Direito Democrático, as manifestações e os protestos coletivos traduzem-se em formas de exercício da cidadania, logo, almejava-se uma polícia com um poder de encaixe superior, optando por transferir o apuramento de responsabilidades para uma investigação posterior.

Com a vitória dos socialistas, após as eleições de 1995, surgiram novas ideias para lidar com a discricionariedade demonstrada pela polícia. Com o intuito de reforçar os instrumentos de controlo sobre as forças policiais ganhou forma a Inspeção Geral da Administração Interna, doravante designada por IGAI.

A IGAI funciona no sentido de óvelar pelo cumprimento das leis e dos regulamentos, tendo em vista o bom funcionamento dos serviços tutelados pelo Ministro, a defesa dos legítimos interesses dos cidadãos, a salvaguarda do interesse público e a

reintegração da legalidade violada (artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de setembro).

Em junho de 1999, realizou-se, em Lisboa, uma festa libertária para a qual o Governo Civil não tinha recebido nenhum pedido de autorização ou qualquer aviso. A polícia foi apanhada de surpresa e deparou-se com uma multidão a festejar na rua. Aos elementos policiais presentes no local foram dirigidas ordens no sentido de, com a mínima violência, reestabelecer o trânsito, contudo, tendo em consideração o desrespeito pelas ordens difundidas pelos polícias e as provocações constantes, um agente descontrolou-se e espancou um cidadão, desferindo-lhe golpes de bastão na face. Tal conduta libertina foi investigada e o agente responsável punido.

No que diz especial respeito à manutenção da ordem pública, ainda que algumas intervenções continuem a ser criticadas, a ausência de feridos graves ou mortos nos últimos vinte e três anos denotam a evolução do controlo das técnicas anti distúrbio e do autocontrolo policial.

Para terminar, importa referir um aspeto importante característico da evolução dos meios tecnológicos, que acaba por se manifestar como mais uma forma de controlo implacável da atividade policial, a existência de telemóveis e câmaras de filmar, quer da comunicação social quer de transeuntes, que se encontram dotadas para ócapturarô *in loco* cada detalhe de uma eventual ação mais musculada por parte da polícia.

CAPÍTULO II

O POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE

1. CONCEITOS E ABORDAGENS

Começaremos por abordar o período de transição do policiamento repressivo para o policiamento de proximidade, paralelamente acompanhado pela mudança do referencial repressivo para o preventivo. A segurança ganhou um lugar de destaque na agenda política e despoletou um ciclo de diversas metamorfoses na instituição policial que se fez refletir na comunidade. Os cidadãos exigiam segurança, não se sentiam satisfeitos com a atuação policial meramente reativa. O sentimento de insegurança e a criminalidade propriamente dita aumentavam e as ruas não eram seguras. Os decisores políticos, sensíveis às preocupações da comunidade aperceberam-se que era necessário reposicionar a polícia num novo contexto social e enquadrá-la, em definitivo, no ideal do Estado de Direito democrático, à semelhança daquilo que já acontecia em alguns países da Europa.

De forma a tornar os conceitos enquadráveis com a temática, importa definir alguns termos que consideramos chave para a compreensão do que será exposto. Assim, propomo-nos a esclarecer, nos parágrafos seguintes, o que se entende por policiamento de proximidade, políticas públicas de segurança, prevenção e modelo de policiamento.

O policiamento de proximidade óé imanente ao fato da atividade policial se centrar em torno do cidadão, detentor do direito fundamental à segurança, constituindo este uma forma de complemento do modelo tradicional de policiamento de cariz mais reativo¹⁰. Pedro Clemente (1996, p. 72), num outro estudo, refere que o policiamento de proximidade traduz-se num ótipo de policiamento de área preventivo virado para uma forte interação com a coletividade local, aproveitando-se todas as sinergias desenvolvidas por um relacionamento próximo e intenso ao nível formal e informal entre a instituição policial e a sociedade localó. Para o autor este fenómeno torna-se ainda mais relevante quando os cidadãos ficam isolados do resto da comunidade devido à forte concentração urbana, situação que torna a presença da polícia imprescindível para resolver os problemas das pessoas, apurando as suas causas e trabalhando para as eliminar.

Para além da implementação do policiamento de proximidade se incidir fortemente no plano tático, neste modelo de policiamento é essencial proceder-se a uma aculturação no seio das forças policiais.

¹⁰ De acordo com Pedro José Lopes Clemente, *A Polícia em Portugal, da Dimensão Política Contemporânea da Seguridade Pública*, Tese de Doutoramento em Ciências Policiais e na especialidade de Ciência Política, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, Anexo VI, p. VIII.

Seguindo o ponto de vista de Ferreira de Oliveira (2006, p. 116), define-se como óuma estratégia, de natureza essencialmente proactiva, que se apoia no trabalho em parceria e que tem por objetivo, através da presença dos elementos policiais sobre o terreno, obter a corresponsabilização de todos os atores (formais e informais) nas tarefas da segurança. O autor acrescenta que visa a otimização do trabalho da polícia, em termos de imagem e custos, num dado espaço geográfico.

O policiamento de proximidade deve ser percebido numa tripla perspetiva, reunindo o desenvolvimento da atividade policial o mais perto possível das populações, à visibilidade das forças de segurança e à sua real capacidade para resolver os problemas específicos dos cidadãos, tratando-se de uma atividade em que é primordial a colaboração entre a comunidade e a polícia com o fim de identificar e resolver os problemas da comunidade. A polícia abandona o conservadorismo clássico e une esforços com a comunidade em prol de uma melhor segurança, para que todos os cidadãos gozem livremente os seus direitos (Moleirinho, 2009).

O policiamento de proximidade não é mais do que uma política pública de segurança que visa dar resposta à problemática da insegurança, optando pela prevenção ao invés da repressão e pelas parcerias ao invés da óprivatização da segurança, no sentido de ser a polícia a sua única guardiã, como acontecia quando se vivia sob a égide do policiamento repressivo.

Tal afirmação leva-nos ao conceito de políticas públicas de segurança.

As políticas públicas de segurança são óum conjunto, mais ou menos coerente de decisões e de medidas tomadas pelas instâncias políticas legítimas, cujo objetivo, expressamente definido, é o de fornecer através da mobilização das instituições de segurança de regulação social e de outros parceiros públicos e privados, uma resposta efetiva às diversas formas de insegurança (Dieu, 1999, p. 29).

Neste quadro global de novas ameaças e riscos, as políticas públicas de segurança têm por objetivo primário reconhecer as prioridades e os problemas que a segurança enfrenta.

Como indica Sébastien Roché (1998), a política pública de segurança advém da necessidade de combater a insegurança, e verifica-se quando as instituições de controlo formal (tais como a polícia) não são capazes de, com os métodos tradicionais, resolver o fenómeno desviante. O autor acrescenta que as políticas públicas de segurança traduzem-se

num aglomerado de imposições legais que visam gerir as matérias que dizem respeito à segurança.

O estudo das políticas públicas tem que ver com as decisões ou não decisões que afetam e interferem na vida dos cidadãos, isto é, os resultados produzidos pela atividade dos governos (Fonseca, 2010, p. 26). Um dos apanágios das políticas públicas é a sua sectorização. O grande desafio das políticas públicas é interrelacionar o setor com o global, uma vez que muitas vezes determinada política pública desenvolve-se a montante dos restantes setores da sociedade, pois visa responder a desafios muito específicos. No entanto, por vezes quer-se determinada política enquadrada num contexto global o que impossibilita que atue de forma desgarrada em relação às outras políticas do governo (Oliveira, 2006, p. 76).

Nas matérias relativas às políticas públicas faz-se ainda referência a mais duas terminologias, o referencial e o mediador.

Numa obra de sua autoria, Ferreira de Oliveira (2006, p. 76), clarifica o assunto afirmando que o referencial se caracteriza por assentar num sistema de valores que estrutura o conceito e que varia em função dos desafios que se colocam à sociedade num determinado momento e lugar. Por exemplo, no final da década de 90 do século XX assistimos, em Portugal, à mudança do referencial repressivo para um referencial essencialmente preventivo. Quanto aos mediadores¹¹, são aqueles que concebem e implementam as políticas públicas e definem o seu referencial (Silva, 2010).

Atualmente, as instituições que lidam diariamente com a segurança estão perante o paradigma da prevenção, ao contrário do que acontecia no passado, onde vigorava a repressão. Neste ponto do trabalho convém clarificar o que se entende por prevenção.

Opondo a repressão à prevenção, Ferreira de Oliveira (2006, p. 79) define prevenção como o conjunto de medidas, cuja intenção é minimizar as infrações (a sua frequência, a sua gravidade e as suas consequências), sejam de natureza criminal ou outras e, sobretudo, quando ocorram antes da prática do ato delinquente.

Como sabemos, pelo que foi anteriormente abordado, a segurança é essencialmente e antes de mais uma questão de responsabilidade política. Contudo, perante problemas complexos de prevenção, como nos casos específicos do crime e do sentimento de insegurança, requer também respostas ao nível das organizações que trabalham

¹¹ Em Portugal, o mediador das políticas públicas de segurança é, em primeiro plano, o Ministro da Administração Interna.

diariamente com a segurança, como é o caso da PSP. Assim, afigura-se necessário adotar medidas especialmente preventivas como, por exemplo, implementar modelos de policiamento que reaproximem a polícia dos cidadãos (como é o caso do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade), colocar mais agentes em funções de visibilidade ou privilegiar a patrulha a pé que, de acordo com estudos desenvolvidos por Wilson e Kelling (1998), reforça o sentimento de segurança.

Quando a polícia atua no domínio da prevenção consegue ampliar a sua legitimidade e credibilidade perante a população, pois deixa de ser solicitada somente em situações de infrações ou desordens, como passa também a ser requisitada para regular ocorrências de cariz social.

Por fim, propomo-nos a esclarecer o que se entende por modelo de policiamento.

Modelos de policiamento, na ótica de Ferreira de Oliveira (2006, p. 98), são ósubsistemas de sistemas de organização do Estado mais complexos, integrando uma estrutura de valores e de normas idêntica à do sistema mais lato.

A posição assumida por Jean-Claude Monet (2006) é bastante clara. Para o autor não existem modelos de polícia por excelência. Não existe um modelo inglês, ou um modelo francês. O autor defende que os modelos de policiamento advêm da necessidade de desenvolvimento de um Estado face à emergência de novas políticas. Quem partilha da mesma opinião é Balestra (2006) ao afirmar que a heterogeneidade de sistemas policiais leva a concluir a inexistência de modelos de policiamento ideais e universais.

De novo, Monet (2006) garante que existem modelos que se caracterizam pela sua larga autonomia e outros que são conhecidos por estarem intimamente associados ao poder político, tudo depende da necessidade que está por trás da sua criação.

Apesar de considerar os modelos de policiamento bastante híbridos, Paulo Valente Gomes (2001) refere que no espaço europeu se conseguem distinguir claramente três grandes modelos de policiamento: o modelo napoleónico, o modelo nacional e o modelo descentralizado.

O modelo napoleónico trata-se de um modelo que abrange dois tipos de polícia, caracterizados pela sua estrutura dualista e centralizada (Gomes, 2001; Oliveira, 2006). Compreende uma polícia com estatuto militar, que normalmente opera sob a tutela do Ministro da Defesa¹² e que atua exclusivamente nas zonas rurais. Por outro lado, existe

¹² Pode também apresentar uma dupla tutela, como é o caso da GNR, que depende simultaneamente do Ministro da Defesa e do Ministro da Administração Interna.

uma polícia de natureza civil, que dependente do Ministro da Administração Interna e que atua nos meios urbanos, como é o caso da PSP. Este modelo perpetra-se em países como Portugal, Espanha e França (Gomes, 2001; Oliveira, 2006).

Relativamente ao modelo nacional, podemos afirmar que o mesmo é dominante em países com população reduzida, como a Suécia ou a Finlândia. Caracteriza-se por existir apenas uma polícia que atua sob todo o território nacional e que, no topo da hierarquia institucional, conta com a figura do Diretor Nacional, o qual responde perante o membro do governo responsável pela área da administração interna.

Por fim, destaca-se o modelo descentralizado, o preferido dos países anglo-saxónicos. Este modelo destaca-se pela larga autonomia que concede às polícias, que vêm a sua área de atuação limitada a um determinado espaço geográfico. Habitualmente destina-se aqueles Estados organizados em regiões, sendo que cada uma dessas regiões dispõe de uma polícia própria e independente das restantes (Gomes, 2001).

Torna-se fundamental separar aquilo que se entende por centralização e descentralização. Um sistema policial é centralizado óa partir do momento que tudo aquilo que diz respeito aos problemas gestionários e operacionais de um corpo policial está colocado sobre a responsabilidade de uma instância situada ao nível político centralô (Oliveira, 2006, p. 99), e verifica-se, por exemplo, na PSP, cuja organização assenta nos moldes e pressupostos do modelo napoleónico. Por outro lado, o sistema policial diz-se descentralizado óa partir do momento que as instâncias políticas descentralizadas dispõem de capacidades institucionais necessárias para influenciar a organização e o funcionamento da políciaô (Oliveira, 2006, p. 99), tal como se verifica em países como a Inglaterra, Canadá e Estados Unidos da América.

Sobre o assunto, Monet (2006) lança um importante contributo para a área de debate, que se prende com a clara oposição que deve subsistir entre centralização e politização. Para o autor a politização desarma a polícia da sua vertente operacional, devido à forte propensão dos governantes em se intrometerem no funcionamento da instituição, nomeadamente no que diz respeito às prioridades do trabalho operacional. Contudo, nos países em que as estruturas policiais são centralizadas, não existe a dita cultura política de ingerência na definição das prioridades operacionais da polícia, bem pelo contrário, as instâncias políticas coíbem-se de emitir ordens operacionais, pois têm noção de que essa competência não lhes assiste.

Para ajudar a compreender as linhas que distinguem estes três modelos de policiamento, recorreremos a uma representação gráfica.

Quadro II- Os Modelos de Policiamento na Europa

	Cliente das políticas de segurança	Direcionamento Estratégico	Pilar de atuação	Estrutura organizacional
Modelo Napoleónico	Estado	Aplicar a lei	Reativo	Dualista
Modelo Nacional	Estado	Aplicar a lei	Reativo	Única
Modelo Descentralizado	Cidadão	Produzir segurança	Preventivo	Pluralista

Fonte dos dados: Valente Gomes (2001).

Como podemos observar, debruçando-nos no quadro acima apresentado, a grande diferença entre o modelo napoleónico e o modelo nacional reside na estrutura organizacional. Enquanto o modelo napoleónico apresenta uma estrutura organizacional dualista, ou seja, composta por duas polícias, o modelo nacional é composto por uma única polícia responsável pela totalidade do território nacional. Do quadro também ressalta a ideia de que o modelo descentralizado se distancia totalmente dos dois restantes, atuando sobre paradigmas e noções de segurança completamente distintas. É seguro afirmar que as polícias que se constroem de acordo com o modelo descentralizado estão mais direcionadas para o contacto com o público, pretendendo diminuir o sentimento de insegurança e a criminalidade, com a finalidade de proporcionar segurança e servir a comunidade, ao invés dos modelos reativos napoleónico e nacional, que se preocupam essencialmente em aplicar a lei, deixando o cidadão para segundo plano. Assim, concluímos que nos modelos napoleónico e nacional a polícia não é mais do que uma criação e representação do Estado que atua essencialmente ao serviço desse poder.

Apesar de Gomes (2001) defender que o futuro passará pela implementação de medidas de proximidade, Brodeur (1997) refere que as práticas introduzidas por modelos de proximidade continuarão a ser minoritárias pois, na maioria das vezes, a própria população espera da polícia uma ação consertada e reativa.

2. NOVAS PERSPETIVAS POLICIAIS

No auge dos seus 147 anos, a PSP nasceu, cresceu e delineou estratégias que lhe permitiu construir uma história já longa de serviço público. Assim, e ao contrário de muitas outras instituições a polícia prolonga a sua existência ao longo dos séculos. Este fato requer uma grande capacidade de adaptação às mais diversas metamorfoses que vão acontecendo no país e no mundo.

Como veremos mais à frente neste trabalho, ao longo dos anos a polícia experienciou algumas alterações no que concerne ao seu conceito pois, enquanto no passado se caracterizava por ser o responsável pelo exercício da violência legítima, no presente o paradigma prende-se com a prestação de serviços aos cidadãos, falando-se no policiamento de proximidade.

Tal facto verifica-se pela circunstância de a polícia se ver positivamente obrigada a acompanhar as reformas respeitantes à segurança, indo ao encontro dessas mesmas expectativas delineando novas linhas estratégicas de orientação.

A relativa instabilidade que marca a atualidade obriga os Estados a colocarem óa problemática da segurança no centro da agenda e debate político nas sociedades modernas (Teixeira, 2006), e as polícias reagindo às novas exigências alteram os seus paradigmas em jeito de defesa face à crise, tendo em conta os novos desafios apresentados.

Devido a um passado marcado pela violência e alta discricionariedade policial, numa conjuntura política que tão fortemente marcou a nossa história, os cidadãos passam a exigir ódo Estado, já não a mera proteção coerciva dos seus direitos e liberdades mas, todo um conjunto de atuações em diversas áreas da vida social, especialmente na proteção de riscos e perigos reais e prováveis (Oliveira, 2006, p. 54).

Estas demandas de segurança levaram a polícia a orientar as suas ações em concordância com aquilo que são as necessidades dos cidadãos, dando desta forma cumprimento às políticas do governo e levando o cidadão a ocupar um lugar de destaque nos assuntos relativos à segurança.

Daqui podemos depreender a importância do cidadão na vida social, não fazendo sentido deixá-lo de parte quando são pensadas questões de segurança, uma vez que ópodem participar na vida política, usufruem de liberdade e de segurança, podem aceder à justiça, podem expressar-se livremente, beneficiam de prestações sociais, de cuidados de saúde, de

educação e, em contrapartida, devem pagar impostos, devem deixar o exercício da justiça para as instâncias do Estado, respeitando as suas leis (Jenson e Papillon, 2000).

Neste novo paradigma que comporta a segurança existe uma clara distinção entre o uso discricionário da força e a valorização dos cidadãos, salientando-se que a atividade policial consiste num processo jurídico de desenvolvimento da Administração Pública a bem dos cidadãos e não uma mera manifestação discricionária da força (Clemente, 1995).

Paralelamente a esta mudança de paradigma, e como consequência da conotação negativa em volta do conceito repressão e de tudo aquilo que remete ao paradigma repressivo, surgiram as políticas de prevenção e de proximidade, destacando-se como alternativa ao anterior modelo.

Esta mudança de pensamento acarreta transformações nas instituições cujo trabalho se centra na segurança, como é o caso da PSP. Assim, perfilam-se determinadas medidas determinantes para dar corpo à nova linha de orientação e direcionamento da segurança, tais como, por exemplo, a colocação de mais elementos policiais em funções de vigilância e de informação e a aposta na patrulha a pé que, como já foi referido segundo alguns autores, reforça o sentimento de segurança e diminui as oportunidades para a ocorrência de ilícitos (Oliveira, 2006). Porém, no nosso país, entre o I e o XII Governos Constitucionais as alusões nos respetivos programas à prevenção da criminalidade foram, na generalidade, básicas (Elias, 2009, p.756).

A polícia deve ainda tentar, nos locais onde os índices de criminalidade são mais elevados, estreitar as relações de confiança com a comunidade, visando, com esta medida, aumentar a sua legitimidade de atuação. Com a inversão do paradigma a polícia deixa de ser solicitada somente em casos de reposição do equilíbrio, passando também a atuar como mediador social.

Pretendia-se assim que o polícia passasse a ser uma figura assídua nos espaços problemáticos, cuja presença geraria a confiança da comunidade, desenvolvendo-se uma dinâmica dissuasora das ações antissociais (Cosme, 2006, p.245), nas quais a polícia se chamava a intervir apenas em último caso, quando o elo de confiança fosse quebrado e a desordem instaurada.

Numa reunião do Fórum Europeu para a Segurança Urbana, em 1996, foram invocadas algumas razões para as polícias europeias se reformarem e se aproximarem das comunidades locais (Vourc'h e Marcus, 1996), sendo que umas delas assenta no facto do constante recurso à repressão não ter contribuído para o decréscimo do sentimento de

insegurança e destaca-se ainda outro motivo, que aponta para a ligação existente entre a pequena e a grande criminalidade, dado que a conquista das ruas desencadeia a diminuição da criminalidade organizada.

Como já foi anteriormente referido, em Portugal, entre o I e o XII governos constitucionais, a prevenção e a proximidade foram deixadas para segundo plano por parte dos responsáveis políticos, contudo, de acordo com Fernandes e Valente (2005, p. 38-39), a partir do XIII governo constitucional óverifica-se uma crescente atenção à prevenção da criminalidade [e ao policiamento de proximidade] nos vários programas do Governo, destacando-se os Programas Escola Segura e Idosos em Segurança.

Alberto Costa, Ministro da Administração Interna do XIII governo constitucional ópromove o espírito de policiamento de proximidade e aposta num relacionamento estreito entre polícia e cidadão, fatores geradores do aumento da eficácia e legitimidade, numa sociedade marcada pelo risco (Chaves, 2000, p. 295), acrescentando ainda cinco ideias essenciais para a modernização das forças de segurança, designadamente: profissionalismo, transparência, civismo, proximidade e orientação para os problemas (Clemente, 1996 e Chaves, 2000). Com esta reforma a polícia vai-se desligando lentamente do passado perspetivando uma orientação menos repressiva e mais focada nos problemas dos cidadãos.

No programa do atual governo (XIX governo constitucional), nas matérias respeitantes à atividade policial, são poucas as menções dirigidas ao policiamento de proximidade, destacando-se a ideia de reforçar os efetivos afetos ao policiamento de proximidade, seja através de concursos regulares ou até através da mobilização dos agentes encarregados das tarefas administrativas. A isto acresce a intenção do governo em reforçar as parcerias com as instituições da sociedade civil, de forma a valorizar o papel e o estatuto das forças de segurança (programa do XIX governo constitucional, p. 72).

Daqui se depreende que as novas reformas que regem os modelos de policiamento rompem com o passado, levando as forças de segurança a assumir um papel mais preventivo e de estreita ligação com a comunidade e menos repressivo. A tendência leva a PSP a assumir-se cada vez mais como a principal guardiã dos cidadãos, cabendo-lhe garantir a sua segurança.

3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

Para que uma política pública policial nasça, é necessário que poder político tenha um projeto para a mesma. Para Gleizal, Domenach e Journès (1993), a complexidade das relações entre as políticas públicas e a polícia deve-se ao facto deste tipo de organização se proteger bem de investidas exteriores, mostrando-se por diversas vezes resistente à mudança. Contudo, como mencionam os autores, em alguns países a mudança tem-se verificado, impulsionada por pressões políticas ou até devido às transformações sociais, obrigando a polícia a adaptar-se e a moldar-se, sujeitando-se a novas conjecturas, sempre no sentido da evolução. Porém, as reformas ocorridas em Portugal, revelam-se fundamentalmente de natureza micro¹³, donde se destaca a implementação do modelo de policiamento de proximidade (Gomes, 2006).

Nos últimos 40 anos, em Portugal, as políticas respeitantes à segurança e orientadas para a polícia não devem ser entendidas como verdadeiras políticas públicas de segurança. Tal afirmação deve-se, segundo Ferreira de Oliveira (2006, p. 285), ao facto de estas serem caracterizadas, em geral, ópelo seu gradualismo, descontinuidade e centralidade, pela sua natureza segmentada, micro e normativa, faltando-lhes óuma visão e uma estratégia global sobre o que deve ser o sistema policial, em Portugal.

Novamente Ferreira de Oliveira (2006, p. 285) indica que as políticas têm sido pensadas seguindo uma lógica essencialmente direcionada para as polícias, visando garantir óo reforço formal das competências dos vários corpos policiais, a resolução de questões estatutárias, o aperfeiçoamento de modelos de participação interna, [ë] estando pouco ou nada direcionadas para os reais demandas de segurança dos cidadãos.

O autor classifica as políticas de segurança com base em três momentos distintos: veja-se as políticas de segurança e consolidação do estado de direito (de 1974 a 1981); as políticas de reafirmação da segurança interna (de 1981 a 1995) e, por fim, as políticas de segurança pública (de 1995 a 2002).

O fundamento das políticas de consolidação do estado de direito prendia-se com o fortalecimento da autoridade democrática e a manutenção da ordem pública¹⁴, num

¹³ Sobre o assunto vide José Ferreira de Oliveira, *As Políticas Públicas de Segurança e os Modelos de Policiamento. A emergência do policiamento de proximidade*, Edições Almedina, Coimbra, 2006, pp. 92-94.

¹⁴ Paralelamente, foram implementadas as primeiras medidas de combate antiterrorista.

Portugal acabado de abandonar o regime fascista, onde se tornava necessário oferecer às pessoas algo que distanciasse o novo regime do regime deposto.

A fase das políticas de reafirmação da segurança interna foi rica em reformas. As medidas impostas apontavam essencialmente para a modernização das forças e serviços de segurança, bem como do sistema de segurança interna. Os quadros da PSP viram-se reforçados e foi criado o Sistema de Informações de Segurança (SIS), entre outras inovações¹⁵. Houve ainda uma mudança em algumas das áreas de responsabilidade da PSP e da GNR, passando a GNR a contar com localidades que até então pertenciam à PSP e os efetivos policiais foram concentrados nas cidades de Lisboa e Porto (Oliveira, 2006).

De acordo com Manuel Dias Loureiro (1995), Ministro da Administração Interna do XII governo constitucional, visava-se uma melhoria da articulação entre as forças e serviços de segurança e, para o efeito, as missões dos elementos policiais foram alvo de reestruturações e o efetivo redistribuído¹⁶. Assim, pretendia-se colocar mais elementos policiais na rua sem que para isso fosse obrigatório recorrer a novos recrutamentos, optando estrategicamente por expandir e concentrar o efetivo policial nas cidades de Lisboa e Porto, reajustando os limites urbanos. Com a chegada do XIII governo constitucional, em 1995, esta iniciativa foi de imediato terminada nos locais onde anteriormente havia sido implementada e as esquadras que haviam fechado, reabriram (Clemente, 1996).

Estas ideologias reformistas contribuíam para a diminuição de custos e para a substituição de esquadras antigas e em mau estado de conservação por esquadras novas e melhor equipadas. Os efetivos adaptavam-se mais facilmente às necessidades operacionais, constituindo algumas das vantagens de natureza interna, ou seja, do agrado da instituição. Contudo, estas reformas também significaram um importante revés, abarcando motivos de natureza essencialmente externa, como o fraco investimento na melhoria da qualidade do serviço prestado à comunidade¹⁷ (Oliveira, 2006).

A partir de 1995, impulsionadas pela estratégia eleitoral que permitiu ao Partido Socialista assumir o governo do país¹⁸, as políticas de segurança sofreram importantes

¹⁵ Foi também institucionalizado o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e a Escola Superior de Polícia, foi publicada a lei de segurança interna e a Guarda Fiscal extinta.

¹⁶ Para tornar esta ideia possível, algumas esquadras foram encerradas.

¹⁷ De acordo com Ferreira de Oliveira (2006), ao fechar as esquadras de bairro está-se a contribuir para o distanciamento entre a polícia e a população.

¹⁸ Como indica José Ferreira de Oliveira (2001; 2006; 2009), a segurança foi o grande trunfo utilizado pelo Partido Socialista para ganhar vantagem aos seus concorrentes mais diretos. A campanha eleitoral serviu para

reformas. O novo programa do governo¹⁹ garantia a aproximação entre as forças policiais e a população²⁰, prometia a criação de um Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e a revisão dos estatutos das forças de segurança. A segurança tornou-se a necessidade vital e primordial dos cidadãos, pelo que a temática assentou como plano de fundo na agenda política. É interessante referir que foi produzida uma vasta componente normativa, perfilando-se como um dos grandes fatores de modernização trazidos para as organizações policiais, donde se destaca a criação de um diploma legal que possibilitou a tomada de posse enquanto diretor nacional da polícia por parte de um civil²¹; o reconhecimento da PSP como força de natureza civil²²; a regulação do exercício do sindicalismo²³; a criação de um código deontológico do serviço policial para as forças de segurança²⁴ e a institucionalização da IGAI²⁵.

A partir de 1995, foram também institucionalizados programas especiais de segurança²⁶ dirigidos a setores específicos da sociedade, como os idosos, as crianças ou os comerciantes, em áreas onde imperam índices de criminalidade elevados e a insegurança é uma preocupação constante, implementando novas práticas policiais, assentes nos pilares do policiamento de proximidade.

De facto, o ano de 1995 constitui um marco histórico, não apenas por todos os fatores de índole prática em cima referidos, como por trazer uma grande mudança ao nível teórico, que revolucionou as políticas públicas de segurança. Trata-se da mudança de referencial. Como indica Roché (1998), o até então existente referencial repressivo, que sustenta a ideia de que é possível controlar os comportamentos desviantes recorrendo à repressão desse mesmo comportamento e à posterior sanção, vê-se substituído pelo referencial preventivo, onde as políticas de prevenção surgem como alternativa às políticas de repressão.

tecer considerações sobre o aumento da criminalidade e da insegurança em Portugal e predispunha o Partido Socialista na frente da luta a este fenómeno. Apontava-se como justificação para estes indicadores estatísticos a falta de eficácia e eficiência das forças de segurança, que viam os seus quadros cada vez mais desfalcados.

¹⁹ Programa do XIII Governo Constitucional.

²⁰ De resto, como já acontecia nos países anglo-saxónicos e na França.

²¹ Veja-se Decreto-Lei n.º 2-A/96, de 13 de janeiro.

²² Veja-se a Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro.

²³ Veja-se a Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro.

²⁴ Veja-se a Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 28 de fevereiro.

²⁵ Veja-se o Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de setembro. A implementação da IGAI, de acordo com Ferreira de Oliveira (2006, p. 292) óveio apontar lacunas ao nível dos processos, dos meios e das práticas nas forças de segurança, em especial no respeito dos direitos do Homem.

²⁶ Tais como o programa óEscola Seguraô, o programa óApoio 65 ã Idosos em Segurançaô, o programa óComércio Seguroô ou o programa óViolência Domésticaô.

Apesar de grande parte das promessas não terem sido cumpridas, destaca-se, em 2004, a criação de um regime de compensação por invalidez permanente ou por morte²⁷, em resultado dos riscos próprios da atividade policial; a modernização do equipamento, nomeadamente [...] de manutenção da ordem pública e dos meios auto" (Oliveira, 2006, pp. 292-293).

Os XV e XVI governos constitucionais não colocaram nas suas agendas qualquer medida de interesse para a área da segurança interna. Por sua vez, o XVII governo constitucional reformulou o Sistema de Segurança Interna (SSI), através da publicação da nova LSI e com a Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC), demonstrando que as matérias de segurança interna são transversais quando estão em discussão problemas de segurança.

Nada é para sempre. Não basta criar uma organização e esperar que ela floresça sem lhe dar o devido substrato. É necessário modernizá-la face aos novos paradigmas e dotá-la dos meios adequados para combater as ameaças que vão surgindo no caminho, de forma a permitir o pleno usufruto dos direitos fundamentais de cada cidadão.

Atualmente, em sede de políticas públicas policiais, o desafio direciona-se não tanto para produção teórica e normativa à volta da temática da proteção dos direitos do Homem, mas sim à sua efetiva integração nos planos quotidianos da polícia²⁸, encarando esses princípios como filosofia, devendo ser exercitado o trabalho sobre as diferentes componentes da estrutura formal e informal das organizações policiais, desde a atividade operacional, ao recrutamento, à formação (Oliveira, 2009, p. 144).

No seguimento das mudanças introduzidas pelo policiamento de proximidade, acompanhado pela mudança do referencial repressivo para o referencial preventivo, era necessário marcar um forte distanciamento para com o passado. As reformas policiais, mais do que um novo compêndio normativo, precisavam de ser acompanhadas por alterações à própria forma de atuar das polícias, mostrando um claro ponto de ruptura para com um passado envolto de excessos. Assim, tornou-se necessário estabelecer um conjunto de boas práticas que visassem semear mudanças ao nível da própria cultura organizacional.

Estruturando e organizando o pensamento, podemos dividir as boas práticas policiais em três grandes momentos, a saber: a formação; o controlo externo e, por fim, o controlo interno.

²⁷ Através do Decreto-Lei n.º 189/2004, de 17 de agosto.

²⁸ Por exemplo, através da definição de boas práticas policiais.

Referindo-nos, nesta fase do trabalho, à vertente da formação, podemos estabelecer um marco que ditou significativas mudanças na cultura organizacional da PSP, a criação, em 1982, da Escola Superior de Polícia, atualmente com a nomenclatura Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. A criação desta escola resulta da necessidade de estabelecer na organização um novo tipo de liderança superior, enraizando ao nível estrutural as bases para o aparecimento de boas práticas. Daqui se destacam algumas unidades curriculares lecionadas, que se afiguram fundamentais para a formação dos futuros oficiais, como Ética Policial, uma disciplina lecionada por vários professores que visa transmitir aos alunos alguns comportamentos a adotar e princípios a observar aquando da sua vida profissional futura, transmitindo valores imprescindíveis à comunidade policial, tais como a lealdade, honradez, responsabilidade, humanismo ou isenção; e os Direitos Fundamentais, uma disciplina essencial para enquadramento da polícia no Estado de Direito Democrático. A formação das categorias base de agente também foi modificada, passando desta feita a atribuir-se especial relevo às temáticas da cidadania e dos direitos humanos.

A criação de mecanismos de controlo externo da atividade policial compaginou uma importante passagem para o estabelecimento de boas práticas policiais. Assim, tentava-se dirimir o sentimento que pairava na sociedade de que a polícia não era controlada por nenhuma entidade, o que resultava no sentimento de impunidade experienciado pelos elementos policiais levando-os a cometer excessos e, muitas vezes, atentar contra os direitos humanos. A criação, em 1995, da IGAI para além de se afigurar como um elemento fundamental no processo de mudança das práticas policiais devido ao *timing* em que foi institucionalizada, contribuiu para a óindução de boas práticas policiais amigáveis dos direitos do homemô (Oliveira, 2009, p. 156). Nesta fase, o clima social era inflamado pelas constantes notícias que denunciavam práticas policiais excessivas e atentatórias dos direitos humanos, o que contribuía para gerar um forte sentimento de revolta e hostilidade nas populações que não toleravam este tipo de práticas. A IGAI, através das suas ações de fiscalização, essencialmente de cariz inopinado, juntamente com a rápida resolução dos casos denunciados de violência policial, contribuía para a mudança de visão da comunidade relativamente ao trabalho policial, agora sujeito a uma forte supervisão por parte de uma entidade externa à própria instituição policial, garantindo a credibilidade das avaliações.

Por fim, a própria instituição policial sentiu-se na obrigação de criar mecanismos internos que permitissem almejar a dita cultura policial de proximidade, respeito pelos direitos humanos e aumento do profissionalismo, em que a polícia respeitava o cidadão e o incluía nas questões relativas à segurança, não o encarando como o inimigo, mas como um parceiro. O primeiro passo associou-se à criação de um conjunto de normas de execução permanente sobre o limite ao uso dos meios coercivos²⁹, bem como todo o respetivo processo formativo (Oliveira, 2005; 2009). Neste documento constam os princípios que devem pautar a atividade policial, como o princípio da legalidade ou o princípio da proibição de excesso; alguns dos fatores a considerar no uso dos meios coercivos; define o que se deve entender por graus de ameaça (nulo, baixo, médio e elevado), níveis de força (muito baixo, baixo, médio e elevado) e quais os pressupostos a ter em conta na escalada dos níveis de força; identifica quais as armas e meios de baixa potencialidade letal e os meios coercivos de elevada potencialidade letal, bem como os princípios a ter em consideração aquando do uso da arma de fogo; determina também os procedimentos a ter em conta nos casos de fugas, perseguições e imobilizações forçadas de veículos.

Na sequência da introdução desta norma de execução permanente, foram dirigidos cursos de técnicas de intervenção policial e tiro ao efetivo policial, e foi paralelamente implementado um novo plano de tiro que veio impor a obrigatoriedade dos elementos policiais efetuarem uma avaliação de tiro prático anual (Oliveira, 2009). No nosso entender, apesar de constituir um bom passo rumo à mudança, numa fase economicamente tão delicada como aquela que vivemos atualmente, peca por ser diminuta, uma vez que exigem o máximo dos elementos policiais quando os recursos são mínimos.

Terminamos apontando as novas tecnologias como um fator relevante para o estabelecimento de boas práticas, onde destacamos a implementação do Sistema Estratégico de Informação, Gestão e Controlo Operacional (SEI)³⁰, o sistema de queixa eletrónica³¹ e o *e-learning*³².

²⁹ Veja-se a Norma de Execução Permanente N.º OPSEG/DEPOP/01/05.

³⁰ Permite, através dos meios tecnológicos, por exemplo, detetar indivíduos com motivos de procura, obter dados referentes a determinada viatura, manifestando-se como uma importante ferramenta que facilita a troca de informação e que apresenta uma grande capacidade de armazenamento à qual se pode aceder nos mais diversos locais do país bastando, para o efeito, estar ligado à rede.

³¹ Com o sistema de queixa eletrónica o cidadão lesado/ofendido num determinado tipo de crime pode apresentar a denúncia em sua casa, não sendo forçado a deslocar-se à esquadra para dar início ao procedimento criminal.

³² O *e-learning* é um modelo disponível na web que visa apoiar a formação, através da partilha de informação.

4. O MODELO INTEGRADO DE POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE

Abordar as origens do policiamento de proximidade requer obrigatoriamente tocar num nome indissociável desta temática, Robert Peel. Para alguns autores da literatura americana deve-se a Peel a introdução deste novo conceito de policiamento, com a criação, em 1829, da *Metropolitan Police* de Londres. Robert Peel tinha como lema óa polícia é o público e o público é a polícia (Oliveira, 2004, p. 401), tratando-se de uma total inversão ao que até então seriam as ideologias reinantes no capítulo da segurança, em que a polícia estava ao serviço do Estado e não propriamente focada no bem-estar do cidadão, procurando distinguir claramente a ópolícia do príncipe³³ da ópolícia do povo³⁴.

Os princípios evocados por Robert Peel, no sentido de reaproximar as polícias da comunidade e a comunidade das polícias serviram de inspiração para as correntes reformistas da década de 60 a 70 do século XX, onde surge o conceito puro e duro de policiamento de proximidade, tal como é conhecido nos dias de hoje (Leitão, 1999; Elias, 2009). A referida reaproximação deveu-se ao progressivo enfraquecimento das relações existentes entre a polícia e o cidadão, em que o segundo culpava o primeiro pelos conflitos urbanos existentes.

Com o objetivo de compreender o porquê destes acontecimentos, foram realizados diversos estudos³⁵ e redigidos relatórios que permitiram desmistificar a ação policial, tradicionalmente apontada como sendo fechada a novas sugestões e dirigida unicamente para satisfazer as necessidades do poder político, abrindo a porta para uma eventual mudança de mentalidade por parte dos decisores políticos e criando condições para serem implementadas novas formas de policiamento, que viriam a originar novas práticas, levando-nos ao inevitável policiamento de proximidade.

³³ Esta seria o paradigma policial da óeuropa continentalô, onde as forças policiais visavam manter a soberania do Estado, garantindo, para o efeito, a proteção das autoridades legalmente reconhecidas, alienando, por completo, a relação polícia-cidadão.

³⁴ Ao contrário da ópolícia do príncipeô, esta polícia tinha raiz tendencialmente anglo-saxónica e, tal como o nome sugere, visava a segurança da sociedade no seu todo. Deste modo, a polícia procurava responder às demandas de segurança da sociedade baseando as suas relações na confiança, proximidade e procura de um objetivo comum: o bem-estar da comunidade.

³⁵ Estes estudos, que têm sido especialmente seguidos em Portugal devido à implementação das novas políticas públicas de segurança, surgem com grande abundância em países como os Estados Unidos da América e o Reino Unido, donde resulta grande parte da literatura mundial existente sobre matérias relativas à atividade policial.

Desde meados dos anos sessenta do século XX que as polícias, um pouco por toda a Europa, experimentaram dificuldades de adaptação ao tecido social existente, dominados por relações de desconfiança mútua. A opção por um modelo essencialmente repressivo, caracterizado pela resposta rápida e focado no patrulhamento auto, contribuía para o alargamento do fosso nas relações entre polícia e comunidade, facto que gerou mazelas nas questões inerentes à segurança, quer em termos objetivos quer em termos subjetivos³⁶, com os níveis de criminalidade a aumentar e as pessoas a sentirem-se cada vez menos seguras. Com as décadas de setenta e oitenta surgem novas reflexões motivadas pelas mais diversas experiências praticadas³⁷ com o intuito de reposicionar a polícia na malha social, aproximando-a da comunidade, tal como veremos no parágrafo seguinte. Em Portugal, devido ao atraso justificado pela intervenção do regime fascista, estas transformações ocorreram mais tarde, perto de finais da década de oitenta com a população a reclamar mais policiamento nas suas urbes (Guinote, 2008).

De acordo com Sherman (*cit in* Brodeur, 1998, p. 280), na década de 70 surgiram as primeiras formas do policiamento de proximidade, as *Team Policing*, que tiveram lugar em Aberdeen, na Escócia e Accrington, no Condado de Coventry, Inglaterra. Em Aberdeen, o *Team Policing* consistiu na afetação de equipas, constituídas por cinco a dez elementos às diversas áreas da cidade, respeitando as necessidades operacionais do dia a dia. Em Accrington, o programa designou-se *Unit Beat Policing* e era composto através de equipas, onde cada uma delas era afeta a uma área específica e constituída por elementos que habitavam na respetiva área de jurisdição, os denominados setores, reportando a informação a um coordenador responsável pela sua difusão pelas restantes áreas, procurando desta forma, abranger e conhecer os fenómenos que acontecem na maior área possível com um número reduzido de elementos afetos ao serviço.

Brodeur esclarece que as experiências acima relatadas não tiveram como base pressões externas, mas sim pressões internas. Em Aberdeen pretendia-se motivar os efetivos, pois estavam habituados a patrulhar ruas desertas, enquanto, na experiência de Accrington, o objetivo era rentabilizar as áreas de acordo com os meios humanos existentes, que eram poucos.

³⁶ As questões objetivas prendem-se com os índices criminais propriamente ditos, ou seja, que refletem estudos e estatísticas. Pelo contrário, os termos subjetivos caracterizam-se pelo sentimento de segurança experimentado pelos cidadãos que formam a comunidade, algo não propriamente palpável, mas indicador de um estado de espírito.

³⁷ Tais como o *Team Policing* e o *Unit Beat Policing*.

Com estes programas pretendia-se melhorar a comunicação e estreitar os laços de colaboração com o público, mostrando-lhes a abertura das instituições policiais para debater as questões de segurança, não as considerando propriedade exclusiva mas sim estendendo a sua aplicação àqueles que são o foco do trabalho diário, a comunidade.

Um dos fundamentos da proximidade prende-se com a renovação das relações entre a polícia e a população (Oliveira, 2006, p. 121). Com esta renovação pretende-se precisamente que os problemas da comunidade se tornem perceptíveis de modo a facilitar o seu combate, dado que para o sucesso da abordagem policial aos cenários preventivos da criminalidade é necessário o estabelecimento de contactos sustentados e continuados com a comunidade (Leitão da Silva, 2012, p. 17) focando, para o efeito, as atuações na raiz dessas preocupações e não propriamente na reação quando a ordem já foi alterada, tornando as necessidades da comunidade como a base da atuação policial. Para além disso fizeram-se notar outras razões que precipitaram a implementação do policiamento de proximidade, de especial relevo a necessidade de colocar os elementos do carro patrulha em contacto direto com a comunidade, ao invés de se isolarem no veículo alheios do contacto direto com a população, agindo unicamente em casos de emergência. A isto acresce a crescente preocupação com a violação dos direitos humanos por parte dos elementos policiais (Trojanowicz, 1998).

Muito céticos a este fenómeno da proximidade apresentam-se Skolnick e Bayley. Os autores (2006, p. 15) afirmam que em alguns lugares, houve mudanças genuínas nas práticas policiais. Em outros, o policiamento comunitário é utilizado para rotular programas tradicionais³⁸, um caso clássico de colocar vinho velho em garrafas novas. Para ilustrar a situação com um exemplo, os autores referem-se aos polícias britânicos, que segundo os mesmos, gostam de contar uma piada sobre o policiamento de proximidade. A comunidade sabe que existe policiamento comunitário quando se depara com um polícia montado numa bicicleta e o mesmo, ao encontrar-se com pessoas, desce rapidamente da bicicleta e atira a pessoa para o chão apenas para saber que horas são. Este é um exemplo caricato mas que reflete perfeitamente o ponto de vista dos autores, pois, para Skolnick e Bayley (2006), a expressão policiamento de proximidade apenas foi criada para tornar o policiamento mais agradável ao ouvido.

De novo, através de um pequeno fragmento dos diversos contributos científicos produzidos por Skolnick e Bayley (2006), verificamos que este aponta algumas

³⁸ Entenda-se por tradicional, repressivo.

características atribuídas ao policiamento de proximidade, onde se destaca o reconhecimento por parte da polícia que a segurança não é da sua exclusiva competência, devendo ser responsabilmente pensada em conjunto com a comunidade; a descentralização organizacional e o redireccionamento das patrulhas com o propósito de as retirar das esquadras e proporcionar a interação com a comunidade, mostrando-se esta disposta a ajudar na resolução dos seus problemas.

Para Normandeau e Leighton ressaltam outras características inerentes a este modelo, nomeadamente o facto dos agentes policiais deverem ser encarados como agentes da paz e não apenas como aqueles que aplicam severamente a lei, punindo perante a infração, mas sim privilegiando a troca de informações com a população; a comercialização de serviços por parte da polícia; as reuniões entre a polícia, as autarquias e as associações locais [] o livro de reclamações e caixas de sugestões (Elias, 2009, p. 755). Através desta mudança prática no policiamento torna-se possível interagir com a comunidade, numa lógica de proximidade que permita apurar as causas dos problemas da população, intervindo sobre as mesmas, de forma proactiva, contando com o apoio das restantes instituições sociais³⁹. Assim, as áreas de responsabilização de cada esquadra passam a ser estrategicamente divididas em setores e, caso necessário, definem-se pontos quentes⁴⁰. De acordo com os autores não existe uma tática específica para lidar com os eventos do dia a dia, mas sim uma preocupação em agir de acordo com os problemas que vão surgindo, permitindo que os agentes exerçam as suas funções com um maior nível de autonomia e discricionariedade mas, ao mesmo tempo, com um maior sentido de responsabilização, uma vez que os agentes policiais passam a representar o setor mais relevante da instituição policial, dado que é a partir dos mesmos que as relações com a comunidade existem e persistem.

Porém, como toda e qualquer inovação, o policiamento de proximidade também tem pontos fracos e antagonizantes à sua implementação.

Desde logo, destaca-se a inércia dos agentes policiais em representar um programa de proximidade pois, de acordo com os mesmos, a sua função associa-se maioritariamente à intervenção reativa, ao invés do trabalho de colaboração com o cidadão. Contudo, o

³⁹ Que se traduzem sob a forma de parcerias, visando objetivos que aproximam as instituições, umas de matriz social (como é o caso da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima), outras com o foco dirigido para a segurança (designadamente a PSP), que conciliam esforços e partilham recursos com o propósito de contribuírem para o fornecimento de melhores condições de vida, de segurança e de salubridade aos atores que traduzem o seu sentido de existência, os cidadãos que compõem a comunidade.

⁴⁰ Veja-se a Diretiva Estratégica 16/2006.

contrário também se verifica, isto é, a comunidade espera dos agentes policiais uma ação de intervenção predominantemente reativa, de combate ao crime em vez do singelo contacto diário visando a partilha de informação (Elias, 2009).

O trabalho de proximidade é árduo e ingrato pois, graças ao passado policial, a comunidade não está habituada a esta proximidade para com as polícias, pelo que tem dificuldade em confiar nas autoridades, bastando assim uma intervenção mais musculada para que anos de trabalho sejam obliterados. Daí que se procure um ponto de equilíbrio entre o que é socialmente aceitável e o que deve ser imediatamente reprimido, pois, neste contexto, o importante traduz-se em encontrar soluções que sejam do agrado do cidadão.

Uma das condicionantes do policiamento de proximidade, na ótica de Moore (2003, p. 160) prende-se com a eventualidade das polícias se aproximarem de tal ponto dos cidadãos que se intrometam nos seus negócios e de outros órgãos governamentais, o que claramente óentra em conflito com o desejo de manter a polícia sempre distante de se tornar uma instituição muito poderosa na sociedade.

Para além disto, existe uma condicionante ao policiamento de proximidade na vertente que diz respeito à colaboração e interação que deve existir entre comunidade e polícia. Usualmente as pessoas tendem a referir apenas as situações que interferem diretamente com o seu bem estar, alienando-se, consciente ou inconscientemente do bem da restante comunidade pelo que o foco da atuação policial, tendo em conta este viés, direciona-se involuntariamente na proteção dos próprios marginais.

Valente Gomes (2001) levanta mais uma vulnerabilidade neste modelo de policiamento, afirmando que a ausência de rotatividade dos elementos policiais por longos períodos de tempo pode afetar a sua autoridade quando a mesma tiver de ser exercida, nomeadamente no que concerne ao uso da força, pois o agente, com o passar dos anos de serviço no mesmo local deixa de ser visto como o representante legal da ordem e da força pública.

O policiamento de proximidade levanta ainda outra série de questões que subjagam a sua total aplicabilidade. Veja-se que a relação existente entre a polícia e o cidadão se exerce nos moldes do cidadão como o principal cliente, denotando uma espécie de comercialização da segurança quando, na verdade, a segurança não é uma forma de rendimento mas sim um direito fundamental acessível a todos (Mozzicafreddo, 2000).

A formação teórica ministrada aos oficiais da PSP começou a ter como fundamento as práticas policiais de proximidade levadas a cabo nos países anglo-saxónicos de maneira

que os mesmos, imbuídos pelos novos conhecimentos relativos ao paradigma da proximidade começaram, na década de noventa, a implementar no terreno as suas próprias iniciativas de carácter experimental, garantindo, em 2002/2003 a primeira bateria de resultados que permitiram óuma aferição da resposta objetiva e subjetiva da criminalidade, [ë] garantindo uma orientação para melhoramentos a curto prazo, revelando já, boas práticas a serem seguidasô (Guinote, 2008, p. 17).

Perante a mudança de posicionamento político face à segurança, como referido anteriormente, a ideia de proximidade ganhava cada vez mais força em território nacional e avizinhava-se a implementação de um novo modelo de policiamento. Em 2006, esta ideia materializava-se, com a implementação do PIPP, após vários anos de experiências com projetos locais⁴¹. Seguindo a visão de Elias (2009), o PIPP surgiu da necessidade de estruturar os projetos espalhados localmente e com o intuito de redefinir a participação dos elementos afetos a programas especiais de prevenção e do patrulhamento tradicional cuja intervenção se caracterizava por ser aleatória e casual, visava também racionalizar os recursos existentes e melhorar a qualidade do serviço prestado ao cidadão.

No dia 15 de janeiro de 2006, a Direção Nacional da PSP lançou a Diretiva Estratégica 10/2006, alusiva ao PIPP, que veio definir o desenvolvimento de uma relação mais próxima entre a PSP e a população, a promoção da cidadania, o desenvolvimento de parcerias, abrindo os horizontes da PSP à sociedade civil ou a importância que se traduz em conciliar visibilidade e ostensividade com descrição, sendo alguns dos objetivos estratégicos melhorar a integração da PSP no tecido social envolvente e reduzir a criminalidade de rua⁴² e o pequeno/médio tráfico de estupefacientes, como alguns dos objetivos operacionais. Todos estes fatores denotam uma clara rutura e distanciamento para com o policiamento repressivo.

Para além da diretiva estratégica 10/2006, de 15 de maio, da Direção Nacional da PSP, também na Lei n.º 51/2007, de 31 de agosto ã Lei Quadro de Política Criminal ã surge a menção ao trabalho de proximidade, concretamente no seu artigo n.º 8, o qual prevê que óas forças e serviços de segurança desenvolvam programas de segurança

⁴¹ Já em 1992, foi implementado o programa Escola Segura.

⁴² Veja-se, a título de exemplo, os roubos por esticção, furtos por carteirista, furtos no interior de veículos ou furtos no interior de estabelecimentos.

comunitária e de policiamento de proximidade destinados a proteger vítimas especialmente indefesas e a controlar as fontes de perigo⁴³.

A implementação tática da diretiva estratégica referente ao PIPP, tal como nos indica Guinote (2008, p. 17), começa em 2007, ónde 350 elementos são imediatamente afetos ao PIPP, passando a atuar numa divisão territorial assente em setores⁴⁴. Existem outros fatores que fazem do PIPP um programa realmente inovador. Veja-se que é a primeira vez em Portugal que, ao nível policial, uma iniciativa reformadora é implementada respondendo aos pressupostos de uma metodologia científica rigorosa, garantindo assim que a avaliação do projeto é responsabilidade de uma entidade externa⁴⁵ e independente, admitindo, desta forma, total imparcialidade nas conclusões obtidas (Guinote, 2008; Oliveira, 2009).

Concluindo, é de referir que este novo paradigma preconizou mudanças no que até então se traduzia o conceito de segurança. A conceção realista, onde o Estado se destaca como ator unitário, soberano e responsável pela análise das prioridades estratégicas e utiliza a força militar e a diplomacia como meio para providenciar a sua própria segurança, vê-se substituída por outro tipo de abordagem e direcionamento (Fernandes, 2005; Sarmiento, 2010). Com as mudanças introduzidas pelo PIPP, as polícias procuram detetar o problema, de forma a atuar sobre a sua causa, eliminando-a e repondo assim o equilíbrio evitando que o indivíduo siga uma conduta assente na delinquência. Como tal, a conceção realista de segurança deixa de fazer sentido, pois o que está no centro das preocupações já não é a segurança do Estado, mas sim a segurança da pessoa, surgindo de forma natural, a conceção de segurança humana, que procura encontrar as causas da insegurança para, a partir do seu reconhecimento, encontrar mecanismos que respondam aos desejos das populações (Guinote, 2008).

⁴³ As fontes de perigo encontram-se indicadas no artigo n.º 7, alíneas b), c) e d) da Lei n.º 51/2007, de 31 de agosto.

⁴⁴ De acordo com a Diretiva Estratégica 10/2006, de 15 de maio, da Direção Nacional da PSP, a divisão do território em setores obedece à geografia urbana, à estrutura sociodemográfica, aos dados criminais e aos recursos disponíveis, procurando um rácio de 1 polícia por 3000 a 4000 habitantes.

⁴⁵ A Socinova, pertencente à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

CAPÍTULO III

O POLICIAMENTO PARA A COESÃO SOCIAL

1. DOS DIREITOS HUMANOS NA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

Como vimos anteriormente, a segurança é um conceito intemporal, desde sempre o ser humano teve a necessidade primária de se sentir seguro. Para alguns cidadãos a segurança é o bem mais vital e imprescindível.

Nos dias de hoje, o estado cobra tributos e exerce o monopólio do uso legal e legítimo da força (Almeida, 2009, p. 233). Na sociedade em que vivemos a polícia desempenha uma competência única, intransmissível e inalienável, que se traduz na prévia autorização de, legalmente, intervir na resolução de conflitos, ao impor formas de obediência (Almeida, 2009). Apesar da polícia ter a possibilidade legal de recorrer ao uso da força para regular determinadas situações, tal não implica que o façam indiscriminadamente e a encarem como uma boa prática, constituindo a mesma a exceção e devendo ser utilizada de forma comedida e cautelosa. Como diria Almeida (2009, p. 237), a polícia só [distingue-se] não pelo uso real da força, mas por possuir a autorização para usá-la. A autora conclui afirmando que a polícia é uma ideia política que visa produzir obediência.

A função policial, num Estado de Direito Democrático, para Manuel Marques Ferreira (1996, p. 3), não é o que sucede em Estados predominantemente autoritários, [é] deve exercer-se com base no conhecimento e, apenas subsidiariamente, na força. O autor refere ainda que não basta uma forte componente normativa que determine procedimentos relativos à atividade policial para ser possível afirmar que nos encontramos perante uma polícia democrática, o processo é bem mais complexo.

A polícia, num contexto democrático, deve procurar afirmar-se com excelência no âmbito da prestação do serviço público de segurança aos cidadãos e, concomitantemente, garantir que através das suas boas práticas consegue fazer nascer no cidadão um importante aliado, estreitando as relações de confiança. Tal é possível, pois como afirma Monet (2006), o público mostra-se satisfeito com a polícia quando ela age de forma cortês quando comparado às situações em que usa a força.

A polícia, quer enquanto existiu o domínio pelo policiamento repressivo, quer nos dias de hoje, em que estamos perante o policiamento de proximidade, teve a faculdade de fazer uso da força, sendo que atualmente exige devida justificação. O referencial repressivo deu lugar ao preventivo e a polícia foi-se adaptando conforme as circunstâncias o exigiam,

respondendo fundamentalmente às diretrizes políticas. A força continua a ser uma prerrogativa da polícia.

No presente é inquestionável que as políticas de segurança se dirigem ao cidadão, é ele o ator central por detrás de todo o debate político.

Em Portugal, num Estado de Direito Democrático, é possível voltar a pensar num policiamento de matriz essencialmente reativa? Veja-se o que acontece nos dias de hoje. Fala-se no policiamento de proximidade, no entanto, o modelo vigente em Portugal caracteriza-se pela forte centralização, pelo policiamento essencialmente reativo e apologista da rigorosa aplicação da lei, voltado para a prossecução dos fins do Estado, o já referido modelo napoleónico. Será que a mudança introduzida pelo policiamento de proximidade não passou de mais uma mudança cosmética? Será o policiamento de proximidade uma realidade ou uma invenção para camuflar a real intenção por detrás dos interesses do Estado ao usar a polícia?

Nesta fase do trabalho interessa comparar os dois estilos de policiamento face a um conjunto de valores que no nosso entender devem estruturar o pensamento e a cultura organizacional policial, contribuindo assim para a coesão social. Veja-se a importância da temática dos direitos humanos e questão jurídica e da ética policial, devidamente inseridos num contexto de sociedade democrática.

Direitos humanos, tal como refere Germano Marques da Silva (2001, p. 37), são aqueles direitos de que o ser humano é titular [pela] simples razão de ser humano; são direitos inerentes à dignidade da pessoa humana. De acordo com o Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, redigido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) (2001, p. 48), os direitos humanos baseiam-se na noção de respeito pela dignidade inerente à pessoa humana e são inalienáveis, ninguém pode abdicar dos mesmos ou ver-se deles privado. Os direitos fundamentais do homem têm sido recorrentemente ampliados, tendo em vista a densificação da abrangência do conceito de dignidade humana, óferindo, cada vez mais, uma maior proteção aos cidadãos (Lorentz, 2003, p. 449).

Enquanto força responsável pela aplicação da lei, a polícia tem a obrigação de a respeitar e fazer respeitar, nomeadamente a legislação que se refere à temática dos direitos

humanos. Ao fazê-lo, estará a agir em conformidade com o princípio do respeito pela dignidade da pessoa humana⁴⁶.

A legislação internacional é vasta no que diz respeito à salvaguarda da proteção dos direitos do homem⁴⁷. O Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979 estabelece, no seu artigo n.º 2, que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei⁴⁸ devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos fundamentais de todas as pessoas. O artigo n.º 3 do Código de Conduta vincula os funcionários responsáveis pela aplicação da lei ao princípio da proibição do excesso⁴⁹, estatuinto que os mesmos só podem empregar a força quando tal se afigure estritamente necessário e na medida exigida para o cumprimento do seu dever, salvaguardando na parte final do comentário b) que o artigo em causa não deve ser interpretado no sentido de autorizar os funcionários para o emprego da força em desarmonia com o legítimo objetivo a atingir, evitando interpretações extensivas da norma, ou seja, a força só deve ser utilizada quando outras medidas não se afigurem idóneas de produzir o resultado pretendido com a ação. O artigo n.º 5 do Código de Conduta estabelece a proibição absoluta de utilizar meios de tortura ou tratamento cruéis e desumanos para com os cidadãos, remetendo para a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a 9 de dezembro de 1975. O Código de Conduta, de acordo com o ACNUDH (2001, p. 49) constitui a base ideal para a elaboração de códigos deontológicos nacionais destinados aos agentes policiais, como seja o Código Deontológico do Serviço Policial⁵⁰, que resulta da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de fevereiro de 2002.

⁴⁶ A referência à dignidade da pessoa humana surge plasmada no artigo n.º 1 da CRP, quando estabelece que *“Portugal é uma república soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária”*.

⁴⁷ Os direitos do homem são identificados e protegidos pelo direito nacional e internacional. Da legislação internacional destaca-se a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional sobre os direitos Civis e Políticos, a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, entre outras. No direito nacional destaca-se claramente a CRP.

⁴⁸ Por exemplo, os elementos policiais.

⁴⁹ Vide Vitalino Canas, *“A Atividade de Polícia e a Proibição do Excesso: As Forças e Serviços de Segurança em particular”*, in *Estudos de Direito e Segurança*, Edições Almedina, Coimbra, 2007, pp.461-476 e Pedro José Lopes Clemente, *Polícia – o caminho*, Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCP, edições Almedina, Lisboa, 2009, p. 101.

⁵⁰ O referido Código *“visa promover a qualidade do serviço policial, reforçar o prestígio e a dignidade das Forças de Segurança, bem como contribuir para a criação das condições objetivas e subjetivas que, no*

Contudo, para Germano Marques da Silva (2001, p. 40), a proteção dos direitos fundamentais não deve terminar com a consagração normativa dos regimes de proteção, ela é importante, essencialmente no âmbito policial, mas é necessário reforçar essa proteção por outros meios: por meio da educação, da opinião pública, da estrutura humanista das empresas e dos serviços públicos, de um autêntico regime democrático; da Moral ou pelo menos também da Moralô.

Para Germano Marques da Silva (2009, p. 85), a polícia como instituição do Estado democrático deve ser tolerante. Tolerante no sentido de respeitar as opções de cada pessoa quando a mesma atua na própria esfera privada, distinguindo-se claramente tolerância de complacência. Sabe-se que não é a polícia que faz as leis e que o seu dever é dar-lhes cumprimento, sem questionar a validade das mesmas, a justiça ou até a oportunidade. Uma das funções da polícia, como já foi abordado neste trabalho, é defender a legalidade democrática e, para o efeito, torna-se imprescindível atuar ao nível da prevenção da sua violação ou, quando o mesmo não é exequível, sancionar os responsáveis pela sua violação. Contudo, é de grande importância ser prudente nas atuações, de forma a levar a cabo uma das demais funções da polícia, que se traduz na garantia dos direitos dos cidadãos (Silva, 2009). Assim, por mais repulsa que determinada conduta possa transmitir, os elementos policiais não se podem renunciar a respeitar a dignidade de cada cidadão, atuando em conformidade com a lei e com as boas normas éticas.

Atualmente a dificuldade inerente ao ideal democrático não se traduz em aceitar como dado adquirido que a soberania do povo é essencial e indispensável à democracia ou que a democracia exige o respeito dos valores humanos, o que se torna de difícil tradução é aceitar a vontade popular quando os decisores tomam medidas que desabonam as expectativas da comunidade (Silva, 2009). Assim, não terá a democracia, que para alguns autores se traduz simplesmente no domínio da maioria, o seu conceito cada vez mais limitado até ao momento em que o cidadão eleitor se apresenta perante a mesa de voto e assinala uma cruz? A partir desse momento continuará a existir democracia ou será esse momento uma rampa para o poder político discricionário e impopular?

Os direitos humanos, inseridos no contexto de uma sociedade organizada em consonância com os pressupostos democráticos, levam-nos a levantar a questão de como deverá ser aplicada a ordem/força policial.

âmbito da ação policial, garantam o pleno exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos (Código Deontológico do Serviço Policial, 2002).

Como já foi referido neste trabalho, óna consecução da sua missão de paz pública, a polícia detém vários instrumentos de coercitividade: a força coerciva caracteriza a função policialô (Clemente, 1996, p. 63). A polícia tem a faculdade de fazer uso da força, o que não implica que seja livre de o fazer sem regras (Costa, 2004). Por vezes, para colocar término a uma ação típica e ilícita, a polícia necessita de se fazer valer da força pois, caso contrário, poderia não concretizar a sua missão na íntegra. A polícia é pois, como refere Rodrigues (1994), uma função do Estado. Clemente (1996, p. 43) explana de forma bastante clara os fatores que estão na génese da necessidade de assumir a vertente da força como uma responsabilidade do Estado, dizendo que óem lugar do império da força individual, desigual de homem para homem e geradora de diferenças arbitrárias que a cada passo conduziriam à exploração, ao morticínio, e à escravidão, o poder político institui uma força coletiva, bem organizada, que é posta ao serviço de interesses gerais e de princípios socialmente aceites. A força desregrada gera violência ilegítima; a força organizada converte-se em coação jurídica. À força bruta opõem-se o império da lei e a dignidade transcendental da pessoa humanaô. Assim, torna-se impensável que num Estado de Direito Democrático a ordem seja livremente violada seguindo a lei do mais forte. Com efeito, o poder punitivo exercido pelo Estado consiste num dever fundamental do Estado Moderno⁵¹.

Por vezes os cidadãos, erroneamente, associam a atividade policial a um meio de perseguição e julgamento, considerando diversas atuações policiais como atentatórias aos direitos humanos. Erroneamente, pois a verdadeira razão de ser da polícia se traduz na proteção do cidadão e da comunidade, respeitando a lei, a dignidade humana e os direitos humanos. A violência afigura-se necessária, como último dos recursos, para por termo a uma nublosa de incivildades, terminando logo após que a ordem seja reestabelecida, pois a polícia cumpre um papel relevante rumo à coesão social (Clemente, 1996). A experiência dos elementos policiais possibilita óa acumulação de conhecimentos que permitem a análise das situações nas quais a força deve ser empregada e a melhor forma de fazê-lo, para a melhor proteção dos polícias e dos cidadãosô (Costa, 2004, p. 111), de forma a não despoletar excessos. A polícia é constantemente alvo de críticas, porém, é importante ressalvar que éô inegável que os agentes policiais estão expostos à violência verbal e física, gerada pelas insuficiências da educação cívica ou pelas frustrações dos cidadãos, neste

⁵¹ *Vide* Resolução do Conselho de Ministros nº 49/83, de 24 de outubro.

mundo global em vertiginosa mutação (Lima, 2005, p. 3), contudo, não é por isso que os elementos policiais desatam às bastonadas no povo, bem pelo contrário.

A polícia trabalha arduamente, vinte e quatro horas por dia, para evitar que os delitos sejam perpetrados e, quando não o consegue evitar, persegue o autor do delito e jamais a vítima ou o cidadão cumpridor. Esta é a essência da polícia, o bem comum, a procura por uma sociedade melhor, onde os cidadãos se respeitam mutuamente e os direitos fundamentais são fruídos no seu expoente máximo. Como refere Marcello Caetano (1990), a polícia não é inimiga da liberdade, pelo contrário, visa garantir a igualdade de todos à face da lei. Para atingir este ideal utópico, a polícia deve atuar essencialmente na prevenção, de modo a procurar evitar que os delitos ocorram, corporizando o ideal do policiamento de proximidade. A defesa dos direitos dos cidadãos só malevolamente poderá ser apelidada de ópressão, quando, na verdade, intenta repelir comportamentos marginais.

No regime democrático, a liberdade de consciência⁵², bem como a liberdade de ter e poder manifestar livremente as convicções⁵³ constituem um elemento central do processo político, sendo vistos como direitos essenciais à democracia, assim como o direito à liberdade de reunião, manifestação e associação pacíficas⁵⁴, denotando um claro distanciamento para com o regime Salazarista, colocando os dois sistemas políticos em extremos opostos.

Neste contexto a polícia tem de ser mostrar recetiva às necessidades da comunidade, conhecendo as suas expectativas e respondendo da forma mais adequada, pois a população espera que o aparelho policial previna a ocorrência de infrações e mantenha a ordem pública. Para proporcionar a melhor resposta possível às exigências da população os comandantes devem compreender a comunidade que servem, de maneira a definir a política e estratégia de atuação policial indo ao encontro das expectativas e necessidades dos seus óclientes.

Para que não haja qualquer tipo de sentimento de impunidade por parte dos elementos policiais torna-se fundamental que as suas ações sejam sujeitas ao escrutínio de instituições externas⁵⁵.

⁵² Veja-se o artigo n.º 41 da CRP e o artigo n.º 18 da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

⁵³ Cfr. Artigo n.º 37 da CRP e o artigo n.º 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

⁵⁴ Vide os artigos n.º 45 e 46 da CRP, o artigo n.º 20 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e Sêrvulo Correia, *O Direito de Manifestação. Âmbito de Proteção e Restrições*, Edições Almedina, Coimbra, 2006.

⁵⁵ No caso português existe uma instituição de controlo externo da atividade policial, a IGAI.

Como já estudamos, a atividade policial traduz-se por ser vincadamente política. Importa, nesta altura, garantir que as forças policiais se mantenham independentes e imparciais. Assim, para que este pressuposto se verifique, todos os agentes da polícia devem ter consciência de que não estão ao serviço de qualquer governo ou regime particular (ACNUDH, p. 61), mas sim de uma instituição que não defende cores políticas, mas antes uma tripla causa realmente nobre: a legalidade democrática, a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

No Estado de Direito Democrático, ao contrário do que se verificava no regime fascista de António Salazar, a dissuasão surge como a primeira forma de resolução de conflitos, em detrimento da repressão. Da polícia democrática espera-se a responsabilização perante a população que serve (ACNUDH, 2001), de forma a prevenir (antecipando) e evitar (atuando) todas as situações que possam fazer perigar a segurança interna (Silva, 2004). De acordo com o que tem vindo a ser abordado, as práticas policiais repressivas tornam-se de todo impraticáveis neste contexto governativo, pois relegam para último plano as preocupações relativas ao cidadão, descartando toda a importância à volta dos seus direitos.

Ainda assim, de acordo com o relatório da amnistia internacional⁵⁶ de 2013, ressaltam casos que relatam o uso excessivo da força por parte de elementos da PSP contra manifestantes pacíficos que protestavam contra as medidas de austeridade. Em março de 2012, de acordo com o mesmo relatório, dois jornalistas terão sido alegadamente espancados pela polícia, aquando duma manifestação. Ainda, no dia 14 de novembro, a polícia terá agredido manifestantes pacíficos recorrendo, para o efeito, a bastões policiais. Os órgãos de comunicação social estimam que 48 pessoas foram feridas pela polícia durante os protestos.

Para terminar, é sem dúvida importante para as polícias garantir o ideal democrático, onde cada cidadão, na sua esfera pessoal, goza harmoniosamente os seus direitos. Porém, existe aqui como que uma contrapartida, ou seja, na maioria das vezes os cidadãos não têm qualquer tipo de dificuldade em reclamar direitos, contudo, oportunamente se esquecem, que estão sujeitos a deveres, conduzindo esta abordagem a uma espiral irremediavelmente parcial.

⁵⁶ A Amnistia Internacional é um movimento global de 3,2 milhões de membros, apoiantes e ativistas em mais de 150 países e territórios que luta para pôr fim aos abusos dos Direitos Humanos.

2. DA ÉTICA POLICIAL

O eminente professor catedrático Germano Marques da Silva (2001, p. 27) define ética como sendo óuma reflexão sobre a moral, trata do dever ser e não apenas do ser. [ë] É uma reflexão destinada a ajudar ao julgamento pessoal e independente em vista a guiar o comportamento na ação. [ë] A ética [ë] ensina-nos que devemos analisar o nosso comportamento e aceitar modificá-loô.

A ética tem como base a preocupação com os demais e a procura de um comportamento que distinga os humanos dos animais. óO objeto da ética são os atos humanos. A ética estuda os atos humanos quanto à sua bondade ou maldadeô (Silva, 2001, p. 14).

A ética profissional é um conjunto de valores e regras importantes do dia a dia, constituindo as virtudes que caracterizam cada profissão, inseridos num determinado contexto histórico, que faz com que a população saiba o que vai encontrar em cada profissão, por exemplo, quando me dirijo ao polícia, espero encontrar um óaliadoô, alguém que auxilie e proteja. Noutros tempos a Polícia era vista apenas com um símbolo de poder, servindo exclusivamente para aplicação de meios coercivos, onde o contacto com o cidadão era expressamente não recomendado.

A conduta policial é regida por leis e regulamento específicos, sendo um grupo profissional que tem, legalmente, poderes de autoridade. As forças policiais, têm a faculdade e a obrigação de recorrer ao uso da força, nos casos em que a situação o justifique, limitando ou privando total ou parcialmente direitos, liberdades e garantias, pelos motivos constantes na lei, de forma a garantir a segurança e a tranquilidade do cidadão cumpridor. Contudo, existem determinados princípios que regulam a conduta a adotar pelos elementos policiais, dos quais se destaca o princípio do serviço público; o princípio da legalidade; o princípio da justiça e da imparcialidade; o princípio da igualdade; o princípio da proporcionalidade; o princípio da colaboração e da boa-fé; o princípio da informação e da qualidade; o princípio da lealdade; o princípio da integridade e, por fim, o princípio da competência e da responsabilidade.⁵⁷

⁵⁷ Vide Fernando Cipriano, Normas de Conduta Policial, in *Controlo Externo da Atividade Policial e dos Serviços Tutelados pelo MAI*, Volume II, Inspeção Geral da Administração Interna, 1998-2002, pp. 109-120.

Aos poderes de autoridade que a polícia tem acresce também a responsabilidade, na medida em que os policiais devem corresponder às mesmas exigências que todas as demais pessoas, não descurando nunca o peso somativo pela responsabilidade da sua função.

Torna-se essencial perceber que o poder de apreciação e de decisão do qual dispõe o agente da polícia depende essencialmente da sua ética policial e deontologia profissional, ficando ao seu critério a decisão a tomar mediante cada situação. É aqui de referir uma frase ouvida no seio policial: *ónós somos os juízes da rua*. Então, torna-se essencial ser metucioso e rigoroso nos processos de seleção de indivíduos para integrar os quadros da PSP pois, num futuro não muito longínquo, toda a comunidade policial será representada e avaliada na praça pública a partir dos supracitados. Até que ponto poderá a comunidade confiar nas forças de segurança, quando são as próprias guardiãs da lei que adotam comportamentos insultuosos e desrespeitadores dos direitos humanos?

Por outro lado, também a imagem da instituição está em jogo quando nela exercem funções elementos policiais que centralizam os seus interesses pessoais em detrimento do bem da comunidade. Como poderá essa imagem ser alterada?

Estas questões chocam diretamente com os problemas éticos existentes na atividade policial. O Polícia encontra-se constantemente em situações de conflito de deveres. Por vezes não possui conhecimentos suficientes agindo incorretamente e por falta de experiência. Age precipitadamente, dominado pela emoção ou pelo stress, o que pode levar à incompetência e à má tomada de decisão. No entanto, até que ponto pode um elemento da Polícia ser considerado incompetente se for a própria instituição que não fornece a formação necessária?

É através da formação profissional exigente que o agente de polícia se deve preparar para a sua atividade, adquirindo os conhecimentos necessários e a experiência para lidar com situações complexas, quer do ponto vista técnico, quer emotivo, quer ético.

Apesar de todos iniciarmos a aprendizagem dos valores éticos fundamentais nas relações familiares, com os amigos mais próximos e na escola; é fundamental ter formação e experiência profissional para que os agentes de polícia se familiarizem com os valores e princípios éticos que caracterizam a sua atividade profissional. É importante que a sua formação os prepare para fazer face às situações da vida, situações nas quais o polícia tem apenas ao seu dispor as suas qualidades de discernimento e de decisão.

Uma sociedade democrática exige, por parte dos elementos policiais, procedimentos e condutas específicos e respeitadores dos seus direitos. Os agentes

policiais por sua vez, nem sempre recebem da instituição a formação necessária para lidar com as variadas situações adversas que surgem no dia a dia. Por este motivo, consideramos que, muitas vezes, a falta de competência demonstrada em algumas situações justifica-se pela má formação ou falta dela, na transmissão dos conhecimentos para os novos elementos que vão ingressando na instituição policial, criando um ciclo vicioso, sendo necessário um ponto de viragem na qualidade do recrutamento e da transmissão de valores e princípios.

Atualmente é sabido que a manutenção de uma boa imagem policial é importante e que facilita a relação com o cidadão. No entanto, se atendermos ao histórico da Polícia verificamos que no período que antecedeu o 25 de Abril de 1974, a Polícia era essencialmente repressiva, sendo vista como um braço armado do estado e por esse motivo, pouco admirada pela população, não era uma polícia próxima ao cidadão. Ao longo do seu desenvolvimento e posterior mudança de regime, a Polícia fez um esforço de mudança, tentando criar um sentimento de confiança e segurança no cidadão, tornando-se uma instituição mais próxima, mais recetiva, que serve para apoiar e defender os direitos da comunidade.

Sendo a ética policial o conjunto de valores inseridos nesta instituição e que dignificam a mesma perante os olhos da comunidade, valerá a pena sujar a imagem da polícia por algumas decisões mal tomadas? Não. A Polícia não deve deitar por terra todo o seu trabalho na criação de uma boa imagem devido a erros e decisões mal tomadas, seja por precipitação ou mais grave, por falta de competência e aptidão.

As boas práticas policiais, como defende Ferreira de Oliveira (2009), devem ter uma forte componente ética que vá ao encontro das reais finalidades da ação. O autor termina referindo que as boas práticas não podem ser vistas apenas em função dos resultados e da performance, interessa conhecer as finalidades procuradas com essas ações (Oliveira, 2009, p. 160), que deve ser bem-estar e a felicidade do ser humano.

Para finalizar, podemos afirmar que a atividade policial assenta em vários pilares de conduta, valores e princípios orientadores, que delimitam o certo e o errado, os procedimentos a serem adotados pelos seus elementos, bem como a óboa-fé necessária durante esta atividade. Tendo isto em consideração, é importante manter a boa imagem policial de forma a permitir a intercomunicação com a sociedade, evitando mal-entendidos e erros desnecessários que poderão por em causa a credibilidade da instituição.

3. DESAFIOS PARA O FUTURO

A segurança das pessoas constitui, indubitavelmente, uma das prioridades do Estado, constituindo-se uma prerrogativa de natureza indelegável. A garantia dos direitos dos cidadãos constitui um dos pressupostos indispensáveis à segurança e são indissociáveis ao Estado de Direito Democrático pelo que, a sua segurança transforma-se numa das exigências máxima que ao Estado cabe garantir.

Nesta lógica, o atual governo assume como prioridade de primeira instância a adoção de medidas e políticas que no seu conjunto contribuam para fazer de Portugal um país mais seguro, contando com a inesgotável colaboração, eficácia e dedicação das forças e serviços de segurança.

O futuro do policiamento é sempre uma questão imprevisível, no sentido em que depende, em larga escala, da ideologia política vigente, a qual define e conduz as políticas de segurança. De maneira a tentar compreender o rumo do policiamento olhemos então para o programa do atual governo⁵⁸.

O XIX Governo Constitucional, encabeçado por Pedro Passos Coelho no cargo de Primeiro-Ministro definiu, através do seu programa, algumas linhas gerais de atuação no que respeita à administração interna, donde destacamos a promoção de medidas que facilitem uma maior articulação operacional entre as forças e serviços de segurança; a racionalização na utilização dos meios distribuídos às polícias; a determinação de métodos que garantam um acréscimo de rigor e de eficácia no planeamento e execução das operações; a valorização do papel das informações, garantindo a implementação de um serviço único cujos serviços técnicos e de apoio operem em conjunto; o reforço dos efetivos, procurando concentrar o máximo de efetivos nas valências operacionais e no policiamento de proximidade; a adoção de medidas que valorizem o papel e o estatuto das forças de segurança, nomeadamente através da institucionalização de novas parcerias com organizações da sociedade civil; o estabelecimento de mecanismos permanentes de colaboração entre os ministérios responsáveis pelas áreas da segurança interna, da justiça e da defesa visando a implementação de soluções para os problemas e, por fim, a fomentação da presença e a visibilidade das forças de segurança, dirigindo o policiamento para as zonas identificadas como de maior risco, em ordem a aumentar a perceção de segurança

⁵⁸ Programa do XIX Governo Constitucional.

das populações. Todos estes fatores que acabamos de enunciar encontram-se plasmados, como já referimos, no programa do XIX Governo Constitucional.

A incrementação da visibilidade das forças de segurança não foi fortuitamente deixada para o final. Recentemente, a Direção Nacional da PSP lançou uma norma de execução (NEP) permanente que versa sobre a conceptualização, enquadramento e operacionalização do policiamento direcionado para a visibilidade, a NEP AUOOS/DO/01/20.

No seu primeiro ponto fala-se, em geral, sobre a segurança, considerada como óum dos fatores com maior preponderância no desenvolvimento harmonioso das sociedades contemporâneas⁵⁹. O facto de a presente NEP, redigida no ano de 2014, dar enorme acuidade, logo no seu ponto inicial, ao sentimento de segurança da população, demonstra que este é um aspeto que continua a preocupar as polícias e, por consequência, o poder político. Afinal de contas, este foi um dos pressupostos que impulsionou a necessidade da criação de um modelo de policiamento que apostasse na relação de proximidade com as populações, pois à data, a mesma sentia-se insegura e os índices objetivos de criminalidade, como já referimos anteriormente, aumentavam.

A NEP em consideração aplica-se a todo o efetivo da PSP, tendo como objetivo substituir gradualmente o patrulhamento tradicional, de natureza essencialmente casuística, por óum policiamento de visibilidade direcionado para os locais de forte concentração de pessoas reequacionando o papel do designado patrulheiro e dos elementos afetos por excelência à prevenção (ẽ).⁶⁰ Nesta fase, importa proceder à distinção do que estrategicamente se entende por visibilidade e prevenção pois, apesar de parecerem conceitos que se tocam, estes traduzem-se em conteúdos táticos diferenciados. O policiamento de visibilidade adquire uma dimensão tática, na medida em que se traduz no posicionamento no terreno dos elementos policiais com o objetivo de criar uma sensação acrescida de proteção ao cidadão, enquanto, pelo contrário, a proximidade é uma opção estratégica, que implica a adoção de metodologias facilitadoras da identificação dos problemas que afetam a população para, *a posteriori*, atuar sobre o mesmo.⁶¹

Adivinha-se a intenção política em fazer com que as polícias ocupem cada vez mais as ruas, apelando a um forte espírito de solidariedade e de missão. Afinal de contas, tendo

⁵⁹ NEP N.º AUOOS/DO/01/20 de 06 de fevereiro de 2014 ponto 1 Alínea a).

⁶⁰ *Idem*, ponto 2 Alínea b).

⁶¹ *Idem*, Alínea d).

em conta as constantes manifestações civis de desagrado para com o governo, esta parece-nos uma medida compreensiva.

Todavia, a prioridade política, o objetivo primordial e o conjunto de medidas estratégicas e estruturais de longo prazo estabelecidas pela governo, no âmbito da Administração Interna, do Plano 2012-2015, Lei n.º 64-A/2011, de 30/12, consubstanciam a redução da complexidade operacional e o reforço dos laços de proximidade entre as forças de segurança e a sociedade civil e, essencialmente, o reforço da segurança comunitária com o envolvimento da sociedade civil em zonas e comunidades urbanas sensíveis (Dias, 2012).

Através dos seus estudos, Bayley (2002) arrisca algumas indagações relativamente ao futuro da polícia, garantindo que apesar de no contexto atual os polícias serem pagos e dirigidos pelos governos dos respetivos Estados, no futuro este paradigma pode dar lugar à privatização da segurança. O autor alega (2002, p. 230) que se óas desagregadas necessidades de segurança da população não são satisfeitas pelos Estados, então mecanismos de policiamentos privados podem ser ressuscitados. Ainda para o autor este cenário é mais suscetível de acontecer em Estados onde o poder político não tem uma oposição forte e onde a ideologia não rejeita a segurança privada.

Num futuro próximo haverá a necessidade de intensificar o policiamento em todos os países. Esta indagação prende-se com o facto de que com o aumento inevitável da população, a criminalidade irá também aumentar o que vai requerer mais polícia nas ruas (Bayley, 2002). O autor (2002, p. 233) considera que a polícia terá cada vez mais um papel preponderante, considerando mesmo a possibilidade de no futuro a polícia vir a desempenhar óum importante papel político.

A razão de ser da polícia afigura-se na defesa dos direitos dos cidadãos porém, à medida que a criminalidade aumenta, o foco desvirtua-se da sua essência primordial, surgindo a preocupação do Estado em conter o aumento da criminalidade, delegando tal competência na polícia. A solução para este problema, como enfatiza Bayley (2002, p. 234) é ódeixar que a polícia se concentre apenas no combate ao crime e deixe a prestação de serviços para outra instituição do governo. A polícia especializar-se-ia no pilar reativo, intercetando os criminosos após os delitos serem perpetrados, garantindo que óa prevenção do crime seria atingida através do desencorajamento, da rapidez e da segurança ao levar os criminosos frente a frente com a justiça (Bayley, 2002, p. 234). Porém, Carina Inácio

(2010) diz-nos que o modelo repressivo, de cariz marcadamente reativo, tem suscitado algumas contradições devido à sua inaptidão para a prevenção do crime e da delinquência.

Como indaga Paulo Valente Gomes (2006, p. 103) as forças de segurança têm experienciado algumas reformas ao longo dos anos, nomeadamente a criação da Polícia Municipal, sendo esta uma forma de descentralização administrativa, de base territorial, constituindo a força policial com maior proximidade à população. Contudo, o facto de existirem polícias municipais não determina a existência de uma descentralização, uma vez que essas polícias não têm competência para exercer o poder coercivo (Monet, 2006).

Para José Ferreira de Oliveira (2006, p. 267), aquando de uma reforma da política pública policial, a verificar-se, passaria pelos pressupostos do modelo dualista, que consiste na coexistência de duas forças policiais, uma de cariz civil e outra de cariz militar detentoras de níveis de resposta semelhantes no domínio da segurança e ordem pública, devendo estar sob a tutela única do Ministério da Administração Interna.

Para terminar, é de referir que qualquer reforma se afigura de difícil implementação e materialização duradoura, uma vez que cada governo tem uma política diferente, não há um consenso geral, não existe uma cultura policial, existe uma cultura política imiscuída na cultura policial (Contumélias, 2008, p. 132), não se verifica um compromisso para com a segurança, não há uma linha de rumo, há uma grande interferência do poder político nas Forças e Serviços de Segurança (Contumélias, 2008, p. 155) e à medida que muda o posicionamento político o sistema acompanha essa mudança, voltando tudo ao ponto de origem.

Uma das grandes dificuldades das polícias tem a ver com a repentina mudança do policiamento repressivo para o policiamento de proximidade. É necessário entender que não se pretende que se trate apenas de uma mudança de terminologia, de repressivo para proximidade, é necessário ir ao fundo da questão e trabalhar questões como a cultura e a ética policial⁶², é preciso preparar a instituição para a mudança. Existe todo um processo de aculturação que deve ser respeitado porque, não esqueçamos, o paradigma mudou, mas as pessoas que compõem a instituição policial, na sua larga maioria, são as mesmas que serviram o paradigma do rigoroso cumprimento da lei.

⁶² Sobre este assunto, vide José Carlos Bastos Leitão, *Violência Policial, conceptualização e Metamorfoses*, in Estudos de Homenagem ao Professor Germano Marques da Silva, Edições Almedina, Coimbra, 2004, pp.489-494.

CONCLUSÃO

A polícia desde cedo viu-se rodeada de jogos de poder, outrora serviu de escudo do regime, fez de tudo para manter a integridade e inviolabilidade do mesmo, enquanto no presente assume a função de elo de ligação do Estado à comunidade, sendo o grande responsável por zelar pelo bem-estar dos cidadãos, agindo de acordo com o ideal democrático, de forma a garantir a livre fruição dos direitos humanos.

A passagem de um ponto para o outro não foi tão fugaz como escrever estas linhas, demorou décadas, passou por diversos governos, teve avanços e recuos, por vezes os recuos pareciam tão significativos que se não fosse o mês de abril não seria possível ter o prazer e a faculdade de escrever estas palavras. Como vimos, o passado está fortemente marcado por excessos, onde existia uma polícia que, apesar de todo o apoio governamental, não se fazia valer de valores culturais aceitáveis e éticos, onde os homens que lhe davam corpo eram meros peões de uma causa que eles próprios censuravam e ao mesmo tempo defendiam.

A força policial servia a repressão, era uma instituição do governo que se focava apenas na aplicação da lei penal, fixando a sua atividade no pilar reativo, baseando a sua intervenção na resposta rápida aos crimes, valendo-se da rapidez em solucionar os problemas da criminalidade. A relação com o público existia, baseava-se na intransigência e na coerção. A verdade é que mesmo após a queda do regime de António Salazar foram muitos os que quiseram acabar com a polícia, porém, esta conseguiu suportar todas as fases e encontrar o norte.

O discurso político foi-se alterando, até que, já perto de finais da década de 90 do século XX, a segurança ganhou uma nova dimensão. As pessoas sentiam-se inseguras, a criminalidade aumentava, a reação rápida ao crime já não era suficiente, as pessoas queriam sentir-se seguras e, para isso, era necessário prevenir que o crime ocorresse.

Caminha-se para um modelo de cariz preventivo em que se confere uma importância cada vez maior ao relacionamento entre polícia e população. A atuação preventiva engloba todas as medidas levadas a cabo pelas forças de segurança, em parceria com a população e demais entidades, com o intuito de prevenir a ocorrência de ilícitos criminais e aumento do sentimento de segurança, conceitos diretamente interligados. O estabelecimento de parcerias é uma ferramenta cada vez mais eficaz e vantajosa no que ao modelo preventivo diz respeito.

A polícia, como qualquer outra organização com responsabilidade no seio de um Estado de direito democrático, deve adaptar a sua realidade e funcionalidade, às necessidades da sociedade. Com a adequação dessa realidade deve existir também a premência de lhe associar o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. O policiamento de proximidade é um dos modelos que pode ser considerado como uma das boas práticas policiais, tendo como objetivo primordial o aumento do sentimento de segurança por parte da população, bem como dar uma maior visibilidade às forças de segurança, fornecendo uma nova capacidade de inclusão dessas forças na vida das comunidades.

Ao contrário do que acontece no policiamento repressivo, aqui os cidadãos participam ativamente no seu policiamento. No regime democrático, a liberdade de consciência, bem como a liberdade de ter e poder manifestar livremente as convicções constituem um elemento central do processo político, sendo vistos como direitos essenciais à democracia, assim como o direito à liberdade de reunião, manifestação e associação pacíficas, denotando um claro distanciamento para com o regime Salazarista, colocando os dois sistemas políticos em sentidos opostos.

A partir dos anos 90 intensificou-se a preocupação com o sentimento de insegurança da população e com o aumento da criminalidade. Em 1995, o conceito de policiamento de proximidade começa a surgir agenda política portuguesa. Desde então foram desenvolvidos esforços no intuito de criar programas especiais, que tivessem como principal preocupação os grupos sociais mais vulneráveis. Existe todo um processo de aculturação que deve ser respeitado porque, não esqueçamos, o paradigma mudou, mas as pessoas que compõem a instituição policial, na sua larga maioria, são as mesmas que serviram o paradigma do rigoroso cumprimento da lei.

Importa referir que a par das reforças nas políticas de segurança, também devem ser tomadas medidas no sentido de intervir na cultura policial, definindo boas práticas policiais a ter em consideração, por exemplo, na relação que se estabelece com o indivíduo. Só desta forma serão alcançadas mudanças significativas nas instituições. Caso contrário, pode acontecer que as reformas sejam introduzidas mas que os conteúdos reformadores não sejam aplicados. É importante lembrar que, em alguns casos, o policiamento de proximidade é apenas utilizado para rotular programas tradicionais, ou seja, reativos. Por vezes não basta querer implementar grandes reformas só porque outros países também o fizeram.

As forças policiais deparam-se com o constante dilema de caminhar sobre as orientações definidas à risca pelo poder político. Um governo determina que o policiamento deve dar primazia à visibilidade. No final do mandato vem outro governo que orienta as polícias no sentido de melhorar a resposta de reação. Reparamos com estes meros exemplos que não existe uma filosofia de continuidade nas políticas de segurança, facto que nos leva a questionar se não deveria existir uma maior autonomia nas forças policiais em poder decidir os seus próprios caminhos, com o governo a manter a tutela, mas com o seu papel direccionado para a supervisão.

A garantia dos direitos dos cidadãos constitui um dos pressupostos indispensáveis à segurança e são indissociáveis ao Estado de Direito Democrático pelo que a sua segurança se transforma numa das exigências máxima que ao Estado cabe garantir. Então, a polícia, força responsável pela aplicação da lei, tem a obrigação de a respeitar e fazer respeitar, nomeadamente a legislação que se refere à temática dos direitos humanos. Ao fazê-lo, estará a agir em conformidade com o princípio do respeito pela dignidade da pessoa humana.

Uma das grandes dificuldades das polícias tem a ver com a repentina mudança do policiamento repressivo para o policiamento de proximidade. É necessário entender que não se pretende que se trate apenas de uma mudança de terminologia, de repressivo para proximidade, é necessário ir ao fundo da questão e trabalhar questões como a cultura e a ética policial, é preciso preparar a instituição para a mudança

Conclui-se que as forças de segurança se veem obrigadas a acompanhar o processo evolutivo das comunidades, procurando, em todas as circunstâncias, prestar o melhor serviço possível. A polícia é consensual? Não, uns elogiam, outros criticam - mas todos precisam dela!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OBRAS GERAIS E ESPECÍFICAS

ALMEIDA, Dinis (1977). *Origens e Evolução do Movimento dos Capitães*, Aveiro, Edições Sociais.

ALMEIDA, Jéssica Oliveira (2009). *óA Polícia no Estado Democrático de Direitoô*, in *Políticas Públicas de segurança e Práticas Policiais no Brasil*, Editora da UFF, Niterói.

ALMEIDA, Pedro Tavares de, MARQUES, Tiago Pinto (coord.) (2006). *Lei e Ordem - Justiça penal, criminalidade e polícia séculos XIX-XX*, Lisboa, Livros Horizonte.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS (2001). *Direitos Humanos e Aplicação da Lei. Manual de Formação em direitos Humanos para as Forças Policiais*, Comissão Nacional para as Comemorações do 50º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem e Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos, Genebra.

ANTUNES, José Freire (Coord.) (1985). *Cartas Privadas a Marcelo Caetano*, Lisboa, D. Quixote.

BALESTRA, Florencia (2006). *Tendências mundiais em reformas policiais: estudo de casos*. S/l.

BAYLEY, David H. (2002). *Padrões de Policiamento*, EDUSP.

BRODEUR, Jean-Paul (1997), *óLa Police en Amérique du Nord: Modèles ou effets de Mode?ô*, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Paris, IHESI, n.º 28.

CAETANO, Marcello (2010). *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 3ª Reimpressão, Edições Almedina, Coimbra.

CAETANO, Marcello (1996). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6ª Edição, Edições Almedina, Coimbra.

CAETANO, Marcello (1990). *Manual de Direito Administrativo*, 3ª Reimpressão da 10ª Edição, Edições Almedina, Coimbra.

- CALADO, Sílvia dos Santos, Ferreira, Sílvia Cristina dos Reis. (2004). Análise de documentos: Método de recolha e análise de dados. *Metodologia da Investigação I*, DEFCUL.
- CANAS, Vitalino (2007). A Atividade de Polícia e a Proibição do Excesso: As Forças e Serviços de Segurança em particular, in *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Edições Almedina.
- CASTRO, Catarina Sarmento e (2003). *A questão das Polícias Municipais*. Coimbra Editora.
- CEREZALES, Diego Palacios (2011). *Portugal à Coronhada. Protesto e ordem pública nos séculos XIX e XX*, Lisboa, Tinta da China.
- CEREZALES, Diego Palacios (2006). Técnica, política e o dilema da ordem pública no Portugal contemporâneo (1851-1974) in ALMEIDA, Pedro Tavares de; MARQUES, Tiago Pereira; *Lei e ordem. Justiça penal, criminalidade e polícia. Séculos XIX-XX*, Lisboa, Livros Horizonte.
- CHAVES, Domingos Vaz (2000). *História da polícia em Portugal: formas de justiça e policiamento*, Lisboa: s.n..
- CLEMENTE, Pedro José Lopes (2009). *Polícia ão caminho*, Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI, Edições Almedina, Lisboa.
- CLEMENTE, Pedro José Lopes (2006). *A Polícia em Portugal*. Coleção Cadernos INA, n.º 26, Instituto Nacional de Administração: Oeiras.
- CLEMENTE, Pedro José Lopes (2000). *A Polícia em Portugal. Da dimensão Política Contemporânea da Segurança Pública*. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais e na especialidade de Ciência Política. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas; Lisboa.
- CLEMENTE, Pedro José Lopes (1996). *Da Polícia de Ordem Pública*. Dissertação de Mestrado em Estratégia, Lisboa, Governo Civil do distrito de Lisboa.
- CLEMENTE, Pedro José Lopes (1995). O poder das armas na sociedade civil ão, in *Polícia Portuguesa*, II Série, nº 93, p. 5.

- CONTUMÉLIAS, Fernando e Mário (2008). *Polícia à Portuguesa*. 1º ed. Editora Livros DãHoje: Publicações Dom Quixote, Alfragide.
- CORREIA, Eduardo Pereira; DUQUE, Raquel (coord.) (2012). *O Poder Político e a Segurança*, Lisboa, Fonte da Palavra.
- CORREIA, Sérvulo (2006). *O Direito de Manifestação. Âmbito de Proteção e Restrições*, Coimbra Edições Almedina, 2006.
- COSME, João (2006). *História da Polícia de Segurança Pública. Das origens à atualidade*, Lisboa, Edições Silabo.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão (2004). *Entre a Lei e a Ordem*. FGV, rio de janeiro.
- DIAS, Manuel Domingos Antunes (2012). óUm Olhar Conjuntural em torno da(s) Política(s) (d)e Segurança, in CORREIA, Eduardo Pereira; DUQUE, Raquel (coord.). *O Poder Político e a Segurança*, Lisboa, Fonte da Palavra.
- DIAS, Manuel Domingos Antunes (2001). *Liberdade, Cidadania e Segurança*. Edições Almedina, Coimbra.
- DIEU, François (1999). *Politiques Publiques de Sécurité*. Paris, LãHarmattan.
- DURÃO, Susana (2008). *Patrulha e Proximidade. Uma Etnografia da Polícia em Lisboa*, Coimbra, Edições Almedina.
- ELIAS, Luís Manuel (2009). óA (Nova) governança da segurança numa contemporaneidade complexa, in Estudos comemorativos dos 25 anos do ISCPSI, Almedina, 752-758.
- FERNANDES, António José (2005). óO Poder Político e Segurança Interna in Manuel Valente (coord.), I Colóquio de Segurança Interna, Lisboa, Almedina.
- FERNANDES, Luís Fiães e VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2005). óSegurança Interna ã Reflexões e Legislação, Coimbra, Edições Almedina.
- FERREIRA, Manuel Marques (1996). óPrincípios fundamentais por que se deve pautar a ação policial num Estado de Direito Democrático, in *Polícia Portuguesa*, Novembro-Dezembro: 3-6.

- FONSECA, Francisco José Seixas (2010). *A Evolução das Políticas Públicas de Segurança Interna em Portugal na Era da globalização*. Dissertação para obtenção de grau de mestre em gestão e políticas públicas, Universidade Técnica de Lisboa.
- FREIXO, Manuel. (2011). *Metodologia Científica: Fundamentos, Métodos e Técnicas*. 3ª Edição. Lisboa: Instituto Piaget.
- GLEIZAL, Jean-Jacques; DOMENACH, Jacqueline Gatti; JOURNÈS, Claude (1993). *La Police: le cas des démocraties occidentales*, Paris, Presses Universitaires de France.
- GOMES, Paulo Valente, (2006), *Segurança e Reformas Policiais na Europa ã O caso de Portugal*, Comunicação apresentada no I Seminário Internacional de Gestão em Segurança Pública e Justiça Criminal, Rio de Janeiro, União Europeia, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Universidade Federal Fluminense, Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisa.
- GOMES, Paulo Jorge Valente et. al. (2001). óModelos de Policiamentoô, in *Polícia Portuguesa*, março: 1-25.
- GUINOTE, Hugo (2008). óPrograma Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP) ô. In *Boletim do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI)*. Out./Nov., pp. 16-19.
- INÁCIO, Carina Isabel Canhoto (2010). *Políticas Públicas de Segurança - Novo Paradigma*. Dissertação de mestrado em ciência política, Universidade de Aveiro.
- JENSON, Jane; PAPILLON, Martin (2000). óLes Frontières mouvantes de la citoyenneté: Étude et programme de rechercheô, in AAVV, *La Modernisation de la Gouvernance*, Centre Canadien de Gestion.
- KRIPPENDORFF, Klaus (2004). conceptual Foundation, in *Krippendorff, Klaus (Ed.), Content Analysis - An Introduction to its Methodology*, 2nd Edition, London, Sage Publications.
- LHEUILLET, Hélène (2004). *Alta polícia, baixa política: uma abordagem histórica de polícia*. Cruz Quebrada: Editorial notícias.
- LEITÃO, José Carlos (1999). óCausas da proximidade Policial Iô, in *Polícia Portuguesa*, Setembro-Outubro: 9-13.

- LEITÃO, José Carlos (2004). *Violência Policial, conceptualização e Metamorfoses* in Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva, Edições Almedina.
- LIMA, António Manuel Clemente (2005). in IGAI. Conferência Internacional ã Direitos Humanos e Comportamento Policial. Calouste Gulbenkian: Lisboa, p.3.
- LOUREIRO, Manuel Dias (1995). *A Política Segurança Interna*, Lisboa, MAI.
- LORENTZ, Angela Mariana Cavaliere (2003). *Limites ao Poder de Polícia*, in estudos de Direito de Polícia, 1º Vol., AAFDL.
- MATOS, Luís Salgado (1999). *Intervenção Castrense nas Eleições Políticas (1945-1973). Um estado de ordens contemporâneo: a organização política portuguesa*, Vol. III, Lisboa, Tese de Doutoramento ICS-UL.
- MOLEIRINHO, Pedro Manuel Sequeira estrela (2007). *Da polícia de proximidade ao policiamento orientado pelas informações*. Lisboa: IESM.
- MONET, Jean-Claude (2006). *Polícias e Sociedades na Europa*. Tradução por BARROS, Mary Amazonas Leite de, São Paulo, USP.
- MONJARDET, Dominique (2002). *O que faz a polícia*, São Paulo, EDUSP.
- MOORE, Mark Harrison (2003). *Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas*, in *Policiamento Moderno*, EDUSP.
- MORAIS, Márcio Santiago (2009), *Em busca de um parâmetro democrático para o poder de polícia e a discricionariedade dentro do ciclo de polícia e da persecução criminal*, in *Políticas Públicas de segurança e Práticas Policiais no Brasil*, Editora da UFF, Niterói.
- MOREIRA, Adriano (2012). *Ciência Política*, 5ª Ed., Edições Almedina, Coimbra.
- MOZZICAFREDO, Juan (2000), "The state, modernity and citizenship", in José Manuel Leite Viegas, e António Firmino da Costa (eds.), *Crossroads to Modernity*. Contemporary Portuguese Society, Oeiras, Celta Editora.
- NORMANDEAU, André (Org.) (1998), *Une Police professionnelle de type communautaire*, Montréal, Méridien, Tome I.

NORMANDEAU, André; LEIGHTON, André (1992). *ôLa Police Communautaire en Amériqueô, *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, Genève, 1/92.*

OLIVEIRA, José Ferreira (2009). *ôAs políticas públicas policiais na definição das boas práticas policiais: o caso portuguêsô, in *Estudos comemorativos dos 25 anos do ISCPSI*, Almedina, 143-163.*

OLIVEIRA, José Ferreira (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento. A emergência do policiamento de proximidade*, Coimbra, Edições Almedina.

OLIVEIRA, José Ferreira (2005). «O processo de mudança nas polícias: o caso português e os seis efeitos na redefinição das boas práticas policiais». in IGAI. Conferência Internacional ã Direitos Humanos e Comportamento Policial. Calouste Gulbenkian: Lisboa. pp. 148-163.

OLIVEIRA, José Ferreira (2004). *ôAs Reformas dos Sistemas e das Organizações Policiaisô, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva*, Edições Almedina.*

OLIVEIRA, José Ferreira (2000). *A manutenção da Ordem Pública em Portugal*, ISCPSI, Lisboa.

QUIVY, Raymond, CAMPENHOUTDT, Luc. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 2ªEdição. Lisboa: Gradiva.

RABY, Dawn Linda (1988). *Resistência Antifascista em Portugal*, Lisboa, Salamandra.

ROCHÉ, Sebastian (1998). *Sociologie Politique de lãnsécurité*, Paris, Presses Universitaires de France.

REINER, Robert (2004). *A Política da Polícia*. Série Polícia e Sociedade n.º 11. 3º ed., Editora da Universidade de São Paulo (esusp). Trad. Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques.

RIBEIRO, Maria da Conceição (1996). *A Polícia Política no Estado Novo. 1926-1945*, Lisboa, Editorial Estampa.

RODRIGUES, José Moreira da Cunha (1994). *ôA Polícia e direitos Fundamentaisô, in *Polícia Portuguesa*, Março-Abril: p. 7.*

- SARMENTO, Cristina Montalvão (2010). *Política & Segurança: Novas configurações do Poder*. Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa.
- SILVA, António Leitão da (2012), *Exaustão Emocional, Estratégias de Motivação e Desenhos de Policiamento: Um Estudo Longitudinal na Polícia Municipal do Porto*, Tese de Doutoramento em Psicologia, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto.
- SILVA, Eurico João (2004). *Conferências da IGAI, Ano 2002/2003*, Lisboa, Inspeção Geral da Administração Interna.
- SILVA, Germano Marques (2001). *Ética Policial e Sociedade Democrática*, ISCPSI, Lisboa.
- SILVA, Germano Marques (2009). *Democracia e Polícia, Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI*, Edições Almedina, Lisboa.
- SILVA, Germano Marques (2005). *Polícia e Sociedade Democrática*, Volume Comemorativo dos 20 anos, Edições Almedina.
- SILVA, Nuno Miguel Parreira (2010). *Cidadania e Segurança: Uma análise prospetiva*, I Congresso Nacional de Segurança e Defesa, Centro de Congressos de Lisboa.
- SKOLNICK, Jerome; BAYLEY, David (2006). *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. Trad. de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. 1º ed. 1º reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. Série Polícia e Sociedade, n.º6.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano (Coord.) (2006). *Estudo para a reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*, Relatório Preliminar, Lisboa, IPRI.
- TROJANOWICZ, Robert (1998). *Community Policing: A contemporary perspective*, 2nd Edition, Anderson Publishing Company.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2012). *Teoria Geral do Direito Policial*, 3ª Ed., Coimbra, Edições Almedina.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2000). *ÓA Segurança como tarefa fundamental do Estado de Direito Democrático*, in *Polícia Portuguesa*, Setembro-Outubro: 27-29.

VOURCĤ, Catherine; MARCUS, Michel (1996). *Polices d'Europe & Sécurité Urbaine* ã *Synthèse des Travaux, Saragosse, Fórum Européen pour la Sécurité Urbaine, Ministério da Justicia e Interior.*

WILSON, James Q.; KELLING, Georges L. (1998), óLa Police et la securité du voisinage: les vitres casséesô, in NORMANDEAU, André (Org.), *Une Police professionnelle de type communautaire*, Montréal, Méridien, Tome I.

LEGISLAÇÃO

Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro. D.R. n.º 250, Série I, Suplemento

Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto. Diário da República n.º 167- I Série, 6135-6141.

Lei n.º 53/2007 de 31 de agosto. Diário da República n.º 168 - I Série, 6065-6074.

Lei n.º 51/2007 de 31 de agosto. Diário da República, n.º 168 ã I Série, 6057-6062.

Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro, Publicado no DR 42, Série I-A de 2002-02-19.

Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro. Diário da República, n.º 22 ã I Série.

Lei n.º 310/74, de 8 de julho. Diário da República, n.º 157/74 ã I Série, 2º Suplemento, 790-(18) a 790- (18).

Diretiva Estratégica n.º 10/2006 da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública.

Diretiva Estratégica n.º 16/2006 da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública.

Decreto-Lei n.º 189/2004, de 17 de agosto. Diário da República, n.º 193 Série I-A, 5217 a 5218.

Decreto-Lei n.º 2-A/96, de 13 de janeiro.

Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de setembro. Diário da República, n.º 210/95 Série I-A, 5708-5713.

Declaração Universal dos Direitos do Homem de 10 de dezembro de 1948, Diário da República, nº 57 Série I, 489-493.

Lei n.º 29/78, de 12 de julho. Diário da República, n.º 133/78 Série I 1º Suplemento, 1054-(1) a 1054-(18).

Resolução n.º 39/46 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1984.

Resolução n.º 39/46 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1984.

Resolução 34/169 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 17 de dezembro de 1979.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, Diário da república, n.º 50 Série I-B, 1669-1671.

Norma de Execução Permanente N.º AUOOS/DO/01/20 de 06 de fevereiro de 2014 ã conceptualização, Enquadramento e Operacionalização do Policiamento Direcionado para a Visibilidade

Norma de Execução Permanente N.º OPSEG/DEPOP/01/05 de 01 de junho de 2004 ã Limites ao Uso de Meios Coercivos.