

ÍNDICE

Prefácio.....	11
 (5 de Novembro)	
Sessão de Abertura	
Jorge Paulo Sacadura Almeida Coelho, Ministro da Administração Interna	13
 Sessão Plenária	
Conferencistas:	
Jorge Manuel Moura Loureiro Miranda, catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica.....	19
Stefen Trechsel, presidente da Comissão Europeia dos Direitos do Homem, Conselho da Europa	37
José Narciso da Cunha Rodrigues, Procurador-Geral da República	43
Claude Nicolay, representante pessoal do presidente do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT), Conselho da Europa	59
 1.º Painel — A Polícia e o Cidadão	
Participantes:	
José Vicente Gomes de Almeida, subinspector-geral da Administração Interna	73
Jesús Caballero Gallego, subdirector da <i>Inspección Personal Y Servicios de Seguridad</i> — Madrid	79
Luís Filipe Sousa Simões, comissário da PSP	89
Benedito Domingos Mariano, Ouvidor da Polícia do Estado de São Paulo — Brasil.....	103
Michel Sarrazin, chefe do Estado Maior do <i>Service de Police de la Commu- nauté Urbaine de Montréal</i> , Quebeque, Canadá	107
José António Pinto Ribeiro, presidente do Fórum Justiça e Liberdades.....	121
 2.º Painel — Polícia, exclusão social e minorias	
Participantes:	
Pedro Bacelar de Vasconcelos, governador civil de Braga, membro do Comité Europeu contra o Racismo e Xenofobia.....	133
Barbara Wallace, chefe da Unidade de Apoio às Vítimas e Testemunhas do FBI — EUA	139
João Manuel Ferreira Paiva, capitão da GNR	143
Marco Mona, presidente da <i>Association pour la Prévention de la Torture</i> (APT) — Genebra.....	155
José Joaquim Antunes Fernandes, inspector principal (IGAI)	163
 (6 de Novembro)	
Sessão Plenária — Os direitos fundamentais e o direito dos cidadãos à segurança	
Conferencistas:	
Mário Gonçalves Amaro — director nacional da PSP	171
Peter Moorhouse, presidente da <i>Police Complaints Authority</i> — Inglaterra.....	179
José Manuel Viegas, comandante-geral da GNR	187
Júlio Castro Caldas, bastonário da Ordem dos Advogados.....	199

1.º Painel — As polícias; Segurança; Investigação Criminal — Limites

Participantes:	
Mário Gomes Dias, auditor jurídico do Ministério da Administração Interna	205
Maria José Nogueira, inspectora superior principal (IGAI)	215
Gerald Lapkin, ex « <i>Police Complaints Commissioner</i> » da Província de Ontário — Canadá.....	231
Carlos Manuel Gervásio Branco, major da GNR.....	247
Manuel Ferreira Antunes, director do Instituto Nacional de Polícia e Ciências Criminais.....	255

2.º Painel — *Estatutos e exercício da acção disciplinar*

Participantes:	
Maria de Fátima da Graça Carvalho, subinspectora-geral da Administração Interna	267
Denis Racicot, <i>commissaire à la déontologie policière</i> — Quebeque — Canadá	281
Anita Hazenberg, membro da Direcção de Direitos Humanos, Conselho da Europa.....	291
António Alves Martins, superintendente-chefe da PSP.....	301
António Garcia Pereira, secretário-geral da Associação dos Direitos dos Cidadãos..	309

(7 de Novembro)

Sessão Plenária — *O controlo da actividade policial*

Conferencistas:	
Mark Gissingner, presidente da <i>International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement</i> — IACOLE.....	319
Claes Eklundh, <i>Riksdagens Parliamentary Ombudsman</i> — Suécia.....	331
Luiz António Marrey, Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo — Brasil	343
António Henrique Rodrigues Maximiano, Inspector-Geral da Administração Interna	361

Sessão de Encerramento

Luís Manuel Ferreira Parreirão Gonçalves, Secretário de Estado da Administração Interna.....	367
--	-----

PREFÁCIO

Em Fevereiro de 1996, Portugal implementou, a partir do zero, a Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), com o objectivo de exercer um controlo externo e eficaz da actuação policial em ordem à defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, dos direitos humanos, e à alteração qualitativa na relação polícia/cidadão, no quadro do Estado de Direito Democrático Português.

Desenvolvido o projecto, a IGAI colocou no Plano de Actividades de 1998 a realização de um Seminário Internacional subordinado ao tema «Direitos Humanos e Eficácia policial. Sistemas de Controlo da Actividade policial».

O Seminário realizou-se em Lisboa, de 5 a 7 de Novembro de 1998, com a participação activa de pessoas e entidades institucionais e não institucionais, estaduais e internacionais e com especialistas e pensadores dos continentes Europeu e Americano.

Teve forte participação de elementos das forças de segurança portuguesas e das suas escolas.

O elevado nível das participações sujeitas a debate e a intenção de permitir a outros conhecer o que ali se transmitiu, constituiu-nos na obrigação e concedeu-nos o grande prazer e orgulho de podermos publicar nos idiomas português e inglês as intervenções cujo mérito resulta inequivocamente dos próprios textos.

Sintetizar tudo quanto se passou, só é possível num muito obrigado a todos os que intervieram e participaram.

Quando se comemoram os cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos é gratificante dar à estampa, este volume de textos, relativo ao controlo externo da actividade policial.

O comportamento das polícias é, ele mesmo, um sério indicador da maturidade de uma democracia e, por isso, do respeito pelos direitos humanos, pelos direitos do homem concreto, com uma identidade e um rosto.

Do respeito pela dignidade e pela liberdade.

A todos vós o meu obrigado.

Uma última palavra, de agradecimento, a todos quantos conseguiram pôr de pé esta realização e, permitam-me, aos dois pilares da sua execução, o Dr. Alberto Augusto de Oliveira, então Inspector Superior da IGAI e, actualmente, Procurador-Geral Adjunto e membro do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República Portuguesa e Augusto José Calado de Oliveira, Inspector Principal da IGAI.

Obrigado.

Lisboa, 30 de Junho de 1999.

O Inspector-Geral da Administração Interna,

Teve a Inspeção-Geral da Administração Interna a iniciativa de organizar o presente Seminário Internacional sobre Direitos Humanos e Eficácia policial, iniciativa que em nome de Sua Excelência o Primeiro-Ministro e em meu próprio, pretendo saudar pela inegável oportunidade e actualidade do tema, no contexto do que são hoje as principais preocupações que emergem do debate público, na sociedade portuguesa e europeia.

Quero igualmente saudar nesta oportunidade os ilustres peritos estrangeiros que amavelmente acederam ao convite que lhes foi dirigido para connosco partilharem conhecimentos e experiências sobre tão relevante matéria, agradecendo a sua disponibilidade e interesse.

Celebra-se este ano o 50.º aniversário da aprovação na Organização das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Nascida do sonho de universalidade do ideal humanista, sonho ainda hoje longe de se concretizar, em circunstâncias quiçá irrepetíveis, a verdade é que não mais os direitos humanos perderam o lugar central que granjearam no discurso político e, mais importante do que isso, no quotidiano da vida das sociedades políticas organizadas.

Os direitos humanos, podemos dizê-lo, estão na ordem do dia. No sentido de que estão permanentemente presentes no discurso dos políticos, nas colunas dos articulistas, nas campanhas das organizações não-governamentais, no centro das atenções dos jovens e, acima de tudo, estão profundamente inseridos numa nova forma de estar na sociedade.

E ainda bem que assim é. Significa que a sociedade civil tomou o tema dos direitos humanos como património seu, desfraldando-o, qual estandarte, discutindo-o, desenvolvendo-o e extrapolando das normas positivas para a Vida. Enriquecendo-o, portanto.

É meu dever sublinhar e reconhecer nesta ocasião o papel extraordinariamente importante que as organizações não-governamentais, em Portugal, como no Mundo, têm desempenhado na discussão deste tema, através de uma atitude cívica militante em nome desses direitos e a da universalização.

Os chamados *direitos humanos*, hoje, na sociedade que integramos, não se atêm já ao elenco piedoso da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Uma panóplia extensa de cartas internacionais, declarações, pactos internacionais e convenções, sobre os Direitos da Criança, a eliminação da discriminação contra a Mulher, os Direitos Económicos, Sociais, Culturais, Cívicos e Políticos, de âmbito universal, ou regional, como é o caso da nossa Convenção Europeia dos Direitos do Homem, dão à temática uma amplitude material inimaginável há 50 anos.

Mas essa não é a última grande alteração qualitativa que observamos no processo de consciencialização dos cidadãos enquanto titulares dos direitos humanos.

Outras duas estão a emergir, tão importantes quanto a que se observou nos anos 50 e 60 com o alargamento do âmbito material do conceito de direitos humanos: a consciência da natureza *erga omnes* dos direitos humanos e a consciência de que a cada direito corresponde o simétrico dever.

Os direitos humanos deixaram primeiro de ser entendidos como meros instrumentos jurídicos de limitação da actuação do Estado perante os cidadãos, para passarem a ser fundamento de exigência de prestações positivas da parte dos poderes públicos, e são hoje entendidos como a revelação jurídica da sua condição de actor social, enquanto súbdito e enquanto concidadão, num catálogo de direitos mínimos cujo respeito é assim exigível a todos os sujeitos, colectivos e individuais, públicos e privados.

Cada cidadão é simultaneamente sujeito activo e passivo dos direitos humanos, na medida em que, sendo deles titular, é por eles obrigado; exigindo a sua observância, impõe-se a si mesmo observá-los. Solicitando do Estado que os garanta, investe o Estado no poder-dever de o compelir a respeitá-los.

É nesta nova dimensão que importa perspectivar os sistemas de controlo da actividade do Estado em geral e, ao que a este Seminário concerne, das polícias em particular. Um controlo que — permitam-me adiantar uma conclusão sem querer antecipar-me aos vossos trabalhos — não poderá ser exclusivo do Estado, mas antes e sobretudo dos cidadãos.

Do que se fala hoje é de direitos — e de deveres — de cidadania. Dos comportamentos que o Homem socializado deve adoptar para viver em paz com e na sua comunidade, e o que pode esperar desta e dos poderes públicos que, numa sociedade democrática, institui e cujos titulares escolhe e

investe. Relação que se estabelece, em grande medida, com o Estado, no que respeita à segurança e à garantia dos seus direitos individuais, que o são também e simultaneamente, como vimos, de todos os outros concidadãos.

Num Estado de direito democrático, como é o nosso, é a lei e só esta que dá a medida, que se pretende equilibrada, da inevitável compressão de uma total e absoluta fruição dos direitos individuais, em prol da garantia da observância das regras de coexistência e de funcionamento da sociedade tal como a concebemos e desejamos.

Por outras palavras, os instrumentos de garantia das liberdades e dos direitos fundamentais, como as medidas de polícia e outros, são sempre amputações, absolutamente necessárias, mas ainda assim amputações à liberdade individual dos cidadãos. O justo equilíbrio entre estes, que se materializa em maiores ou menores meios de investigação e de repressão dos comportamentos desviantes ou lesivos — vejam-se os mais actuais debates sobre a medida das penas, os poderes especiais de investigação, como a quebra de sigilos, ou as medidas de vigilância e controle electrónico de espaços e actividades, entre outros — esse justo equilíbrio é-nos ditado pela lei. E só nessa sede deve ser debatido.

A actividade policial, nos termos da nossa Constituição, como aliás no conceito dogmático adoptado pelas sociedades democráticas, como o que resulta da Resolução 690 (79) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, tem como único objectivo a defesa da legalidade e a segurança dos cidadãos, objectivo que prossegue nos exactos termos e limites da lei. A polícia cumpre e faz cumprir a lei, com os meios e do modo que a lei determina. E a lei, num Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, e no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais (art. 2.º da Constituição) só pode estar ao serviço das pessoas e dos seus direitos.

Se assim é, e eu entendo que sim, então os direitos humanos ou direitos do cidadão não são antagónicos nem tão pouco obstáculo da eficácia policial, porque falar de uns é falar da outra, e inversamente. E em termos da actuação prática, direitos humanos e eficácia das polícias, se não são uma e a mesma realidade, importa deixar claro que não estão entre si numa relação de proporcionalidade inversa, mas directa.

Efectivamente, o desrespeito, por parte da polícia, de um direito de um cidadão, é uma violação da lei que compete à polícia cumprir e fazer cumprir e, nessa medida, constitui uma dupla ineficácia da actuação policial. *A contrario*, quanto maior a eficácia das polícias, melhor garantidos deverão estar os direitos dos cidadãos servidos por essas polícias.

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

O Governo Português não se eximiu de verter estes princípios no seu Programa, traduzindo-os em objectivos e medidas de política na área da Justiça e da Administração Interna, cuja prossecução tem constituído o nosso trabalho desde Outubro de 1995.

Combater a criminalidade, erradicando os factores propiciadores de insegurança e reprimindo com eficácia as condutas criminais, promover a cidadania, desincentivando os trajectos criminais de certos jovens, é uma tarefa que não se esgota no arco temporal de uma legislatura, mas que não quisemos adiar. É uma tarefa que a todos diz respeito e que exige uma visão plurisectorial.

Todos sabemos que a delinquência está profundamente ligada às condições económicas, de educação e de habitação e às oportunidades que a sociedade oferece às franjas mais desfavorecidas das populações. Importa por isso actuar na melhoria do ordenamento e das condições económicas e de assistência de toda a comunidade, com especial preocupação para os sectores mais carenciados.

O Governo, há que afirmá-lo, não o esqueceu e tem-se empenhado a actuar nestas áreas, sem, simultaneamente, deixar de promover a segurança de todos os cidadãos que vivem no nosso País, no respeito escrupuloso e intransigente dos direitos legalmente garantidos de todos.

Isto consegue-se, e está-se gradualmente a conseguir, no que às forças e serviços de segurança diz respeito, actuando em quatro vertentes:

A *primeira vertente* respeita ao reforço dos meios tecnológicos, materiais e humanos das polícias, incluindo aqui a importante componente da formação que se pretende especializada,

atualizada e permanente, de todos os agentes policiais. Temos neste domínio registado avanços muito significativos, que nos permitem falar de um ciclo de modernidade sem precedentes nas Forças de Segurança portuguesas;

Uma *segunda vertente* consagra a reformulação da organização, das estruturas e do estatuto das polícias e dos agentes policiais, adaptando umas e outros às novas realidades sociais, tecnológicas e conceptuais da sociedade moderna, e flexibilizando mesmo essa adaptabilidade à constante mutação que a vida imprime modernamente, por forma que as polícias não se deixem ultrapassar por ela, nem os agentes se sintam cidadãos de segunda ordem a quem só são exigidos deveres e nunca reconhecidos direitos.

O reforço do controlo institucional da legalidade da actuação dos agentes policiais, quer pelo incremento da exigência interna, quer pela actuação permanente da Inspeção-Geral da Administração Interna, que de forma firme, mas também pedagógica e construtiva, tem um papel vital na consolidação de Forças de Segurança modernas e cada vez mais ao serviço dos cidadãos, constitui a *terceira vertente*.

Neste domínio, sublinho e partilho convosco uma grande satisfação pela melhoria que se tem registado nos últimos anos em termos de um desempenho policial com um cada vez menor número de casos reputáveis de abuso de autoridade, de maus tratos e de violência policial. Os anos de 1997 e 1998 demonstraram claramente que estamos no bom caminho. Seremos exigentes, porque entendemos que os profissionais das Forças de Segurança devem ser profissionais do civismo e do respeito dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Estamos, pois, no bom caminho, mas sempre com a certeza de que muito há ainda a fazer, muito há ainda a melhorar.

Por último, a *quarta vertente* diz respeito à implementação de uma política de polícia de proximidade que permita a criação de laços de confiança e de conhecimento mútuo entre as polícias e os cidadãos e o que se usa chamar de forças vivas das comunidades em que actuam. Cada agente policial deve conhecer e ser conhecido dos moradores, dos agentes económicos, das colectividades, dos representantes das populações e dos próprios marginais que habitam a sua área de patrulha. A polícia tem de conhecer profundamente a realidade, as preocupações e anseios das populações que serve e estas de conhecer e confiar na actuação e empenhamento dos agentes policiais.

O esforço que, neste domínio, importa estimular, deverá ter presente a existência dos recentemente criados Conselhos Municipais de Segurança, mormente em relação aos objectivos que prosseguem, desenvolvendo o princípio da contratualização.

Trata-se de um princípio inovador em matéria de segurança das populações em Portugal, exigente no plano das metodologias, rigoroso no que respeita ao cumprimento das partes, designadamente as autarquias, as forças de segurança, as forças vivas das comunidades, os grupos de cidadãos, e cujos resultados já obtidos noutros países da União Europeia nos deixam optimistas. Trata-se de pôr em prática, sem subverter as responsabilidades de cada parceiro, uma nova cultura de segurança, partilhada por todos e em nome da tranquilidade de cada um de nós.

Estou pessoalmente convencido que os esforços de aproximação das polícias aos cidadãos por via da adopção de políticas de proximidade, e de descentralização, significarão nesta matéria, como sempre significam a proximidade e a descentralização do aparelho do Estado, mais democracia e mais consciência de cidadania. Falo-vos de uma nova cultura de responsabilidade e de civilidade que se deve impor progressivamente.

Porque não nos iludamos, a eficácia policial e a garantia policial dos direitos dos cidadãos só se desenvolve e aperfeiçoa com a vigilância e o controlo informado dos cidadãos. Não se espere do Estado mais do que o Estado está vocacionado para realizar. Não se lhe peça eficácia a qualquer preço, traduzida em números estatísticos, e, simultaneamente, escrupuloso respeito pela qualidade desses resultados e inatacável observância de procedimentos, quando uns e outros, na prática quotidiana, se mostrarem colidentes.

A chave deste aparente conflito criteriológico está na participação consciente, responsável e interessada da sociedade civil organizada e actuante, na problemática da segurança e do combate às

formas desviantes de comportamento social, em cooperação com as estruturas da Administração Pública, através dos Conselhos Municipais de Segurança, e de outras formas de participação colaborante com as Forças de Segurança.

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Os agentes das Forças de Segurança são cidadãos como todos os demais, não são titulares de nenhum privilégio, mas tão só de especiais deveres de servir e de conduta, mas são pessoas que merecem sempre o nosso respeito, pois desempenham uma actividade de alto risco. Não os estigmatizemos nem os mitifiquemos. Eles corresponderão aos apelos e aos níveis de proficiência que a Sociedade estiver preparada para lhes exigir.

Na qualidade de Ministro da Administração Interna quero deixar claro que estou confiante quanto ao desempenho dos homens e mulheres da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública, no estrito cumprimento dos princípios que referi e em prol da segurança e tranquilidade dos cidadãos.

Quero igualmente realçar o papel fundamental que a Inspeção-Geral da Administração Interna vem desenvolvendo para garantir o controlo do cumprimento das leis, visando a defesa dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos, a salvaguarda do interesse público e a reintegração da legalidade que tenha sido violada. Do trabalho efectuado os resultados estão à vista e falam por si.

Quero, por último, dizer-vos que a política de segurança do Governo a que pertença não abrandará, como fica claro pela proposta de Orçamento apresentada para 1999, o investimento no ciclo de modernidade.

Acolhemos e incentivamos uma cultura de serviço policial de proximidade, apostando na prevenção e na firmeza da acção policial.

Defendemos com intransigência o respeito pela salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Apostamos na eficácia da acção policial, sem autoritarismos mas com determinação.

Proseguiremos com igual determinação o caminho que temos vindo a trilhar, com a certeza e a consciência plena do muito que temos de melhorar, mas também com a noção clara das melhorias verificadas nos últimos anos.

Por último, uma palavra de agradecimento a todos os participantes, e em particular aos convidados estrangeiros, esperando que, apesar dos trabalhos intensos deste Seminário, tenham algum tempo para poderem desfrutar a beleza desta maravilhosa cidade que é Lisboa.

DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍCIA

Representa para mim uma grande honra o convite para falar nesta sessão inaugural do seminário sobre direitos humanos e eficácia policial; e também uma pesada responsabilidade, pela delicadeza do tema e pela qualidade do auditório a que me vou dirigir.

Uma honra, uma responsabilidade e, ao mesmo tempo, uma profunda satisfação, por ver — quase diria, *finalmente* — os mais altos dirigentes da Segurança e da Polícia em Portugal preocupados com os direitos fundamentais, com o seu respeito e a sua garantia. É um bom sinal de que a cultura cívica democrática também aqui avança e é uma feliz coincidência que o presente evento se realize na véspera do 50.º aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do 25.º aniversário da revolução do 25 de Abril.

1 — Embora fosse deslocado ou impossível fazer aqui um excuro histórico (ou histórico-comparativo), não posso deixar de começar por recordar alguns marcos da evolução que, ao longo dos últimos duzentos anos, conduziu à situação actual.

Em primeiro lugar, a passagem do Estado absoluto para o Estado constitucional, representativo ou de Direito; depois a transformação do princípio da legalidade e o aparecimento do princípio da constitucionalidade; a seguir, a mudança das relações entre Constituição e lei e entre direitos

fundamentais e lei. Só com tal quadro de fundo se há-de compreender o sentido da polícia, quer como problema, quer como solução.

O Estado absoluto, dominante na Europa desde o século XVI até finais do século XVIII e inícios do século XIX, é aquele, como se sabe, em que se opera a máxima concentração do poder no Rei e em que, portanto, a vontade do Rei é lei e as regras jurídicas definidoras do poder são exíguas, vagas, parcelares e poucas reduzidas a escrito. Na sua fase final, dita de «Despotismo esclarecido», também por vezes aparece designado como «Estado de Polícia» (tomando-se então o Estado como a associação para a consecução do interesse público e devendo o Monarca, seu órgão ou seu mais alto funcionário, ter plena liberdade de meios para o alcançar).

(Este sentido de *polícia*, muito amplo e genérico — mais próximo, literalmente, da raiz etimológica grega *Polis* — não se confunde com o sentido hoje adoptado: a Intendência-Geral de Polícia do tempo de Pina Manique, por exemplo, ia muito para além de segurança pública. No entanto, tal como, não raro, a polícia dos nossos dias, aparecia como beligerante em face dos direitos fundamentais).

As revoluções liberais abririam caminho ao Estado constitucional, representativo ou de Direito: Estado Constitucional, ou Estado assente numa Constituição enquanto ordenação sistemática, reguladora tanto da sua organização como das relações com os cidadãos; Estado representativo, porque a legitimidade dos governantes vem de serem eleitos ou considerados representativos da colectividade; e Estado de Direito, porque o princípio da legalidade (seja a mera legalidade formal, seja a conformidade com valores materiais) se eleva a princípio básico e se estabelece juridicamente a separação de poderes como salvaguarda da liberdade.

O princípio da legalidade vai, entretanto, alargando-se progressivamente. Numa fórmula conhecida, vai-se passando de um estádio em que apenas se visa a não contradição dos actos de Administração com a lei, a mera compatibilidade, a outro no qual se exige a adequação à substância e aos fins da lei, a conformidade. A análise dos tipos de actos e de vícios que os podem inquinare, a extensão do campo de tarefas das entidades públicas e a multiplicação de confrontos com direitos e interesses dos cidadãos determinam o desenvolvimento dos meios contenciosos e não contenciosos de garantia da legalidade e desses direitos e interesses.

Da Constituição como estatuto jurídico do Estado, Lei Fundamental, lei das leis decorre, por postulado lógico, a necessária subordinação de todos os actos do poder público às suas normas. Todavia, na Europa, tomar-se-ia consciência do princípio da constitucionalidade bem mais tarde (por causas que, neste momento, seria ocioso dilucidar) do que nos Estados Unidos: se a fiscalização difusa surge, na prática, em finais do século passado e uma primeira consagração na nossa Constituição de 1911, mecanismos específicos surgiriam só com a Constituição austríaca de 1920 e a voga dos tribunais constitucionais seria das últimas décadas. E é fenómeno relativamente recente a consideração de que o princípio vincula não apenas o legislador mas também todos os órgãos e agentes do Estado, inclusive os da Administração e inclusive, por consequência, os da polícia.

Durante muitos anos, a concepção prevalecente foi de que as normas constitucionais, em especial as relativas a direitos fundamentais, tinham como destinatários ou destinatários privilegiados os órgãos legislativos e esses direitos careciam de *interpositio legislatoris* para se tornarem efectivos. Com a Constituição federal alemã de 1949 e com sucessivas Constituições, entre as quais a nossa de 1976, verifica-se aquilo a que tenho chamado a revolução copernicana do Direito público: as normas constitucionais doravante aplicam-se, directa e imediatamente, nas situações da vida, independentemente de lei, à margem de lei ou mesmo contra a lei. E, como diz um Autor, não são mais os direitos fundamentais que se movem no âmbito da lei, mas sim a lei, que deve mover-se no âmbito dos direitos fundamentais.

2 — Digo *direitos fundamentais*, e não *direitos humanos*, seja-me permitido sublinhar.

A expressão *direitos humanos* afigura-se-me de afastar (não obstante o seu uso muito divulgado nos últimos anos, por influência norte-americana): *os direitos são todos direitos humanos*, não há direitos (pelo menos, no plano jurídico) que não sejam de pessoa humana; mas, por outro lado, houve

regimes totalitários no nosso século que os identificaram com o género humano ou a humanidade, chegando, em nome desse género, da raça considerada superior ou dos fins ideológicos da humanidade, a sacrificar milhares e milhões de homens e mulheres.

Pelo contrário, direitos fundamentais — a locução de resto, adoptada pelo nosso texto constitucional e por vários outros — afasta qualquer equívoco desse tipo, torna clara a sua relação com a lei Fundamental, a Constituição, e permite distingui-los dos restantes direitos.

3 — Repetindo uma fórmula que há muito venho adoptando, por direitos fundamentais entendo os direitos ou posições jurídicas subjectivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material — donde, *direitos fundamentais em sentido formal* e *direitos fundamentais em sentido material*.

Esta noção ambivalente — pois os dois sentidos podem ou devem não coincidir — pretende-se susceptível de permitir o estudo de diversos sistemas jurídicos, sem escamotear a atinência das concepções de direitos fundamentais com as ideias de Direito, os regimes políticos e as ideologias. Além disso, recobre múltiplas categorias de direitos quanto à titularidade, quanto ao objecto ou ao conteúdo e quanto à estrutura e abrange verdadeiros e próprios direitos subjectivos, expectativas, pretensões e, porventura mesmo, interesses legítimos.

E ela implica necessariamente duas balizas firmes. Não há direitos fundamentais sem reconhecimento duma esfera própria das pessoas, mais ou menos ampla, frente ao poder político; não há direitos fundamentais em Estado totalitário ou, pelo menos, em totalitarismo integral. Em contrapartida, não há verdadeiros direitos fundamentais sem que as pessoas estejam em relação imediata com o poder, beneficiando de um estatuto comum e não separadas em razão dos grupos ou das condições a que pertençam; não há direitos fundamentais sem Estado ou, pelo menos, sem comunidade política integrada.

4 — Não custa apreender e acolher o conceito formal de direitos fundamentais. Não custa apreendê-lo, à face do sentido formal de Constituição. E, porque não se afigura justificado *a priori* desprender qualquer preceito da Constituição formal da Constituição material — visto que esse preceito, mesmo quando aparentemente sem relevância constitucional, é parte de um todo, é passível da interpretação que possa ou deva fazer-se na perspectiva do sistema e, se recebe o influxo de outras disposições e princípios, também conta para o sentido sistemático que recai sobre outros preceitos e princípios — deve ter-se por direito *fundamental* toda a posição jurídica subjectiva das pessoas enquanto consagrada na *lei Fundamental*.

Participante por via da Constituição formal da própria Constituição material, tal posição jurídica subjectiva fica, só por estar inscrita na Constituição formal, dotada da protecção a esta ligada, nomeadamente quanto a garantia da constitucionalidade e da revisão. É inconstitucional uma lei que a viole e só por revisão (seja qual for o sistema de revisão constitucional adoptado) pode ser eliminada ou ter o seu conteúdo essencial modificado.

Já algumas dúvidas poderão suscitar-se acerca do conceito de direitos fundamentais em sentido material, por a sua neutralidade supor-se equivalente a um positivismo cego aos valores permanentes da pessoa humana e por a variação de concepções que toma em conta poder conduzir a um relativismo sem qualquer esteio seguro.

Admitir que direitos fundamentais fossem em cada ordenamento aqueles direitos que a sua Constituição, expressão de certo e determinado regime político, como tais definisse seria o mesmo que admitir a não consagração, a consagração insuficiente ou a violação reiterada de direitos como o direito à vida, a liberdade de crenças ou a participação na vida pública, só porque de menor importância ou desprezíveis para um qualquer regime político; e a experiência, tanto da Europa dos anos 30 e 40 deste século como doutros continentes, aí estaria a mostrar os perigos advenientes dessa maneira de ver as coisas.

Julgo não procedentes as dúvidas e as objecções, por vários motivos.

Na verdade, precisamente por os direitos fundamentais poderem ser tomados *prima facie* como direitos inerentes à própria noção de pessoa, como direitos básicos da pessoa, como os direitos que constituem a base jurídica da vida humana no seu nível actual de dignidade, como as bases principais da situação jurídica de cada pessoa, eles dependem das filosofias políticas, sociais e económicas e das circunstâncias de cada época e lugar.

Não excluo — bem pelo contrário — o apelo ao Direito natural, o apelo ao valor e à dignidade da pessoa humana, a direitos derivados da natureza do homem ou da natureza do Direito. Mas esse apelo não basta para dilucidar a problemática constitucional dos direitos fundamentais, porquanto o âmbito destes direitos vai muito para lá da fundamentação própria do Direito natural. Quer no século XIX quer, sobretudo, no século XX os direitos tidos como fundamentais são tão latos e numerosos que não poderiam entroncar (ou entroncar directamente) todos na natureza e na dignidade da pessoa. Apenas alguns (ou o conteúdo essencial da maior parte deles) são impostos pelo Direito natural; não, decerto — por importantes que sejam, e são — o direito de antena (art. 40.º da Constituição portuguesa) ou o direito de acção popular (art. 52.º, n.º 3) ou os direitos das comissões dos trabalhadores (art. 54.º, n.º 5).

Aliás, com o conceito material de direitos fundamentais não se trata de direitos declarados, estabelecidos, atribuídos pelo legislador constituinte, pura e simplesmente; trata-se também dos direitos resultantes da concepção de Constituição dominante, da ideia de Direito, do sentimento jurídico colectivo (conforme se entender, tendo em conta que estas expressões correspondem a correntes filosófico-jurídicas distintas). Ora, sendo assim, só muito difícil, senão impossivelmente, poderá julgar-se que tal concepção, tal ideia ou tal sentimento não assente num mínimo de respeito pela dignidade do homem concreto. O que significa que, ao cabo e ao resto, poderá encontrar-se, na generalidade dos casos, com maior ou menor autenticidade, a proclamação de direitos reclamados pelo Direito natural — para quem o acolha — e de vocação comum a todos os povos.

De qualquer forma, quando, porém, tal concepção, tal ideia ou tal sentimento se traduza numa Constituição material pouco favorável dos direitos das pessoas, compressora deles ou negadora de direitos que, noutras partes do mundo, ou que, à luz de uma consciência universal, deveriam ser reconhecidos, o que está em causa é a deficiência dessa Constituição material em confronto com outras, o carácter do regime político correspondente, a situação de opressão ou de alienação, em que viva certo povo. Uma noção como a proposta, longe de indiferente à realidade, permite, pois, submetê-la a um juízo crítico. Situando os direitos fundamentais no contexto da Constituição material, permite apercebê-los à luz dos princípios e dos factores de legitimidade de que dependem.

5 — A mais importante distinção dos direitos fundamentais é a que se traduz na dicotomia direitos, liberdades e garantias — direitos sociais.

Ela visa os direitos no seu cerne estrutural, mas, ainda mais do que no seu cerne, na sua função e no seu reflexo sobre o Estado (sobre o Estado-poder e o Estado-comunidade). Visa os direitos como expressão jurídico-constitucional das relações entre as pessoas e as entidades públicas (sem excluir, de resto, incidências em entidades privadas). Considera-os, portanto, enquanto susceptíveis de regime jurídicos diferenciados.

Ela encontra-se, duma maneira ou de outra, em quase todas as Constituições feitas após a primeira guerra mundial ou, pelo menos, na legislação ordinária de quase todos os países; a nível internacional, está patente nos dois Pactos de 1966 — Pacto de Direitos Económicos, Sociais e Culturais e Pacto de Direitos Cívicos e Políticos — ou na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e na Carta Social Europeia; e está na base da sistematização dos direitos na nossa Constituição actual.

Direitos, liberdades e garantias são, por exemplo, hoje em Portugal o direito de acesso aos tribunais (art. 20.º, n.º 1, da Constituição), o direito à vida (art. 24.º), as garantias de processo criminal (art. 32.º), o direito de constituir família (art. 36.º, n.º 1), a liberdade de imprensa (art. 38.º), o direito de antena (art. 40.º), a liberdade religiosa (art. 41.º), o direito de acesso à função pública (art. 47.º,

n.º 2), o direito de sufrágio (art. 49.º), a liberdade sindical (art. 55.º), o direito à greve (art. 57.º), o direito de iniciativa económica (art. 81.º), o direito de impugnação contenciosa de actos administrativos (art. 268.º, n.º 4).

Direitos sociais são, entre outros, o de acesso à justiça apesar da insuficiência de recursos económicos (art. 20.º, n.º 1), o direito ao trabalho (art. 58.º, n.º 1), o direito ao repouso e aos lazeres [art. 58.º, n.º 1, alínea *d*)], o direito à protecção da saúde (art. 64.º), o direito das crianças à protecção (art. 69.º, n.º 1), o direito ao ensino (art. 74.º, n.º 1), ou o direito à cultura física e ao desporto (art. 79.º).

Nos direitos, liberdades e garantias parte-se da ideia de que as pessoas, só por o serem, ou por terem certas qualidades ou por estarem em certas situações ou inseridas em certos grupos ou formações sociais, exigem respeito e protecção por parte do Estado e dos demais poderes. Nos direitos sociais, parte-se da verificação da existência de desigualdades e de situações de necessidade — umas derivadas das condições físicas e mentais das próprias pessoas, outras derivadas de condicionalismos exogéneos (económicos, sociais, geográficos, etc.) — e da vontade de as vencer para estabelecer igualdade efectiva e solidária entre todos os membros da mesma comunidade política.

A existência das pessoas é afectada tanto por uns como por outros direitos. Mas em planos diversos: com os direitos, liberdades e garantias, é a sua esfera de autodeterminação e expansão que fica assegurada, com os direitos sociais é o desenvolvimento de todas as suas potencialidades que se pretende alcançar; com os primeiros, é a vida imediata que se defende do arbítrio do poder, com os segundos é a esperança numa vida melhor que se afirma; com uns, é a liberdade actual que se garante, com outros é uma liberdade mais ampla e efectiva que se começa a realizar.

Os direitos, liberdades e garantias são direitos de *libertação do poder* e, simultaneamente, *direitos à protecção* do poder contra outros poderes (como se vê, quanto mais não seja, nas garantias de intervenção do juiz no domínio das ameaças à liberdade física por autoridades administrativas). Os direitos sociais são *direitos de libertação da necessidade* e, ao mesmo tempo, *direitos de promoção*. O conteúdo irreduzível daqueles é a limitação jurídica do poder, o destes é a organização da solidariedade.

Liberdade e libertação não se separam, pois; entrecruzam-se e completam-se; a unidade da pessoa não pode ser truncada por causa de direitos destinados a servi-la e também a unidade do sistema jurídico impõe a harmonização constante dos direitos da mesma pessoa e de todas as pessoas.

Naturalmente, não-de ser os direitos, liberdades e garantias que mais importam na presente exposição, se bem que, em algumas áreas (até porque a distinção das duas categorias de direitos não é abissal e há zonas de contacto e de interpenetração) a actividade da polícia não deixe de se reflectir na efectivação ou não dos direitos, liberdades e garantias.

6 — A Constituição de 1976 encerra um longo, vasto e minucioso catálogo de direitos, liberdades e garantias, que muito poucas excederão. Contudo, como a observação atenta exuberantemente tem demonstrado, não é isso o decisivo: há listas de direitos nas Constituições mais diversas dos regimes mais diversos, sem que sejam tomados com o mesmo sentido e, por vezes, sem que sejam minimamente assegurados aos cidadãos.

O essencial não reside no catálogo. Está no regime, e é aí que a nossa Constituição se revela uma indiscutível Constituição de Estado de Direito, uma Constituição verdadeiramente fundamento do poder, e não instrumento de poder (ou, na célebre aceção de Karl Loewenstein, uma Constituição *normativa*, e não uma Constituição *nominal* ou *semântica* como as dos sistemas políticos autoritários e totalitários).

A partir da proclamação peremptória, feita no art. 1.º, da dignidade da pessoa humana como pedra angular da República, esse regime abarca regras comuns a todos os direitos e regras específicas dos direitos, liberdades e garantias (além de regras específicas de direitos económicos, sociais e culturais e que não irei mencionar).

7 — Regras comuns a todos os direitos fundamentais são:

1.^a) Os princípios da universalidade (art. 12.º) e da igualdade (art. 13.º), com os corolários da extensão ou da equiparação de direitos dos portugueses no estrangeiro (art. 14.º) e dos estrangeiros em Portugal (art. 15.º);

2.^a) O princípio da protecção jurídica, desdobrada nos princípios do acesso ao direito (art. 20.º, n.º 1, 1.^a parte, e n.º 2), da tutela jurisdicional (art. 20.º, n.º 1, 2.^a parte, e n.º 4), da tutela não jurisdicional ou não contenciosa (arts. 52.º, n.ºs 1 e 2, e 23.º) e da responsabilidade civil do Estado e das demais entidades públicas (art. 22.º);

3.^a) A sujeição aos «limites decorrentes das justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática» (art. 29.º, n.º 2 da Declaração Universal, aplicável por força da recepção operada pelo art. 16.º, n.º 2, que manda interpretar e integrar os preceitos constitucionais relativos aos direitos fundamentais de harmonia com a Declaração Universal).

8 — Regras comuns específicas dos direitos, liberdades e garantias são:

1.^a) A aplicação directa dos preceitos constitucionais (art. 18.º, n.º 1, 1.^a parte);

2.^a) A vinculação de todas as entidades públicas (art. 18.º, n.º 1, 2.^a parte);

3.^a) A vinculação das entidades privadas (art. 18.º, n.º 1, 3.^a parte);

4.^a) A reserva de lei (art. 18.º, n.º 2, designadamente);

5.^a) O carácter restritivo das restrições (art. 18.º, n.ºs 2 e 3);

6.^a) O carácter excepcional da suspensão (art. 19.º);

7.^a) A limitação, a suspensão ou a privação quanto a qualquer pessoa em concreto apenas nos casos e com as garantias da Constituição e da lei (arts. 27.º, n.º 2, 28.º, 29.º, 32.º, n.º 4, 36.º, n.º 6, 37.º, n.º 3, 46.º, n.º 2, etc.);

8.^a) A autotutela, mediante o direito de resistência (art. 21.º);

9.^a) A reserva de competência do Parlamento — reserva legislativa absoluta [art. 164.º, alíneas a), e), h), i), j), l) e o)] e relativa [art. 165.º, n.º 1, alínea b)], — e reserva de aprovação de convenções internacionais [art. 161.º, alínea i)];

10.^a) A elevação a limite material de revisão constitucional [art. 288.º, alínea d)].

9 — Versando sobre direitos, liberdades e garantias, nenhuma Constituição deixa de ter implicações no domínio da polícia, enquanto actividade e enquanto organização — a polícia que, em geral há-de propiciar a segurança sem a qual esses direitos não podem ser exercidos, e a polícia que pode projectar-se sobre os comportamentos de determinadas pessoas em determinadas circunstâncias (v.g., relativamente à realização de manifestação ou à entrada ou saída do território nacional).

Tudo está em que, se a polícia deve ser, em Estado de Direito, uma antepara desses direitos, por vezes — como sucede, de resto, com qualquer expressão de poder, sobretudo de poder dotado de fortes meios de coerção — pode converter-se em ameaça ou em instrumento de lesão dos mesmos direitos. E, como *contra o poder só o poder* (já dizia Montesquieu e nunca tal frase foi mais verdadeira do que essa na nossa centúria), tudo está em criar formas de enquadramento e de controlo que evitem quaisquer abusos.

Apesar disto, são escassas as Constituições que contemplam *ex professo* a polícia — talvez por temerem menos tais abusos ou por se contentarem com regras de carácter geral. Uma das que faz excepção é, justamente, a nossa Constituição de 1976, e não custa enxergar porquê — por causa dos traumatismos provocados por um regime autoritário de quarenta e oito anos, pela memória dos atentados contra os direitos fundamentais perpetrados pela sua polícia política, pela preocupação de que factos semelhantes não voltassem a ocorrer, e ainda por um intuito de tratamento abrangente de todas as matérias com relevância constitucional.

Daí, além de outros, o preceito básico do art. 272.º (que, desculpem-me a imodéstia, teve por origem uma proposta minha apresentada à 5.^a Comissão da Assembleia Constituinte).

10 — Ao considerar-se o art. 272.º, torna-se indispensável reter três notas:

1.^a) Que ele se localiza no título respeitante à Administração pública e que deve ser interpretado sistematicamente a essa luz;

2.^a) Que os princípios fundamentais da Administração enunciados no art. 266.º valem *de pleno*, portanto, para a polícia — princípios da prossecução do interesse público, da constitucionalidade e da legalidade, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé;

3.^a) Que, outrossim, se lhe estendem, com as adaptações convenientes, outros princípios alí contidos — como a necessidade de aproximação das populações, a desconcentração e a racionalização dos serviços (art. 267.º, n.ºs 1, 2 e 5), a tutela jurisdicional dos direitos dos administrados (art. 268.º) — administrados que podem ser quaisquer cidadãos postos em contacto com a polícia ou quaisquer elementos da organização policial alvo de decisões dos respectivos superiores hierárquicos — e a isenção partidária e o respeito das garantias disciplinares de funcionários e agentes (art. 269.º, n.ºs 1 e 3).

Pode perguntar-se se a polícia judiciária — a polícia de investigação criminal, distinta da chamada polícia administrativa *stricto sensu* — está compreendida no art. 272.º Entendo que não, o que não impede que, enquanto pertencente à Administração e não aos tribunais ou ao Ministério Público (e, por isso, não se justificando a sua direcção por magistrados, em vez de o ser por funcionários da sua própria carreira), esteja sujeita aos mesmos grandes princípios cardeais (assim como, por maioria de razão, a algumas das regras do art. 32.º, relativas às garantias do processo penal).

11 — «A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos» — lê-se no n.º 1 (a referência à segurança interna foi introduzida em 1982). Eis não tanto uma definição quanto o reiterar de finalidades e divisas a que se acha subordinada.

Por «*legalidade democrática*» entende-se a legalidade inerente a um Estado de Direito democrático, a conformidade de todos os actos do Estado, das regiões autónomas e do poder local com as leis, constitucionais e ordinárias, fundados na legitimidade democrática — quer dizer, provenientes de órgãos baseados no sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico (arts. 3.º, 10.º, 48.º, 108.º, etc., da Constituição). E para a sua defesa ficam também competentes o Governo [art. 199.º, alínea f)], os tribunais (art. 202.º, n.º 2) e o Ministério Público (art. 219.º, n.º 1).

Por «*segurança interna*», por seu turno, entende-se a segurança das pessoas e dos bens no interior das fronteiras do Estado e implica, como salienta o art. 1.º da lei 20/87, de 12 de Junho, uma actividade preventiva da criminalidade. Contrapõe-se à segurança externa, a qual se identifica com a defesa nacional (ou de que é um dos segmentos principais). E dela se aproxima a «*ordem pública*», a que alude o art. 29.º, n.º 2 da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Ordem pública é o conjunto de condições externas necessárias ao regular funcionamento das instituições e ao efectivo exercício de direitos — digo *condições externas*, não tanto porque esteja pensando em ordem nas ruas quanto porque estão em causa factores exteriores aos direitos e circunstâncias envolventes do seu exercício. A ordem pública é menos densa que a segurança interna, mas entrecruzam-se num duplo nível, prático e normativo.

Porém, há outro conceito para que apela a Constituição (nos arts. 19.º, n.º 2 e 273.º, n.º 2): o de *ordem constitucional democrática* ou ordem de normas, instituições e valores jurídicos correspondentes a uma Constituição esteada no princípio democrático e que, por conseguinte, vai penetrar em toda a organização do Estado e da sociedade.

Num escalonamento adequado a esses conceitos e à sua inserção no sistema, verifica-se que a ordem pública, a segurança interna e (até certo ponto) a própria legalidade democrática convergem para a ordem constitucional democrática; apenas se compreendem dirigidas para a garantia e a realização desta; assumem carácter instrumental ou acessório em relação a ela.

A ordem pública é limite de direitos e, ao mesmo tempo, garantia da ordem constitucional democrática: os direitos apenas podem sofrer limites em nome da *ordem pública*, quando tal seja

exigido pela preservação da *ordem constitucional democrática*; tal como, em contrapartida, os direitos não podem ser exercidos em liberdade e igualdade sem ordem pública.

A Declaração Universal confirma-o, proclamando no art. 28.º: «Toda a pessoa tem direito a que reine, no plano social e no plano internacional, uma *ordem* capaz de tornar plenamente efectivos os direitos e liberdades _» E torna-se então patente que a *ordem pública* a que alude o art. 29.º, deve ser apercebida em conexão com a *ordem* do art. 28.º e ao seu serviço.

De igual sorte, noutra instância embora, a previsão no Código Penal de crimes contra a autoridade pública (arts. 347.º e segs.), assim como de crimes contra a realização do Estado de Direito (arts. 325.º e segs.) redonda numa tutela, particularmente intensa, da ordem constitucional democrática. Apenas por desvio poderá deixar de funcionar sem esse farol a orientá-la.

12 — Do n.º 1 procede o n.º 3, ambos do art. 272.º, porventura algo repetitivo ou redundante, conquanto com pesada carga histórica e nítido intuito pedagógico: «A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos».

Fica vedada qualquer especialidade de regime, tanto aqui como no domínio conexo dos serviços de informações (na medida em que estes possam envolver a prática de actos policiais).

Quanto a saber o que sejam «regras gerais sobre polícia», vêm elas a ser, precisamente, as que constam da Constituição e da lei geral (sendo lei geral não só lei aplicável a todas as áreas de actividade da polícia mas sobretudo — até por poder atingir direitos, liberdades e garantias — lei com normas gerais e abstractas, lei em sentido material, tal como nos arts. 18.º, n.º 3, 29.º, 38.º, n.º 3, 49.º, 83.º e 160.º).

13 — «As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário» — diz o n.º 2.

Trata-se, antes de mais, de uma dupla decorrência das regras da reserva de lei e da proporcionalidade. Em abstracto, é a lei, e apenas a lei, não o regulamento ou a decisão (muito menos a da própria autoridade policial), que recorta as medidas de polícia; e em concreto a sua aplicação depende da sua necessidade, da sua adequação e da sua justa medida, sem arbítrio e sem excesso.

Trata-se ainda de um princípio de tipicidade mais do que de simples reserva de lei. Somente se admitem como medidas de polícia as previstas tipicamente na lei, com explícita definição de todos os seus pressupostos e de todos os seus elementos. É qualquer coisa de paralelo aos princípios da tipicidade dos crimes, das penas e das medidas de segurança ou dos impostos, por contenderem com direitos, liberdades e garantias.

A letra da lei de segurança interna, a já referida lei 20/87, de 12 de Junho, não se afigura, por isso, de nenhum modo, satisfatória, quando estipula, no art. 16.º, n.º 2, que «os estatutos e os diplomas orgânicos das forças e serviços de segurança tipificam as medidas de polícia aplicáveis nos termos e condições previstos na Constituição e na lei, *designadamente* _» — visto que dir-se-ia conter uma remissão e uma enumeração meramente exemplificativa. Porém, tendo em conta o art. 272.º, n.º 2, esse art. 16.º, n.º 2 deve ser lido em sentido taxativo e restritivo.

São as seguintes as medidas de polícia ali indicadas, ali tipificadas: vigilância policial de pessoas, edifícios e estabelecimentos por período de tempo determinado; exigência de identificação de qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público ou sujeito a vigilância pessoal; apreensão temporária de armas, munições e explosivos; impedimento de entrada em Portugal de estrangeiros indesejáveis ou indocumentados; accionamento da expulsão de estrangeiros do território nacional. E ainda (art. 16.º, n.º 3) medidas relativas a fabrico e venda de armamentos e explosivos e cessação da actividade de empresas, grupos, organizações ou associações que se dediquem a acções de criminalidade altamente organizada, designadamente de sabotagem, espionagem ou terrorismo ou à preparação, treino ou recrutamento de pessoas para aqueles fins.

Em estado de sítio ou em estado de emergência, poderá haver, embora com estritos limites, medidas de polícia que afectem certos direitos, liberdades e garantias: fixação de residência ou

detenção de pessoas com fundamento em violação de normas de segurança; realização de buscas domiciliárias; condicionamento ou interdição do trânsito de pessoas e da circulação de veículos; suspensão de publicações, emissões de rádio e televisão e espectáculos cinematográficos e teatrais; apreensão de publicações. É o que estipula o art. 2.º, n.º 2 da Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro.

Ressalta a diferença no confronto com as leis do regime autoritário, desde as leis restritivas das liberdades de expressão, associação e reunião, até ao Decreto-Lei n.º 37 447, de 13 de Junho de 1949, e ao Decreto-Lei n.º 36 387, de 1 de Julho de 1947. Este diploma, no seu art. 4.º, ia ao ponto de permitir ao Conselho de Ministros proibir a residência no país ou fixar a residência em qualquer parte do território nacional a todos os indivíduos cuja actividade fizesse a perpetração de crimes contra a segurança do Estado!

De toda a maneira, esta matéria das medidas de polícia permanece das mais obscuras e das que mereceria uma análise mais cuidada — que tem faltado — por parte da doutrina e da jurisprudência.

14 — Finalmente, reza o n.º 4 (aditado igualmente em 1982), «a lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional».

De novo, surge uma regra de reserva de lei, acompanhada de uma regra de organização nacional, de máxima importância em face da transformação do Estado português em Estado unitário regional. As forças de segurança são, necessariamente, forças de segurança da República, nunca podem ser atribuídas às regiões autónomas, e a sua organização há-de ser a mesma para todo o país.

Nas Constituições anteriores, não se separavam ou não se discerniam com nitidez os domínios da segurança (ou segurança interna) e da segurança externa, e as Forças Armadas intervinham também naquela (arts. 171.º da Constituição de 1822, 113.º da Carta Constitucional, 119.º da Constituição de 1838, 68.º da Constituição de 1911 e art. 53.º da Constituição de 1933). Agora não: às Forças Armadas ficam reservadas a defesa nacional e funções conexas e, quando muito, podem ser empregadas em estado de sítio ou em estado de emergência declarados nas formas constitucionais e nos termos das respectivas leis (art. 275.º).

Por outra banda, as polícias municipais (consagradas desde 1997 no texto constitucional) apenas *cooperam* na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais (art. 237.º, n.º 3). Em rigor, não podem ser polícias de segurança.

15 — Reportam-se também à polícia o art. 270.º e os arts. 164.º, alíneas *o*, *q*) e *u*), e 165.º, n.º 1, alínea *aa*).

O art. 270.º prescreve que a lei pode estabelecer restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva quer dos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo quer dos agentes dos serviços e forças de segurança na estrita medida das suas funções próprias. Não respeita, como se vê, a todos os funcionários e agentes da polícia.

O art. 164.º, alíneas *o*), *q*) e *u*) inclui na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República essas restrições, o regime do sistema de informações da República e o regime das forças de segurança e o art. 165.º, n.º 1, alínea *aa*) integra na reserva relativa o regime e a forma de criação das polícias municipais. As normas legais reguladoras das restrições carecem, segundo o art. 168.º, n.º 6, de aprovação por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.

16 — Não caberia nesta intervenção (que já não vai sendo breve) estabelecer a ligação de todas as regras concernentes aos direitos, liberdades e garantias atrás sumariadas com as regras constitucionais sobre a polícia. Vou tão somente chamar a atenção para um ou outro aspecto.

Sem embargo das críticas que lhe dirigi e que mantenho, não posso deixar de reputar muito positivas duas regras que a revisão constitucional de 1997 veio aditar ao art. 20.º, a do direito que todos têm a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade (n.º 2, *in fine*) e a da

previsão, para defesa efectiva e em tempo útil dos direitos, liberdades e garantias pessoais (que são as constantes dos arts. 24.º a 47.º), de procedimentos judiciais caracterizados pela prioridade e pela celeridade (n.º 5).

A primeira regra é auto-exequível e, a meu ver, pode ser invocada quando algum cidadão tem de comparecer perante qualquer autoridade ou agente de autoridade de polícia. Não exequível é a segunda; e, passado mais de um ano sobre a sua enumeração, considero lamentável que a Assembleia da República ainda não a tenha concretizado, subsistindo, pois, uma inconstitucionalidade por omissão.

Apenas a título de lembrança, mencionarei, de seguida, o art. 22.º, de acordo com o qual o Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticados no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem. E os próprios funcionários e agentes são também responsáveis civil, criminal e disciplinarmente nos termos do art. 271.º

Sem entrar na análise dos problemas de construção jurídica à volta do art. 22.º e da sua conjugação com o art. 271.º, basta, por agora, salientar que eles se aplicam, sem mais, à polícia: o desrespeito dos imperativos prescritos no art. 272.º ou de qualquer direito, liberdade e garantia por autoridades ou agentes de autoridade policial acarreta responsabilidade.

Por último, farei uma referência ao problema dos limites e das restrições de direitos.

17 — O art. 29.º, n.º 2 da Declaração Universal estatui que, no gozo dos direitos e das liberdades, «ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática.

É uma cláusula funcionalizadora dos limites aos direitos (não uma cláusula funcionalizadora dos direitos aos limites) e que deve ser tomada nos seguintes moldes:

a) Na menção de «justas exigências» acha-se o apelo a um conceito de justiça ou a uma ponderação ética avaliadora dos preceitos de Direito positivo que, em nome da moral, da ordem pública e do bem-estar, envolvam limites dos direitos;

b) Em tal menção transparece também a ideia de *proporcionalidade* nas suas três vertentes — só são admissíveis os limites que sejam necessários, adequados e proporcionados em face dos princípios constantes da Declaração;

c) Na referência a «sociedade democrática» — o outro elemento valorativo dos limites — chama-se à colação directamente a unidade sistemática da Declaração. Não são quaisquer exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar que contam, apenas contam aquelas que sejam peculiares a uma sociedade democrática, a uma sociedade fundada nos princípios da Declaração;

d) Em qualquer caso, os limites têm de constar da lei, não podem resultar autonomamente de decisões individuais e concretas de quaisquer órgãos políticos, administrativos e judiciais; eis (mais uma vez) uma relevantíssima reserva de lei.

18 — Diferentes dos *limites* aos direitos são as *restrições* de direitos, liberdades e garantias — sejam as restrições que sofram os cidadãos em geral, sejam as que sofram agentes das forças e serviços de segurança ao abrigo do art. 270.º

A restrição tem que ver com o direito em si, com a sua extensão objectiva; o *limite* ao exercício de direitos contende com a sua manifestação, com o modo de se exteriorizar através da prática do seu titular. A restrição afecta certo direito (em geral ou quanto a certa categoria de pessoas ou situações), envolvendo a sua compressão ou, doutro prisma, a amputação de faculdades que *a priori* estariam nele compreendidas; o limite reporta-se a quaisquer direitos. A restrição funda-se em razões específicas; o limite em razões ou condições de carácter geral válidas para quaisquer direitos.

O limite pode desembocar ou traduzir-se qualificadamente em *condicionamento*, ou seja, num requisito de natureza cautelar de que se faz depender o exercício de algum direito, como a prescrição

de um prazo (para o exercício de um direito), a participação prévia (v. g., para a realização de manifestações), o registo (para o reconhecimento da personalidade jurídica de uma associação), a conjugação com outros cidadãos num número mínimo (para a constituição de partidos), a posse de documentos (por exemplo, passaportes), ou a autorização vinculada (para a criação de escolas particulares e cooperativas). O condicionamento não reduz o âmbito do direito, apenas implica, umas vezes, uma disciplina ou uma limitação da margem de liberdade do seu exercício, outras vezes um ónus.

Explícitas ou implícitas, as restrições reconduzem-se a duas grandes classes ou razões de ser: 1.º) à conjugação de direitos, liberdades e garantias, entre si e com outros direitos fundamentais; 2.º) à conjugação com princípios objectivos, institutos, interesses ou valores constitucionais. As restrições admitidas pelo art. 270.º pertencem a esta segunda categoria.

Em qualquer caso, o conteúdo essencial dos direitos nunca pode ser atingido — mas o que seja conteúdo essencial não se apresenta fácil de recortar *prima facie*. Pode, acaso, a lei não retirar toda a utilidade a este ou àquele direito e, não obstante, afectar o seu conteúdo essencial, por subverter ou inverter o valor constitucional. O conteúdo essencial tem de se radicar na Constituição e não na lei — porque é a lei que deve ser interpretada de acordo com a Constituição, e não a Constituição de acordo com a lei, insisto.

19 — Não basta enumerar, definir, explicitar, assegurar só por si direitos fundamentais, é necessário que a organização do poder político e toda a organização constitucional estejam orientadas para a sua garantia e promoção. Assim como não basta afirmar o princípio democrático e procurar a coincidência entre a vontade política do Estado e a vontade popular, em qualquer momento; é necessário estabelecer um quadro institucional em que esta vontade se forme em liberdade e em que a cada cidadão se garanta a previsibilidade do futuro.

Em suma: é necessário que se não verifique incompatibilidade entre o elemento subjectivo e o elemento objecto da Constituição; que os direitos fundamentais tenham um quadro institucional de desenvolvimento; que (na linha que, afinal, remonta a Montesquieu) a garantia da liberdade se faça através da divisão do poder. A síntese deste princípios, o modelo ou a ideia em que se traduzem vem, a ser o Estado de Direito.

Estado de Direito não equivale a Estado sujeito ao Direito, porque não há Estado sem sujeição ao Direito no duplo sentido de Estado que age segundo processos jurídicos e que realiza uma ideia de Direito, seja ela qual for. Estado de Direito só existe quando estes processos se encontram diferenciados por diversos órgãos, de harmonia com um princípio de divisão do poder, e quando o Estado aceita a sua subordinação a critérios materiais que o transcendem; só existe quando se dá limitação material do poder político; e esta equivale à salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Transcrevendo de novo uma fórmula lapidar da Declaração Universal (do seu preâmbulo): «É essencial a protecção dos direitos do homem através de um *regime de direito* para que o homem não seja compelido, em supremo recurso, à revolta contra a tirania e a opressão».

Afirmando a decisão de assegurar o primado do Estado de Direito democrático, a Constituição reitera do mesmo modo o primado do Direito —do Direito que justifica e organiza um Estado democrático —, concomitantemente, reflecte e conforma uma sociedade que se aspira livre e igual. O Estado e a sociedade são, assim, qualificados pela sua integração pelo Direito e este é, por seu turno, posto perante a vivência dos factores de vária ordem decorrentes daquela perspectiva.

Não é uma harmonia pré-estabelecida que se pretende conservar a todo o custo, é uma sociedade imperfeita que se pretende transformar no respeito de certas regras e com vista a certos objectivos. Não se negam os contrastes, os conflitos e os antagonismo de classes, de grupos, de gerações, de sectores e de regiões, mas inserem-se tais contrastes numa visão dinâmica do processo social em que se espera a sua superação através de níveis crescentes de participação e desalienação — tudo dentro

dum rigoroso quadro constitucional e na permanência dos valores que imprimem carácter e razão de ser à comunidade política.

A POLÍCIA E OS DIREITOS DO HOMEM

«Polícia e os direitos do homem», é como quem diz «o lobo e o cordeiro»?

Por vezes somos tentados a acreditar que sim. Com efeito, se analisarmos a jurisprudência da Comissão e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, somos forçados a concluir que, sobretudo, nos casos em que os arts. 2.º e 3.º da Convenção são invocados, são efectivamente agentes da polícia que aparecem implicados.

Por vezes trata-se da polícia, como foi, por exemplo, o caso *Klaas vs. a Alemanha ou Riebitsch vs. Áustria*; noutros casos, trata-se de polícias especiais, como nos casos de *Mcann, Farrel e Savage vs. Reino Unido* e ainda *Andronicou e Constantinou vs. Chipre*.

Por outro lado, esta imagem de «lobo» parece ser a que fundamentalmente predomina sobre a polícia no Conselho da Europa.

Com efeito, esta Organização ocupou-se intensamente do assunto, debatido esta manhã e, há quase um ano, lançou o programa «Polícia e direitos do Homem, 1997-2000» que parece estar principalmente orientado, neste sentido. O documento informativo relativo ao programa segue o seguinte teor:

«O Conselho da Europa desde sempre insistiu no papel primordial da polícia na protecção das liberdades fundamentais e no respeito pela proeminência do direito nas sociedades democráticas _ a formação da polícia sobre o domínio dos direitos do Homem constitui uma preocupação específica desta organização».

O programa está centrado na informação e na troca de informação entre funcionários da polícia em exercício. As recomendações devem respeitar à «coordenação e promoção da sensibilização para direitos do homem, na Polícia».

Este seminário tem por título «Direitos do Homem e eficácia policial. Sistemas de controlo da actividade policial».

Parece portanto, que a polícia constitui um instrumento perigoso para os direitos do homem, que deve ser vigiado mesmo que à custa da sua eficácia.

Gostaria de dissipar ou pelo menos esbater esta imagem. É verdade que a actividade da polícia comporta riscos para os direitos dos cidadãos. Todavia, a polícia é o «braço armado» do Estado no âmbito da sua jurisdição.

Sempre que alguém se recusa a respeitar um mínimo e a obedecer às autoridades é à polícia a quem se recorre.

Por vezes um indivíduo tentará resistir e só o recurso à força física conseguirá impor a autoridade do direito.

Todo o uso de força física contra um indivíduo, ofende os seus direitos fundamentais, nomeadamente o direito ao respeito pela sua vida privada. É verdade que o Tribunal, no caso *Klaas* acima citado, não seguiu, por 6 votos contra 3 esta interpretação proposta pela Comissão (22 de Setembro 1993, série A n.º 269).

Ora, parece-me difícil de admitir que a CEDH não proteja o indivíduo contra os ataques físicos, que não têm a especial gravidade exigida pelo art. 3.º, a interdição da tortura e dos tratamentos desumanos, e essa protecção não pode ser outra senão a prevista no art. 8.º

Isto não quer dizer, evidentemente, que todo o recurso à força física constitua uma violação dos direitos fundamentais. Regra geral, o uso da força tem apoio na lei e um fim legítimo .

O que frequentemente levanta problemas é o elemento da proporcionalidade.

Não me demorarei neste assunto, no quadro desta intervenção, embora admita que a questão é de importância vital.

É, portanto, natural que o recurso à utilização da força física pela polícia, seja constantemente avaliada de forma crítica, quer por parte da opinião pública quer por parte dos meios de comunicação social.

Além do mais não se deve perder de vista que os agentes da polícia, são, pelo seu lado também homens e, nessa medida, beneficiários dos direitos do homem.

Parece-me desadequado e mesmo perigoso esquecer esta realidade.

Em certos meios, nomeadamente da extrema esquerda, parece de «bom tom» insultar os agentes, por exemplo, em manifestações irregulares e violentas.

Estas são, por vezes, as ocasiões em que os meios de comunicação social falam de brutalidade policial.

Não sou defensor de qualquer forma de brutalidade, mas não vou nunca perder o ponto de vista humano mesmo no que respeita a agentes policiais.

Todas estas considerações prendem-se à imagem «do lobo e do cordeiro», agora, que vou abordar o reverso da medalha que mostra o lado do «bom pastor», da polícia chamada a proteger activamente os direitos do homem.

Com efeito, como já se disse, a Convenção não se limita a proibir aos Estados ingerências injustificadas nos direitos dos cidadãos, mas também os obriga, em determinadas circunstâncias, a proteger activamente os seus interesses.

Esta obrigação, que corresponde ao que em alemão e mesmo noutras línguas se designa por *Drittwirkung* funda-se no art. 1.º da Convenção cujo texto em inglês, que foi corrigido no último minuto para *shall secure* em vez de *undertake to secure* («reconhecer» em vez de «comprometem-se a reconhecer»).

Não faltam, pois exemplos na jurisprudência da Comissão e do Tribunal de casos nos quais a violação dos direitos fundamentais por inactividade da polícia, foi alterada. Eis dois exemplos relativamente dramáticos: no caso plataforma *arzte fur das leben* vs. Áustria (21 Junho 1988, série A n.º 139) as autoridades censuradas por não terem protegido uma manifestação promovida pela requerente, contra uma multidão hostil, em que se tratava da problemática do aborto.

Concordando com a Comissão, o Tribunal deliberou que incumbe aos Estados adoptar as medidas razoáveis e apropriadas com o fim de assegurar o desenrolar pacífico das manifestações lícitas. Quanto à escolha dos métodos, os Estados dispõem de ampla margem de apreciação.

No caso em apreço, as forças policiais, garantiram a livre expressão da requerente não se tendo registado feridos ou danos relevantes. Nestes termos a polícia protegeu razoavelmente os direitos fundamentais enunciados no art. 11.º da Convenção.

O caso *Osman vs. Reino Unido* foi já examinado pela Comissão e está pendente no Tribunal. Trata-se de uma verdadeira tragédia: um professor primário mentalmente doente, ficou obcecado por um aluno e começou a perseguir a sua família. As autoridades no entanto recusaram-se a tomar medidas de protecção, entre outras razões, por causa da falta de provas suficientes. No fim, várias pessoas acabaram por ser abatidas por este indivíduo.

A maioria da Comissão, chegou à conclusão de que não havia qualquer violação da Convenção; uma minoria à qual eu pertença, chegou entretanto a um resultado diferente, condenando o governo por ter faltado ao dever de proteger a família do requerente.

Claro que não são exemplos únicos, mas são excepcionais. De forma geral, o dever da polícia é o de manter a ordem e de garantir a segurança. É verdade que a Convenção não confere nenhum direito à ordem (não faltaria mais nada) e que o direito à segurança, a que se refere o art. 5.º, não foi até hoje de alguma forma concretizado pela jurisprudência. Não obstante, é evidente que uma certa dose de ordem e segurança, é indispensável ao gozo das liberdades cívicas. Ordem e segurança não são certamente o resultado de um trabalho isolado da polícia, mas esta contribui para isso de forma decisiva.

A tarefa é delicada e difícil. Pode haver tendência para ver a polícia como um instrumento repressivo do poder. Não sendo completamente desajustada, é, porém, um ponto de vista muito limitado. Numa sociedade democrática a polícia encontra-se por assim dizer condicionada entre as

diferentes liberdades dos cidadãos. Para voltar a um exemplo atrás mencionado, uns querem manifestar-se pelo direito à vida contra uma legislação permissiva do aborto; outros querem manifestar-se pela protecção da vida privada contra uma legislação que dificulta o aborto. Entre as duas posições, não terá a polícia razões de sobra para se interrogar sobre o que fazer?

Sem querer reduzir a importância dos esforços que visam incutir na polícia o respeito pelos direitos do homem, parece-me essencial também o respeito pelos direitos dos próprios agentes. A este respeito há problemas delicados de que se ocupa o Tribunal, por exemplo o que concerne ao direito de expressão. É ainda justificável proibir funcionários da polícia de aderir a um partido político? Não é minha intenção prosseguir nesta problemática mas sim enumerar sem querer ser exaustivo nem mesmo original, alguns contributos no sentido de a polícia poder estar à altura das suas tarefas.

Porém, uma coisa me parece certa: para que o agente na rua respeite o cidadão, ele próprio tem de se sentir respeitado. É por isso bastante importante que o estatuto da polícia seja melhorado.

Se os seus salários quase não garantem um patamar mínimo de subsistência, como constatámos, há não muito tempo, na Geórgia, não é difícil perceber a emergência da corrupção e do abuso de poder.

A polícia deve ser formada, instruída, e treinada, não somente para que conheça os direitos dos cidadãos mas igualmente para que desenvolva um sentimento de auto-estima e uma confiança natural no exercício do seu poder.

Depois é essencial o desenvolvimento de uma base jurídica clara e precisa sobre o trabalho policial. Que fique bem claro que tal legislação não pode regular ao detalhe a actividade policial: ela deverá recorrer a fórmulas genéricas, como por exemplo, o princípio da proporcionalidade. Todavia ela poderá fixar os objectivos das intervenções policiais, as condições e os métodos do recurso à força física e às armas de fogo.

É também importante que a polícia esteja bem equipada, que possa dispor do material de que precise, e a formação deve acentuar a importância do uso de um uniforme.

Eu arrisco-me com estas considerações a desiludir-vos. Quando um representante dos direitos do homem fala pressupõe-se que ele fala contra a polícia. Penso, também, que alguns de entre vós me considerais um idealista desprovido do sentido da realidade. Com efeito, eu sei que em muitos países a situação financeira é um obstáculo à realização das ideias aqui enunciadas. Porém estas dificuldades não devem conduzir ao desânimo.

Tudo o que se possa fazer, será um passo no bom caminho. Por outro lado, não é necessário que todos os agentes tenham o mesmo estatuto, é legítimo fazer o controlo das contravenções às regras de estacionamento através de agentes auxiliares menos qualificados.

Não quero terminar sem antes fazer uma última observação no que diz respeito às experiências conjuntas da Comissão europeia dos direitos do homem e da polícia. O art. 28.º da antiga Convenção determina que a Comissão proceda a inquérito para apuramento da factualidade. Aí os agentes envolvidos devem prestar declarações. Eu não irei ao ponto de dizer que todos mentem ou que o fazem de forma regular. Todavia os investigadores têm por vezes a impressão que o desejo de proteger colegas, se sobrepõe ao desejo de contribuir para apurar a verdade.

Põe-se aqui um problema muito delicado. É bom que funcione o «espírito de corpo». A camaradagem é um valor importante, mas a ética do trabalho policial é ainda mais importante.

É desejável que os agentes de polícia reconheçam e assimilem esta escala de valores. Os comandos devem incutir nos agentes uma escala de valores que coloque a ética, em primeiro plano, ligando-a à honra colectiva do corpo policial.

Nos casos em que tenham ocorrido comportamentos censuráveis, o que pode acontecer em qualquer corpo, a honra colectiva deve prevalecer sobre a solidariedade entre camaradas.

Se um ou vários agentes maltratarem alguém detido, é grave. Se um «muro de silêncio» se formar para proteger os malfeitores, a gravidade é muito maior.

Em duas palavras:

- A polícia deve abster-se apenas de violar os direitos do homem e protegê-los activamente;
- Para funcionar no respeito pelos direitos do homem, a polícia tem de ser respeitada e desenvolver uma moral individual e colectiva;
- Os valores éticos e a honra colectiva devem prevalecer sobre a camaradagem, quando esta corre o risco de se transformar em cumplicidade.

PARA UM NOVO CONCEITO DE POLÍCIA

1 — Liberdade e segurança

A noção de polícia está em estreita ligação com o problema da liberdade e da segurança.

A liberdade é um dom ligado à natureza do homem ¹.

Como disse Tocqueville, «o que, ao longo do tempo, fez com que o coração de certos homens estivesse ligado à ideia de liberdade foi a natureza, o charme da liberdade, independentemente dos seus benefícios, isto é, o prazer de podermos falar, agir, respirar, sem constrangimentos, sujeitos apenas ao império de Deus e das leis». «Quem procura na liberdade outra coisa para além dela» — diz Tocqueville — «nasceu para servir».

Paradoxalmente, o conceito de liberdade presta-se pouco a uma definição ².

Desde logo, é abissal a diferença entre o entendimento da liberdade no pensamento clássico e na actualidade.

Nas civilizações grega e romana, a liberdade funcionava na órbita da cidade.

A íntima conexão entre o cidadão e a cidade associava a liberdade ao estatuto da pessoa.

É significativo o modo como Rousseau fala da vida quotidiana nas democracias antigas: «Entre os gregos, tudo o que o povo devia fazer, fazia-o ele mesmo e estava permanentemente reunido na praça pública. Beneficiava de um clima suave, não era ambicioso, os escravos encarregavam-se do seu trabalho; a sua grande tarefa era a sua liberdade» ³.

Esta evocação chega para demonstrar que é um equívoco falar de liberdade no mundo antigo.

Se foram os estóicos que renunciaram a mudança, foi o cristianismo que deu à liberdade um novo significado, dissolvendo o *ethos* pagão e desenvolvendo um conceito de *humanitas*.

A história medieval e moderna caracteriza-se, no entanto, por uma conflitualidade latente entre as duas dimensões do homem: *sujeito e pessoa*.

As doutrinas que subordinam os direitos individuais de liberdade ao direito da comunidade ou da sociedade civil iniciam-se com Rousseau, para quem a vontade geral não coincide com a vontade de todos, e passa por Hegel, que aposta em superiores razões de ética na síntese do Estado, e por Marx, que assinala à sociedade civil objectivos económicos e sociais prioritários face à actividade individual.

Neste século, o problema da liberdade adquiriu um espaço crescente em diversos instrumentos internacionais de que destacaremos: a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de Dezembro de 1948, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 4 de Novembro de 1950, a Carta Social Europeia, de 18 de Outubro de 1961, os Pactos de Nova York sobre direitos civis e políticos e direitos económicos, sociais e culturais, de 16 de Dezembro de 1966, a Convenção Americana de Direitos do Homem, de 22 de Novembro de 1969, a Acta Final de Helsínquia, de 1 de Agosto de 1975, a Declaração Universal dos Direitos dos Povos, aprovada, em Argel, em 4 de Julho de 1976 e a Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos, de 26 de Junho de 1981.

O conceito de liberdade é resultado de uma longa evolução e tem presente um complexo fundo cultural e histórico.

No ponto de vista constitucional, a ideia de liberdade racionaliza-se em termos de liberdade jurídica.

A emergência do Estado-providência e do Estado-social trouxe à liberdade um estatuto positivo, multiplicando os domínios que interessam à mensuração do seu conteúdo real. O diálogo entre o Estado e a sociedade colectivizou os direitos do indivíduo menos no sentido da igualdade que no da limitação do individual em benefício do colectivo; o aparecimento de poderes difusos e de poderes de facto e o próprio aumento da complexidade social puseram o problema da tutela da liberdade individual numa relação em que, por vezes, não intervém o Estado mas instituições, grupos ou comunidades intermédias.

São várias as dimensões da liberdade.

Por simplificação, poderíamos opor as liberdades civis às políticas. As primeiras traduzem uma limitação do poder (liberdade de residência, inviolabilidade do domicílio e da correspondência), as segundas supõem a participação no poder (direito de associação, direito de voto, etc).

As formas concretas de liberdade (política, civil, cultural, religiosa, social ou económica) são condição mas também instrumento de estruturação sócio-política. Os grupos dominantes identificam a liberdade com os seus privilégios tradicionais; os grupos à procura de poder reivindicam os seus projectos em nome da liberdade ⁴.

A doutrina convém em alguns postulados em que devem assentar os regimes jurídicos que garantem a liberdade: *a*) reconhecimento da dignidade da pessoa humana; *b*) existência de um ordenamento jurídico de hierarquia constitucional; *c*) consagração de um conjunto de garantias (nomeadamente a separação de poderes) e existência de determinadas condições sócio-políticas, em que avultam o nível de pluralismo traduzido pelas regras de constituição e funcionamento de partidos e sindicatos, pelo regime de opinião pública e pelos *standards* relativos a comunicação social.

O problema da liberdade suscita dificuldades de harmonização especialmente sensíveis na sua relação com a segurança.

Não obstante, a conciliação da liberdade com a segurança é um objectivo fundamental da democracia, existindo um largo consenso quanto à interdependência dos dois conceitos.

Nas sociedades tecnológicas, o aumento dos níveis de risco erigiu a segurança em condição do exercício da liberdade. Por seu lado, a proliferação de poderes e a potencialidade totalitária dos fenómenos de massa agudizaram a debilidade de um conceito de segurança a que falte a liberdade.

As transformações operadas na ideia de liberdade que, na sua origem, significava a liberdade do indivíduo face a qualquer dominação estatal, levaram ao reconhecimento de que ela depende, em grande medida, da participação do indivíduo no poder do Estado.

Nas palavras de Kelsen, esta metamorfose da ideia de liberdade marca a transição da ideia democrática para a democracia real ⁵.

À participação do indivíduo no poder do Estado acresce, hoje, com não menor significado, a não interferência do Estado na autonomia individual e o modo como se apresentam, perante o indivíduo, certas contingências económicas e sociais.

A liberdade já não é uma mera descrição do estatuto do homem abstracto que constituiu a essência das Declarações liberais mas, na expressão de Burdeau, do *homem situado* ⁶. O problema da liberdade real é, assim, menos aferido pelas restrições impostas pelo poder que pela capacidade de afirmação da individualidade e pelas condições efectivas de desenvolvimento da personalidade, de que o direito à diferença e o espaço concedido à criatividade constituem indicadores relevantes.

Mas, aqui, o risco.

Como escreve Burdeau, está a aumentar «o fosso entre as possibilidades teóricas oferecidas à escolha dos homens e os meios de que dispõem para as realizar. Os progressos da ciência enriquecem o desejo e distanciam a satisfação. E é neste intervalo que naufraga o sentido da autonomia pessoal» ⁷.

Esta recolocação conceitual tem como principal corolário o de a liberdade se perspectivar, nas democracias modernas, sobretudo como forma de o cidadão defender a sua autonomia individual.

Na verdade, como também sublinhou Kelsen, a história mostra que a tendência do poder democrático para a expansão não é menor que a do poder autocrático ⁸.

Um dos desafios impostos às sociedades modernas é, assim, de algum modo, o de racionalizar a razão de Estado ⁹.

A compatibilização entre liberdade e segurança representa, na realização deste objectivo, um dos domínios mais problemáticos.

Com efeito, a realidade das sociedades modernas tem introduzido desvios no terreno em que tradicionalmente se projectava a dialéctica entre os conceitos de liberdade e de segurança. O regime de garantias estabelecido nas constituições e as cláusulas de salvaguarda trouxeram a um dos pólos de referência garantias só aparentemente fungíveis: a segurança dos cidadãos e a segurança do Estado. Esta evolução escuda-se, em última análise, em razões que, nuns casos, se ligam à necessidade de encontrar respostas que assegurem uma tutela efectiva aos direitos dos cidadãos e, noutros, correspondem a um mero fenómeno de acessão em que intervêm problemáticas tão diversas como as da ordem pública e a da segurança interna e externa.

O binómio liberdade-segurança traduz, neste contexto, uma relação em que, com frequência, de um lado está a liberdade do indivíduo e do outro a segurança do Estado ¹⁰.

2 — Uma noção de polícia

A noção de polícia liga-se, como referi, ao problema da liberdade e da segurança.

Foi lenta a sua evolução.

Na antiguidade, era ao poder político que competia garantir a ordem e a segurança pública e reprimir os desvios. A punição assumia um carácter purificador e expiatório e as respostas à criminalidade tinham uma base essencialmente religiosa. Nesses tempos, a jurisdição criminal e os poderes de polícia confundiam-se, sendo difícil distinguir a actividade de justiça destinada à reintegração da ordem jurídica violada das funções de polícia tendentes a evitar a violação.

Durante um longo período, a actividade de polícia surge em claro sincretismo com outras funções do Estado.

A expansão do conceito de polícia liga-se ao desenvolvimento da vida económica e ao aparecimento das cidades.

Da idade média ao século XVIII, a ideia de polícia conhece uma dupla incubação de sentido: paralelamente ao desenvolvimento da cidade como lugar típico da vida associativa, a polícia designa o conjunto de respostas suscitadas pelas necessidades do dia a dia ¹¹.

Com a erupção das ideias trazidas pela Revolução Francesa e, em geral, pela queda dos absolutismos monárquicos, depois trabalhadas pelo amplo e pluriforme movimento de ruptura com o *ancien régime*, a natureza e o conteúdo do conceito de polícia sofrem uma drástica modificação.

As funções de polícia passam a traduzir predominantemente a actividade administrativa em sentido negativo, isto é, limitador ou conformador, compreendendo atribuições judiciais e de segurança.

Como tem sido geralmente reconhecido, o conceito de polícia exerce um papel nuclear na qualificação do Estado. A observação «das técnicas de poder utilizadas contra os indivíduos e destinadas a corrigi-los de maneira contínua e permanente», aquilo a que Michel Foucault chamou «modalidade pastoral do poder», é uma forma concludente de identificar o tipo de Estado.

As sociedades democráticas contemporâneas estão a reorientar a noção de polícia em várias direcções. Por um lado, fazendo emergir um novo modo de compreender as relações Estado-cidadão. Por outro, valorizando e ampliando a intervenção da administração, em resultado da mutação do papel e dos fins do Estado, nas suas dimensões de Estado-social ou de Estado-providência.

A evolução verificada em Portugal dá-nos um conceito administrativo de polícia, entendida como «modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir» ¹² e uma noção mais específica, elaborada sobretudo a partir do século XIX, em que a polícia está primordialmente ao serviço da manutenção da ordem e da segurança.

Veremos em que medida as origens desta noção e a sua tardia clarificação neste duplo sentido (o da actividade administrativa e o da segurança e ordem pública) podem inspirar uma melhor compreensão da realidade e uma mais informada procura de soluções.

3 — Funções de polícia

As polícias organizam-se, na actualidade, para assegurar uma ou mais de quatro funções típicas: a de soberania e defesa das fronteiras, a administrativa, a de segurança e ordem pública e a judiciária.

Estas funções traduzem uma resposta ao conjunto de atribuições que estiveram na sua génese.

Mas uma resposta aplicada em condições substancialmente diferentes.

Efectivamente, o problema da ordem deixou de ser um domínio exclusivo do príncipe.

Nas sociedades complexas de hoje, o princípio de causalidade obedece a uma lógica em que está presente a multidimensionalidade, a fluidez e a incerteza.

De certa maneira, poderíamos dizer, com Paul Valéry, que o mundo passou a estar permanentemente ameaçado por dois riscos: o da ordem e o da desordem.

A tendência para o desequilíbrio na distribuição de recursos, a criação de «pontos nevrálgicos de tensão», a concentração de tecnologias, o sobre e o suburbanismo, a perda de sociabilidade, tudo isto revolucionou os modos de viver.

Noutros tempos, era possível um método hierarquizado e homogéneo de ordenação. Hoje, a realidade aponta para a existência de grandes princípios, de onde irradiam constelações de normas e regulamentos inspirados por necessidades reais ou induzidas.

Se Montesquieu podia dizer que «no exercício de polícia, é mais a autoridade que pune que a lei e, no julgamento dos crimes, mais a lei que o magistrado», hoje, esta bipolaridade foi substituída por uma multipolaridade em que intervém um conjunto alargado de agentes.

Em termos esquemáticos, apreciarei algumas questões suscitadas pelas atribuições de polícia, considerando superada, por economia de análise, a da legitimidade da ordem pela qual o Estado se opõe à violência.

Preliminarmente, permito-me observar que uma das dificuldades de tratamento destas questões reside na falta de um razoável suporte teórico. A doutrina não acompanhou suficientemente as transformações motivadas pela alteração das condições de vida em sociedade, tendendo a fornecer respostas casuísticas, ainda que condensadas em excelentes manuais de conduta e procedimento. Não existe, quanto à missão policial, um pensamento claro sobre funções de soberania, administrativas, de segurança e judiciárias. Esta falta de definição é compensada por regras concretas de actuação mas impede a pré-compreensão do papel que as polícias devem desempenhar em democracia e não esclarece em que medida esse papel deve ser-lhes exclusivo, comunicar-se a outros órgãos do Estado ou ser por eles tutelado ou fiscalizado.

O acento tónico tem sido colocado no objectivo de «civilizar» as polícias e colocá-las ao serviço dos cidadãos e dos seus direitos fundamentais, o que, sendo primordial, é problemático, se isolado de respostas a questões conexas, como as do tipo de sociedade, de missão e de estatuto.

É destas questões que me ocuparei sumariamente.

4 — Sociedade, missão e estatuto

A primeira observação refere-se ao tipo de sociedade e compreende os problemas da complexidade, do sistema de crenças e da globalização.

Um dos mais agudos obstáculos enfrentado pelas polícias é, como é sabido, o da complexidade social.

Como instrumento do Estado, a polícia pôde, até não há muitos decénios, dedicar-se a tornar efectivas leis poucas e claras, decisões judiciais aprioristicamente acatadas e regulamentos precisos e comunitariamente consensualizados.

Hoje, as leis são muitas e prolixas, os litigantes rebelam-se contra a justiça e os regulamentos colonizam a vida do mais anónimo dos cidadãos.

Noutros tempos, a polícia lidava com grupos sociais coesos e conhecia os mecanismos de identificação comunitária dentro de um determinado grupo (cultural, familiar, social ou religioso).

Hoje, desvaneceu-se o sentido de pertença e a heterogeneidade é a regra.

Vive-se numa sociedade em que o enfraquecimento dos laços tradicionais leva ao isolamento e à alienação e cria condições para uma «cultura de massa» que padroniza as ideias e os comportamentos, potencia o conformismo e cria mecanismos de manutenção e reforço da ordem através da difusão de estereótipos e de avaliações favoráveis.

A massificação determina também a perda de individualidade, compelindo as pessoas a objectivos muito concretos, a atingir pelo caminho mais curto, simples e rápido.

É compreensível que, nesta sociedade, se esvazie o culto da lei e da igualdade, e se caia na indignação fácil, por egoísmo ou por razões de puro mimetismo.

Mas esta sociedade é também complexa pela rapidez e amplitude com que poderosas tecnologias entraram na vida das pessoas.

Não são apenas os meios de evasão à lei ou à autoridade. É o *stress* social dos excluídos ou dos que, impregnados do mito do «acesso virtual a todo o bem», dirigem as suas frustrações contra os sinais visíveis de poder, de que as polícias são compreensivelmente o lugar mais próximo.

É, por outro lado, uma sociedade em que foi instilada a ideia de que há direito e justiça em abundância e que vê nas polícias o representante de uma ordem que é fácil e, por vezes, lucrativo contestar.

No espaço delicado em que as polícias têm de actuar, o sistema de crenças é outro dos factores que estão a modificar as condições de exercício da autoridade.

A questão de saber como tendem a organizar-se as crenças e as opiniões relativas à polícia ganhou um inusitado interesse.

Com efeito, pela sua proximidade e visibilidade, a actividade de polícia está exposta a reacções superficiais, emotivas e voláteis.

Tendo, por um lado, que fazer avaliações em cima do conflito e, por outro, de aplicar e executar normas ou decisões cuja fonte não lhe é próxima, a polícia arrisca-se a estar sempre perto de mais ou longe de mais dos impulsos que a determinam.

Entre o uso ou o abuso do poder, pode colocar-se apenas uma questão de opinião. Mas esta pode ter repercussões consideráveis na auto-estima e na auto-determinação funcional.

Do mesmo passo, a polícia actua num terreno em que a interacção entre os factos e a comunicação é provável.

Não vale a pena ignorar.

Como explica a sociologia, a mera presença da comunicação social pode provocar, em situações de tensão, uma deterioração do clima sócio-psicológico, interferindo no comportamento do público e das forças da ordem.

Depois, a globalização.

A questão prende-se, sobretudo, com a prevenção e a repressão da criminalidade.

A globalização corresponde a uma transformação ideológico-cultural, política e económica dos sistemas sociais e constitui, de certo modo, o traço característico da transição do moderno para o pós-moderno. Em relação a movimentos de internacionalização anteriores, define-se basicamente por supor uma interacção funcional de actividades económicas e culturais dispersas, de bens e serviços, gerados por um sistema de muitos centros «em que importa mais a velocidade para recorrer ao mundo que as posições geográficas a partir das quais se actua».

Não corresponde a um modelo concentrado nem sequer policêntrico mas difuso.

A globalização modificou as condições em que funcionavam os sistemas de segurança, particularmente em certos tipos de criminalidade.

O crime organizado deixou de respeitar fronteiras. Pense-se nas máfias (siciliana, americana ou russa), na yakusa japonesa, nos cartéis colombianos de Medellín e Cali ou nas tríades chinesas. Segundo alguns observadores, o negócio do crime, nas suas múltiplas formas (tráfico de pessoas, de droga, de armas ou de veículos, pornografia infantil e prostituição), passou de 95 bilhões de dólares em 1986 para 500 bilhões em 1996. Ultrapassa o valor combinado do comércio internacional relativo a petróleo, aço, produtos farmacêuticos, alimentos, fruta, trigo e açúcar.

A transnacionalidade do crime continua, no entanto, a contrastar com concepções de polícia dispersa e afastada dos centros de decisão política e judicial.

A segunda observação tem por objecto as missões da polícia.

Relativamente a este problema, é necessária uma reavaliação que tenha em conta as características de risco das sociedades modernas.

Até há bem pouco tempo, os países desenvolveram políticas criminais alicerçadas numa ideia estatística sobre taxas de criminalidade. Acontece que os factores de criminalidade se têm tornado cada vez mais difusos, enquanto as respostas não ganharam eficácia.

Agora, aposta-se, sobretudo, em recursos tecnológicos.

A utilização de tecnologias na prevenção e repressão da criminalidade é, porém, um caminho também ele eivado de riscos. A exasperação tecnológica conduzirá inexoravelmente a uma sociedade de vigilância total, com erosão dos direitos, liberdades e garantias.

Daí que redobre de importância a diferenciação funcional, traduzida na ideia de missão, vertida nas atribuições que referi: de soberania, de administração, de segurança e ordem pública e judiciárias.

Sobre as atribuições de soberania e de administração, as soluções parecem lineares.

Quanto às primeiras, é patente a sua conexão com os sistemas de defesa e com sectores específicos da administração (nomeadamente, alfandegária e fiscal), mantendo-se válidos muitos dos conhecimentos e experiências adquiridos. Haverá eventualmente que os actualizar face ao aparecimento de espaços comunitários e à frequência com que, em matéria de tratados e convenções, se estão a adoptar critérios de extra-territorialidade.

Também as atribuições de polícia administrativa não parecem justificar grandes interrogações. A solução estará em se assumir que a sua natureza dispensa meios privativos de coerção. A entrega destas funções a funcionários revestidos de poderes de autoridade mas integrados numa estrutura puramente administrativa aparenta ter razoabilidade e traduz uma desejável economia de meios. A experiência pode expandir-se para áreas tão diversificadas como são as do ordenamento urbano, de alguns domínios relativos a circulação rodoviária e dos regulamentos respeitantes a actividades comerciais e de mercados.

Já as questões de prevenção e de repressão da criminalidade suscitam considerações mais extensas.

Desde logo, a da prevenção da criminalidade.

Um pouco por todo o lado, sustenta-se actualmente que não há política criminal digna desse nome que não deva privilegiar a prevenção. É uma asserção fundada numa perspectiva social da criminalidade mas que poderia igualmente apoiar-se numa lógica económica: prevenir crimes custa muito menos que reprimi-los.

Não sendo exclusiva das polícias, a prevenção criminal é uma função em que elas exercem um decisivo papel.

Ponto é que se tenha consciência dos objectivos e do método. A prevenção é, por natureza, transdisciplinar; exige estruturas de comunicação entre os poderes, a administração e a sociedade civil; reclama uma atitude cultural; impõe abordagens rigorosas da realidade.

Como se sabe, foram os positivistas italianos do século XIX que, primeiramente, com base no pensamento determinista, defenderam a necessidade de medidas de defesa individual para enfrentar o recidivismo, e de medidas de defesa colectiva para reduzir a incidência dos factores sociais da delinquência.

Esta ideia foi, depois, retomada pelo movimento de defesa social nova. Na expressão de Gramática, «a defesa social é sempre preventiva, seja quando tende para a ressocialização do indivíduo, seja quando tende para a prevenção da colectividade».

Ao lado destas concepções, surgiram outras, em que a prevenção criminal é perspectivada «como instrumento utilizado pelo Estado para melhor dominar a criminalidade por via da eliminação ou limitação dos factores criminógenos e pela adequada gestão dos factores do ambiente físico e social que propiciam ocasiões favoráveis à perpetração de delitos». Nestas concepções, a prevenção aparece como instrumento de política criminal diferenciado de outros, típicos das ciências criminais, em que se poderia incluir a ajuda às vítimas, a reinserção social, a despenalização, o tratamento de delinquentes ou as medidas de substituição das penas.

A necessidade de uma noção ancorada, ao mesmo tempo, na teoria e no conhecimento experimental levou os autores a uma enunciação em que se destacam os seguintes elementos:

- a) natureza: não coercividade;
- b) objecto: carácter colectivo (dirigir-se a um conjunto de indivíduos);
- c) finalidade: acção sobre os factores da delinquência.

A generalidade das correntes continua a privilegiar o método indutivo, formulando e problematizando os conceitos a partir da análise das solicitações e da avaliação das respostas.

Em trabalhos realizados no âmbito do Conselho da Europa (*Projecto Demóstenes*), são referidas classificações que, umas vezes, correspondem a categorias tradicionais e, outras, a novas perspectivas da prevenção criminal.

Com recurso a estes trabalhos, é possível distinguir três eixos:

O primeiro diferencia a *prevenção da criminalidade geral* da *prevenção da criminalidade juvenil*. Esta distinção parte da ideia de que os jovens são portadores de uma personalidade em formação, sensível à aplicação de medidas de reeducação, enquanto os adultos apenas reagem a medidas de intimidação geral concretizadas na ameaça de uma pena.

O segundo eixo opõe *prevenção geral* a *prevenção especial*, visando, uma, os factores gerais de delinquência e, outra, os factores específicos.

No último eixo, situa-se a distinção tripartida entre *prevenção primária*, *prevenção secundária* e *prevenção terciária*. A primeira procura identificar, no ambiente físico e social, os elementos que propiciam a ocasião de cometer um delito; a segunda, tem por objecto a despistagem de delinquentes potenciais a quem poderão ser aplicadas medidas educativas, recreativas ou terapêuticas; a terceira tem por objecto situações de risco concreto bem definidas, nomeadamente a do recidivismo.

Poderá ainda incluir-se neste catálogo de classificações a distinção entre *prevenção activa* e *prevenção passiva*, conforme a natureza pró-activa ou reactiva das medidas. A primeira procura antecipar uma potencialidade criminal, organizando medidas que evitem a delinquência (por exemplo, o aproveitamento de tempos livres); a segunda elabora as respostas em conformidade com solicitações concretas.

O pensamento contemporâneo orienta-se por uma menor preocupação conceitual e, nesta medida, é mais dialogante com as correntes do realismo jurídico.

A distinção que, nele, parece mais relevante é a que opõe *prevenção social* a *prevenção situacional*.

A *prevenção social* compreende as medidas que têm por finalidade eliminar ou limitar os factores de criminalidade. Funda-se, em última instância, nas teorias etiológicas da delinquência e compreende acções em matéria de saúde, educação, habitação, emprego e ocupação de tempos livres. Há uma manifesta conexão entre esta prevenção e os tipos de resposta no domínio das políticas sociais, económicas e culturais. Ilustram-na hipóteses como as que, relativamente a jovens, apontam como causa da criminalidade as situações de desagregação familiar ou as taxas de desemprego e, quanto a adultos, o alcoolismo, o desemprego e a toxicomania.

São diversas as virtualidades localizadas em cada um destes domínios.

Nas políticas da família, têm sido postas em evidência, com o objectivo de reforçar a capacidade de protecção, vigilância, disciplina e guarda dos menores, as seguintes medidas: prevenir a gravidez de adolescentes, garantir aconselhamento às mães durante a gravidez e a primeira infância, contribuir para o aperfeiçoamento dos métodos de educação, assegurar a educação pré-escolar, oferecer apoio aos educadores em períodos de tensão, desenvolver estratégias para obviar aos maus tratos familiares e à existência de crianças em risco e impedir que os jovens se encontrem sem abrigo.

Nas políticas de educação, valoriza-se a necessidade de maximalizar as *performances* pedagógicas, de garantir a assiduidade ao ensino de crianças e jovens, de individualizar uma correcta disciplina escolar e de favorecer a organização e o «espírito de escola».

Na política de juventude, reconhece-se a importância da identificação das redes de «companhia» e dos modelos de comportamento que induzem ao desvio e à delinquência, da exploração das relações entre estes modelos e situações e necessidades individuais e colectivas, do encorajamento da auto-estima, do acesso a serviços e agências locais e da vigilância na rua.

Na política de emprego, refere-se a necessidade de desenvolver sistemas e programas formais e informais de emprego, de estudar, no seio do trabalho, os graus de satisfação e de resposta positiva, as oportunidades de promoção e acesso, as relações intra-laborais, a reconversão profissional e o aprofundamento do estatuto do trabalhador.

A *prevenção situacional* parte da verificação de que a delinquência se distribui de maneira desigual em relação ao tempo e ao espaço e privilegia acções que diminuam as ocasiões de delito, aumentem o risco de detecção e responsabilização dos seus agentes e eliminem ou enfraqueçam a «recompensa» pelo crime. O que, aqui, está em causa é agir sobre o ambiente, de forma sistemática e permanente, tendo em vista determinadas formas de criminalidade. Incluem-se entre as medidas aconselháveis o «endurecimento dos alvos» pela instalação de dispositivos de segurança, controlo dos acessos, afastamento de potenciais delinquentes (introduzindo restrições de circulação do tipo «permitido o acesso só a residentes») e utilização de procedimentos objectivos de eliminação do risco, v. g. o de interditar o porte de arma em certos locais ou espaços.

Mais recentemente, Mireille Delmas-Marty retomou uma fórmula anteriormente utilizada para distinguir entre *prevenção defensiva* e *prevenção emancipadora ou ofensiva*. O elemento diferenciador está, neste último caso, em que não se age com base no «receio de um problema específico», mas numa «confiança nas possibilidades espontâneas das populações».

Como se vê, as actuais noções de prevenção criminal obedecem menos a uma lógica de categorias e correspondem mais a exigências de classificação resultantes da observação e da experiência. A frequência com que se recorre a classificações mistas ou ao cruzamento de conceitos assinala que o importante é recortar elementos que possibilitem, no campo da experimentação, alargar as hipóteses e, no da teorização, encontrar fórmulas abertas e sugestivas.

Os trabalhos de campo e os estudos disponíveis atestam a vantagem desta metodologia. Justificam o relativismo que é necessário imprimir à avaliação das acções preventivas, a necessidade de rigor na selecção de sectores «alvo» e as exigências de interdisciplinaridade e comunicação entre o pensamento científico (especialmente, o normativo) e o pensamento empírico.

Particularmente no que se refere à *prevenção social*, não podem esquecer-se as características próprias da investigação no campo das ciências sociais, a variabilidade das bases de experimentação e, por consequência, o carácter tendencialmente relativo dos resultados. A formulação de um juízo de causa e efeito é geralmente inadequada, razão pela qual a criminologia utiliza a noção de *factor* preferentemente à de *causa* de delinquência.

As zonas de contiguidade entre prevenção e repressão da criminalidade acreditam as polícias como órgãos de primacial importância. Sem embargo, um corte metodológico entre a sua acção e a de outros intervenientes comprometeria toda a hipótese de sucesso.

Sendo assim, é indispensável a cooperação entre as polícias, a administração (especialmente, no campo da educação, da saúde e do emprego) e a sociedade civil.

A prevenção criminal está, de resto, a analisar-se como actividade em que devem envolver-se as próprias autoridades judiciárias.

Já na investigação criminal, as polícias actuam como órgãos auxiliares da administração da justiça ou, numa acepção processual, na dependência funcional das autoridades judiciárias.

Numa espécie de retorno, estas funções voltam a aproximar as polícias da administração da justiça, como acontecia na antiguidade.

E a verdade é que a investigação criminal adquire o seu mais relevante sentido como instrumento de realização da justiça. Dispondo de um enorme potencial de coerção, a investigação criminal deve fazer-se segundo um quadro exigente de poderes jurídicos, técnicas e saberes.

A generalidade das organizações internacionais e das associações científicas ligadas ao sistema criminal e aos direitos do homem vem chamando a atenção para o facto de a investigação criminal dever ser dirigida por uma magistratura ou, em qualquer caso, por um órgão de acusação. Esta circunstância confirma o plano axiológico em que estas questões se situam.

A posição das polícias na investigação criminal significa que, não dispondo de poderes jurídicos próprios, actuam segundo técnicas e saberes sindicáveis pela magistratura, ainda que revestidos da autoridade de facto própria das *leges artis*.

Finalmente, no que se refere ao estatuto das polícias, as respostas têm de coadunar-se com as funções reais e simbólicas por elas exercidas.

Fazer a mediação da lei e assegurar a disciplina social é simultaneamente uma tarefa de aplicação e de recriação do direito que só pode ter êxito se se deixar envolver por um *pathos* com o qual a comunidade se identifique e no qual confie.

O conceito de ordem desenvolvido pelas polícias é o mais facilmente visível e identificável pelo comum dos cidadãos.

Daqui, que elas cumpram, o tríplice objectivo de reforçar o sentido de respeito pela lei, defender a confiança na administração da justiça e difundir padrões de conduta cívica.

Reclama-se então uma polícia culturalmente formada, tecnicamente apetrechada e socialmente inserida.

Alego, como se compreende, em favor de um estatuto funcional e social condigno, sem o qual as polícias não ultrapassarão o controverso objectivo de reprodução da ordem.

Para isso, exige-se uma formação que vá além dos códigos de conduta e absorva princípios de estruturação social tão importantes como são os da igualdade e do direito à diferença.

O distanciamento dos poderes deve ter nas polícias a indispensável correcção.

No domínio da prevenção e da investigação criminal, por exemplo, é necessário confiar às polícias tarefas de proximidade susceptíveis de diversificar e seleccionar o recurso a meios formais. Refiro-me não só à chamada discricionariedade real como a funções de resolução de conflitos e de composição, em crimes em que a acção penal esteja na disponibilidade de particulares.

5 — A realidade portuguesa

À luz destes pressupostos, a realidade portuguesa oferece-nos um terreno próprio de observação.

Constituindo um modelo que, em larga medida, evoluiu autonomamente, a polícia portuguesa compreende corpos especializados em matérias que chamaríamos de nova criminalidade (Inspeção-Geral das Actividades Económicas e Direcção-Geral dos Impostos), um corpo de polícia científica (a Polícia Judiciária) e dois corpos de segurança e ordem pública (a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública).

Sendo basicamente coerentes, as soluções podem ser aperfeiçoadas, particularmente no domínio da prevenção criminal, em que se impõe uma melhor articulação com outras instâncias. A separação funcional entre polícias, outros departamentos do Estado e sociedade civil debilita a comunicação e remete para um inaceitável autismo os papeis a assumir por cada institui-ção.

Em matéria de investigação criminal, poderia clarificar-se a posição relativa dos vários órgãos de polícia. Devendo manter-se, no essencial, com a sua estrutura (corpo superior de polícia de investigação criminal), a Polícia Judiciária ganharia se as outras polícias pudessem assumir, pela formação e pelos meios, como estão a fazer pela vontade e pelo sentido de cooperação, as suas atribuições de órgãos de polícia criminal. Então, tornar-se-ia possível uma distribuição mais racional de competências, com melhores contornos para as valências de polícia científica (Polícia Judiciária) e de polícia de proximidade (Guarda Nacional Republicana e Polícia de Segurança Pública).

Esta diferenciação corresponde a um afinamento do conceito de missão e deve salvaguardar aspectos de coordenação e de globalização da informação.

6 — Uma polícia para o futuro

Que polícia para o futuro?

A polícia do futuro deve ser uma polícia fiel aos direitos do homem e empenhada na democracia. Para se alcançar este objectivo, não basta, porém, a proclamação de princípios.

É necessário refundar conceitos, organização e métodos.

A polícia do futuro não pode circunscrever-se a objectivos de manutenção e reforço da lei e da ordem. Deve integrar e dominar as características de risco e de comunicação em que se traduzem as sociedades modernas.

Utilizará criticamente as tecnologias, sabendo que todo o progresso é ambivalente e que a informação será totalitária se interferir ilegitimamente na liberdade e na auto-determinação individual.

Apostará na prevenção criminal e disponibilizar-se-á, pela criação de órgãos de consulta, para aconselhar os cidadãos a evitar e a dominar os riscos.

Prestará tributo à sociologia e à economia das organizações, cultivando a ideia de diferenciação funcional e purificando o sentido de missão.

Assegurará a função dialogal entre a lei, o Estado e a sociedade, assumindo-se como primeiro garante do direito à diferença, traduza-se ele em minorias, em representações sociais ou em condutas não proibidas por lei.

Assumir-se-á como instrumento de realização da justiça, consciencializando que tão importante como capturar o delincente é capturar a verdade dos factos.

É este o papel da polícia, num mundo em que paradoxalmente todas as venturas e calamidades parecem prováveis.

É um papel a que não falta ambição mas também realismo. Porque, como disse Morin, «não vamos eliminar a incerteza e a álea, vamos aprender a melhor trabalhar e jogar com elas. Nem «nos tornaremos subitamente sábios. Temos que aprender a negociar com a nossa loucura para que nos preserve das suas formas atrozes e massacrantes»¹³.

NOTAS PRELIMINARES

A convenção e o regulamento interno impõem aos actuais e antigos membros do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT) regras de confidencialidade bastante rígidas.

Todos os relatórios de visitas, os relatórios de reuniões e os documentos de trabalho do CPT são, em princípio, confidenciais. Os membros assumem a obrigação de manter secretos os factos e informações de que tomem conhecimento no cumprimento das suas funções.

A convenção prevê duas excepções:

- O relatório que o CPT comunica, após uma visita, à Parte envolvida, é tornado público a pedido dessa mesma Parte.

- Se uma Parte não coopera ou se recusa a melhorar a sua situação à luz das recomendações do Comité, este último pode fazer uma declaração pública a esse respeito.

Por outro lado, o relatório geral de actividades enviado, anualmente, ao Comité dos Ministros do Conselho da Europa, é comunicado à Assembleia Consultiva e é tornado público.

Os desenvolvimentos que se seguem podem, evidentemente, basear-se no texto da convenção, no seu relatório explicativo e no regulamento interno do CPT que são públicos. Sete relatórios anuais foram publicados até hoje e a maioria dos Estados partes solicitaram a publicação do relatório que lhes dizia respeito — por vezes com a respectiva resposta governamental. Em Dezembro de 1992 o CPT fez uma declaração pública relativa à Turquia. Uma segunda declaração pública relativamente ao mesmo país foi feita em Dezembro de 1996¹⁴.

As informações aqui fornecidas figuram num ou noutro desses documentos públicos e os outros dados sobre o trabalho do CPT, de que disponho necessariamente, deverão permanecer confidenciais.

A — Introdução: a génese da convenção

Depois da Segunda Guerra Mundial foram adoptados muitos instrumentos internacionais interditando expressamente a tortura e as penas ou tratamentos desumanos ou degradantes.

A maior parte desses instrumentos não criou mecanismos capazes de impor o respeito pelas obrigações que os mesmos continham e, nos casos em que esses mecanismos existiam, o controlo exercido era um controlo *a posteriori*.

Ao longo dos anos, várias pessoas interessadas nesta área dedicaram-se a imaginar estruturas que pudessem actuar preventivamente, explorar situações de risco que pudessem degenerar e combater as raízes do fenómeno da tortura e dos tratamentos desumanos ou degradantes. Concretamente, as origens da convenção remontam a uma proposta feita em 1976 por um banqueiro e filantropo suíço, Jean-Jacques Gautier. Fundador do comité suíço contra a tortura, Gautier sugeriu a elaboração de uma convenção que instaurasse um sistema de visitas a todos os locais de detenção por peritos independentes. A Comissão Internacional de Juristas e o Comité suíço contra a tortura elaboraram um texto, sob a forma de um projecto de protocolo, facultativo para aqueles que tivessem aderido à Convenção das Nações Unidas contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Esse projecto foi submetido, oficialmente, em 1980, à Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas, pela Costa Rica. Ainda que tenha sido sempre inscrito na ordem do dia deste órgão, aquele texto não passou de um projecto. Eis porque germinou a ideia de realizar o projecto de Gautier à escala europeia.

Tendo por base um relatório de um deputado francês, Noel Berrier, a Assembleia Consultiva do Conselho da Europa adoptou, em 1983, a Recomendação 971 relativa à protecção de pessoas privadas de liberdade contra a tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Perto de quatro anos de negociações ao nível intergovernamental no quadro do Conselho da Europa conseguiram, em 26 de Novembro de 1987, abertura para a assinatura da Convenção Europeia.

A convenção conheceu um sucesso excepcional. 15 Estados ratificaram-na em 1988 e 1989. Actualmente, 39 países estão vinculados pela convenção, ou sejam, todos os Estados membros do Conselho da Europa com excepção da Lituânia.

B — As principais características da Convenção e do CPT

1 — A Convenção não contém nenhuma disposição de fundo sobre a tortura ou sobre as penas ou tratamentos desumanos ou degradantes e, sobretudo, não contém nenhuma definição daquelas noções. O seu objecto é o de reforçar a protecção das pessoas privadas de liberdade contra a tortura e

contra as penas ou tratamentos desumanos ou degradantes através de um mecanismo não judiciário de carácter essencialmente preventivo, baseado em visitas a todos os locais que, de acordo com a jurisdição de cada uma das Partes contratantes, possa ser utilizado para albergar pessoas privadas de liberdade por uma autoridade pública (arts. 1.º e 2.º).

2 — A Convenção institui um Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas Desumanas ou Degradantes. O CPT é composto por um número de membros igual ao número das Partes. Eles «têm assento a título individual, são independentes e imparciais no exercício dos seus mandatos e estão disponíveis para cumprir as suas funções de forma efectiva» (art. 4.º).

Porque o membro é eleito em representação de um Estado e não deve assumir a sua nacionalidade, o CPT não pode integrar mais do que um nacional de cada Estado.

Os membros são eleitos pelo Comité dos Ministros do Conselho da Europa a partir de uma lista de nomes apresentada pelo Gabinete da Assembleia Consultiva; a delegação nacional a essa Assembleia tem um direito de apresentação.

Refira-se que os redactores da Convenção tiveram a sabedoria de limitar, no tempo, o mandato dos membros do CPT. Eles são eleitos por quatro anos e não podem ser reeleitos mais do que uma vez ¹⁵.

3 — Torna-se particularmente interessante descrever as características principais do CPT para marcar as diferenças entre os fundamentos e os objectivos deste e os dos outros dois organismos de controlo do Conselho da Europa no domínio dos Direitos do Homem: a Comissão Europeia e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Diferentemente da Comissão e do Tribunal, o CPT não é um órgão jurisdicional habilitado à resolução dos litígios jurídicos relativos a alegações sobre violações das obrigações resultantes de um tratado (isto é, decidir a partir de queixas *ex post facto*).

O CPT é acima de tudo e principalmente um mecanismo de prevenção de maus tratos ainda que possa, igualmente, em casos específicos, intervir depois dos factos terem ocorrido.

No exercício das suas funções, o CPT pode utilizar não só as normas jurídicas da Convenção Europeia dos Direitos do Homem como também as contidas noutros instrumentos legais pertinentes referentes aos direitos do homem (bem como a interpretação que desses textos seja efectuada pelos organismos de direitos do homem respectivamente competentes). Todavia, o comité não está vinculado pela jurisprudência dos órgãos judiciários ou quase-judiciários que actuam no mesmo domínio. Pode, porém, fazer uso daquela jurisprudência, como ponto de partida ou como referência para a avaliação do tratamento de pessoas privadas de liberdade nos diferentes países.

4 — A noção de cooperação entre o CPT e as autoridades nacionais competentes (art. 3.º) está na base da actividade do Comité.

A tarefa do Comité não é a de criticar publicamente os Estados mas antes a de os auxiliar na procura de vias e meios para o reforço do «cordão sanitário» que separa um tratamento ou comportamento aceitáveis de um tratamento ou comportamento inaceitáveis. Para completar a sua tarefa, O CPT é guiado pelos três princípios seguintes:

- i) A interdição de infligir maus tratos às pessoas privadas de liberdade reveste um carácter absoluto;
- ii) Os fundamentos sobre os quais assenta todo o comportamento civilizado fazem sentir a repulsa por maus tratos, mesmo que estes revistam formas mais moderadas;
- iii) Os maus tratos não prejudicam somente a vítima mas também se revelam degradantes para todos os responsáveis que os infligem ou permitem.

5 — O CPT examina, também, a situação factual prevalecente nos Estados que visita, nomeadamente:

- i) Examina as condições gerais existentes no seio dos estabelecimentos visitados;
- ii) Observa o comportamento dos responsáveis pela aplicação das leis e de outro pessoal no que se refere às pessoas que foram privadas de liberdade;
- iii) Contacta com as pessoas privadas de liberdade afim de ouvir a respectiva opinião sobre os aspectos referidos em i) e ii) e para anotar quaisquer queixas específicas que estas possam formular.

De seguida, o CPT envia um relatório ao Estado interessado no qual emite a sua apreciação sobre todas as informações recolhidas e faz as observações julgadas pertinentes. Se necessário, o CPT recomenda as medidas susceptíveis de prevenir um eventual tratamento contrário àquele que se considera razoável, de acordo com as normas aceitáveis para o tratamento das pessoas privadas de liberdade.

6 — A Comissão e o Tribunal, tendo em conta a natureza das respectivas funções, são compostos por juristas, especialistas, a maioria em Direitos do Homem.

O CPT é composto não somente por juristas com especializações diversas, como também por médicos de clínica geral, psiquiatras, peritos em matéria penitenciária, criminologistas, etc.

Aparte da sua composição, o CPT e a Comissão e o Tribunal diferem, principalmente, nos seguintes pontos:

- i) A Comissão e o Tribunal têm como principal objectivo o de determinar se houve uma violação da Convenção europeia dos Direitos do Homem. Ao contrário, a tarefa do CPT é a de prevenir os maus tratos, psíquicos ou mentais, relativamente às pessoas privadas de liberdade. A sua atenção está mais virada para o futuro do que para o passado;
- ii) A Comissão e o Tribunal têm de aplicar e de interpretar as disposições de fundo de um tratado. O CPT não está vinculado por essas disposições de fundo, se bem que possa inspirar-se num determinado número de tratados e noutros instrumentos legais internacionais, como na jurisprudência com eles relacionada;
- iii) A Comissão e o Tribunal só intervêm depois de interpelados por via de requerimento emanado dos particulares ou dos Estados. O CPT actua officiosamente por meio de visitas periódicas ou de visitas *ad hoc*;
- iv) As actividades da Comissão e do Tribunal conduzem a uma constatação juridicamente relevante da existência de uma violação ou ausência de violação, por um Estado, das suas obrigações decorrentes de um tratado. As constatações do CPT, nesta parte, conduzem a um relatório que contém, quando necessário, recomendações ao Estado interessado, enunciando as medidas indispensáveis para corrigir as condições ou um comportamento inaceitáveis. Na eventualidade de um Estado negligenciar o cumprimento das recomendações do CPT, este pode fazer uma declaração pública.

C — A importância particular dada à prevenção

1 — O CPT é uma criação original pelos seus poderes, pela sua composição e, sobretudo, pelo objecto essencial da sua acção: a prevenção da tortura e dos tratamentos desumanos ou degradantes.

O exame do tratamento das pessoas privadas de liberdade que lhe foi confiado está obrigatoriamente orientado para a prevenção de eventuais actos ou práticas de tortura ou de penas ou tratamentos desumanos ou degradantes. Noutras palavras: as investigações do Comité não têm por objecto, como seria o caso de um processo judicial ou quase-judicial, estabelecer minuciosamente e escrupulosamente se abusos graves foram ou não efectivamente praticados. O CPT tem um mandato bem mais vasto: compete-lhe estabelecer se, nos locais onde as pessoas são

privadas de liberdade por uma autoridade pública, existem condições ou circunstâncias, gerais ou particulares, susceptíveis de se degradarem ao ponto de conduzirem a actos de tortura ou a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes, ou que serão em todo o caso propícios à perpetração de tais actos ou práticas inadmissíveis.

2 — Assim definido, o mandato do CPT não exclui, evidentemente, uma função de inquérito ou de vigilância relativamente a factos ocorridos recentemente, nomeadamente nos casos das visitas *ad hoc* em que a visita seja motivada por alegações graves e persistentes de abusos cometidos num determinado país. Nesses casos, uma das tarefas do CPT consiste, evidentemente, em verificar no local se aquelas alegações foram ou não fundadas. Mesmo assim, nessa hipótese, a obrigação principal do CPT é mais vasta do que a de se limitar a fazer um relatório sobre os abusos verificados: impõe-se-lhe, antes de mais, examinar as condições gerais que rodearam os abusos constatados e, se for preciso, propor os meios que permitam fazê-los cessar imediatamente e os que impeçam que tais abusos se possam repetir no futuro.

3 — Pelo facto de a prevenção ser a pedra angular do sistema de visitas instituído pela Convenção, o CPT retirou quatro consequências importantes.

O CPT deve examinar sempre as condições gerais de detenção no país visitado. Deve verificar não só se os abusos são cometidos efectivamente como também estar atento aos «indicadores» ou «sinais de aviso» sobre eventuais abusos futuros. Por exemplo, compete-lhe examinar — e examina efectivamente — de perto as condições materiais de detenção (o espaço de que dispõem os detidos, a claridade e a ventilação, as instalações sanitárias, a refeição e a acomodação, os cuidados médicos assegurados pelas autoridades, etc.) bem como as condições sociais (as relações com os outros detidos e com o pessoal encarregue da aplicação das leis, as ligações com a família, com os assistentes sociais, com o mundo exterior em geral, etc.). O CPT dispensa também uma atenção particular à existência e ao alcance de certas garantias fundamentais contra os maus tratos, por exemplo: notificação da guarda à vista; acesso a um advogado; acesso a um médico; possibilidade de apresentar queixa por maus tratos ou das condições relativas à detenção.

Muitas vezes mostram-se impossíveis de ser compreendidas e apreciadas as condições segundo as quais as pessoas são privadas de liberdade num dado país se não se tiverem em conta essas condições no seu contexto geral (histórico, social e económico). É preciso, na verdade, que a dignidade do homem seja efectivamente respeitada em todos os Estados que são partes na Convenção. Todavia, cada um desses Estados conhece um contexto diferente o que explica, talvez, a razão pela qual não reagem todos da mesma maneira às questões relacionadas com os direitos do homem. Daí resulta que, para desempenhar a sua tarefa de prevenção dos abusos, o CPT tenha frequentemente que ocupar-se das causas profundas das condições gerais ou particulares, propícias aos maus tratos.

Em determinados casos o CPT poderá — depois de ter examinado as condições de detenção neste ou naquele país — considerar inoportuno limitar-se a sugerir a adopção de medidas imediatas ou a curto prazo, como, por exemplo, as disposições de ordem administrativa tendentes a modificações legislativas. Poderá julgar indispensável recomendar a adopção de medidas de longo prazo, pelo menos em todas as situações em que se revelem, num dado país, condições inadmissíveis, geradas por factores profundamente enraizados, o que torna impossível atenuar a situação pelo recurso à mera acção judiciária ou legislativa ou pelo recurso a outras técnicas jurídicas. Nesses casos, as acções coordenadas no domínio da educação e de estratégias similares de longo prazo poderão afigurar-se essenciais.

Finalmente, para desempenhar com eficácia a sua função de prevenção, o CPT deverá tender para um grau de protecção mais elevado que o utilizado pela Comissão Europeia e pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem quando se pronunciam sobre assuntos relacionados com os maus tratos infligidos às pessoas privadas de liberdade e às suas condições de detenção.

D — Os poderes do CPT e as visitas

1 — O Comité Europeu tem o direito de visitar, com o objectivo de reforçar, no caso concreto, a protecção das pessoas privadas de liberdade contra a tortura e os maus tratos, todos os locais onde uma pessoa esteja privada da sua liberdade por decisão de uma autoridade pública.

As Partes contratantes devem, pois, dar-lhe livre acesso, não só às respectivas prisões, mas também aos estabelecimentos para jovens delinquentes, às esquadras de polícia e outras estruturas de tipo semelhante. A privação civil da liberdade está abrangida pela convenção. O comité tem, pois, acesso aos hospitais psiquiátricos, aos estabelecimentos destinados a doenças crónicas ou contagiosas ou aos alcoólicos com a única condição de, por efeito da lei nacional, as pessoas que aí se encontrem estejam privadas da sua liberdade de deslocação por uma autoridade pública.

A detenção administrativa de estrangeiros, assim como todas as formas de detenção militar estão, evidentemente, também abrangidas.

2 — O Comité exerce as suas atribuições organizando as visitas nos diferentes Estados membros. Cada Parte está obrigada, nos termos do disposto no art. 8.º, a viabilizar ao CPT as seguintes facilidades:

- O acesso ao seu território e o direito de aí se deslocar sem restrições;
- Todas as informações sobre os locais onde se encontrem pessoas privadas de liberdade;
- A possibilidade de se dirigir, por iniciativa própria, a todos os locais onde se encontrem pessoas privadas de liberdade, incluindo o direito de se deslocar sem entraves no interior desses locais;
- Todas as outras informações de que a Parte disponha e que se mostrem necessárias ao Comité para o desempenho da sua tarefa.

O CPT pode dialogar em privacidade com as pessoas privadas de liberdade e pode contactar livremente com todas as pessoas que possam fornecer-lhe informações úteis.

3 — A Convenção prevê que cada Parte deverá receber periodicamente uma visita do CPT e que o Comité organizará qualquer outra visita que pareça exigível em face das circunstâncias (art. 7.º).

No regulamento interno, o CPT distingue as visitas periódicas, as visitas *ad hoc* e as visitas de sequência ou acompanhamento.

As visitas *ad hoc* são as que são motivadas por alegações sérias e credíveis de que abusos graves estarão a ser cometidos num país membro.

As visitas de sequência ou acompanhamento são as visitas que o CPT decide efectuar em todos os locais já visitados no quadro de uma visita periódica ou *ad hoc*.

As visitas periódicas são aquelas a que o CPT dedica a sua actividade principal: a prevenção da tortura e dos maus tratos.

O ritmo das visitas está em crescendo. O aumento do número de visitas anuais tornou-se necessário pelo número cada vez maior de Partes na Convenção, mas não deixou de colocar problemas de nível orçamental, dos recursos humanos do secretariado e da disponibilidade dos membros do Comité.

4 — As visitas são efectuadas por delegações compostas, segundo a duração da visita e do número de locais a visitar, por três a cinco membros do Comité. O CPT pode fazer-se assistir por peritos e intérpretes e é sempre acompanhado pelo seu secretariado. Regra geral, as delegações visitantes são assistidas por dois peritos, dois membros do secretariado e de um número conveniente de intérpretes que varia consoante as capacidades linguísticas dos membros da delegação.

A este respeito, convém notar que o regulamento interno interdita o membro do CPT eleito pelo Estado onde vai decorrer a visita (membro «nacional») de integrar a delegação encarregada dessa visita.

5 — A notificação da visita ao governo da Parte implicada é obrigatória. O CPT decidiu que a notificação de uma visita periódica, que, depois da Convenção, poderia fazer-se num só acto, deverá ser, ao contrário, concebida como um processo com três fases.

Numa fase inicial, no final de um dado ano, o CPT fornece a cada uma das Partes que figuram no programa provisório das visitas periódicas para o ano seguinte uma indicação prévia de que pretende organizar uma visita periódica. Pouco tempo depois, o Comité publica um comunicado de imprensa sucinto indicando os nomes dos países para os quais previu efectuar uma visita periódica.

Numa segunda fase, o Comité notifica oficialmente aos Estados interessados a sua intenção de efectuar a visita (esta notificação é-lhes geralmente endereçada cerca de duas semanas antes da visita). A notificação oficial indica a data do começo da visita, a duração provável desta e os nomes dos membros do comité que compõem a delegação que a efectuará, assim como os dos eventuais peritos e intérpretes. Contém, por outro lado, uma solicitação para a organização de reuniões com estes ou aqueles ministros e/ou altos funcionários.

Numa terceira fase, o CPT avisa os Estados interessados, alguns dias antes do início efectivo da visita, dos locais que pretende visitar. Também se informa sempre que, no decurso da visita, a delegação do CPT poderá decidir visitar outros locais (cf. art. 8.º, § 1, da Convenção e o § 58 do Relatório Explicativo).

Este processo oferece várias vantagens de ordem prática, das quais se destaca, talvez, a mais importante que é, graças à primeira fase, a das organizações e particulares interessados poderem conhecer antecipadamente em que países o CPT pretende efectuar visitas periódicas ao longo de um dado ano, permitindo-lhes ao mesmo tempo a possibilidade de concentrarem os respectivos esforços tendo em vista o fornecimento, em tempo útil, das informações julgadas pertinentes e actualizadas. Um elemento surpresa considerável é, todavia, preservado, pois nunca se precisa em que momento do ano a visita será efectuada.

Além do mais, no que respeita à segunda fase, a notificação da data do início da visita, duas semanas antes dela ocorrer, facilita grandemente, entre outras, a calendarização das reuniões com os ministros, com os funcionários e com as organizações implicadas.

Importa salientar que este processo em três fases só é válido para as visitas periódicas. Estabelecido a título experimental, é susceptível de modificações.

6 — Cenário de uma visita tipo.

A visita num país inicia-se, normalmente, por um encontro da delegação com as autoridades nacionais (ministros e/ou altos funcionários dos ministérios competentes, por exemplo: Negócios Estrangeiros, Justiça, Administração Interna e Saúde). A delegação reúne-se, igualmente, com representantes das organizações não governamentais nacionais, especializadas nos domínios que interessam ao CPT.

No fim dos primeiros contactos com as autoridades nacionais e com as organizações não governamentais, por vezes paralelamente a estes, a delegação procede à visita dos locais de detenção, dividindo-se muitas vezes em sub-grupos com aquele fim. Nalguns casos, os sub-grupos operam em diferentes partes do país interessado. Mas sempre que possível ficam na mesma região, facilitando assim a organização geral das actividades da delegação.

A delegação (ou o sub-grupo) demora um dia e meio a dois dias num estabelecimento de média a grande dimensão (+ de 400 detidos). A visita a locais como as Esquadras de polícia ou aos centros de detenção de estrangeiros exige, evidentemente, muito menos tempo; a visita aos primeiros realiza-se, por vezes, de noite.

Salienta-se, neste contexto, que a visita a uma prisão permite ao CPT não só examinar como as pessoas que aí estão detidas são tratadas como também obter informações sobre a maneira como as mesmas foram tratadas antes de chegarem a essa prisão.

No fim da visita, o Chefe da delegação, acompanhado, se possível, pela mesma, reúne-se novamente com as autoridades nacionais com as quais teve os primeiros contactos no início da visita. A experiência demonstrou que estes contactos finais têm sido tão apreciados por uma parte como pela outra. Oferecem a possibilidade de formular observações sobre as circunstâncias que rodearam a visita assim como sobre a maneira como esta decorreu, e dar a conhecer as primeiras impressões sobre os locais de detenção visitados.

A duração das visitas varia entre alguns dias e duas semanas.

7 — O seguimento das visitas.

A Convenção impõe ao CPT o dever de elaborar um relatório depois de cada visita. O relatório contém os factos constatados na ocasião da visita e as recomendações que o CPT julgue necessárias. O comité pode consultar a Parte sugerindo melhoramentos na protecção das pessoas privadas de liberdade.

Já expus nas considerações iniciais as regras de confidencialidade que a Convenção impõe neste aspecto.

O relatório é enviado ao governo interessado nos seis a oito meses seguintes à visita. Para proceder às necessárias consultas e institucionalizar a cooperação desejada pela Convenção, o CPT solicita, no relatório, que o governo do país visitado elabore, pelo seu lado, um relatório, num prazo determinado, sobre as medidas que adoptará para dar cumprimento às recomendações formuladas. O Estado interessado é convidado a dar conta não só das medidas legislativas e administrativas que tomará, no caso concreto, mas também da aplicação efectiva, de facto, das recomendações do Comité.

Até este momento, a prática do CPT consistiu em convidar os Estados interessados em elaborar um relatório intermédio (geralmente, num prazo de seis meses a contar da data da recepção do relatório do CPT), fazendo seguir este de um relatório final (geralmente num prazo de doze meses a contar da data da recepção do relatório do CPT).

Importa aqui sublinhar que o CPT está ansioso por estabelecer um diálogo contínuo com as autoridades de cada uma das Partes. Nesse sentido, a transmissão do relatório deverá ser entendida como o início de um processo e não como o seu fim.

8 — A declaração pública.

A única «arma» de que o CPT dispõe relativamente a um Estado que recuse levar em linha de conta as suas observações é a declaração pública que, poderá ser, nalgumas situações, uma sanção tremenda.

«Se a Parte não coopera ou se recusa a introduzir melhorias na situação à luz das recomendações do Comité, este pode decidir, por maioria de dois terços dos seus membros, e depois da Parte ter tido a possibilidade de se explicar, fazer uma declaração pública sobre este assunto» (art. 10.º .2).

Já expliquei anteriormente que o Comité aplicou, em Dezembro de 1992, o art. 10.º .2, à Turquia. O texto integral da declaração pública consta do anexo 4 do 3.º relatório geral de actividades (ref.^a CPT/Inf (93) 12). Uma segunda declaração pública foi efectuada em Dezembro de 1996.

C — As recomendações do CPT relativas à detenção pela polícia e as prisões

Nos seus relatórios gerais de actividades (e em particular nos segundo e terceiro), o comité abordou determinadas questões fundamentais, tomadas em conta aquando das visitas, com a preocupação de «indicar clara e antecipadamente, às autoridades nacionais, quais os seus pontos de vista sobre os diferentes domínios, emergentes do seu mandato, assim como, mais genericamente, suscitar a discussão das questões referentes ao tratamento das pessoas privadas de liberdade _» (§ 4 do

2.º relatório geral de actividades).

Assim, a Parte III do seu segundo relatório geral foi consagrada à detenção pela polícia e ao encarceramento:

Em matéria de **detenção pela polícia**, o Comité dedicou particular atenção a três direitos fundamentais para as pessoas detidas que deveriam ter sido observados desde o início da privação da liberdade (isto é, desde o momento a partir do qual uma pessoa fica privada pela polícia da sua liberdade de deslocação). Os três direitos em questão são:

- O direito de poder informar um terceiro de sua escolha da sua detenção (membro da família, amigo, consulado);
- O direito de acesso a um advogado;
- O direito de solicitar um exame por um médico da sua escolha, mesmo após a intervenção de qualquer médico chamado pela polícia.

O acesso a um advogado pelas pessoas detidas pela polícia deverá compreender o direito de contactar com este e de ter a sua visita (em ambos os casos, em condições que garantam a confidencialidade das conversas), bem como, em princípio, o direito para a pessoa interessada de beneficiar da presença do advogado durante os interrogatórios.

No que respeita ao exame médico das pessoas detidas na polícia, todos esses exames deverão ser efectuados longe dos ouvidos e, de preferência, longe da vista dos agentes policiais. Mais ainda, os resultados de cada exame, bem como as pertinentes declarações feitas pelos detidos e as conclusões do médico, deverão estar formalmente consignadas pelo médico e colocadas à disposição do seu advogado.

O comité foi ulteriormente levado a precisar que também é fundamental que uma pessoa seja informada, numa língua que compreenda, desde o início da sua detenção, da integridade dos seus direitos.

No que respeita aos interrogatórios efectuados pela polícia, o comité considera que devem existir regras ou directivas claras expondo a maneira como esses interrogatórios devem ser conduzidos. A este respeito, o comité acentuou a importância, por um lado, da necessidade de formação inicial e contínua dos agentes policiais, em particular sobre o modo de se comportarem e de conversarem com as pessoas privadas de liberdade e, por outro lado, na formação em modernas técnicas de investigação.

O CPT considera que as garantias fundamentais concedidas às pessoas detidas pela polícia serão reforçadas (e o trabalho dos agentes policiais facilitado sem qualquer dúvida) pela manutenção dum registo de detenção único e completo, para cada uma daquelas pessoas. Nesse registo deverão estar consignados todos os aspectos da detenção de uma pessoa e todas as medidas tomadas a seu respeito (momento da privação da liberdade e motivo(s) dessa medida, momento em que foi informada dos seus direitos, marcas de ferimentos, sinais ou distúrbios mentais, etc., momento em que os familiares/consulado e o advogado foram contactados e o momento em que estes visitaram o detido, momento da refeição, período(s) de interrogatório, momento da transferência ou da libertação, etc.). Por questões diferentes (por exemplo, para efeitos pessoais do interessado, o facto, para o detido, de ter sido informado dos seus direitos e de os fazer valer, ou de renunciar a fazê-los valer), a assinatura do interessado deverá constar e, se necessário, a ausência dessa assinatura explicada. Finalmente, o advogado do detido deverá ter acesso a esse registo de detenção.

De entre as diferentes garantias que considera fundamentais e das quais só algumas foram expostas, o comité considerou que seria essencial para as pessoas privadas de liberdade terem acesso a um mecanismo independente para o exame das queixas formuladas a respeito do tratamento sofrido durante a detenção na polícia.

Em princípio, a detenção pela polícia tem uma duração relativamente curta. Consequentemente, não se poderá esperar encontrar nas esquadras de polícia condições de detenção de um nível equivalente ao dos estabelecimentos onde as pessoas possam ser detidas por períodos mais longos.

Todavia, para o comité, não serão precisas mais do que algumas condições materiais elementares, que deverão ser respeitadas, a saber:

- As celas nas polícias deverão ter uma área razoável. O comité indicou, como área desejável para uma cela individual, cerca de 7 m²;
- As celas das polícias deverão beneficiar de claridade e de uma ventilação adequadas e estar equipadas de modo a permitir o repouso dos detidos (maciço ou banco fixo). As pessoas compelidas a passar a noite em detenção deverão dispor de um colchão e de coberturas próprias;
- As pessoas detidas deverão poder satisfazer as suas necessidades naturais no momento desejado e em condições de decência e asseio. Deverão ser oferecidas possibilidades adequadas que lhes permitam vestir-se;
- Finalmente, as pessoas detidas deverão receber o que comer a horas normais, incluindo uma refeição completa por dia.

Permitam-me concluir com uma recomendação que eu considero como particularmente importante e que visa o comportamento que deveriam adoptar todos os oficiais. Cito o parágrafo 28 do relatório ao Governo do vosso país relativo à visita efectuada em maio de 1995:

«O CPT recomenda que os oficiais superiores das forças de segurança indiquem aos seus subordinados, sem ambiguidade, que os maus tratos das pessoas detidas são inaceitáveis e serão severamente sancionados. Nesse contexto, convirá chamar a particular atenção dos agentes policiais para as novas disposições do Código Penal referentes a infracções como a tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos, e à não promoção, pelo superior hierárquico, de um comportamento desse tipo num prazo de três dias a partir do momento em que o mesmo teve conhecimento do facto.»

«É tempo de dispersar as nuvens, quebrar o gelo, afastar as ilusões e os receios, dissipar os mal-entendidos, eliminar as suspeições. O nevoeiro deve levantar-se para que o Sol brilhe.»

Livro das Mutações

TODO O POLÍCIA É UM CIDADÃO;
TODO O CIDADÃO É UMA PESSOA.

1 — Conhecer a Polícia para melhor a compreender

Numa época de acelerada mutação civilizacional, caracterizada pela alteração estrutural das economias, pelo receio do apocalipse financeiro, pela emergência de novas tecnologias e pelos constantes fluxos migratórios, assume particular importância e significado uma reflexão sobre a problemática do relacionamento dos cidadãos com a Polícia.

Paradoxalmente a Polícia é ainda hoje uma instituição desconhecida da generalidade dos cidadãos. Na realidade é um paradoxo que, tendo a Polícia, por imposição constitucional, defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, estes tenham permanecido numa negligente atitude de indiferença perante a natureza, conteúdo, forma e condições da actividade policial.

Tal distanciamento é gerador de incompreensões, suspeições e preconceitos que afectam inexoravelmente o relacionamento entre a polícia e o cidadão. Este, quando vítima, tende a exigir do funcionário policial qualidades divinas de omnipresença, omnisciência e onnipotência, mas quando

na situação de infractor solicita a indulgência máxima contra a própria lei e mostra-se, tantas vezes, um julgador parcial e impiedoso perante qualquer falta daquele.

2 — O trabalho policial

Ora o trabalho policial é um trabalho onde o risco de irregularidades é elevado, quer porque se opera no âmbito de um ordenamento jurídico hipertrofiado, com normas pouco claras, ambíguas e instáveis, quer porque as ocorrências comportam um acentuado grau de dinamismo e incerteza. Se comparássemos a vida em sociedade a um vulcão em actividade, poderíamos dizer que a Polícia trabalha com a lava ainda incandescente, ao passo que os restantes operadores sociais (Juízes, Ministério Público, Inspeções) agem sobre a lava arrefecida ou em vias de arrefecimento. Os funcionários policiais actuam na linha da frente, submetidos às maiores pressões psicológicas, aos maiores riscos, lá onde se estabelecem as fronteiras do medo, da dor ou da exclusão social, lá onde qualquer erro pode ser fatal, lá onde a linha que separa o herói do vilão depende tantas vezes da sorte.

Daí que o cidadão ao avaliar o comportamento policial deve preocupar-se em emitir um juízo isento e sem preconceitos.

Todos sabemos que se o grau de compreensão dos cidadãos diminui, baixa inevitavelmente o nível de risco aceitável, surgindo mecanismos de autodefesa (com o recurso sistemático ao caso precedente e o apego à rotina, ao costume, à cobertura hierárquica) ou atitudes de passividade, com efeitos gravosos sobre a ordem e tranquilidade pública.

O trabalho policial não pode ser visto como uma mera obrigação de resultados. A obsessão pelo resultado imediato e a todo o custo pode conduzir à arbitrariedade. Ora o aumento da eficácia policial não pode em caso algum fazer-se à custa do sacrifício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Assim é necessário conciliar a operacionalidade da Polícia com a preocupação de não fazer perigar os direitos dos cidadãos.

Temos para nós que a implementação dos conselhos municipais de segurança criados pela Lei n.º 33/98, de 18 de Julho vai certamente reforçar a eficácia policial num contexto de ampla cooperação com os cidadãos.

3 — Segurança e liberdade

O cidadão mantém uma relação ilusória com a segurança, tendo dela uma visão paradisíaca. Por isso é necessário promover uma cultura da segurança, que evidencie que esta é inerente à própria vida em sociedade (onde estivermos aí está o risco), sendo por isso mesmo um assunto que diz respeito a todos os cidadãos e não apenas à Polícia.

É certo que o cidadão deve procurar na Polícia compreensão, auxílio, tranquilidade, mas não deve transferir para esta a responsabilidade pela solução daqueles problemas que dizem respeito à vida privada de cada um.

O funcionário policial não é um exorcista de todos os males, nem pode expiar todas as desgraças, mas deve estar preparado e ter disponibilidade de tempo para ouvir o cidadão que se queixa: a esquadra pode e deve ser um posto de abrigo no mar agitado da sociedade.

O cidadão mantém igualmente uma relação ambígua e ambivalente com a ordem e a liberdade. Oscila entre as exigências de maior eficácia policial e de obtenção de resultados e a exaltação dos seus direitos e garantias. Mas quando o conflito entre ambas se agudiza, opta, em geral pela Ordem, tolera a injustiça, parecendo esquecer que esta é a mãe de todas as desordens. É que, quanto maior é o sentimento de insegurança maior é o desejo de ser protegido.

4 — Da necessidade de uma cultura de respeito pela autoridade policial

Entendemos, por isso, que é imprescindível a promoção de uma cultura de respeito pela autoridade policial.

O funcionário policial mais do que a encarnação da própria lei deve ser visto como a expressão do direito e da justiça, pelo que o cidadão, como já sublinhava Tocqueville, quando obedece a uma ordem policial, não obedece ao homem, mas sim à justiça e à lei. O funcionário policial não só é o símbolo da vitalidade do ordenamento jurídico, mas também o garante de que o mesmo funciona harmoniosamente, no respeito pela dignidade do homem, sendo certo que, numa sociedade livre o respeito pela dignidade do homem pressupõe sempre o auto-reconhecimento da dignidade da autoridade.

Será vã a mera fixação legal de penalidades se não houver uma aplicação efectiva das mesmas. Thomas Hobbes sublinhava que *«o medo pelo qual se dissuade os homens de fazer o mal, não vem do facto de haver penalidades fixadas, mas do facto de elas serem efectivamente aplicadas»* (Do Cidadão).

Já na Antiguidade Aristóteles alertava para as implicações sociais da inexecução das decisões judiciais, afirmando que *«De nada serviria ir a juízo e obter sentenças se não houver depois alguém que as faça cumprir. Fazei desaparecer a execução e é impossível que a sociedade subsista.»*

A desobediência à autoridade é muitas vezes acompanhada por um profundo menosprezo pelo direito e logo das condições que permitem a liberdade, num culto exacerbado ao egoísmo mais pernicioso, criando climas de desresponsabilização e sentimentos de impunidade, que sempre estiveram na base de desvios no uso da força.

5 — A credibilidade da Polícia

Por isso, a relação da Polícia com os cidadãos é determinante para a harmonia social. A deferência e o respeito mútuo que estão associados á boa convivencialidade, devem, por maioria de razão pontificar no relacionamento entre o cidadão e a polícia.

A imagem que a Polícia transmite de si mesma é crucial para o respeito do ordenamento jurídico. Mas o cumprimento da lei por parte da Polícia não pode traduzir-se em actos de humilhação de qualquer cidadão.

Numa sociedade livre o poder da polícia não pode ser visto como um fim em si mesmo, mas sim como um instrumento legal de salvaguarda do pleno exercício da cidadania. Assim é fundamental que o funcionário policial, para além do conhecimento da lei e do meio social em que actua, seja portador de múltiplas virtudes, das quais destacaria o bom senso, a paciência, a apurada intuição e a resistência à frustração.

Nas sua relações com a Comunidade os funcionários policiais devem observar todos os princípios éticos da Administração Pública, prestando particular atenção aos seguintes princípios:

- **Princípio da legalidade**, actuando sempre em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito;
- **Princípio da justiça e da imparcialidade**, tratando de forma justa e imparcial todos os cidadãos;
- **Princípio da igualdade**, não beneficiando, nem prejudicando qualquer cidadão;
- **Princípio da integridade**, regendo-se sempre por critérios de honestidade pessoal e integridade de carácter, respeitando a honra e dignidade das pessoas, particularmente daquelas que estão sob sua custódia, tratando-as com correcção e deferência. O dever de probidade impõe-lhe ainda que se abstenha de qualquer acto que possa por em causa a sua liberdade de acção, a independência do seu juízo e a credibilidade da Polícia;

- **Princípio da proporcionalidade**, exigindo apenas dos cidadãos o indispensável à realização da sua acção, utilizando com oportunidade os meios adequados e na estrita medida do necessário.

A credibilidade da Polícia assenta, assim, na competência dos seus membros, na transparência da sua actuação e na confiança que os mesmos inspiram nos cidadãos.

A competência pode ser assegurada por um correcto recrutamento e uma adequada formação inicial e permanente.

A transparência passará não só pela imparcialidade e integridade dos seus membros como também pela assumpção e correcção de todos os erros.

Todo o erro policial deve ser prontamente assumido, corrigido e sancionado porquanto:

- Gera em quem o pratica uma habitação e ausência de auto- -controlo, tornando-o cada vez mais insensível e reforçando-lhe o sentimento de impunidade;
- Transmite aos restantes colegas de trabalho uma mensagem perversa de «normalidade», incompatível com as normas legais e que provoca cumplicidades tantas vezes compulsivas;
- Abala a confiança do cidadão na sua Polícia, sendo causa de descrédito, afectando a imagem e prestígio da instituição policial;
- Provoca em quem sofreu as suas consequências fundada indignação, tantas vezes geradora de novas violências, porque a agressão é tanto mais insuportável e revoltante quando ela provém de quem tem o dever de a evitar;
- A opacidade, que não deve ser confundida com a salvaguarda do segredo profissional nem com a discrição inerente à actividade policial, origina ou amplifica as suspeições, cria a tentação de encobrimento quantas vezes com a prática de actos sempre mais graves que o primeiro, que conduzem inexoravelmente à degradação pessoal e ao desprestígio da instituição e dos seus membros;

Um dos factores que mais contribui para a confiança dos cidadãos na Polícia é a existência de um sistema de controlo da actividade policial.

O controlo da actividade policial deve ser considerado como algo de vital para o bom desempenho da Polícia, que como qualquer instituição deve estar acima de qualquer suspeita.

Com efeito o controlo:

- Contribui para a existência de níveis elevados de qualidade, garantindo que a eficácia policial é atingida através de práticas legitimadas pela lei e dessa forma evitando o alastramento de climas de suspeição;
- Permite uma avaliação permanente das condições de organização do trabalho policial que possam favorecer o aparecimento de problemas;
- Reforça a credibilidade e o prestígio da Polícia, protegendo esta de denúncias caluniosas, de críticas infundadas ou de manobras intimidatórias dos visados pela acção policial;
- Induz alterações positivas nos comportamentos pelo elevado grau de possibilidade de serem detectados os actos ilegais.

Ao terminar queria apenas sintetizar o meu pensamento nesta verdade insofismável, que deveria pontificar no relacionamento salutar entre os funcionários policiais e os cidadãos:

**Todo o polícia é um cidadão;
Todo o cidadão é uma pessoa.**

Qualquer actividade humana para que possa ser medida em resultados necessita de um sistema de controlo. A actividade policial tem sido tradicionalmente interpretada a meio do caminho entre a prevenção do delito e a repressão do delito. Quiçá, por isso, os sistemas estabelecidos para medir a eficácia tenham sido em diferentes ocasiões muito questionados. A natural resistência de qualquer grupo profissional ao ser submetido a determinados controlos que verifiquem o seu rendimento não foi alheia às Forças de Segurança, sobretudo porque chegaram um pouco tarde os mecanismos aplicados para o controlo, muito antes já implantados na empresa privada. Sem embargo, é já impossível subtrair-se aos sistemas de controlo para medir o bom funcionamento dos serviços policiais.

Um especialista em psicologia industrial como Saul G. Gellerman disse, referindo-se a esta questão, «que os supervisores não seriam necessários se todos soubessem exactamente o que fazer em toda a circunstância e tivessem a confiança de que o vão fazer. A missão principal do controlo é a de suprir a diferença entre a perícia e a motivação».

As Administrações Públicas dos países avançados consideram imprescindível impor controlos para medir a qualidade dos seus serviços. A própria União Europeia estabeleceu princípios sobre esta questão em particular.

As sociedades modernas e democráticas exigem transparência na gestão dos serviços públicos essenciais, nos quais se encontram os que prestam as Forças policiais, e que neste caso se desenvolvem em duas direcções: o controlo da eficácia e da eficiência e a verificação de como se atende ao cidadão.

Atendendo ao princípio da legalidade, a eficácia e a eficiência hão-de conseguir-se, não a qualquer preço, mas apenas dentro do estrito cumprimento das normas de um Estado de Direito e regulamentos pelos quais se regem essas Forças de Segurança, pois só aí terão validade.

Qualquer actividade de controlo requer uma planificação estratégica, que logicamente implica definir as metas e os objectivos. O controlo supõe também coordenação desde a cúpula ou desde a chefia e ao mesmo tempo uma mentalização dos membros das Forças de Segurança, começando pelos seus responsáveis máximos para ir descendo pelos sucessivos escalões, até chegar à base da organização. Sem essa mentalização é muito difícil estabelecer os estímulos que premeiam o trabalho, bem feito, e impulsionam as adequadas motivações profissionais que devem apoiar as próprias chefias, por serem estas que controlam a actividade imediata dos seus subordinados.

Assim sendo, as chefias superiores devem manter um controlo planificado sobre a qualidade, directamente e através dos sucessivos escalões, delegando nos responsáveis que lhes estão subordinados. Esse controlo pode quebrar-se ou romper-se quando na cadeia há determinados segmentos que não partilham da convicção sobre a necessidade de tal mecanismo para melhorar tanto a eficácia como a qualidade na actuação policial.

Estratégias mais apropriadas

As questões que acabámos de apontar facilitam a identificação das diversas estratégias destinadas a resolver os problemas do controlo da actividade policial. Para isso, interessa ter em conta as sugestões que sobre qualquer questão podem dar todos e cada um dos membros das Forças policiais. Assim conseguiremos encurtar de forma notável o caminho para alcançar melhores resultados e depurar os métodos de verificação dessa actividade.

As maiores surpresas que neste campo se produzem ocorrem quando as chefias estimulam os seus subordinados a apresentarem sugestões dirigidas a melhorar os serviços em qualquer das suas vertentes. Por um lado, descobrem--se as estratégias utilizadas por alguns para trabalhar menos e, ao mesmo tempo, são muitas as surpresas positivas relativamente a ideias e actividade criativa que se encontra escondida em gente que não teve oportunidade de se manifestar. São estes últimos que interessam.

Outra coisa é a apreciação subjectiva que os cidadãos podem ter em relação às actuações da Polícia. Mas, do que estamos a falar é de procedimentos de avaliação que são sérios e objectivos, e não de sensações subjectivas.

Por exemplo, o «sentimento de insegurança» não pode medir-se pelas estatísticas disponíveis.

Fazem falta sondagens de opinião muito elaboradas, com uma metodologia completa e cuja interpretação nem sempre é fácil.

Por outro lado, a criminalidade pode ser a causa do sentimento de insegurança, mas não é a única nem a mais determinante. Algo assim ocorre quando os próprios membros das Forças de Polícia valorizam a sua actividade: a sensação de trabalhar de forma eficaz nem sempre corresponde à realidade.

Para definir a qualidade é necessário manejar referências objectivas, susceptíveis de serem medidas por meio de um determinado método, excluindo-se as sensações ou impressões. Até porque, vencidas as primeiras resistências para aceitar controlos externos de avaliação, logo se percebe das suas vantagens ao serem reforçadas as garantias que qualquer profissional necessita e reclama para si, com o fim de que pode provar que actua com objectividade, respeitando as normas de procedimento e fazendo uma boa gestão.

Que garantias devem ser estabelecidas para que o padrão ou as medidas que se aplicam para avaliar a actividade policial sejam também fiáveis para a polícia? Sem dúvida que uma dessas garantias, é o facto de que quem as realiza não está vinculado à unidade policial avaliada. É, creio eu, irrelevante que pertençam ou não às Forças de Segurança. Mas, sem dúvida, é imprescindível que conheçam os mecanismos pelos quais se rege a actividade policial.

E o mesmo se passa para verificar e controlar qualquer outra actividade profissional. Uma empresa televisiva, ou um serviço médico, pode ser avaliado por alguém que se encontra em parâmetros afins, ainda que não seja essa a sua profissão, porque os resultados dessa actividade repercutem-se no cidadão e não somente no sector afectado.

O controlo da prevenção

A participação do cidadão e o papel social coadjuvante nas tarefas policiais de prevenção pode ser outro exemplo da aceitação pela polícia de certos mecanismos de controlo.

Nas últimas décadas, em determinados países proporcionou-se a oportunidade de criar um organismo que cumpra funções de «Conselho» ou «Comité» na prevenção do delito. O professor José Maria Fico cita na sua obra «A Prevenção Comunitária do Delito», editada pela Universidade Internacional da Flórida, que em muitos países europeus estão institucionalizados, os Conselhos de Prevenção do Delito. E assinala o caso da Alemanha (onde existem a nível de alguns Lânder).

Na Bélgica os programas de prevenção dependem do Ministro do Interior, das Regiões e dos Municípios. Em França, foi criado em 1983 o Conselho Nacional para a Prevenção da Delinquência baseado no modelo sueco, presidido pelo Primeiro Ministro e formado por 80 membros. Posteriormente foram-se criando Conselhos Comuns da Prevenção da delinquência.

No Reino Unido têm surgido desde 1983 diversos programas preventivos com o objectivo de reduzir a delinquência e o sentimento de insegurança nas cidades com taxas elevadas de criminalidade.

Assim, podemos seguir mencionando diversos exemplos que têm vindo a surgir em diversos países, tanto no Continente Europeu como no Americano, e podemos também citar o caso de Espanha, onde se têm vindo a desenvolver programas de coordenação entre os Corpos de Polícia de âmbito nacional, regional, autónomo e local, ao mesmo tempo que se têm criado programas específicos de prevenção da delinquência na linha da chamada «Polícia de Proximidade», na qual colaboram diversos sectores (vizinhos, comerciantes, municípios, etc.) para que a acção preventiva seja cada dia mais eficaz.

Do que não há dúvida é que a Polícia deve ser ajudada e deve admitir e pedir a colaboração de outros sectores, a fim de analisar a situação pré-criminal, isto se quer desenvolver bons planos preventivos. E para isso é imprescindível realizar uma avaliação constante do trabalho policial e dos métodos que se utilizam.

Essa avaliação, dê-se-lhe o nome que se quiser (inspecção, auditoria de eficácia, auditoria de legalidade, etc.) só será fiável de acordo com duas condições: se for realizada por pessoal qualificado que conheça a tarefa a analisar e que, por sua vez, não esteja implicado na Unidade avaliada.

Exemplificando esta ideia e transpondo-a para um aspecto muito concreto e por todos conhecido, o de um cozinheiro que quer avaliar as receitas ou pratos por ele confeccionados, sem esperar para ver qual a aceitação que eles têm entre os seus clientes, que, ao fim e ao cabo, são os que desfrutam dos pratos e sofrem se neles faltar algum ingrediente importante.

A qualidade e o seu controlo

Para não adular as conclusões, a medição da qualidade na Administração e mais concretamente nas Forças de Segurança implica determinar os elementos constitutivos daquela, alguns dos quais são comuns a outras actividades do mundo empresarial dos serviços, outros não.

Entre os primeiros podemos citar sem pretender ser exaustivos, os seguintes:

- O nível de formação do agente, que necessariamente logo se repercutirá na boa ou má informação que transmite ao cidadão quando este requer os seus serviços e quando tem que realizar determinada actividade.
- A organização interna do trabalho, que concerteza se repercutirá de forma palpável nos trâmites que o cidadão tem de seguir para que lhe resolvam um assunto ou problema.
- A *rapidez na resposta*, é frequentemente alvo de críticas em qualquer serviço, e é tradicionalmente utilizada contra a administração do Estado em qualquer das suas vertentes.
- A *produtividade*, que pode medir-se em termos de «grupo de trabalho», ou de forma individualizada, mas que, enquanto não se invente outra fórmula é o parâmetro, que aplicado de forma correcta, mede a rentabilidade de um colectivo ou de uma pessoa. Na empresa moderna e na administração, é um elemento objectivo para conhecer a rentabilidade, sempre que se utilizem sistemas adequados de controlo. Neste caso a produtividade deve ser compatível com uma boa e adequada atenção ao cidadão. De nada nos serviria, um agente que atenda na «Secção de Denúncias» com a máxima correcção e outro que o faça sem a correcção necessária, desrespeitando as normas de um tratamento adequado e profissional.

A estes critérios, que podemos dizer que são gerais ou comuns a qualquer actividade dentro destes serviços, podemos acrescentar outros específicos ou próprios do campo da segurança, por estarem vinculados a uma actividade tão exclusiva como é a das Forças de Segurança nas suas missões de prevenção da delinquência, auxílio à justiça e protecção dos cidadãos.

Entre outros caberá citar os seguintes:

- *Relação entre os meios utilizados e os resultados*. É importante medir esta correlação para não cair na simplificação, e assim, estabelecer a verdadeira eficiência. Podemos «matar moscas com as mãos» como refere uma frase muito clássica ou com os meios idóneos ou proporcionais.

— *Transparência na actuação.* Às Forças de Segurança não só se exige qualidade e especialização como também a necessária transparência para que a qualidade não seja posta em causa ou discutida.

Precisamente pela delicadeza do seu campo de actuação, sempre em assuntos que tocam as liberdades individuais e colectivas, nada é perdoado, por isso há que manter uma transparência que não se exige a outros colectivos.

A qualidade nos serviços de segurança passa por estas exigências, mas temos de aceitá-las, como também temos de aceitar que sejam os cidadãos e outras instituições a estabelecer os níveis ou qualificações para medir o grau de eficácia.

Outra coisa é como se consegue uma alteração de atitudes ou de predisposição, num colectivo concreto como as Forças de Segurança, que conforme qualquer outro da administração do Estado ou da actividade privada, pode sentir uma natural *resistência a determinadas mudanças*: entre essas mudanças, vejamos o exemplo da resistência a sistemas de controlo para medir a qualidade das suas actuações, a adequada planificação operativa ou o rendimento das suas actividades.

É óbvio que ninguém, logo de início, gosta de ser controlado, que meçam o seu rendimento, ou que submetam a análise a sua actividade profissional.

Quando dizemos «ninguém» estamos a implicar toda a cadeia organizativa de qualquer instituição ou empresa.

E sem dúvida, que à medida que subimos na hierarquia, a reacção negativa a esse controlo pode ser maior, se também eles não ser avaliados.

As razões são óbvias, às vezes porque se interpreta mal o princípio da autoridade, acreditando que assim possa ser lesado ou discutido, e por vezes que possa resultar no colocar em causa os métodos aplicados.

Mas esta situação é uma desculpa ou uma interpretação errada dos sistemas de fiscalização da actividade.

Porque um bom sistema de controlo, o que permite é fortalecer o princípio da hierarquia, a determinação do mérito para que se reconheça o trabalho bem feito, e reforçar a chefia, já que terá acesso a uma maior informação sobre os aspectos da sua unidade, o que anteriormente não acontecia, permitindo-lhe conhecer novos mecanismos de controlo, que até aí passaram despercebidos.

Por isso, numa simplificação vulgar, mas não isenta de visão prática do problema da verificação da qualidade dos serviços e do controlo para o constatar, as nossas equipas classificam em dois grupos os responsáveis das unidades que normalmente são inspeccionadas: os que agradecem as inspecções (porque pensam que é uma boa oportunidade de conhecer os seus erros, problemas e aspirações) e os que questionam as inspecções (porque pensam somente nos aspectos negativos em vez dos aspectos positivos).

Como é óbvio não venho aqui com a pretensão de fazer doutrina, e quanto estou a expor é o fruto da análise do trabalho que se está a desenvolver nas unidades policiais, que em conjunto somam quase 128 000 efectivos: 73 000 correspondem à Guarda Civil, instituição de natureza militar, e 50 000 ao Corpo Nacional de Polícia, instituto armado, mas de natureza civil, ambos de âmbito estatal, assim como os 4500 funcionários dos «Corpos Gerais» da administração, adstritos a este último corpo nas áreas de gestão administrativa.

Creio que para ser fiel à orientação deste seminário cuja conclusão ou tema «Sistemas de Controlo da Actividade policial dentro do binómio Polícia- -Cidadão», todas as considerações anteriores, que são o resultado dos problemas, das questões e planeamentos diários, devo resumí-las no final explicando unicamente as duas áreas de experiência da inspecção de que sou responsável e que no fundo são sistemas de controlo que tem em Espanha o Ministério do Interior, através da Secretaria de Estado de Segurança, para conhecer o nível de actividade, a qualidade dos serviços, o cumprimento da legalidade, o grau de produtividade, a eficácia e o grau de satisfação por parte dos

cidadãos no que respeita à actividade das Forças de Segurança a que me referi: a inspecção de unidades e o controlo de queixas e sugestões dos cidadãos sobre o funcionamento destes serviços.

1 — A Inspeção de Unidades

A inspecção que é realizada tem um âmbito não restritivo. Tal como é descrito na norma pela qual se rege o âmbito das competências, compreende «todos os centros e unidades do Corpo Nacional de Polícia e da Guarda Civil, incluindo as actuações individuais ou colectivas das suas componentes».

Em relação ao sistema utilizado também se descreve na norma: «inspecções e auditorias funcionais, de serviço, de cumprimento de objectivos e planos de actuação, financeiros ou de custos, recursos humanos, de sistemas e procedimentos de gestão, de qualidade e outros».

De forma muito marcada, a inspecção para as Forças de Segurança em Espanha, tem objectivos acentuadamente positivos, e não podia ser de outra maneira, e penso que todas as inspecções que venham a ser criadas devem fazer: uma avaliação do rendimento, dos meios disponíveis, e sobretudo, propostas de melhorias no funcionamento dos diferentes serviços.

Este perfil de dinâmica positiva e a busca constante de soluções é, creio eu, o que mais tem contribuído para prestigiar a nossa tarefa e também o que mais esforço exige. Porque propor soluções requer o conhecimento da realidade das instituições inspeccionadas, a operatividade policial, o meio em que se enquadra, os métodos de trabalho alternativos e um conjunto de variáveis que só é possível manejar se o pessoal que as realiza está formado e se especializou nessas questões.

Para desenvolver esta tarefa é evidente que resulta imprescindível dispor de uma base informativa suficiente. Para isso, contamos com a ligação e acesso às bases de dados, estatísticas, memórias e informações das respectivas forças.

Quando se efectua uma visita a determinada unidade para realizar uma inspecção de qualquer tipo (geral, sectorial ou incidental) previamente é feita uma recolha de dados ou referências que são analisados e que depois serão submetidos a contraste no terreno, propriamente dito.

- A observação directa depois não vale somente para contrastar esses primeiros dados de que já se dispunha, como também para descobrir aspectos não contemplados.
- O conhecimento da opinião e sugestões das chefias e subordinados também é uma questão de que se tem noção através de informações, e que em muitas ocasiões é plenamente coincidente com a realidade e em outras difere em matérias de grande interesse.

Sem mais demoras, estimo que o maior esforço realizado para melhorar o trabalho da inspecção esteja relacionado com um «Manual de Procedimento» onde fica espelhado de forma sistemática as tarefas de inspecção. Com ele, creio que alcançamos vários objectivos:

- Que o pessoal da inspecção oriente o seu trabalho por um método mais científico e o mais objectivo possível, o que também os obriga a uma permanente actualização.
- Que as forças inspeccionadas tenham conhecimento que existe um programa de trabalho e que é a única medida, que vai ser utilizada, à margem de qualquer contingência.
- O destinatário da informação tem a certeza de que uma actividade se rege por um método, e que utiliza o mesmo sistema de medida, o que oferece uma dupla garantia de análise objectiva da realidade que se quer conhecer.
- Para os próprios responsáveis das unidades policiais é uma garantia saber que o trabalho realizado pode ser discutido, se o desejar em algum ponto, sabendo que para estabelecer a valoração da sua actividade deve-se ter em consideração todos os dados possíveis e as referências a nível nacional, para estabelecer medidas estatísticas que nos dão a posição real e objectiva do funcionamento dos serviços.

2 — Controlo de queixas e sugestões dos cidadãos

Incumbe também à nossa inspecção, de acordo com o Decreto-Real de 9 de Fevereiro de 1996 o controlo de queixas e sugestões dos cidadãos sobre o funcionamento dos serviços que prestam os corpos de segurança do Estado (neste caso o Corpo Nacional de Polícia, o Corpo da Guarda Civil e o pessoal adstrito aos corpos gerais da administração).

Nunca suspeitámos que esta vertente da actividade da inspecção nos traria tanta informação e de tanto interesse para o conhecimento do funcionamento das Forças de Segurança.

Sem dúvida que está a servir à Secretaria de Estado de Segurança e às autoridades policiais, como um bom termómetro para controlar o que pensam e percebem os cidadãos dos serviços prestados pelas Forças de Segurança e pelo pessoal destinado a estas unidades.

Sem dúvida, creio que o êxito deste sistema, não está tanto em tê-lo estabelecido, como no programa desenvolvido posteriormente para ser feito um seguimento pontual das queixas e sugestões.

Assim, por um lado, estabeleceram-se as normas de procedimento de tramitação interna (como se recebe a queixa, gestão interna de verificação, notificação do cidadão, etc.) e por outro, desenvolveu-se um tratamento de análise informatizada, que permite ter um conhecimento pontual da situação.

Para terminar, direi, que todas as unidades de Polícia e Guarda Civil têm a obrigação de colocar num quadro, no local mais visitado pelo público, a informação de que existe um formulário onde pode expor as suas queixas ou anotar as suas sugestões.

Os superiores destas forças vão ter conhecimento dessas queixas e da resposta escrita que se envia ao cidadão (se é adequada ou não, e se é feita no prazo estabelecido ou qual o tempo que demorou, etc.).

Em definitivo, com este sistema efectua-se estudos periódicos, através dos quais, com precisão e exactidão se podem conhecer os tipos de queixas mais frequentes, por unidades ou cidades, grau de insatisfação dos cidadãos e por serviços, assim como as medidas adoptadas para correcção e um conjunto de variáveis que comportam informação muito importante para quem tem alguma responsabilidade sobre as forças de segurança.

Esta é, em síntese, a nossa visão do problema e as nossas experiências, neste campo, de cuja tarefa nos sentimos modestamente bastante satisfeitos. A todo o momento, tratamos de melhorá-la e ampliá-la, porque quem não revê, não progride.

Para finalizar, agradeço a vossa atenção e o tempo dispensado por vós, durante a minha exposição.

«A Polícia e o Cidadão» como tema de painel, permite-nos abranger tudo o que se relaciona com a actividade policial e com a organização e funcionamento das polícias.

Optei, nesta minha intervenção por trazer a debate três questões que se repercutem directamente no tipo de relacionamento que se estabelece entre a polícia e a comunidade, e sobre as quais existe, em meu entender, um défice de reflexão e debate:

- A questão da discricionariedade na actividade policial;
- O emergir de um novo conceito de cidadania, ou pelo menos de uma nova atitude em relação aos direitos;
- As novas formas de Policiamento (comunitário/de proximidade).

1 — O problema da discricionariedade é, normalmente estudado e debatido no campo das ciências jurídicas.

Na nossa tradição jurídica, o poder discricionário é alvo de poucas reflexões teóricas; a excepção verifica-se na área do Direito Administrativo, em que se reconhece existir uma necessidade da Administração possuir uma «liberdade de escolha ou de apreciação» que «pode incidir sobre a

oportunidade de agir, como sobre o objecto ou a forma do acto»¹⁶. Mas esta discricionariedade administrativa é desde logo duplamente condicionada: só existe quando a lei conferir esse poder aos órgãos administrativos, e estes apenas a podem usar para os fins prosseguidos pela lei.

*Resulta daí que a discricionariedade dos poderes dos órgãos administrativos, quando exista, tem sempre uma vinculação: os poderes estão adstritos à função, têm de servir os fins para que foram instituídos e conferidos, e não há liberdade de acção que permita desviá-los da sua finalidade legal*¹⁷.

Em matéria de direito penal a questão da discricionariedade não é praticamente abordada, embora ela esteja presente, por exemplo, em sede da determinação da medida da pena.

Relativamente à acção das polícias, as normas que definem o comportamento dos agentes perante os diferentes tipos de infracções, não lhe conferem poderes de natureza discricionária.

«A denúncia é obrigatória, ainda que os agentes do crime não sejam conhecidos:

a) Para as entidades policiais quanto a todos os crimes de que tomarem conhecimento_» (art.º 242.º do Código de Processo Penal)

«Sempre que uma autoridade judiciária, um órgão de polícia criminal ou outra entidade policial presenciarem um crime de denúncia obrigatória, levantam ou mandam levantar auto de notícia_» (art.º 243.º do Código de Processo Penal)

«As autoridades policiais e fiscalizadoras deverão tomar conta de todos os eventos ou circunstâncias susceptíveis de implicar responsabilidades por contra-ordenação e tomar as medidas necessárias para impedir o desaparecimento de provas.» (art.º 48.º, n.º 1 do Dec.-Lei 433/82 de 27 Outubro —Regime Geral das Contra-ordenações)

«Quando qualquer autoridade ou agente de autoridade, no exercício das suas funções de fiscalização de trânsito, presenciar contra-ordenação, levanta ou manda levantar auto de notícia _» (art.º 153.º do Dec.-Lei 114/94 de 3 de Maio — Código da Estrada)

O carácter vinculativo, mesmo imperativo, das normas acima transcritas parecem afastar a existência de áreas de discricionariedade quando um agente está perante actos que constituem uma infracção penal ou contra-ordenacional.

Será que, de facto, as polícias não exercem poder discricionário?

Um jurista responderá que sim que exercem, pois ainda assim haverá uma série de actividades onde o legislador deixa uma margem de liberdade à autoridade policial para decidir. É o caso, por exemplo, das decisões relativas ao accionamento do reboque quando uma viatura está estacionada abusivamente¹⁸ ou à concessão de uma licença de uso e porte de arma¹⁹.

Mas será que os polícias só exercerão o poder discricionário quando este está legalmente previsto?

Sabe-se que não. Sabem-no os agentes policiais, as chefias e dirigentes das polícias, os juristas, os políticos, todos os cidadãos.

Todos o sabem, mas poucos estão interessados em abordar de forma clara esta questão. Na base desta atitude estão, a meu ver, dois tipos de argumentos tão comuns quanto falsos:

O primeiro afirma que esta é uma questão sensível e quanto menos se falar nela melhor; há que evitar falar no assunto, pois se existe discricionariedade os agentes de autoridade acabarão por a descobrir — um pouco à semelhança da velha moral, em que se evitavam conversas sobre sexualidade junto dos jovens pois essas «coisas» eles aprenderiam por si.

Mais elaborado, o segundo tipo de argumentos, tende a associar discricionariedade com ‘prepotência’, ‘arbitrariedade’, ‘despotismo’, ‘abusos de autoridade’, acções e decisões dependentes de caprichos ou de vontades extravagantes dos agentes. Assim, apenas se deverá falar de discricionariedade aos polícias para lhes dizer que ela não existe e que na sua actuação estão apenas e estritamente vinculados à letra da lei.

Não é por os códigos não a permitirem ou por não se debater nas aulas ou em colóquios que a discricionariedade deixa de existir. Mais: diria mesmo que em muitas situações ela é não só necessária como desejável para a generalidade da comunidade. Basta imaginar a justificável revolta que haveria

se, numa noite, a polícia autuassem todos os veículos que se encontram em infracção às regras de estacionamento numa grande cidade; ou os inconvenientes para o funcionamento das forças e serviços de segurança, e mesmo para a segurança e tranquilidade públicas, se cada um dos agentes levantasse autos por todas as infracções que presenciasse. Muitos deles teriam dificuldade em, durante o seu turno de serviço, afastar-se mais de um quarteirão da esquadra/posto.

A solução de fazer aplicar a lei em todas as situações, a todo o tempo, e em relação a todos os infractores — conhecida na terminologia anglo-saxónica por *full enforcement* ²⁰, — encontrada na maioria dos ordenamentos jurídicos, e enunciada pela maioria das organizações policiais como a sua principal linha de actuação, não é na realidade praticável.

A impossibilidade de um *full enforcement* conduz a uma área de *actual enforcement*, ou seja remete para as situações em que as normas são efectivamente aplicadas.

Existe de facto uma diferença entre a lei dos códigos e a lei aplicada, como é reconhecido por muitos cientistas sociais ²¹. Contudo o discurso jurídico e o discurso político continua a ser o *do full enforcement* o que coloca os agentes de autoridade numa situação difícil, pois embora não reconhecido, o poder discricionário existe de facto e tem de ser exercido ²².

De facto há que reconhecer que o exercício da discricionariedade é uma das principais fontes de conflito entre a polícia e o cidadão.

Muitas vezes por culpa das organizações policiais, que não ensinam aos seus agentes os modelos e critérios pelos quais devem pautar o exercício do seu poder discricionário. Outras por culpa do cidadão, que não querendo aceitar a intervenção do agente que o penaliza, argumenta com um rol de infracções, pessoas e problemas de que o agente se deveria ocupar, em vez de o autuar a ele, «cidadão cumpridor».

Refira-se ainda que há situações em que o agente age conforme está estipulado na lei mas manifestando um excesso de zelo incompreensível, mesmo pelos próprios colegas. Nestes casos as próprias organizações têm dificuldade em efectuar um correcto controlo destas situações, ainda que denunciadas.

Não quero alongar esta questão da discricionariedade — só ela mereceria uma série de seminários e colóquios —, e por isso irei apenas referir, de modo sucinto três aspectos:

- Fontes de discricionariedade presente na actividade policial;
- Tipos de discricionariedade, que merecerão uma melhor atenção;
- Problemas decorrentes da discricionariedade.

A discricionariedade pode ter origem nas mais diversas **fontes**. Irei apenas referir algumas das mais frequentes, e nestas destaco, em primeiro lugar a própria lei.

De facto determinada lei pode ser ambígua, omissa em certos aspectos, ou não estar regulamentada noutros; pode ainda, entre outros motivos, promover injustiças — estabelecendo sanções desadequadas ²³, por exemplo — ou ser conflituante com outras leis. Há ainda casos em que a mesma situação pode ser enquadrada em normas diferentes resultando daí distintas consequências ²⁴.

A limitação de recursos constitui outra fonte da discricionariedade. De facto, nenhum departamento de polícia tem o número de agentes suficiente para garantir a aplicação de todas as normas a todas as situações; ainda que o tivesse em algum momento, rapidamente necessitaria de aumentar os seus efectivos dada a frequência com que é publicada nova legislação que comete novas funções e actividades às polícias sem as dotarem dos necessários aumentos de meios.

Há também limitações de tempo. Uma dada investigação, por exemplo, não pode decorrer indefinidamente, pois tal irá afectar o decurso de outras. Há ainda limitações técnicas, decorrentes da disponibilidade de determinados aparelhos (radares, alcoolímetros, balanças, etc.) ou do domínio de uma dada técnica (análises periciais, como dactiloscopia, por exemplo).

Além destes condicionalismos, há que observar que as polícias e os seus agentes estão sujeitos a diferentes pressões. São as pressões do chefe directo que pretende que o trabalho seja desenvolvido de uma determinada forma; as pressões resultantes do facto de um outro departamento próximo estar a

conseguir resultados mais satisfatórios; as pressões das autoridades judiciárias que pretendem que os processos estejam concluídos num determinado prazo ou as de outras autoridades administrativas que solicitam a colaboração das polícias para actividades diversas, quantas vezes não coincidentes com os suas missões básicas; as pressões dos responsáveis policiais que pretendem maior eficiência e qualidade de serviço; as pressões políticas que pretendem determinado tipo de problemas minorados; as pressões da comunidade que querem ver resolvidos outros problemas; as pressões dos *media* que dão maior visibilidade a algumas questões e ignoram outras, etc.

E como a lei não estabelece prioridades, são as chefias policiais que têm de determinar o modo como vão aplicar os recursos humanos e materiais de que dispõem ²⁵.

Referi anteriormente que existe uma discricionaridade «necessária e desejável», e será útil, perante esta audiência, explicitar alguns **tipos** diferentes de discricionaridade.

Em primeiro lugar distingo uma discricionaridade jurídica, que resulta da legislação existente, de uma outra discricionaridade — que podemos designar de sociológica —, que existe e existirá, é e será sempre praticada, independentemente dos textos legais ou das vontades, discursos ou políticas enunciadas.

Distingo ainda uma discricionaridade «indevida», resultante do livre arbítrio do agente, não sujeita a qualquer espécie de controlo formal ou informal, muitas vezes exercida em benefício próprio, e que é liminarmente rejeitada pelas próprias organizações policiais e pela população (incluo aqui todos os casos tidos como ‘abuso de autoridade’ e ‘prepotência’), de uma discricionaridade desejável — que poderemos designar de ‘tolerância’ — que se reflecte de forma positiva na comunidade, que a valoriza, e é geralmente aprovada no seio das organizações policiais e compreendida pelas outras instituições jurídicas ou políticas. Quando se pede «bom-senso» ou «coerência» às polícias e aos seus agentes estão, afinal, a definir parâmetros que balizam o correcto uso do poder discricionário.

Considero importante referir, neste ponto, que muitas das ilegalidades e abusos de autoridade praticadas — entre as quais algumas que tiveram vasta repercussão nos *media* e grande impacto na opinião pública — não visavam o proveito próprio, mas antes resultaram de uma incorrecta interpretação dos deveres funcionais e da finalidade da acção policial, colocando valores de eficiência e eficácia — quantas vezes reclamados pelas populações, pelo poder político e pelos dirigentes policiais — acima dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.

Não pretendo com esta afirmação desculpabilizar aqueles comportamentos, mas apenas chamar a atenção para a nossa quota parte de responsabilidade colectiva (polícias, políticos, comunicação social, cidadãos) naqueles actos.

Quanto aos **problemas** resultantes do exercício da acção discricionária — e estou certo que muitos serão levantados pelos meus colegas de painel e pela assistência — os mais frequentemente apontados são:

- As polícias, ao actuar discricionariamente, podem estar a substituir-se a outros órgãos de um Estado de Direito;
- A dificuldade de controlo da actividade policial — tema de um outro painel deste seminário — que se caracteriza por uma fraca supervisão directa (em especial nos aspectos de segurança pública, já que quanto à investigação e repressão criminal ou quanto à manutenção da ordem este problema revela menores dimensões);
- O exercício indevido (no sentido acima exposto) do poder discricionário conduz normalmente a tratamentos arbitrários ou discriminatórios;
- Encoraja a prática de «erros»;
- Levanta problemas de inconsistência, tratando diferenciadamente indivíduos que praticam os mesmos actos;
- Levanta problemas de imprevisibilidade, pois o cidadão terá dificuldade de reger os seus comportamentos em função de normas e critérios que desconhece.

Todos estes aspectos dão motivos suficientes para as polícias optarem por não reconhecer a existência de poderes discricionários na sua actuação e de optar por um discurso de respeito integral pelo cumprimento da lei. É menos problemático. Mas a discricionariedade permanece.

Resta-nos, a nós profissionais de polícia, e a todos quantos se dedicam e se interessam pela segurança e tranquilidade das populações procurarmos meios mais eficazes de combater a «má» discricionariedade e de difundir os critérios e parâmetros da «boa» discricionariedade.

Tal far-se-á, entre outras medidas, através da:

- Melhoria dos mecanismos de controlo internos, formais (inspecções, regimes disciplinares, auditorias, etc.) e informais;
- Definição de códigos deontológicos — os resultantes de um debate interno serão certamente mais eficazes e susceptíveis de serem praticados e vividos do que os impostos por vontade política;
- Melhoria de aspectos de enquadramento hierárquico e de acompanhamento da actividade policial;
- Inclusão desta matéria em todas as etapas da formação (actualmente apenas na Escola Superior de Polícia se aborda esta matéria de modo aprofundado).

Papel importante terão ainda, certamente, os controlos externos, sejam judiciais ou administrativos.

Uma medida concreta recentemente introduzida, e que melhora o controlo da actividade dos agentes, é a existência do livro de reclamações em todos os serviços públicos.

A criação e activação de instituições como a Provedoria da Justiça ou a Inspecção Geral da Administração Interna serão sempre marcos no sistema de controlo da actividade policial em Portugal.

Os profissionais de polícia, e as instituições policiais acolhem de bom grado a existência e a acção destas entidades/autoridades, que permitem afastar quaisquer suspeitas de parcialidade ou «corporativismo» na investigação das situações denunciadas, permitindo um clima de maior confiança entre as polícias e as comunidades.

É no entanto importante que quem exerce a actividade inspectiva tenha plena consciência das dificuldades e dos problemas com que se defrontam os polícias na sua actividade quotidiana e que, nos casos concretos, dêem aos agentes envolvidos os mesmos direitos e garantias que são dados aos restantes cidadãos, não fazendo recair sobre eles o ónus da prova da sua inocência.

2 — Há que reconhecer, no entanto, que o recurso e a eficácia destas e de outras formas de controlo da actividade policial estará relacionado com o grau de participação cívica numa dada sociedade, i. e. com o conceito de cidadania vigente e práticas associadas.

Cidadania refere-se a um conjunto de direitos e à existência de poderes e meios para mobilização dos recursos que permitam usufruí-los ou exercê-los, conforme seja, respectivamente, uma atitude passiva ou activa de cidadania; refere-se ainda a um conjunto de deveres a que se está sujeito pela condição de se pertencer a uma comunidade.

Na sociedade portuguesa, os cidadãos adoptam cada vez mais atitudes activas de cidadania o que é salutar e desejável numa democracia.

Seria importante, mesmo do ponto de vista da segurança e tranquilidade públicas, que houvesse uma ainda maior proliferação de actos e movimentos de cidadania colectivista ou grupal preocupados em paliar dimensões diversas de exclusão social, dinamizando alternativas de políticas sociais e conseguindo uma maior participação dos cidadãos na resolução dos problemas sociais existentes.

Há, contudo, uma percepção que se está a desenvolver com mais pujança um conceito de cidadania individualista, por norma menos solidária, centrada na reivindicação de direitos e que ignora ou mesmo pretende excluir os deveres que, tal como os direitos que reivindicam, estão legal e moralmente associados.

Estando presentes na regulação de conflitos, os agentes de autoridade, sentem talvez com maior acuidade do que em outras actividades profissionais —uma maior agressividade de muitos cidadãos na reivindicação dos seus direitos, reais ou hipotéticos, que consideram absolutos, ainda que para tal ignorem ou violem os direitos dos demais cidadãos. Parece arreigar-se em muitos espíritos a ideia de que democracia é sinónimo de «direitos individuais absolutos» e que apenas os outros, e em especial os agentes de autoridade, estão sujeitos a deveres.

A difusão e generalização destes comportamentos tenderá, naturalmente a aumentar a conflitualidade na sociedade portuguesa em geral, e na relação «polícia e cidadão» em particular.

É importante afirmar que, por vezes, sente-se este tipo de atitudes e de comportamentos no interior da própria organização policial. Elementos há que reivindicam direitos, mas que têm dificuldade em compreender e sujeitar-se aos deveres inerentes à sua qualidade de funcionário e de agentes de autoridade.

Esta situação é potenciadora de um aumento da conflitualidade interna e facilitada pela ineficiente ou mesmo pela ausência de regulamentação de alguns aspectos fundamentais do funcionamento de uma organização, como sejam os horários de trabalho, os conteúdos funcionais, o regime de «disponibilidade permanente», etc.

Existe por vezes, em alguns agentes, a percepção de que são considerados «cidadãos de 2.^a», pois além de estarem em permanência confrontados com os direitos dos restantes cidadãos, e de estarem sujeitos a deveres especiais devido à sua condição policial, verificam que alguns dos seus direitos, em especial como trabalhadores, não estão regulamentados.

As atitudes, sentimentos e percepções acima referidos, por parte dos cidadãos e dos agentes de autoridade, encerram em si um potencial de conflito que torna mais sensível a relação entre a polícia e o cidadão.

Esta relação é ainda mais fragilizada:

- Pela acção de certos órgãos de comunicação social que insistem em reforçar uma imagem negativa das forças de segurança e dos seus profissionais, condenando-os junto da opinião pública quando os tribunais já os absolveram ou «limpando a imagem» de cidadãos que foram condenados pelas autoridades judiciais, na sequência de acções policiais.
- Por algumas intervenções públicas de certas individualidades que fazem análises superficiais e sensacionalistas de problemas complexos, transmitindo a ideia de que as instituições policiais e os seus profissionais pararam no tempo, e que o pouco que evoluíram foi resultado único da acção dessas individualidades.

Todos estes factores complexificam a acção de chefia e de comando nas forças de segurança, exigindo um modelo de autoridade distinto do típico modelo militar e exigindo um modelo baseado na capacidade de acção, na competência profissional, exercido num sistema de trocas que visam a instituição de uma confiança recíproca e a manutenção dos níveis de motivação e empenho necessários a uma acção eficiente.

3 — A terceira questão que pretendo referir, directamente implicada com a relação entre a polícia e o cidadão, prende-se com as novas formas de Policiamento experimentadas noutros países e que começam agora a ser difundidas entre nós quer através de alguns debates — raros e pouco profundos — quer através de algumas experiências concretas.

Os programas «Escola Segura», «Idosos em Segurança» e de «Apoio às Vítimas de Crimes», promovidos pelo Ministério da Administração Interna, são algumas das iniciativas mais recentes.

Os seus efeitos serão certamente positivos e, divulgados nas forças de segurança no âmbito do projecto de formação a distância, contribuirão certamente para uma maior sensibilização dos agentes policiais relativamente aos problemas humanos e sociais que surgem no quotidiano da sua actividade profissional.

Outra iniciativa embrionária e que merece a melhor das atenções no desenvolvimento das relações com a comunidade é a recente criação legal dos «Conselhos Municipais de Segurança»²⁶. Esperemos que estes conselhos venham a ser o tão necessário fórum de debate inter-institucional das questões relacionadas com a segurança — entendida esta no seu sentido mais lato — e tranquilidade públicas. É sem dúvida, uma iniciativa geradora de expectativas entre os responsáveis policiais, mas teremos de esperar para saber se esta lei constitui um marco no processo de adesão da comunidade às suas polícias ou se estamos apenas perante «*outro exemplar de legislação portuguesa caracterizada pela sua erudição de linguagem, boas intenções e fraca implementação*»²⁷.

É, pois, cedo para avaliar o impacto real dos programas acima referidos no funcionamento das forças e serviços de segurança e, principalmente, no sentimento de segurança nas populações-alvo²⁸. Estando alguns em fase experimental, outros circunscritos a áreas bastantes específicas, e todos sem conhecerem o seu futuro e as evoluções posteriores que sofrerão a médio e longo prazo (sendo de iniciativa política é natural que a evolução da situação política a nível nacional venha a ser determinante para o futuro de alguns destes projectos) aconselha-se prudência àqueles que pensam estar descoberto o «ovo de colombo» da segurança interna.

Mais sintomático, embora menos eficaz do ponto de vista operacional e de «marketing» da segurança, será, a meu ver, o facto de no âmbito interno, a PSP ter procurado, em Abril de 1996, sensibilizar os seus quadros para novas formas de Policiamento através de uma directiva que alertava para a necessidade da polícia «*identificar problemas e partilhar perspectivas com a comunidade, dispondo de departamentos próprios para ajuda ao cidadão, às vítimas, atendimento especializado para certos crimes, estudo de problemas dos jovens e estabelecimento de acções de formação, sensibilização, prevenção e protecção do cidadão e dos seus bens*»²⁹.

Interessa analisar alguns dos motivos desta iniciativa não ter produzido quaisquer efeitos visíveis:

- Não foi imposta às subunidades nenhuma acção concreta; procurou-se antes sensibilizá-los recomendando-lhes para estudarem a viabilidade de introduzir algumas das medidas enunciadas na circular;
- A adopção das medidas propostas, mesmo as mais simples, exigiriam meios humanos, materiais que as subunidades consideraram não poder disponibilizar, sob pena de afectar outros serviços;
- O arranque e o sucesso de algumas destas medidas exigiriam congregação de vontades, no interior e no exterior da organização policial, que não foram mobilizadas;
- O planeamento dos processos e a sua realização exigiriam saberes distintos daqueles que usualmente são utilizados nas restantes actividades de carácter operacional. Não é que esses saberes não existam no interior das organizações policiais (na PSP, pelo menos, pode-se afirmar com segurança que existem), o problema é mobilizá-los, pois tal só será possível afastando aqueles que os possuem, pelo menos durante algum tempo, dos seus conteúdos funcionais tradicionais.

Compreende-se assim que tenha sido bem mais eficaz a resposta das subunidades da PSP ao novo tipo de Policiamento iniciado no ano transacto em áreas mais sensíveis e que tem por objectivo primeiro aumentar a visibilidade da presença policial³⁰.

Gostaria, neste ponto de frisar que não considero que os modelos de Policiamento comunitário, ou de proximidade, sejam substitutos do modelo tradicional de Policiamento ou do modelo da concentração de efectivos³¹.

Cada um destes modelos tem potencialidades e vantagens, respondendo a necessidades distintas; a dificuldade está em conseguir a integração e correcto equilíbrio entre os diferentes modelos, criando desse modo soluções adaptadas aos problemas de segurança concretos, à especificidade das áreas de intervenção e aos recursos organizacionais existentes.

Neste processo é importante não nos deixarmos alienar por experiências ou propaganda vinda do estrangeiro. É mister estarmos atentos às realidades de outros países, deveremos prestar a mais cuidada atenção e dedicar o mais aturado estudo às experiências que desenvolvem e modelos que adoptam, mas será um erro de palmatória pretender implementar soluções importadas. Qualquer programa ou acção terá forçosamente de atender à realidade institucional, política e social do nosso país e às especificidades da área e da organização particulares onde se pretende intervir.

As iniciativas atrás descritas mostram existir já no nosso país «sementes» de novos tipos de Policiamento e de actuação policial que irão potenciar uma nova forma de relacionamento entre a polícia e a comunidade.

Não podemos, no entanto, afirmar sem demagogia existir já um Policiamento comunitário. Até porque, em minha opinião, não estão reunidas algumas das condições que considero essenciais para a implementação e sucesso deste tipo de estratégias, como sejam:

- A existência, na sociedade civil, de organizações e estruturas em número suficiente para responder ao tipo e volume de problemas que as polícias identificam e canalizam;
- Uma administração pública vocacionada para trabalhos inter-institucionais que exigem, além de saberes multidisciplinares, a congregação de vontades e a disponibilização de meios para a resolução de problemas que não lhes são específicos;
- Organizações policiais estruturadas para conceber, implementar, desenvolver, acompanhar e avaliar programas de prevenção específicos e projectos interinstitucionais.

Enquanto não estão reunidos os factores exógenos acima referenciados, resta — e não é tarefa simples ou imediata — às organizações policiais promover as condições endógenas necessárias ao sucesso deste tipo de estratégia. Algumas das acções a desenvolver deverão, entre outros objectivos, procurar:

- Aumentar a especialização dos seus membros, em especial no que respeita à prevenção e à educação para a segurança;
- Proceder à reformulação dos seus processos internos e de actuação, adaptando-os à potencialidade das novas tecnologias;
- Desenvolver as capacidades de comunicação e de relacionamento inter-pessoal de todos os seus agentes;
- Identificar no seu seio, os profissionais capazes de serem «actores de projecto»³², e mobilizá-los para projectos visando objectivos a longo prazo;
- Criar estruturas adequadas para o estudo e definição de políticas de aproximação à comunidade, e apoio ao planeamento e implementação de programas concretos;
- Mobilizar todos os seus membros para um projecto tornado colectivo.

Estou-me a referir, como certamente já perceberam, à necessidade de desencadear um novo processo de mudança, que não seja apenas definido por elementos exteriores à organização e imposto às polícias sem se equacionarem as suas reais implicações na organização e actividade policial e na vida dos seus agentes.

Um processo de mudança participado e partilhado por todos os profissionais de polícia e por todos os que se interessam pelos problemas da segurança e tranquilidade públicas, no sentido de virmos a ter uma polícia totalmente integrada na comunidade a que pertence, caracterizada pela transparência da sua acção e dos seus processos e por uma interacção permanente com o meio onde se insere.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao Ministério da Administração Interna de Portugal, que, através do Inspector-Geral da Administração Interna, Dr. António Rodrigues Maximiano, nos honrou com o convite para participar deste Seminário Internacional — Direitos Humanos e Eficácia policial — Sistemas de Controle da Actividade policial.

Este Painel trata do tema «O Polícia e o Cidadão». Pretendo aqui, à luz do tema proposto, falar sobre a experiência inédita no Brasil e na América Latina de criação e Ouvidoria ou OMBUDSMAN de Polícia.

A Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo foi implementada em 20 de Novembro de 1995. O Estado de São Paulo, com 30 milhões de habitantes é o Estado de maior importância da República Federativa do Brasil. Possui duas Polícias Estaduais, uma investigativa e judiciária, com cerca de 35 mil policiais que é a Polícia Civil, e outra preventiva e ostensiva com cerca de 82 mil homens, que é a Polícia Militar.

Infelizmente, a Polícia no Brasil tem uma tradição autoritária e racista.

Durante mais de 300 anos, o Brasil não viu o negro como ser humano. Fomos um dos últimos países do mundo a abolir a escravidão. Tampouco é exagero dizer que os negros foram vítimas das

mais variadas técnicas de torturas e maus tratos no período escravocrata. Com o advento tardio da abolição, e a chegada de milhares de imigrantes europeus para trabalhar na agricultura, o negro, liberto, não conseguiu emprego como homem livre». Sem emprego passou a ser vítima de discriminação social e racial e continua sofrendo violência do aparato repressivo do Estado. O agora «cidadão negro» é colocado à margem da sociedade e se torna suspeito em potencial de ser criminoso. Isto, infelizmente, está arraigado na cultura policial e na sociedade. A população negra brasileira, maioria da sociedade, ainda busca seus direitos de cidadania.

Recentemente, o Brasil passou por um longo período de exceção. Foram quase quarenta anos de ditadura, uma de carácter civil e outra militar. Talvez pela própria natureza da acção policial, este seja o sector que mais assimilou o arbítrio. Como mudar essa herança e criar um novo modelo de Polícia no qual o cidadão, independentemente de cor, sexo e condição económica seja respeitado?

No nosso entendimento, o caminho é iniciar mudanças estruturais nas polícias, pressupondo que a maioria dos policiais é vocacionada e idealista e que a estrutura é que é arcaica. Corrupção e ineficiência são seus principais efeitos. Vejamos alguns dados:

- 1 — Em menos de nove anos, a Polícia Militar de São Paulo foi responsável pela morte de 5400 civis, enquanto o número de policiais mortos no mesmo período foi 96.
- 2 — Nas folgas morreram três vezes mais Polícias do que em serviço.
- 3 — Cerca de 30 mil presos estão sob a responsabilidade da Polícia Civil (Judiciária e Investigativa) sobrevivendo em condições sub-humanas, situação que vem de décadas.
- 4 — A tortura e os maus-tratos continuam, mesmo que em menor escala como «modus operandi» nas Delegacias.
- 5 — A diferença entre o menor e o maior salário na Polícia é de dez vezes, na maioria dos Estados.

Só uma Polícia de inspiração democrática e legalista é capaz de ser eficiente para diminuir a criminalidade e valorizar a função policial. E é nesse contexto que surge a primeira experiência de Ouvidoria e ou OMBUDSMAN de Polícia.

Surge por uma necessidade democrática. A Ouvidoria é o espaço institucional da sociedade civil no sector de Segurança Pública. Em menos de três anos, a Ouvidoria ouviu mais de 20 mil cidadãos e instaurou mais de 8 mil procedimentos internos que foram encaminhados aos órgãos investigatórios das duas Polícias.

A partir das denúncias e do monitoramento da Ouvidoria, mais de 1500 policiais foram punidos administrativamente ou indiciados por delitos graves, tais como abuso de autoridade, tortura, homicídios e corrupção. Além desta função primordial de ouvir, encaminhar e acompanhar denúncias, queixas e reclamações da população, a Ouvidoria também tem uma acção propositiva, da qual destacamos os seguintes pontos.

- 1 — Proposta de fortalecimento dos órgãos investigatórios, garantindo às Corregedorias autonomia e independência para apuração.
- 2 — Criação da disciplina permanente de Direitos Humanos nas Escolas de Formação dos policiais.
- 3 — Proposta de nova filosofia na formação policial. O policial deve convencer-se de que evitar o crime é mais eficaz do que «caçar o criminoso».
- 4 — Prioridade no combate ao narcotráfico, ao crime organizado, à sonegação, à corrupção, aos homicídios dolosos e aos grupos de extermínio, investigando e reprimindo do grande para o médio e do médio para o pequeno delito.
- 5 — Proposta de criação de um novo modelo de carreira, com redução de graus hierárquicos e fortalecimento da disciplina. A Ouvidoria da Polícia, primeira experiência de fiscalização autónoma e independente da actividade policial no Poder Executivo de São Paulo, vem contribuindo decididamente para a transparência da actividade policial.

Nas palavras do Governador do Estado de São Paulo, Mário Covas, «A Ouvidoria da Polícia vem se transformando em paradigma da relação Polícia e Estado Democrático de Direito».

Mas só isto não basta. Queremos uma única Polícia de carácter civil em São Paulo e no Brasil. Uma Polícia cidadã, que não veja nos pobres negros, minorias e moradores das periferias os «estereótipos de marginais». Uma Polícia que investigue para prender e não prenda para investigar.

A Polícia, no processo de transição democrático, é também convidada a ser protagonista na garantia da cidadania. A Ouvidoria da Polícia quer ser um ingrediente institucional na busca deste novo modelo de Polícia, que só é possível de ser construído na democracia.

Modelo de polícia de bairro

Quadro jurídico.

Há já algum tempo, descobri o trabalho do juiz Louis Brandeis do Supremo Tribunal dos Estados Unidos, onde escreveu «não há cargo mais elevado em democracia que o cargo de cidadão».

Hoje, para vos demonstrar até que ponto este cargo do cidadão está a ganhar uma importância cada vez maior em numerosos países e cidades, tal como em França, Holanda, San Diego e Edmonton, irei apresentar-vos o novo modelo de polícia comunitária que lançamos há 15 meses, entre nós, no Serviço de Polícia da Comunidade Urbana de Montreal.

Este modelo tem por nome «Polícia de Bairro» e é baseado em duas condições de realização que se julgam essenciais: um empenho por parte dos cidadãos e uma democracia dinâmica.

Antes de entrar na minha exposição sobre a polícia de bairro, permitam-me descrever-vos de uma forma breve o enquadramento jurídico que existe no Canadá. Isso ajudar-vos-á a compreender melhor o contexto em que nós trabalhamos.

Polícia do Canadá (modelo)

1 — As competências dos diferentes níveis governamentais da Constituição Canadiana

As competências estão previstas e inscritas na constituição Canadiana, segundo o nível governamental Federal (Canadá), Provincial (10 províncias e os territórios do Norte-Oeste) ou Municipal (1600 municípios na província do Quebeque), nomeadamente para legislar sobre leis criminais, as leis penais ou os regulamentos relativos á qualidade de vida dos cidadãos.

2 — Jurisdição dos corpos de polícia do Canadá

No Canadá, 54 300 polícias trabalham em qualquer dos mais de 300 serviços de polícia, quer seja no serviço de polícia federal (21 000 polícias), ou nos dois serviços de polícia das províncias do Quebeque e do Ontário (8000 polícias), e os restantes que servem os municípios.

3 — Estrutura do Quebeque

O Ministério da Segurança Pública tem a responsabilidade das leis relativas à polícia. Existem cerca de 13 000 polícias no Quebeque. Eles reagrupam-se no seio de uma polícia de província (polícia de segurança do Quebeque 3859 polícias), de uma polícia regional (SPCUM, serve 29 municípios — 4157 polícias) e de 153 serviços de polícia municipal (1431 municípios — 4772 polícias).

Mecanismos de controlo da Polícia

Os funcionários de polícia e os respectivos serviços estão sujeitos a múltiplos controlos tanto administrativos como judiciários.

1) Controlo judiciário

a) Penal

O funcionário de polícia está sujeito às mesmas leis e regulamentos que todo o cidadão.

O serviço de polícia está também sancionado em conformidade com as Cartas de Direitos e Liberdades. A intervenção policial deve obedecer aos princípios consignados nas Cartas dos Direitos.

b) Civil

O funcionário de polícia e o respectivo serviço (SPCUM) estão sujeitos aos mesmos princípios da responsabilidade civil de todos os cidadãos.

2) Controlo administrativo

A lei sobre a organização policial — prevê diferentes níveis de controlo da actividade policial, designadamente o poder do ministro de exigir diversas informações e relatórios, de efectuar inspecções e instaurar inquéritos a um corpo de polícia.

A deontologia — aplicável ao conjunto de polícias do Quebeque e visa os comportamentos do agente de polícia nas suas relações com o cidadão no exercício das suas funções.

A disciplina — próprio de cada corpo de polícia e visa a sanção, pelo superior hierárquico, da violação dos deveres e normas de conduta dos funcionários de polícia, com o fim de assegurar a eficácia, a qualidade do serviço e o respeito pela autoridade dos superiores.

Descrição da Comunidade Urbana de Montreal (CUM)

Criada em 1970 e governada por um Conselho constituído por 29 Presidentes de Câmara e 275 conselheiros municipais, a comunidade urbana de Montreal é um governo regional e exerce as competências conferidas por lei em 5 áreas principais:

Ordenação do território;
Ambiente;
Avaliação/finanças/desenvolvimento económico;
Transportes (com a STCUM);
Segurança pública.

Aqui estão alguns indicadores deste governo regional que serve os cidadãos da ilha de Montreal residentes em 29 municípios, na cidade de Montreal.

- Território de 496 km² (85% afecto à habitação, comércio, indústria estabelecimentos públicos, parques, serviços de limpeza e transportes);
- Mais de 1.8 milhões de pessoas falam, na sua maioria, o francês;
- Parte da população pertencente a 80 origens étnicas que falam 143 línguas diferentes. 90% dos imigrantes do Quebeque instalaram-se em Montreal;
- De 1971 a 1991, a comunidade urbana de Montreal perdeu 10% da sua população em benefício dos arredores;
- Mais de uma família em cinco é mono parental;
- Envelhecimento da população: um cidadão em cada cinco tem mais de 65 anos em 2001;
- Aumento da pobreza;
- Grande quantidade de viaturas: mais de 1 milhão de viaturas por dia (rede de transportes públicos muito eficaz. Metropolitano).

CRIMINALIDADE NO TERRITÓRIO DA CUM

	1987	1997
Furto qualificado	6 896	4 645
Furto arrombamento.....	34 471	30 050
Furto de veículos	13 556	19 936
Furto em veículos.....	24 314	18 273
Agressões sexuais	1 202	1 211
Homicídios	70	49*

* Em 1997 o número de homicídios é o mais baixo desde 1980.

Serviço de Polícia da Comunidade Urbana de Montreal (SPCUM)

Foi em 1972 que os corpos de polícia de 29 municípios da comunidade urbana de Montreal foram reagrupados para se criar um único e só serviço. Naquela época, os 29 serviços de polícia reagruparam mais de 5400 polícias.

Hoje, o serviço de polícia da comunidade de Montreal é constituído por 4157 polícias e 640 funcionários civis. Assim é:

- O 1.º serviço de polícia municipal de maior importância no Quebec;
- O 2.º mais importante do Canadá, depois do serviço de polícia metropolitano de Toronto;
- O 8.º mais importante da América do Norte.

AGORA ALGUNS DADOS DE INTERESSE ACERCA DO SPCUM

- Orçamento: 400 milhões de dólares, que representa mais de 1/3 das despesas da comunidade urbana de Montreal.
- Número de polícias:
 - 4 157 polícias, dos quais 18% são mulheres;
 - 640 funcionários civis;
 - 527 alunos estagiários;
 - uma centena de cadetes complementam os efectivos.
- Número de viaturas: 973;
- Número de inspectores: 458;
- Número de agentes de bairro: 2 066.

A viragem para Polícia de Bairro

Uma necessidade

Em 1994, o serviço de polícia da CUM iniciou uma importante caminhada no sentido de se fazer uma alteração organizacional que se traduziu desde 1997, pela implantação do modelo de polícia de bairro.

Esta mudança radical, julgada mais que necessária desde o momento em que se tomou consciência de que o meio ambiente em que o serviço de polícia actua tinha mudado muito ao longo dos últimos vinte anos.

Consultas

Em 1994, a SPCUM procedeu a diferentes sondagens e consultas. Estas sondagens revelaram:

- As perspectivas dos eleitos e dos parceiros chaves do serviço;
- As preocupações dos cidadãos;
- As mudanças pedidas pelo pessoal do serviço.

Missão renovada e clara

A seguir a estas sondagens, o SPCUM julgou necessário cumprir a sua missão de maneira diferente. Para o fazer, em parceria com as outras instituições, organismos sócio-económicos, os grupos comunitários e os cidadãos, o SPCUM propôs-se a:

Promover a qualidade de vida de todos os cidadãos no território da CUM, contribuindo para a redução da criminalidade, aumentar a segurança rodoviária no território, favorecer o sentimento de segurança, e desenvolver um meio de vida agradável e seguro dentro do respeito pelos direitos do homem e liberdade garantidas pelas cartas do Quebeque e do Canadá.

Definição das estruturas do modelo, nas suas cinco componentes

A filosofia que sustenta a polícia de bairro, assenta em cinco componentes interdependentes e essenciais.

1 — Resolução de problemas

- Eliminação de forma duradoura das situações problemáticas neutralizando as suas causas profundas;
- Retorno à base das práticas policiais (patrulha e inquéritos).

2 — Responsabilidade geográfica

- Dividir o território em bairros (23 distritos vs. 49 postos): quando surge um problema é mais fácil resolvê-lo;
- Os polícias têm a responsabilidade de sectores mais pequenos de patrulha a fim de criar um sentimento de pertença ao bairro;
- Polícia de bairro: elemento do tecido social.

3 — Parcerias

- Não podemos resolver tudo sozinhos;
- Residentes e comerciantes devem ajudar a identificar os problemas da criminalidade local;

- Partilhar as responsabilidades, respeitando as competências, as organizações e os nossos parceiros;
- A polícia não tem eficácia sem os cidadãos (4 157 pares de olhos vs. 1,8 milhões);
- Parceria com os eleitos e com os intervenientes locais;
- Criação de comités conselheiros das partes;
- A opinião dos cidadãos face às tarefas de protecção e de serviços por parte da polícia (cidadania activa);
- Possibilidade real de envolvimento de todos indivíduos, sem tomar em consideração os seus meios financeiros ou a sua posição social.

4 — Serviço à comunidade, na perspectiva da imagem

O polícia é o primeiro interveniente em qualquer acontecimento, ele transporta em si toda a imagem da organização.

- Humanizar os meios de combate ao crime: prevenção mais que repressão;
- Personalizar os contactos;
- Patrulhar as ruas da CUM e ir ao encontro dos cidadãos: melhor compreensão para melhor intervenção e melhor coabitação;
- Fornecer os serviços sob medida vs. uma formula única;
- Polícias melhor formados = mais profissionais, mais abertos ao cidadão, mais respeitadores dos direitos e liberdades, mais reconhecidos como eficazes.

5 — Valorização do pessoal

- Autonomia: conhecimento dos problemas, e as suas soluções;
- Reconhecimento da experiência;
- Plano de carreira;
- Supervisão baseada no auxílio mútuo e em escutar as pessoas;
- Passar de uma «polícia de funções» para uma «polícia de atitudes».

A reforma do Serviço que começou em 1997

Antes da reforma, os patrulheiros, os inspectores e as unidades de detenção estavam repartidas pelo território por 23 postos de polícia, oferecendo uma variedade de serviços.

Os polícias patrulhavam o seu distrito respectivo com fins de prevenção e de intervenção a sós dentro da sua viatura ou a dois. As patrulhas eram feitas também a pé, de barco e mesmo a cavalo. Eles respondiam a todos os apelos que fossem efectuados na sua patrulha.

As pessoas detidas eram conduzidas ao posto onde estava afecto o agente detentor, metidas nas celas e submetidas a um inquérito pelos inspectores daquele posto.

Alguns inquéritos especializados eram centralizados numa localidade do território. Eis, de forma muito sucinta, como os efectivos actuavam antes da reorganização.

As orientações de mudança para a polícia de bairro

Descentralização da responsabilidade das operações quotidianas ao nível dos postos de bairro:

- Encerramento de 23 postos e abertura de 49 mais pequenos, ditos de bairro:
 - Janeiro de 1997: 23 postos no Oeste e no Sul
 - Fevereiro de 1998: 26 postos no Este e no Norte

- Essenciais para responder às necessidades locais;
- Dividir o poder;
- Prioridades acertadas com os autarcas locais;
- Soluções encontradas juntamente com os cidadãos.

O que é um bairro?

• 24 000 a 48 000 residentes, demarcado por barreiras naturais ou delimitações geográficas, respeito pelas fronteiras políticas e administrativas, cada bairro dispõe do seu próprio posto que fornece os serviços básicos durante 24 horas.

O que caracteriza os postos de bairro?

- Situados perto dos edifícios que têm serviços públicos;
- Facilidades de acesso;
- Ocupam pequenas superfícies em média de 1 525 m²;
- Não existem celas nem investigadores;
- Salas de conferência para reuniões com os cidadãos;
- Funcionários civis acolhem os cidadãos;
- Fecham durante a noite.

Actividades de um posto de bairro:

- A patrulha;
- A resposta a todas as chamadas de serviço;
- A segurança rodoviária;
- A prevenção do crime;
- As relações com a comunidade.

Deste modo, mantendo o nome «agente de bairro», são chamados a patrulhar os seus bairros respectivos e aplicar as cinco componentes mencionadas anteriormente. As patrulhas continuam a ser feitas em veículo, a sós ou a dois, a pé, a cavalo, de barco e mesmo de patins.

Concentração da responsabilidade das tarefas administrativas e auxiliares nas unidades de apoio.

As investigações gerais, as unidades de detenção e a análise da criminalidade são reagrupadas em quatro edifícios, cada um deles abrangendo em média 12 postos de bairro.

Investigações gerais: 4 centros operacionais

Porquê a centralização das investigações?

- Aumento da taxa de solução;
- Redução de custos de tratamento de 10%;
- Aumento da qualidade do serviço à comunidade;
- Aumento da qualidade do trabalho;
- Aumento da eficácia do trabalho.

Os inspectores especializaram-se em diferentes áreas de actividade:

- Crimes contra as pessoas;
- Crimes contra a propriedade;
- Crimes gerais;
- Crimes sem queixosos;
- Análises.

Investigações especiais: devem concentrar-se em apenas uma só direcção:

Homicídios;
Furtos qualificados;
Agressões sexuais;
Furto de veículos motorizados;
Incêndios criminosos;
Moralidade;
Fraudes;
Estupefacientes;
Crime organizado;
Banditismo de rua.

Porquê a centralização das investigações especiais?

Responsabilização dos comandantes;
Redução dos custos em 10%;
Maior flexibilidade;
Melhor serviço para a comunidade.

(Menos de um quarto dos efectivos do SPCUM trabalha directamente na área das investigações).

Descentralização dos poderes decisórios e orçamentais:

- As prioridades locais são determinadas pelos problemas locais;
- As unidades devem elas próprias tomar as suas decisões;
- O papel da direcção limita-se a dirigir as unidades.

Diminuição da hierarquia

Diminuição: 9 níveis de autoridade para 4

- A patrulha;
- A supervisão;
- O comando;
- A alta direcção.

A nova estrutura responde bem às novas necessidades operacionais:

- Menos intermediários;

- Menos controlo;
- Menos relatórios para redigir;
- Menos dirigentes.

A reestruturação permitiu a abolição de 250 patentes de oficiais e a conversão de 350 patentes de enquadramento e de apoio em postos operacionais de primeira linha.

As chaves do sucesso da mudança do SPCUM

1.ª condição de sucesso:

Apoio político

O SPCUM recebeu, por isso, autorização do Conselho da Comunidade para estruturar o plano de uma reorganização policial de grande envergadura. Este plano foi aprovado por unanimidade pelos políticos, como nunca se tinha visto.

O apoio político era incontestável. O plano devia ser realizado dentro de um mandato de quatro anos.

A comissão da segurança pública recebeu o mandato para assegurar o acompanhamento da implantação da polícia de bairro. Tratava-se de casamento feliz entre a política e a Polícia.

2.ª condição de sucesso:

Apropriação da mudança pela direcção

Comité de implantação

O mandato para implantação da nova estrutura foi dado a um comité de instalação, reagrupando os gestores do serviço que respondiam perante o comité de direcção composto por um director e os seus dois adjuntos.

Comité de apoio e alinhamento

Um comité de apoio e de alinhamento composto de gestores, dependentes também do comité de direcção, foi criado. O papel deste comité é o de assegurar que as mudanças sejam feitas conforme o plano e que a cultura, as atitudes e o comportamento do pessoal se modifica segundo os objectivos definidos.

Comité de gestão

O comité de gestão é permanente enquanto que os comités de implantação e de apoio e de alinhamento têm um carácter temporário. O comité de gestão é composto por membros do comité de direcção e dos seus adjuntos. Cada membro do comité de gestão é responsável pelo projecto no conjunto da organização.

3.ª condição de sucesso:

Seleção de novos gestores intermédios

A fim de assegurar a integração do modelo no interior do sistema, o conjunto dos quadros intermédios foi substituído por novos titulares.

Aos quadros, a quem foram retirados os seus comandos, foram atribuídas funções de consultadoria junto da direcção.

Os novos comandantes dos postos de bairro frequentaram cursos de formação intensiva em administração, em compatibilidade, em comunicação e em gestão do pessoal. Os cursos que foram adaptados ao modelo de polícia de bairro dão direito à obtenção de um diploma universitário em administração de segurança. Os comandantes das unidades dos centros operacionais e de investigação frequentaram também estes cursos.

4.ª condição de sucesso:

Reencaminhamento das chamadas

A fim de poder responder mais rapidamente às chamadas urgentes e manter ao mesmo tempo as patrulhas disponíveis, para assegurar a polícia de bairro, várias medidas foram tomadas para permitir o tratamento das 786 733 chamadas dirigidas anualmente ao SPCUM, das quais 60% não são urgentes.

Com efeito a implantação da polícia de bairro ofereceu-nos a ocasião de rever o papel do Polícia e orientá-lo para as tarefas ligadas directamente à segurança do cidadão e à qualidade de vida nos bairros. Nós queremos que os nossos Polícias consagrem mais tempo à prevenção e à resolução de problemas.

É sabido que os problemas de pouco civismo precedem a criminalidade, e, para agir de forma eficaz sobre esta, os Polícias devem poder dispor de tempo para juntamente com os seus parceiros sociais se dedicarem aos problemas de falta de civismo, que são as causas mais profundas da criminalidade.

A fim de se conseguir rentabilizar os nossos patrulheiros dentro desta orientação, o SPCUM criou um centro de tratamento de chamadas, sendo um dos objectivos eliminar a intervenção dos patrulheiros nessas chamadas onde a sua experiência não é requisitada. Assim por exemplo:

Os cidadãos são convidados a deslocarem-se ao posto do bairro, a fim de ser redigida uma participação, sempre que não haja algum suspeito no local do evento e que a presença de um agente nesse local não possa contribuir para a melhor resolução do caso.

Há já alguns anos, que nós somos chamados a verificar mais de 150 000 vezes por ano, os edifícios protegidos com sistemas de alarme que disparam, levando a presumir a presença de intrusos naqueles locais. Em 95% destas chamadas não há fundamento e só acontecem devido á má qualidade do sistema ou a um erro humano.

A fim de reduzir de maneira substancial estas deslocações desnecessárias, foi decidido que os Polícias não se deslocariam mais a esses locais depois de quatro chamadas sem fundamento.

5.ª condição de sucesso:

Formação do pessoal

Todos os agentes dos postos de bairro recebem uma formação de dois dias orientada sobre a matéria de resolução de problemas. Os supervisores, receberam formação durante duas semanas sobre as competências operacionais, a resolução de problemas e a supervisão.

Pelo lado dos colarinhos brancos, uma nova função de recolha e análise de informação da Polícia de Bairro (PIDQ) foi acordada com o sindicato. Os agentes nomeados frequentam cursos de formação de duração de sete semanas que lhes permite apreender as diversas informações relacionadas com os acontecimentos policiais.

6.ª condição de sucesso:

Apoio dos sindicatos

A concretização de uma real parceria com os sindicatos da Comunidade Urbana de Montreal foi determinante. Um comité de reorganização conjunta, Serviço e sindicato policial permitem assegurar a continuação da implantação.

Note-se que o presidente deste sindicato é membro do comité de gestão do Serviço.

7.ª condição de sucesso:

Legitimidade junto da população

Esta legitimidade só é possível unicamente pela certeza da transparência das acções policiais e pela resposta às expectativas da população. Os meios de comunicação são os nossos melhores aliados para a alcançar.

Os cidadãos são nossos parceiros. Por exemplo, eles participam nos postos de bairro na elaboração dos planos de acção por meio da sua presença nos comités permanentes de consultadoria.

Conclusão

- Depois da implantação da polícia de bairro, há já quase dois anos, os nossos serviços obtêm uma maior taxa de satisfação junto da população;
- Segundo as nossas previsões, a filosofia da polícia de bairro não estará realmente integrada no nosso quotidiano senão daqui a uns 4 ou 5 anos;
- E mesmo em 2003, ainda se encontrarão pessoas cépticas às praticas de uma polícia mais comunitária;
- Compreende-se pois que a polícia de bairro, mesmo tendo já iniciado há 21 meses, tenha ainda pela frente anos de encaminhamento, de ajustamentos e de pequenas vitórias quotidianas;
- A polícia de bairro é acima de tudo um assunto de alteração de mentalidade e de percepção. Nós não poderemos ver a nossa nova polícia chegar à maturidade a curto prazo. Por outro lado, isso permitir-nos-á orientá-la rapidamente na direcção desejada.

Minhas senhoras e meus senhores, permitam-me, em primeiro lugar, que saúde esta realização levada a cabo pela Inspeção Geral da Administração Interna e as pessoas que organizaram este colóquio, e em segundo lugar, saúde as pessoas que comigo estão na mesa e, muito especialmente, o Sr. Dr. Luís Silveira, cujas palavras eram obviamente exageradas, exagero que decorre da amizade, amizade longa e grande estima de mim para ele.

Sou jurista, advogado e assistente da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e sou presidente da Direcção do Fórum Justiça e Liberdades, não exercendo tipicamente actividade na área que se prende convosco.

A minha área profissional é outra completamente diferente, ligada ao Direito Financeiro, ao Direito Bancário e ao Direito Comercial em geral, e não esta, mas faço isto como exercício cívico, como exercício de cidadania e num propósito que é o de passarmos a ter um país melhor do que aquele que tínhamos e que temos.

Entendo que ter um país melhor significa ter, além de um regime democrático, um Estado de Direito, e se as pessoas pensavam generalizadamente que uma vez instituída a democracia em Portugal, como veio a acontecer com o 25 de Abril de 74, o Estado de Direito se seguiria automaticamente, julgo que já todos percebemos que isso assim não o é.

Isto é, podemos ter um regime democrático a funcionar, efectivamente democrático, sem que simultaneamente se tenha instituído um Estado de Direito efectivo em Portugal. Penso que todos estamos de acordo que existem muitas deficiências relativamente a este nosso Estado de Direito. Eu proponho-me fazer convosco um exercício de igualdade e que passa por analisar algumas das normas que regem eventual e especialmente a vossa actividade. A vossa, na medida em que, a generalidade das pessoas que aqui está, tanto quanto me apercebo, ou porque estão fardadas, ou porque as conheço não estando, são pessoas ligadas a questões de polícia, por via do Ministério da Administração Interna, por via das próprias funções exercidas, enquanto autoridades de polícia e de polícia criminal, e, nomeadamente no âmbito da Procuradoria Geral da República, da GNR, da PSP, e não só.

Eu sou completamente alheio a esse mundo como já expliquei, sou mesmo, digamos, um «outsider» nesta mesa e nesta sala. Não tenho nenhuma procuração para representar especialmente os cidadãos e, portanto, o meu mérito a representar os cidadãos decorrerá da justeza daquilo que eu disser e de nada mais. Também não comprometo ninguém, além de comprometer a mim mesmo e, eventualmente ao Forum, de cuja direcção faço parte.

O exercício consiste em pegar em algumas destas leis e dizer-vos aquilo que penso que está mal nestas leis, na medida em que entendo que todo o direito e todas as leis se destinam a induzir comportamentos nas pessoas. É para isso que existem regras legais, é para isso que se fazem códigos, é para que as pessoas se comportem de outra maneira, isto é, tenham um comportamento que seja conforme a essas normas, sob pena de, no caso de não se comportarem assim, serem sancionadas.

Aquilo que se espera, é que não haja aplicação, nunca, de sanções. Pelo contrário, deseja-se que as pessoas espontaneamente se comportem de uma dada maneira, ou seja, as normas jurídicas destinam-se a induzir comportamentos nos cidadãos, nos destinatários dessas mesmas normas, e por isso eu gostava de analisar algumas dessas normas e ver que tipo de comportamentos é que elas induzem nos cidadãos, nomeadamente naqueles cidadãos que também exercem funções policiais. E algumas delas parece-me que induzem comportamentos gravemente perversos, ao ponto de poderem ser elas mesmas, em si mesmas, inconstitucionais. Venho tratar de um assunto técnico com pessoas que são tão cidadãos como eu e que merecem tanto que trate com eles um assunto técnico, como com outra pessoa qualquer.

Em primeiro lugar, gostava de chamar a vossa atenção para o art. 348.º do Código Penal. O art. 348.º do Código Penal prevê um crime chamado crime de desobediência, e dispõe que pratica o crime de desobediência «quem faltar à obediência devida a ordem ou a mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competente», sendo punido com pena de prisão até um ano ou pena de multa até 120 dias se, uma disposição legal cominar no caso da comissão de desobediência simples, ou se, na ausência de disposição legal, a autoridade ou funcionário fizerem a correspondente cominação». O que é que isto induz? Induz o funcionário, o agente policial a, se não está a ser obedecido, fazer a cominação e, fazendo a cominação, transformar a desobediência à ordem que está a dar num crime de desobediência. Isto não é uma coisa nunca vista, é uma coisa que acontece com alguma frequência, posso-vos contar casos já julgados em Tribunal.

Um caso concreto, que foi defendido por um advogado de Lisboa, consistiu no seguinte: uma jovem mãe, que tinha uma criança de colo de meses, parou o carro no Rato, em frente da sede do PS, e parou o carro aí ilegalmente e pegou ao colo na sua criança. Dirigia-se ela para o médico quando um agente da PSP a interpelou e lhe disse: «é proibido parar aqui. Tire daqui o carro.» Ao que ela disse: «Sr. Guarda, faça o que quiser, mande rebocar o carro, estou aqui há meia hora à procura de um sítio para parar o carro, o meu filho está doente, tenho consulta médica marcada, vou a correr para o médico, não consegui outro sítio, reboque o carro, faça o que quiser, mas eu não posso tirar daí o carro.» Ele agarrou-a pelo braço, e disse: «não senhora, a senhora tem que tirar daqui o carro. Se não tirar daqui o carro é crime de desobediência, estou a cominá-la expressamente nesse sentido, faça o favor de tirar o carro». Ela não tirou o carro, foi presa, foi julgada, foi condenada a uma pena de prisão.

Este comportamento de desobediência, este crime de desobediência previsto na alínea *b*) do art. 348.º induz um comportamento nos agentes de autoridade que é o de, desde que eles façam a cominação, automaticamente transformar o cidadão que desobedece num cidadão que pratica um crime.

Começo por pensar que isto é inconstitucional por violar o n.º 6 do art. 112.º da Constituição, que expressamente dispõe que «nenhuma lei pode criar outras categorias de actos legislativos ou conferir a actos de outra natureza o poder de com eficácia externa interpretar, integrar, modificar ou suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos», pois entendo que esta norma legal o que faz é, através de um acto de um agente de autoridade, transformar em crime um comportamento que, de outra forma, não o seria. Entendo ainda que, mesmo que não fosse inconstitucional, esta norma deveria ser, obviamente, alterada, na medida em que ela induz um comportamento errado na relação entre o cidadão e o agente de autoridade.

O que é que o agente de autoridade deve ponderar, na minha opinião? Ele deve ponderar qual é o objectivo que ele está a prosseguir. Se aquela cidadã tivesse abandonado o carro no Largo do Rato e se tivesse ido embora, o que é que lhe acontecia? Pagava uma multa. Ela não pode ser sancionada mais gravemente, por desobedecer a uma ordem destinada a prevenir a multa, sendo presa, do que o seria por fazer aquilo que essa ordem se destina a prevenir que ela faça. Isto é, este comportamento não é tipicamente um comportamento proporcionado e, portanto, sempre seria necessário que o agente de autoridade tivesse ponderado o que é que estava a prevenir, que meio é que estava a usar para prevenir uma mera multa de estacionamento, uma multa de trânsito e, portanto, em caso algum ele deveria ter lançado mão de uma ameaça de sanção mais grave do que a que cabe à infracção evitanda. Este artigo induz este tipo de comportamento e, na medida em que o induz, a culpa não é vossa, a culpa é do legislador.

A atenção do legislador deveria ser chamada para isto. E, aí, a culpa já é nossa, quando não chamamos a atenção do legislador para isso. Ao legislador deveria ser feito notar que esta norma induz este comportamento errado.

Para além deste caso, gostaria de referir outras situações que me parecem também graves, nomeadamente, reclamações que o Forum tem vindo a fazer há muito tempo.

Existem duas situações, também no Código Penal, que nos parecem graves, apesar de supormos que raramente elas se verificam e os normativos em causa têm aplicação. Refiro-me às situações que prevêm a tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos, e queria que lessem comigo esta norma para perceberem quão vantajoso era que, também ela, fosse alterada.

Diz o art. 243.º do Código Penal: «quem, tendo por função a prevenção, perseguição, investigação ou conhecimento de infracções criminais, contra-ordenacionais ou disciplinares, a execução de sanções da mesma natureza ou a protecção, guarda ou vigilância de pessoa detida ou presa, a torturar ou tratar de forma cruel, degradante ou desumana para:

- a) Obter dela ou de outra pessoa confissão, depoimento, declaração ou informação;
- b) A castigar por acto cometido ou supostamente cometido por ela ou por outra pessoa;
- c) A intimidar ou intimidar outra pessoa.

É punido com pena de prisão de 1 a 5 anos».

Mas, então, se a pessoa que faz o que a norma prevê, o fizer por puro desejo sádico, por pura necessidade sádica, sem ser para obter dela confissão, depoimento, ou declaração, ou informação, sem ser para a castigar por acto cometido ou supostamente por ele ou por outra pessoa, sem ser para a intimidar ou intimidar outra pessoa, não pratica o crime de tortura, de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes?

Este tipo criminal está previsto em termos tais, que só é preenchido se o agente tiver *estes propósitos complementares*. O agente pode torturar, ele pode tratar mal, ele pode fazer estes tratamentos desumanos e degradantes, mas só se ele tiver um destes propósitos é que pratica aquele crime?

Há muito tempo que o Fórum Justiça e Liberdades e a Amnistia Internacional têm vindo a defender que estas alíneas sejam pura e simplesmente suprimidas, e que se diga que aquele que preencha os requisitos previstos no corpo do art. 243.º torturar, tratar mal de forma cruel, ou degradante, ou desumana uma pessoa, dos previstos nesse mesmo corpo do art. 243.º, seja punido, independentemente de quaisquer outros propósitos, que não interessam nada. Interessa é que ele faça isto, e se o fizer, seja punido por *este* crime.

Da mesma maneira nos parece que induz um comportamento errado, nomeadamente um espírito de corpo completamente errado, aquilo que se encontra disposto no art. 245.º do Código Penal, que a propósito dos crimes previstos nos arts. 243.º e 244.º do Código Penal, crimes que constituem violação gravíssima de direitos fundamentais das pessoas, vem determinar, a propósito da omissão de denúncia o seguinte: «o superior hierárquico que, tendo conhecimento da prática, por subordinado, de facto descrito no 243.º ou 244.º [isto é, de tortura ou de tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos, ou de tortura e outros comportamentos cruéis, degradantes ou desumanos graves], não fizer a denúncia no prazo máximo de 3 dias após o conhecimento, é punido com pena de prisão de 6 meses a 3 anos».

Quer dizer que, um *igual hierárquico* não age igualmente mal se não denunciar e um *inferior hierárquico* também não tem igual dever de denunciar o superior hierárquico, apesar de o igual ou superior hierárquico ter praticado um igual crime, um crime de tortura?

Face à lei, só o superior hierárquico é que tem esse forte dever. Portanto, se o torturador torturar entre iguais, não corre o mesmo risco de ser denunciado, pois os outros não têm igual dever de denúncia. Não faz sentido. Não faz sentido que se estabeleça essa limitação, pois isto induz uma lógica, que é a de que, os superiores hierárquicos fazem tudo bem, os inferiores hierárquicos é que podem fazer coisas mal, o superior hierárquico tem o dever de denunciar o inferior hierárquico, mas o inferior hierárquico não tem igual dever de denunciar o superior hierárquico, mesmo quando o superior hierárquico pratica o mesmo gravíssimo crime.

Isto evita que se distinga o trigo do joio, isto é, favorece que pague o justo pelo pecador. E uma das condições essenciais na relação entre os cidadãos e a PSP, é perceber-se, que tal como nos cidadãos há criminosos, também no meio dos corpos de polícia os há.

Também há agentes da autoridade que não são exemplares, que não são perfeitamente educados, que não são perfeitamente cumpridores das normas a que estão submetidos, e é preciso que, da mesma maneira como a PSP, a GNR e as outras autoridades se destinam a separar o trigo do joio entre os cidadãos, se destinam a identificar aqueles que praticam as infracções e a denunciá-los, é também necessário que no interior destes corpos policiais esta mesma denúncia funcione.

Não por razões de retaliação, não por razões de vindicta interna. Essa denúncia deve funcionar para se assegurar a mesma separação que se quer feita no meio dos cidadãos, entre uns e outros, para que os polícias, não o sendo, não se julguem todos bons e não sendo todos maus, não sejam percebidos como sendo todos maus. É que aos olhos dos cidadãos tanto é mau o polícia «que vai à horta», como o que «fica à porta». É preciso que haja prémio e castigo dentro de todos os sistemas, nomeadamente dentro do sistema policial.

Esta sociedade tem que ser uma sociedade meritocrática, tem que ser em função da diligência, da qualidade do exercício das funções, que as pessoas são promovidas e punidas, que as pessoas são premiadas ou não premiadas.

Permitam-me que vos refira ainda uma situação que, do ponto de vista dos cidadãos, nos parece também mal.

Também o Fórum tem vindo a defender, há muito tempo, que certos crimes praticados por agentes de autoridade no exercício das suas funções, particularmente o crime antigamente chamado de ofensas corporais e agora de ofensa à integridade moral ou física das pessoas, o crime previsto no art. 143.º do Código Penal, seja um crime público, isto é, que quando um agente da autoridade vê que outro agente da autoridade agride um cidadão, que este crime seja público, que ele deva participar criminalmente esse facto e que a partir daí se desencadeie um processo de inquérito, e eventualmente depois uma instrução e um processo crime.

Ou seja, não é lógico, que o agente da autoridade que veja um colega seu praticar um crime de ofensa à integridade física de um cidadão, por exemplo numa esquadra, como está previsto no art. 143.º, não tenha o dever de denunciar o crime.

Sendo o crime particular, enquanto não houver denúncia por parte do próprio ofendido, não pode haver desencadeamento de nenhum procedimento de natureza criminal até haver essa denúncia.

Isto não faz sentido. Há anos que defendemos e que exigimos que o art. 143.º passe a conter uma norma que determine que o crime de ofensas à integridade física simples seja um crime público, não dependente de queixa, quando praticado por um agente da autoridade no exercício das suas funções.

Gostava de dizer que em 1995, o anterior Governo e a anterior Assembleia da República, isto é, a Assembleia da República mas com a composição anterior, introduziram duas normas no n.º 3 do art. 143.º que são, a nosso ver, também indutoras de comportamentos errados, não só dos agentes de autoridade, mas também dos próprios cidadãos.

Essas duas normas são, uma que dispõe a propósito da ofensa à integridade simples, que o tribunal pode dispensar de pena, se não se tiver provado qual dos contendores agrediu primeiro.

Isto é, se ambos se agredirem mutuamente não tem mal. O Código Penal vem, por esta via, de alguma forma aceitar como não puníveis comportamentos do foro da justiça privada, não justificada pela necessidade de recorrer a ela.

Quem fizer justiça pelas próprias mãos, desde que se não saiba quem é que começou, não é punido. Acho que este comportamento induzido é errado. As pessoas não devem retaliar pelas suas próprias mãos. As pessoas não devem exercer retorsão pelas suas próprias mãos. Reparem, que não se está a falar dos casos de legítima defesa, que aqui não estão previstos, trata-se sim, dos casos em que ambos os contendores praticaram um crime de ofensas corporais simples. Só porque não se sabe, porque não há prova de quem começou, ambos vão para casa sem pena.

A mesma indução errada de comportamentos de justiça privada resulta da alínea *b*) deste art. 143.º, quando dispõe que «o agente que tiver unicamente exercido retorsão sobre o agressor também não é punido». Retorsão, reparem que está a falar de retorsão, isto é, de aquele que ofende a integridade física ou moral do outro quando já não é necessário para evitar agressão nenhuma, para prevenir agressão nenhuma. Está a bater no outro depois de ter sido batido e por ter sido. Aqui só se prevê a pura retorsão. Também este pode ser isentado de pena.

Gostava de chamar a vossa atenção ainda para um outro artigo que me parece também indutor de comportamentos errados.

O crime de coacção está previsto no art. 154.º do Código Penal, que vem dispor que o crime de coacção não é punível quando a prática do crime de coacção é meio de evitar o suicídio, com o que estamos completamente de acordo. Não deve ser punido quem exercer a coacção para que outra pessoa se não se suicide.

Mas dispõe também aquele artigo que não haverá pena, que também não é punível o agente, se o crime de coacção for praticado para evitar a prática de acto ilícito típico, sem se fazer nenhuma ponderação.

O crime de coacção é um crime grave, é um crime de restrição absoluta da liberdade da pessoa, que consiste em por meio de violência ou com ameaça de mal importante constranger outra pessoa a uma acção ou a uma omissão. Por meio de violência, ou com ameaça de um qual importante.

E bastará que seja para evitar um qualquer ilícito típico para que o acto não seja punível. Ora, um facto ilícito típico tem uma abrangência extremamente grande e não há na norma nenhuma ponderação entre a gravidade da coacção e o facto ilícito típico evitando. Se pelo menos aqui se dissesse para evitar um facto ilícito típico punido com pena superior à da coacção, ainda se compreenderia. Mas um facto ilícito típico abrange qualquer facto ilícito típico mesmo que a punição que caiba ao mesmo seja uma punição levíssima e o valor social posto em causa seja reduzidíssimo.

Estes artigos, que referi, são, a meu ver, indutores de comportamentos errados e deveriam ser alterados. Mas entendo, também e por outro lado, que existem normas na Constituição que deviam ser apreciadas, deviam ser desenvolvidas, deviam ser estudadas e conteudificadas, nomeadamente pelos tribunais, mas também pelas outras pessoas que têm a ver com o exercício da actividade policial.

Refiro-me às normas que decorrem para todos os agentes da função pública, do disposto no art. 266.º da Constituição e também do disposto no art. 272.º O art. 272.º diz que a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

Permitam-me que cite o art. 8.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1791 que declara «que a segurança consiste na protecção prestada pela sociedade a cada um dos seus membros para exercer os seus direitos».

Se a segurança consiste na *protecção* prestada pela sociedade **a cada um** dos seus membros *para exercer os seus direitos*, então a segurança só é se for um instrumento da liberdade. A segurança é um estádio em que todos, e qualquer um, podem exercer plenamente os seus direitos.

Não há segurança à custa dos direitos das pessoas. A segurança é um instrumento. Se todos nós, todos e cada um, pudermos exercer todos os nossos direitos sem sermos importunados haverá plena liberdade. A segurança é esse estado. As forças de segurança são apenas o meio de promover ou defender a plena liberdade, um instrumento para garantir o exercício dos direitos por todos e por cada um.

Em cada momento em que se praticam actos de segurança, é preciso perceber-se se não se está a violar o direito de ninguém, e que direito e de quem é que se está a tutelar. É este supesar de direitos violados e direitos defendidos que tem que ser feito em cada momento.

E é por isso que, a actividade de segurança, nomeadamente a actividade processual penal, é uma actividade contraditória porque, por um lado persegue pessoas cujos direitos ao perseguir põe em causa, e por outro lado, defende todos os outros cujos direitos, ao perseguir aqueles, salvaguarda e garante.

É nesta contradição que se situa a actuação da actividade policial, seja ela policial preventiva, seja ela policial repressiva.

E por isso eu gostava de vos dizer, que deste art. 266.º resultam alguns princípios que seria necessário conteudificar. Refiro-me concretamente ao Princípio da Justiça e da Boa Fé.

É absolutamente indispensável perceber que todos os agentes da Administração Pública, e nomeadamente os agentes policiais devem obediência ao Princípio da Boa Fé e ao Princípio da Justiça. O que significam estes dois princípios que estão constitucionalmente consagrados?

Faço-vos uma pergunta que tem a ver com os agentes da PSP, nomeadamente quando estão adstritos aos serviços de trânsito. É normal que se exija que as pessoas circulem a 50 km hora no Eixo Norte-Sul, no meio de Lisboa? Faz parte das regras da boa fé ter um *flash* para apanhar as pessoas que no Eixo Norte-Sul circulam a 50 km à hora?

O Eixo Norte-Sul atravessa a cidade de Lisboa, não passa por fora da cidade de Lisboa. Está dentro da cidade de Lisboa e, aí, a velocidade máxima são, salvo erro, 50 km à hora. Na Segunda Circular, se forem neste instante à Segunda Circular, verão que não há ninguém que circule a 50 km à hora aliás, se circulasse causaria imensos desastres. Faz parte das regras da boa fé, que os agentes da PSP estejam em sítios em que não há nenhum perigo aparente, apenas para «caçarem» multas?

É preciso perceber o que é isto do Princípio da Boa Fé na relação com os cidadãos. Para além de os polícias, os agentes da autoridade, os funcionários públicos em geral têm um dever de urbanidade para com os cidadãos. Dever legal de urbanidade que os cidadãos não têm para com eles.

Eu diria, quanto mais mal educada a população, mais cumpridores dos seus deveres legais têm que ser os funcionários públicos e os agentes de autoridade, porque têm que ser urbanos com pessoas mal educadas, e portanto, quanto menos cívica a população, mais difícil é para os agentes de autoridade cumprirem o seu dever legal de urbanidade. Os cidadãos podem, por exemplo, dizer desculpe ou bom dia ou não dizer desculpe ou não dizer bom dia, que não infringem nenhum dever legal. Já os agentes de autoridade têm que se dirigir aos cidadãos com urbanidade, sob pena de incumprirem um dever legal que a que corresponde uma sanção disciplinar.

A propósito de sanções disciplinares, queria referir-vos o seguinte: Uma das coisas que cria muito má opinião dos polícias junto dos cidadãos é a noção de que os processos disciplinares são

interrompidos discricionariamente sempre que uma infracção disciplinar pode ser também de natureza penal.

Usando de uma possibilidade que vem consagrada no art. 37.º do Estatuto Disciplinar da PSP, do Decreto-Lei n.º 7/90, cujo n.º 3 dispõe que a autoridade com competência disciplinar para punir pode determinar a suspensão do procedimento até que se conclua o processo criminal pendente.

Entendemos que isto é absolutamente errado. Já houve relatórios do Sr. Provedor de Justiça verberando esta possibilidade legal e a prática que a coberto desta se instalou. Veja-se o relatório de 1986 para se perceber ao que me refiro. Entendo que todos os processos disciplinares devem ser levados até ao fim, devem ser concluídos.

E, depois se se apuraram factos criminalmente puníveis, esses factos dessa natureza devem ser participadas à autoridade criminal. Há um dever legal de participação dos mesmos, nos termos do art. 242.º do Código Penal.

O que se faz? Suspende-se o processo disciplinar, não se averigua nada. E muitas vezes, a autoridade de investigação criminal esbarra com um muro de silêncio e cumplicidade e não é, por isso, capaz de averiguar, não consegue chegar aos factos que realmente ocorreram e ou não chega a deduzir acusação ou acusa mal ou por menos do que devia e isso conduz à absolvição escandalosa ou a uma inaceitável leveza de pena.

Mais, não se tomam sequer as medidas preventivas e de suspensão da actividade do agente com a população, que inquina esta mesma relação. Não quero dizer, pelo contrário, que as práticas se não têm alterado significativamente nos últimos tempos. Quero dizer é que acho que ainda há um longo caminho para percorrer até termos agentes de autoridade que sejam cidadãos tão cívicos que se permitam ter uma população que não é ainda plenamente cívica.

Era esta a ideia que vos gostava de transmitir, a de que os cidadãos têm razões para desconfiar do vosso comportamento, comportamento esse que é muitas vezes induzido por factores que vos escaparam e portanto, pedia-vos que enquanto cidadãos e enquanto membros da Administração Pública se recusem a fazer coisas, ou pelo menos denunciem as coisas que acham que estão mal. Sejam Cidadãos, sejam Funcionários Públicos plenamente.

Digam as faltas de meios que têm, digam que vos dão balas de aço em vez de vos darem balas de chumbo e que as balas de aço fazem ricochete, exijam que se publiquem os relatórios, sem serem nominativos, pois não têm de o ser nem devem sê-lo, sobre a percentagem de agentes que foram sancionados disciplinarmente, sobre a percentagem de agentes que perderam as suas armas, sobre o número e a percentagem de agentes que usaram as armas fora das horas de serviço, sobre um conjunto de coisas que permitem aos cidadãos perceber que também no interior das forças policiais se distingue o trigo do joio.

Isso é, para os cidadãos, absolutamente indispensável.

Se nós tivermos, e temos muitas vezes, a sensação que existe um sistemático espírito de corpo que oculta o que de grave se passa, quando se passa, na relação entre cidadãos e agentes policiais, os cidadãos não terão confiança.

Nós queremos saber das participações crime feitas contra agentes policiais, e quantas é que foram também participadas por outros agentes da polícia.

As pessoas queixam-se que foram maltratadas na esquadra. Em quantos casos é que também houve participação de um outro agente da esquadra a denunciar esse facto? Houve algum? Quantos?

Em que casos é que há coincidência de participações entre um cidadão e um agente de autoridade. Ou nunca há participações de agentes de autoridade? São sempre só os cidadãos que se queixam e dentro da esquadra ninguém toma conhecimento de nada?

Queremos saber estas coisas. Queremos que nos transmitam essas coisas para fora. Os cidadãos precisam de ganhar uma relação de confiança convosco. Os hábitos mantêm-se. Nós tivemos cinquenta anos de ditadura em que estava sempre tudo bem.

Neste momento vivemos em democracia, temos que criar um Estado de Direito, temos que criar uma relação transparente e de confiança entre nós, uma relação em que os cidadãos vejam o polícia como garante das suas liberdades e direitos, não como ameaça daqueles e destes.

É próprio dos sistemas sociais contemporâneos, o crescimento de um sentimento difuso de insegurança que exprime a multiplicação das interacções, a decepção das expectativas e a consequente fragilização dos vínculos relacionais. O isolamento e a vulnerabilidade dos indivíduos, no contexto de uma alegada generalização da «crise de valores», é reforçado pela instabilidade dos postos de trabalho — entre nós tributária menos das elevadas taxas de desemprego que assolam a Europa que do fenómeno da «precarização» — pela força da economia subterrânea, a desagregação do mundo rural, a desordem urbanística e, enfim, pela nova criminalidade associada ao tráfico de drogas.

Uma forma simplista de reagir a esta situação tornou-se comum: —reclamar o aumento do número de agentes policiais, a construção de mais prisões ou mais esquadras e o pesado agravamento das penas dos delinquentes. Um caderno reivindicativo que, felizmente, não chegou a ser adoptado como programa político, mas que pelas tentações demagógicas que inevitavelmente estimula acabou por favorecer alguns resultados bem conhecidos: a sobrelotação dos estabelecimentos prisionais, o abuso da prisão preventiva, a impunidade das chamadas «milícias populares», enfim, a crise disfuncional de um sistema de justiça que foi encaminhando para as Polícias, os magistrados judiciais e o ministério público, uma vasta panóplia de problemas sociais para cuja solução as «forças da ordem» não têm instrumentos nem vocação mas que a eles se dirigem, em grande parte, por omissão da sociedade civil e por insuficiência ou dessensibilização de outras instituições públicas que partilham responsabilidades no sector.

É neste contexto que temos de procurar compreender o estado presente das nossas forças de segurança, recusando encarar o corpo policial como um organismo institucionalmente isolado, imune às tensões e aos preconceitos dominantes. E, por isso mesmo, admitir que a actuação policial pode inclusivamente reforçar a segregação e exclusão sociais a que estão votados os membros de certas comunidades e grupos em vez de contribuir positivamente para as combater, em apropriada articulação com outros actores sociais.

Não é apenas o princípio constitucional da igualdade que é colocado directamente em questão. É quase todo o Título III da Constituição da República Portuguesa, onde vêm consagrados os «Direitos económicos, sociais e culturais», que arrisca perder substancial efectividade prática. As expectativas de acesso «indiscriminado» ao emprego, à saúde, à habitação, ao ensino, apenas com a generalização do rendimento mínimo começaram a ganhar um sentido concreto, entre nós, para as camadas mais fundas dos excluídos. É nesta multidão de deserdados do progresso económico, social e cultural — desempregados, imigrantes, ciganos, toxicodependentes, prostitutas — que se distinguem e confundem as inúmeras formas de marginalidade onde vegetam as minorias socialmente preocupantes.

Estas populações encontram-se numa situação de grande vulnerabilidade social, sentem grandes dificuldades de inserção no mercado de trabalho, apresentam índices baixos de escolaridade e ignoram, em grande medida, os seus direitos ou, sequer, o que seria razoável esperar dos poderes públicos, incluindo os eleitos, a segurança social e, evidentemente, as forças de segurança.

A verdade, é que na própria cidade se criaram espaços de fronteira e zonas de incomunicabilidade, confinando aos subúrbios e áreas degradadas os pobres e outros indesejáveis. E, noutros casos, foi a mesma cidade que os banuiu: empurrando-os, com as modestas indemnizações pagas por contrapartida do desalojamento, para terrenos mais baratos, longe da cobiça imobiliária, frequentemente, para as áreas rurais, onde as florestas e campos de cultivo desertificados desde os fluxos migratórios massivos dos anos 60, desvalorizaram as terras e desqualificaram os que permaneceram.

É por isso fundamental não esquecer — sobretudo hoje, quando tão generalizadamente se deplora a «crise da justiça» — o facto incontornável de que só parcialmente aqueles problemas poderão encontrar solução no interior deste sub-sistema, sob pena de afunilarmos para os tribunais, as polícias e as prisões, as intervenções pertinentes. É a esse risco que aludíamos quando há pouco diagnosticávamos «uma crise disfuncional da justiça». O Poder é um recurso escasso.

A criminalização de uma conduta psico-patológica como a toxicodependência, transfere, objectivamente, as prioridades de intervenção pública da esfera da saúde para a esfera da segurança. Do mesmo modo que a aplicação nua de sanções do foro urbanístico — demolição de barracas ou proibição de acampamentos temporários, por exemplo — na ausência de uma verdadeira política de ordenamento do território e em contexto de conflitos de vizinhança, vai promover a intolerância e, provavelmente, transferir e agravar problemas e incentivar acções xenófobas.

Se a dificuldade na individualização dos suspeitos, resultante da força dos laços de parentesco no seio de certas comunidades, como a cigana, conduz à detenção colectiva de todos os membros adultos da família, deixando os menores desamparados, é a reprodução e amplificação dos factores de exclusão e segregação dessa minoria aquilo que se está a promover_ a par da sobrelocação das prisões.

A «moda criminal» — na formulação adoptada por Vicente Verdú para caracterizar um discurso sobre segurança que tende a ocupar o centro das preocupações sociais, reivindicando uma acção policial musculada e o endurecimento das penas — obscurece a pertinência de algumas questões, tal como a real eficácia de actuações exclusivamente repressivas e a adequação das condenações à multiplicidade dos casos que contemplam.

O abuso da pena de prisão, último instrumento da dissuasão e punição de condutas criminais e de reinserção dos infractores, revela efeitos perversos e transforma as cadeias em escola de «vícios». O aumento de jovens, toxicodependentes e pequenos delinquentes entre a população prisional questiona decisivamente a hegemonia da pena de privação da liberdade. A prisão domiciliária, a liberdade condicional, a caução, o serviço à comunidade, a multa, são instrumentos complementares ou alternativos a ponderar e aplicar mais intensamente, o que requer não só meios humanos e materiais adequados mas também um fortalecimento da ligação entre os estabelecimentos prisionais e a comunidade circundante.

A prisão não pode ser um espaço «fora do tempo». Os exemplos positivos de articulação e constituição de parcerias com Câmaras Municipais e outros institutos públicos ou privados, devem ser incentivados e difundidos. Foi, por exemplo, o caso de dois cursos no âmbito da prevenção da Sida, dirigidos a profissionais dos estabelecimentos prisionais regionais de Braga e Guimarães, da iniciativa da Comissão de Luta Contra a Sida, e outros tipos de acções de formação envolvendo o Ministério da Educação, Centros de Emprego, Projecto Vida, endereçados a diversos destinatários.

A acção policial vê-se encurralada entre dois fogos. De um lado a inaptidão da estratégia repressiva e judicialista que se deplorava mais acima: porque a pressão policial, por vezes, apenas desloca a criminalidade para outros locais sem a extinguir, porque nem sempre as detenções são confirmadas pelo magistrado e mesmo quando o são, uma vez cumprida a pena, o condenado é solto. E, do outro lado, uma criminalidade indefinida que confunde o pedinte com o assaltante, a intimidação com a súplica, a força com a debilidade repulsiva, o rústico e o suburbano, sem actores típicos nem territórios delimitados.

E o peso de solicitações desencontradas que reclamam resultados e ameaçam com descatos. Entre dois fogos, a acção policial por vezes precipita-se e reflecte os mesmos preconceitos e enviezamentos do meio social comum.

Iguais perante a lei, os cidadãos ressentem-se porém do tratamento diferenciado de que são alvo: para uns, respeita-se a presunção de inocência, para outros, prevalece uma implacável presunção de culpa_

Os laços de parentesco e de solidariedade que unem pequenas comunidades tendem a transformar todos os seus membros em potenciais suspeitos, situação que se agrava com a manutenção prolongada da detenção preventiva de famílias inteiras, como já referimos. A sua associação, em contextos fortemente mediatizados, com o tráfico de estupefacientes, faz com que a violação dos seus

direitos fundamentais se torne socialmente indiferente. A assimilação comum do consumidor de drogas ao traficante induz um resultado equivalente.

A complexa teia social, económica, urbanística e cultural subjacente a esta criminalidade que atinge o quotidiano das sociedades democráticas, requer uma clara distribuição de competências que sirva de base a uma assunção adequada e rigorosa das responsabilidades públicas.

Nos conflitos onde a diferença étnica e cultural esteja presente as dificuldades de comunicação, naturalmente, agravam-se. É por isso essencial encontrar interlocutores que se possam ocupar dos aspectos que não forem apropriados às forças policiais.

No conflito que envolveu famílias de etnia cigana no concelho de Vila Verde, o governo civil mobilizou a constituição de parcerias para lançar um projecto do âmbito da Segurança Social dirigido ao âmago das condições de pobreza endémica que afectavam, de modos diferentes, os grupos em confronto. Isso permitiu desde logo contrapor alternativas racionais às pulsões xenófobas e uma vez ultrapassado o auge da luta, atrair e empenhar os eleitos locais na reconstrução das relações de vizinhança destruídas, condição indispensável para erradicar as raízes sócio-culturais e criar um ambiente duradouro de cooperação e inserção das famílias ciganas.

Simultaneamente, a prontidão e eficácia da resposta policial é indispensável para isolar as questões de segurança e esvaziar tentativas de acção directa.

Ao contrário do que pretendem aparentar, as chamadas «milícias populares» não são um fenómeno social espontâneo nem representativo das populações.

Trata-se de acções organizadas por grupos restritos, relativamente equipados, com lideranças dissimuladas, com limitada capacidade de mobilização e que aproveitam e manipulam sentimentos colectivos de medo, ignorância ou descrença nas vias institucionais para a resolução dos problemas. A indulgência sociológica de muitos magistrados e a cumplicidade oportunista de certas autoridades democráticas proporcionou, no passado, a relativa impunidade das suas acções, frequentemente violentas e de cariz racista e xenófobo. A exigência de seriedade cívica, o Estado de Direito e a legalidade democrática têm de ser defendidos pelas autoridades políticas e judiciais e pelas polícias, contra qualquer tipo de violações.

A disponibilidade dos instrumentos de intervenção social, além de colocar no terreno agentes habilitados para lidar com a complexa endogenia das situações, permite uma articulação mais operativa com o papel das forças de segurança que, conhecendo-os, para eles podem remeter o que de todo não lhes couber. Por outro lado, familiariza as polícias com outros métodos de intervenção e amanhã um terreno propício à emergência de uma nova cultura cívica, de solidariedade e responsabilização, já contemplada nos programas de formação das polícias e actuante em parcerias locais.

O Governo Civil de Braga, a Universidade do Minho, a PSP e a GNR, têm vindo a celebrar protocolos de cooperação com vista à criação de estágios para os alunos finalistas das áreas da economia, ciências sociais, educação, psicologia, engenharia e informática de gestão.

Além do acesso a informação e tecnologias avançadas que desta forma se garante, é uma outra concepção moderna, inteligente e civilizada das forças de segurança que por aqui vai fazendo o seu caminho.

Neste sentido, vem ganhando especial importância no quadro de acção da PSP e da GNR a promoção do apoio à vítima. A forma como esta é recebida, informada e aconselhada constitui hoje um dos grandes desafios à intervenção policial e um passo decisivo para a aproximar dos cidadãos. Vão justamente neste sentido as recomendações do Conselho da Europa que destacam quatro pilares fundamentais das políticas criminais e de segurança: a prevenção do crime; a promoção de medidas alternativas à prisão; a reinserção social do agressor; o apoio à vítima.

(Tópicos que acompanham a exposição, essencialmente através de meios audio-visuais.)

Em parte alguma, como nas nossas grandes cidades, o crime violento tem tanta importância.

A juventude tem uma atitude de indiferença em relação à vida, incluindo a sua própria vida, já para não falar na falta de respeito pela propriedade alheia.

Se nós, na polícia, queremos marcar a diferença dentro da comunidade, através da guerra ao crime, às drogas, aos *gangs* e à violência, temos que trabalhar em parceria com os sistemas escolares, as organizações comerciais e, ainda mais importante, com a nossa juventude.

Primeiro, temos que perceber que fazemos parte da comunidade na qual vivemos e com a qual trabalhamos.

Passamos a maior parte do nosso tempo nos empregos. Enquanto polícias a nossa primeira missão é a de investigar, mas há que começar a considerar a prevenção da criminalidade como uma componente importantíssima da actividade policial.

As estratégias da prevenção criminal têm que ser focadas para a nossa juventude através da educação, da assumpção de valores, da auto estima, da confiança e da convicção, uma vez que sem valores, sem expectativas, sem esperança e sem sonhos, não há sucesso ou visão de futuro. Deste modo, não há que temer a morte.

Além de tudo isto, precisamos de ajudar a nossa juventude a desenvolver o gosto pelas culturas diferentes, pela diversidade que existe entre nós, porque são estas diferenças que nos tornam mais fortes e especiais dentro das nossas nações.

Se não nos preocuparmos em integrar a nossa juventude na cidadania, a guerra estará de certeza perdida.

Uma parte do programa de apoio do FBI junto da comunidade, foi concebido no sentido de inculcar fé e expectativas, esperanças e sonhos nas nossas crianças. Com fé e expectativas, eles sabem para onde vão. A esperança é o que os faz continuar, e os sonhos são os planos para ir mais longe.

O programa do FBI «Adopta uma Escola», que inclui um «agente júnior especial», programas de tutores e de mentores, foi criado nestes princípios, com a esperança de manter estes princípios na mente das crianças, nos seus corações, e até nos seus subconscientes.

Esta apresentação irá mostrar-vos, através dos sorrisos das crianças, a sua satisfação por um trabalho bem feito e a sua confiança no futuro por causa de tudo aquilo que já atingiram.

Reforçar o bom comportamento é uma preocupação constante, a par com um compromisso a longo prazo; são as chaves para o sucesso.

A partir da apresentação que vai ser feita através de vídeo, poderão constatar a esperança e o desejo do sucesso das crianças mas, sobretudo, irão ver as suas pequenas expressões de satisfação por um trabalho bem feito e a confiança que sentem para enfrentar o futuro, pois acreditam nelas próprias e conseguem dominar as suas próprias vidas.

Um segundo aspecto deste programa prevê a formação de parcerias com as polícias locais, estaduais e federais, com a comunidade e as organizações empresariais.

Uma vez, alguém disse: «nenhum homem é uma ilha e nenhum homem pode caminhar sozinho».

A nossa existência depende do sucesso dos nossos vizinhos, dos nossos irmãos e irmãs. Por isso, temos de continuar a desenvolver a confiança e criar verdadeiras parcerias para ganhar esta guerra contra o crime, as drogas, os *gangs* e a violência. Estas são as razões deste programa.

Desde que tomemos consciência de que a polícia faz parte da comunidade e que é necessário partilhar responsabilidades, podemos fazer da nossa comunidade a melhor das comunidades, com os melhores líderes para o futuro, preparados para dirigir.

Através de breve apresentação vídeo, poderão ver a polícia e a comunidade, lado a lado, a combater o crime.

Programa de apoio à comunidade

• **Princípio da missão** — proporcionar um programa interactivo de apoio à missão investigativa do FBI que lide com problemas sociais interrelacionados, onde se inclui o crime violento, as drogas, os *gangs*, a violência.

Objectivos do programa de apoio à comunidade

- Servir de catalisador à participação comunitária;
- Comparecer às reuniões da comunidade relativas a droga, crime violento, *gangs*, e à violência que ocorre dentro da comunidade;
- Servir nas organizações da comunidade (comités e grupos especiais);
- Cooperar com as comunidades no sentido de angariar recursos.

Componentes deste programa específico

- **Prevenção/intervenção** — anticrime, antidroga, antiviolaência, comunidade, vizinhança, actividades;
- **Locais de trabalho** — pequenos negócios, empresas, grupos cívicos;
- **Parcerias** — clubes de rapazes e raparigas da América, corrida contra a droga, federação geral de clubes femininos, entre outros;
- **Juventude** — adoptar uma escola, «agente júnior especial», mentores e tutores, escolas secundárias e primárias.

Programa «adoptar uma escola»

- Desenvolver um programa compreensivo através do agente especial júnior e dos programas de mentores e tutores;
- Melhorar os resultados escolares e a assiduidade dos alunos;
- Encorajar os alunos a ter uma imagem positiva deles próprios (auto-estima);
- Encorajar os alunos a ter um estilo de vida livre da droga, do crime e da violência.

Benefícios recebidos pelas crianças através dos tutores e mentores

- 1 — Melhoria das notas;
- 2 — Assiduidade reforçada;
- 3 — Maior capacidade de estudo;
- 4 — Facilidade em atingir os objectivos de curto e de longo prazo propostos;
- 5 — Taxa de desistências mais baixa;
- 6 — Início do planeamento de uma carreira;
- 7 — Melhor gestão do tempo;
- 8 — Testes de habilitação com melhores resultados;
- 9 — Menor envolvimento em *gangs* e na violência.

«Das forças de Segurança espera-se qualidade e eficácia na actuação, mas, a eficácia das forças de segurança tem, por limite, os direitos fundamentais dos cidadãos», Dr. António Henriques Maximiano in *Os Parâmetros Jurídicos do Uso da Força*.

ADVERTÊNCIA: Era necessário determinar o sentido, conteúdo e alcance do termo minorias.

Nesta exposição, dada a vastidão do tema e por questão de organização e método decidiu-se face à sua importância, delimitar o conceito e enquadrar as minorias entendidas como minorias étnicas.

1 — Enquadramento

Racismo, Xenofobia, Exclusão Social, Minorias Étnicas entre outros termos, são concerteza muitas faces de um mesmo problema.

Nos últimos anos e no que a nós Portugueses concerne, observamos como Europeus, como este fenómeno atinge na Europa dimensões verdadeiramente preocupantes, sendo os seus reflexos de diversos modos já visíveis em Portugal.

É um facto que perante o contínuo afluxo de imigrantes e requerentes de asilo político, de um modo geral na Europa, os Governos têm correspondido com legislação que se poderá considerar restritiva, de modo a dificultar ou impossibilitar a entrada nos respectivos países. Poderá afirmar-se que muita da legislação aprovada será correspondente à pressão da opinião pública que face ao agravamento das suas condições económicas, ou dominada por receios ancestrais encontra nos imigrantes ou exilados, a desculpa próxima ou a solução dos seus problemas.

A este problema há que juntar um outro. Todo um exército de excluídos e marginalizados que, fruto das inovações tecnológicas que se processam a uma velocidade impressionante, não conseguem acompanhar esta nova sociedade em mudança. Pior ainda: nela nem se conseguiram integrar, quantas vezes, fruto da desagregação do tecido familiar, ou por não terem tido acesso a uma rede escolar organizada ou por serem pulverizados num sistema de ensino desadequado.

Efectivamente quantos terão a percepção de quais os três pilares em que assentou a revolução científica no século XX, com todas as descobertas na área da Informática, Moleculologia e Física Quântica? Qual a velocidade a que o conhecimento científico vai aumentar nos próximos vinte anos e quais as suas consequências? É que a população que vai constituir as Sociedades futuras e que é suposto as Polícias servirem vai ter de enfrentar esse tipo de problemas. A Polícia também _

Será que percebemos todos, os sinais e a velocidade dessa mudança e como o tempo urge?

2 — Quadro legal

Seria exaustivo determinar neste tema o quadro jurídico de suporte de protecção das minorias e das medidas anti-racistas. Deve contudo referir-se que em Portugal a Constituição da Republica consagra no seu art. 13.º o «Princípio da Igualdade» segundo o qual todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, não podendo ninguém ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução situação económica ou condição social.

Acresce ainda que o art. 8.º da CRP recebe o Direito Internacional e o art. 16.º n.º 2 da CRP estatui que os «preceitos constitucionais» e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Assim, nos termos do art. 2.º da DUDH «todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamadas na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, nascimento ou qualquer outra situação», sendo claro que o art. 7.º da mesma declaração reafirma o principio de igualdade perante a lei, tendo todos direito a protecção igual contra qualquer discriminação que viole essa Declaração e contra qualquer incitamento a essa discriminação.

Saliente-se ainda, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial e Código Penal Português.

É este o principal escopo legislativo a que os elementos das Forças de Segurança e no cumprimento da sua missão policial devem obedecer de modo a acorrer aos problemas que se coloquem no âmbito desta temática.

Mas como?

3 — Breve referência

Gostaria de fazer e perdoe-se a ousadia, breve referência à preocupação que nós Portugueses, pesem embora erros eventualmente cometidos, dedicávamos aos direitos humanos no século passado e isto a título de exemplo.

Efectivamente já em 1839, Vicente Ferrer Neto Paiva, Lente Catedrático na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, ensinava em Elementos do Direito das Gentes e citando Burlamaqui e Vattel que «Toda a Nação por *humanidade*, não só por *interesse próprio*, deve acolher os estrangeiros em seu território, proteger as suas pessoas e bens, conceder-lhes como aos naturais, o direito de contratar, adquirir, herdar e testar. Outro tanto porém não deve dizer-se dos direitos exclusivamente unidos à qualidade de cidadão; tais são o direito de fazer parte das assembleias eleitorais e deliberantes, de participar do poder soberano, de ser guarda nacional.» *Ob. cit.* At. v, n.º 42.

Note-se que este autor referia por humanidade e contrapunha a interesse próprio ou seja, opondo interesses altruístas e de solidariedade dos seres humanos a interesses egoístas. Indo mais longe referia no n.º 43 da citada obra: «Para o estrangeiro adquirir estes direitos, é necessário que obtenha a qualidade de cidadão pelo seu consentimento e da Nação, entrando no pacto social e submetendo-se a todas as suas condições.»

Fica claro que se no século passado estes valores já eram recebidos e ensinados na Sociedade Portuguesa cabe pois às Polícias interiorizá-los e no âmbito da sua missão defendê-los no quadro legal vigente e dos valores humanitários.

4 — A realidade

a) As minorias étnicas

1 — Na Europa Ocidental em geral, com países sujeitos a maior ou menor pressão migratória, os fenómenos racistas envolvendo minorias étnicas resultam em geral de surtos migratórios do chamado terceiro mundo, sendo frequente a origem de seres humanos com condição social muito desfavorecida e transportando consigo valores comportamentais e padrões civilizacionais, que contrastam com as culturas locais. Daí à constituição de círculos fechados até pela hostilidade do meio hospedeiro envolvente, estes elementos viram-se por vezes para formas de acção social de ruptura.

Em Portugal, considerando os primeiros fluxos migratórios de Cabo Verde nos anos sessenta como ponto de partida, verificou-se a sua continuação com outro fluxo migratório de maiores dimensões e variedade étnicas resultante da descolonização. Este fluxo tem-se mantido em maior ou menor número ao longo dos anos.

A juntar a estes têm-se também verificado fluxos migratórios oriundos da Europa de Leste e Norte de África. No entanto e apesar deste aumento e diversificação das minorias étnicas, pode-se dizer que não tem havido um problema político-social de racismo-eticidade isto ao nível de conflituosidade/alteração de ordem pública com carácter contínuo e de dimensão apreciável, sendo disso demonstrativos os dados recolhidos pelas

Forças de Segurança. Cremos que factos ocorridos como os motins urbanos na Europa Central não têm paralelo em Portugal.

Interessa contudo analisar o fenómeno no presente, mas analisá-lo também numa perspectiva dinâmica para planear o futuro. Para tanto, importa referir que a etnicidade ganha tanta mais

relevância quanto mais acentuados forem os contrastes de uma minoria com a sociedade em que se insere.

É importante agora referir e sem citar exaustivamente dados e números estatísticos, previamente consultados, como se poderá caracterizar a etnicidade em Portugal, tendo em conta os diferentes fluxos migratórios tradicionais, os dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e recentemente de outros Países de África, Leste Europeu e Brasil.

Integram-se nestes as comunidades de etnia cigana, que como comunidades autóctones não compõem os fluxos imigratórios típicos. Estas, historicamente têm um contacto secular com a comunidade envolvente.

Estabelece-se contudo que a caracterização feita para as minorias, resultantes dos modernos fluxos migratórios, é aplicável a esta comunidade, isto porque com as necessárias adaptações que seria exaustivo tipificar e que por si só justificam autonomia no tema, permitem integrar as considerações que adiante se tipificam.

2 — Entre as correntes migratórias, respectivas etnias e minorias, não há grande homogeneidade social e cultural, mas antes grande diversidade.

3 — Os seus contrastes com a população portuguesa quer social, quer culturalmente considerados têm amplitudes variáveis.

4 — Em nenhuns casos em número significativo, se pode referir a existência de etnicidade forte ou fraca, podendo antes referir-se como de fraca/média.

5 — *Nenhuma se demarca* de modo significativo e simultaneamente do espaço envolvente pela condição social, características demográficas, concentração espacial, língua, religião, casamento e modo de vida, isto é *de modo global*, como acontece por exemplo em França com as minorias árabes.

6 — Fundamental parece ser o facto de que as minorias étnicas, não ameaçam de uma forma real a condição ou modo de vida dos portugueses.

Catalogando e identificando as categorias sociais em situação de pobreza ou exclusão social, as minorias étnicas são uma das sete categorias identificadas. Citem-se as outras seis:

- Agricultores de baixo rendimento;
- Assalariados de baixos salários;
- Reformados;
- Desempregados;
- Jovens de baixas qualificações à procura de 1.º emprego;
- Trabalhadores precários.

Pode assim dizer-se que a grande maioria das minorias relaciona-se com o mercado de trabalho, numa posição semi-marginal, inserindo-se nos segmentos mais precários e instabilizados, sendo diminuta a presença nos sectores garantidos.

7 — Contudo, a análise feita no ponto anterior não é permanente e eterna, isto porque não é de excluir a passagem a situações de etnicidade forte entre os cenários futuros e quase actuais, nomeadamente ao nível da comunidade guineense e cabo-verdiana e pela seguinte ordem de razões:

- Continuação ou não do ritmo de crescimento do fluxo imigratório;
- A manutenção de condições desfavoráveis de inserção desses imigrantes;
- O aumento dos contrastes sociais e culturais com a população portuguesa, com uma acentuada recomposição do perfil das minorias e não integração ou criação de espaço próprio das segundas gerações o que nos leva a outro problema;

- A determinação do trajecto percorrido pelas minorias étnicas desde o momento da sua fixação na sociedade portuguesa isto é, estudar as modalidades de reprodução das comunidades imigrantes mais antigas, analisando o perfil dos imigrantes de segunda geração, comparando com o que tinham e têm os seus pais. Note-se que este aspecto toma particular relevância relativamente às gerações mais antigas de imigrantes, isto porque a manter-se o perfil social desfavorecido, essas comunidades fixadas vão aproximar-se de uma posição fortemente polarizada. Por outras palavras, juntarão ao factor de exclusão social, o desenraizamento, ausência de oportunidades próprias dos excluídos sociais nacionais, carregando consigo a discriminação étnica; Será concerteza sempre um dos primeiros pontos de agenda na investigação da etnicidade em Portugal, a determinação do trajecto dos imigrantes mais antigos;
- Finalmente e não menos importante é altura de falar em raça humana e sendo assim, compreendendo os fenómenos migratórios modernos, o enquadramento legislativo, as modernas correntes de pensamento, caberá perguntar: Qual *a dinâmica de recomposição global* da Sociedade Portuguesa e que lugar vão ocupar as minorias étnicas?

A resposta inegavelmente estará no modo como estes processos se vão desenrolar e no modo como as variáveis políticas e os direitos humanos jogarem nas questões da etnicidade, o que equivale a dizer o modo como essas questões vão entrar e permanecer na esfera da política.

b) A exclusão social

Tudo o que foi referido relativamente às minorias étnicas aplica-se com as necessárias adaptações à exclusão social, isto porque para aquelas se verificam muitas vezes fenómenos de interpenetração. Contudo poderá referir-se com alguma segurança, que todos os sujeitos alvo de racismo ou discriminação étnica poderão ser alvo de exclusão social, mas nem todos os abrangidos pela exclusão social serão alvo de racismo por razões evidentes.

Referimos nesta peça em dado momento a velocidade de aumento de conhecimento que o homem vem acumulando. É concerteza seguro hoje afirmar que entre os diversos poderes, o único verdadeiramente autónomo é o económico. Este inevitavelmente como sempre, transporta valores materialistas regidos pela lógica do mercado. Entre coisas positivas e negativas, associado à tecnologia, transporta consigo novos desafios sociais tais como, a inadaptação, o desemprego, a lógica do consumo, o aumento da individualidade, da competição e a diminuição da solidariedade.

Todos estes elementos associados ou de per si transportam novos fenómenos. Associados aos Media criam apetência pelo consumo, quantas vezes impossível para muitos. Daí à eclosão de problemas sociais e de criminalidade vai um passo.

É que o sistema não trouxe a todos o acesso às vantagens que soube criar e a tantos prometeu. Ou será que a publicidade não tem à partida como público alvo todos os cidadãos!? Isto claro, excluindo os casos de publicidade específica.

Mas quem quer saber?

Será que daí surge a violência?

Como estabelecer pactos sociais sem solidariedade?

O que fazer com milhões de excluídos?

Parece claro, que a intolerância não diminuiu e quantas vezes não se ouve falar de justiça injusta, ou como brilhantemente refere um autor português «ser este o tempo do primado da exclusão, da violência e do espectáculo, em que nos deparamos com uma forma de violência que é a injustiça no domínio do nosso tempo», em que se tem mais noção de justiça, mas não, mais justiça, separando a ideia da lei da ideia da justiça, tudo talvez, no século da perversão do direito, posto tantas vezes ao serviço do totalitarismo ou da mediatização da justiça tornada espectáculo.

A prática do quotidiano realça o peso e significado destes problemas, já que como há dias foi referido num seminário, a pobreza ameaça a segurança dos povos e que se não tomarmos conta dos pobres, serão eles a tomar conta de nós.

Isto porquê?

Eventualmente, porque a delinquência por si só e muitas vezes associada à toxicodependência, cada vez é mais visível. Associada a esta problemática, estará concertada a forma competitiva como está organizada a sociedade, com inúmeros casos de pobreza. Estes são agravados pela falta de habitação, acesso à assistência no campo da saúde, inadaptação aos sistemas de ensino, desenraizamento de valores culturais, desagregação do tecido familiar, tudo isto a par das alterações estruturais da sociedade moderna, modificando o sistema de valores e indo potenciar formas de violência e exclusão social.

Parecendo oportuno passamos a citar, Ana Martins, da Assistência Médica Internacional, num recente seminário em que falou sobre pobreza exclusão e família: «Todos nós em alguma fase da vida sentimos a exclusão. A sociedade é extremamente agressiva, basta lembrarmo-nos como conduzimos. As novas tecnologias deram lugar aos excluídos, que nunca serão capazes de lhes aceder e que implicam o sucesso no domínio do ter e não do ser, sendo claro que os limiares da pobreza e não pobreza estão muito esbatidos».

5 — Que soluções?

Analisada a situação e enumerados os problemas que neste tema se colocam, como perspectivar soluções?

a) O relacionamento

Os problemas que surgem entre as Forças de Segurança, as Minorias Étnicas e os que são alvo de exclusão social, são geralmente o reflexo de problemas intercomunitários existentes no seio da sociedade.

Se o século XX foi ao nível científico um século vincado por três revoluções científicas que o marcaram profundamente — a revolução quântica (física e química), biogenética e informática e se acreditarmos que ainda vão transformar mais o Mundo no século XXI e, se o próximo passo vai ser o das sinergias científicas, o mesmo se passará na interdisciplinariedade e nas relações intercomunitárias, na já tão falada sociedade global.

Esse será o grande desafio do futuro que o é já hoje.

(1) Sociologicamente poderíamos caracterizar a nossa sociedade hoje em quatro tipos essenciais:

Urbana, rural, suburbana e rurbana.

Sendo as duas primeiras claras no conceito, as duas últimas provam a interpenetração entre uma e outra. *Constituem quatro tipos* diferentes ao nível comportamental de um modelo de sociedade organizada, mas que a nós, elementos das Forças de Segurança, devem servir de *conceito orientador* na nossa actuação. Determinam, modos de actuação inserção e análise, diferenciados face às populações e que no conceito de patrulhamento de proximidade se afiguram determinantes no modo como executar a ligação à comunidade.

(2) É suficientemente claro que para lá da população tradicional, os elementos das Forças de Segurança estão permanentemente sujeitos a entrar em contacto com minorias e excluídos. O entendimento da complexidade das culturas e hábitos sociais, afigura-se relevante e de extrema importância. Do quadro exposto anteriormente resulta claro que cabe aos organismos públicos, garantir de uma forma equilibrada e apropriada o fornecimento dos serviços às diferentes

comunidades e grupos, cabendo às Forças de Segurança uma responsabilidade particular. Com efeito a estas cumpre na vida quotidiana representarem a autoridade do Estado e face às relações intercomunitárias serem o principal alvo dos ressentimentos que as minorias e os excluídos possam ter para com a comunidade envolvente ou desta de modo inverso.

(3) Geralmente os problemas que surgem entre Forças de Segurança e grupos étnicos e sociais determinados, são reflexo de problemas intercomunitários. As F. S. não são a origem desses problemas, tal como os problemas de fundo não se resolvem simplesmente por uma melhor formação dos seus elementos. Razoavelmente pode é pensar-se e exigir-se que as F. S. dado o lugar de destaque que ocupam neste contexto, produzam esforços sérios para uma adaptação eficaz às novas realidades de uma sociedade, combatendo comportamentos xenófobos, racistas e de exclusão.

b) A formação

Será consensual, considerar que uma das melhores formas de a Polícia cumprir a sua quota parte em tão vasto e denso problema é apostar na formação dos seus elementos.

Embora possa ser discutível e merecer reservas falar-se no presente em *sociedades pluri-étnicas, no contexto Europeu e Português, a realidade aponta* para um aumento das comunidades e para a existência de inúmeros excluídos e marginalizados.

Deste modo analisado todo o problema, atentos às orientações do Conselho da Europa e dentro dos pressupostos já enunciados, seremos de opinião que a Polícia, no sentido técnico e próprio do termo e neste caso as Forças de Segurança, deverão sem perfilhar critérios discriminatórios, *recrutar sempre* para os seus quadros, elementos em função da sua aptidão para o exercício do cargo. O oposto seria em si mesmo discriminação.

Que medidas concretas adoptar? Entre outras as seguintes:

(1) Os formadores devem ser dotados de formação especializada e possuir um conjunto de experiências que lhes permita obter competência específica para abordarem questões étnicas, raciais e de exclusão social.

Entre os formadores pertencentes aos quadros das F. S., devem ser escolhidos profissionais com perfil adequado e estes considerarem uma honra, servir ensinando. A Instituição policial deve *estimular* esta medida.

(2) O recrutamento deve visar elementos que *interiorizem* os valores modernos, a solidariedade e os direitos humanos como valores intrínsecos e inabaláveis.

(3) A criação de disciplinas que visem *desenvolver nos formandos* a capacidade para o diálogo directo com as populações envolventes, os imigrantes, as minorias e os excluídos, tendo como finalidade compreender os problemas desses grupos e as micro-sociedades em desenvolvimento.

(4) O desenvolvimento e exigência de uma *conduta coerente, leal e justa* em todos os elementos das F. S., de modo a permitir estabelecer dentro do quadro legal, a fronteira clara entre firmeza e tolerância.

Ao mesmo tempo transmitir que estas são qualidades essenciais ao profissionalismo das Forças de Segurança no mundo moderno e que conjuntamente com o espírito de abertura para perceber e participar nas relações inter-culturais, moldarão o agente policial moderno e actuante.

c) A função da Polícia

Considerando as Forças de Segurança globalmente entendidas como Polícia, esta é uma das instâncias formais de controlo social do crime tal como o são por exemplo, o Ministério Público, os Tribunais e a Lei Penal.

Deste modo os elementos integrantes das instituições policiais, encarregados de fazer cumprir a lei ou fiscalizar a sua aplicação, devem cumprir permanentemente todos os deveres que a lei lhes impõe, para tanto tendo sempre presente que a sua missão é um serviço público prestado à comunidade destinado a proteger todas as pessoas contra actos ilegais e elevado pelo alto grau de responsabilidade que esta profissão exige.

Todos os seus elementos devem agir *sem reserva mental*, respeitando e fazendo respeitar a lei, de modo a que a dignidade humana seja sempre defendida e protegida, tal como se consubstanciam nos direitos humanos de todas as pessoas.

A prática do quotidiano demonstra que o protagonismo das Forças de Segurança já não as coloca no plano de meros órgãos de execução, mas sim fazendo parte do aparelho administrativo do Estado com competências e atribuições próprias.

Este ponto de vista, leva-nos a afirmar a este propósito, que as instituições policiais podem e devem de acordo com o tema que tem vindo a ser tratado, encarar como salto qualitativo e aumento de eficácia da sua missão, que todos os seus elementos *objectivem, que devem prestar especial atenção*, aos que revelem necessidades especiais pela extensão do dano sofrido ou de que possam vir a ser vítimas, nomeadamente devido à exclusão, às diferenças culturais, religiosas, à origem étnica ao sexo ou até à idade.

d) O recrutamento

Questão fulcral em todo o processo. Existe um ditado popular segundo o qual, sem ovos não se fazem omeletes.

O recrutamento de jovens para as Forças de Segurança deve ser feito entre jovens entusiastas com valores sociais, morais, culturais e intelectuais sólidos.

É cada vez mais essencial, que os futuros elementos das F. S., sintam a dignidade do serviço público de polícia sendo-lhes permitida uma carreira digna, aliciante e *devidamente valorizada* e reconhecida pela população que servem, assim como pelos órgãos de soberania e comunicação social.

A todos os cidadãos nacionais deve ser permitido o acesso à profissão sem discriminações negativas ou positivas e consoante o mérito e a capacidade atestados em concurso público.

6 — Conclusão

a) Seremos de opinião que o problema tem duas vertentes ao nível do efectivo humano que compõe as Forças de Segurança:

- Os actuais efectivos deverão continuar a ser consciencializados dos valores que regem a sociedade nesta matéria, mantendo-se os actuais níveis de formação e actualização;
- Os futuros elementos, deverão fruto de todo um trabalho da comunidade, porque nela são recrutados, desde logo nas escolas e ao nível do ensino básico transportar consigo uma formação sólida na área dos direitos humanos. A este nível deve também haver uma relação de direitos e deveres recíproca, entre a comunidade envolvente e as minorias.

b) Observando o panorama português, pensamos como já foi referido, que não existem situações de etnicidade forte, sendo contudo possível com as advertências já produzidas, que no futuro e dependendo das políticas adoptadas ou na sua ausência a situação se altere.

c) De um modo global no que se refere ao enquadramento legal constata-se a existência de um tecido legislativo que enquadra a matéria e pune os infractores.

Assim em nossa opinião poder-se-ia afirmar que às Forças de Segurança basta e bastará respeitar o quadro legal.

Poderá parecer uma afirmação simplista.

É apenas uma simples afirmação que, como tudo o que na vida é simples, encerra um grande desafio e tem grande complexidade.

É que o respeito do quadro legal pelas Forças de Segurança passará necessariamente pelo conhecimento por parte dos seus elementos daquele conjunto de regras éticas e jurídicas que devem ser o princípio e o fim, a legitimação da sua actuação; passará necessariamente pelo conhecimento profundo da comunidade em que actuarão e finalmente pela adequação da actuação em razão da situação que em concreto urge resolver ou solucionar.

As Forças de Segurança necessitam de normativos adequados e instruções claras. Mas não se lhes pode assacar a resolução de problemas político-sócio-culturais que lhe são exógenos e que dentro do quadro legal e institucional não é mister resolverem.

d) Finalmente a todos gostaria de deixar uma consideração e uma questão:

Acreditar em sociedades de relações inter-comunitárias e etnicamente diferenciadas é razão de facto e de princípio.

O homem só tem um espaço para viver. O planeta que habita. Como se viu, já no século passado se ensinavam os direitos dos estrangeiros aos alunos de Coimbra.

Mas pergunta-se:

É a sociedade portuguesa actualmente uma sociedade de relações inter-comunitárias e etnicamente diferenciadas? Ou inevitavelmente no futuro vai sê-lo?

A resposta a esta e outras questões poderá concerteza permitir delinear estratégias futuras e o estudo de soluções adequadas.

¹ Retomo, quase textualmente, parte das considerações que produzi na comunicação publicada, sob o título «Liberdade e segurança», na *Revista Portuguesa de Ciência Criminal* n.º 4/1994, pp. 299 e segs.

² Já Montesquieu disse: «Il n'y a point de mot qu'ait reçu plus de différentes significations, et qui ait frappé les esprits de tant de manières, que celui de liberté.»

³ *Contrato Social*, Editorial Presença, p. 112.

⁴ Cfr. Carlton Clymer Rodee, *Colliers's Encyclopedia*, vol. 14, p. 556.

⁵ *La démocratie, sa nature — sa valeur*, trad. de Charles Eiseemann, Economica, 1988, p. 25.

⁶ *Les Libertés Publiques*, Paris, 1972, p. 18.

⁷ Loc. cit.

⁸ Loc. cit.

⁹ A expressão é de Mireille Delmas-Marty, *Raisonnement la raison d'Etat*, Paris, 1989. Tendo como pano de fundo a jurisprudência das instâncias europeias, a autora reconhece que começa a divisar-se a possibilidade de uma harmonização da Europa que se desenvolverá à roda dos direitos do homem, num verdadeiro pluralismo de normas nas suas três dimensões: de uma ordem dialógica, de um espaço heterogéneo e de um tempo evolutivo. Única resposta, conclui Delmas-Marty, à «muito legítima e muito desrazoável razão de Estado».

¹⁰ São elucidativos alguns exemplos fornecidos pela jurisprudência anglo-americana. Cfr. Anthony Mathews, *Freedom State Security and the Rule of Law*, Londres, 1988, S. Bailey, D. Harris e B. Jones, *Civil Liberties*, Londres, 1991 e The Yale Journal of World Public Order, Symposium *Security of the Person and Security of the State: Human Rights and Claims of National Security*, vol. 9, n.º 1, Fall 1982.

¹¹ Paolo Napoli, *Notion de police sous l'Ancien Régime*, Droits, 20, Paris, 1994, pp. 183 e segs.

¹² Sérvulo Correia, *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, 15.º, pp. 399. Cfr. ainda o mesmo autor in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, pp. 393 e segs.

¹³ *Nuit et Brouillard*, La grande Mutation, Enquête sur la fin d'un millénaire, Question de — Albin Michel, Luçon, 1998, p. 252.

¹⁴ Estes documentos podem ser obtidos por uma simples solicitação ao secretariado do CPT, Conselho da Europa, F-67075 Estrasburgo Codex.

¹⁵ O segundo protocolo à Convenção, datado de 4 de Novembro de 1993, prevê um terceiro mandato. Nunca entrou, porém, em vigor.

¹⁶ Cfr. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Lisboa, Coimbra Editora, 1965 (7.ª edição) (1.ª ed. 1937), p. 31.

¹⁷ Marcello Caetano, *op. cit.* p. 185.

¹⁸ O Código da Estrada estipula, no seu art.º 166.º «Podem ser removidos da via pública os veículos que se encontrem estacionados»

¹⁹ «Apenas para as armas () poderão, para fins de defesa, ser concedidas, pelo Comando-Geral da Polícia de Segurança Pública, licenças de uso e porte de arma» (art.º 1.º da Lei n.º 22/97 de 27 de Junho).

²⁰ «*A policy of full enforcement implies that the police are required and expected to enforce all criminal statutes and city ordinances at all times against all offenders*», in Herman Goldstein, «Police Discretion: The Ideal Versus the Real», *Public Administration Review*, 23, p. 140.

²¹ Cfr. Robert Reiner, *Policing*, Brookfield, Dartmouth, 1996, vol. II, p. iii,

²² Cfr. Joseph Goldstein, «Police discretion not to invoke the criminal process: Low visibility decisions in the administration of justice», *The Yale Law Journal*, vol. 69, n.º 4, p. 586.

²³ Para dar um exemplo, considero que os elevados montantes mínimos das coimas estabelecidas na Lei n.º 38/98 de 4 de Agosto — que estabelece as medidas preventivas e punitivas a adoptar em caso de manifestações de violência associadas ao desporto —, poderá ter um efeito inibidor no comportamento de alguns adeptos mas poderá também inibir um ou outro agente de, em determinadas situações, levantarem alguns autos de notícia por infracção àquele diploma.

²⁴ A desobediência às ordens legítimas de um agente fiscalizador de trânsito, pode ter consequências meramente administrativas (se o agente autuar pelo art.º 4.º do Código da Estrada, ficando o infractor sujeito à aplicação de uma coima de 15 000\$00 a 75 000\$00) ou penais (se o agente invocar o art.º 348.º do Código Penal).

²⁵ Cfr. Herman Goldstein, *op.cit.* p. 143.

²⁶ Lei n.º 33/98 de 18 de Julho de 1998.

²⁷ Cfr. G. J. Bender cit in Teresa Pizarro Beleza, «A reinserção social dos delinquentes: recuperação da utopia ou utopia da recuperação» in João Figueiredo (coord.), *Cidadão Delincente: Reinserção social?*, Lisboa, Instituto de Reinserção Social, 1983.

²⁸ Não tendo sido efectuada uma avaliação da situação anterior, ficarão seriamente comprometidas todas as acções de avaliação de resultados.

²⁹ Circular n.º OP. 3170 de 1 de Abril de 1996 do Comando-Geral da PSP.

³⁰ Directiva 9/97 de 17 de Novembro de 1997 do Comando-Geral da PSP.

³¹ Este último tipo de Policiamento — a concentração de efectivos — estará condenado a ter uma vida efémera na PSP, não por não possuir virtualidades intrínsecas, mas por deficiências várias nos seus processos de planeamento e de implementação.

³² Entendendo estes como aqueles membros que na sua actividade profissional não se limitam a desempenhar as tarefas que lhes são prescritas ou que estão inseridas no normal conteúdo da sua função.

Começo por agradecer ao Sr. Inspector-Geral da Administração Interna o seu amável convite para participar neste seminário, sobre um tema que muito nos interessa e que mais adiante verão porquê.

Temos seguido com bastante interesse o trabalho da IGAI, um trabalho com um impacto de prevenção sem paralelo.

Eu estava em Lisboa num congresso quando, em Março de 1996 se tornou pública a nomeação do Sr. Rodrigues Maximiano. As propostas do Inspector-Geral para o seu programa foram desde o início ambiciosas e corajosas, quase utópicas (um marco que agradecerá necessariamente a um representante da ONG) e, como é do nosso conhecimento, estas propostas foram seguidas tendo respondido sempre às expectativas não só do próprio Inspector-Geral mas também de todos aqueles que seguem com atenção o desenvolvimento da IGAI — uns cheios de esperança, outros mais receosos.

A título de introdução gostaria de salientar o quanto admiro a actuação do Inspector-Geral e de toda a sua equipa, os quais não se limitam a trabalhar como bons burocratas, mas ao contrário tomam iniciativas que envolvem todos os interessados. Este seminário é prova disso.

Têm de admitir que um presidente de uma organização não-governamental (ONG) não se pode dirigir a um público tão excelente sem aproveitar a ocasião para fazer um pouco de publicidade da sua própria organização; farei, com efeito uma dupla abordagem: em primeiro lugar dirigir-me-ei a todos aqueles que ainda não conhecem a APT e que espero aprendam qualquer coisa de útil, onde a mesma se encontra sediada ou quem sabe, tenham alguma ideia para uma futura colaboração; em segundo lugar pretenderei legitimar o conteúdo deste meu discurso.

É para mim uma honra e um prazer ter a palavra neste seminário e presidir à ONG internacional dos direitos do homem que se ocupa da prevenção contra a tortura e os maus tratos.

A associação para a prevenção da tortura (APT), é uma ONG internacional sediada em Génève. Ela ocupa neste momento 11 pessoas que se repartem a tempo inteiro por 9 postos de trabalho. Eu, enquanto presidente da organização, sou por assim dizer, um externo exercendo este cargo ao mesmo tempo que exerço o cargo de advogado, de escrivão, como gosto de definir a minha profissão, num escritório em Zurique, na Suíça alemã.

Os princípios da APT (que originariamente se chamava Comité contra a tortura) tiveram a sua origem em 1977. O seu fundador, o banqueiro e humanista genovês Jean-Jacques Gautier achou que a indignação face ao terrível flagelo da tortura e dos tratamentos inumanos ou degradantes não era suficiente. Deixou a banca e começou a dedicar-se totalmente à sua ideia de prevenção: era necessário criar instrumentos preventivos, a par e em complemento com os instrumentos de repressão, de denúncia e de cuidado às vítimas — sistemas oficialmente reconhecidos, visitar todos os lugares de detenção para identificar qual a origem dos mecanismos que conduzem aos maus tratos e à tortura.

E, não foi esta ideia uma ideia simples e brilhante?

Mas não foi fácil, a princípio fazer com que a aceitassem. Os nossos antecessores colocaram durante muito tempo toda a sua tenacidade para que esta ideia se viesse a concretizar.

A primeira realização, depois de dez anos de trabalho foi a «Convenção europeia para a prevenção da tortura e de tratamentos inumanos, cruéis e degradantes», assinada em 1987 por todos os Estados que, na altura eram membros do Conselho da Europa. Para a maioria dos observadores foi uma surpresa ver todos estes Estados assinarem a Convenção uma vez que esta, como todos sabem, prevê uma situação insólita que é a possibilidade de interferência estrangeira em questões de soberania, que normalmente constituem sigilo nacional e que não admitem a curiosidade externa. M. Nicolay, que foi membro e presidente do órgão da Convenção falou-vos sobre este assunto.

A Convenção conta actualmente com 39 Estados-membros (o quadragésimo deverá brevemente ratificá-la) e, depois de 9 anos de funcionamento efectivo, ela merece todo o nosso respeito e, sobretudo todo o nosso apoio.

O trabalho da APT não parou após este sucesso uma vez que não se limita a criar os instrumentos de prevenção na Europa. Nós somos uma organização com um número crescente de membros (pessoas e organizações amigas) em muitos países do mundo, todos unidos por esta simples ideia de

prevenção para a qual contribuem, divulgando-a e fazendo com que ela faça parte da nossa rede de informação e de acção, tornando-os defensores, tal como nós da acção do CPT.

Mas nós trabalhamos também para que seja criado um instrumento de prevenção universal, que deverá funcionar através de um protocolo facultativo com a Convenção contra a tortura da ONU e que está a ser discutido actualmente por um grupo de trabalho da Comissão dos Direitos do Homem na ONU.

Em suma, os objectivos da APT são a prevenção da tortura através:

- Da promoção de sistemas de visitas aos lugares de detenção;
- Da sua função de catalisador para uma reflexão geral sobre outros instrumentos preventivos a nível nacional, regional e universal;
- Da identificação das categorias de risco activo e passivo da tortura e dos tratamentos inumanos (pessoas, situações e profissões), a fim de se proceder a um despiste dos mecanismos que podem promover a tortura e propor as medidas preventivas adequadas;
- Da pesquisa, dos relatórios e das publicações sobre as condições de detenção, modelos de detenção, legislação etc.;
- Da luta contra a impunidade, que é um dos maiores obstáculos à nossa luta contra a tortura e pelo respeito dos direitos do Homem: e permitir-me-ão ainda adiantar: que se trata igualmente da luta contra a impunidade dos ditadores.

A prevenção da tortura é feita através de muitos meios. É verdade que a questão de saber se um Estado aplica a tortura e outros meios degradantes de uma forma sistemática pode provocar um grande interesse. Mas, na prática, para nós é igualmente importante fixar qual é a reacção das autoridades dum Estado relativamente ao fenómeno da tortura e dos tratamentos desumanos descobertos no seu próprio território.

Será que um solene e evidente desempenho de um Estado de direito contra toda a forma de tortura e de maus tratos se traduz numa verdadeira vontade política a aplicar verdadeiramente por todos?

Se passarem uma vista de olhos pelos relatórios do Comité europeu contra a tortura irão aperceber-se que o fenómeno aparece um pouco por todo o lado. Não há um único Estado que esteja imune, nem mesmo a Suíça, nem a Suécia nem Portugal. São normalmente os marginais da sociedade a camada social que mais sofre.

A continuação da minha proposta passará a ser forçosamente um pouco mais abstracta. Não ousarei falar do trabalho da polícia no vosso país no passado e no presente uma vez que só conheço aquilo que consta dos relatórios do CPT.

Também não falarei do crime do padre Amaro nem no caso da cabeça perdida de Damasceno Monteiro. Limitar-me-ei a duas citações:

A «taxa de detenção» (número de detidos por 100 000 habitantes) em Portugal era, em 1995 de 125, a mais alta taxa da Europa Ocidental. De acordo com um inquérito levado a cabo pelo Conselho da Europa em 1994, relativamente à formação da polícia no que concerne aos emigrantes e às relações étnicas, a tomada de posição das autoridades portuguesas era a seguinte: «Estes temas são tratados na Escola Superior de Polícia, na cadeira de estudo dos direitos do homem e de direito internacional. O Instituto Nacional de Polícia e de Ciências Criminais aborda os temas da imigração, da perda de direitos e seus estereótipos nos programas de formação. De uma forma geral considera-se que as circunstâncias em Portugal não requerem, neste momento que estes temas sejam abordados de uma forma vaga na formação policial».

Não tenho qualquer dúvida que a atitude das autoridades se modificou pois, ficou claro em todo o mundo que relativamente a esta matéria era necessário proceder a revisões: dado o enorme fluxo migratório que toca e preocupa todos os países europeus sem excepção, dada a diversificação étnica crescente na nossa sociedade, acompanhada de um aumento do nacionalismo, do racismo e da

xenofobia, não há hoje em dia nenhum país da Europa (e também não havia em 1994) que se permita dizer que as circunstâncias não requerem uma atenção particular no que concerne aos problemas de emigração, minorias étnicas e sobretudo da formação da polícia.

E porquê a polícia?

No trabalho de prevenção da APT procuramos identificar e distinguir os grupos de risco da tortura e dos maus tratos. Corre-se o risco de «receber» (caso da população prisional por exemplo principalmente daqueles que na sociedade são de qualquer forma considerados como intrusos ou pessoas inferiores) e o risco de «dar» (pessoal dos locais de detenção, polícia) e entre estes últimos o risco é ainda maior quando existe confrontação. Outras situações de abuso na vida civil ocorrem aquando do momento da detenção, do primeiro interrogatório e das primeiras horas de detenção. Há, com efeito, poucas situações onde a clivagem do poder seja tão evidente e o risco de abuso seja tão elevado.

E porque é que o risco de abuso é ainda maior quando a pessoa detida pertence a uma minoria étnica? É um facto. Um facto por mim confirmado a título de exemplo que, ao longo da minha vida e nos países que já visitei nunca fui sujeito a um controle espontâneo aos meus documentos, ao passo que não me atrevera a aconselhar os nossos colaboradores africanos da APT a circular em Genebra sem trazerem no seu bolso os seus documentos de identificação.

E é um facto que, se eu fiquei em Zurique, onde vivo e trabalho e onde alguns me consideram pessoa de confiança e de respeito o mesmo não se passa de certeza com um traficante de droga Kosovar que não pode esperar que lhe concedam as mesmas garantias e a mesma presunção de inocência que a mim me são garantidas. Isto porque o corpo de polícia é um pouco o reflexo da sociedade — há funcionários que não obstante a sua formação e o seu sentido de fidelidade á constituição, encaram com grandes preconceitos certos grupos étnicos.

Há cada vez mais uma certa «cultura» da polícia, resultante basicamente das pressões a que se encontra exposta (identificar os actores que na maior parte das vezes estão pouco inclinados para confessar) e do contacto constante com pessoas que são excluídas, que se excluem a elas próprias, na nossa comunidade de «justos».

Sem um conhecimento aprofundado, sem uma procura constante de informação sobre as comunidades étnicas minoritárias, os estereótipos desfavoráveis criam-se quase automaticamente, estereótipos que caracterizam todos os membros de uma comunidade, sem distinção. E, desta situação aos maus tratos é um pequeno passo.

Oradores bem mais qualificados irão falar-vos no sábado das medidas possíveis, do recrutamento, da formação (continua), do controlo, das medidas para se obter um exercício de funções sem preconceitos, sem maus tratos, que venha a fazer parte da «cultura» policial de que tenho vindo a falar. Permito- -me adiantar uma pista duma simplicidade admirável lembrando que muitas vezes são as coisas mais simples aquelas que são mais difíceis de se realizar.

O papel das organizações não governamentais

A polícia e as ONG não andam de mãos dadas, são contraditórias. Aqui está um estereótipo que persiste, sendo certo que não se poderá dizer que o mesmo seja totalmente correcto. É verdade que a polícia e as ONG (eu falo das ONG que se ocupam dos direitos humanos) têm funções completamente diferentes numa sociedade democrática e falam uma outra linguagem; para além disso há infelizmente uma longa história de desconfiança mútua.

A polícia, no exercício das suas funções, é muitas vezes chamada para privar algumas pessoas da sua liberdade e para privar outras dos seus direitos fundamentais. As ONG têm, por seu lado, um papel de protecção dos indivíduos contra o uso ilimitado de meios de coacção, de identificação dos abusos e de fixação dos seus limites; neste caso a partir de uma denúncia, ajudando directamente a pessoa interessada através de medidas de reabilitação ou criando instrumentos jurídicos de protecção, criando barreiras para prevenir todos «os abusos policiais».

Que as ONG desempenham um papel fundamental no desenvolvimento e na salvaguarda dos direitos humanos não sou eu que vos digo, mas sim o Sr. Ministro da Administração Interna no seu discurso desta manhã. Um tal reconhecimento facilitou a minha tarefa, pois o vosso Ministro sugeriu, apesar de ter sido de uma forma indirecta que se deveriam ter em conta as propostas dos representantes das ONG.

A intervenção de uma ONG na sequência de uma acção policial pode ser em si mesma considerada desagradável por alguns, mas considerada num quadro mais amplo de uma polícia enquanto instrumento democrático para o estabelecimento da ordem e da legalidade, a polícia deve congratular-se com este tipo de controle exercido por estas organizações da sociedade civil. É uma questão de princípio, de contínua legitimação democrática.

Todo o poder deve ser controlado.

A este propósito constata-se com interesse que se as ONG na Europa Ocidental foram muitas vezes mal aceites (algumas nunca chegaram a ser aceites) tendo havido dificuldade em reconhecê-las e aceitá-las nos seus papéis de controle e de prevenção, no caso dos países da Europa oriental, a intervenção das estruturas da sociedade civil na reconstrução democrática foram bem melhor aceites.

As ONG desempenham também um papel importante de divulgação, de informação e de controle dos instrumentos de formação. Naturalmente também a divulgação no que diz respeito à constatação da violação dos direitos humanos e a forma de os salvaguardar. A polícia pode servir-se directamente destas informações, mas elas também têm interesse por poderem manter as pessoas mais bem informadas.

Existe também a colaboração entre a polícia e as ONG e, muito embora esta situação não seja um caso típico de intervenção das ONG, representa uma vantagem para todos uma vez que mantém a identidade e a independência dos seus intervenientes. Mas não há dúvida que as ONG no seu trabalho de especialização adquirem experiências muito úteis — porque não reparti-las com a polícia, em projectos de formação, por exemplo, ou na definição de um código deontológico dum corpo policial. A APT, por exemplo aproveitou a experiência já adquirida e colaborou com a polícia de uma importante cidade europeia na elaboração de um estudo sobre a polícia e sobre a Convenção europeia para a prevenção contra a tortura, no quadro do programa do Conselho da Europa.

«Polícia — Direitos do Homem, 1997 — 2000.»

Nesta espécie de intervenções, existem as ONG especializadas, que se ocupam em particular das minorias étnicas, dos excluídos da sociedade, mas há também as ONG «generalizadas», como a AL, ACAT, APT e muitas outras a todos os níveis que, pela sua actividade podem ter um impacto mais importante na protecção das minorias, na informação e em tratados de união.

Termino, citando um poeta português «transmontano» de quem muito gosto, Miguel Torga, o que farei, como é evidente em língua portuguesa:

*O que é bonito neste mundo, e anima
É de ver que na vindima
De cada sonho
Fica a cepa de sonhar outra aventura _*

Eis um dos meus sonhos, tendo em vista a «outra aventura» a que nós chegaremos, talvez amanhã, quem sabe depois de amanhã (uma das virtudes das ONG é a sua paciência tenaz) onde nos possamos unir, sem desconfianças, cada um seguindo o seu caminho, mas em paralelo, na luta para a salvaguarda dos direitos dos mais desfavorecidos, por um mundo do qual mais tarde possamos sentir um pouco mais de orgulho.

Não é proibido sonhar e Senhoras e Senhores é verdade que, por vezes os sonhos se tornam realidade.

1 — Introdução — Os grandes espaços urbanos

A criação de grandes espaços urbanos, provocou uma enorme desorganização do espaço na maioria das cidades. A cidade — que há uns anos atrás era vista como um contínuo homogéneo — alterou-se e passou-se a distinguir, hoje, dentro dessa cidade vários sectores que assumem natureza completamente diferentes: *zonas comerciais, espaços dormitórios, zonas históricas, bairros degradados, bairros de luxo*.

Mas o mais preocupante — consequência desta desorganização urbanística — é o crescimento perfeitamente anómalo das periferias que no caso português mais se agravou, com a vinda, a seguir ao 25 de Abril de 1974, de milhares de pessoas oriundas das ex-colónias e também com a deslocação maciça das pessoas vindas do interior para a cidade, à procura de melhores condições de vida.

2 — A criação de uma nova personalidade urbana

A construção de bairros — a maioria deles clandestinos — sem qualquer preocupação arquitectónica ou urbanística, com deficientes condições de higiene e salubridade pública e sem qualquer espaço de lazer, social ou outro, fez com que esta nova *organização social* comesse, desde o seu início, a apresentar traços de perfeita ruptura e, por outro lado, potenciou a criação de uma nova «personalidade urbana» e um novo comportamento cidadão.

3 — A segregação espacial

Começaram a viver na mesma zona pessoas com culturas, maneiras de pensar e ser diferentes, o que provocou uma grande heterogeneidade de relações sociais, que dificilmente foram assimiladas pelas pessoas que viviam nessas zonas. Estes factores propiciaram — entre outras coisas — o aparecimento de vários fenómenos, como a delinquência, prostituição, droga e outros comportamentos desviantes.

Começaram, assim, a concentrar-se as desigualdades e as disfunções sociais em certos espaços das cidades, com a inevitável «estigmatização» e «guetização» desses espaços, por um lado e com o conseqüente afastamento de outras pessoas desses bairros, por outro. A habitação constitui um dos domínios privilegiados para abordarmos a questão da discriminação.

Assim, através de um processo que denominaríamos de *segregação espacial*, fomentámos — de uma forma muito peculiar — a delimitação geográfica de zonas de delitos e desordens.

A existência destes bairros, funcionando alguns como verdadeiros «guetos», tem contribuído para o aumento da insegurança e da violência, quer nesses bairros quer ainda — e especialmente — nas zonas circundantes.

4 — A resposta (multidisciplinar) do Estado

É evidente que a resposta à violência não depende, exclusivamente, das medidas que o Estado possa tomar ao nível da repressão ou do confronto.

Deve, antes, aceitar-se que as soluções têm uma resposta multidisciplinar, nomeadamente, nas áreas da: Educação, Trabalho, Segurança Social, Obras Públicas e Habitação, Desporto, Administração Interna.

5 — A frustração/agressão

Todos sabemos que, quando existem períodos de maior recessão económica ou o desemprego sobe, pode surgir a tentação da intolerância ou de um passar de culpas para aqueles que pertencem a minorias ou grupos étnicos — até por se apresentarem numa situação de maior vulnerabilidade —, quando afinal (ironia do destino) alguns deles nos procuraram pensando que nós os poderíamos e iríamos ajudar.

Assistimos hoje, aos grandes espaços urbanos habitados pela figura do estrangeiro, do estranho e do desconhecido. A nova delinquência corresponde assim a um quadro de inadaptação, em que os crimes são cometidos — na maior parte das vezes — por pessoas que não se encontram integradas.

6 — O tratamento igual de situações desiguais

É evidente que as soluções para a insegurança ou para a violência estão a maior parte das vezes contidas no enunciado das suas próprias causas: desemprego; afluxo mal controlado de emigrantes; deslocação de pessoas das regiões do interior para os centros urbanos; urbanismo mal adaptado ou inexistente; bairros construídos sem espaços verdes; falta de infra-estruturas desportivas; ruas estreitas; falta de iluminação, escolas e creches; diferenças culturais; exclusão social.

Além disso, o desenvolvimento de novas desigualdades coloca em crise a questão da «igualdade de direitos» como melhor garante do princípio da igualdade. Uma das muitas dificuldades da aplicação e realização deste princípio resulta do facto que o mesmo *supõe* a unidade de um grupo de pessoas num determinado contexto, quando, afinal, aquilo com que hoje nos deparamos é uma zona que se caracteriza essencialmente pela sua diversidade, heterogeneidade e diferença.

7 — A resposta da instituição policial

E se é verdade que — como já aflorámos anteriormente — a resposta não pode ser apenas parcelar ou sectorial, não deixa de ser menos verdade que as forças policiais, poderão ter um papel preponderante nessa resposta, não só pelas medidas que podem e devem tomar, mas também, pelas sinergias que podem provocar nessa responsabilidade multidisciplinar, nomeadamente, junto dos órgãos onde se encontram representadas, como por exemplo, a «Comissão de Protecção de Menores» ou os «Conselhos Municipais de Segurança».

7.1 — Através do recrutamento e formação

Uma rigorosa e criteriosa selecção aliada a um novo tipo de formação, são o suporte que ajudarão a criar e implementar uma nova e diferente filosofia de policiamento, para poder intervir de outra forma, em especial, nos bairros que exigem da Instituição policial uma intervenção prioritária e mais cuidada.

O controlo social institucional é compreendido como um problema técnico (*a capacidade de esclarecimento da polícia depende dos seus métodos de trabalho e da formação dos seus agentes*; a capacidade de dissuasão depende das qualidades da punição aplicadas pela justiça).

7.2 — Através de alguns «ajustamentos»

Alguns «ajustamentos» em termos de segurança pública, permitirão que todos se sintam em segurança, igualmente aceites e igualmente responsáveis, sem que lhes seja atribuído qualquer estatuto

de menoridade ou subalternidade. Além do mais, permitirá criar um quadro de vida humanizante que ajude as pessoas a descobrir a sensação de pertença e as incite a participar activamente na vida social.

O modelo de policiamento tradicional parece já não dar resposta suficiente, nem se ajustar o adequado às necessidades actuais — pelo menos no que se refere a este tipo de bairros. Talvez seja necessário começarmos, então, a pensar num outro modelo, ou, no mínimo, num modelo com características diferentes.

Apresentamos por isso algumas ideias que nos parecem fundamentais para a realização dos «ajustamentos» que acabámos de referir:

1 — Desde logo, através do estudo das áreas onde a polícia actua e de um correcto planeamento do policiamento a realizar (estudo e planeamento);

2 — Além disso, actualmente a segurança de pessoas e bens só é possível se os cidadãos contribuírem de uma forma activa e empenhada para a sua própria segurança (parceria);

3 — Por outro lado, deve apostar-se em medidas pro-activas de que a prevenção é o seu expoente máximo (antecipação/prevenção);

4 — É ainda necessário envolver todas as pessoas e grupos que têm uma certa representação social (interdisciplinaridade);

5 — Apostar no policiamento apeado como forma de incrementar o contacto do agente com o cidadão (proximidade);

6 — Por último, a necessidade de repensar o modelo de policiamento tradicional e ou apresentar modelos alternativos (imaginação/ flexibilidade/adaptabilidade).

Já Alvin Tofler, num artigo intitulado «The Future of Law Enforcement», insiste na necessidade que as polícias têm de pensar e planificar estratégias de actuação a longo prazo, pois, só assim poderão fazer frente a um futuro que consigo trará as mais profundíssimas mudanças sociais, culturais e tecnológicas. Acrescenta ainda este autor «_ que este *alargar da nossa imaginação* é crucial para a sobrevivência, num período de acelerada e desestabilizadora mudança_», concluindo, afirma que tal «melhora o nosso poder de decisão».

Ninguém ignorará que a *relegação* dos imigrantes para bairros periféricos, com carências dos pontos de vista arquitectónico, ambiental, ou sócio-económico, simboliza desde logo uma posição de subalternidade, o que provoca, por um lado a vitimização e, por outro, faz crer às *outras* pessoas que aquele bairro é um autêntico «gueto», potenciador de problemas comunitários.

Não podemos é correr o risco de implementar nestes bairros um *policiamento demasiado intenso e/ou ostensivo*, nem cair na tentação do oposto, isto é, ser o bairro *sub-policiado ou não policiado*.

8 — A mudança

A mudança — qualquer que seja — é sempre um processo complexo, moroso e difícil que leva algum tempo para ser implementado. Para ser eficaz, tem de envolver cada agente — é o envolvimento que partilha as razões *da* e *para* a mudança.

Uma das grandes fontes de vitalidade da civilização europeia é a diversidade dos povos e das culturas. Portugal é — até por razões históricas que todos conhecemos — uma sociedade multirracial e multicultural. Como escreveu Fernando Pessoa, «a nossa época é aquela em que todos os países, mais materialmente do que nunca, e pela primeira vez intelectualmente, *existem todos dentro de cada um_*».

9 — Derrubando barreiras (aproximação)

Provavelmente a maior parte dos conflitos e problemas a que hoje assistimos em termos policiais, tem como principal causa a *quebra ou afrouxamento na confiança e na comunicação entre a*

polícia e as comunidades dos bairros degradados, sendo que este *corte* é marcado, fundamentalmente, pela questão racial.

Por outro lado, é justo referi-lo, o racismo como preconceito não tem tanto a ver com a atitude dos agentes, individualmente considerados, reflectindo antes, uma cultura societária que acaba igualmente por «atingir» os elementos das forças policiais.

10 — Alteração da concepção (*essencialmente técnica*) dominante

A concepção dominante «*do polícia*» tem sido a do agente, que é *tecnicamente eficiente, zeloso no cumprimento da lei e no controlo do crime*. No entanto, os cidadãos preferem, hoje, um tipo de *policciamento mais «próximo», voltado para a comunidade*, como contraponto daquele em que o agente impõe a lei de modo firme.

Talvez seja então necessário estabelecer um novo paradigma de policiamento como forma de serviço público, em que não sejam conflituantes o cumprimento da lei, por um lado, e a prestação do serviço, por outro.

Assim, lado a lado, sem exclusão, respeitando as minorias e os deslocados, é possível proceder à *compatibilização do controlo do crime e da manutenção da ordem pública* e ao mesmo tempo, *proteger, ser atencioso, paciente, reduzir os fantasmas e o medo, enfim, ajudar a comunidade*.

RESPEITANDO A DIFERENÇA E A DIVERSIDADE

O que se espera, por parte da polícia, é o respeito pela diferença, pela diversidade, pela autonomia dos grupos e um sincero desejo da sua colaboração. Sugere-se, a ambos os lados, a aprendizagem do diálogo — pela prática do pluralismo — como forma de ultrapassagem do sectarismo, ou de extremismos completamente estéreis.

Toda e qualquer promoção da participação e da responsabilidade supõe que reaprendamos o sentido do risco. Trata-se de voltar a «ensinar» às pessoas e aos grupos o sentido de uma sociedade em que nem tudo *viria de cima*, mas em que teriam, igualmente, que se empenhar e dialogar com vista a escolher entre diversos futuros, e não defender, simplesmente, direitos adquiridos.

Por último

Estamos perante um mundo em *perpétua transformação* que poucas certezas transmite além da própria mudança e da necessidade de adaptação a ela, o que é igualmente verdade nesta matéria.

Unamo-nos assim, todos nós, para construir um país feito de *cidadãos portugueses* e de *cidadãos do mundo*, porque como afirma Jorge de Sena: «Portugal é feito dos que partem e dos que ficam».

Uma ideia a reter: assistimos hoje à morte das autoridades tradicionais: da família, da Igreja e do Governo.

Em Inglaterra cerca de 8% a 12% do efectivo policial está envolvido em acções de formação.

Um crescimento perfeitamente anómalo das periferias, consequência da concentração urbana surgida com o desenvolvimento industrial, por um lado, e com a vinda de cidadãos de outros países por outro — com especial destaque para os países de língua oficial portuguesa.

Alguns bairros — infelizmente a grande maioria — são completamente insalubres, desprovidos de espaços verdes, de qualquer ventilação e de equipamentos públicos e sociais necessários à vida moderna.

A humanização dos costumes é vergada, interrompida, devido ao efeito corrosivo dos valores pós-materialistas assentes num «hedonismo agressivo», que valoriza essencialmente as realizações do indivíduo, não somente num plano material, mas igualmente no plano social.

Por que não ser o «professor» de uma das «aulas» dos futuros agentes um habitante da pedreira dos Húngaros ou de Chelas, só para citar 2 dos bairros existente na área metropolitana de Lisboa?

Existem autores que referem que as altas taxas de violência criminal são o preço que pagamos pelas desigualdades raciais e económicas.

Hoje, é habitual falarmos em sociedades pós-industriais, sociedades de Informação, mas igualmente em Sociedade de Exclusão.

Um processo em constante devir

Vivemos numa sociedade marcada pela inovação, pela mudança e pela diferença.

O nosso sistema político e social tem sofrido um processo de enriquecimento e de constante actualização, numa permanente dialéctica conceptual pela construção da modernidade.

É a nossa vivência do quotidiano que, nos mais variados aspectos, evidencia que vivemos, na História da Humanidade, um momento de particular crescimento e desenvolvimento, cujo objectivo perene é uma sociedade livre e feliz, de que os direitos fundamentais dos cidadãos são a pedra angular.

Conforme sintetiza José María Rico, «a protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos em condições igualitárias não constitui apenas um limite da actuação do Estado, mas é todo o fundamento do Estado, a condição de justiça que dota de legitimidade suficiente o exercício do poder legislativo, executivo e judicial e, em definitivo, a própria existência da organização política democrática».

A nossa sociedade desenvolveu um apurado sentido crítico que nos torna particularmente sensíveis a estas questões e problemas. Este Seminário Internacional é bem prova deste permanente desassossego intelectual, que é salutar e indispensável.

Consolidadas as liberdades individuais, o objectivo é, hoje, numa sociedade assente sobre o primado da liberdade, multiplicar a disponibilidade dos direitos e as condições do seu exercício e manter um profundo e constante empenhamento pela igualdade no acesso.

Polícia e direitos fundamentais

Sendo os direitos fundamentais os direitos reconhecidos e garantidos pelo Estado aos seus cidadãos, num Estado de Direito democrático eles correspondem aos direitos naturais do Homem, os quais, por serem intrínsecos e inerentes à sua própria natureza, lhe conferem uma verdadeira dignidade como pessoa, que a ninguém é lícito pôr em causa, e muito menos à Polícia, a quem cabe protegê-la.

Na Constituição da República Portuguesa e nos diversos instrumentos internacionais de protecção dos Direitos do Homem, integrados no direito interno, tem a Polícia os alicerces das suas orientações e condutas.

A nossa Constituição, no seu art. 272.º, n.º 1, comete à polícia a função de defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

Os direitos dos cidadãos não consubstanciam apenas um limite à actividade da polícia, mas constituem um dos fins da função policial.

Porque estão em causa o direito à segurança e o direito à liberdade, o texto constitucional limita o uso da força aos princípios da subsidiariedade, necessidade e proporcionalidade.

Numa democracia como a nossa, é sentido por todos o valor da segurança, é consensual a sua necessidade, e, mais do que isso, ele configura-se, cada vez mais, como uma exigência da sociedade.

E ao Estado, nomeadamente através da polícia, cabe responder a esta exigência.

É por isso certo para nós, como princípio orientador, que o fim último da acção das forças de segurança é o serviço à comunidade.

Certamente que para tal estão as forças de segurança investidas no atributo de autoridade.

Mas o exercício da autoridade torna-se, assim, um valor instrumental, que se exerce nos estritos termos da lei para servir a comunidade.

Para Gomes Canotilho e Vital Moreira, o direito à segurança reveste duas dimensões: «uma negativa, estritamente associada ao direito à liberdade, traduzindo-se num direito subjectivo à segurança (direito de defesa perante agentes dos poderes públicos), e uma dimensão positiva, traduzindo-se num direito positivo à protecção através dos poderes públicos contra as agressões ou ameaças de outrem».

A segurança surge, assim, como um direito fundamental do cidadão, e está ligada à ideia de segurança pública, ao concurso de todos para que cada um dos membros da sociedade possa conservar a sua personalidade e direitos.

A segurança pública só pode ser entendida como a situação social que garante e permite o pleno exercício, por parte dos cidadãos, de todos e cada um dos direitos que ostentam, tanto individuais como colectivos. Neste quadro, a administração policial tem que ser como um elemento básico desse conjunto homogéneo, social e económico que contribuirá para um clima geral de ordem, tolerância e paz.

A segurança pública desenvolve-se protegendo o cidadão contra certos perigos e, noutra vertente, protegendo a sobrevivência do próprio Estado, a segurança do Estado.

Todavia, viver em segurança para o cidadão, significa a protecção da sua pessoa e bens não só contra terceiros como contra o próprio Estado, obstando a que este invada, injustificadamente, a esfera dos seus direitos, liberdades e garantias.

Liberdade *versus* segurança?

Como refere Vignola, o polícia, na sua qualidade de «agente de defesa social» encontra-se frequentemente perante o dilema de assegurar um difícil equilíbrio entre a protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos e a segurança da colectividade.

Porque queremos, hoje, fruir em plenitude a liberdade sabemos o valor da segurança. E por isso sabemos que sem segurança não existe liberdade.

Em determinadas épocas históricas, tinha-se a noção de que estes seriam valores opostos e inconciliáveis. Noutros regimes, assistimos à instrumentalização da segurança para a anulação da liberdade.

É hoje indubitável que, no Estado de Direito democrático, sem um sentimento geral e profundo de segurança não são exercitáveis as mais elementares facetas da liberdade.

Devemos entender a segurança como valor de garantia, como condição de realização da liberdade.

É, por isso, e claramente, numa sociedade democrática, um valor instrumental e nunca um valor absoluto.

A liberdade e a segurança são, além disso, conceitos complementares: a liberdade permite o controlo da arbitrariedade e a segurança permite assentar a liberdade.

Polícia e sistema político

Na relação entre a Polícia e o Estado, há, naturalmente, ao longo dos tempos, e consoante as latitudes, sempre uma estreita relação entre as formas de organização do poder político e o conteúdo e os fins da actividade de polícia.

Naturalmente que, consoante a natureza dos regimes políticos, variam em primeiro lugar a noção de perigos sociais, que a polícia procura prevenir ou eliminar, uma vez concretizados, e também a noção dos meios mais indicados para prevenir e eliminar esses perigos sociais.

Mas, também, consoante as formas de organização do poder político, se alteram as posições recíprocas entre os indivíduos, os cidadãos e a polícia. Naturalmente que, quando se passa de regimes autoritários para regimes marcados pelos valores do Estado de Direito, o indivíduo não é olhado na

sua relação com a polícia, fundamentalmente, ou predominantemente, como uma fonte de perigos sociais, mas como um destinatário de protecção e até, em certas circunstâncias, o titular de um direito subjectivo público à protecção social.

Polícia e Direito

Em todos os países de tradição liberal, a finalidade das regras de processo penal é garantir interesses que parecem opor-se. Trata-se, com efeito, de proteger, ao mesmo tempo, a sociedade constantemente exposta a ameaças mais ou menos graves da parte dos prevaricadores e o indivíduo que se arrisca a ser considerado suspeito ou mesmo acusado de um delito que não cometeu.

Assegurar uma defesa suficientemente eficaz do conjunto dos indivíduos, evitando pôr em causa a tranquilidade das pessoas cumpridoras, tais são os dados do problema que se coloca ao legislador.

A grande dificuldade reside em encontrar um sistema racional que concilie o melhor possível estas duas aspirações igualmente respeitáveis.

A linha de demarcação ideal, o ponto de equilíbrio perfeito não são, neste domínio, fáceis de determinar.

Estas dificuldades surgiram no dia em que se teve a preocupação de preservar, para além do interesse geral, também o do indivíduo.

Alguns conferem a primazia às garantias da liberdade individual, considerando essencial o respeito da pessoa humana. Preconizam fortes limitações a todas as medidas coercitivas dos órgãos estatais que, na falta de uma regulamentação estrita, correriam o sério risco de cometerem deploráveis excessos de zelo, geradores de abusos.

Outros, pelo contrário, sem todavia se desinteressarem necessariamente da salvaguarda dos direitos individuais, têm, antes de mais, por objecto a defesa do corpo social. Consideram que a colectividade deve prevenir-se contra as condutas daqueles que atentam contra os bens ou a vida dos seus membros, e que a preocupação levada ao extremo do respeito da dignidade humana terá inevitavelmente por consequência prejudicar a descoberta dos delinquentes e paralisar assim a repressão.

Outros há que afirmam que a sua profunda ligação às garantias da liberdade individual não os impedem de desejar um rigor exemplar para com os verdadeiros culpados. A preocupação de deixar em paz os cidadãos honestos não poderia, dizem eles, constituir um obstáculo à luta sem tréguas contra os malfeitores. A polícia dispõe, segundo eles, dos poderes e dos meios necessários para assumir a sua função de protecção social, sem ter de se imiscuir abusivamente na vida privada dos particulares. Esta forma de conceber a actividade da justiça é, decerto, muito sedutora, pois concilia harmoniosamente esta dupla preocupação: mão ligeira para o suspeito, possível inocente, mão de ferro para o autor confirmado de uma infracção.

Este ponto de vista repousa na ideia que se faz das obrigações que devem caber à polícia, assim como das suas possibilidades de acção. Esta tem por missão essencial prevenir e reprimir todas as infracções, mas sem por isso perder de vista o respeito da liberdade de cada um. Como conseguirá a Polícia obter um tal resultado se, a pretexto de se evitar intrusões lamentáveis, se limitam fortemente os seus poderes nas investigações?

É certo que, se a polícia estivesse dotada de faculdades extraordinárias de detecção e, pudesse estabelecer deduções infalíveis, ela conseguiria desempenhar perfeitamente o seu papel. Se ela estivesse dotada de uma real presciência, não só despistaria facilmente os delinquentes, como impediria a prática de condutas ilícitas.

Mas a realidade é bem diferente, pois, como todas as outras instituições, a polícia não dispõe senão de meios à escala humana, logo, limitados e imperfeitos, para assumir a sua difícil e ingrata tarefa quotidiana.

O desejo de assegurar a todo o custo a defesa do corpo social pode, por vezes, incitar a fazer tábua rasa de liberdades essenciais do indivíduo. Uma preocupação excessiva com a manutenção da ordem pública nem sempre se concilia de forma harmoniosa com um escrupuloso respeito da pessoa humana. Foi, portanto, necessário fixar os direitos e obrigações da polícia e da justiça nos Códigos Penal e Processual Penal.

Os agentes policiais são frequentemente animados por uma preocupação manifesta de eficácia, ou seja, têm geralmente o objectivo de impedir que se produzam desordens e de conseguir deter os autores das infracções cometidas. Para a polícia, «servir a ordem pública, é a sua razão de Estado». Certamente, poder-se-á alegar, com mais ou menos boa fé, que esta preocupação de eficácia nem sempre se inspira apenas na vontade de defender o interesse geral, mas também, frequentemente, na mira de um sucesso louvável, gerador de vantagens pessoais.

Uma perfeita correcção na maneira de proceder não é de todo inconciliável com a eficácia da acção policial.

Cada vez que se reforça significativamente a salvaguarda da liberdade individual limitando os poderes da polícia, aumenta-se, ao mesmo tempo, e sem que disso se tenha sempre consciência, as dificuldades de assegurar uma repressão plenamente eficaz.

É evidente que se pode deliberadamente tomar o partido de assegurar com o maior cuidado a protecção dos direitos individuais, sem ignorar que tal beneficiará, em certa medida, os autores de infracções.

Pode-se, é certo, correr esse risco, aliás ligeiro aos olhos de alguns, partindo do princípio de que vale infinitamente mais deixar dez ou cem malfeitores impunes do que punir um inocente.

A desordem é preferível à injustiça, diz-se por vezes. Nada é mais grave nem mais revoltante, com efeito, que o castigo de uma pessoa que não cometeu a mínima infracção. Mas que se saiba também que a desordem conduz inelutavelmente à injustiça, podendo esta última tocar um número indeterminado de pessoas e não apenas alguns.

Se a segurança pública não for devidamente preservada, a liberdade de cada um não tardará a ser bem precária. Em que se tornariam os sacrossantos direitos individuais no dia em que se vivesse sob a ameaça constante de criminosos desprovidos de valores morais e sociais? «Se o Estado é forte, ele esmaga-nos, se é fraco, perecemos».

Na difícil conciliação da liberdade e da repressão, o legislador inspira-se amiúde nas circunstâncias do momento para editar regras adaptadas às necessidades da situação. Ele divide-se normalmente entre a preocupação de respeitar os grandes princípios dos Direitos do Homem e a de ter em conta a exigência dos factos.

O legislador flutua entre períodos de baixa criminalidade e de paz social, em que tem a preocupação de garantir ao máximo a liberdade individual, limitando estritamente os poderes da polícia; e períodos de aumento da delinquência e de crescente insegurança para a população, em que a reacção natural é reforçar as medidas visando restabelecer a ordem.

Parece desejável que, nos nossos dias, os meios da polícia não sejam enfraquecidos, mas sejam mesmo, em certas áreas, claramente reforçados, para tentar fazer face à sofisticação de certos tipos de criminalidade e delinquência.

É certo que a redução da criminalidade não se opera apenas com o aumento do poder da polícia, mas trata-se de um meio cuja utilidade é incontestável. Um culto verdadeiramente obsessivo da liberdade individual não deve mascarar as ameaças de desagregação das nossas sociedades.

Constatava uma Comissão Real de inquérito, relativamente à polícia inglesa: «O bem público quer que a polícia seja forte e eficaz na manutenção da ordem social e na prevenção da criminalidade e, ao mesmo tempo, exige que o poder dos polícias seja controlado e limitado de forma a não condicionar arbitrariamente a liberdade individual. A solução é o compromisso. A polícia deve ser poderosa, mas não tirânica; ela deve ser eficaz mas não demasiado zelosa; ela deve constituir uma força imparcial na sociedade e ser ainda assim submetida a uma certa forma de controlo.»

É, para nós, cada vez mais inabalável a convicção de que já não basta fazer apenas um apelo formal e continuado à simples evocação dos direitos fundamentais que, enquanto comunidade, nos orientam.

Devemos continuar, dia após dia, a caminhar no sentido de reduzir a distância que, também nas sociedades democráticas, ainda separa a enunciação dos direitos e a realidade das coisas.

A polícia tem o dever e o compromisso de protagonizar, com todo o empenhamento e entusiasmo, esse esforço diário no sentido do aperfeiçoamento dos seus princípios e procedimentos em prol do respeito e promoção dos direitos fundamentais de todas as pessoas, incluindo os próprios agentes policiais.

Esse empreendimento passará, certamente, pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de controlo interno e externo da acção policial; pelo reforço da componente prática no ensino policial dos Direitos do Homem; por uma política de proximidade e de orientação para os problemas e necessidades dos cidadãos; e por uma melhoria da comunicação com organizações não governamentais de Direitos do Homem.

Numa sociedade genuinamente democrática a confiança no profissionalismo, na integridade e humanidade do serviço policial constitui um factor essencial para a manutenção da democracia.

De facto, um dos primeiros sinais de corrupção de uma democracia é a politização das suas forças policiais. Um serviço policial que não seja responsável pela comunidade que serve, transforma-se numa arma do estado ou numa lei em si mesmo, tornando-se uma ameaça para essa comunidade, já que deixa de providenciar pela segurança dos seus cidadãos.

Factor importante para a manutenção de qualquer democracia é também a consciência da comunidade de que uma força policial eficiente e honesta é garante da segurança do cidadão e da própria comunidade face aos perigos emergentes da criminalidade.

Há, portanto, que encontrar um equilíbrio entre uma força policial eficiente e a garantia de segurança do cidadão, por um lado e a protecção desse mesmo cidadão contra eventuais abusos de autoridade por parte do agente policial, por outro. Este equilíbrio tem de ser encontrado através do controlo externo dos serviços policiais.

Ao referir-me a este equilíbrio em particular gostaria, antes de mais, de fazer uma breve descrição dos poderes que a organização, da qual tenho a honra de ser Presidente, exerce no seu papel de manutenção da superintendência externa.

Como muitos de vós saberão, o Reino Unido não tem uma força policial nacional. Temos diferentes forças policiais, todas elas estatutariamente dependentes da «Police Complaints Authority».

Esta série de forças policiais abrange não apenas a Polícia Metropolitana de Londres mas também pequenas forças policiais cuja responsabilidade se centra no Sudoeste de Inglaterra e Gales e ainda as forças policiais do Ministério da Defesa e a Polícia Britânica dos Transportes, a qual é responsável pelo policiamento dos caminhos de ferro.

Os nossos serviços são responsáveis pelas queixas apresentadas aproximadamente contra 130 000 agentes policiais, lidando com cerca de 10 000 casos por ano.

Estruturalmente esta «Autoridade» é composta por um Presidente, nomeado pela Rainha, um Vice-Presidente e 10 membros nomeados por um Ministro do Governo em exercício, sendo embora que qualquer destas nomeações resulta de um concurso nacional para recrutamento de membros da «Police Complaints Authority», ao qual se seguem entrevistas com vista à selecção dos candidatos.

Os membros devem constituir um reflexo da comunidade que é servida por este Organismo quer em termos de origem étnica, quer em termos de sexo e currículo.

Cerca de metade dos nossos 10 membros são mulheres e provêm de carreiras que variam desde a informação (segurança) militar até ao governo local. De entre os membros constituintes, dois pertencem a comunidades de minorias étnicas.

O nosso «staff» tem origem nos serviços da administração pública. Temos cerca de 50 funcionários, subordinados à «Authority» por um período que pode ir de 3 a 5 anos. São nomeados, inicialmente, por um período de 3 anos, que poderá ser renovado por mais 3 anos, nunca podendo exceder os 6 anos na mesma função.

A «Authority» está dividida em duas secções: Supervisão e Disciplina. O papel da primeira é supervisionar as investigações de queixas mais graves contra agentes, como sejam os casos de mortes sob detenção policial, mortes resultantes de perseguições policiais motorizadas, de uso de armas de fogo por parte de agentes, corrupção ou outras ofensas graves.

A segunda tem como função rever todas as investigações de queixas, supervisionadas ou não, e determinar a sanção disciplinar resultante das referidas investigações.

Temos ainda como função decidir se as acusações disciplinares proferidas contra o agente se justificam em função da prova. O modelo de prova requerido como suporte de uma acusação disciplinar é normalmente o pressuposto «para além da dúvida razoável» mas em Abril próximo será reduzido para o «equilíbrio de probabilidades».

A actual investigação de queixas é levada a cabo por agentes da polícia especificamente requisitados para o efeito e que durante o período em que estão afectos ao Departamento de Queixas e Disciplina, estão-no em regime de exclusividade.

Dos 5000 casos que estão completa e formalmente investigados, aproximadamente 1000 são supervisionados por um membro da «Authority». Os restantes não serão supervisionados durante o período de investigação. Contudo, quando da conclusão da mesma e quando esta estiver a ser revista por um membro da nossa Secção Disciplinar temos competência para, caso nos surjam dúvidas, requerer um trabalho adicional de forma a assegurar a objectividade da investigação que foi levada a cabo.

O nosso orçamento, pago pelos fundos públicos, é de cerca de 3 milhões e meio de libras esterlinas por ano, montante que não inclui as despesas de investigação dos agentes policiais.

É evidente que surgem críticas respeitantes ao facto de ser «a polícia a investigar a polícia». Contudo, pessoalmente acredito (e é esta a minha posição no seio da «Authority's») que a qualidade da investigação levada a cabo por agentes da polícia é, na sua grande maioria, extremamente elevada, para além de que, como já referi, temos competência para requerer uma investigação adicional caso achemos que ela se justifica.

Creio ainda ser de vital importância para o modelo policial que as forças policiais devam estar envolvidas na investigação de queixas contra os seus próprios agentes, como forma de aprendizagem e melhoria dos serviços que prestam, uma vez que considero imprescindível a informação que se retira da investigação das queixas.

No que toca ao controlo externo e à investigação da polícia há referências frequentes ao «público» ou à «comunidade». Creio ser importante a diferenciação entre o queixoso propriamente dito e o público de um modo geral.

São grupos distintos, com diferentes interesses e até talvez diferentes objectivos no que concerne às suas posições acerca dos méritos do sistema de controlo externo no Reino Unido. Frequentemente o queixoso irá avaliar a independência do controlo externo na medida em que a sua queixa tenha ou não sido fundamentada.

Mas, também frequentemente, o queixoso não aceita facilmente qualquer versão dos acontecimentos que não seja a sua. O público, o membro da comunidade, terá talvez uma visão mais equilibrada dos incidentes e quererá assegurar-se, não apenas de que a queixa foi investigada minuciosamente, como também de que foi preservada a objectividade tanto no que respeita aos direitos do queixoso como no que refere ao dever da polícia de providenciar um serviço eficiente e efectivo que lhe permita viver em paz e segurança.

Vejam, por isso, em primeiro lugar, os direitos e responsabilidades do queixoso, a pessoa que deseja queixar-se contra a polícia.

Evidentemente, o primeiro direito do queixoso é ter a sua queixa registada, investigada, revista e, no fim da investigação, ter uma clara explicação dos resultados da investigação e das decisões disciplinares.

Qualquer pessoa ao apresentar uma queixa tem também o direito de esperar que esta seja tratada com total integridade e que, pelo facto de ter apresentado queixa contra um agente da autoridade, não venha a ser vítima de perseguições ou de qualquer outro tipo de comportamento preconceituoso. Contudo, o queixoso tem também a responsabilidade de cooperar, dentro das suas possibilidades, na actividade de investigação da sua queixa. Num recente programa de televisão no Reino Unido, foi dito que os seus cidadãos lideram, no panorama europeu, a apresentação de queixas, não apenas contra agentes da polícia, mas em termos gerais. Estou ainda a tentar descortinar se esta é ou não uma reputação invejável.

Deparamos frequentemente nesta área com indivíduos que, no momento da detenção, apresentam uma queixa, directamente ou através do seu legal representante, que não é mais que uma estratégia relacionada com a matéria crime pela qual foram detidos, e da qual desistem quando a questão é decidida em tribunal. Estas queixas estratégicas ou maliciosas constituem, sem dúvida, um abuso do procedimento do controlo externo.

Como já referi, o queixoso tem o direito de ter a sua queixa registada, investigada, revista e, por fim, a uma explicação clara. Alguns de vós aqui presentes e que já me ouviram noutras conferências, sabem que a questão da abertura, no que respeita ao processo de controlo externo é, do meu ponto de vista, fundamental para a confiança que o queixoso venha a ter (ou não) na integridade deste tipo de procedimento.

Considero lamentável o facto de não termos ainda no Reino Unido a liberdade de informação legislada, por forma a permitir que assuntos como a investigação de queixas possam ser reveladas/discutidas abertamente, de uma forma transparente para com o queixoso e, se necessário, com a comunidade em geral.

Gostaria agora de focar os direitos do agente policial e as suas responsabilidades em relação à investigação das queixas. Antes de mais, um agente policial tem o direito a uma investigação justa e objectiva da queixa apresentada contra ele. Tem ainda direito a um sistema capaz de reconhecer a malícia ou estratégia que possa envolver uma queixa. Tem também o direito, durante o processo de investigação da queixa, a um representante legal, membro da associação de pessoal ou mesmo do seu sindicato.

O sistema policial tem de proporcionar ao agente um código de disciplina ou, em alternativa, ordens claras ou linhas de conduta da força em que serve, por forma a saber precisamente quais são os seus poderes e até onde pode fazer uso deles sem que atinja o ponto da sua acção ser passível de procedimento disciplinar. O agente tem ainda o direito a uma formação específica sobre qual o papel a desempenhar perante a lei e perante a comunidade. Ideal seria que, no âmbito do processo da queixa, investigação e acção disciplinar, fosse possível a distinção entre falha de actuação por parte do agente e conduta imprópria.

A primeira, poderá requerer apenas uma instrução adicional a ministrar ao agente, por forma a que a sua actuação nessa área específica seja melhorada. Por outro lado, a segunda poderá ser passível de punição no âmbito do código disciplinar.

Entre os deveres do agente policial sob investigação está o de fornecer um relatório claro e pormenorizado das suas actividades no incidente de que resultou a queixa. Actualmente no Reino Unido um agente tem o direito de se manter em silêncio sem que qualquer conclusão seja extraída deste aspecto. Em Abril do próximo ano este direito ser-lhe-á retirado e se um agente tomar esta atitude quando interrogado ela poderá ser considerada conclusiva.

O controlo externo é uma matéria frequentemente vista como envolvendo a pessoa que se queixa, a organização de controlo externo e o agente policial contra quem é apresentada a queixa. Contudo, esta forma de análise faz com que se esteja a esquecer um direito bastante importante. É ele o de saber

que o sistema de controlo externo é independente, objectivo, exigente e profissional e que a organização encarregue desta matéria desempenhará os seus deveres com absoluta integridade.

Este é um direito da comunidade em geral, a qual tem ainda o direito de saber que o controlo não evita o policiamento das suas comunidades e permite uma completa liberdade operacional da polícia dentro da lei e dos poderes que lhe são conferidos.

Este ponto é frequentemente esquecido e, neste caso, o controlo externo pode tornar-se restritivo em vez de construtivo. O indivíduo, membro da comunidade, o cidadão do país em que o serviço policial opera tem o direito de viver a sua vida em paz e segurança, sabendo que o serviço policial é capaz de cumprir as suas funções de protecção de cada membro da comunidade contra a criminalidade.

Não me vou desculpar por referir uma vez mais o direito da comunidade à abertura no âmbito do processo de controlo externo. O serviço policial é relevante para a comunidade que serve e a comunidade, por sua vez, tem o direito de compreender que as queixas são investigadas profundamente. Acrescente-se no entanto que o agente contra quem é apresentada uma queixa tem o direito de esperar que se esta for considerada infundada, a decisão será tornada conhecida de forma a que a reputação do agente em causa não seja prejudicada, apenas e tão só por ter estado envolvido num processo de queixa.

Pretendi, com este breve discurso, apresentar o equilíbrio de responsabilidades entre o indivíduo queixoso, o agente policial e a comunidade no seu todo, atendendo à legislação do país em que opera.

Inserida numa atmosfera federal, na comunidade europeia para a qual trabalhamos enquanto membros, tem havido um crescendo de legislação que deve ser tida em conta, embora não me considere um especialista na área da Legislação Europeia de Direitos Humanos.

De facto, o Reino Unido ainda não assinou a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, embora o vá fazer em breve. Estou, no entanto, preocupado com o facto de a legislação europeia se estar a tornar tão detalhada que interfere/dita o rumo da actuação dos organismos de controlo externo sem efectuar qualquer distinção entre as diferentes estruturas policiais, culturas e comunidades. Se me é permitido dar um pequeno exemplo, num caso apresentado recentemente no Tribunal Europeu, foi decidido que a minha «Authority» não era independente e isto porque as nomeações eram feitas pela Secretaria de Estado para os Assuntos Internos e porque o financiamento das operações levadas a cabo pela «Authority» provém do Ministério dos Assuntos Internos.

O julgamento pareceu ignorar completamente o facto de a minha «Authority» se apresentar ao Parlamento através do Comité de Selecção dos Assuntos Internos, composto por membros do Parlamento e extremamente influente perante este, o qual tem dedicado um extremo interesse pela operação de superintendência civil.

O julgamento ignorou ainda que, de há já alguns anos a esta parte, a nomeação para a «Authority» é, como já mencionei, feita através de concursos a nível nacional e entrevistas. Como é evidente, terá de haver um responsável pela formalização da nomeação dos membros da «Police Complaints Authority». As nomeações públicas estão, no Reino Unido, sujeitas a uma série de regras que se destinam a garantir a justa imparcialidade de tais nomeações, sendo controladas por um Comissário designado para o efeito que é simultaneamente responsável perante o Parlamento.

Os seus deveres são os de assegurar que o acesso às nomeações é aberto a todos os indivíduos que, no Reino Unido, reúnem as qualificações necessárias, tendo consideráveis poderes no que se refere à forma como são geridas as nomeações ministeriais. Cito este facto apenas como exemplo do modo como, sem um estudo detalhado e sem qualquer alternativa ao sistema vigente, pode ser tomada uma decisão dentro do Tribunal Europeu.

Preocupa-me de sobremaneira que tais decisões judiciais e eventualmente legislação europeia possa ser feita sem menção ou reconhecimento dos sistemas em causa e ou das estruturas que têm de funcionar nessas comunidades.

Como Europeu dedicado, e isso não é sempre uma contradição pelo facto de ser Inglês, acredito que a Legislação Europeia deveria proporcionar/apresentar linhas de orientação em vez de ser excessivamente descritiva. Mais uma vez as minhas

desculpas a todos aqueles que já me ouviram anteriormente, mas tenho a tendência de citar um político inglês do século XVIII que parecia prever o controlo civil da polícia já naquela época.

Disse:

*«Não é o que um advogado me diz o que **posso** fazer; mas o que a humanidade, a razão e a justiça, me dizem que **devo** fazer.»*

Esta deveria ser, segundo creio, a linha de orientação para o controlo externo.

As minhas primeiras palavras são de agradecimento pelo amável convite que me foi dirigido pelo Sr. Inspector-Geral da Administração Interna para tomar parte neste seminário sobre direitos humanos e eficácia policial, o que muito me honra.

Foi-me solicitado que abordasse o tema «**os direitos fundamentais e o direito dos cidadãos à segurança**», tarefa difícil por duas ordens de razões:

- *Por um lado*, a ilustre plateia que me está ouvir, na qual se encontram distintos académicos, e personalidades muito mais autorizadas do que eu para a abordagem destes temas;
- *Por outro*, a tradicional dificuldade em estabelecer-se um ponto de equilíbrio susceptível de garantir o direito dos cidadãos à segurança e o exercício/garantia dos direitos fundamentais.

A questão está exactamente nesse equilíbrio, ou seja, na coexistência assumida e visível da liberdade e da autoridade:

O excesso de liberdade fere a autoridade, o excesso de autoridade elimina a liberdade.

Acresce, ainda, que num Estado de Direito Democrático a liberdade e a autoridade são conceitos insusceptíveis de fraccionamento; um e outro só podem ser considerados quando plenamente concretizados.

Sobre este tema e, em especial, sobre a potencial conflitualidade entre os direitos fundamentais e o direito à segurança, já se debruçaram ilustres juristas e brilhantes académicos; são abordagens que relevam a dimensão social, política e jurídica do problema, integrando e projectando o cidadão em abstracto nessa construção.

Atendendo à minha qualidade de Comandante-Geral de uma força de segurança, optei por uma intervenção, de certo modo, em contraponto, dando ênfase ao concreto, tentando explorar o quotidiano das relações dos agentes da autoridade com o cidadão para, nesse contexto, confrontar a problemática dos **direitos fundamentais** com os imperativos da **segurança e dos actos de polícia**.

Os direitos fundamentais, cujo conceito moderno assenta na tradição inglesa de limitação do poder (Magna Carta) e na concepção jusracionalista das revoluções francesa e americana, são direitos inerentes à própria pessoa, como básicos da sua vida, sendo, por isso, utilizados na linguagem corrente, como sinónimos de direitos do homem ou direitos humanos.

Existe, pois, um consenso, quase universal, acerca do conjunto de normas e limites, que devem pautar as relações Estado–cidadão. Estas normas, por vezes, sofrem limitações e derrogações por imperativos de segurança e ordem pública ou em casos de «Estado de Excepção».

Não obstante, umas há, que são totalmente intangíveis e que em situação alguma poderão ser derrogadas ou suspensas, **são os direitos fundamen-tais**.

Segundo o professor Jorge Miranda, por **direitos fundamentais**, entendem-se os direitos ou posições jurídicas subjectivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição.

A **inviolabilidade da vida humana, a liberdade e a segurança**, são, sem dúvida, aqueles direitos que melhor se identificam com um Estado de direito moderno e que, por consequência, se encontram constitucionalmente consagrados.

Também na nossa Constituição, sob a epígrafe «**direitos liberdades e garantias**», se encontram diferentes direitos, de conteúdo e estruturas variáveis, tendo todos como fundamento, **o princípio da liberdade e da dignidade da pessoa humana**.

É, pois, neste contexto que os **direitos à liberdade e à segurança** se encontram justapostos na letra da lei fundamental (art. 27.º n.º 1), como o direito de qualquer cidadão a exercer a sua liberdade física, de circulação, ou de expressão, tendo como garantia que o Estado assegurará esse exercício, seguro, tranquilo e liberto de ameaças ou coacções.

É precisamente neste âmbito que se revela a íntima relação entre **o direito à segurança e os outros direitos fundamentais**, como o direito à vida, à integridade pessoal e, sobretudo, **à liberdade**.

Portanto, a procura do exercício das liberdades por parte dos cidadãos, sendo natural, implica necessariamente o seu reconhecimento por parte do Estado a quem incumbe garanti-lo.

Nesta relação, cabe ao Estado encontrar o ponto de equilíbrio entre a responsabilidade de **garantir a liberdade** dos cidadãos e, simultaneamente, a sua **segurança**, sem contudo beliscar o exercício dos demais direitos fundamentais.

É uma tarefa de extrema complexidade, especialmente para as forças de segurança, pois cabe aos seus agentes conduzir as diligências de autoridade, precisamente aquelas mais susceptíveis de ferirem os direitos fundamentais e, concomitantemente, garantir a inviolabilidade desses direitos.

Num simples acto (do ponto de vista policial) de identificação de um suspeito podem materializar-se as mais relevantes questões sobre cidadania e conflitualidade entre os direitos fundamentais e a segurança.

Tomemos como exemplo o caso em que um militar da Guarda, a algumas dezenas de quilómetros do local da prática de um assalto à mão armada, aborda um indivíduo, solicitando-lhe a respectiva identificação. Não podendo satisfazer o pedido, o referido indivíduo é conduzido à viatura da Guarda e, posteriormente, àquele que dizia ser o seu local de trabalho e onde estariam os seus documentos de identificação, facto que não se confirma.

O motivo para a identificação só pode ser por **fundada suspeita**.

Mas como fundamentar essa suspeita?

Na investigação criminal, além dos aspectos científicos e técnicos, existe também um factor importante a que, por simplificação de linguagem, designamos por **intuição policial**.

No caso em hipótese, a identificação e a suspeita tinham como fundamento essa tal intuição policial; se as suspeitas se confirmam, tudo acaba bem (ou mal, como adiante veremos), caso contrário, temos um militar da Guarda em apuros.

É que o cidadão pode entender que o direito à livre circulação, corolário do direito à liberdade, ou mesmo o direito à dignidade, quando coagido a entrar na viatura, foram violados se a suspeita não for confirmada.

Num Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, em situação semelhante (ainda que agravada pelo uso de algemas), um agente policial foi condenado por sequestro.

Estabelece-se assim, uma fronteira ténue, frágil e subjectiva, entre a legalidade e obrigatoriedade de agir e o crime por ter agido, que impõe em cada caso concreto uma apreciação qualitativa prévia que, por certo, não está (ainda) ao alcance de todos os nossos polícias.

Permitam-me, pois, que releve esta disfunção, dificilmente superável, ainda que susceptível de ser minimizada, entre a dimensão do enquadramento jurídico, em especial no que toca à tutela dos direitos liberdades e garantias dos cidadãos, e a realidade ao nível das forças de segurança e mesmo do sistema judicial.

A operacionalização dos direitos fundamentais, em conciliação com o direito à segurança, torna-se, assim, um exercício complexo; difícil para a máquina judicial e, cada vez mais, arriscado para os polícias.

É a estes agentes da autoridade do Estado, a quem compete, como já referi, agir no sentido da garantia, quer dos direitos fundamentais, quer do direito à segurança. Importando realçar que a segurança, enquanto responsabilidade primária das polícias, se assume como um instrumento de concretização dos outros direitos.

Não é possível falar de liberdade se não houver segurança para a fruir; talvez por isso, a abrangência do conceito de segurança.

A segurança.

Mesmo conceptualmente, não se pode traduzir numa situação ideal e estável; a segurança é uma manifestação dinâmica de um processo evolutivo.

Nunca houve, e certamente não existirá jamais, uma sociedade completamente segura, porque a segurança resulta de esforços colectivos e individuais contraditórios, uns no sentido do cumprimento das normas, outros no sentido da sua transgressão.

A segurança dos cidadãos é um produto do sistema social, reflectindo, por isso, de forma continuada, as condições estruturais e conjunturais de um sistema assaz complexo, onde interagem questões tão diversas como a educação familiar, o nível escolar, a saúde física e mental, ou o emprego.

Sendo esta, uma das necessidades básicas do homem, é natural que seja considerada como uma das finalidades exclusivas e características dos **fins do Estado** , e que, quando posta em causa, faça perigar a própria sociedade política e, ao nível do homem como ser individual, crie sentimentos e reacções que muitas vezes ultrapassam o próprio sentido da realidade.

Mas o termo **segurança** , assume diversos significados e conteúdos conforme o âmbito em que esteja a ser utilizado, pelo que haverá que estabelecer alguns critérios que permitam um entendimento unívoco.

Assim, a segurança, mais que um estado físico, corresponde a uma representação psicossociológica dos cidadãos e das populações, traduzindo um sentimento construído e sustentado na vivência do quotidiano.

Dito desta forma, a segurança tem de ser entendida como o resultado do equilíbrio entre as condições de normalidade social e da livre fruição das liberdades individuais.

Esta definição parece ser suficientemente ampla para que facilmente se perceba que **a segurança não pode ser considerada como um problema exclusivamente policial** .

De facto, o entendimento da segurança como um factor de realização da cidadania, em oposição a ideia tradicional da defesa do Estado, enquanto finalidade primária das forças de segurança, determina que as responsabilidades nesta matéria sejam também comungadas pela sociedade civil.

Uma outra consequência desta nova filosofia, é o alargamento do espectro da missão genérica das polícias; além dos aspectos relacionados com o cumprimento/incumprimento da Lei, às forças de segurança são também atribuídas responsabilidades de âmbito social — os programas «escola segura» e «apoio a idosos», ou mesmo a «polícia de proximidade», são exemplos manifestos dessa forma nova de fazer polícia.

Esta é uma resposta ao clima de insegurança gerado pelos condicionalismos dos tempos modernos em que se confundem os elementos objectivos e subjectivos da insegurança, sobrepondo-se estes últimos, de forma esmagadora, sobre os primeiros.

Mesmo diminuindo a criminalidade e a conflitualidade, não há garantia de combater o sentimento de insegurança.

A **insegurança** , porque assente na forma particular que cada um tem de ver e expressar os seus sentimentos pessoais acerca da realidade social concreta, variando em função do que lhe seja mais ou menos familiar ou conhecido, ou que, pelo contrário, lhe pareça desconhecido ou desconforme com os seus parâmetros de vida, princípios e percepções, é um fenómeno essencialmente subjectivo.

A dimensão subjectiva da insegurança refere-se, portanto, à construção imaginária que a população tem sobre o estado da segurança, que entende como real, não cuidando de saber, se conforme à realidade concreta ou não.

Assim, nos últimos anos, desenvolveu-se uma consciência colectiva de insegurança que criou uma autêntica representação social de **medo difuso**, que afirma a existência de um elevado índice de insegurança e de criminalidade.

Estas percepções têm muito a ver com o sentido do desenvolvimento das sociedades modernas que favorece as assimetrias sociais e espaciais e propicia relações de conflito entre os poderes instituídos e os cidadãos.

O desenvolvimento tecnológico e as manifestas limitações da generalidade das pessoas para o seu manuseamento, a propalada crise de valores, as referências constantes à «permissividade» dos sistemas jurídico-policiais, os fenómenos de imigração, o desemprego, a droga; e muito em especial, a difusão e profusão de notícias e informações sobre crimes, assaltos e violações, que diariamente nos entram pelos ecrãs das televisões e que ocupam grande parte dos serviços noticiosos, são os elementos catalisadores desse sentimento de insegurança.

Parece, pois, pacífico afirmar que, hoje em dia, o **fenómeno segurança/insegurança não pode ser encarado como uma questão exclusivamente policial**; num Estado de Direito Democrático, a estabilidade e a ordem pública, não podem ser conseguidos de uma forma autoritária — como objectivo de segurança, deve relevar-se, mais que a resolução dos conflitos, a eliminação das suas causas.

Desta forma a estabilidade que conduz à segurança, tem que ser perspectivada numa óptica multidisciplinar que envolva aspectos sociais, económicos, educacionais e tantos outros, tendo sempre presente o respeito pelos direitos dos cidadãos num equilíbrio entre a **liberdade** e a **ordem**.

Todos têm direito à liberdade e à segurança, é um imperativo constitucional cuja concretização implica a harmonização de dois vectores sociais fortemente antagónicos.

O essencial da actuação policial decorre exactamente no epicentro desses antagonismos — as forças de segurança, quer pela prevenção, quer pela repressão, actuam sempre num clima de conflito potencial ou declarado.

É preciso compreender esta realidade, que muitas vezes é de violência, para enquadrar a problemática dos direitos fundamentais em confronto com Direito à Segurança.

Para ilustrar esse clima de conflitualidade e antagonismo onde se insere a actividade policial, permitam-me que recorra ao exemplo paradigmático dos «cortes de estrada».

Como conciliar a garantia do direito de circulação, corolário do direito à liberdade, com o direito de manifestação, genuína expressão do Estado de Direito Democrático?

A resposta não pode cingir-se à actuação policial; qualquer que seja a opção, há direitos violados.

Por isso, os poderes democrática e legitimamente instituídos devem assumir as suas responsabilidades, construindo um modelo jurídico e político coerente, que permita às forças de segurança o exercício pleno, confiante e responsável da sua missão.

Só assim será possível, neste como noutros aspectos da actividade desenvolvida pelas Forças de Segurança, materializar o conceito de segurança que se deduz da Lei de Segurança Interna — Lei n.º 20/87, de 20 Julho.

Neste diploma, além dos objectivos e dos grandes princípios orientadores, define-se a **segurança interna**, como a actividade desenvolvida pelo Estado para:

- **Garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas;**
- **Protecção de pessoas e bens;**
- **Prevenir a criminalidade;**
- **Contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas.**

Esta concepção de segurança interna, que é recente, caracteriza-se pela sua abrangência; para além dos tradicionais vectores da ordem e tranquilidade públicas, vai mais longe, e preconiza também a garantia do

normal funcionamento das instituições democráticas, o que o torna diferente e não subsumível ao conceito de ordem pública, típico de outros tempos e de regimes não democráticos, como já referi anteriormente.

Este novo entendimento institucional da segurança corresponde a uma profunda mudança filosófica do conceito de segurança; tradicionalmente vocacionadas para garantir prioritariamente a ordem constituída do Estado, as polícias são agora chamadas a actuar no sentido do primado do direito dos cidadãos.

Contudo,

só com ordem, segurança e tranquilidade, os cidadãos poderão usufruir plenamente dos direitos e das liberdades que lhes são constitucionalmente reconhecidos.

É neste contexto que ganha expressão a ideia de **polícia** *como modo de actuação da autoridade que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar os interesses gerais, tendo por objectivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir*, segundo a definição do professor Marcello Caetano.

Já a «Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão», votada pela Assembleia Constituinte francesa em 26 de Agosto de 1789, e incluída na constituição de 1791, referia, no seu art. 12.º, **ser necessária uma força pública para garantir os direitos do homem e do cidadão.**

Têm, pois, as forças e serviços de segurança a difícil e complexa tarefa de em nome da autoridade do estado, prevenir e investigar os crimes, recolher informações e manter a ordem e tranquilidade públicas, tudo actividades que sob vários prismas ou circunstâncias, interferem e podem colidir com os direitos e liberdades das pessoas, como sejam: as detenções, as revistas, as recolhidas de impressões digitais, as buscas, os pedidos de identificação, os controlos e registo de veículos, ou os interrogatórios.

Em suma, acções, todas elas, marcadas pelo sinal da coacção, o que, só por si, torna a actividade policial, delicada e de muita responsabilidade.

A polícia, desenvolve as suas tarefas dentro de um conceito ambivalente, o indissociável binómio **liberdade-segurança**, consequência da existência de liberdades contraditórias que encontra nos seus limites, os pontos de confrontação e regulação.

É na procura de um equilíbrio, entre aqueles dois valores que o poder democrático escolhe o caminho que obriga à dupla exigência de:

— **Velar pela segurança dos cidadãos, sem perturbar o exercício dos seus direitos.**

Se a esta exigência acrescentarmos que no exercício da sua actividade, poucas são as tarefas que a polícia consegue levar a cabo sem recorrer a um mínimo de autoridade, num tempo em que toda a autoridade é questionada, talvez se torne mais explícita quão difícil é hoje a missão policial.

A propósito destas dificuldades, retomo o exemplo inicial do problema da identificação de um suspeito. No caso que então referi, não se procedeu à revista pessoal do indivíduo, porque não estavam reunidas as condições legais para a sua execução.

Desta forma, todas as diligências efectuadas pela Guarda, ao abrigo do Código do Processo Penal, foram conduzidas em condições de risco extremo para os seus militares; é que o indivíduo que se procurava identificar estava armado com uma pistola de guerra, que viria a usar, matando um militar.

Esta é uma situação de grande melindre.

Como garantir um mínimo de segurança e eficácia policial sem ferir os direitos humanos?

É isto que estamos a discutir e que tão bem se exprime neste situação.

No caso de ter sido efectuada a revista e ter sido encontrada a referida arma, estava demonstrada a fundada suspeita sobre a posse de armas por parte do indivíduo e justificada a acção policial.

No caso de ter sido efectuada a revista e não ter sido encontrada qualquer arma, ou encontrada uma arma legal, muito provavelmente, estaríamos na presença de uma actuação policial excessiva e violadora dos direitos humanos.

Este enquadramento restritivo imposto à actividade policial, corresponde ao ideal humanista das sociedades plurais e tem como finalidade assegurar a plenitude dos direitos fundamentais.

Não cabe às polícias contestar o quadro legislativo em que se insere a sua actividade nem encontrar formas de tornear a lei, mesmo que a pretexto da eficácia da sua acção.

Às polícias compete utilizar os meios que a sociedade lhes disponibiliza e, na estrita observância das suas competências e atribuições, otimizar os recursos de que dispõem.

Não é a sociedade que tem de se adaptar às polícias, são estas que, através de um esforço permanente de formação técnica e humana, aliada à compreensão dos fenómenos sociais, têm de se conformar com a vontade e decisão legítimas do poder democrático.

Porém, tal facto e a consequente subordinação das forças de segurança, não impede, antes pelo contrário, impõe, que em sede própria, como parece ser o caso deste seminário, se reflecta sobre as eventuais restrições excessivas ao exercício da autoridade.

O excesso de restrições impostas ao exercício das actividades de segurança, podem, de alguma forma, pôr em causa o próprio fruir da liberdade por parte dos cidadãos.

Para ilustrar esta afirmação aproveito ainda o exemplo que venho referindo: é evidente que o facto de a revista de segurança não ter acolhimento legal, é um forte condicionante da eficácia policial e pode, por efeito perverso, ferir gravemente os valores que pretendia proteger, exactamente, os direitos humanos.

Se é certo que a acção policial não pode sobrepor-se à legalidade, é também inquestionável a obrigação de garantir às populações que as forças de segurança jamais deixarão de actuar por força dos constrangimentos pessoais dos seus agentes, em consequência da incerteza quanto à legitimidade de cada actuação.

É um problema real aquele de que vos falo, não se pode esquecer que a polícia se encontra no centro de um conjunto de interdependências, todas elas muito fortes: — entre outros, destacam-se os ditames da lei, as exigências do público, as determinações do poder, as necessidades de funcionamento e os interesses dos seus profissionais.

Expostos e conceptualizados os elementos influenciadores do problema — direitos fundamentais, segurança e polícia — estamos em condições de abordar de forma mais coerente um dos aspectos mais críticos da relação entre os direitos fundamentais e o direito à segurança:

— A violação dos direitos fundamentais dos cidadãos como consequência directa da actividade policial.

Quando os direitos fundamentais são postos em causa pela própria acção das polícias, mesmo que a pretexto da eficácia policial, estamos perante uma perversão grave do Estado de Direito Democrático.

Hoje, felizmente, e refiro-me à força que comando, são cada vez mais raros os casos que, sob a capa da autoridade, são adoptados procedimentos susceptíveis de pôr em causa os direitos liberdades e garantias do cidadão.

Mas o exercício controlado da autoridade não é uma tarefa fácil; é importante ter presente que, frequentemente, a acção policial é conduzida em ambientes profundamente violentos, sem qualquer referência aos valores padrão da convivência social, sendo a sua acção determinada pelas circunstâncias do ambiente envolvente, sob pena de um total desajustamento e ineficácia da actuação.

Além disso, a actividade policial caracteriza-se pelo imediatismo e responsabilidade individual das decisões de autoridade, mesmo as de maior melindre e passíveis de colidirem com alguns dos mais importantes direitos e garantias de cidadania, são tomadas por agentes actuando em patrulhas, normalmente formadas por dois ou três elementos dos escalões mais baixos da hierarquia.

É um condicionalismo dificilmente ultrapassável, mas que pode ser atenuado através do aumento qualitativo da formação policial e, muito especialmente, por um enquadramento mais consistente, que permita o apoio de retaguarda aos agentes e militares em contacto com as populações.

No entanto, é importante ter presente que, na relação com os cidadãos, mesmo em ocorrências de baixo potencial de conflito, podem gerar-se situações de grande complexidade; lembro, a título de exemplo, o caso do cidadão que, numa rotineira operação de fiscalização rodoviária, recusa ser submetido ao teste de alcoolemia.

A preparação técnica e a formação humana do agente da autoridade, podem não ser suficientes para resolver o problema.

É que, com frequência, devido à instabilidade emocional do condutor, os acontecimentos precipitam-se, terminando, não raras vezes, com a detenção do cidadão, nomeadamente, por desobediência à notificação de inibição temporária de conduzir.

Percebe-se assim a complexidade da actuação policial; por um lado há a convicção de que estamos na presença de pessoas de bem, cujo comportamento, menos ajustado, resulta do presumível excesso de álcool; por outro, cumpre-nos impedir, no limite, até pela coacção física, que o infractor ponha em causa a vida e a segurança de terceiros — é um problema difícil!

Será que existem soluções legais alternativas para resolver esta situação?

É evidente que o direito à segurança dos outros cidadãos tem de sobrepor-se à irresponsabilidade de alguém que, provavelmente sob o efeito do álcool, pode matar, tal como um vulgar criminoso.

Isto para dizer que, em matéria de direitos fundamentais, é no âmbito da resolução de casos deste tipo que se geram os mais complicados problemas vividos pelas polícias.

Finalmente, e para concluir, permitam-me que repita a formulação inicial do problema.

Dizíamos então:

«A questão está no equilíbrio que permita a coexistência assumida e visível da liberdade e da autoridade — o excesso de liberdade fere a autoridade, o excesso de autoridade elimina a liberdade.»

Esse equilíbrio corresponde, em última análise, às opções que os poderes instituídos vão adoptando em cada momento do desenvolvimento social. São os cidadãos que determinam a parcela de liberdade individual que se dispõem abdicar em troca de um maior nível de segurança.

Quando uma sociedade impõe condições restritivas às polícias, por exemplo, ao nível dos procedimentos de identificação de pessoas na via pública, está a assumir a primazia dos direitos dos cidadãos relativamente às questões de segurança.

É um risco calculado, pois é sabido que a lei, protegendo os cidadãos em geral, favorece mais aqueles que a violam ou pretendem violar.

Por força deste enquadramento legal, as populações tendem a pôr em causa a acção da polícia, acusando-a de insuficiente, inadequada ou inoperante e simultaneamente de ser excessiva, cometer abusos e não dar segurança.

Para contrariar este sentimento, pede-se às forças de segurança que sejam melhores; exige-se às polícias que exercendo uma autoridade mitigada sejam mais eficazes em todas as vertentes da sua missão.

Não é tarefa fácil.

No entanto, pese embora o algum crescimento do sentimento de insegurança por parte das populações, cujas causas já foram sumariamente apontadas, é inegável que o nível de garantia dos direitos, liberdades e garantias é, hoje, muito superior ao registado num passado recente.

No seio da Guarda, não tenho dúvidas em afirmá-lo, é cada vez mais pacífica a ideia que num Estado de Direito Democrático as polícias actuam segundo os padrões da ordem jurídica e social adoptada em cada momento da evolução social:

- Que não é a sociedade que tem de se adaptar aos seus desejos, atitudes e comportamentos;
- São as polícias que, valorizando permanentemente os suas competências, saberes e níveis de desempenho, devem encontrar os mecanismos de actuação que permitam contornar os crescentes obstáculos que as sociedades democráticas e humanistas opõem às actuações policiais;

— Que o respeito e a estima da comunidade pelo trabalho das polícias é o melhor instrumento para a eficácia policial.

Este é o caminho que a Guarda está a trilhar, o que certamente contribuirá para que a liberdade e a segurança possam conviver plenamente na sociedade portuguesa.

1 — Agradecido e honrado por poder participar nos trabalhos deste seminário, não posso deixar de afirmar a sua indiscutível oportunidade.

Existe hoje consciência generalizada por parte dos cidadãos, de que o estado de direito democrático confere à cidadania o exercício de direitos individuais à segurança, e no uso de tais direitos, formulam-se sob formas socialmente organizadas, exigências de cumprimento efectivo desses mesmos direitos individuais e colectivos, impondo ao Estado não só comandos normativos, como governo e medidas de política, garantísticas da sua razão.

Porém, este crescente de exigências, que impõem ao Estado o desenvolvimento da sua acção, com base em noções de eficiência na governação e nos mecanismos de controlo de segurança colectiva, designadamente nas grandes metrópoles urbanas, é contraditório com a exigência de crescendo de garantias de segurança individual, quanto aos visados pela acção dos agentes do Estado, são pressionados pelos critérios de eficiência.

Esta tensão contraditória é significativamente agudizada no domínio da acção das polícias e dos tribunais.

Escusado será dizer-se que a pressão social que se abate sobre a actividade policial se desenrola igualmente submetida a dois vectores de pressão:

- A pressão da opinião pública, maioritariamente manipulada por meios de comunicação social de massas, que constróem o noticiário quotidiano, com base na divulgação apelativa de atenção sobre os factos que possam constituir escândalo; e que usualmente degradam direitos individuais à identidade;
- O apuramento de critérios de eficiência, meramente aferidos na base de resultados estatisticamente apurados.

2 — Estas circunstâncias contemporâneas, operam um quotidiano de situações individuais que poderíamos considerar totalitárias para o indivíduo.

O cidadão representa para si próprio, consciência de que vigora um sistema de garantias e de segurança emergente do Pacto Constituinte do Estado de Direito Democrático. Sempre que sofre qualquer tipo de aplicação de medidas de coacção à sua liberdade, ou sofre efeitos perversos na sua segurança, sente-se de imediato injustiçado e não protegido nos seus direitos individuais, por via da aplicação de eventuais medidas expeditas e exigidas por critérios de eficiência, que pressionam a actividade policial, e que desconsideram algumas das garantias individuais de segurança e da liberdade, ou por via de verificação de ineficiência.

Se a este fenómeno pudermos acrescentar a eventual consequência na verificação de um sentimento de condenação sem contradição e sem apelo, nem sistema de salvaguarda de garantias, pela publicação de notícias devastadoras dos seus direitos de personalidade, poderemos chegar à conclusão de que está criado um fermento de cultura de descrença na eficiência das Instituições que têm por função garantir a Segurança e a efectivação da Justiça.

Já não é necessário ser profeta, para reconhecer que se caminha para uma desconsideração das instituições da democracia representativa, que pode prenunciar o nascer de uma violenta crise no sistema político.

3 — E, no entanto, se estes prenúncios de crise se podem descortinar, certo é também necessário dizer, que se deram passos muito significativos no domínio legislativo que constróem a segurança individual.

Não podemos deixar de referir a revisão constitucional de 1997, que deu nova redacção ao art. 32.º introduzindo a noção do patrocínio forense por advogado, como garantia do processo penal.

Art. 32.º

Garantias do Processo Criminal

- 1 — O processo criminal assegura todas as garantias de defesa, incluindo o recurso.
- 2 — Todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação, devendo ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa.
- 3 — O arguido tem direito a escolher defensor e a ser por ele assistido em todos os actos do processo, especificando a lei os casos e as fases em que a assistência por advogado é obrigatória.
- 4 — Toda a instrução é da competência de um juiz, o qual pode, nos termos da lei, delegar noutras entidades a prática dos actos instrutórios que se não prendam directamente com os direitos fundamentais.
- 5 — O processo criminal tem estrutura acusatória, estando a audiência de julgamento e os actos instrutórios que a lei determinar subordinados ao princípio do contraditório.
- 6 — A lei define os casos em que, assegurados os direitos de defesa, pode ser dispensada a presença do arguido ou acusado em actos processuais, incluindo a audiência de julgamento.
- 7 — O ofendido tem o direito de intervir no processo, nos termos da lei.
- 8 — São nulas todas as provas obtidas mediante tortura, coacção, ofensa da integridade física ou moral da pessoa, abusiva intromissão na vida privada, no domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações.
- 9 — Nenhuma causa pode ser subtraída ao tribunal cuja competência esteja fixada em lei anterior.
- 10 — Nos processos de contra-ordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa.

Cumprir igualmente a nova redacção dada ao art. 208.º da Constituição que constitucionalizou o patrocínio forense, como elemento essencial à Administração da Justiça.

Por outro lado, a recente alteração do teor dos arts. 62.º, 63.º a 66.º do Código de Processo Penal, bem como, a nova formatação da intervenção processual do Assistente em Processo Penal, confirma a vontade legislativa de acautelar o exercício dos direitos de garantia e segurança individual, quer aos cidadãos acusados, como às vítimas da própria actividade criminosa.

Reconhece-se agora, que o patrocínio forense, desempenha uma função de garantia, o que para nós advogados representa um acréscimo de responsabilidade funcional e social, vinculante, ao serviço da Justiça.

4 — Os advogados estão constituídos numa obrigação de maior intervenção, no funcionamento dos mecanismos de afirmação das garantias individuais, quer dos acusados, quer da vítimas, na tramitação do processo penal.

Porém, este crescendo de responsabilização funcional, carece de aperfeiçoamentos legislativos subsequentes e sobretudo, carece da afirmação de novas práticas processuais, por forma a que nasça uma nova cultura de patrocínio e de abertura aos mecanismos do acesso ao Direito, por parte de todos os cidadãos, sobretudo os mais carenciados e marginalizados, para que possa mudar a realidade Portuguesa e se possa afirmar sem perda de confiança, que já não temos uma Justiça para ricos e outra para os pobres e marginalizados.

A execução prática do disposto nos arts. 62.º e seguintes do Código de Processo Penal, impõe, que os Conselhos Distritais da Ordem dos Advogados, estejam operacionalmente organizados e dotados de meios, para que em tempo útil facultem às Magistraturas, as identificações e listas completas de advogados disponíveis e voluntarizados, para a função dos patrocínios em processo penal.

A competência para esta indigitação tem de ser sistémica e organizada, e tem que caber inequivocamente à Ordem dos Advogados, Instituição garante da autonomia e independência dos Advogados.

Por outro lado, esta questão da indigitação para o patrocínio forense oficioso, tem também que estar considerada intrinsecamente ligada, à produção de um novo quadro legislativo, que globalmente

resolva a formulação das políticas de acesso ao direito, patrocínio forense oficioso e assistência judiciária.

A Ordem dos Advogados já teve oportunidade de apresentar ao Ministério da Justiça, as propostas de legislação neste domínio e segundo indicações que possuímos, o Governo porfia em que até ao fim da legislatura tal legislação seja produzida.

No entanto, esta legislação que de forma inovadora enquadrará e modernizará a garantia de acesso ao Direito e à informação jurídica, ao patrocínio forense oficioso e aos mecanismos de assistência judiciária, tem que ser a nosso ver, ampliada a um novo campo de intervenção, para que possa existir uma efectiva garantia de patrocínio e assistência, a partir do momento em que se verifica a aplicação qualquer tipo de medidas de coacção sobre os cidadãos, exercida pelos agentes do Estado.

A reforma do Código de Processo Penal, impõe este tipo de interpretação e é sabido que há já vários anos vimos defendendo a necessidade de interligação sistémica do funcionamento das polícias com o patrocínio oficioso dos advogados.

Cresceram e consolidaram-se os conceitos inovatórios das polícias como forças não militarizadas.

Existe hoje capacidade de organização dos Advogados, que permitirá responder ao desafio de se constituírem sistemas de permanência ou de turno de Advogados, por forma a prestarem assistência às esquadras da PSP e aos postos da GNR, a fim de serem garantidos os direitos individuais e processuais de detidos, ou de vítimas de actividade criminosa.

Serão seguramente necessários mais meios financeiros e logísticos. Não teremos a pretensão de sugerir uma construção global para todo o país, ao mesmo tempo e simultânea.

Defendemos a utopia, mas não pretendemos considerar a utopia como realizável já.

Mas julgamos ter legitimidade para propor a construção de modelos pilotos ou experimentais, nos grandes centros urbanos, onde as desigualdades sociais se têm vindo a acentuar e onde os factores de marginalização são tão evidentes e chocantes.

A construção de hábitos de convivência, funcional e operativa entre polícias, cada vez mais bem formados, técnica e civicamente, nas respectivas Escolas Superiores de Polícia, com uma cultura forense do contraditório, e de garantias e respeito pelos direitos individuais básicos, terá um duplo efeito estruturante dos objectivos que nos motivaram neste seminário: garantir os direitos humanos, sem prejuízo da eficácia policial.

Estou convicto que a construção de modelos como aquele que prefiguramos, terá como inevitável consequência uma qualificada melhoria do combate às culturas de violência e de autocracia, sem perda da necessária firmeza das condutas, de quem tem a difícil missão de determinar medidas de coacção sobre cidadãos.

Estes caminhos de transformação impõem-nos imaginação e esperança em melhores instituições da República.

É um desafio que continuaremos a estimular e onde creio que não estaremos sozinhos.

LIMITES À ACTUAÇÃO DAS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA

I — ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO

1 — O que verdadeiramente caracteriza o **Estado de Direito Democrático** é a subordinação do próprio Estado, de todas as suas instituições, de todos os seus órgãos e de todos os seus agentes, à Constituição e à Lei, bem como a rejeição de qualquer poder e de qualquer autoridade que possam ser exercidos por forma ilimitada, irracional, desproporcionada ou incontrolável.

O que, em rigor, identifica e distingue o **nosso modelo de Estado de Direito Democrático** são as **bases** ou **princípios fundamentais** expressamente afirmados no art. 1.º da Constituição:

- A **dignidade da pessoa humana**, que fundamenta e confere unidade aos direitos, liberdades e garantias essenciais dos cidadãos;
- A **vontade e liberdade dos cidadãos**, que fundamentam e conferem legitimidade à existência, à organização e ao funcionamento do Estado e das suas instituições.

Estas bases axiomáticas constituem, portanto, os **fundamentos** e os **limites** do Estado, tal como está configurado na Constituição — cfr. os arts. 1.º, 2.º e 3.º da Lei Fundamental.

Donde resulta que, ao contrário do que aconteceu em épocas recuadas da nossa história, em que os cidadãos e as suas organizações estavam ao **serviço do Estado**, agora é o Estado e as suas instituições que, inquestionavelmente, têm de estar ao **serviço dos cidadãos** e das suas organizações.

Esta nova concepção filosófica sobre a razão de ser do Estado, integrada por princípios e valores claramente acolhidos pela Constituição da República, que está subjacente à construção, à organização e ao funcionamento do Estado e das suas instituições, impõe uma mudança radical — manifestamente ainda não conseguida — na **mentalidade** dos titulares dos órgãos do poder político e dos responsáveis pelos órgãos da Administração Pública:

- Antigamente falava-se de direito em termos de política;
- Hoje tem de falar-se de política em termos de direito.

2 — Os princípios, os valores e o sistema consagrados na Constituição impõem que o Estado e as suas instituições, na concretização do projecto e dos objectivos nacionais e na prossecução das tarefas fundamentais expressamente assinaladas pelo art. 9.º, se sintam e actuem permanentemente **vinculados**, quer quanto aos **meios** quer quanto aos **fins**.

Assim, no plano dos princípios, da hierarquia dos valores e da prevalência dos objectivos, não podem restar quaisquer equívocos e também não são admissíveis quaisquer divergências, desvios ou hesitações, quanto à compreensão e ao alcance das **relações entre o Estado e os cidadãos**:

- O **Estado** é, apenas, a forma de organização máxima de cidadãos livres e responsáveis, titulares de direitos e garantias fundamentais, unidos por um projecto comum de vida;
- Os **poderes de coerção** e os **meios de constricção** que o Estado está legitimado a exercer sobre os cidadãos são justificados, exclusivamente, pela necessidade de assegurar a convivência pacífica das pessoas e pela indispensabilidade de garantir o exercício dos seus direitos cívicos e das suas liberdades fundamentais;
- A adopção, pelo Estado e pelas suas instituições, nomeadamente pelas forças e serviços de segurança, de meios de coerção ou constricção, está limitada pela Constituição e pela lei, não podendo, em circunstância alguma, ofender a **dignidade da pessoa humana**.

II — SEGURANÇA INTERNA

3 — É, no entanto, inquestionável que todas as formas de convivência entre pessoas, por mais simples e homogéneas que sejam os grupos, as comunidades e as respectivas organizações, comportam sempre limites à conduta de cada um dos seus membros.

Ora, se o Estado constitui a organização máxima dos indivíduos, num determinado território, é óbvio que a sua primeira função terá de consistir em tornar possível a convivência pacífica dos cidadãos e em garantir a segurança do grupo contra os perigos de perturbação da paz pública e da ordem democrática, reservando, para os órgãos legitimados pela comunidade nacional, o **monopólio do emprego racional da força**, em todas as circunstâncias.

Por isso e por constituir **condição** de todas as demais, a primeira função do Estado, na ordem interna, é a de **prever, prevenir e neutralizar** todas as formas de violência privada, individuais ou

colectivas, com vista a garantir a paz pública, a normal convivência em sociedade, o funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela lei — cfr. os arts. 9.º e 272.º da Constituição, o art. 21.º da Lei n.º 30/84, de 5 de Setembro (SIRP), e o art. 1.º da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho (LSI).

4 — O conceito de **segurança interna** é relativamente recente, quer na legislação quer na jurisprudência quer na doutrina, pois apenas foi acolhido no texto fundamental pela profundíssima revisão operada através da Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, que, como se sabe, constituiu a reforma mais marcante dos últimos vinte anos, nos domínios da organização dos poderes do Estado e da disciplina das funções essenciais que lhe incumbe desempenhar.

Porém, atentando no art. 1.º da Lei n.º 20/87 (Lei de Segurança Interna), que explicitou a noção fundamental de **segurança interna**, acolhida pelo art. 272.º, n.º 1, da Constituição, verificar-se-á que aquela abrange conceitos tradicionais como os de **ordem pública, segurança pública, tranquilidade pública, segurança interior do Estado, prevenção da criminalidade, protecção das pessoas**, etc., unificando-os sob uma nova concepção filosófica, política e funcional.

No contexto específico do art. 272.º da Constituição, o conceito de segurança interna, depois vertido nos arts. 2.º, n.º 1, e 21.º, n.º 1, da Lei n.º 30/84 (SIRP), mais tarde explicitado pelo art. 1.º da Lei n.º 20/87 (LSI) e, finalmente, transposto para as leis orgânicas das forças e serviços de segurança, assume um sentido marcadamente ligado à ideia de garantia do cumprimento das leis em geral e do respeito pelos direitos dos cidadãos, em tudo o que concerne à vida interna da comunidade.

Por isso é que, no n.º 3 do art. 1.º da citada Lei de Segurança Interna, estão lapidariamente sintetizados os **objectivos essenciais e permanentes** a prosseguir pelo Estado, em matéria de segurança interna:

- Proteger a vida e a integridade das pessoas;
- Garantir a paz pública;
- Defender a ordem democrática.

A função de segurança interna integra-se, portanto, no núcleo essencial dos poderes de soberania e de autoridade do Estado unitário, que, embora sendo indelegáveis, inalienáveis e indivisíveis, só podem ser exercidos de harmonia com os princípios naturais, constitucionais e legais que limitam tais poderes.

Considerando que a **noção de segurança interna** contida no art. 272.º, n.º 1, da Constituição, é meramente enunciativa e que a definição do art. 1.º da Lei n.º 20/87 é excessivamente abrangente, afigura-se necessário e urgente que o legislador clarifique aquele conceito, por forma a torná-lo mais operativo, explicitando a natureza e o âmbito das actividades abrangidas por aquela função do Estado.

5 — A ordem, a segurança e a tranquilidade públicas constituem, pois, **condições essenciais** à existência, ao funcionamento e ao desenvolvimento do Estado e das suas instituições, bem como das organizações da sociedade civil, livremente constituídas nos termos da lei.

Não pode existir uma sociedade sem instituições e não há instituições sem poder e sem uma autoridade que faça respeitar esse poder, se necessário, pela força.

Um conhecido pensador oriental afirmou, 300 anos A.C., a este propósito, o seguinte: «**se o teu poder já não é respeitado é porque outro poder está a caminho**»; e outro pensador ocidental, contemporâneo, concluiu que «**o homem é o único animal que não pode viver sem uma autoridade que o contenha, se necessário, pela força**».

Porém, numa sociedade democrática, organizada sob a forma de Estado de Direito, a **pessoa humana é o centro e o fim de tudo**.

Donde resulta que ao Estado só é legítimo deter poderes que não afrontem a dignidade humana e as instituições encarregadas de fazer respeitar esses poderes — as forças e serviços de segurança — só devem actuar por forma a não ofenderem aquela mesma dignidade.

Quer isto dizer que, no plano dos princípios e dos valores, não podem restar quaisquer dúvidas de que a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas não constituem **fins** em si mesmos; são apenas

condições de ou meios para assegurar o cumprimento da lei e garantir os direitos e as liberdades dos cidadãos.

As próprias instituições políticas do Estado também não são fins em si mesmas; são apenas **instrumentos** ou **meios** indispensáveis ao desempenho do papel do Estado na prossecução dos interesses permanentes e dos objectivos fundamentais da comunidade nacional.

Um Estado que não fosse capaz de garantir a ordem democrática, a tranquilidade pública, os direitos dos cidadãos, a sua própria segurança e o normal funcionamento das instituições, não teria razão de existir.

Por isso, o Estado de Direito Democrático dispõe de um **aparelho preventivo-repressivo**, fundado na Constituição e claramente regulado pela lei, através do qual se procura conciliar a protecção da ordem social e a salvaguarda das liberdades individuais, tendo sempre como referência permanente, por imperativo constitucional, a busca do equilíbrio dos valores essenciais, tradicionalmente expressos no binómio **segurança-liberdade**.

6 — As faces mais visíveis e actuates desse aparelho e que mais directamente interferem com as pessoas, com as suas liberdades e com os seus direitos fundamentais, são o **sistema de segurança interna**, essencialmente integrado pelas forças e serviços de segurança, e o **sistema de justiça penal**, fundamentalmente protagonizado pelos órgãos do Ministério Público e pelos tribunais.

A organização e o funcionamento destes dois sistemas, com as suas múltiplas intersecções e as suas permanentes interacções — muitas vezes mal compreendidas e frequentemente descoordenadas, quer ao nível da decisão política quer ao nível da execução — apesar da respectiva autonomia estatutária, funcional e orgânica, reflectem, sempre, necessariamente, as vicissitudes próprias do regime político, mas assumem importância crucial para se ajuizar sobre se e em que medida o Estado continua **vinculado aos fins** que justificam a sua própria existência:

- Respeito pela dignidade da pessoa humana;
- Realização pessoal dos cidadãos;
- Desenvolvimento global da comunidade nacional.

As instituições judiciais e as instituições policiais são, portanto, meios ou instrumentos imprescindíveis à realização do Estado de Direito, competindo-lhes preservar os seus alicerces e garantir o seu normal funcionamento.

No que concerne especificamente à razão de ser e ao modo de actuação das instituições policiais, a Constituição é muito clara na definição dos meios, dos objectivos, dos fins e dos limites, ao estabelecer:

- No art. 9.º, alínea *b*), como **tarefas fundamentais do Estado**, as de garantir os direitos e liberdades dos cidadãos;
- No art. 18.º, n.ºs 1 e 2, a **vinculação** aos princípios fundamentais da **necessidade, adequação e proporcionalidade**, sempre que se trate de limitar ou restringir os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;
- No art. 266.º, n.º 2, a **subordinação** de todos os órgãos e agentes do Estado, no exercício das suas funções, aos princípios da **igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade**; e
- No art. 272.º, n.º 1, como **funções da polícia**, as de **defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos**.

Desenvolvendo as directivas constitucionais sobre a matéria, a citada Lei n.º 20/87 (LSI) veio explicitar as responsabilidades do Estado neste domínio e caracterizar a função de segurança interna como uma actividade nacional, permanente, interdisciplinar e plurisectorial, instituindo o **sistema nacional** das forças e serviços

de segurança e tipificando as medidas gerais e especiais de polícia, bem como o controlo, **a posteriori**, da sua aplicação.

A actividade de segurança interna que incumbe, especialmente, às forças e serviços de segurança que integram o sistema assume várias facetas e desenvolve-se nos seguintes domínios fundamentais:

- Informações de Segurança Interna;
- Prevenção da criminalidade;
- Investigação da criminalidade;
- Manutenção da ordem e tranquilidade públicas.

7 — Justamente porque se trata de uma actividade, em qualquer destes domínios, que interfere, ou pode interferir, directamente com a vida das pessoas, exprimindo-se frequentemente através de formas de coerção ou constrição dos direitos e liberdades fundamentais, a questão dos poderes de polícia e das medidas de polícia assume aspectos extremamente melindrosos e delicados, em especial no que concerne à actuação das polícias em matéria de segurança e ordem públicas.

Com efeito, quanto à actividade das **informações de segurança interna**, o enquadramento jurídico é muito claro, pois está irreversivelmente assente, de forma praticamente pacífica, que os objectivos específicos a prosseguir nesse domínio têm de ser alcançados por métodos próprios, no rigoroso respeito pelos direitos individuais das pessoas e sem qualquer possibilidade de recurso aos meios, aos poderes e às medidas de tipo policial — cfr. arts. 3.º e 4.º da Lei n.º 30/84 (SIRP), complementada pelo Decreto-Lei n.º 225/85 (SIS).

Quanto à actividade de **investigação criminal**, desenvolvida pelas forças e serviços policiais, enquanto órgãos de polícia criminal, a situação é ainda muito mais clara, pois todas as formas de actuação estão minuciosamente disciplinadas pela legislação processual penal e exaustivamente estudadas e esclarecidas pela jurisprudência e pela doutrina, sendo certo, ainda, que todos os actos processuais praticados no âmbito dos inquéritos consubstanciam o exercício de poderes-deveres funcionais, com carácter vinculado, e estão sujeitos à fiscalização das autoridades judiciais, o que diminui os riscos de abusos ou ilegalidades praticáveis neste domínio, ou, pelo menos, dificulta a sua impunidade — cfr. o art. 1.º, n.º 2, da Lei n.º 20/87 (LSI) e os arts. 1.º, n.º 1, alínea c), 55.º e 56.º, do Código de Processo Penal.

É, portanto, nos domínios específicos da **prevenção policial da criminalidade**, e da **manutenção ou reposição da segurança e ordem públicas** que se suscitam as maiores dificuldades quanto à definição rigorosa do enquadramento jurídico da actividade das forças e serviços de segurança, o que facilmente se compreende se tivermos em consideração os seguintes factores:

- Em primeiro lugar, sendo co-naturais à vivência própria de uma sociedade livre e democrática certas formas de **desordem**, na acepção literal do termo, torna-se difícil determinar, em abstracto, as margens da tolerabilidade desse tipo de comportamentos;
- Em segundo lugar, é praticamente impossível prever, na grande maioria das situações, as formas, os modos, os lugares e os momentos de expressão dos comportamentos contrários à ordem pública e à legalidade democrática;
- Em terceiro lugar, é praticamente impossível, também, tipificar as formas e os modos de reacção, pelos agentes das forças policiais colocados no terreno, sendo, ainda, mais difícil definir, em abstracto, quaisquer regras sobre o momento em que a reacção à desordem deve ser iniciada.

III — PODERES DE POLÍCIA / MEDIDAS DE POLÍCIA

8 — É certo que a Constituição e a Lei estabelecem expressamente, que a actividade de segurança interna está subordinada ao princípio da legalidade e **exerce-se nos termos da lei, designadamente da lei penal e processual penal e das leis orgânicas das polícias e serviços de segurança** — cfr. o art. 272.º, n.ºs 1 a 3, da CRP e os arts. 1.º, n.º 2, e 2.º, n.º 3, da Lei n.º 20/87 (LSI).

É certo, também, que a Constituição e a Lei consagram, como já se referiu, **princípios fundamentais e limites imperativos** a respeitar no exercício da actividade de segurança interna, dos poderes policiais que lhe são inerentes e das medidas policiais aplicáveis — cfr. o art. 18.º, n.º 2, e 272.º, n.ºs 2 e 3, da CRP e os arts. 2.º, n.ºs 1 a 3, da Lei n.º 20/87 (LSI):

- Subordinação aos princípios do Estado de Direito Democrático;
- Respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;
- Observância das regras gerais de polícia;
- Legalidade e tipicidade das medidas de polícia;
- Necessidade, adequação e proporcionalidade;
- Proibição de excesso.

É certo, ainda, que em todas as leis orgânicas das forças e serviços policiais encontramos regras sobre o exercício das respectivas atribuições funcionais e normas procedimentais sobre o modo de actuar em determinadas situações que, em resultado da experiência de muitos anos, foi possível prever e tipificar.

Para além disso, é óbvio que todos os **poderes de polícia** são **poderes-deveres funcionais** que integram competências públicas, conferidas por lei para a realização de determinados fins (**vinculação finalística**), donde resulta que qualquer desvio quanto a esses fins consubstancia um uso abusivo, ilegítimo e infraccional desses mesmos poderes.

Porém, não pode ignorar-se que, no domínio da actuação policial em matéria de prevenção geral da criminalidade e manutenção da ordem e segurança públicas, mais do que em qualquer outro domínio de actuação do Estado, pelas razões atrás referidas, o exercício dos poderes de polícia, na maioria das situações, é **discricionário, quanto ao modo e ao momento de agir**.

A **vinculação** só se mantém, sempre, e em todas as circunstâncias, relativamente ao **fim** para que tais poderes foram conferidos, à **função** que decorre das finalidades institucionais da força ou serviço a que o agente pertence, aos **limites naturais** implícitos na previsão desses poderes e aos **princípios fundamentais da imparcialidade e da proporcionalidade**, nos quais deve assentar o exercício, em concreto, de quaisquer poderes de autoridade.

Em suma, no Estado de Direito Democrático as forças e serviços de segurança são instituições de defesa da legalidade democrática e de protecção dos cidadãos, que estão exclusivamente ao serviço do Estado e da comunidade nacional e exercem os poderes-deveres correspondentes às suas atribuições funcionais, com os fins e dentro dos limites fixados pela Constituição e pela Lei, não podendo adoptar meios coercivos para além do estritamente necessário e devendo, ainda, respeitar os princípios da adequação e da proporcionalidade.

Os princípios da **proibição do excesso** e da salvaguarda da **dignidade da pessoa humana**, quando devidamente interiorizados pelos órgãos de comando ou direcção e pelos agentes das forças e serviços de segurança, constituem as únicas referências e garantias seguras relativamente aos perigos decorrentes das vastas áreas de discricionariedade existentes nos diversos domínios da actuação policial, em especial no domínio da prevenção geral e da segurança e ordem públicas.

O respeito por aqueles princípios e a efectiva concretização dos limites que eles impõem ao exercício dos poderes e à aplicação das medidas policiais dependem, em grande medida, das qualidades humanas, da formação básica e complementar, do enquadramento e permanente controlo hierárquico da actuação, da autodisciplina e do sentido ético e deontológico do pessoal que integra as forças e serviços de segurança.

Bibliografia

- LE CLÉVE, Marcel de, *La Police*, Puf, 1986;
VABRES, Jacques, *L'État*, Puf, 1984;
MORANGE, Jean, *Les Libertés Publiques*, Puf, 1990;
HREBLAY, Vendelin, *La Police Judiciaire*, Puf, 1988;
LAZERGES, Christine, *La Politique Criminelle*, Puf, 1987;
VAUJOUR, Jean, *La Sécurité du Citoyen*, Puf, 1990;
BOUTHOU, Gaston, *Sociologia da Política*, Tradução de Forjaz Neto, Bertrand, 1986;
ALDERSON, J., *Les Droits de L' Homme et la Police*, Direction des Droits de L' Homme, Conseil de L'Europe, 1984;
MEYZONNIER, Patrice, *Les Forces de Police dans L'Union Europeenne*, Harmattan, 1994;
DOMINIQUE COLAS, *La Pensée Politique*, Textes Essentiels, Larousse, 1992;
Polícia Portuguesa, Revista editada pelo Comando-Geral da Polícia de Segurança Pública, 1994;
MAXIMIANO, Rodrigues «Os Parâmetros Jurídicos do Uso da Força», in *Cadernos de Cidadania*, Ed. da Câmara Municipal de Lisboa, 1996;
VASAK, Kavel, *As Dimensões Internacionais dos Direitos do Homem*, Ed. da UNESCO, 1983.

Cometeu-me a organização deste Seminário o tratamento do tema *As polícias: segurança; investigação criminal; limites*.

No limitado tempo disponível, face a uma multiplicidade de aspectos nele enquadráveis, optei por incidir sobre procedimentos e práticas das organizações policiais no âmbito da investigação criminal, na medida em que, para além de eventual interesse geral, se trata de matéria em que as entidades de segurança envolvidas deparam, não raro, com dificuldades de aplicação. No quadro assim delimitado, debruçar-me-ei sobre a problemática do *homem de confiança/agente infiltrado/provocador*, no âmbito do combate ao tráfico de estupefacientes, tendo especialmente em atenção o sistema penal português³³.

Homem de confiança

Agente infiltrado — Agente provocador

Porque o combate ao tráfico de estupefacientes, envolve actualmente diferentes forças de segurança com competências diversas neste domínio e, porque o recorte das atribuições de cada uma pode levar a conclusões diferentes, no que respeita ao recurso a homens de confiança, em sentido lato, daremos, em primeiro lugar, uma breve panorâmica da repartição das competências de investigação.

No sistema jurídico penal português, até 1995 a investigação do tráfico ilícito de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas era da competência exclusiva da Polícia Judiciária, estando o respectivo regime centrado no Decreto-Lei n.º 15/93 de 23 de Janeiro. Com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 81/95 de 22 de Abril na redacção do art. 57.º do anterior diploma, que continuou em vigor, veio atribuir-se competência nesta área, embora limitada, também à Guarda Nacional Republicana e à Polícia de Segurança Pública³⁴.

Compreensivelmente o legislador continuou a reservar à Polícia Judiciária a investigação dos crimes de **Tráfico**³⁵, *fora das situações de distribuição directa*, **Precursores**, **Conversão**, **transferência ou dissimulação de bens ou produtos**, **Abuso do exercício de profissão** e **Associação criminosa**, permitindo que aquela entidade desde há muito detentora exclusiva dos poderes de combate contra o fenómeno, se visse em parte liberta de uma «fatia» para a qual não tinha a colocação mais favorável, possibilitando assim, a concentração do seu esforço no combate ao grande tráfico, ao tráfico organizado e, ainda aos denominados «precursores» e «recicladores de capitais», ao fim e ao cabo, os que, a montante e a jusante, praticam actos que possibilitam e alimentam a actividade principal.

Feita esta breve síntese, parece-nos conveniente, desde já, clarificar a noção utilizada de *homem de confiança/agente infiltrado/provocador*.

Ajustando-nos à doutrina, consideramos que, dentro do conceito lato de homem de confiança, deve ser considerado como *infiltrado* ou encoberto, o agente que, com ocultação da sua qualidade e, ou, identidade, se insinua junto dos autores e cúmplices do crime ganhando a sua confiança, em ordem a obter informações e provas contra eles, *sem contudo os determinar à prática de novas infracções*; distinguir-se-á assim do agente *provocador* que, ao contrário, dirige a sua actividade de forma a *induzir* o suspeito à *prática de actos ilícitos* pelos quais possa ser incriminado, constituindo-se em verdadeiro instigador ou co-autor do crime, com o objectivo único de conseguir reunir provas contra aquele ³⁶.

Vejamos, sucessivamente, o que a lei estabelece, a doutrina opina e a jurisprudência nacional tem decidido, nesta matéria.

A Lei

Para além da alteração de 1995 já referida, o Decreto-Lei n.º 15/93 sofreu novas modificações através da Lei 45/96 de 3 de Setembro — diploma que, com razão, já foi entendido como criador de um específico processo penal da droga ³⁷ —, nas quais se destaca, precisamente, a operada no seu art. 59.º, que declarava não punível a conduta do funcionário de investigação criminal que para fins de inquérito e, sem revelação da sua qualidade e identidade aceitasse, directamente ou por intermédio de um terceiro, a entrega de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas ³⁸.

Com esta Lei, que, desde logo, alterou a epígrafe do art. 59.º de *Conduta não punível*» para «*Condutas não puníveis*, afastou-se a punibilidade da conduta, quer do *funcionário de investigação criminal*, quer de *terceiro* actuando sob o controlo da *Polícia Judiciária*, que, para fins de prevenção ou repressão criminal, com ocultação da sua qualidade e identidade *aceitar, detiver, guardar, transportar* ou, em sequência e a solicitação de quem se dedique a essas actividades, *entregar* estupefacientes, substâncias psicotrópicas, precursores e outros produtos químicos susceptíveis de desvio para o fabrico ilícito de droga ou precursor.

Desenvolveu-se neste preceito, um mecanismo processual especial que tem como objectivo conferir maior eficácia à repressão deste tipo de criminalidade. Desenvolvimento que se traduziu, não só na «abertura» do tipo de agente, que deixou de ser necessariamente funcionário de investigação criminal, para poder ser um particular, mas ainda, na ampliação das actividades possíveis que, para além da acção material de *aceitar* — já considerada na primitiva redacção —, contempla as de *deter, guardar, transportar e entregar* estupefacientes, substâncias psicotrópicas, precursores e outros produtos químicos ali indicados, no último caso (*entregar*), na sequência e a solicitação de quem se dedique àquelas actividades.

De qualquer forma, o legislador, relativamente ao *terceiro*, impôs que a sua actuação se efectue sob o controlo da *Polícia Judiciária*, e, ao contrário do regime anterior, veio exigir para todo o tipo de actuação referido no art. 59.º — à semelhança do que se passa nas legislações italiana e francesa —, a *prévia autorização da autoridade judiciária competente* ³⁹, dispensável apenas por razões de urgência, mas, neste caso, dependente de validação subsequente, por parte daquela autoridade ⁴⁰.

Em qualquer caso, impôs ainda o legislador que a *Polícia Judiciária* faça sempre (*em todos os casos*) o relato da intervenção do funcionário ou do terceiro, à *autoridade judiciária competente* ⁴¹. Exigência que a primitiva redacção do Decreto-Lei n.º 15/93 contemplava, embora com prazo menor ⁴², destinando-se o relato a ser junto ao processo, o que actualmente pode não acontecer, uma vez que a *autoridade judiciária* só ordenará a junção se a reputar absolutamente indispensável, em termos probatórios ⁴³.

A Doutrina

A doutrina portuguesa tem geralmente defendido, a exclusão da provocação ao crime como método de investigação criminal, logo, a exclusão do agente provocador.

É este o entendimento de Germano Marques da Silva quando defende que a provocação, não só cria o próprio crime e o criminoso, como é, em si mesma, ilícita, com a consequente proibição das provas obtidas ⁴⁴. Admite, contudo, o recurso a agentes informadores e infiltrados, por a sua actividade não ser constitutiva do crime, mas apenas informativa. Mas realça que a utilização deste meio de investigação é apenas de admitir no limite, por se traduzir numa actuação desleal, defendendo que a lealdade constitui um princípio inerente à estrutura do processo penal ⁴⁵.

Lourenço Martins, reportando-se ainda ao Decreto-Lei n.º 430/83, depois de se pronunciar contra a utilização do agente provocador como meio de investigação criminal, por ser contrária à missão da autoridade e por lançar o terceiro na prática de factos que, concretamente, não realizaria, diz-nos que no art. 52.º deste diploma se parece prever a oferta de droga a um agente infiltrado tomado como comprador ⁴⁶. A salvaguarda deste tipo de investigação, nada teria a ver com a conduta do funcionário de polícia que prepara, oferece, põe à venda, vende, distribui ou cede droga, com o propósito de identificar consumidores, fornecedores ou traficantes, sempre punível, ainda que a sua actuação tivesse apenas a intenção de identificar criminosos.

A propósito do art. 59.º do Decreto-Lei n.º 15/93, disposição que reconhece ser controversa, mas que tem de aceitar-se como mal necessário, alude ainda o mesmo autor à necessidade de distinguir entre agente provocador e infiltrado ⁴⁷. Depois de deixar expressas as posições doutrinárias que com base nas figuras do crime putativo ou da tentativa impossível ou inidónea, advogavam a impunidade, quer do provocador quer do provocado, ou, com fundamento na comparticipação criminosa defendiam a punição de ambos, com o argumento que a intenção da descoberta do crime *se apresentava como exterior ao processo de determinação juridicamente relevante*, e que a inidoneidade da tentativa deveria ser apreciada «ex ante» por recurso a circunstâncias verosímeis para o homem médio, e não «ex post», concretamente sobre o tráfico de droga, pronuncia-se decisivamente contra a actuação do agente que vende droga para identificar os compradores, tida por inequivocamente ilícita.

Já relativamente ao agente infiltrado que se faz passar por comprador, entende ser decisiva a prévia detenção de droga com intenção de traficar, por parte do traficante ⁴⁸.

Costa Andrade ⁴⁹, partindo de um conceito amplo de homens de confiança, de forma a abranger todas as testemunhas, sejam particulares ou agentes da polícia, que colaboram com as instâncias formais da perseguição penal com a contrapartida da promessa de confidencialidade da sua identidade e actividade, e que de forma disfarçada se introduzem no submundo da criminalidade, quer se limitem à recolha de informações quer actuem como provocadores do próprio crime, defende que o recurso àqueles configurará, por via de regra, um meio enganoso, sendo, como tal, reconduzível à categoria dos métodos proibidos pelo art. 126.º, n.º 2, al. a) do Código de Processo Penal. Admite, contudo, que o recurso ao homem de confiança possa não estar sempre a coberto de proibição de prova, como acontecia entre nós no art. 52.º do Decreto-Lei n.º 430/83 (hoje revogado) que, segundo o autor, o consagra sob a forma de agente encoberto.

Distingue a actuação do homem de confiança com propósitos e para fins unicamente repressivos, o que seria inadmissível e, logo, ficaria a coberto de estrita proibição de prova, dos casos em que o mesmo prossiga finalidades exclusiva ou prevalentemente preventivas. Nestes [] *o tratamento já poderá ser diverso []*. *Será, concretamente assim sempre que a perseguição de eventuais agentes, lograda através do homem de confiança, se integre em programas de repressão e desmantelamento do terrorismo, da criminalidade violenta ou altamente organizada. De outra forma, deixar-se-ia a sociedade desarmada face a manifestações tão drásticas e intoleráveis de criminalidade.*

Rui Pereira ⁵⁰, considerando que, em geral, o recurso ao homem de confiança afecta o direito à integridade moral consagrado no art. 25.º da Constituição, implicando a nulidade da prova obtida, defende a necessidade de distinguir entre finalidades repressivas e preventivas.

Cair-se-á no âmbito da proibição de prova, sempre que o homem de confiança tiver como objectivo exclusivo provar crimes já consumados. Mas quando, com a sua actuação, visar impedir a consumação daqueles ou a reincidência do agente, a questão deslocar-se-ia do plano processual da proibição da prova, para o plano do direito material, no qual com base nos juízos de ponderação que enformam a justificação penal, se definiria a licitude da conduta.

Entende, ainda, indispensável, distinguir entre agente encoberto e provocador, sendo este verdadeiro instigador do crime. O recurso ao último seria de admitir *quanto a crimes graves, em situações de elevada fungibilidade e desde que o crime não acarrete a efectiva lesão de bens jurídicos*. Seria, no entender do autor, neste contexto que o art. 59.º do Decreto-Lei n.º 15/93, permitiria a aceitação de droga por parte do homem de confiança.

A Jurisprudência

Tem sido com base na norma constante do art. 59.º do Decreto-Lei n.º 15/93 na sua actual redacção e na que imediatamente a antecedeu, que o Supremo Tribunal de Justiça tem considerado justificada a conduta de alguns agentes, designadamente das forças de segurança, que no âmbito da investigação do tráfico de droga, com ocultação da sua qualidade e identidade, adquirem droga a traficantes, com o objectivo de pôr a nu a sua actividade e, conseqüentemente, de por ela os fazer punir.

Várias decisões do STJ tem incidido sobre a actuação dos agentes encobertos/infiltrados no âmbito da investigação no tráfico de droga. Vejamos algumas.

O Acórdão de 21-3-96⁵¹ incide sobre a conduta de agentes da GNR que, fazendo-se passar por consumidores de droga se deslocaram a casa de um arguido para comprar estupefaciente, na companhia de pessoas que sabiam já lhe haver adquirido droga⁵². Condenado, em primeira instância, o arguido interpôs recurso, no qual sustentou a ilegalidade da actuação dos agentes e, em consequência, a nulidade das provas por eles trazidas ao processo, bem como a inconstitucionalidade do art. 59.º, do Decreto-Lei 15/93 por ofender o art. 32.º da Lei Fundamental.

O Supremo, após realçar as diferenças existentes entre o infiltrado e o provocador, considerou que o arguido já estava pré determinado a proceder à venda e por isso a actuação dos agentes era enquadrável no art. 59.º e na Constituição⁵³.

O Acórdão de 14-5-97⁵⁴, incide sobre um caso em que um agente da PSP se dirigiu a um indivíduo referenciado como traficante pelas autoridades policiais, que nesse mesmo dia havia vendido a um consumidor uma embalagem contendo heroína, propondo-se comprar-lhe o produto sem que o traficante conhecesse a sua identidade de polícia. Contrariamente ao decidido em primeira instância, na qual se considerou que tal meio de prova era nulo por contrariar o disposto nos arts. 126.º, do CPP e 32.º, n.º 6 da Constituição, entendeu o STJ que o agente da polícia não determinou o arguido à prática de qualquer crime, já que se inferia da prova produzida, que este, antes de ser interpelado, tinha ilicitamente em sua casa a droga que depois foi buscar. Por este motivo foi afastada a invocada nulidade, considerando-se que a conduta do agente de autoridade não era subsumível a nenhuma das hipóteses previstas no citado art. do CPP, não configurando, por isso, o uso de meios enganosos, pelo que também não teria sido violado o disposto no art. 32.º, n.º 6 da Constituição.

O Acórdão de 8-1-98⁵⁵, que incidiu sobre um caso em que agentes da PSP, com ocultação da sua qualidade de polícias, detiveram um indivíduo quando este se preparava para lhes fornecer heroína que haviam encomendado, servindo-se para o efeito de um terceiro que os pôs em contacto, entendeu que os agentes não desencadearam nem provocaram o crime, mas simplesmente o fizeram emergir⁵⁶.

Nas suas motivações, o recorrente havia alegado que a matéria dada como assente no Acórdão recorrido tinha tido por base um ardil montado pela PSP com o auxílio de um colaborador, bem como, a ilegitimidade da operação investigatória da PSP. Tratara-se, portanto, de uma conduta proibida, sendo inválida a prova produzida.

Reportando-se directamente ao art. 126.º, do CPP, considerou o Supremo que não ocorrera qualquer perturbação da liberdade da vontade ou da decisão do arguido, mas apenas a revelação, através da astúcia dos agentes, da sua actividade criminosa já em curso ⁵⁷.

Argumentação diferente tinha sido expandida pelo tribunal recorrido, que, afastando igualmente a existência no caso de qualquer meio de prova proibido, entendeu que se justificava uma interpretação restritiva da norma constante do art. 126.º, do CPP, na parte em que proíbe a utilização de métodos de obtenção de prova enganosos, de forma a permitirem-se aquelas em que os agentes policiais se apresentem sem revelação da sua qualidade perante o suspeito, e, assim, o surpreendam ou encaminhem astuciosamente para espaços ou tempos em que a sua actividade criminosa possa ser revelada.

Decisão idêntica foi tomada no Acórdão de 15-1-98 ⁵⁸, que incidiu sobre um caso em que um elemento da GNR tivera prévio conhecimento, por intermédio de um arguido, de que se ia realizar num determinado momento e local uma transacção de droga, e no qual a defesa veio alegar ter sido aquele que instigara o último a contactar o fornecedor, com vista a uma entrega de haxixe ⁵⁹.

Da leitura dos referidos arrestos constatamos que, em todos, a defesa vem alegar a violação da norma constante do art. 126.º, n.º 2, a) do CPP e, em alguns casos, também a actuação do agente como instigador/provocador que, como tal, determinou o arguido à prática do crime. O instigado teria agido sem liberdade, mediante engano por aquele provocado, sem o qual o delito não seria cometido.

Pese, embora, esta argumentação tantas vezes presente na instância recorrida, apenas conhecemos um Acórdão do STJ, que a recurso do Ministério Público, confirmou a absolvição em primeira instância que considerara ilícita a actuação policial, tendo por integrada a nulidade prevista no art. 126.º, n.º 1, a) do CPP, com referência ao art. 32.º, n.º 6 da CRP, com fundamento em que a conduta dos agentes não se tinha limitado a revelar uma conduta criminosa já em curso, mas antes a instigar ou determinar o arguido à prática do delito que, de outro modo, não teria praticado ⁶⁰. Nas demais decisões a que tivemos acesso ⁶¹, nunca se configurou a conduta do agente como instigadora do crime, mas antes como a de um infiltrado que usa do anonimato para recolher os indícios de uma actividade criminosa cujo autor já está anteriormente determinado a praticar.

Algumas reflexões

No quadro da lei e em face das posições da doutrina e da jurisprudência sintetizadas, alguns aspectos parecem-nos merecer reflexão especial. Entre estes, determinar com rigor, à luz do art. 59.º do Decreto-Lei n.º 15/93, quais as condutas do funcionário de investigação criminal, ou de terceiro que actua sob o controlo da Polícia Judiciária, não puníveis, já que a não punibilidade daqueles, há-de resultar de as suas acções se conterem nos estritos termos legais que as permitem.

Já antes referimos que, com a alteração legislativa ao art. 59.º introduzida pela Lei 45/96, foi ampliado o elenco de condutas capazes de determinar a não punibilidade dos seus agentes.

Para além da acção material de *aceitar*, já prevista na primitiva redacção, surgem agora as de, *deter, guardar, transportar e entregar* estupefacientes, substâncias psicotrópicas, precursores e outros produtos químicos ali indicados, no último caso, *na sequência e a solicitação* de quem se dedique aquelas actividades.

Deixando de parte as acções de *deter, guardar e transportar*, as quais não perspectivado como problemáticas, ficam-nos as de **aceitar e entregar**, a nosso ver, as que mais dúvidas podem suscitar, pelo menos no respeitante às proibições de prova, na medida em que estas acções supõem, em si mesmas, uma relação de alternidade directa com um potencial criminoso.

Relativamente à última — *entregar* —, o legislador foi claro ao exigir que só pode ocorrer na *sequência e a solicitação* de quem se dedique a tais actividades. Perante este condicionalismo, não pode o funcionário ou o terceiro tomar a iniciativa de, de qualquer forma, fornecer droga a eventuais traficantes ou consumidores, com o objectivo de os perseguir criminalmente, ainda que tenha conhecimento que os mesmos tem os seus próprios abastecedores a quem regularmente recorrem ⁶².

A mesma clareza, porém, não foi expressa pelo legislador quanto à acção de *aceitar*, suscitando-se, por isso, neste caso maiores dúvidas.

Como vimos através dos Acórdãos referidos, os tribunais tem sido confrontados, na maior parte, senão em todos os casos, com situações em que os funcionários de investigação criminal, por si, ou com recurso a particulares, com ocultação da sua qualidade ou identidade, se apresentam como interessados na aquisição de droga, junto de indivíduos que tem referenciados como traficantes. Tem existido uma quase unanimidade no tratamento destas situações, no sentido de afastar qualquer instigação ou provocação ao crime, entendendo-se que o crime já existia em momento anterior, constituindo a actividade dos agentes tão só o meio de o pôr a descoberto, o que encontraria apoio no art. 59.º do Decreto-Lei n.º 15/93.

A este raciocínio não é estranha a consideração de que o crime de tráfico de estupefacientes constitui um crime de perigo abstracto na medida em que não pressupõe, nem o dano, nem o perigo de um dos concretos bens jurídicos protegidos pela incriminação, bastando, por exemplo, a mera detenção de droga, fora dos casos do art. 40.º (consumo) do Decreto-Lei n.º 15/93, para aquele se ter por consumado.

Não obstante, a natureza do crime e o momento da sua consumação, parece-nos que se tem geralmente tomado como ponto de partida para a solução dos casos concretos, a distinção tradicionalmente feita, quer a nível nacional, quer noutros sistemas jurídicos, entre agente infiltrado e provocador, em detrimento do facto de, a não punibilidade do funcionário ou do terceiro depender, antes de mais, da circunstância de a respectiva actuação se conter nos precisos termos legais que a permitem.

Em nosso entender, a acção de *aceitar* a que se reporta a norma não consente que o funcionário (o mesmo se diga para o terceiro), tome a iniciativa de pedir ao suposto traficante que lhe venda a droga. Para agir a coberto daquela disposição legal, terá de esperar que a mesma lhe seja, de qualquer forma, oferecida, uma vez que a *ratio* da condição imposta pelo legislador no que respeita à *entrega* de droga (só na *sequência* e a *solicitação* de quem se dedique a tais actividades), é igualmente válida para a acção de *aceitar*.

Na verdade, perguntamos nós, se esta condição não estivesse expressamente prevista na lei para a acção de *entregar*, seria defensável que uma entrega de droga sem ser a pedido, mas antes feita por iniciativa do funcionário de investigação criminal, mesmo que com a intenção de perseguir um eventual criminoso, não era punível? Cremos que não! E isto não obstante o facto de também neste caso, o recurso à distinção entre agente infiltrado e agente provocador, associado ao conhecimento de que esse potencial traficante era abastecido por vários indivíduos e que, como tal, detinha droga com a intenção de traficar, afastar a instigação ao crime segundo a orientação seguida pela jurisprudência, na medida em que o crime, dada a sua natureza, já anteriormente existia.

Não nos parece, por isso, que contra, se possa argumentar com a inexistência da fixação legal de uma semelhante condição, no que respeita à acção de *aceitar*.

Na verdade, enquanto *entregar* implica necessariamente uma conduta activa por parte do agente de investigação criminal (ou de terceiro), havendo, portanto, que definir os termos em que pode ter lugar, *aceitar* induz uma conduta passiva por parte daquele, tornando-se inútil, a nosso ver, estipular-lhe qualquer condição, sem tal significar que lhe não seja aplicável a mesma exigência.

Nesta medida, entendemos que na resolução dos casos concretos a jurisprudência nacional tem geralmente decidido com base em critérios de todo pertinentes (designadamente, utilizando a distinção entre agente infiltrado e provocador, a determinação ou não à prática do crime e a natureza do crime de tráfico); cremos, porém, que aparentemente tem deixado na sombra, ou não tem valorizado convenientemente, o facto de a actuação concreta do agente de investigação se conter ou não, nos precisos termos legais que a permitem.

Admitindo, sem conceder, que este ponto de vista possa ser considerado demasiadamente restritivo, o que me parece, em qualquer caso, de afastar é o recurso ao homem de confiança como método de investigação criminal, sem a prévia recolha de elementos capazes de revelar fortes indícios de que se está perante um eventual traficante.

O Acórdão do STJ de 15-1-97 atrás citado, que decidiu no sentido de considerar ilícita a actuação policial e ter por integrada a nulidade prevista no art. 126.º, n.º 1, *a*) do CPP, com referência ao art. 32.º, n.º 6 da Constituição, equaciona a questão. Com efeito, não se questiona a admissibilidade de o agente de autoridade tomar a iniciativa de solicitar a droga, antes se põe em causa o facto de, a actuação daquele ter incidido sobre um indivíduo, relativamente ao qual não havia quaisquer indícios de que se dedicasse ao tráfico. ou que estivesse, por qualquer forma, ligado ao meio. Tratava-se de um desconhecido para os agentes, que, não obstante, se lhe dirigiram manifestando o interesse em adquirir droga, com finalidade meramente repressiva, não podendo, pois, afirmar-se, como noutros casos, que a intenção era pôr a descoberto uma actividade já em curso.

Sobre uma situação idêntica pronunciou-se, embora decidindo em sentido contrário, o Acórdão do STJ de 5-5-94⁶³.

Também neste caso o recorrente era um desconhecido para os agentes, os quais pretenderam actuar como encobertos procurando um indivíduo que sabiam consumidor, mostrando-se interessados na compra de heroína com o objectivo de descobrir o fornecedor dos estupefacientes traficados também pelo primeiro para sustento do seu consumo.

O Supremo considerou que tinha havido insistência muito forte, no limiar da persistência, por parte dos agentes de autoridade, mas entendeu-a justificada, porque estes sabiam que o indivíduo que os pôs em contacto com o vendedor era um consumidor que também traficava para sustentar o consumo, tendo agido com o objectivo de identificar quem lhe fornecia o produto, o que conseguiram.

Chamado a pronunciar-se⁶⁴, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, considerou em 9-6-98, que os agentes de autoridade actuaram como instigadores. Foi entendido que não havia razões para a polícia suspeitar que o recorrente era um traficante; pelo contrário, tratava-se de um desconhecido para aqueles, os quais não haviam encetado quaisquer diligências preliminares no sentido de averiguar a sua actividade. Inexistia, assim qualquer prova no sentido de que o recorrente já estivesse determinado à prática do crime. Com este fundamento teve-se por violado o art. 6.º, parágrafo 1, da Convenção.

Questão diferente é a de saber se na previsão da norma constante do n.º 1 do art. 59.º do Decreto-Lei n.º 15/93, para além dos funcionários de investigação criminal da Polícia Judiciária, também se podem incluir os funcionários da mesma natureza, da GNR e PSP.

O Decreto-Lei n.º 81/95 veio, com já referimos, atribuir competência na área da investigação criminal, também àquelas forças de segurança.

Antes da entrada em vigor deste diploma a questão não se colocava, porque a primitiva redacção do art. 57.º da Lei n.º 15/93 atribuía à Polícia Judiciária a competência exclusiva para a investigação do tráfico — área, por excelência da actuação dos homens de confiança em sentido lato — o que, na prática, não impediu que elementos da GNR e PSP tivessem agido como tal (cfr. os Acórdãos citados, em grande parte reportáveis a factos ocorridos em data anterior à entrada em vigor do diploma).

O recurso a um terceiro para a prática das acções descritas no art. 59.º só é possível por parte da Polícia Judiciária. Com efeito, o legislador refere expressamente que o terceiro há-de actuar sob o controlo daquela Polícia, à qual cabe fazer o relato da sua intervenção à autoridade judiciária, na posse de quem fica o expediente relativo ao relato, quando a apreciação da indispensabilidade em termos probatórios da sua junção ao processo seja remetida para o termo do inquérito ou da instrução.

Relativamente à possibilidade de o infiltrado ser um funcionário de investigação criminal não pertencente à Polícia Judiciária, entendemos que face ao teor das normas constantes dos arts. 59.º e 59.º-A, a mesma está vedada⁶⁵. Contra este entendimento, poder-se-ia argumentar não fazer muito sentido que o legislador, após ter conferido competência na área do combate ao tráfico de droga, à GNR e à PSP, tenha continuado a reservar as condutas declaradas não puníveis à Polícia Judiciária.

Contudo, é preciso não esquecer que a competência para o combate ao tráfico está limitada, no que respeita àquelas forças de segurança aos casos de distribuição directa aos consumidores e que a técnica de investigação criminal com recurso a homens de confiança, até pelo melindre que envolve a nível processual (proibições de prova), e no plano do direito material, está especialmente vocacionada para o tráfico organizado, redes de tráfico e similares, casos em que se torna necessário, para o seu

desmantelamento, atingir escalões intermédios e elevados da estrutura piramidal característica das organizações que se dedicam a tais actividades.

O que se pode questionar é se as acções concretas destas forças de segurança, no que concerne ao combate ao tráfico, se tem restringido apenas, aos casos de distribuição directa aos consumidores. A experiência diz-nos que, por vezes, tem existido por parte destas, tendência para, partindo embora da distribuição directa, ir mais além, visando alcançar escalões superiores.

OS LIMITES DEMOCRÁTICOS DA POLÍCIA; ESTREITANDO O CÍRCULO

Introdução

Viver livre: livre de ameaças; livre de opressões; livre do crime; é um princípio fundamental das sociedades democráticas que abraçam o desejo de maximizar a liberdade individual e encorajar o crescimento da comunidade e da sociedade civil. Onde surgem os conflitos contamos com a lei para regulamentar as disputas e lidar com as condutas que violam a nossa segurança

Com esta finalidade, a maioria das sociedades democráticas desenvolveram forças policiais profissionais para lidarem com comportamentos que infrinjam direitos individuais ou da sociedade. Exigimos que a polícia nos proteja, assegurando a nossa segurança pessoal e patrimonial, prevenindo o crime, prendendo os criminosos e actuando em casos de excessos por parte do Estado e da própria polícia, mas sempre por forma a respeitar a dignidade humana, os direitos civis e, de um modo geral, os direitos humanos de todo o indivíduo.

Estas restrições dos poderes da polícia no que concerne à investigação e forma de actuação na detenção de criminosos, é o preço a pagar numa sociedade democrática em que os direitos humanos são respeitados.

A tentativa de equilibrar as medidas entre o controlo da criminalidade e as limitações impostas à polícia e à actuação do Estado, com o objectivo de garantir a protecção dos direitos fundamentais, pode ser vista como um enigma semelhante ao problema matemático sem solução de «estreitar um círculo».

Desde o ano 200 d.C. que os matemáticos tentam, sem sucesso, construir um quadrado com a mesma área de um círculo, usando apenas um compasso e um esquadro. Embora ainda o não tenham conseguido, não perderam de vista esse objectivo.

De igual modo, os esforços para alcançar um equilíbrio aceitável entre o controlo da criminalidade e os direitos humanos estão em curso por todo o mundo. Este ano, no 50.º aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem, foi realizado um relatório pela Amnistia Internacional, que documenta abusos num total de 141 países, os quais incluem, em 117, torturas e maus-tratos por parte da polícia e de outras autoridades estatais; execuções extra-judiciais em 55; «desaparecimentos» de pessoas em 31; e pessoas detidas arbitrariamente sem acusação ou julgamento em 53. Infelizmente, nenhum continente está isento destes problemas.

Pretendo, nesta dissertação, examinar o policiamento democrático à luz destas duplas responsabilidades, com ênfase para a situação canadiana que tive a oportunidade de observar em muitas ocasiões, nomeadamente enquanto comissário das queixas policiais no Ontário, até 1998.

O conceito de limitações à conduta policial não é novo. A ideia de que as acções policiais, embora com a intenção de proteger podem, no entanto, revelar-se excessivas conduzem à necessidade de aplicar limitações.

Foi pela primeira vez estabelecida pelas democracias modernas, na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembleia Nacional de França em 26 de Agosto de 1789, e diz o seguinte nos seus arts 7.º, 8.º e 9.º:

7.º — Ninguém será acusado, preso ou detido excepto nos casos e formas previstos por lei. Quem quer que solicite, transmita, execute mande executar uma ordem arbitrária, será punido...

8.º — A lei deve prescrever sanções apenas e em casos estrita e obviamente necessários, e ninguém deve sofrê-los excepto quando aplicados legalmente em virtude de uma lei promulgada antes da ofensa ter sido cometida.

9.º — Todas os indivíduos são consideradas inocentes, até serem declarados culpados; se a detenção for indispensável, toda a violência que se mostre desnecessária, deve ser severamente reprimida por lei.

Estes conceitos proibindo a arbitrariedade da acção policial e do uso abusivo da força, foram mais tarde reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, em 10 de Dezembro de 1948, quando adoptada pela Assembleia Geral.

Nesta data, a referida Assembleia proclamou:

«Esta Declaração Universal dos Direitos Humanos constitui um princípio geral que se dirige a todas as pessoas e nações por forma a que todos os indivíduos e órgãos da sociedade, ao tê-la em mente, possam através da educação e do ensino promover o respeito por todos estes direitos e liberdades e por medidas progressivas, nacionais e internacionais, de forma a assegurar o seu reconhecimento universal e efectivo e a sua observância _»

Nesta Declaração incluem-se os seguintes limites a acções de agentes do Estado, incluindo a polícia:

5.º — Ninguém será submetido a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

9.º — Ninguém estará sujeito a prisão arbitrária, detenção ou exílio.

11.º — Todos a pessoa acusada de um acto delituoso presume-se inocente até que a sua culpabilidade fique legalmente provada no decurso de um processo público em que todas as garantias de defesa lhe sejam asseguradas.

12.º — Ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação. Contra tais intromissões toda a pessoa tem direito a protecção da lei.

Nas forças policiais do Canadá estes princípios reflectem-se no Código de Conduta que delinea tanto os objectivos da polícia, geralmente vistos como o controlo do crime, e as limitações à sua conduta dentro do contexto das liberdades e direitos humanos fundamentais.

Os objectivos previstos na lei para as várias forças policiais da província do Ontário incluem os seguintes itens:

- 1 — Prevenção do crime;
- 2 — Forças policiais;
- 3 — Assistência às vítimas de um crime;
- 4 — Manutenção da ordem pública;
- 5 — Respostas de emergência.

Estes objectivos de controlo do crime reflectem-se nas leis de todos as forças policiais do Canadá, incluindo a Policia Montada Federal Canadiana, que está incumbida «_ da preservação da paz, prevenção do crime... e detenção de criminosos _».

No entanto, estes objectivos devem ser levados a cabo de uma forma coerente com os valores democráticos anteriormente mencionados e nessa sequência é criado um Código de Conduta para todas as forças policiais que pressupõe que a polícia cumpra os seus deveres e esteja sujeita a medidas disciplinares se abusar dos poderes que lhe são conferidos.

As sanções disciplinares podem concorrer com qualquer acusações criminais ou procedimentos legais resultantes do caso em questão.

De acordo com o Código de Conduta a polícia deve «respeitar os direitos de todos os indivíduos» e «qualquer acto de desordem ou conduta ilegal» é passível de sanção disciplinar. A polícia não deve, no exercício das suas funções, abusar de forma alguma da sua autoridade, bem como lhe não são permitidas práticas de

corrupção. Assim, detenções efectuadas à margem da lei, uso de violência desnecessária ou conduta imprópria são terminantemente proibidas pelo Código de Conduta.

Estes códigos reflectem-se no Código de Conduta para Oficiais de Polícia das Nações Unidas, adoptado em Assembleia Geral, a 17 de Dezembro de 1979, e que no seu 2.º artigo postula que:

2.º — No exercício das suas funções, os oficiais de polícia devem respeitar e proteger a dignidade humana, mantendo e melhorando os direitos humanos de todos os indivíduos.

Este princípio geral, é seguido de limitações específicas a todos aqueles que exercem poderes policiais e limita o uso de força e de armas de fogo a situações muito especiais. Desta forma, a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes não podem ser infligidas, instigadas ou toleradas. De igual modo, a corrupção e outros actos desonestos são proibidos. Esta é a base de mudanças significativas no sistema policial do Ontário.

Passarei agora a expor os eventos que levaram à fundação das organizações de controlo externo, que surgem como resultado de alegados excessos policiais, entre os quais se contam os casos de condutas impróprias em intervenções da polícia. Aproveitarei ainda para focar algumas das grandes mudanças que ocorreram na política de investigação, bem como aquilo que entendo serem as novas tendências dos métodos policiais.

O princípio do controlo civil

Ao discutir o modo como evoluiu o actual sistema de controlo civil independente evoluiu é importante que se percebam as suas raízes no Ontário. Esta história reflecte de muitas formas o desenvolvimento do controlo da polícia, que subsequentemente teve lugar noutras jurisdições.

No sistema anteriormente vigente os indivíduos apresentavam as suas queixas a um agente da polícia, não tendo conhecimento da evolução da investigação policial, nem lhes sendo dada qualquer explicação acerca do modo como tinham chegado a determinada decisão.

As queixas do cidadão, eram tratadas a nível local, apenas pela polícia, sem qualquer controlo civil que garantisse que a alegada conduta imprópria era adequadamente investigada, não havendo possibilidade de recurso quando a decisão não era satisfatória.

O processo de queixas existente na altura era considerado por alguns como um sistema fechado, secreto e preconceituoso. Alguns cidadãos sentiam que a cultura policial era impermeável ao controlo civil e que a «barreira azul» e a «irmandade» constituíam a base de unidade da polícia, segundo a qual a sua obrigação primeira vinha para com o colega e não para com os cidadãos que haviam jurado servir e proteger, funcionando assim como forma de bloqueio das investigações e actuando mediante conceitos pré-estabelecidos.

Havia também preocupações relativas à integridade do sistema devido à falta de independência, à ligeireza das investigações e disfarce das condutas impróprias.

As queixas eram numerosas, eram alegadas sérias violações dos direitos humanos e houve uma cobertura bastante intensa por parte dos meios de comunicação. Isto culminou com a queixa, à Amnistia Internacional, de um grupo de 73 advogados criminais. Esta requereu de imediato, ao Procurador-Geral do Ontário urgência num inquérito público para examinar as queixas, à margem da interferência da polícia.

Num espaço de 5 anos, entre 1975 e 1979, realizaram-se 5 inquéritos públicos que examinaram diferentes aspectos da interacção entre a polícia e a comunidade, em todos se exigindo alguma forma de controlo civil e a necessidade de uma maior responsabilização da polícia.

Como resultado, em 1981, o governo respondeu à crescente pressão de preocupação com a responsabilização dos agentes da polícia, criando o antecessor da minha pasta, o *Office of the Public Complaints Commissioner*, num grande centro urbano: o de Toronto.

Durante este período a polícia desafiou a legislação de diversas formas. A natureza destes ataques indiciava fortemente a falta de seriedade que havia nos processos de queixas.

Por exemplo, em 1985, o chefe da polícia, considerou insuficientes as alegações de uso excessivo da força e que haviam resultado em lesões permanentes num queixoso. O meu departamento reviu esta decisão e ordenou uma audição perante um tribunal civil, que considerou a conduta do agente ilegal e que ordenou sua expulsão.

O tribunal de recurso apoiou esta decisão e, como resultado, a Associação de Polícia anunciou a sua intenção de se dedicar à destruição do sistema de queixas civis anunciando também uma greve. Esta greve incluiu a recusa de passar multas por infracções ao «Código da Estrada» negando desta forma ao Estado os rendimentos provenientes das mesmas.

Muitos agentes substituíram os chapéus dos uniformes por bonés de basebol como forma de manifestação contra o meu Gabinete.

Contudo, a falta de apoio dos cidadãos e dos meios de comunicação social, obrigou-os a abandonar esta estratégia, o que vem provar a importância dos meios de comunicação social e a força da pressão da opinião pública na criação e na manutenção do controlo externo.

Subsequentemente, em 1990, a jurisdição do comissariado das queixas foi alargada à província do Ontário e abarcou mais de 101 forças policiais e aproximadamente 25 000 agentes, até ser desmantelada em 1 de Janeiro de 1998.

Em 1995, foi-me dada a oportunidade de liderar esta organização, que tinha como objectivo estabelecer a responsabilização da polícia. Em 1974, tinha envidado esforços no sentido de criar um dos primeiros sistemas de controlo externo da polícia e, algumas das ideias que sugeri, foram mais tarde utilizadas no sistema do Ontário. O seu propósito era o de tratar a violência policial e assim as condutas ilegais, bem como rever publicamente as acções policiais. Foi o primeiro sistema a ter um tão vasto número de agentes policiais e de território sob a sua jurisdição, e o reconhecimento mundial e respeito que recebeu é bem visível, pela sua adaptação em muitos países.

Quais eram os indicadores destes sistemas de controlo civil independente?

É o modo de lidar com a conduta policial que permite a todos os cidadãos acederem, sem medo, a um sistema completamente independente e onde a população civil, que não faz parte da polícia ou do governo, pode receber, controlar, investigar, rever e julgar acções policiais.

Este sistema permite-lhes também a participação na mudança das políticas e procedimentos policiais, o que conduz a comunidade ao policiamento.

Sob o controlo externo, o meu Gabinete grava todas as queixas contra a polícia, controla todas as investigações desencadeadas pela apresentação das queixas, recebe relatórios mensais, e tem o poder de liderar as investigações em qualquer altura. Temos também poder para convocar testemunhas, entrar em recintos policiais e examinar documentos e provas.

Todas estas funções são realizadas por civis, não polícias, sob a direcção do Comissário. Finalmente, temos também o poder de rever todas as decisões que digam respeito às queixas.

Foi ainda criado um tribunal especial, composto por três civis, para ouvir e adjudicar casos de condutas ilegais por parte da polícia. Este tribunal pode aplicar sanções que podem ir até à expulsão do agente. Sentenças que impliquem penas de prisão podem também ser aplicadas pelos tribunais, em casos de infracções criminais.

A legislação também dá autoridade a este departamento para fazer recomendações acerca de práticas e procedimentos policiais.

Este departamento, estava numa posição única para identificar casos sistemáticos e sugerir alterações nas práticas policiais que dariam origem às queixas. Isto permitia uma visão civil relativa às políticas ou procedimentos policiais e focava-se na prevenção de erros e/ou abusos. Muitas destas recomendações — cerca de 160 — foram feitas, sendo na sua maioria adoptadas.

Gostaria de me deter neste aspecto particular do processo em que os cidadãos podem ter um papel relevante na forma como a polícia exerce o seu dever e de assegurar uma força policial responsável.

Por exemplo, face a uma recomendação feita por este serviço, cada vez que um agente policial do Ontário puxa de uma arma, ele ou ela, em consequência deste acto, terá de elaborar um relatório indicando os pormenores dessa ocorrência, incluindo a natureza da investigação que conduziu a tal actuação. A falta de apresentação do relatório é considerada uma ofensa disciplinar. Isto ajuda a assegurar o uso de armas apenas em situações extremas, tornando o agente responsável pelos seus actos, ao mesmo tempo que demonstra a importância e o impacto das recomendações feitas pelos civis nas políticas e procedimentos policiais.

Quando dois negros foram mortos pela polícia de Toronto, foi pedido ao meu antecessor (o honorável Clare Lewis), que chefiasse uma força especial para examinar assuntos desta natureza.

Ele recomendou alterações no uso da força bem como a criação de uma organização para investigações especiais que, actuando independentemente, investigasse apenas os tiroteios policiais no Ontário. Esta unidade especial de investigação foi posteriormente encarada como agência externa não policial.

Tem os seus próprios investigadores, não polícias, a quem cabe rever «as circunstâncias de ferimentos graves e mortes que possam ter resultado de ofensas criminais cometidas por agentes policiais», tendo em vista proceder à acusação criminal dos agentes nos casos que o justifiquem. Se isso acontecer a sua acusação será levada a cabo por uma equipa especial de acusadores públicos.

Esta legislação marcou uma mudança significativa, em relação às anteriores investigações de tiroteios feitas pela própria polícia.

Estes novos processos de vigilância e controlo por agências civis independentes trouxe, pela primeira vez, os cidadãos para dentro do funcionamento policial, de uma maneira formal.

Esta presença civil na polícia teve um número de efeitos significativos. A oposição da polícia a este sistema durante os acima mencionados inquéritos públicos centrava-se na sua crença de que sozinhos eram capazes de taxar a correcção das suas próprias acções.

Com a rejeição deste argumento e o advento do sistema civil, o mandato do departamento centrou-se em três principais objectivos:

Tornar credível a realidade através de uma revisão efectiva e perceptível das acções policiais; assegurar que o envolvimento civil e dos cidadãos integrava todas as funções do sistema de controlo e promover o profissionalismo dentro da polícia.

Enquadrar cidadãos na estrutura policial resultou na capacidade de uma mudança significativa do funcionamento da polícia, assim protegendo os cidadãos e permitindo-lhes não só observar os observadores, mas também participar na formulação de regras pelas quais os observadores se regem. Este aspecto tem tido um efeito demonstrativo na definição de limites democráticos nas forças policiais.

Intervenções nas acções policiais

Logo após a criação do comissariado das queixas contra a polícia, estes conceitos foram testados em 2 casos que atraíram a atenção do público e dos meios de comunicação e que envolviam alegações de assalto e abuso da força por parte da polícia de Toronto.

Em 1983, a polícia foi chamada a uma festa particular onde se encontravam aproximadamente 300 a 500 pessoas.

Quando os agentes chegaram e viram um tão grande número de pessoas pediram reforços e 53 outros agentes responderam, assim como a televisão que filmou os acontecimentos.

O vídeo mostrou alguns dos agentes a utilizarem os seus bastões para atingirem algumas pessoas que já estavam a abandonar a área.

Os agentes não estavam nem a defender-se, nem a fazerem qualquer tentativa de detenção.

Por exemplo, um agente é visto a pontapear vários indivíduos enquanto outro é visto a arrastar alguém que se encontrava de joelhos, a atingi-lo com o bastão e a pontapeá-lo.

Era também visível que alguns dos agentes tinham retirado todos as placas de identificação antes do confronto.

O incidente levou à acusação da polícia por abuso de força, assalto e danos patrimoniais.

Um antigo Comissário, Sidney Linden, dirigiu um inquérito público acerca deste caso. No entanto devido à fraca qualidade do vídeo bem como ao facto de que alguns agentes tinham retirado a sua placa de identificação, foi impossível identificar com precisão os agentes que infringiram a lei.

Embora as queixas contra os agentes não tenham podido ser feitas, o comissário fez uma série de recomendações. Como resultado, o chefe da polícia realizou uma conferência de imprensa onde pediu desculpa pela conduta dos agentes e foi dada prossecução a cinco processos civis, interpostos pelos queixosos, assim como também foi providenciada uma compensação pelos danos materiais causados.

Assim, variam recomendações com vista à alteração dos procedimentos policiais foram implementadas, tal como novas políticas e procedimentos que garantiam que à polícia era exigido o uso de capacete e uniforme com a respectiva identificação.

Estas recomendações garantiram que os agentes mais velhos seriam responsáveis pelas acções dos agentes da patrulha em qualquer incidente de larga escala, e que seria designado um agente para fazer os comentários pertinentes acerca dos acontecimentos.

Logo após, em 1984, a mesma força policial foi alvo de uma série de queixas feitas por 7 advogados criminais, onde estes alegavam que alguns dos seus clientes tinham sido torturados por agentes da brigada de furtos durante o decurso de um interrogatório policial.

O Procurador-Geral pediu ao Comissário para conduzir uma investigação especial a estas acusações. Este levou a cabo uma investigação detalhada que, no entanto, devido ao tempo que havia decorrido, tornava as provas insuficientes para as acusações criminais ou disciplinares contra os agentes.

Porém, mais uma vez, estas acusações de condutas ilegais, levaram a recomendações do comissário que, mais uma vez, provocaram mudanças significativas, com particular relevância para os procedimentos usados durante as investigações policiais, tais como: evitar que alguns agentes copiassem de outros os relatórios de eventuais acontecimentos; a obrigatoriedade de um relatório detalhado do decurso da investigação de um suspeito que esteja detido; os cadernos de notas terem de estar paginados e assinados pelo agente responsável pela esquadra; a instituição de videografações nas esquadras; gravações de todos os movimentos dos prisioneiros enquanto estiverem detidos; inspecções frequentes às condições dos detidos ao seu cuidado, e relatórios de todos os ferimentos, queixas de maus tratos e contactos com os agentes, queixas essas que devem ser imediatamente averiguadas e levadas ao conhecimento dos agentes mais antigos.

Estas recomendações levaram a uma série de mudanças e não houve mais queixas relativamente a esta esquadra durante uma série de anos.

Esta estratégia de usar um padrão de queixas individuais como base para fazer recomendações foi enfatizada durante a minha presidência, e penso que este poder civil pode influenciar as políticas e procedimentos da polícia tendo provado ser um dos aspectos mais importantes deste sistema de controlo.

Voltarei a este aspecto, mas é importante realçar que a necessidade de intervir com respeito nas condutas ilegais não foi esquecido. Tomando o ano de 1996 como exemplo, passo e enunciar alguns casos em que o meu Gabinete interveio e que envolviam condutas ilegais de agentes.

Recordando a nossa anterior recomendação de 1984 em que se exigiam os livros de notas com os contactos com os suspeitos quisemos, em 1996, utilizar os livros de notas de dois agentes como prova de que os mesmos tinham estado envolvidos nesses incidentes (o queixoso não conseguia identificar os agentes). O tribunal de recurso do Ontário apoiou o uso destes livros.

Em outros dois casos em que entrevistamos, agentes foram considerados culpados por condutas ilícitas ao agredirem as suas esposas e filhos. Estes casos foram significativos por este comportamento

não se inserir num contexto tipicamente policial. Num dos casos o agente envolvido foi expulso da polícia.

Ainda num outro caso, um agente infiltrado, que se dirigia para casa vindo do bar onde tinha estado a beber uns copos, atropelou e matou um ciclista. Alegou que pensava ter embatido num veado pelo que não se deteve para averiguar o incidente e abandonou o local. Após detalhado inquérito público sobre a sua conduta, foi-lhe também aplicada a pena de expulsão.

Outros casos envolvendo alegações de abuso de autoridade foram também investigados pelo meu departamento dando origem aos respectivos inquéritos.

Queixas individuais foram também investigadas sem nunca perdermos de vista o potencial para fazer mudanças sempre que se mostre necessário e onde se instalem problemas sistemáticos.

Afectando políticas policiais e profecimentos

Conforme já referi, o meu Gabinete faz uso integral da autoridade legislativa sempre que haja oportunidade de fazer recomendações em questões relativas a políticas e procedimentos policiais. Fomos, por exemplo, responsáveis por mudanças em áreas como as das audições, de um uso equilibrado da força, do uso de gás lacrimogéneo e de procedimentos relativos à revista de uma pessoa. Outras iniciativas como sejam alterações da forma de policiamento às comunidades aborígenes, organização de programas onde a interacção da polícia é enfatizada pelos meios e não pela força, sempre que possível, e divulgação de conceitos como o policiamento comunitário, resoluções informais e treino em relações raciais.

Fizemos 163 recomendações para mudanças na polícia tendo a sua maioria sido já implementada.

Algumas destas recomendações tiveram um impacto directo na forma como a polícia dirige as suas investigações, de modo a garantir o respeito pelos direitos humanos. Em 1997, por exemplo, enviámos um artigo das gravações de vídeo nas esquadras. Do nosso ponto de vista, as gravações de qualidade e o seu arquivo eram de extrema importância para se determinarem as circunstâncias que envolvam mortes, lesões ou incidentes graves ocorridas durante a detenção de um indivíduo sob custódia policial. Subsequentemente, recomendei que toda a polícia do Ontário mantivesse as gravações vídeo em todas as áreas comuns nas esquadras, como sejam a área de detenção para onde um suspeito ou prisioneiro é levado em primeiro lugar e que as gravações sejam guardadas pelo menos durante 90 dias. Isto proporciona uma gravação detalhada das condições dos detidos desde o momento em que são levados para a esquadra.

No que respeita a rusgas de narcotráfico, foram trazidas à atenção do comissariado preocupações com os procedimentos e as condutas dos agentes quando conduzem as rusgas a locais que se suspeita estarem a ser usados para actividades de narcotráfico. Estas preocupações indiciavam o uso de expressões racistas, de uma atitude negativa e tratamentos duros que incluíam o uso de armas de fogo e o assédio a pessoas que não estão envolvidas no negócio da droga. Como resultado destas investigações, foram feitas recomendações para reduzir os conflitos entre a polícia e os membros da comunidade durante este tipo de investigações.

Destas recomendações, que foram aceites, constava a obrigatoriedade de entregar ao proprietário ou ocupante, cópia do mandado de busca, antes de esta ter início, bem como a necessidade da sua presença e, na impossibilidade, os motivos da ausência devem ser registados.

Um outro conjunto de alterações envolve as revistas de pessoas que não estavam a ser devidamente conduzidas. De acordo com as queixas apresentadas, as revistas eram feitas à frente de toda a gente e algumas vezes sem qualquer autorização judicial. Assim, foi estabelecido que estas devem ser feitas por pessoas do mesmo sexo, com salvaguarda da privacidade e, as revistas mais íntimas, devem ser feitas com o conhecimento de um agente mais antigo e por médicos qualificados, devendo os agentes efectuar relatórios donde constem as razões que levaram à busca. Como estas buscas são normalmente realizadas na sequência de um processo de investigação, o objectivo destas

recomendações é o de criar um equilíbrio a investigação e a garantia dos direitos humanos e da privacidade do suspeito.

Finalmente, foram feitas algumas recomendações no âmbito da segurança nacional e internacional que surgiram na sequência de queixas relacionadas com a actuação da polícia em demonstrações de grupos religiosos e organizações activistas durante o encontro económico dos G7, em Toronto, em Junho de 1988. Estas recomendações relacionavam-se com os limites, considerados apropriados, do uso da força na detenção de manifestantes não violentos; do uso discricionário de algemas, de evitar demoras desnecessárias em processos de manifestantes e permitir-lhes o contacto com a família e o advogado. Estas linhas de orientação foram feitas com o objectivo da polícia exercer de forma correcta os seus poderes nestas situações, tentando assegurar a protecção dos direitos individuais.

O efeito de teia destas recomendações foi o de permitir aos cidadãos através do controlo civil, observar e moldar as instituições policiais que os afectam, e tentar assegurar um equilíbrio entre as políticas e os procedimentos policiais e os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

Tendências emergentes que afectam os métodos policiais

Até agora analisei o desenvolvimento e a implantação dos mecanismos dos métodos policiais no Ontário. Estes mecanismos, embora relativamente recentes, merecem a atenção internacional, e foram adoptados ou estão a ser considerados para serem posteriormente usados em muitos outros países.

Ao mesmo tempo, os assuntos de policia tornaram-se mais visíveis no Canadá.

Isto é o resultado de alguns casos recentes, que acredito indicam as novas direcções através das quais a polícia deve encaminhar os seus deveres, de forma como reconhecer as obrigações especiais da polícia para com a comunidade, mesmo à custa de regras pré estabelecidas na lei que parecem dar alguma credibilidade à polícia.

No caso de *Gauthier vs. cidade de Brome Lake*, a vítima era suspeita de furto de um cofre, e foi espancada, torturada e ameaçada de morte por dois polícias — um deles era chefe da polícia — durante a sua detenção na esquadra.

Seis anos passados, intenta um processo civil por danos causados contra os dois agentes e contra a cidade que os tinha contratado.

No entanto, a vítima perdeu a acção com base no facto de a lei só permitir processos deste tipo quando interposto num prazo de 6 meses após a prática do crime. Esta decisão foi confirmada pelo tribunal de recurso.

Em 9 de Julho de 1998, o Supremo Tribunal do Canadá, considerou este caso. Para se poder apreciar da sua decisão é necessário conhecer alguns dos factos que foram relatados em julgamento:

Por volta da meia noite de 1 de Março de 1982, enquanto Gauthier estava a dormir na residência do seu cunhado em Lac Broue, foi subitamente acordado por dois agentes daquele Município. Foi detido para interrogatório sobre o furto de um cofre. Não tinham sido apresentadas quaisquer acusações formais contra ele. Foi levado para a esquadra, para uma sala onde os agentes o iam interrogar, onde foi esmurrado e pontapeado na cabeça várias vezes. Não fez quaisquer declarações, não lhe foi dito o porquê da sua detenção e a única justificação para a sua detenção era fazê-lo confessar a participação no furto.

Não foi informado do seu direito de contactar um familiar ou do seu direito a ter um advogado. A certa altura um agente dá-lhe um soco na cabeça de forma tão violenta que o seu uniforme ficou todo salpicado de sangue.

E o agente gritou-lhe «eu vou-te matar seu porco _»

Continuaram a bater-lhe, levaram-no para uma casa de banho e enfiaram--lhe a cabeça na sanita.

Foi levado para outro quarto, onde o despiram e onde começaram a atingir os seu órgãos genitais com fósforos acesos, o que lhe causou dores inimagináveis.

O conteúdo de um aerossol foi despejado na sua cara.

Foi levado para outro quarto. Os agentes penduraram-no de cabeça para baixo numa escada e ameaçaram deixá-lo cair caso não falasse.

Foi então levado para uma cela na cave, onde lhe foi dado um quarto de garrafa de licor. Os agentes sugeriram que ele bebesse até recuperar as forças, o que recusou, por saber que se cheirasse a álcool esse facto poderia ser usado contra ele.

Depois e apesar de já estar vestido com algumas roupas e coberto de feridas e hematomas, foi conduzido a um local isolado, onde foi atado a um poste de metal numa estrada secundária pouco utilizada. Estavam aproximadamente 25 graus negativos, na escala de Celcius. Os agentes voltaram após hora, hora e meia.

Foi de novo levado para a esquadra, onde lhe foi dito para falar senão partiam-lhe todos os dedos e, de facto, um dos agentes acabou por atingir-lhe a mão direita.

Finalmente, e em virtude de nada confessar, levaram-no de volta para a sua cela. Um pouco depois, foi levado para o piso de baixo onde um outro agente que tinha chegado para o seu turno foi mais conciliador. Gauthier quis telefonar para o seu cunhado, com o que os agentes concordaram, mas avisaram-no que após a sua libertação teria que ficar em casa e se algum agente o visse num outro qualquer local seria morto.

Mantiveram-no na cela até às sete da tarde, quando um agente o conduziu a uma estrada secundária, num carro patrulha, e lhe disse «se te volto a ver, mato-te _». Gauthier caminhou até casa do seu cunhado, descalço ou apenas de meias, mas sem sapatos que eram muito dolorosos de calçar.

Bateu à porta com os joelhos pois foi incapaz de usar as mãos devido aos ferimentos.

Gauthier recusou ser levado ao hospital porque tinha medo que os agentes o matassem.

Finalmente concordou em ir ao hospital, onde ficou alguns dias. Ainda com receio de iniciar um processo contra aqueles agentes, por temer pela sua vida, não disse a verdadeira causa dos seus ferimentos, mas que tinha sofrido queimaduras provocadas pelo frio, enquanto aguardava por uma boleia.

Partiu para Vancouver, onde lhe foi impossível arranjar emprego durante 6 meses e aí viveu à custa do subsídio de desemprego.

O Tribunal decidiu, por maioria, que a vítima estava num estado de extremo pânico nos 6 anos seguintes, e que foi o medo que o impediu de fazer a queixa e iniciar a investigação em tempo útil. Assim, considerou que o atraso de 6 anos não impediria a acção de prosseguir, e indemnizou a vítima em 300 milhões de dólares.

Embora possa parecer que queixas como esta não deveriam estar sujeitas a limites temporais, pois há factos que demonstram que certas técnicas usadas pela polícia criam um estado psicológico de medo que impede as vítimas de interpor a acção em tempo útil, este caso terá, sem dúvida, um impacto significativo na forma como a polícia conduz os interrogatórios.

A maioria dos casos falados trata de excessos policiais mas, num caso recente o problema foi a inércia da polícia do Ontário que esteve na origem da queixa.

Foi o caso da Sr.^a Jane Doe vs. Polícia Metropolitana de Toronto. Esta Sra. foi violada e agredida sexualmente, com uma faca apontada, na sua própria cama, na madrugada do dia 14 de Agosto de 1986, por um estranho. A Sr.^a Doe vivia num 2.^o andar na cidade de Toronto. O seu apartamento tinha uma varanda que foi usada pelo violador para ter acesso à casa. Nessa altura a Sr.^a Doe foi a 5.^a vítima do homem que cometeu várias violações, todas no mesmo bairro, e que ficou conhecido como o «violador das varandas». A Sr.^a Doe interpôs uma acção civil contra a polícia de Toronto, por não ter avisado as mulheres que eram potenciais alvos deste violador em série, de que corriam perigo.

Durante as suas investigações, a polícia reuniu inúmera informação acerca deste criminoso, nomeadamente a sua descrição física, a área onde cometia os seus crimes, o tipo de vítimas e os meios pelos quais tinha acesso aos andares superiores.

O Supremo Tribunal apoiou o pedido da vítima e considerou que a polícia tinha falhado no seu dever de proteger estas mulheres do violador que já conhecia, por andar no seu encalço, e não as

avisou para que elas tivessem oportunidade de tomarem as devidas precauções. O juiz fez ainda notar que um aviso poderia perfeitamente ter sido feito sem colocar em risco a investigação do caso.

O juiz disse:

Aqui a polícia estava ao corrente de uma ameaça ou risco de um grupo específico de mulheres e nada fez para as avisar mulheres do perigo em que estavam, nem tomaram medidas para as protegerem.

Na minha opinião, a forma como esta investigação foi conduzida e o facto de não as terem avisado deveu-se, em parte, ao mito relacionado com as violações assim como ao estereótipo sexista que rodeia a violação, acerca das mulheres e das mulheres violadas. Estou satisfeito com as provas e consegui estabelecer-se que os agentes tinham um dever legal de avisá-la do perigo que enfrentava.

E que optaram por não a avisar devido à discriminação estereotipada de que uma mulher com ela ficaria histórica e entraria em pânico e que iria afugentar o atacante, entre outras razões _»

Como resultado, em 3 de Julho de 1998 o juiz determina uma indemnização à vítima de 220 mil dólares.

A decisão não teve recurso.

Esta decisão parece apoiar o ponto de vista de que não são apenas as acções policiais excessivas que devem ser penalizadas, mas que as omissas que resultem em prejuízo dos cidadãos, também devem ser penalizadas.

Isto parece ter imposto novos critérios nas investigações policiais, que focam não apenas o controlo da criminalidade e a detenção dos criminosos, mas também a garantia de protecção dos direitos e liberdades dos cidadãos, e de que o público é informado, nos casos apropriados dos factos que estão a ser investigados para que seja possível o cidadão proteger-se sempre que se mostre necessário.

Outro assunto, que talvez leve a novos critérios de actuação policial, são as perseguições de suspeitos.

Esta situação prende-se com a morte de dois transeuntes durante uma perseguição a alta velocidade em 1998.

Nos dois casos a polícia estava a perseguir um carro roubado pelas ruas da cidade quando os suspeitos em fuga atropelaram 2 pessoas inocentes e estas faleceram.

O presidente da câmara, a opinião pública e até a polícia pediu o estabelecimento de critérios para se saber quando é que a polícia deve abandonar estes casos, mesmo que isso signifique perder os criminosos.

Estes assuntos foram presentes a tribunal, e a questão das limitações das perseguições policiais continua a receber atenção por parte do público e dos meios de comunicação.

De forma semelhante no que diz respeito à segurança internacional, a Polícia Montada Real do Canadá está presentemente a dirigir um inquérito acerca de uma manifestação durante o congresso da APEG, que teve lugar em Novembro de 1997, em Vancouver, e que foi presidido pelo Primeiro-Ministro do Canadá.

A polícia usou da força e de gás lacrimogéneo contra os manifestantes, o que resultou numa série de queixas, e o inquérito pretende examinar estas acções, no contexto da segurança e protecção de altas figuras do Estado e que estão de visita, bem como o direito à liberdade de expressão.

Na minha opinião, as instituições civis, que foram criadas para trabalharem em com acções policiais e procedimentos, juntamente com as novas tendências judiciais, devem assegurar a responsabilidade policial e redefinir conceitos legais para acautelar a protecção dos direitos humanos fundamentais, e isto motivou- -nos para resolver o antigo dilema do «estreitamento do círculo».

O equilíbrio perfeito entre o controlo do crime e os direitos democráticos ainda não foi encontrado de forma plena, mas a possibilidade de uma solução parece estar cada vez mais próxima da realidade.

Ao ser-me solicitado que no âmbito do painel «**As Polícias; Segurança; Investigação Criminal — Limites**», fizesse uma curta intervenção, fui logo assaltado por dois sentimentos antagónicos:

O da grande honra e satisfação em poder compartilhar algumas reflexões e experiências com tão ilustre audiência e, o receio de não corresponder a alguma expectativa, devido sobretudo à profundidade e interesse das intervenções já proferidas.

Contudo, tentarei apresentar esta intervenção, sem quaisquer pretensiosismos de rigor técnico-jurídico, preferindo, antes, uma visão o menos teórica possível, de questões que são complexas e muitas vezes de difícil compreensão, para quem no terreno tem que responder às solicitações das vítimas e da população em geral, que aspira a Mais e Melhor Segurança, mas que tem também consciência, que num Estado de Direito, há que respeitar escrupulosamente os Limites que a Constituição e a lei lhe impõem.

«O bem público quer que a polícia seja forte e eficaz na manutenção da ordem social e na prevenção do crime, e ao mesmo tempo, exige que o poder da polícia seja controlado e limitado de forma a não impedir arbitrariamente a liberdade individual.

A solução é o compromisso.

A polícia deve ser forte, mas não tirana; deve ser eficaz, mas não demasiado zelosa; deve ser uma força imparcial na sociedade e estar sujeita a um certo controlo.»

Isto pode ler-se num relatório elaborado por uma comissão de inquérito efectuado à polícia inglesa.

Bastaria a leitura deste texto, para se adivinhar a dificuldade com que as forças de segurança se deparam, na sua acção quotidiana de terem de simultaneamente respeitar dois valores fundamentais da sociedade que à primeira vista parecem antagónicos: **A Segurança e a Liberdade**.

É precisamente este o cerne da questão.

Até que ponto é possível às polícias corresponderem a este desiderato numa sociedade cada vez mais exigente e ciosa dos seus direitos e liberdades, mas também mais insegura e intranquila.

O sentimento de insegurança que periodicamente assola as populações e a opinião pública em geral, por vezes nem sempre explicável sob o ponto de vista objectivo, exige do Estado e das forças de segurança, respostas eficazes e imediatas, que como se sabe, não são fáceis, nem muitas vezes estão de acordo com o que as vítimas e as populações ameaçadas pelo fenómeno da delinquência e da droga, gostariam.

As polícias são por isso muitas vezes acusadas de inoperância e de insuficiência.

Mas por outro lado, também não deixa de ser uma realidade, que a sociedade de hoje se alicerça numa lógica de liberdade absoluta, que rejeita todas as formas de autoridade e que por regra, acusa a polícia de ser excessiva e de cometer abusos.

É pois a partir deste contexto que tentarei fazer a abordagem ao tema que me foi proposto e que por razões de sintetização, resumirei aos aspectos relacionados com os limites impostos à acção policial, relacionando-os especialmente, com as denominadas medidas de polícia.

Começarei então por uma definição de todos sobejamente conhecida, a de Polícia, que segundo o Prof. Marcello Caetano é:

O modo de actuação da autoridade que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar os interesses gerais, tendo por objectivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir.

Daqui decorre que a intervenção no exercício das actividades individuais, é uma das tarefas da Polícia, o que só por si constitui um aspecto a merecer grande atenção da opinião pública e dos média, e um especial cuidado de todos os responsáveis.

No estado de direito, as precauções que visam limitar os riscos de arbítrio político-funcional da Polícia na sua missão de assegurar a manutenção da segurança e da ordem, remetem antes de mais, para um aspecto muito específico da actividade policial, a sua subordinação à lei e ao princípio da

tipicidade das medidas de polícia, alicerçadas na forma como o direito e as normas em geral, interferem no seu enquadramento e orientação, e sobretudo no comportamento das forças policiais.

Uma das características da polícia, é com efeito, o constituir uma força ao serviço da ordem, que no cumprimento da missão deve respeitar escrupulosamente as normas e procedimentos legais, afirmação que assume maior relevância ainda, no que se refere ao uso da força.

Tendo como tarefas constitucionalmente consagradas, a defesa da legalidade democrática, a garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, as forças de segurança, de acordo com a hierarquia de valores dos estados modernos, devem nas suas intervenções, garantir o exercício das liberdades e cumprir estritamente as regras do jogo, sem cometer arbitrariedades ou abusos, o que as obriga, aos princípios da proporcionalidade e da proibição do excesso.

Têm pois as forças de segurança, a difícil e complexa missão de prevenir e investigar os crimes, recolher informações e manter a ordem e tranquilidade públicas, tudo actividades que sob vários prismas ou circunstâncias, interferem e podem colidir com os direitos e liberdades das pessoas.

É ao cumprimento destas actividades que se colocam os limites e os obstáculos, que a lei e a opinião pública vêem impondo, num crescendo sempre cada vez maior, característico das sociedades modernas e dos regimes democráticos.

Se conforme já tentei demonstrar, é inquestionável que as Polícias tem que actuar de acordo com regras e limites, também não me parece descabido questionar, se não estaremos a caminhar para um exagero de limites e constrangimentos, que de uma forma ou de outra, poderão constituir-se em factores inibidores da eficácia policial, com os perigos daí inerentes para a própria segurança e liberdade que se pretendem preservar.

São pois de vária ordem, os limites à acção policial que as sociedades dos nossos dias impõem e que para efeitos de abordagem nesta apresentação, agruparei em dois planos, um interno e outro externo.

No plano interno, constituem verdadeiros limites aos comportamentos e abusos ou prepotências policiais, os estatutos e códigos de conduta ou deontológicos, que todas as forças policiais do mundo possuem e que no caso dos corpos de polícia de natureza militar, como é a Guarda Nacional Republicana, são ainda mais restritivos, mercê precisamente da sua condição militar.

No plano externo, de maneira mais informal, mas não menos actuante, constituem também limites aos comportamentos e abusos policiais, a mediatização dos acontecimentos e das ocorrências em que intervém a Polícia.

Contudo, infelizmente os órgãos de comunicação social, nem sempre da forma mais correcta e desejável, tecem muitas vezes comentários e difundem notícias pouco cuidadas e sensacionalistas, que em vez de formarem e informarem, criam no público a ideia de que são os agentes policiais, os perturbadores da ordem e a principal ameaça à vida em sociedade.

Ainda no plano externo, são sem dúvida a Constituição e a lei, o fundamento, o limite e o critério de toda a actuação policial, designadamente daquela que de qualquer forma possa colidir com os direitos, liberdades e garantias.

Assim e concretizando um pouco mais, debruçemo-nos sobre alguns aspectos da actividade policial onde o compromisso entre a eficácia do sistema policial e o respeito pelos limites se encontram mais próximos.

A entrada em locais privados para efeitos de busca e apreensão dos meios de prova, constitui um elemento indispensável à investigação criminal. A procura das provas dos crimes e a recuperação dos objectos furtados ou obtidos de forma ilícita, o exame de documentos, a análise da correspondência e as escutas telefónicas, são alguns dos aspectos mais relevantes da função policial.

Também a necessidade de controlar pessoas ou veículos e proceder à sua identificação e revista, para fins de segurança e prevenção da criminalidade, constituem aspectos fundamentais da actividade policial.

Quando a lei o permite, estas actividades são geralmente acompanhadas por um conjunto de restrições e limites, cujo fim último visa evitar o arbítrio e a colisão com os direitos fundamentais dos

cidadãos. Representam uma área suficientemente importante para poder comprometer as relações entre a Polícia e o público.

E é neste âmbito que se inserem as «medidas de polícia», típicos actos de direito administrativo, destinados a prevenir ou eliminar perigos sociais, sem os quais as forças de segurança perdem toda a sua capacidade de intervenção, designadamente nas situações de constrangimento sobre as pessoas, face visível do seu poder de coerção.

Nos termos do art. 16.º da Lei de Segurança Interna, são «**medidas de polícia**» as seguintes:

- Vigilância policial de pessoas, edifícios e estabelecimentos por período de tempo determinado;
- Exigência de identificação de qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público ou sujeito a vigilância policial;
- Apreensão temporária de armas, munições e explosivos;
- Impedimento da entrada em Portugal de estrangeiros indesejáveis ou indocumentados;
- Accionamento da expulsão de estrangeiros do território nacional.

Consideram-se medidas especiais de polícia, a aplicar nos termos da lei:

- Encerramento temporário de paióis, depósitos ou fábricas de armamento ou explosivos e respectivos componentes;
- Revogação ou suspensão de autorizações aos titulares dos estabelecimentos referidos na alínea anterior;
- Encerramento temporário de estabelecimentos destinados à venda de armas ou explosivo;
- Cessação da actividade de empresas, grupos, organizações ou associações que se dediquem a acções de criminalidade altamente organizada, designadamente de sabotagem, espionagem ou terrorismo ou à preparação, treino ou recrutamento de pessoas para aqueles fins.

Também as denominadas «**medidas cautelares e de polícia**», inscritas no Código do Processo Penal, constituem outro conjunto de actos de natureza essencialmente cautelar, em ordem à actuação judiciária na perseguição dos criminosos, indispensáveis à descoberta e preservação da prova, em suma, à investigação criminal.

Constituem «medidas cautelares de polícia»:

- A prática, por parte dos OPC, dos actos cautelares e urgentes para assegurar os meios de prova, mesmo antes de receberem ordem da autoridade judiciária para procederem às investigações; (exames, recolha de informações, apreensões);
- A identificação dos suspeitos;
- A revista dos suspeitos em caso de fuga iminente e buscas no local onde se encontram tais suspeitos, salvo tratando-se de buscas domiciliárias.

Para além destas medidas, existe um conjunto alargado de actos instrumentais, indispensáveis à execução material das medidas de polícia e da actividade policial, que pela diversidade e imprevisibilidade das situações que ocorrem na esfera da intervenção policial, não estão nem podiam estar tipificados, mas que em última análise se fundamentam no poder de coerção de que a Polícia dispõe, em nome da autoridade do Estado, para exercer cabalmente a sua missão e cujo paradigma é a possibilidade do recurso ao uso da força, na obediência porém aos princípios da proporcionalidade e da utilização progressiva dos meios.

São exemplos destes actos:

- Recurso ao uso de algemas nas detenções e escoltas a detidos perigosos;
- As ordens de paragem dadas aquando da fiscalização de trânsito;
- A interdição de uma rua ou área, por razões de segurança ou em
- Sede de preservação de vestígios de um crime;
- O controlo de pessoas e veículos, através da realização operações stop, rusgas, etc.

Sendo todas estas medidas e actos, essenciais à eficácia policial, necessário seria que mercê de exigências adicionais ou limitações excessivas, não ficassem esvaziadas de conteúdo.

Para ilustrar estas preocupações, recorramos a dois exemplos do nosso ordenamento jurídico, onde a difícil relação eficácia policial–limites, é bem patente.

O primeiro, diz respeito aos **controles de identidade**.

Lembremos a célebre Lei n.º 5/95, de 21 Fev. (lei da obrigatoriedade do porte do documento de identificação) que tanta celeuma provocou aquando da sua discussão na AR e cuja *ratio* parecia ser a de tornar obrigatório o porte do bilhete de identidade, como meio de facilitar a identificação das pessoas pela polícia.

No entanto e apesar do que parecia, assim não foi. Bastaria uma leitura mais atenta do diploma para concluir que esta lei, por não cominar qualquer sanção ao seu não acatamento, o que aliado ao facto de nela se restringirem drasticamente as situações em que a identificação podia ser exigida, a tornaram numa medida esvaziada de verdadeiro conteúdo real, como medida de polícia.

É certo que a recente alteração ao Código de Processo Penal, veio ultrapassar algumas das reticências antes apontadas, mas que nem por isso foi tão longe quanto a eficácia policial precisaria.

A propósito, cabe aqui referir que o ordenamento jurídico francês, ao distinguir entre «**controles de identidade de polícia judiciária**» e «**de polícia administrativa**», parece ter encontrado uma solução mais feliz, tornando esta medida mais eficaz.

O controlo de identidade administrativa opera sobre *qualquer pessoa que se encontre no território nacional* e tem por finalidade *a prevenção de atentados à ordem pública e à segurança, designadamente à segurança de pessoas e bens*.

O recurso a tal medida administrativa, é sempre possível, desde que o agente policial caracterize uma situação como de potencial risco para a segurança e a ordem pública, nomeadamente quando estejam ameaçadas pessoas ou bens.

É usual proceder-se ao controlo de identidade (*administrativo*), em zonas particularmente inseguras, determinados bairros, corredores do metropolitano, gares de comboios, etc., o que como se vê, tem um fundamento diferente e mais abrangente que o preconizado na nossa lei.

Também a Grécia, a Espanha, a Holanda e a Alemanha, parece permitirem controlos de identidade, com pressupostos menos restritivos que os nossos.

Um segundo exemplo, é o que respeita às **Revistas Pessoais**.

Em diversas acções policiais, por razões de segurança e de eventual recolha de prova, torna-se necessário revistar pessoas.

Sob o ponto de vista técnico-policial, podemos considerar que existem essencialmente dois tipos de revista: a que se destina a garantir a segurança e a integridade física dos agentes policiais e de terceiros, designada por Revista Pessoal de Segurança ou mais simplesmente Revista de Segurança e a que se destina à obtenção de meios de prova no âmbito da investigação criminal, designada normalmente apenas por Revista Pessoal.

Assim, aqui, importa apenas referir as denominadas Revistas de Segurança que como se sabe, constituem típicas medidas instrumentais de polícia, essenciais à prevenção e segurança.

No decurso das acções de prevenção criminal e de polícia administrativa executadas pelas polícias, inúmeras vezes os seus elementos se deparam com pessoas suspeitas de transportar armas ou ocultarem outros objectos com os quais possam praticar actos de violência e, conseqüentemente, constituir uma ameaça.

Podem servir de exemplo a esta caracterização pessoas:

- Encontradas durante a fiscalização de recintos e locais ou estabelecimentos sujeitos a vigilância especial de polícia (discotecas, bares, etc.);
- Transportadas em viaturas da polícia, para serem submetidas ao teste do álcool;
- Conduzidas ao Posto Policial, nos termos da lei da identificação, etc.

Como sabemos, nos termos dos arts. 174.º e 251.º do Código do Processo Penal, antes da última revisão, os órgãos de polícia criminal, podiam proceder, sem prévia autorização da autoridade judiciária, à revista pessoal nos seguintes casos:

De terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada, quando haja fundados indícios da prática iminente de crime que ponha em grave risco a vida ou a integridade de qualquer pessoa;

Em que os visados consentam, desde que o consentimento prestado fique, por qualquer forma, documentado; ou

Aquando de detenção em flagrante por crime a que corresponda pena de prisão.

Também podiam, sem prévia autorização judiciária proceder à revista:

de suspeitos em caso de fuga iminente e a buscas no lugar em que se encontrarem, salvo tratando-se de busca domiciliária, sempre que tiverem fundada razão para crer que neles se ocultam objectos relacionados com o crime, susceptíveis de servirem a prova e que de outra forma poderiam perder-se.

O que como se vê, constituem casos e pressupostos que não encontramos nas situações acima descritas e em muitas outras aqui não referidas, mas que nem por isso deixam de constituir uma ameaça à segurança, que só poderia ser minimizada com a realização das denominadas revistas de segurança.

É no entanto curioso referir, que não obstante a renitência do legislador em consagrar este tipo de revistas para situações como as descritas, que visam a segurança em geral e a dos polícias em especial, o tenha feito na última revisão do código, para «*as pessoas que tenham de participar ou pretendam assistir a qualquer acto processual, sempre que houver razões para crer que ocultam armas ou outros objectos com os quais possam praticar actos de violência.*» (art. 251/1 – b, do Código do Processo Penal, última versão).

Para concluir, gostaria de me referir a duas constatações que merecem alguma atenção quando se abordam estas questões dos limites e da eficácia policial.

A primeira respeita ao facto de que por toda a Europa nos últimos trinta anos se vem assistindo a um crescente aumento dos efectivos policiais, (a relação percentual Polícia/Cidadão tem vindo a aumentar), sem que a este crescimento tenha correspondido, em regra, uma diminuição da criminalidade ou do sentimento de insegurança, verificando-se, nalguns casos, até um aumento.

A segunda, e que é mais actual, diz respeito ao crescimento do número de agressões de que os agentes policiais (da GNR e da PSP) ultimamente têm sido alvo.

Esta realidade, para além de outras ilações, permite-nos questionar até que ponto a imposição exagerada de limites às polícias, poderá influenciar, de forma determinante, a eficácia policial.

DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL: UMA PERSPECTIVA DO CONTROLO DA ACTUAÇÃO POLICIAL

Falar de polícia numa perspectiva de controlo e de eficácia da sua actuação, permite a legítima suspeita de que anda por perto e de mãos dadas a questão ética e a da integridade policial.

Mas tratar disso mesmo faz recordar que há um antigo aforismo que nos diz que «os filósofos não fazem pão», no sentido de que eles gastam muito do seu tempo a olhar para o trabalho dos outros em vez de olharem para o seu. Quer isto dizer que, tratando-se de investigação criminal, o problema da análise dos seus limites não é segura e exclusivamente uma questão policial na medida em que antes, durante e depois das respectivas actividades outros actores se perfilam. Por isso é inevitável que a minha perspectiva seja intimamente tolhida de alguma conflitualidade e de um sentimento de alguma intrusão, vista a minha qualidade profissional originária de magistrado. Porém, se é verdade que é a ética e a integridade policial que acabam por estar em análise, então estamos no domínio de questões vitais relevantes para o sucesso e aceitação democrática das organizações policiais. Sendo assim, poderei daí colher alguma legitimidade para reflectir sobre o tema proposto.

Dito isto e antes de mais, importa afirmar que, nesta matéria, são essenciais os elementos do conceito de *integridade*. Como é importante saber se a *integridade* pode ser ensinada ou se ela é mensurável num contexto profissional de polícia.

Como diz Platão, na sua *República*, a questão suscitada é a de saber qual o sentido de agir de um modo moralmente responsável e por isso põe na boca de Glauco a ideia de que fazemos o bem porque nos arriscamos a ser punidos se praticarmos o mal. Isto é: se aceitamos certas limitações à liberdade de agir é porque temos receio de ser apanhados em infracção, ou seja, a justiça não é intrinsecamente boa ou um valor em si mesma mas é adoptada apenas para evitar danos. Neste contexto, a alusão à história do «Anel de Gíges» é significativa: o anel, tornando o seu portador invisível, permitiu ao pastor Gíges matar o rei da Lídia e raptar a rainha. Na essência, o anel facultava ao portador praticar o mal em perfeita impunidade. Apesar de Glauco insistir na ideia de que a justiça é apenas um conjunto de instrumentos de controlo e de prevenção, Sócrates contrapõe que os cidadãos de uma sociedade justa actuarão correctamente porque conhecem e valorizam o bem moral e não apenas por terem medo de ser apanhados se praticarem o mal.

A questão assim posta é a de saber se a polícia actua, por vezes, por se sentir portadora do anel de Gíges e se os departamentos de polícia assumem frequentemente o entendimento de Glauco quanto à justiça.

O que acaba de ser dito poderia conduzir-nos a uma contradição insanável que pode ser vista assim: se não houver supervisão e controlo com frequência e intensidade suficientes, os maus polícias não terão medo de ser apanhados. E, como já alguém afirmou, se os maus polícias sempre acabarem por formar os novos, a receita para a catástrofe ficaria, deste modo, completa. Estamos, afinal, em pleno campo dos limites da confiança do público na polícia.

Não sendo embora fácil, há uma questão fundamental a considerar e que é a de saber se o público julga que existe na polícia um problema de integridade, mesmo que os próprios polícias achem que não há.

A questão nuclear que fica equacionada é ainda a de saber qual a natureza e a essência da motivação dos polícias para agirem profissionalmente de forma íntegra e eticamente correcta.

Se estas considerações são justas, como analisar então o problema de um ponto de vista da investigação criminal?

O sistema de investigação criminal

Qual o quadro de actuação da polícia quanto à investigação criminal? Não parece que possa reflectir-se sobre o problema sem levar em linha de conta o quadro legal em que emerge a investigação criminal desenvolvida pela polícia. Sobre esta matéria não há como passar ao lado da questão essencial da inteligibilidade das leis e do «sistema» que elas constroem. Já de há muito tempo, suscitam-se neste domínio preocupações crescentes quer do ponto de vista dos cidadãos æ aspecto particularmente importante quando a aceitação que fazem da Polícia é a condição fundamental da sua colaboração æ quer na perspectiva da organização democrática do Estado e no âmbito do indispensável «controlo externo» das instâncias formais de controlo, nomeadamente das *polícias*.

Como já tem sido referido em outras latitudes, não é aceitável que as finalidades/objectivos, a estrutura, a organização e funcionamento do *policciamento* * sejam exclusivamente definidos pelos funcionários da Administração, pela própria polícia ou mesmo por magistrados, investigadores, analistas ou comentadores e organizações profissionais. Tratando-se de um problema controverso e controvertido pelos elementos políticos que encerra, terá sempre de ser decidido, em última instância, por via do processo democrático. Não há, por isso, como ultrapassar o processo de recolher informação para o debate público, em vez de, por qualquer outra via, preteri-lo.

O que, em termos de polícia criminal ou de investigação criminal, deva ser o «policciamento» e sob que modelo organizativo e (ou) articulado legal é verdadeiramente o problema nuclear que revela a sua amplitude e a exigência de escrutínio democrático. Apesar disso, parece pacífico o entendimento segundo o qual a preservação e manutenção da ordem e tranquilidade pública constitui finalidade subordinante da prevenção criminal enquanto objectivo da polícia, já que a vertente repressiva e de investigação criminal é apenas um particular aspecto daquela.

Porém, sendo estas importantes e necessárias definições, não pode deixar de levar-se em consideração a importância dos *modos de distribuição dos efectivos* policiais (em uniforme ou trajando civilmente) no «sistema de polícia criminal» criado e a constatação dos resultados de diversos estudos estrangeiros segundo a qual «os modos de distribuição dos efectivos» tem um limitado impacto sobre a actuação policial e sobre a evolução das taxas da criminalidade. Isso parece ter mais a ver com a natureza da criminalidade actual do que com a insuficiência ou inadequação da actuação da polícia. De facto, grande parte da criminalidade contemporânea revela-se em crimes contra o património de carácter «oportunístico» e orientados para os bens de consumo duradouros (v. g., veículos automóveis). Nestes casos, não há geralmente perspectivas de investigações bem sucedidas porque são crimes que não implicam qualquer contacto do criminoso com a vítima e não requerem especiais destrezas ou tempo e são consumados rápida, anónima e furtivamente. Por isso as tradicionais tácticas de actuação policial como, por exemplo, o «patrulhamento de saturação», não oferecem grandes perspectivas de prevenção. Daí que a actuação da polícia deva necessariamente assentar em tácticas inovatórias de acção.

Por outro lado, a prevenção terá de ser encarada a partir do clássico binómio «prevenção situacional — prevenção social», não apenas através da sua combinação mas no sentido de implicar uma acção concertada dos chamados actores da prevenção.

Abordar uma perspectiva estruturante nacional da prevenção criminal e optar por seguir uma lógica essencialmente policial significa, em geral, incentivar a chamada prevenção «técnica» ou «policial», isto é, levar o público a tomar um certo número de precauções contra a delinquência quotidiana. Dito de outro modo: trata-se de dificultar o acesso a potenciais alvos por parte dos delinquentes mas com o risco de gerar eventuais deslocações das actividades criminosas em direcção a outros (novos) grupos sociais, a outros bairros ou autarquias menos protegidas.

De que se trata, afinal?

Parece que estamos seguramente em face da urgência de dar resposta à necessidade de reagir em tempo útil aos problemas do quotidiano das pessoas, problemas que se agudizam nas áreas urbanas e suburbanas. Compreende-se, assim, que se tenha em vista manter ou restaurar o fluir normal dos centros urbanos através da continuação ou do reforço das acções de prevenção contra a chamada «pequena criminalidade». Daí que se entenda, também, a emergente correlação entre a resposta policial, a cooperação interna e a efectiva coordenação entre os diferentes serviços de polícia.

É inquestionável e reconhecido que a função policial, ainda que apenas na esfera da *polícia criminal*, é necessariamente plurifacetada e que se revela em categorias tais como a «polícia testemunha», a «polícia mediadora» ou «de conciliação», a «polícia primeiro/último socorro», a «polícia de urgência» e a «polícia-um-seu-criado». Trata-se, por assim dizer, de áreas de intervenção social ou familiar, de actuação de urgência ou em catástrofes ou de resposta a solicitações sociais ou

familiares ou de assistência jurídica mas que, de um ou outro modo, podem acabar por ligar-se á investigação criminal.

O problema nuclear é o de saber que tipo de tratamento é dado aos pedidos de ajuda, queixas, participações, informações, etc., isto é, se eles desencadeiam uma actuação imediata e, existindo esta, interessa saber de que natureza é ela e se tem seguimento e acompanhamento, ou seja: interessa saber que tipo ou tipos de repercussão têm aquelas diversas solicitações nos serviços e na estrutura operacional da polícia e na actuação dos polícias.

Na verdade, é particularmente relevante conhecer que tipo de «resposta imediata» é assumida pela polícia. Não basta constatar, por exemplo, que ocorrem deslocações «ao local» e em tempo oportuno, independentemente da natureza dos factos que suscitaram a *acção* ou a *actuação*: é que a mera deslocação tem um efeito útil em si mesmo e que deverá ser o de restabelecer a ordem, prevenir incidentes e a eventual subsequente emergência de factos penalmente relevantes. A questão reside em saber se se vai além disso; se o mesmo tipo de solicitações não irá ocorrer repetitivamente; se não se ficou aquém do exigível de um ponto de vista das *tarefas policiais globalmente solicitáveis* ou se se aplicou simplesmente a «terapia» do *placebo* policial.

Questionar estes diferentes aspectos conduz, por um lado, à necessidade de definir e estabelecer articulações operativas com outros serviços da Administração Pública e eventualmente com Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) — o que, infelizmente, não é um problema de menor relevância. Por outro lado, leva também à necessidade de analisar as *sobreposições* entre os diferentes *ramos* e serviços da polícia — o que nos fará porventura reverter à necessidade de acautelar a coordenação, a cooperação, a colaboração e a consistência da acção.

Em causa está sempre um problema de eficiência e de eficácia. Para só centrar algumas considerações no estrito plano da polícia, importaria desde logo poder analisar o *grau* e a *qualidade* da articulação «no seu interior» e as implicações que isso tem na actuação dos seus *agentes*.

De um ponto de vista do controlo da actuação policial, a deficiente ou má articulação do «sistema de polícia criminal», digamos, no *seu interior* (ao menos na perspectiva do cidadão cujas solicitações se frustram) impõe-se, antes de tudo, que se reponha a questão institucional do papel das polícias nas áreas de identificada e necessária complementaridade recíproca **sem esquecer que a prevenção é indissociável da actuação repressiva**. Esta é uma questão essencial, pois não há que desviar os efectivos orgânicos das suas competências e tarefas próprias, sob pena da *intervenção policial* poder ser inadequada e (ou) ineficaz em frequentes casos e pelas sugeridas insuficiências. A questão é sempre a de saber se o mesmo tipo de solicitações não irá ocorrer repetitivamente, se não se ficou aquém do exigível de um ponto de vista das *tarefas policiais globalmente solicitáveis* ou se se aplicou simplesmente a «terapia» do *placebo* policial, como já ficou dito.

Um pressuposto geralmente reconhecido no âmbito da questão em análise é obviamente o contacto com a comunidade ou com o público — o que assume contornos diversos no meio rural. Como se sabe, a complexa estrutura social das cidades actuais tem originado respostas-tipo que nem sempre facilitam a proximidade ou o referido contacto com os cidadãos. São conhecidas as soluções de concentração de efectivos no sentido de permitirem a organização de dispositivos baseados nos métodos americanos que acentuam a «intervenção rápida» que todavia não favorecem aquela proximidade. Qualquer que seja a resposta a esta solicitação, a organização terá de assentar na afectação dos mesmos efectivos ao mesmo «sector» urbano e durante períodos definidos por forma a garantir ali a sua presença diária e a permitir o estabelecimento de frequentes contactos com os residentes (em sentido amplo).

O adequado e eficiente tratamento das solicitações do público (sobretudo as de natureza criminal) dependerá, em larga medida, da «função-coordenação» nos dois níveis a considerar: a coordenação interna e a coordenação externa — esta no duplo sentido de coordenação com qualquer «outro ramo» da polícia e com outros serviços, entidades ou organizações em função da natureza da ocorrência. Neste plano, a base de trabalho é necessariamente constituída pela análise diária das informações e relatórios das «intervensões» exteriores, não se pondo em causa os diferentes níveis e

estruturas de coordenação, de complexidade necessariamente variável mas sempre no sentido de permitir a avaliação das possibilidades, natureza, extensão e implicações (também visando os diferentes «ramos») da resposta, que deveria tornar-se oportuna, em tempo útil e flexível.

Não se ignora a multidão de complexas questões que uma arquitectura deste tipo pode suscitar. Mas não se vê qual seja o outro modo de gerar sinergias que tendam para a eficiência e, desejavelmente, para a eficácia. A formação e o treino desempenhariam aqui um papel essencial, designadamente na promoção de padrões de desempenho e de «práticas de trabalho comuns».

Não pode escamotear-se que todo este quadro apenas esboçado é um caminho para reduzir o «sentimento de insegurança urbana», isto é, para reduzir ou estabilizar a criminalidade e atenuar o isolamento que sentem os habitantes das cidades.

Para o que agora interessa considerar, é fundamental circunscrever o que é um «policia de patrulha», isto é, como é definida cada área concreta em que actua durante o seu período de turno, quais as suas responsabilidades (particularmente no domínio das tarefas de policia criminal) e que áreas é que são objecto de patrulhamento motorizado ou apeado. Definir o que deve fazer cada *agente* e se o sabe fazer é importante para ver estabelecido o que se segue a jusante. Os policias têm de estar dotados dos conhecimentos, competências e destrezas necessárias que lhes permitam exercer uma capacidade de observação apoiada na capacidade de avaliação do significado do que observam. Os conhecimentos fundamentais do policia têm de radicar permanente e conscientemente num claro quadro das suas funções e das suas tarefas nucleares, seja a protecção da vida e da fazenda, a prevenção criminal, a manutenção da ordem pública, seja a «perseguição criminal» ou outra qualquer tarefa. É que os melhores métodos para a prevenção do crime relacionam-se com o conhecimento que se tem dos delinquentes, da área de patrulhamento e dos que se relacionam com estes e ainda dos locais mais vulneráveis à actividade criminosa. A eficácia do patrulhamento depende em muito do conhecimento das circunstâncias que favorecem a actividade criminosa em locais determinados e em diferentes períodos ao longo do ano.

Estes e outros aspectos do conhecimento que se espera que os policias tenham do respectivo sector de patrulhamento têm necessariamente de estar apoiados em adequados e eficazes sistemas de registo de informação criminal. Esta eficácia depende não do registo mas daquilo que o *sistema* «produz» e disponibiliza.

O desenvolvimento de uma análise detalhada, quer do policiamento, quer no seu particular aspecto «patrulhamento», implicaria uma especial atenção aos métodos requeridos como sejam os respeitantes à recolha e registo das «observações» (que estrutura, para que detalhes ou «itens», como tratar as omissões e erros, a actuação, nesta matéria, em situação «fora-de-serviço»).

No entanto, no sentido de favorecer uma melhor compreensão daquilo que condiciona o *funcionamento* do «sistema de policia criminal» e na perspectiva de actuação que antes se enunciou, importa considerar, ainda que sumariamente, três aspectos particularmente relevantes: o chamado «sistema *modus operandi*» (MO), os aspectos atinentes à queixa-crime e aos relatórios.

O primeiro aspecto releva da constatação da existência de um «padrão geral de actuações» observado pelos delinquentes, o qual permite o estabelecimento de características identificáveis: o MO. Por isso se reconhece a sua importância se, cometido um crime, **o MO for correctamente relatado**, já que só assim será possível proceder à comparação sistemática com os MO registados no «sistema de informação criminal», com a vantagem de melhor permitir a identificação dos suspeitos e limitar a «extensão» das investigações.

A «recolha de informação» é, por conseguinte, um momento fulcral, na medida em que só um adequado e completo «registo» de todos os elementos do crime «noticiado» permite desenhar um correcto quadro de situação e o MO respectivo. Ora esta informação exigível só poderá ser conseguida através da «inspecção ao local do crime/ocorrência». Nesta matéria há que ter em vista que o registo dos elementos dos crimes participados obedece a um «índice» que, em geral, deverá garantir os chamados «10 itens do MO».

O segundo ponto diz respeito à queixa-crime (seja por que via for que chegue ao conhecimento do «sistema de polícia criminal») e que é, por assim dizer, o primeiro «registo» do crime. A uniformização dos suportes de registo (em papel ou informático, desejavelmente disponíveis *on-line* e em tempo real) contendo todos os «descritores» legais e policiais necessários é um requisito de eficiência e de eficácia, como já ficou referido.

Em terceiro lugar, a subsequente decorrência é a «inspecção judiciária ao local do crime» de que resultarão os relatos das «diligências preliminares» de inquirição no local, o(s) relatório(s) periciais (de polícia técnica ou de polícia científica) mas seguramente também um relatório circunstanciado do responsável no local que deverá conter, pelo menos, todos os elementos padronizados relativamente ao crime relatado: é que a consistência de qualquer investigação radica na extensão da informação recolhida e do número de pessoas entrevistadas para fornecerem informação.

Ficam deste modo sumariamente enunciados os parâmetros específicos do «sistema de polícia criminal» em que deveria poder analisar-se concretamente o problema da modernização, da mudança e dos métodos do conjunto do «sistema» de investigação criminal.

Se o objectivo é, em primeiro lugar, dar resposta eficiente e em tempo útil às notícias de crimes em cada período de 24 horas (ou outros que se mostrem mais adequados aos fins em vista) importa dispor dos elementos de análise aos diversos pontos alinhados anteriormente.

Em seguida, há que estabelecer os reais conhecimentos, capacidades e destrezas de todos os intervenientes em função dos objectivos sectoriais concorrentes para o fim em vista. Trata-se de um nível de discussão e análise complexa mas que poderá ser eventualmente frutuoso. Para só aflorar uma questão essencial e ao nível da **formação e qualificação profissional** de polícia criminal, diga-se claramente que o legislador, ao reconhecer as competências de polícia criminal, segundo meros critérios formais e com a generalidade com que o fez, não garantiu o processo, o modo e os conteúdos tendentes a acautelar a necessária qualificação profissional (ou muito simplesmente: o saber fazer) coerente para todo o «sistema de polícia criminal» ou de investigação criminal. E isto quando deveria prever níveis de qualificação condicionadores de diferentes níveis, tipos e natureza de intervenção por forma a garantir a verificação do controlo dos diferentes tipos de qualificações requeridas — o que é necessariamente factor de ineficiência e, seguramente, de ineficácia, desperdício de meios e deficiente articulação sistémica e de actuação policial problemática.

Ainda nesta ordem de ideias e para os efeitos supostos, para além de outros aspectos já equacionados, a coordenação e articulação do «sistema de polícia criminal» e a investigação criminal supõe definições organizacionais ao nível da coordenação geral, da chefia no terreno e da articulação da polícia técnica e da polícia científica que, ao nível da «inspecção judiciária», se não concebe que possam intervir autónoma e dispersamente, sem qualquer unidade organizativa-funcional e coerência técnica e metodológica.

Finalmente, seja na vertente repressiva, seja na repressiva-preventiva, como já se deixou dito, e particularmente no domínio da recolha de prova, não se poderão deixar de ponderar os necessários e adequados modos de intervenção do Ministério Público e a correspondente articulação no estrito plano das suas competências de autoridade judiciária.

Parece, assim, evidente que, se quiser analisar-se todo o conjunto de questões postas pela eficácia policial, pelos sistemas de controlo da eficácia policial ou pelas limitações da investigação criminal, não pode ser ignorada uma ponderada análise do «sistema de polícia criminal» ou de investigação criminal nas vertentes antes equacionadas e das competências e responsabilidades que lhe competem aos diferentes níveis de actuação. E muito especialmente com a flexibilidade e latitude com que os poderes de polícia são exercidos pelo mais variados motivos e pelas mais diversas razões.

A necessidade de caracterizar a actuação policial

As sociedades democráticas contemporâneas exigem da polícia o desempenho da sua missão em situação de equilíbrio instável entre a ordem e segurança e as garantias e liberdades fundamentais e,

além disso, num quadro em que emerge um *fenómeno de diversidade* social e cultural. Trata-se não só de reconhecer uma complexidade cultural e social crescente, como também de estabelecer o modo como deve a polícia lidar com esta nova realidade de forma controlada.

Outro e não menos importante ponto de partida para analisar parte do problema em discussão poderia ser o de identificar os mecanismos legais de controlo de cada uma das formas de actuação identificáveis. Sendo essencial, esta não é todavia uma reflexão fácil, tanto mais que envolve um conjunto de mecanismos que passam pelo processo de apresentação de queixas do público, pelos diversos procedimentos disciplinares e pela lei penal, ou, ainda, pelo sistema de inquéritos que decorre do quadro jurídico actual.

A importância de proceder a um estudo sistemático das condutas ou actuações adoptadas por parte da polícia pode justificar-se pelas seguintes razões:

- São as condutas ou actuações da polícia que moldam a percepção que os cidadãos têm do *sistema*;
- São as intervenções policiais que geram um forte impacto a nível individual quanto às subsequentes consequências relativamente a outros elementos do *sistema*;
- É a forma de *policimento* que permite identificar e estudar o aparelho legal destinado a controlar e a estruturar o processo de tomada de decisão ao nível da polícia.

A importância de desenvolver a discussão a este nível tem a ver com a constatação de que, na esfera do policiamento, os *agentes* de polícia assumem um amplo leque de decisões e de actuações, as quais são especialmente sensíveis no âmbito da investigação criminal. Não se trata apenas de considerar os aspectos da actuação relativos à identificação, às buscas pessoais de segurança ou ao uso da força relativamente a suspeitos, mas também os que dizem respeito ao tipo de seguimento dado às queixas ou participações dos cidadãos. Do mesmo passo importaria identificar e perceber as respectivas causas não apenas no plano individual dos *agentes*, mas também as de ordem sistémica, como sejam as que emergem do tipo e composição dos respectivos recursos humanos, do tipo de policiamento conforme a sua natureza *reactiva* ou baseada na participação dos cidadãos e na proximidade das comunidades locais, ou ainda em deficiências no domínio da formação e treino do pessoal de polícia. É aqui que a análise e o estudo **dos padrões de actuação policial** — se estivessem definidos — permitiria identificar alguns ou vários daqueles aspectos enunciados.

Ora, face à emergência deste *fenómeno de diversidade* social, o que se pode perguntar é como deverá o policiamento responder.

Em países em que a polícia dispõe de uma larga experiência no domínio das respostas à *diversidade*, tem vindo a evoluir-se para um conceito de policiamento centrado nas comunidades locais. Por isso, se tem vindo progressivamente a retomar as práticas da patrulha apeada, criando e mantendo contactos com os membros das comunidades locais, identificando as suas preocupações e envolvendo-se empenhadamente na solução dos problemas de cada uma das comunidades concretas. Percebe-se, assim, que a estrutura policial tenha de reflectir esta evolução dando expressão consistente à necessidade de inovação e de flexibilidade.

Esta filosofia de policiamento permite acautelar a sua finalidade nuclear, isto é, garante a resolução dos problemas locais ao nível local, ao mesmo tempo que reforça a segurança pública. É evidente que as decorrentes estratégias concretas dependem da natureza específica dos problemas identificados e dos recursos disponíveis em cada comunidade local específica.

Este entendimento da realidade, em que se move o policiamento nas novas condições emergentes dirige-se a um vasto leque de problemas de natureza criminal.

Em causa está adoptar, ou não, uma adequada orientação para o policiamento no actual quadro económico e social. Mas, assumida esta nova filosofia que pretende acautelar a resolução dos problemas locais ao nível local, o que importa é conseguir mantê-la a longo prazo, já que tudo colhe reflexo na qualidade de vida das comunidades e no seu sentimento de segurança.

A realidade social sobre a qual deve incidir o policiamento é dinâmica. Tal como o crime que nela surge, o policiamento tem de reagir e adaptar-se às mudanças do meio. Assim, também o policiamento terá de ter uma atitude dinâmica para poder ser eficaz.

A necessidade de formar e treinar o pessoal de polícia no sentido de garantir a compreensão dos antecedentes e do estado dos problemas das áreas da sua responsabilidade é, deste modo, uma mera evidência. A *diversidade* que aqui se refere exige uma formação profissional que garanta o seu entendimento e as respostas num meio cada vez mais multicultural.

Percebe-se melhor agora que a estrutura e a actuação policial tenha de reflectir esta evolução dando expressão consistente à necessidade de inovação, de flexibilidade e de controlo externo.

A necessidade de caracterizar a actuação dos polícias

De tudo o que se expôs resulta que os polícias actuam num quadro social de intervenção complexo em que tomam um conjunto de decisões que assentam num juízo pessoal e que não estão estritamente reguladas por normas legais. A doutrina clarifica este poder estabelecendo que se trata de uma autoridade conferida pela lei para intervir em determinadas situações e sob certas condições segundo «o seu próprio juízo e a sua própria consciência» *.

A margem de actuação policial assim entendida terá de equilibrar-se entre a sua admissibilidade legal e a utilização desse poder de forma restrita, ou seja, trata-se de alguma discricionariedade aplicada com critérios de prudência.

A actuação policial decorrente deste poder de polícia impõe que não se negligenciem os problemas postulados pela sua extensão e, em especial, pelos abusos a que pode dar azo. Significa isto que as soluções e as prevenções decorrerão quer da *profissionalização* quer de um controlo eficaz da actividade policial.

Percebe-se agora melhor a necessidade antes aludida de ver estabelecidos **padrões de desempenho policial**.

Níveis de controlo da actuação policial

Há um incontornável triângulo em matéria de controlo da actuação policial:

- Uma rigorosa selecção e formação dos polícias;
- Um quadro de directivas de actuação discutidas e aceites pelos diversos níveis hierárquicos e pelo público;
- Um adequado sistema de gestão e supervisão do *policimento*.

Porém, a realidade é o que é e, por isso, não há como ultrapassar a necessidade de criar ou aperfeiçoar as instâncias formais de controlo externo e interno da actuação policial e que, aliás, são bem conhecidas, quer quanto à sua natureza quer em relação às garantias de eficácia que oferecem.

De um ponto de vista do controlo interno, analisam-se dois níveis:

Um, o **controlo interno repressivo** que visa:

- Comportamentos claramente ilegais;
- Violações de regulamentos e de instruções de serviço;
- Violações dos deveres de cortesia;
- Abusos no exercício de determinados poderes policiais.

Um, o **controlo interno preventivo** que tem por objecto:

- A comprovação de que as tarefas policiais se realizam com um máximo de eficácia possível para atingir os objectivos fixados;
- A verificação das causas que originam eventuais falhas na eficácia das tarefas realizadas.

Se o primeiro nível é claramente um controlo exercido por uma instância formal, já o segundo é um controlo fundamentalmente hierárquico que supervisiona e fiscaliza o cumprimento da lei, dos regulamentos e das normas internas, acautela a observância do código deontológico e controla a correlação dos *meios* com a *eficácia da actuação*. É justamente a este nível que, por assim dizer, se estabelece o controlo do uso discricionário do poder de polícia.

No entanto, conviria ver definidos quais são as grandes categorias de actos ou omissões que põem em risco a confiança e a valoração que a função policial exige. Como importa não perder de vista que o problema do controlo da actuação policial tem a ver com a necessidade de um sistema de deontologia policial dotado dos seus próprios mecanismos e com um funcionamento autónomo. Sem esquecer que a deontologia policial tem a ver com as relações entre os cidadãos e a polícia e que a disciplina interna diz respeito às relações entre funcionário e entidade empregadora.

Ora a confiança do público na polícia não pode basear-se na assunção de que a motivação desta para agir correctamente tem apenas a ver com o receio da punição. Se na essência do problema em discussão está uma questão de integridade, esta não pode ser entendida como a mera capacidade de refrear certo tipo de actuações.

Pensar a polícia como uma profissão significa que se assume o nível de responsabilidade que uma carreira profissional necessariamente acarreta desde o momento do recrutamento e selecção. Essa é a postura do cidadão- -polícia onde o «anel de Giges» não cabe.

EXERCÍCIO DA ACÇÃO DISCIPLINAR

I — Introdução

Irei tratar o tema proposto para este painel — exercício da acção disciplinar — na perspectiva da intervenção e competência da IGAI.

Tendo em conta, porém, que estamos num seminário internacional, com presença e participação de entidades provenientes de diversos países, começarei por dar uma breve panorâmica acerca dos princípios fundamentais que regem em Portugal o processo disciplinar, princípios esses decorrentes de direitos fundamentais e que por isso considero aplicáveis em qualquer procedimento, a qualquer funcionário, seja ou não agente policial, e entre estes, independentemente da força policial a que pertençam.

A esta panorâmica geral, acrescentarei aspectos que especificamente decorrem das exigências de disciplina entre agentes dotados de poderes de autoridade e de coerção sobre os demais cidadãos, poderes cujo exercício inevitavelmente implicará exigências e responsabilidades acrescidas, bem como um maior rigor na apreciação dos respectivos procedimentos, sobretudo quando afectam direitos fundamentais dos cidadãos, quando constituam graves abusos de autoridade ou quando representam envolvimento em práticas ilícitas que cabe a tais agentes combater.

Seguidamente referirei alguns aspectos específicos acerca do exercício da acção disciplinar no seio das duas forças de segurança portuguesas, de acordo com as conclusões extraídas pela IGAI, após a realização de uma acção sobre esta temática.

Por fim, caracterizarei a intervenção da IGAI na área disciplinar, quer na perspectiva do recebimento e tratamento de queixas, quer na perspectiva da instrução de processos de maior gravidade ou relevância social.

II — Aspectos gerais do processo disciplinar português

Como aspectos gerais do nosso processo disciplinar poder-se-ão brevemente referir:

- A obrigatoriedade de instauração de processo disciplinar escrito, em caso de infracção a que corresponda pena que não seja de mera advertência ou repreensão;
- A competência de qualquer superior hierárquico para determinar a abertura de processo disciplinar;
- A competência para punir, reservada a determinados escalões hierárquicos, de acordo com a gravidade da pena a aplicar, sendo da competência exclusiva do membro do Governo a competência para aplicar penas expulsivas;
- A aplicação dos princípios da descoberta da verdade material e da não solenidade na investigação, mas com respeito pelas garantias de defesa do arguido;
- O direito de audiência consubstanciado na notificação da nota de culpa ao arguido;
- A possibilidade de aplicação de medidas preventivas durante a pendência do processo, nomeadamente a transferência e a suspensão provisórias e, no caso dos elementos das forças de segurança, também o desarmamento;
- O direito de recurso hierárquico e contencioso, este sem efeito suspensivo;
- A autonomia do processo disciplinar face ao processo criminal, no caso de infracção simultaneamente disciplinar e criminal, com a única excepção da infracção de natureza militar (em que existe um só processo e uma só punição).

Sendo estes os aspectos gerais do nosso procedimento disciplinar, ousarei contudo afirmar que no que respeita aos princípios que o regem, nos encontramos actualmente numa fase de evidente evolução, caracterizada pela influência cada vez maior dos princípios constitucionais e do processo penal, no processo disciplinar.

Assim, a tradicional doutrina portuguesa, alicerçada sobretudo no pensamento e obra do Prof. Marcello Caetano, em que o processo disciplinar era caracterizado como «simples e dúctil», regido pelos princípios da oportunidade dentro do respectivo elenco legal, começa a ficar ultrapassado, face à influência dos valores, princípios fundamentais do Estado de Direito.

A vinculação da Administração aos princípios da legalidade, da imparcialidade, da igualdade e da proporcionalidade, reflectem-se necessariamente na justiça disciplinar e mitigam de algum modo, na sua pureza, aqueles princípios tradicionais do processo disciplinar.

Exemplificando, no que respeita ao princípio da oportunidade do procedimento, existem hoje sinais que apontam para a sua cedência à regra da obrigatoriedade.

Nesse sentido, apontarei o disposto no art. 27.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, que prevê a aplicação da pena de cessação de serviço aos dirigentes que *não procedam disciplinarmente contra os funcionários e agentes seus subordinados*. E o acórdão do STA de 30/3/93, que considera que *em principio havendo factos concretizadores da infracção com um suporte mínimo ou, pelo menos razoável, deve instaurar-se procedimento: Tal princípio só poderá ceder se for considerado inconveniente para o serviço a instauração de procedimento e se esse for o motivo principalmente determinante da não instauração*.

E há quem hoje considere que esta possibilidade de não instaurar processo, em certos casos se deve restringir ao domínio das «bagatelas disciplinares».

Por outro lado, a escolha e aplicação da pena não podem ser feitas arbitrariamente, mas deve obedecer aos princípios da justiça e da proporcionalidade, nas suas vertentes de adequação, exigibilidade e proibição do excesso. O respeito pela igualdade no tratamento das situações, deverá sempre constituir o pressuposto do exercício da acção disciplinar, impedindo excessos e arbítrios.

Também a regra da atipicidade das infracções se mostra já algo condicionada, sobretudo nos casos conducentes à pena expulsiva; a este propósito, citarei o Acórdão do Tribunal Constitucional de

14/12/94 que conclui *embora a regra da tipicidade das infracções só vigore qua tale, no domínio do direito penal, quando se trata de prever penas disciplinares expulsivas — cuja aplicação vai afectar o direito ao exercício de uma profissão ou de um cargo publico ou a segurança no emprego — as normas legais têm que conter um **mínimo de determinabilidade**, um grau de previsão que permita identificar o tipo de comportamentos capazes de induzir a implicação dessa espécie de penas.*

Por outro lado, como sinal da evolução do procedimento disciplinar, não poderei deixar de referir a sua cada vez maior tecnicidade. Parece-me de facto que a ideia de não solenidade, de informalidade, tão significativamente resumida na citada expressão «processo simples e dúctil», se revela algo incompatível com as actuais exigências da lei e da jurisprudência, quanto à observância de formalidades essenciais, sobretudo no que respeita à elaboração da nota de culpa e à condução da fase da defesa.

De facto, o respeito pelas garantias de defesa do arguido, que constituem hoje no processo disciplinar tal como no processo penal, um verdadeiro «estatuto do arguido», exigem particulares cautelas jurídicas nos actos processuais e a nota de culpa obedece cada vez mais, aos princípios que regem a acusação em processo penal, devendo ser articulada, concretizada, factualizada, indicando as circunstâncias de tempo, lugar e modo, as atenuantes e agravantes, identificando as infracções e as penas correspondentes e constituindo uma peça delimitadora da decisão punitiva. Acresce que, o incumprimento das respectivas formalidades essenciais conduz frequentemente à nulidade do processo.

Este grau de exigência, não se compatibiliza já, a meu ver, com o sistema de nomeação de um qualquer funcionário como instrutor, mas exige a criação ou consolidação de núcleos de disciplina e justiça disciplinar, dotados de elementos especializados e vocacionados para a instrução dos processos e dispondo de assessoria jurídica.

III — Disciplina nas Forças de Segurança

Falando agora da disciplina nas forças de segurança será quase uma evidência dizer que esta é essencial num grupo investido de uma missão de interesse público. E, citando o professor Cheyron de Pavillon, *em matéria de policia, a obediência estrita é indispensável já que o menor erro ou a menor falta pode trazer consequências dramáticas e repercussões nacionais ou locais irreparáveis.*

Não nos esqueçamos de que estamos a falar de pessoas a quem o legislador dotou de poderes de autoridade, e que podem e devem em situações justificadas, recorrer ao uso da força e de armas, limitar ou privar de liberdade, identificar e revistar pessoas, recorrer a medidas gravosas para manter a ordem publica e para assegurar o funcionamento das instituições, a segurança e a tranquilidade das populações.

Não é pois de estranhar que o conceito de infracção disciplinar, relativamente aos agentes policiais e militares tenha um conteúdo factual mais amplo que relativamente aos demais funcionários. E se, como dizia o Prof. Eduardo Correia, o fundamento ético-social do ilícito disciplinar reside na protecção de *valores de obediência e disciplina, em face de certas pessoas que estão ligadas a um especial dever perante outras, no quadro de um serviço público*, esse dever é ainda mais intenso quando se trata de pessoas investidas de poderes de autoridade — como as polícias — ou de poderes de prosecução penal e punitivo — como os magistrados.

Assim, para além de estarem sujeitos, quicá de forma mais intensa, aos deveres gerais de obediência, zelo, lealdade, correcção, sigilo, isenção, pontualidade, assiduidade, estes agentes estão ainda vinculados a deveres especiais decorrentes dos respectivos estatutos e regulamentos, donde se destacam particulares exigências de integridade moral, disponibilidade e dedicação, urbanidade e correcção no relacionamento com o cidadão, exigências essas que por vezes incidem sobre actos da vida privada que affectam o prestígio da instituição e, em última análise, o interesse público.

Expostas estas considerações acerca dos fundamentos do poder disciplinar nas forças de segurança, referir-me-ei de seguida ao exercício concreto da acção disciplinar, começando pelo exercício interno, ou seja, o que ocorre através das hierarquias da PSP e da GNR, quer no que respeita à instrução de processos, quer no que respeita às decisões punitivas ou absolutórias.

Sem entrar em grandes detalhes sobretudo quanto à PSP (por estar presente na mesa e ir intervir neste painel um representante desta força de segurança que seguramente melhor o fará), sempre direi, contudo, que logo no início da sua actividade, em 1996, a IGAI realizou uma acção destinada ao estudo e análise do exercício da acção disciplinar nas forças de segurança, tendo procedido ao levantamento estatístico dos processos e à sua verificação por amostragem, e visitou alguns núcleos de disciplina e justiça, reunindo com os responsáveis, para melhor conhecimento dos problemas e eventuais carências existentes.

O resultado dessa acção — que incidiu sobre o período aproximado de ano e meio anterior ao seu início, ou seja de 1-1-95 a 30-5-96 —, consta de dois relatórios, um para cada força de segurança, que foram oportunamente sujeitos a apreciação e decisão do Senhor Ministro e que integram agora a publicação que a IGAI apresentou por ocasião deste Seminário.

Sumariamente, e no que respeita à PSP, a equipa responsável considerou que, embora com algumas deficiências pontuais ao nível das estruturas, da organização e sobretudo com falta de apoio jurídico, a acção disciplinar era cabalmente exercida. Constatou que, contrariando alguma ideia externa de «encobrimento» de comportamentos, havia um elevado numero de processos instaurados e instruídos — em 1995, para um universo de 18 000 a 20 000 homens, haviam sido instaurados 2062 processos disciplinares. Destes, 65,3% respeitavam a faltas internas de serviço ou incumprimento dos deveres profissionais e 16,4% resultavam de queixas apresentadas por particulares. O numero de punições aplicadas correspondeu a uma percentagem de 19,2% dos processos instaurados, sendo a pena de multa a mais frequente (numa percentagem de 71,6%); as penas expulsivas correspondiam por seu turno a uma percentagem de 10,46%.

Para além de recomendações sobre os aspectos organizacionais e estruturais, a equipa responsável formulou algumas reflexões quanto a eventuais alterações legislativas (refira-se que a PSP dispõe de um Regulamento de Disciplina próprio, ao qual se aplica subsidiariamente o Estatuto Disciplinar dos Funcionários Agentes da Administração Central, Regional e Local).

Em especial, chamou a atenção para a prática que era seguida, de não serem comunicados aos particulares os resultados dos processos instaurados com base nas suas queixas, o que permitia a referida ideia de «encobrimento» de situações.

Essa recomendação foi acolhida, e hoje as comunicações aos queixosos são já uma prática corrente, que em muito contribui para a transparência do funcionamento da instituição no que respeita ao relacionamento com os cidadãos.

A abordagem deste tema, relativamente à GNR, revela-se algo mais complexa.

Conforme foi já largamente referido, a GNR é uma força de segurança de matriz militar e como tal é-lhe aplicável o Regulamento de Disciplina Militar. Sucede porém que, independentemente da discussão que se possa travar acerca da opção política pela manutenção da sua natureza militar, ou pela coexistência de duas forças de segurança, uma de natureza civil, outra de natureza militar — solução dualista, característica dos países latinos (Portugal, Espanha, França, Itália), é certo que da missão da GNR fazem parte maioritariamente funções de natureza policial, de segurança interna.

Ora, um Regulamento de Disciplina Militar, naturalmente concebido a pensar em cenários de guerra e de crise, ou na segurança externa, é necessariamente mais gravoso e menos garantístico para os seus destinatários.

A questão que se coloca é então a de saber se é adequada a aplicação de tal Regulamento, em situações de normalidade de exercício das funções da GNR, em que sobreleva a função policial. Sem enveredar por este tema, sempre direi contudo que este debate não constitui apanágio da realidade portuguesa, mas tem-se travado também nos países em que existem entidades congéneres, e que, em Espanha, desde o ano de 1991 a Guardia Civil dispõe de um regime disciplinar próprio que, citando,

sem prejuízo das particularidades decorrentes da sua natureza militar, corresponde à função substancialmente policial que, como corpo de segurança do Estado, a Constituição lhe atribui ⁶⁶.

Fazendo um pouco de história recente, e situando-me em 1996, na sequência da acção temática realizada sobre o exercício da acção disciplinar na GNR, a IGAI extraiu fundamentalmente as seguintes conclusões:

- Quanto ao número de processos disciplinares instaurados no período em análise, o mesmo não era elevado — 174 no ano de 1995, ao qual acresciam 124 processos de averiguações, num total de 298 processos, para um efectivo de cerca de 25 000 homens;
- Quanto às infracções verificou-se que respeitavam fundamentalmente a questões de natureza interna: incumprimento de ordens, faltas de serviço, incorrecção, falta de respeito a superiores, havendo ainda uma percentagem elevada de casos de abuso de bebidas alcoólicas e um número também significativo de processos baseados em queixas de particulares por agressão, bem como de casos de envolvimento de agentes em ilícitos criminais;
- Quanto aos resultados, constatou-se que os processos de averiguações geralmente baseados em agressões e outras práticas ilícitas, terminavam frequentemente com arquivamento por falta de prova; em contrapartida os processos disciplinares baseados, maioritariamente em questões internas, conduziam com elevada percentagem à punição (sobretudo com aplicação de penas de detenção e de prisão disciplinar);

No que respeita à organização e estruturas, para além de outras ocorrências, evidenciou-se sobretudo a notória falta de apoio jurídico na instrução dos processos.

Verificou-se ainda alguma disparidade de critérios, adoptados devido à grande desconcentração do exercício da acção disciplinar, segundo o princípio de que, sendo a disciplina «o braço do comando» aí onde há um comandante deve ser exercida a acção disciplinar.

Porém, os principais problemas então verificados, respeitavam a determinadas práticas que decorriam ou tinham apoio em preceitos do RDM, de constitucionalidade duvidosa ou até já declarada, e que contrariavam os princípios de defesa do arguido. Entre tais práticas destacavam-se:

- A inexistência de um verdadeiro direito de defesa do arguido, sendo pouco expressiva a representação por advogado;
- A pouca valorização da nota de culpa, como peça essencial do processo, sobre a qual se alicerça a defesa do arguido, bem como a pouca expressão da fase de defesa, muitas vezes aliás inexistente;
- A predominância das penas privativas de liberdade e a frequente falta de proporcionalidade aparente entre as infracções e tais penas, sendo certo porém, que o RDM não deixa alternativas, visto que não prevê as habituais penas intermédias de multa ou de suspensão e, no seu elenco, passa das meras repreensões para as penas de detenção e prisão disciplinar.
- A impossibilidade legal de aplicar a soldados e a cabos, penas expulsivas, mesmo perante infracções de particular gravidade e que manifestamente inviabilizam a permanência do arguido na Guarda, impossibilidade essa que vem sendo frequentemente suprida pela aplicação da medida estatutária de dispensa de serviço, cuja aplicabilidade em tais casos não é totalmente líquida.
- O agravamento sucessivo das penas, à medida que o processo já findo e com decisão punitiva, vai subindo oficiosamente nos diversos escalões hierárquicos, gerando a insegurança na situação dos visados e perturbação das instâncias de recurso;
- O cumprimento imediato das penas, mesmo das penas privativas de liberdade, independentemente da interposição de recurso, o que para além de tornar irreparável o

- dano sofrido, parece contrariar a exigência do art. 27.º n.º 3, c) da Constituição, que prevê como excepção ao princípio da liberdade, entre outros casos, a prisão disciplinar, imposta a militares, mas «com garantia de recurso para o tribunal competente»;
- As dúvidas decorrentes da articulação entre o procedimento disciplinar e o procedimento criminal, face à dualidade de critérios legais, consoante a infracção constitua também crime comum — caso em que vigora a regra da independência — ou constitua crime militar — vigorando então a regra da unidade.

Face a este conjunto de conclusões, vertidas no relatório da acção apresentado ao Senhor Ministro, a IGAI suscitou a necessidade de se iniciar um processo de alteração legislativa, nomeadamente através da aprovação de um Regulamento Disciplinar próprio para a GNR.

Por essa mesma altura, era divulgado publicamente um Acórdão do STA que julgava não aplicável à GNR a excepção do citado art. 27.º da Constituição, ou seja, considerava inconstitucional a aplicação de penas privativas de liberdade aos elementos desta força de segurança, que considerava como militarizada e não militar. Outros acórdãos do mesmo Supremo Tribunal decidiram no mesmo sentido e a questão está colocada — mas tanto quanto sei, ainda não resolvida — no Tribunal Constitucional.

De qualquer modo, a ideia de um Regulamento de Disciplina próprio para a GNR, viria a ganhar consistência e, em 29-10-97, por despacho ministerial, foi constituído um grupo de trabalho para elaborar um anteprojecto de revisão do regime disciplinar vigente na GNR, que respeitando a matriz militar, o actualizasse à luz dos princípios constitucionais.

Esse anteprojecto encontra-se concluído, segundo uma lógica de equilíbrio e consenso possíveis e foi já submetido a apreciação superior.

IV — A intervenção da IGAI

Irei falar agora sobre o exercício da acção disciplinar através de uma entidade externa às forças de segurança, o que vem acontecendo em Portugal desde o ano de 1996, ano em que a IGAI iniciou a sua actividade.

E, de facto, consta do preâmbulo do diploma legal que criou a IGAI — o Decreto-Lei n.º 227/95, de 11/9, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 154/96 de 31/8 — como uma das suas atribuições prioritárias e como um dos fins que presidiu à sua criação, a prossecução de uma justiça disciplinar célere e eficaz. Diversos preceitos desses diplomas referem entre as competências da IGAI, a competência para instruir processos disciplinares, de averiguações e de inquérito.

Por outro lado, resulta com evidência do mesmo preâmbulo e de todo o condicionalismo histórico que levou à criação desta Inspecção Geral, que a sua intervenção há-de ser selectiva e qualificada, reservada por isso aos casos de particular gravidade e relevância social, sobretudo face à violação de direitos fundamentais.

Nesse sentido aliás, o recente despacho ministerial de 29-7-98, que concretizou os casos que especificamente determinam a intervenção prioritária da IGAI: «sempre que da acção ou omissão de agentes de segurança e demais serviços... resultar para alguém a violação de bens pessoais, designadamente a morte ou ofensas corporais graves, ou existirem indícios de grave abuso de autoridade, ou lesão de elevados valores patrimoniais».

Estes princípios, subjacentes à intervenção da IGAI, constituem pois o critério determinante da apreciação e tratamento das queixas que nos são apresentadas.

De facto, à IGAI chegam diariamente queixas escritas, provenientes de particulares, de entidades governamentais ou independentes e de associações ligadas à área dos direitos humanos, bem como dos tribunais. Quanto a estes há a referir que desde 12 de Maio de 1998, de acordo com a circular n.º 4/98 da PGR, os magistrados do MP devem remeter à IGAI cópia de todas as participações criminais apresentadas contra agentes das forças de segurança. Para além destas fontes, a IGAI obtém ainda,

conhecimento directo e officioso de ocorrências relevantes, sobretudo através dos órgãos da comunicação social.

Poderei desde já avançar que, embora a IGAI exerça a sua actividade sobre todos os serviços dependentes do MAI, cerca de 80% do total de queixas e comunicações recebidas respeitam às forças de segurança, decerto por estar mais divulgada publicamente esta área da sua intervenção.

Através de diversificadas fontes, a IGAI recebe pois um conjunto de denúncias (verdadeiras e falsas) que há que analisar e tratar. E assim, numa primeira triagem, são desde logo arquivadas as denúncias anónimas, nos termos do art. 76.º, n.º 3 do CPA, sem prejuízo de envio de cópia à PGR, sempre que as mesmas contenham matéria com relevância criminal, visto que razões mais fortes de política criminal, permitem que nessa sede e mesmo com base em denúncia anónima se proceda à respectiva investigação. Por outro lado, são remetidas a outras entidades, as queixas que, de todo em todo, são alheias à nossa área de competência.

Numa segunda triagem, as queixas, relatos e comunicações, são analisadas segundo os critérios da sua gravidade e consistência, das repercussões sociais e dos danos individuais causados, da proximidade temporal, da circunstância e os factos terem ocorrido no exercício de funções, ou fora delas.

E de acordo com estes critérios, três opções são possíveis:

- Em casos de pouca relevância, ou de questões de natureza manifestamente interna, as queixas são remetidas aos Comandos-Gerais das forças de segurança, por se considerar que melhor se compatibilizam com o exercício da disciplina interna;
- Em casos de alguma relevância, mas ainda não inseridos na esfera de intervenção qualificada da IGAI, ou em casos de maior gravidade mas ocorridos fora do exercício de funções ou em data anterior à criação da IGAI, as queixas são igualmente encaminhadas para os Comandos-Gerais, mas nestes casos a IGAI organiza um dossier e acompanha a evolução e resultados da disciplina interna;
- Finalmente, nos casos de maior gravidade e relevância, ocorridos no exercício de funções e em datas relativamente recentes a IGAI propõe-se realizar directamente a respectiva investigação e instruir os processos adequados.

Em termos aproximados, os casos de intervenção directa da IGAI correspondem percentualmente a 20% de todas as ocorrências comunicadas; de facto a maioria destas respeita a atitudes de incorrecção, ou a divergências quanto a procedimentos adoptados pelos agentes, sobretudo na área do trânsito, e são encaminhadas para os dois Comandos-Gerais.

Entre os casos de maior relevância e que têm justificado a nossa intervenção directa destacam-se:

- As agressões e abusos de autoridade sobretudo na efectivação e no decurso das detenções; estes casos têm vindo a sofrer significativa redução, sobretudo do ano de 1996 para o ano de 1997 e é de justiça referir aqui que muitos dos casos, que foram objecto de denúncia pública, se constatou, após investigação efectuada, carecem de fundamento;
- As ocorrências de morte, em consequência da acção policial, felizmente em numero muito reduzido e ultimamente sempre devido ao uso de arma de fogo durante operações policiais e perseguições. No entanto, estes processos têm demonstrado a necessidade de maior clarificação legal acerca das situações em que é permitido aos agentes o uso da arma, bem como a necessidade de treino e selecção dos agentes que as usam, de actualização do armamento e de enquadramento de comando em situações e zonas de maior risco;

- Também os casos de suicídio nas esquadras são sempre objecto de um processo de averiguações pela IGAI, e embora também nesses casos não se tenha verificado dolo nem sequer negligência dos agentes, há que prosseguir na política de humanização das detenções, quer através do melhoramento físico dos locais com eliminação dos pontos de risco, quer na maior assistência a indivíduos particularmente carentes (toxicodependentes, alcoólicos, ou outros grupos que revelam carências e fragilidades e que merecem uma particular atenção humana);
- Finalmente, uma área de particular gravidade é a do envolvimento dos agentes policiais na prática de ilícitos criminais. Para além de ocorrências graves mas circunscritas à vida particular dos agentes, alguns casos porém são susceptíveis de repercussões sociais e grave desprestígio das instituições. Refiro-me a casos de extorsão, de corrupção e ao envolvimento no tráfico de estupefacientes.

Sendo raros, estes casos são de elevada gravidade e a sua investigação há-de ser concertada com a respectiva investigação criminal.

Como já referi, vigora em Portugal o princípio da independência entre o processo disciplinar e o processo criminal, sendo a evolução e resultados de cada um dos processos independente do outro. No entanto, nestes casos, de investigação mais complexa, e em que por vezes a justiça disciplinar carece de elementos de prova que só em sede criminal se podem obter, justifica-se a meu ver a suspensão do processo disciplinar para aguardar tais elementos, tal como se mostra absolutamente essencial, a colaboração recíproca entre as entidades que procedem à investigação em sede disciplinar com aquelas que têm a seu cargo a investigação criminal. E a este propósito o novo preceito do CPP sobre segredo de justiça (art. 86.º n.º 7) vem expressamente permitir a passagem de certidão ou, documento em segredo de justiça, necessário à instrução de processo disciplinar de natureza pública.

A intervenção da IGAI em sede disciplinar, suscita alguma especificidades. De facto, a IGAI enquanto serviço de inspecção, fiscalização e apoio técnico do MAI, com uma área de intervenção que abrange todos os serviços integrados ou dele dependentes, não tem contudo em relação a estes serviços e seus funcionários, os poderes de direcção, de superintendência e disciplinar, que caracterizam a relação hierárquica.

Assim, a IGAI não tem competência para instaurar por sua iniciativa processos disciplinares ou de inquérito e por razões de ordem pragmática, ligadas à urgência, pode apenas instaurar processos de averiguações. Não tem também poderes para aplicar qualquer pena, nem para a sua execução. Em todos estes casos, a IGAI deve formular as respectivas propostas ao Ministro da Administração Interna.

Por outro lado, este esquema orgânico conduz a que, paralelamente à competência instrutória da IGAI, exista sempre a dos superiores hierárquicos dos respectivos agentes. Pode pois acontecer que sejam instaurados simultaneamente pela IGAI e pela hierarquia, processos sobre a mesma matéria e contra o mesmo agente, sendo certo que não podem prosseguir ambos.

Como resolver esta situação?

De acordo com despacho ministerial de 31-12-96, que preveniu esta hipótese, sempre que for cometida competência instrutória à IGAI os serviços de origem devem abster-se de iniciar o processo e se o tiverem já iniciado devem remetê-lo à IGAI para aí prosseguir seus termos.

A limitação de poderes decisórios da IGAI exige pois, com particular intensidade, a intervenção do Ministro nos respectivos processos.

Assim é o Ministro que manda instaurar os processos de inquérito e disciplinares, que nomeia o instrutor, que fixa o respectivo prazo, e sobretudo é o Ministro que profere a decisão final, punindo ou arquivando.

Nos termos da lei, segundo uma lógica de intervenção externa às forças de segurança e de selectividade de casos de particular gravidade e relevância, é fundamental que a decisão final caiba ao Ministro, seja qual for o resultado da investigação, e seja qual for a pena proposta. De facto, só a intervenção do Ministro na decisão final garantirá a coerência do sistema e, só assim, se poderá falar de uma acção externa às forças de segurança, nos termos em que foi preconizada pelo legislador.

V — Conclusão

Termino com uma constatação, que penso ser importante aqui transmitir.

É complexa a intervenção em sede disciplinar de uma entidade externa às hierarquias.

Só uma grande isenção, imparcialidade e objectividade, aliadas ao rigor e competência técnica, bem como a divulgação dos resultados, sejam eles quais forem, tudo isto sem perda do sentido de justiça e humanidade na análise dos comportamentos individuais, poderão suportar e prestigiar esta intervenção.

E é com satisfação que posso aqui afirmar que são frequentes as solicitações dirigidas à IGAI para intervir e investigar directamente determinados casos, não só por particulares ofendidos, mas também por agentes e por responsáveis das forças de segurança.

Enquanto tal acontecer, estará a ser alcançado o objectivo que o legislador teve em vista, ao criar este «serviço de inspecção e fiscalização especialmente vocacionado para o controlo da legalidade e para a defesa dos direitos dos cidadãos, e para **uma melhor e mais célere administração da justiça disciplinar** nas situações de maior relevância social», «com condições para investigar, com total isenção, acontecimentos que se poderão revestir do maior melindre, na sequência das quais, com muita frequência se torna necessário, num Estado de Direito, apurar a verdade, única forma de administrar a justiça e do assumir ou recusar responsabilidades» (cfr. preâmbulo dos respectivos diplomas legais).

³³ Sobre aspectos relativos a sistemas penais estrangeiros, vd. p.ex., Ferreira Ramos, Comentário, in *Droga — Decisões de tribunais de 1.ª instância*, G. P. C. C., Ministério da Justiça, Lisboa, 1997, pp. 155 a 168; Juan Muñoz Sanchez, *El agente provocador*, Tirant Monografias; Carlos Garcia Valdés, *El agente provocador en el tráfico de drogas (Introducción y selección)*, Tecnos, Madrid, 1996; M. da Costa Andrade, *Sobre as proibições de prova em processo penal*, Coimbra, 1992, pp. 219 e segs.; Sybil Sharpe, *Covert police operations and the discretionary exclusion of evidence*, in *The Criminal Law Revue*, (Sweet & Maxwell), November 1994, pp. 793 e segs.

³⁴ Competência limitada, desde logo, quanto à investigação criminal, aos crimes previstos nos arts. 26.º (Traficante-consumidor), 29.º (Incitamento ao uso de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas), 30.º (Tráfico e consumo em lugares públicos ou de reunião), 32.º (Abandono de seringas), 33.º (Desobediência qualificada), 40.º (Consumo) do Decreto-Lei 15/93 e, ainda, no art. 21.º (Tráfico e outras actividades ilícitas), neste último caso, apenas quando ocorram situações de *distribuição directa aos consumidores* a qualquer título, das substâncias ou preparações nele referidas e, em todos eles, desde que praticados nas respectivas áreas de jurisdição, quando lhes forem participados ou deles colham notícia [art. 57.º, n.º2, alíneas a) e b)].

³⁵ Previsto no art. 21.º

³⁶ Cfr. J. Ramos de Sousa, *Léxico: Provas e sinais*, in *Sub Judice*, 1992 (Set./Dez), n.º 4, p. 138.

³⁷ Cfr. Eduardo Maia Costa, *Direito penal da droga: breve história de um fracasso*, in *Revista do Ministério Público*, n.º 74, pp. 103 e segs.

³⁸ À semelhança do disposto no art. 52.º do Decreto-Lei n.º 430/83 de 13 de Dezembro que o antecedeu, hoje totalmente revogado.

³⁹ Cfr. o n.º 2 do art.º 59.

⁴⁰ *Idem*, n.º 3. No primeiro dia útil posterior.

⁴¹ *Idem*, n.º 4. No prazo máximo de quarenta e oito horas após o termo da intervenção.

⁴² No n.º 2 do art.º 59. O prazo era de vinte e quatro horas.

⁴³ Cfr. art. 59-A da Lei 45/96. A apreciação da indispensabilidade pode ser remetida para o termo do inquérito ou da instrução, caso em que o expediente fica provisoriamente na posse da Polícia Judiciária. O funcionário ou o terceiro, se o juiz considerar indispensável à prova, comparecerá na audiência de julgamento, a qual poderá decorrer com restrição de assistência do público ou, mesmo, com exclusão da publicidade. Veja-se, a propósito, a decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, no caso *Lüdi contra Suíça* (Sentença de 1992-06-15, Série A, n.º 238, pub. in *Sub Judice* n.º 3 — 1992, p. 163), assim sumariada: «A infiltração de um agente policial ajuramentado numa suposta rede de tráfico de cocaína não viola a esfera da vida privada do suspeito [...]. Todavia, para que os relatórios do agente infiltrado e a transcrição das

comunicações telefónicas possam valer como prova, o arguido deverá ter depois a possibilidade de obter a comparência desse agente infiltrado em juízo, a fim de poder inquiri-lo como testemunha e eventualmente pôr em causa a credibilidade dos elementos probatórios por ele produzidos e obtidos. Sem isso, será violado o direito do arguido a um processo equitativo. Tal comparência, aliás, pode processar-se de maneira a não prejudicar o interesse legítimo das autoridades policiais em preservar o anonimato desse agente, por forma a protegê-lo e a permitir utilizá-lo novamente no futuro.» Cf. ainda, Irineu Cabral Barreto *A convenção europeia dos direitos do homem*, Editorial Notícias, Aequitas, p. 122.

⁴⁴ Cf. Bufos, infiltrados, provocadores e arrependidos, in *Direito e Justiça*, vol. VIII, t. 2, 1994, pp. 27 e segs., «[...] a provocação não é apenas informativa, mas sobretudo formativa, não revela o crime e o criminoso, mas cria o próprio crime e o próprio criminoso e, por isso, é contrária à própria finalidade da investigação criminal, uma vez que gera o seu próprio objecto. Por outra parte, a actividade do agente provocador é em si mesma objectivamente ilícita, pelo menos, e, por isso, as provas obtidas por esse meio não são admissíveis, são provas proibidas».

⁴⁵ *Idem, ibidem*, «[...] pretende imprimir, *a priori*, toda uma atitude de respeito pela dignidade das pessoas e da Justiça e é o fundamento das proibições de prova [...]».

⁴⁶ *Droga. Prevenção e tratamento. Combate ao tráfico*, Coimbra, 1984, p. 154. «[...] a hipótese de a um agente ou funcionário infiltrado no «milieu da droga ser oferecida qualquer das substâncias previstas nas tabelas, sendo tomado por um consumidor ou, pelo menos, por comprador. A aceitação e pagamento sem o entendimento de que se tratava de uma apreensão (o que levaria à sua imediata identificação e medidas processuais) se fosse punível, e em princípio sê-lo-ia, implicava a impossibilidade de prosseguir na descoberta da rede do tráfico e, por outro lado, a «denúncia da qualidade de polícia com a consequente ineficácia em acções futuras na mesma zona, pelo menos».

⁴⁷ Nova lei anti-droga — Um equilíbrio instável, in *Droga e Sociedade — O Novo Enquadramento Legal*, GPCCD, Lisboa, 1994, pp. 58-59. «A outra disposição controversa é a do «agente infiltrado», epígrafada no art. 59.º de «conduta não punível» [...]. A nosso ver, há que distinguir, desde logo, entre agente provocador e agente infiltrado. O primeiro é «aquele que induz outrem a delinquir com a finalidade de o fazer condenar», por recompensa ou «satisfação moral» [...]. O segundo, designado na terminologia anglo-saxónica de «undercover agent», surge nas áreas dos designados crimes sem vítima, da corrupção, das organizações fechadas, ou em crimes de «trato sucessivo», como dizem os espanhóis».

⁴⁸ *Idem, ibidem*. «Está fora de causa a actuação do polícia que vende droga para identificar os compradores, em geral considerada ilícita. Seria verdadeiramente um «agente provocador». A discussão roda sim à volta do polícia que, por si, com recurso a outrem, se infiltra no «milieu», simulando-se comprador de droga. Então o que sucede é que geralmente a detenção de droga com intenção de a traficar já existe; o agente não actua para «dar vida» ao delito, mas apenas para colocar a descoberto os canais do tráfico».

⁴⁹ *Sobre as proibições de prova em processo penal*, Coimbra, 1982, pp. 220, 231 e 232.

⁵⁰ O consumo e o tráfico de droga na lei penal portuguesa, in *Revista do Ministério Público* n.º 65, pp. 59 e segs.

⁵¹ STJ, *Colectânea de jurisprudência, Acórdãos do STJ*, ano IV, t. I, p. 236.

⁵² Confrontado com os agentes supostamente compradores, o arguido indagou da quantidade que pretendiam, tendo-lhes fixado o preço por grama. No momento em que se aprestava a pesar o produto os compradores identificaram-se e detiveram-no.

⁵³ *Idem*. «[...] a prova produzida foi-o no sentido de que o arguido já estava pré-determinado a proceder à venda de estupefacientes a quem quer que lhe aparecesse a pedir-lha com a qualidade (aparente ou real) de toxicodependente, e, por isso, a actuação dos agentes da GNR, ao apresentarem-se no local como se fossem toxicodependentes, na companhia de viciados como tais conhecidos do mesmo arguido, é exclusivamente enquadrável na previsão do mencionado art. 59.º, cujas disposições se mostram perfeitamente conformes com as actuações licitamente ressalvadas pela redacção do art. 32.º n.º 6 da Constituição».

⁵⁴ STJ, *Colectânea de jurisprudência, Acórdãos do STJ*, ano V, t. II, p. 203.

⁵⁵ STJ, *Colectânea de jurisprudência, Acórdãos do STJ*, ano VI, t. I, p. 155.

⁵⁶ *Idem*. «Os agentes encobertos da PSP, ao fazerem-se passar por interessados na aquisição de meio quilo de heroína e ao, assim, atraírem a si quem na prática continuada desse crime vinha agindo clandestinamente e desmascararem quem dissimuladamente se entregava ao tráfico de droga, não desencadearam nem provocaram o crime_ mas simplesmente fizeram emergir e precipitaram o termo, com o abandono no local de um abundante lote de droga que os arguidos destinavam à venda e que sempre venderiam nesse dia ou dias mais tarde, no todo ou em fracções, se entretanto não tivessem sido desmascarados de uma subterrânea actividade que, aliás já se consumara ou vinha-se arrastando de aquisições, detenção, oferta e transporte de substâncias compreendidas na Tabela I A, do Dec.-Lei n.º 15/93, de 22-1.»

⁵⁷ Pode ler-se no referido aresto: «Apesar deste artigo proibir vários métodos de obtenção de prova, neste caso, estão apenas em causa os métodos enganosos utilizados pela Polícia. E será que os mesmos se deverão considerar proibidos, dando origem à consequente nulidade? Cremos que não [...].»

Essencialmente, há que salientar que resulta da própria alínea *a*), do n.º 2, do citado art.º 126.º, do diploma processual, que os meios enganosos só poderão ser considerados ofensivos da integridade física ou moral das pessoas e como tais proibidos, se causarem perturbação da liberdade da vontade ou da decisão. No caso, o que se passou foi que muito embora as autoridades policiais se apresentassem sob disfarce ou ocultas perante o suspeito, apenas o surpreenderam ou encaminharam astuciosamente para o tempo e lugar em que a sua actividade criminosa se poderia revelar. Portanto, não houve aqui propriamente uma perturbação da liberdade de vontade ou da decisão do agente, mas apenas a revelação pela astúcia da sua actividade criminosa que até já estava em curso.»

⁵⁸ STJ, *Colectânea de jurisprudência, Acórdãos do STJ*, ano VI, t. I, p. 160.

⁵⁹ Nele se pode ler: «Dúvidas não há que o arguido se vinha dedicando à actividade de compra e venda de «haxixe», [...], e que este tráfico só veio a ser interrompido com a sua detenção [...]. Mesmo no dia anterior, havia vendido ao arguido Mário 152,520 grs. de «haxixe» e aquando da sua detenção, preparava-se para lhe vender mais 250 grs. daquele produto [...]. Assim, a actuação do referido 1.º sargento [...], com a colaboração do (intermediário), não foi preordenada à formação da vontade do (arguido) de traficar a apontada substância estupefaciente, inserindo-se tão só «numa situação criminosa em desenvolvimento» e com evidentes propósitos «preventivos no combate ao tráfico e disseminação da droga», que era desígnio já formado deste último arguido antes ainda de o (intermediário) o haver contactado [...]. Daí que tal actuação se nos apresente como lícita, o que quer dizer que os meios de prova dela resultantes se não possam haver como proibidos».

⁶⁰ STJ (Ac. de 15 de Janeiro de 1997), *Colectânea de jurisprudência, Acórdãos do STJ*, ano V, t. I, p. 185.

⁶¹ Cfr. nomeadamente os ac. do STJ, de 12-6-90, 5-5-94, 22-6-95, 6-7-95 e 2-11-95, publicados, respectivamente, in BMJ n.º 398, p. 282, e in *Colectânea de jurisprudência, Acórdãos do STJ*, ano II, t. II, p. 215, ano III, t. II, p. 238, e 261, ano IV, t. III, p. 218.

⁶² Independentemente de se tratar de entrega ao traficante ou entrega ao consumidor, podendo neste último caso ser a pedido do próprio consumidor ou do traficante que o pretende abastecer.

⁶³ *Colectânea de jurisprudência, Acórdãos do STJ*, ano II, t. II, p. 215.

⁶⁴ Caso Teixeira de Castro v. Portugal, com o n.º 44/1997/828/1034 (obtivemos o texto da decisão através da Internet).

⁶⁵ Ficaria de pé a possibilidade, sobre a aqual não nos debruçamos, de o agente de investigação criminal não pertencente à Polícia Judiciária, poder intervir como terceiro, nos termos legais.

* O policiamento, entendido como a actuação da autoridade de polícia que tem por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir.

* Segundo Roscoe Pound (1980), a natureza deste poder situa-se «na zona intermédia compreendida entre a lei e a moral».

⁶⁶ António Millan Garrido, «Regimen Disciplinario de la Guardia Civil».

1 — Introdução

A primeira parte do objecto do presente seminário «Direitos do homem e eficácia policial» identifica, desde logo, as forças em presença, quando se debate a problemática do controlo da actividade policial.

Não se pode pôr em causa o papel essencial que cabe às polícias nas nossas diferentes sociedades, que consiste na procura da protecção dos bens e das pessoas, do respeito pelos direitos do homem ou ainda o da manutenção da democracia.

Não posso falar nas forças policiais sem as associar à ordem pública.

As nossas diferentes sociedades estão fortemente conscientes desta importância. Não só são atribuídos àquelas forças importantes orçamentos, como sobretudo lhes são outorgados poderes excepcionais a fim de permitir a realização do seu mandato, o que é feito necessariamente em detrimento dos direitos individuais dos cidadãos.

Basta pensar nos poderes de intercepção, de busca, revista, investigação, revista, prisão e detenção. Felizmente, a sua existência e as formas do seu exercício são enunciadas em diversas leis.

Logo que conhecemos o importante número de intervenções que o conjunto de polícias realiza, é tranquilizador constatar que a maioria delas o faz com o respeito pelo procedimento estabelecido. Mais uma vez somos forçados a constatar que, como todas as actividades humanas, a actividade policial comporta infelizmente o seu conjunto de erros, de más interpretações, de deturpações, os abusos e mesmo crimes.

Consideramos pois que uma sociedade ciosa dos direitos dos seus cidadãos, não pode aceitar a concessão de poderes de excepção aos agentes da polícia sem, simultaneamente, estabelecer mecanismos de controlo que completem os que são já exercidos pelos tribunais comuns. O respeito pelos direitos do homem e a manutenção da democracia que, como já mencionamos, permitem a outorga de poderes excepcionais às forças policiais, exigem igualmente a vigilância e controlo da actividade destas mesmas forças policiais.

Um dos mecanismos de supervisão é a acção disciplinar que visa o controlo da actividade individual dos agentes. No Quebec, o legislador julgou pertinente dissociar a deontologia da acção disciplinar.

Pode-se definir a disciplina como um conjunto de regras de conduta comuns aos membros de uma força policial, com o objectivo de impor a boa ordem, sendo já a deontologia um conjunto de regras que faz apelo à noção de relação com o cidadão.

Se pode haver tantos sistemas disciplinares, quantos os diferentes corpos de polícia (aproximadamente 150 no Quebec) existe unicamente um sistema deontológico para os elementos que compõem o conjunto destes cento e cinquenta corpos de polícia.

Enquanto que a disciplina releva de cada um dos directores de polícia, a lei prevê que a deontologia seja da competência de dois organismos autónomos: o Commissariado da Deontologia Policial e o Comité de Deontologia Policial.

2 — Commissariado para a deontologia: o organismo

Precisemos desde já que a jurisdição do comissário é exclusiva e consiste em receber todas as queixas escritas relativas à conduta de um agente policial no exercício das suas funções, que constituam acto contrário ao código deontológico dos agentes policiais do Quebec. Teremos ocasião de voltar a falar com desenvolvimento sobre o mandato do Comité. Atentemos neste momento ao próprio organismo do comissário da deontologia policial.

Trata-se de um organismo autónomo, dependente do Ministro da Segurança Pública, que no Quebec é distinto do Ministro da Justiça ou do Procurador-Geral. O seu orçamento, de que falaremos adiante, é por aquele fixado.

O Ministro deve assegurar que o comissariado disponha de um orçamento suficiente para realizar totalmente o seu mandato.

O que significa a palavra «autónomo»? Se o Ministro responde pelo gabinete do Comissário perante a Assembleia Nacional aceita-se, por outro lado, que ele não se possa imiscuir no tratamento individual das queixas recebidas pelo comissário. No máximo, pode informar-se sobre a natureza das decisões tomadas e sobre a gestão geral do organismo. É assim que, com reserva, o Ministro exerce o controlo deste organismo que é presidido por um Comissário.

3 — O comissário de deontologia policial: o indivíduo

A lei prevê que este seja nomeado pelo Conselho de Ministros, por um período de 5 anos. Prevê-se apenas uma só condição: que ele seja membro do «Barreau», o que significa que seja advogado pelo menos há dez anos. Se bem que esta exigência seja idêntica à do acesso à magistratura, devo referir que o comissário não pertence de forma alguma à magistratura. Tal exigência tem igualmente por efeito excluir a nomeação de um polícia para o lugar de comissário, pois no Quebeque um advogado não pode pertencer simultaneamente à sua ordem profissional e ser polícia.

Parece-me ser oportuno enunciar desde já a grande característica do sistema do Quebeque de deontologia policial: as queixas são tratadas unicamente por civis. Os membros das forças policiais são totalmente excluídos. O sistema do Quebeque é um **sistema civil** de controlo de actividade individual dos agentes de polícia.

Poder-se-ia discutir durante muito tempo a questão problemática da exclusão dos polícias, mas somos forçados a constatar que esta característica acentua a independência, a imparcialidade, a transparência, enfim a credibilidade que deve presidir a todo o sistema de controlo de actividade policial.

4 — Tratamento das queixas

4.1 — Recebimento das queixas

Como já dissemos, o mandato do comissário, consiste exclusivamente em receber todas as queixas relativas à conduta de um polícia, sob as seguintes condições:

- A queixa deve ser escrita;
- Deve dizer respeito à conduta de um polícia;
- O agente deve estar no exercício das suas funções;
- A queixa deve invocar, acima de tudo, a existência de um acto contrário ao código deontológico adoptado pelo governo.

É importante sublinhar que o comissário não pode tomar a iniciativa de se encarregar de uma situação; ele precisa de receber necessariamente uma queixa escrita para exercer a sua jurisdição. Um formulário de queixa é posto à disposição dos cidadãos, mas a sua utilização é facultativa. Só há uma exigência: a queixa deve ser escrita. Sublinho igualmente que as queixas anónimas são inaceitáveis pois o sistema exige uma participação activa do queixoso no tratamento da sua queixa.

Todos os corpos de polícia dispõem de formulários de queixas e a lei prevê que os agentes têm o dever de informar os cidadãos que desejem queixar-se da conduta de um deles acerca dos direitos previstos pelo sistema deontológico policial, de receber as queixas escritas e de as transmitir sem demora ao comissário.

Quanto ao comissário, tem este o dever adicional de prestar assistência a todas as pessoas que a ele recorram para o preenchimento e formulação da sua queixa.

O que faz o comissário às queixas que recebe?

Regista cada uma delas, acusa a sua recepção junto do queixoso, informando-o por escrito do processo de tratamento da queixa, em particular no que respeita à conciliação, envia uma cópia ao director da polícia de que é membro o ou os polícias visados pela queixa. É de referir que o agente visado, nesta altura, não é informado da existência da queixa. Aliás, geralmente, ele nunca receberá uma cópia da queixa.

De seguida, o comissário analisa a queixa, solicitando sempre que necessário informações adicionais ao queixoso e obtém uma cópia dos relatórios operacionais elaborados pelos agentes policiais a fim de decidir seguindo uma de três orientações possíveis:

- Recusar o tratamento da queixa;
- Remeter a queixa ao seu serviço de conciliação;
- Determinar um inquérito conjugado ou não de um pedido de inquérito criminal.

4.2 — *Recusa*

Se bem que o comissário possa invocar múltiplos motivos para recusar o tratamento de uma queixa, ele fá-lo geralmente por uma das seguintes razões:

- Prescrição pelo decurso de um ano;
- O agente não se encontrar já em funções policiais;
- A conduta do polícia ser, primeira análise, conforme à lei;
- A conduta em causa não constituir um acto contrário ao código deontológico;
- Recusa do queixoso em colaborar no tratamento da sua queixa, em particular não dando seguimento aos pedidos de informações adicionais que lhe são dirigidas pelo comissário;
- A queixa ser, segundo toda a verosimilhança, infundada.

O comissário tem a obrigação de transmitir por escrito ao queixoso e ao director do corpo de polícia, a sua decisão, invocando os fundamentos em que se baseia. O queixoso, que não se conforme com a decisão, pode pedir ao comissário a sua revisão.

4.3 — *Conciliação*

Após aceitar a queixa, o comissário tem a obrigação de a transmitir ao seu serviço de conciliação, a menos que existam motivos para determinar o início de um inquérito. Antes que o comissário tome esta decisão, o queixoso tem o direito de lhe formular a tal propósito os seus comentários. É importante frisar que se o queixoso dispõe de um direito de oposição à conciliação, não dispõe contudo de um direito de veto; a decisão pertence somente ao comissário. Compreender-se-á que as matérias mais sérias levarão o comissário a determinar a abertura de um inquérito.

A conciliação é um processo muito informal, que junta o queixoso e o polícia, a fim de lhes permitir discutirem acerca dos seus diferendos com o objectivo de alcançarem um entendimento ou um compromisso que satisfaça tanto uma parte como a outra.

A conciliação é feita sob a égide do comissário, que confia esta tarefa a «conciliadores», que fazem parte do seu *staff*. A sessão de conciliação desenrola-se à porta fechada. O queixoso e o polícia podem cada um deles ir acompanhados por uma pessoa de sua escolha, se o desejarem e, juntamente com o conciliador, são as únicas pessoas autorizadas a assistir ou a participar na dita sessão. Não há nenhum registo e as cedências feitas não podem ser utilizadas ou recebidas como prova diante de outro tribunal qualquer. De referir igualmente que o polícia não pode estar de uniforme.

Logo que se firme um acordo, o mesmo é confirmado sumariamente pela simples assinatura do conciliador e das partes, e homologado pelo comissário.

A lei prevê que uma queixa que termine na fase da conciliação tenha a indicação de ter sido retirada, e daí, evidentemente, o interesse do polícia de a ela se submeter de bom grado, apesar da sua participação ser obrigatória.

A participação do queixoso é também obrigatória e a sua recusa de participar, implicará a rejeição da sua queixa, coisa que raramente acontece, pois se constata que os queixosos participam de boa vontade.

Esta particularidade do sistema deontológico do Quebeque, que é a conciliação, apresenta como calculam numerosas vantagens, pois permite:

- Ao queixoso, estar em pé de igualdade com o agente de polícia sem risco de represálias;
- Ao agente, poder expor a sua versão dos incidentes;
- Evitar um inquérito e provavelmente uma queixa judicial;
- De facto, permite tratar com eficácia, rapidez e menor custo a queixa, com satisfação de ambas as partes.

A título de ilustração, uma queixa tratada através de conciliação, será concluída geralmente durante o período de 90 dias, após a sua recepção, enquanto que um inquérito e uma ida a tribunal têm um tratamento necessariamente de mais meses. Juntamos a isto outros inconvenientes ligados à judicialização e será fácil imaginar todas as vantagens que comporta o sistema de conciliação.

Mas a vantagem mais importante, reside na satisfação dos queixosos e dos polícias, visto que nesta etapa, a taxa de resolução das queixas é de 85% a 90%.

4.4 — Inquérito

Outra forma de tratamento das queixas é o inquérito. A lei prevê que esteja reservado às queixas mais graves, quer pela sua natureza, quer por reincidência do agente, ou ainda pelo insucesso do processo de conciliação.

O inquérito corre igualmente sob a égide do comissário que confia esta tarefa aos inquiridores, que fazem parte do seu *staff*.

Na prática, salvo excepção, todos os inquiridores são antigos polícias que já não estão em funções. Todavia, a lei prevê que não se pode confiar um inquérito a determinado inquiridor se os agentes visados forem membros de um corpo policial ao qual aquele já pertenceu.

O comissário e os seus inquiridores dispõem de importantes poderes para levarem a termo os inquéritos, e entre eles:

- O de entrarem a qualquer momento num posto de polícia para examinar todos os documentos que aí se encontrem;
- O de imporem a todas as pessoas, civis, polícias, oficiais e directores de polícia, a comparência, a fim de responderem às perguntas e apresentarem os documentos. A única excepção a este poder é que o polícia visado pela queixa não pode ser obrigado do mesmo modo, pelo menos nesta fase.

No entanto, é importante sublinhar que o comissário não necessita praticamente de usar esses seus poderes, pois obtém facilmente a colaboração solicitada, dos diferentes intervenientes, em particular dos directores de polícia.

A estes importantes poderes está associado uma igualmente importante imunidade, por efeito da qual nem o comissário, nem os seus colaboradores podem ser coagidos a divulgar aquilo que foi revelado no âmbito de uma queixa, por outras quaisquer instâncias incluindo os tribunais.

Uma vez completado o inquérito o seu conteúdo é transmitido a um advogado do comissário que prepara um projecto de decisão no sentido de rejeitar a queixa ou de convocar o agente perante o comité de deontologia policial.

Abordemos em primeiro lugar o caso de a queixa ser rejeitada, o que acontece geralmente quando o comissário considera que a queixa não tem fundamento, que esta é fútil, vexatória ou ainda, que não existem provas suficientes.

O comissário tem a obrigação de comunicar por escrito ao queixoso, ao agente e ao director do corpo de polícia, a sua decisão, indicando fundamentos, após breve resumo do resultado do seu inquérito.

O queixoso não satisfeito com a decisão, pode solicitar que esta seja revista, desta vez não pelo comissário, mas sim pelo comité de deontologia, que já vos referi como o segundo órgão que participa no tratamento das queixas. Embora volte a falar no tema, direi desde já que se trata de um tribunal administrativo que tem como uma das suas funções rever, a pedido do queixoso, a decisão do comissário de rejeitar a queixa após inquérito.

O comité pode confirmar a decisão do comissário ou infirmá-la, podendo neste caso ordenar que se proceda a novas verificações ou determinar a citação do agente. Esta decisão do comité é definitiva e não tem recurso.

Portanto, a decisão de citar um agente releva em primeiro lugar e antes de mais do Comissário e por vezes do Comité, em caso de revisão.

4.5 — Citação

A citação visa encarregar o tribunal competente, a saber o comité de deontologia, de uma ou várias alegadas violações ao código de deontologia, violações essas que estão na origem da queixa dirigida ao comissário. É importante sublinhar que só o comissário pode encarregar o comité. O queixoso ou outro qualquer cidadão está impedido de o fazer. Entretanto o Comissário toma «o feito e a causa» pelo queixoso, sem contudo estar submetido à sua vontade. Com efeito, o comissário é uma instituição e tem o dever de agir como tal.

O comité deontológico policial é composto unicamente por advogados nomeados pelo governo. Estes formam um só membro. Actua como qualquer tribunal apreciando a prova e a argumentação das partes com respeito pelas regras de direito, a fim de determinar o bem fundado das imputações apresentadas pelo comissário. Uma vez confirmadas, o comité impõe uma das seguintes sanções previstas:

- Advertência;
- Repreensão;
- Censura («blâme»);
- Suspensão sem tratamento;
- Descida de posto;
- Destituição;
- Inabilitação para o exercício de funções policiais por um determinado período.

Afigura-se-me muito importante, fazer notar que, contrariamente ao que acontece no inquérito do comissário, o polícia visado pela queixa é convocado diante do comité de deontologia policial, nesta fase compulsivamente.

4.6 — Recurso

A lei prevê que o comissário e o agente policial possam recorrer da decisão do comité com o objectivo de confirmar ou revogar o fundamento da citação. O queixoso não tem direito de recorrer, mas pode contudo apresentar o seu ponto de vista ao comissário que tem tais poderes.

O recurso é apresentado perante o juiz de um tribunal de direito comum. Dá origem a um processo, sem que a prova se repita no todo ou em parte.

Quando atentamos neste processo de inquérito e na judicialização, as vantagens da conciliação tornam-se ainda mais evidentes. No entanto seria utópico acreditar que a conciliação permite resolver adequadamente todas as queixas. Apesar de todos os seus inconvenientes, o inquérito e a judicialização têm a sua razão de ser.

4.7 — Pedido de inquérito criminal

Como já vos referi, além da decisão de ordenar um inquérito, o comissário pode também suscitar um pedido de inquérito criminal.

No Quebeque, o comissário não pode conduzir um inquérito criminal, este é da competência exclusiva dos polícias. Mas a lei prevê que o comissário tem o dever, e não apenas o poder, de transmitir um pedido de inquérito criminal ao corpo de polícia, logo que após uma análise preliminar da queixa, se lhe afigure que possa ter sido cometida uma infracção criminal.

Em tais casos, haverá dois inquéritos: um em matéria criminal conduzido pelo agente de polícia e outro em matéria deontológica conduzido pelo comissário. Na prática, estes dois inquéritos não são conduzidos simultaneamente, pois o comissário permite que o inquérito criminal avance, para aproveitar o seu conteúdo e o completar, se tal for necessário, sempre que tal se lhe afigure útil para fins deontológicos.

Esta nova disposição visa assegurar que o queixoso veja a sua queixa tratada adequadamente em todas as perspectivas; o sistema deontológico não deve ser um processo que conduza à discriminação dos polícias, relativamente a acções que conduziriam o simples cidadão directamente, perante um tribunal com competência criminal.

5 — Reembolso dos custos

No princípio da presente exposição referi que teria ocasião de abordar de forma mais específica certos aspectos de carácter orçamental. Desde há pouco tempo, o sistema deontológico do Quebeque apresenta uma particularidade que é do meu ponto de vista merecedora de referência: o financiamento das actividades de conciliação e dos inquéritos. A lei prevê que estes custos devam ser reembolsados ao comissário pelo responsável dos agentes policiais visados na queixa, mediante uma tabela pré-definida por cada hora de trabalho prestado pelo conciliador ou pelo inquiridor.

Facilmente se compreende que os gestores dos corpos policiais se vêem assim intimados, uma vez que a conduta inapropriada dos seus membros arrisca amputar seriamente os orçamentos de que dispõem.

O comissário é também intimado a organizar processos rigorosos de gestão que permitam manter custos justificados, cientes de que esta preocupação não pode em caso algum prevalecer sobre o direito do cidadão em ver a sua queixa tratada equitativamente e em conformidade com a lei.

6 — Conclusão

O sistema de deontologia do Quebeque tal como hoje se conhece, é fruto de um longo processo de reflexão, de experimentação e de alterações legislativas, as últimas em vigor desde 1 de Outubro de 1997. Foi elaborado tendo em conta o contexto geral da sociedade no Quebeque, que evolui num ambiente político, social, económico e jurídico específico. Tal serviço quer-se justo, eficiente e simples.

Muito já foi feito mas muito continua por fazer. Para alguns o sistema deverá ser ainda mais exigente em relação aos agentes policiais, enquanto que para outros este o é já em demasia.

Uma coisa é certa, é preciso prosseguir a reflexão, estar atento ao que se faz noutros sítios e à evolução da nossa sociedade.

Agradeço aos organizadores deste seminário o seu convite, que constitui para mim uma excelente ocasião de reflectir um pouco mais e sobretudo de beneficiar da experiência dos diversos participantes.

«Evitar processos disciplinares, dando mais atenção aos Direitos Humanos nas polícias.»

Programa «Polícia e Direitos Humanos 1997 – 2000»

Fiquei muito honrada ao ser convidada pelos organizadores desta importante conferência, para discutir convosco o tema «Direitos Humanos e Polícia». Senti um grande desafio ao constatar que a minha apresentação seria sobre o tema dos procedimentos disciplinares. A noção tradicional de procedimento disciplinar consiste num sistema de identificação e castigo dos prevaricadores no seio da polícia; mas, do meu ponto de vista, sempre considerei a existência de tal sistema apenas como uma variante entre um conjunto de medidas que acredito serem necessárias para prevenir e lidar com a comissão das violações dos direitos humanos, pela polícia.

Espero por isso, que me permitam, nesta apresentação, dar uma noção mais alargada de procedimento disciplinar, numa perspectiva mais ampla, que permita o desenvolvimento de uma cultura e de um sistema de confiança e transparência dentro da organização policial.

Quero abordar não apenas os procedimentos disciplinares, mas também outros elementos; que, em conjunto, formam uma charneira multifacetada de aproximação na salvaguarda dos direitos humanos, pela polícia e, em particular, aproveitar esta oportunidade para vos desafiar a que passem à acção.

O problema da protecção dos Direitos Humanos, é que, na maioria das vezes é visto como um assunto de discussão e debate; mas que, na prática, nunca se traduz em medidas concretas.

Quero perguntar-vos o que vão fazer com a informação que irão receber durante esta conferência?

Podem voltar facilmente, às vossas organizações, na próxima segunda feira, entregar a documentação aos vossos superiores e dizer aos vossos colegas que o seminário foi interessante, que comeram e beberam de forma satisfatória e que passaram um tempo óptimo em Lisboa.

Se é essa a vossa intenção, vou fazer-vos uma outra pergunta.

Como é que, enquanto indivíduos, justificam o facto de tanta gente aqui presente gastar o seu tempo e energia, contribuindo para a temática dos Direitos Humanos e a Eficácia Policial, sem que daqui saiam quaisquer resultados concretos?

Se não têm a certeza de como responder a esta questão, convido-vos a considerarem que o vosso envolvimento pessoal, a seguir a esta conferência, irá concentrar-se, apenas, em actividades concretas, tanto aqui em Portugal, como no vosso próprio país.

Espero que nesta minha apresentação, seja capaz de vos transmitir alguma informação que possam digerir.

O que é podem esperar de mim, hoje?

Após uma breve apresentação pessoal, irei falar-vos da comissão de violações de direitos humanos por agentes policiais.

Vou referir os elementos de um multifacetado programa destinado a conseguir ultrapassar as violações dos direitos humanos por agentes policiais. Irei oferecer-vos uma ferramenta na forma de um programa paneuropeu «Polícia e Direitos humanos 1991-2000», que vos poderá ajudar a criar truques para a mudança.

Como o tempo é limitado, o melhor é começar.

Tenho a honra de vos falar como membro efectivo da direcção dos Direitos Humanos do Conselho da Europa, tendo sido nomeada em Abril do passado ano, directora do programa «Polícia e Direitos Humanos 1997-2000».

Fundado em 1949, o Conselho da Europa é a mais antiga organização europeia inter-governamental constituída, actualmente, por 40 estados membros. A organização defende uma Europa de liberdades, individual e política, assentes na lei — princípios que sustentam as bases de todas as democracias.

O Conselho da Europa não deve ser confundido com a União Europeia, que tem a sua sede em Bruxelas. A minha organização tem sede em Estrasburgo, França.

Eu pertenço à polícia holandesa e represento o meu Governo no Conselho da Europa. Em 16 anos de carreira, na polícia, já trabalhei no serviço operacional, como conselheira para a gestão de pessoal da minha unidade policial; e, nos últimos 6 anos, como directora da Network Europeia para as mulheres polícias.

Direitos humanos e política

Se considerarmos que a protecção dos Direitos Humanos é um dos mais importantes objectivos do Conselho da Europa, a ligação com a polícia faz-se com bastante naturalidade.

Não quero gastar muito tempo a explicar a grande importância do papel e da responsabilidade da polícia na relação com os Direitos Humanos. Isso já foi bastantes vezes afirmado nas valiosas intervenções dos outros participantes durante este seminário.

Gostaria no entanto de sublinhar, em particular, a relação entre a polícia e os Direitos Humanos. Se um serviço de polícia não respeita e protege os Direitos Humanos, é impossível discutir a cooperação entre a comunidade e o serviço policial. O respeito pelos Direitos Humanos é condição fundamental para tudo o que se queira desenvolver em parceria.

Uma coisa é clara — em todas as sociedades existe crime. Isto resulta do sentimento de insegurança dentro da comunidade.

Precisamos de ser realistas e não esperar que a polícia seja capaz de resolver e prevenir o crime, e providenciar segurança sem o apoio e uma participação activa da própria sociedade.

É necessária uma parceria para se acabar com o crime e com a insegurança.

Para se construir uma parceria com indivíduos e organizações numa sociedade, é preciso que os cidadãos confiem na polícia. Como é que a polícia pode obter essa confiança, ser consultada e trabalhar com eficiência, se a comunidade sente que a polícia não respeita e não protege os Direitos Humanos básicos das pessoas que serve? Isto é um pouco como a história da galinha e do ovo.

Causas dos maus tratos

Gostaria de observar de mais perto as violações dos Direitos Humanos e os maus tratos pela polícia. Há diferentes maneiras de ver as causas destes problemas.

Uldriks (1997), um académico alemão, identifica três diferentes pontos de vista:

1) Individual

Esta abordagem incorpora o conceito de que se as violações dos Direitos Humanos têm lugar na Polícia, o problema é a existência de «individuais», neste caso polícias, que violam os Direitos

Humanos. Isto significa que o comportamento desviante de um agente policial é visto como uma excepção, o chamado erro de selecção, a «ovelha ranhosa». A crença básica subjacente a esta abordagem, é a de que, em geral, a polícia, actua dentro da lei. No entanto, se há um problema, a solução é fácil; remove-se a «ovelha ranhosa»; e, utilizando o procedimento disciplinar, a situação é resolvida. Isto; é, na minha opinião, uma maneira muito simplista de ver o problema.

2) Contextual

Uma segunda perspectiva toma em consideração as circunstâncias específicas nas quais o abuso por parte da polícia ocorre.

Segundo esta perspectiva, as causas de comportamentos incorrectos por parte da polícia, derivam da situação em que o polícia se encontra. A maneira como os agentes vivem uma situação e a interpretam, e como eles interagem com o agressor; determina, por exemplo, o uso ou não da violência. Os agentes podem achar que se justifica cometer determinados abusos em certos contextos. Explicam as suas acções; dizendo, por exemplo, que estavam a lidar com um criminoso perigoso, que julgaram mal o grau de violência que o agressor iria usar, que os factos se desenrolaram a uma grande velocidade, o que não permitiu interpretar a situação de forma correcta, que temem pela sua segurança, a necessidade de obter uma informação ou uma confissão, ou o simples desejo de retribuir, faz com que a violência seja inevitável.

3) Ambiental

A última perspectiva toma em consideração todo o ambiente em que os polícias trabalham. Em primeiro lugar, reconhece-se que existem influências orientadoras dentro da própria força policial, o «ambiente interno». Alguns elementos da Força e a própria organização policial podem, por exemplo, fomentar uma cultura de violência. Uildriks (1997) faz notar que disciplina e hierarquia fortes obrigam os agentes a desenvolver as suas capacidades sociais. Também uma actuação apenas vocacionada para o combate ao crime pode encorajar a violência.

Da mesma forma, o facto de a polícia ser a tão chamada organização de primeira linha, é aqui relevante. O policiamento das ruas é, regra geral, feito por agentes de baixa patente, e estes agentes relatam mais tarde aos seus superiores a sua interpretação dos acontecimentos. Os oficiais não participam nas acções de rua, e por isso não influenciam directamente aquilo que se passa nas ruas. A juntar a isto, o tão falado «Código de Silêncio», constitui uma parte deste ambiente de trabalho interno.

Uma forte lealdade e um sentido dever de proteger os colegas são exemplos concretos deste código.

Há também um ambiente externo, cujos elementos influenciam o comportamento da polícia. O facto de a polícia estar numa posição social isolada dentro da sociedade, encoraja uma identidade forte de grupo entre os polícias e pode legitimar o uso da violência noutros grupos da sociedade.

Westley (1970) descreve como os jovens recrutados aprendem a assimilar as regras instituídas de comportamento, com o objectivo de passarem a pertencer ao mundo dos polícias. Se um novato se recusar a aceitar os códigos internos, pode ser castigado ou excluído pelos seus companheiros em resultado de tal conduta.

Um assunto complexo

Não importa a maneira como se olha para as violações dos Direitos Humanos e maus tratos pela polícia, quer seja do ponto de vista individual, contextual ou ambiental. Todas as três abordagens são

complexas o suficiente por si sós. É claro que devemos desenvolver medidas para lidar com os diferentes aspectos deste problema. Tenho a certeza que irão pensar em procedimentos disciplinares adequados e alguns irão concluir que a solução é a «formação». «Os agentes da minha cidade têm que fazer um curso».

Só em parte concordo com esta ideia.

A formação, mesmo quando é perfeitamente organizada, não é efectivamente eficaz por si própria. Será que a formação ajuda a evitar «erros de selecção», prevenindo que um recruta se torne numa «ovelha ranhosa»? Poderão aspectos próprios da organização, tais como o isolamento social, uma forte vertente disciplinar, uma acção orientada de aproximação e a característica de estar na linha da frente, serem alteradas com a formação? A minha resposta é não. Não acredito que esta tão forte e internamente orientada cultura policial, possa ser alterada só com a formação.

Por isso, é urgente a tomada de outras medidas. Isto requer uma mudança de atitudes e do papel das pessoas que estão à frente da organização policial.

As pessoas que estão no topo da hierarquia têm que erguer a sua voz e deixar claro que na sua organização não há lugar para «ovelhas ranhosas», que não há justificação para os maus tratos, que o «Código de Silêncio» deve ser quebrado, por mudança da estrutura interna da organização.

Um plano de acção multifacetado, virado para a prevenção das violações dos Direitos Humanos deve ser desenvolvido pelas polícias europeias.

A polícia de cada país deve ser responsável por implementar um plano de acção, atingindo diferentes áreas.

Dizerem que desenvolveram módulos especiais de formação; já não é suficiente!

Na minha opinião, deveríamos promover mudanças na estrutura interna das forças policiais, desenvolver mecanismos de controlo interno e externo, e claro, melhorar a formação.

Relativamente às mudanças na estrutura interna das forças policiais, tenho em mente o seguinte: as forças policiais são concretamente organizações fortemente hierarquizadas. Assim deve-se considerar a possibilidade de atribuir mais responsabilidade aos polícias de patente mais baixa.

Ao fazer-se isso, os polícias terão menos razões para culpar o sistema relativamente aos abusos por si praticados, e quando a violação dos Direitos Humanos; ocorre. Tornar-se-iam mais responsáveis.

Responsabilidade individual e auto-controlo são os conceitos chaves, aqui.

Directamente relacionada com a necessidade da responsabilização pessoal, está a necessidade do desenvolvimento de mecanismos de controlo externo e interno.

Apenas pelo encorajamento de discussão interna e *feed back* profissional entre colegas, encorajando o exemplo e o rumo comportamental das chefias intermédias da cadeia hierárquica, introduzindo um sistema de recompensas e sanções, e estabelecendo-se um código interno de conduta, é que o «Código de Silêncio» desaparecerá.

Devem desenvolver-se indicadores claros de desempenho. Todas estas medidas são pré condições para a noção tradicional do procedimento disciplinar.

Como directora do Programa «Polícia e Direitos Humanos 1997-2000», chamo a atenção para o desenvolvimento de um plano básico de acção dentro da Polícia, como forma de controlo da qualidade, no qual os princípios básicos são enunciados para prevenir e punir os maus tratos.

Os controlos externos são também necessários para permitir que as vítimas de alegados abusos cometidos pela polícia, vejam as suas queixas investigadas.

Devem ser implementados planos de visitas.

Queixas de maus tratos podem, por exemplo, ser apresentadas a um comité de queixas independente ou a um provedor.

O factor crucial, é que as investigações das queixas devam ser levadas a cabo por pessoas independentes do serviço em causa, e não por polícias.

A Polícia deve perceber que toda a investigação constitui uma oportunidade para melhorar a sua actuação, e se aceitar as críticas com positivismo e agir de forma construtiva, pode usar este serviço de

queixas como parte da sua estratégia, para melhoramento da sua acção ao nível dos Direitos Humanos, e ao fazê-lo, está a ganhar respeito como parceiro de confiança na sociedade.

Se a cooperação entre a polícia e a comunidade é vista como um instrumento importante para combater o crime e a insegurança, tenho quase a certeza que vocês também concordam que é fundamental que a polícia respeite e proteja os Direitos Humanos.

Se reconhecem a necessidade de maximizar a consciência dos Direitos Humanos na vossa própria polícia, concordarão provavelmente, também, com a necessidade de uma aproximação multifacetada. O que poderá ajudar a criar esta consciência na polícia?

Finalidade do programa «Polícia e direitos humanos 1997-2000»

Talvez este programa do Conselho da Europa «Polícia e Direitos Humanos 1997-2000» possa actuar como alavanca para as actividades ao nível dos Direitos Humanos na vossa Polícia.

Trazer à consciência das forças policiais europeias o respeito pelos Direitos Humanos é o objectivo deste programa de três anos lançado pelo Conselho da Europa no dia internacional dos Direitos Humanos, em 10 de Dezembro de 1997. O programa foi lançado a partir de um trabalho prévio, com polícias sêniores durante um seminário, organizado pelo Conselho da Europa em Dezembro de 1995. A conclusão foi clara. Era necessário uma aproximação estrutural e coordenada. O programa prevê um esquema de trabalho, dentro do qual, projectos nacionais, bilaterais e multilaterais, no campo da Polícia e dos Direitos Humanos, podem ser conduzidos de uma maneira coerente, organizada e estruturada.

A responsabilidade por despoletar e implementar projectos, está em ligação com as actividades policiais nacionais dos Estados-membros, convidados em Março de 1998 pelo secretário-geral do Conselho da Europa para participarem activamente no programa.

Os países foram convidados a nomear um coordenador para o programa «Polícia e Direitos Humanos», e estabelecer um projecto de grupo, nacional. Pela sua parte, o Conselho da Europa ofereceu apoio e assistência aos Estados-membros que desejaram prosseguir com os seus próprios projectos. Na prática, isto significa o desenvolvimento da polícia e dos Direitos Humanos, como treino, na forma de um livro de trabalho, brochuras, publicações e vídeos, iniciativas para pesquisa e seminários específicos, o estabelecimento de uma rede policial que está directamente relacionada com os Direitos Humanos. Está prevista a cooperação com outras Polícias: trabalhando juntos e usando bases de dados especialmente concebidas para tal, trocando informação e material e realizando seminários. Irão também impulsionar um programa educacional de suporte incluindo o desenvolvimento de auxiliares de instrução e desenvolvendo sistemas internos de controlo de qualidade para prevenir comportamentos incorrectos.

Os resultados do programa serão analisados a nível nacional em cada organização, na semana da «Polícia e Direitos Humanos de 28 de Outubro a 4 de Novembro do ano 2000». Durante esta semana (comemorando o 50.º Aniversário da assinatura da Convenção Europeia dos Direitos Humanos), as Polícias de cada estado membro serão encorajadas a mostrar à sua comunidade, os esforços que fizeram para assegurar por parte dos agentes, o respeito e a protecção pelos Direitos humanos. Esta iniciativa especial, deverá apresentar não só as conclusões deste programa de três anos, mas também constituir um ponto de partida para acções futuras.

O programa é uma facilidade oferecida às Polícias, e nunca algo que lhes é imposto. Deve ser usado caso seja desejado. Pela sua parte, o Conselho da Europa actuará como um facilitador, providenciando assistência, contactos, experiência, informação, sabedoria e ideias. Acima de tudo, pode dar um grande destaque e visibilidade a projectos iniciados individualmente pelas autoridades, colocando esses projectos sob a protecção de um Programa Pan-Europeu coordenado, com objectivos claramente articulados para as Polícias de toda a Europa.

Ao lançar este programa o Conselho da Europa espera despertar os pensamentos imaginativos por parte dos profissionais de polícia, autoridades policiais e organizações não governamentais sobre

os Direitos Humanos, relacionados com a actividade policial, e encorajá-los a iniciarem projectos e a melhorarem a actuação.

Notas de encerramento

Estou a chegar ao fim da minha apresentação. O facto de estarmos juntos durante estes dias é já uma clara indicação de que vocês têm um interesse específico no assunto dos Direitos Humanos e da eficácia policial. Espero que esta conferência seja vista como um ponto de partida para muitas iniciativas dentro deste tema. Se não querem voltar para os vossos locais de trabalho de mãos vazias, levem estes desafios convosco.

Qual poderá ser o vosso papel em iniciativas futuras para melhorar a consciência dos Direitos Humanos entre os vossos pares? Por que não:

- Iniciar actividades que previnam a necessidade do uso de medidas disciplinares;
- Começar um projecto relacionado com a protecção do uso indevido de dados pessoais;
- Organizar seminários especiais sobre o tema dos Direitos Humanos;
- Desenvolver um código de ética para a vossa Polícia e iniciar a discussão fundamental relativamente a valores básicos;
- Iniciar programas específicos para grupos vulneráveis na vossa comunidade local, como vítimas de crimes, refugiados, minorias e mulheres;
- Fixar alvos concretos que permitam à vossa Polícia ir abandonando o uso de violência durante as operações;
- Olhar novamente para os vossos mecanismos internos de controlo para salvaguardar pessoas detidas pela polícia;
- Organizar na vossa comunidade (para ou em cooperação com a Polícia) uma semana sobre a «Polícia e Direitos Humanos».

Este ano é particularmente apropriado para lançar novas iniciativas sobre «Polícia e Direitos Humanos». 1998 foi apontado como o ano dos Direitos Humanos, tal como a 10 de Dezembro será assinalado o 50.º aniversário da proclamação da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Em 1999, a União Europeia irá lançar a campanha para a tolerância zero na violência para com as mulheres e o ano 2000 irá marcar o 50.º aniversário do primeiro passo concreto que foi tomado para reforçar estes valores na forma da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Porque não usar estes marcos para lançar novas iniciativas? Há muitas razões para agir e poucas desculpas para não o fazer.

O Conselho da Europa desenvolveu um método de trabalho internacional para colocar as vossas actividades na perspectiva correcta, e está lá para vos dar a informação, as ideias e a assistência que forem necessárias. Só assim podemos assegurar que em todas as polícias europeias não há lugar para ovelhas ranhosas e que o caminho está aberto para uma cooperação construtiva e com sucesso. Recordo-me sempre do seguinte ditado: «Mais tarde será possível sorrir face a ninharias que em tempos nos pareceram grandes obstáculos».

No âmbito deste Seminário, subordinado ao tema «Direitos Humanos e Eficácia Policial — Sistemas de Controlo da Actividade Policial», foi decidido incluir um painel sobre o «Exercício da Acção Disciplinar».

Do ponto de vista da Polícia de Segurança Pública, este painel reveste-se de particular importância face à interacção existente entre o exercício da acção disciplinar no interior das Forças de Segurança e a respectiva eficácia policial. Pode mesmo afirmar-se que, em certa medida, o exercício da acção disciplinar constitui um dos sistemas de controlo da actividade policial, na medida em que, a par da acção punitiva — mas também pedagógica — exercida ao nível dos elementos da Corporação, permite ainda desenvolver o controlo interno sobre o funcionamento dos Serviços e dos diversos níveis de comando.

Assim, e à semelhança do que se verifica com a generalidade das instituições, também a PSP dispõe de normas de conduta imprescindíveis à coesão e à eficiência do pessoal que integra os respectivos quadros. Tais normas de conduta constam de regulamentos ou estatutos disciplinares, cuja inobservância origina a indisciplina e conseqüente aplicação das penas legalmente previstas, tendo sempre como objectivo último a realização dos fins próprios da Instituição, ou seja, o cumprimento da sua missão.

Na definição que nos é dada pela Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, a segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.

A PSP é, precisamente, uma das instituições responsáveis pelo desenvolvimento daquela actividade, o que justifica a sua natureza de força policial armada e uniformizada, dependente do Ministro da Administração Interna, obedecendo à hierarquia de comando em todos os níveis da sua estrutura organizativa.

Para prosseguir a sua missão, a PSP dispõe, basicamente, de dois grupos de pessoal: o pessoal com funções policiais e o pessoal com funções não policiais (Prestam ainda serviço na PSP oficiais do Exército que se encontram sujeitos ao Regulamento de Disciplina Militar).

O pessoal «não policial», correspondente a cerca de 3% da totalidade dos efectivos da PSP, desempenha tarefas cujo conteúdo funcional é genericamente idêntico ao de lugares semelhantes de qualquer outro serviço ou organismo público, sendo-lhe por isso aplicável o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, ou seja, as normas disciplinares aplicáveis à generalidade dos funcionários e agentes da Função Pública.

O facto de o pessoal «policial» constituir a grande maioria dos efectivos da PSP (cerca de 97%) e de desempenhar um papel fundamental na prossecução da missão específica desta força de segurança justifica, a nosso ver, a opção tomada no sentido de centrarmos esta comunicação no «exercício da acção disciplinar» em relação ao pessoal com funções policiais.

Ora, quer a natureza da PSP, quer a importância dos interesses prosseguidos ao longo dos anos por esta Instituição, no âmbito da segurança interna sempre justificaram e continuam a justificar que o pessoal policial esteja subordinado a normas disciplinares especiais, face a necessidade acrescida de se assegurar um espírito de íntima coesão, de obediência e de grande eficiência em todos os níveis da sua estrutura organizativa.

Tais normas dão corpo, actualmente, ao Regulamento Disciplinar aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, caracterizado, genericamente, pela exigência de uma exacta observância das leis gerais do País, bem como das normas e das determinações especialmente aplicáveis, exigência esta consubstanciada nos deveres impostos a este pessoal ao nível da sua conduta profissional, e bem assim da sua conduta na vida privada, na medida em que possa afectar a dignidade da função policial e o prestígio da Instituição.

Assim, de acordo com o art. 7.º do referido Regulamento, é dever geral do pessoal da PSP actuar no sentido de reforçar na comunidade a confiança na acção desenvolvida pela PSP, em especial no que concerne à sua imparcialidade. Consideram-se ainda deveres gerais, os deveres de isenção, zelo, obediência, lealdade, sigilo, correcção, assiduidade, pontualidade e aprumo.

Pela relevância que assumem no âmbito deste Seminário, face ao tema geral proposto, destacam-se os seguintes deveres:

- **Dever de isenção**, que consiste em não retirar vantagens directas ou indirectas, pecuniárias ou outras, das funções exercidas, actuando com independência em relação a interesses e pressões de qualquer índole, na perspectiva do respeito pela igualdade do cidadão;

- **Dever de correcção**, que consiste em tratar com respeito e consideração o público, em geral, os superiores hierárquicos e demais elementos da PSP;
- **Dever de apurmo**, que consiste em assumir, no serviço e fora dele, princípios, normas, atitudes e comportamentos que exprimam, reflectam e reforcem a dignidade da função policial e o prestígio da corporação.

Constituindo o exercício de funções de polícia uma tarefa fundamental da Administração, como decorre do art. 272.º da Constituição da República, entendeu ainda o legislador ordinário impor ao pessoal com funções policiais algumas **restrições quanto ao exercício dos seus direitos fundamentais**, nomeadamente no que respeita aos direitos de expressão, de manifestação, de reunião e de petição, cuja violação constitui igualmente fundamento para o exercício da acção disciplinar.

Assim, nos termos do art. 6.º da Lei n.º 6/90, de 20 de Fevereiro, entre outras restrições, o pessoal policial está impedido de:

- Fazer declarações que afectem a subordinação da Polícia à legalidade democrática, a sua isenção política e partidária, a coesão e o prestígio da instituição, ou a dependência da instituição perante os órgãos de governo;
- Fazer declarações sobre matérias que constituam segredo de Estado ou de justiça; e convocar reuniões ou manifestações de carácter político, partidário ou sindical;
- Estar filiado em quaisquer associações nacionais de natureza sindical;
- Exercer o direito à greve ou quaisquer opções substitutivas susceptíveis de prejudicarem o exercício normal e eficaz das missões de polícia.

O pessoal da PSP com funções policiais responde perante os respectivos superiores hierárquicos pelas infracções disciplinares que cometa, ou seja, pela violação dos deveres gerais ou especiais decorrentes da função que exerce, sendo competentes para instaurar ou mandar instaurar processo disciplinar contra os respectivos subordinados todos os superiores hierárquicos que exerçam funções de comando, direcção ou chefia.

Porém, a **competência disciplinar** para julgamento de infracções e imposição de penas pertence apenas às entidades que desempenham funções de comando e direcção, desde o nível de comandante de secção até ao nível de Comandante-Geral, culminando no Ministro da Administração Interna, que detém competência plena.

Sempre que a sua manutenção em funções se revele inconveniente para o serviço ou para o apuramento da verdade, pode ser imposta ao pessoal policial a **suspensão preventiva**, podendo ser ainda adoptada a medida cautelar de **desarmamento**, a tomar por qualquer superior hierárquico com funções de comando ou chefia, quando a mesma se mostre necessária ou conveniente.

As penas aplicáveis ao pessoal com funções policiais são:

- Repreensão verbal;
- Repreensão escrita;
- Multa até 30 dias;
- Suspensão de 20 a 120 dias;
- Suspensão de 121 a 240 dias;
- Aposentação compulsiva;
- Demissão.

As penas de **repreensão verbal** e **repreensão escrita** são aplicáveis por faltas de que não resulte prejuízo para o serviço ou para o público.

A pena de **multa** é aplicável em caso de negligência ou má compreensão dos deveres funcionais de que resulte prejuízo manifesto para o serviço, para a disciplina ou para o público.

Por sua vez, a pena de **suspensão** é aplicável em caso de negligência grave, acentuado desinteresse pelo cumprimento de deveres profissionais ou de factos que afectem gravemente a dignidade e o prestígio pessoal ou da função. Nos casos em que à infracção corresponda a pena de suspensão pode, acessoriamente, ser determinada a transferência do infractor, se, atenta a natureza ou a gravidade do ilícito, não se puder manter no meio em que se encontra com o prestígio correspondente à função ou se mostrar incompatibilizado com esse meio.

Finalmente, as penas de **aposentação compulsiva** e de **demissão** são aplicáveis, em geral, por infracções disciplinares que inviabilizam a manutenção da relação funcional, sendo a sua aplicação da competência do Ministro da Administração Interna.

Estas penas são aplicáveis ao funcionário ou agente que, nomeadamente:

- Tiver praticado qualquer crime doloso punível com pena de prisão superior a três anos, com flagrante e grave abuso da função que exerce;
- Tiver praticado, embora fora do exercício das funções, crime doloso punível com pena de prisão superior a três anos que revele ser o agente incapaz ou indigno da confiança necessária ao exercício da função;
- Usar de poderes de autoridade não conferidos por lei ou abusar dos poderes inerentes às suas funções;
- Praticar ou tentar praticar acto previsto na legislação penal como crime contra o Estado;
- Agredir, injuriar ou desrespeitar gravemente superior hierárquico, colega, subordinado ou terceiro, em local de serviço ou em público;
- Encobrir criminosos ou prestar-lhes qualquer auxílio que possa contribuir para frustrar ou dificultar a acção da justiça;
- Praticar ou tentar praticar acto demonstrativo da perigosidade da sua permanência na instituição;
- Praticar, de forma tentada ou consumada, crime de furto, roubo, burla, abuso de confiança, peculato, suborno, coacção ou extorsão;
- Violar segredo profissional ou cometer inconfidência de que resulte prejuízo para o Estado ou para terceiros;
- Aceitar, directa ou indirectamente, dádiva, gratificação ou participação em lucros em resultado do lugar que ocupa;
- Abusar habitualmente de bebidas alcoólicas, consumir ou traficar estupefacientes ou substâncias psicotrópicas;
- For cúmplice, na tentativa ou consumação, de qualquer crime previsto nos pontos anteriores.

Na **aplicação das penas** atende-se aos critérios atrás enunciados, à natureza e gravidade da infracção, à categoria do infractor, ao grau de culpa, à sua personalidade, ao seu nível cultural, ao tempo de serviço e a todas as circunstâncias que militem contra ou a favor do arguido.

A adopção destes critérios tem sido objecto de atenta ponderação por parte dos superiores hierárquicos com competência disciplinar para o julgamento das infracções e imposição das penas, ponderação justificada pela heterogeneidade do pessoal que integra os quadros da Corporação, resultante, essencialmente, dos seus diferentes níveis económico, social e cultural.

De facto, esta realidade, bem como problemas de natureza psíquica que, por vezes, dela derivam, estão na origem de parte das infracções disciplinares praticadas pelo pessoal policial.

Para minorar esta realidade, está em fase de implementação na PSP um serviço de saúde ocupacional visando a adopção de medidas adequadas à melhoria da prestação do serviço e das condições preventivas da doença e dos acidentes de trabalho, bem como à prevenção da toxicod dependência e do alcoolismo.

Na dependência directa do Comandante-Geral funciona o **Conselho Superior de Justiça e Disciplina**, integrado por elementos da PSP de diversos postos e níveis de comando. Trata-se de um

órgão de carácter consultivo em matéria de justiça e disciplina, competindo-lhe apreciar e emitir parecer sobre:

- Efeitos disciplinares das sentenças condenatórias proferidas por tribunais contra funcionário ou agente da PSP;
- Processos para promoção por escolha e distinção;
- Propostas para a concessão de condecorações;
- Propostas para aplicação das penas de aposentação compulsiva e de demissão;
- Quaisquer outros assuntos do âmbito da justiça e da disciplina.

Embora sem carácter vinculativo, os pareceres emitidos por este Conselho têm-se revelado de inegável interesse para o exercício da acção disciplinar, especialmente no que concerne à apreciação das infracções puníveis com as penas de aposentação compulsiva e demissão, dado permitirem uma maior ponderação dos factos, bem como a adopção de critérios uniformes em situações de natureza idêntica.

Para que se possa formular uma ideia sobre o exercício efectivo da acção disciplinar na PSP apresentamos, de seguida, os **dados estatísticos** que se nos afiguram mais relevantes para o efeito, relativos aos dois últimos anos, mais precisamente, ao período compreendido entre Janeiro de 1997 e Outubro de 1998.

Assim, foram instaurados 3515 processos disciplinares (o que corresponde a uma média mensal de 167 processos), dos quais 1193 foram arquivados sem procedimento disciplinar, em virtude de não se ter provado que os arguidos tenham praticado as infracções que lhes eram imputadas.

Relativamente aos restantes processos já concluídos, foram aplicadas 463 penas disciplinares, assim distribuídas:

- 131 penas de repreensão verbal e escrita;
- 276 penas de multa;
- 32 penas de suspensão;
- 16 penas de aposentação compulsiva;
- 8 penas de demissão.

Para finalizar esta comunicação, importa salientar ainda que o exercício da acção disciplinar não se restringe a uma acção meramente punitiva.

Na verdade, para que a acção disciplinar possa ser eficazmente exercida, é imprescindível que, a par da acção punitiva, sejam também recompensados todos os que revelem uma compreensão exemplar dos seus deveres, desempenhando-os com consciência e pondo o seu empenho em fazer vingar e progredir os objectivos de coesão da Instituição, bem como de cumprimento da sua missão.

De acordo com este princípio, o Regulamento Disciplinar da PSP prevê ainda que ao pessoal com funções policiais possam ser concedidas as seguintes recompensas, para distinguir o seu comportamento exemplar e o zelo excepcional, bem como para destacar actos de relevo social e profissional:

- Elogio;
- Louvor;
- Promoção por distinção.

O **elogio** destina-se a premiar os que, pela sua exemplar conduta, compostura e aprumo, se tornem merecedores de distinção pelos seus superiores ou outras entidades.

O **louvor** destina-se a galardoar actos importantes e dignos de relevo e é concedido aos elementos que tenham demonstrado zelo excepcional no cumprimento dos seus deveres.

Por sua vez, a **promoção por distinção**, da competência do Ministro da Administração Interna, destina-se a premiar elementos de excepcional competência e de elevado brio profissional, ou que

tenham cometido feitos de extraordinária valentia ou de excepcional abnegação na defesa de pessoas e bens com risco da própria vida.

Durante o período compreendido entre Janeiro de 1997 e Outubro de 1998 foram concedidos 554 louvores pelos diversos níveis da cadeia de comando, acrescentando a este tipo de recompensa os elogios igualmente concedidos pelos mesmos superiores hierárquicos.

O pessoal da PSP que preste serviço ao longo da sua carreira profissional com exemplar conduta moral e disciplinar e comprovado espírito de lealdade é ainda distinguido com a **medalha de comportamento exemplar**, que compreende os seguintes graus:

- Medalha de ouro;
- Medalha de prata;
- Medalha de cobre.

A **medalha de ouro** é concedida aos elementos da PSP que contem 25 anos de serviço efectivo com exemplar comportamento e tenham sempre revelado dotes notáveis de zelo pelo serviço e alto sentido da virtude, da obediência e das regras da disciplina.

A **medalha de prata** é concedida aos elementos da PSP que contem 15 anos de serviço efectivo com exemplar comportamento.

A **medalha de cobre** é concedida aos elementos da PSP que contem 8 anos de serviço efectivo com exemplar comportamento.

Durante o mesmo período de tempo (Janeiro de 1997 a Outubro de 1998), foram atribuídas as seguintes medalhas de comportamento exemplar:

- 1362 medalhas de cobre;
- 1157 medalhas de prata;
- 579 medalhas de ouro.

Damos, assim, por finda a nossa comunicação, esperando ter contribuído para o debate e reflexão que se vão seguir.

Tenho aqui algumas palavras, não sei se destinadas a dar ou a tirar dores de cabeça, mas antes queria começar, naturalmente, por agradecer o convite feito pela IGAI, na pessoa do Senhor Inspector-Geral. Acabei, na verdade, por vir intervir neste colóquio correspondendo a um apelo nesse sentido que me foi feito, por via do meu querido amigo Dr. Alberto Augusto, quando a pessoa que esteve inicialmente prevista vir intervir, não pôde. Se foram os deuses ou os demónios que causaram esta substituição, caberá a cada um de vós ajuizar!

Duas questões prévias, aliás três.

Primeiro por aquela mesma razão e também por motivos que se ligam exactamente ao exercício da actividade profissional da Advocacia — e dizer isto é uma das primeiras dores de cabeça que costumo causar nos Tribunais! — uma vez que os Advogados são os únicos que têm que cumprir prazos nos processos nos Tribunais, como é facto público e notório, eu não tive oportunidade de reduzir a escrito o texto, e só o vou poder fazer depois de fazer esta intervenção oral.

Por esta mesma razão (segunda questão prévia) pediram-me um outro sacrifício, quase incomportável, que foi o de falar devagar e pausadamente. Vamos ver se o consigo fazer, espero que sim, até por respeito aos nossos convidados estrangeiros e às senhoras e senhores tradutores, que evidentemente se veriam aflitíssimos se eu falasse ao meu ritmo normal. Finalmente (terceira questão prévia), eu estou aqui de facto numa tripla qualidade, e não enjeito qualquer dos seus aspectos. Na verdade, estou aqui como Presidente da Direcção da Associação Portuguesa dos Direitos dos Cidadãos.

Estou também aqui como Advogado, que me honro muito da profissão que tenho e relativamente à qual costumo dizer que o primeiro e principal defeito que um Advogado poderia alguma vez ter era

o de ter medo, pois no dia em que os Advogados tenham medo de dizer em voz alta aquilo que pensam e aquilo que entendem ser necessário dizer, acabou a Advocacia, acabou a Justiça e acabou o Estado de Direito Democrático em Portugal!

Finalmente, estou aqui também como cidadão.

E é exactamente nestas três qualidades que eu me vou manter fiel ao meu estilo, que é o de defender as ideias que me parecem correctas, fazendo-o frontal e lealmente, de olhos nos olhos, sem querer ofender ninguém mas dizendo tudo aquilo que penso.

Entrando agora propriamente no tema, devo confessar-vos, que me interroguei muito sobre o que é que deveria dizer num tema sobre o regime disciplinar, o poder disciplinar, a questão disciplinar num Seminário Internacional, cujo tema geral é o de Direitos Humanos e Eficácia Policial. Ainda por cima num seminário ilustrado com uma mão vagamente azulada e com alguns laivos ensanguentados na ponta que escorrega numa coisa que parece uma vitrine de vidro, e que em vão olhei demoradamente a ver se me conseguia inspirar. Pareceu-me então — até olhando para a qualidade dos outros intervenientes — que não fazia sentido algum vir aqui, seguramente repetindo coisas que outros já teriam dito, e muito melhor do que eu, fazer uma mera descrição do regime jurídico actualmente em vigor. Pensei, antes, que talvez fosse mais útil fazer algumas reflexões sobre o que é que deve ser o regime e o processo disciplinar relativamente às Polícias.

E é isso que vou procurar então fazer, e aviso desde já que vou ser polémico!

O primeiro ponto que me parece indispensável ter presente é que há muitas questões que estão a montante das questões disciplinares e não só e que, exactamente por não serem aí resolvidas, acabam por desabar em cima deste aspecto que é, pelo menos à primeira vista, uma questão final, digamos assim, um questão que se põe na parte terminal dum determinado processo.

O que quero dizer com isto é que me parece inegável que neste final do milénio os Poderes Políticos, não só no nosso País mas **também** no nosso País, ao se recusarem a enfrentar decididamente um conjunto de problemas, que são de facto de uma gravidade enorme, estão afinal, e com uma dose maior ou menor de hipocrisia política, a descarregar para cima designadamente dos Tribunais e das Polícias com as consequências, ocorridas a jusante, de problemas que deveriam ser resolvidos muito a montante, muito antes.

Não me vou alongar muito sobre isto, mas diria que **não é com os Tribunais e com as Polícias que se atacam e resolvem problemas como o do desemprego**, ou seja, problemas de uma estratégia de (não) desenvolvimento do nosso País que, em meu entender, visa transformá-lo numa espécie de campos de golfe, de campos de férias dos ricos da Europa, uma estratégia em que a margem de criação de emprego em Portugal é cada vez menor e por via da qual parece que estamos todos condenados — parece na verdade ser esta a estratégia da «política activa de criação de emprego»... — a irmos acabar em certas franjas dos serviços e no turismo rural, ou seja, a irmos acabar todos em *babysitters* ou criados de café dos turistas ingleses e alemães, nas casas de habitação rural ou nos campos de golfe do Alentejo.

Ora, com a massa de desemprego, de emprego precário, de ausência de perspectiva dos jovens, do grassar dum problema tão grave como é o problema da droga, sem que realmente se queira atacar esses problemas a montante, evidentemente que o Poder Político nada faz e depois diz à pessoa que foi despedida e que ficou sem ganhar pão, «meta a acção no Tribunal de Trabalho»; diz ao jovem que, completamente desesperado porque, apesar de ter estudado e de querer trabalhar, não consegue emprego, não consegue casar, não consegue constituir família, não tem perspectiva alguma e acaba por ser agarrado pela droga (e toda a gente sabe que ser agarrado pela droga significa automaticamente, tal como as coisas estão, entrar na criminalidade) «entraste na criminalidade, a Polícia que te prenda, o Tribunal que te condene, e vais para as universidades do crime que são as nossas prisões completar a formação pós-graduada nessa matéria»!

Portanto, há de facto aqui e em meu entender um primeiro aspecto que não pode deixar de ser tido em conta e que é o de que quando se fala em questões de Polícia e das Polícias, há que ter em presente:

- Primeiro aspecto, a Polícia não serve nem pode servir para atacar e combater a «face visível» de um certo número de fenómenos económicos, políticos e sociais que deviam ser atacados muito a montante, e com medidas económicas, políticas e sociais;
- Por outro lado, e este é o segundo aspecto, eu próprio, apesar de ser jurista (julgo que mais para mal do que para bem dos meus pecados!), também há muito que penso que não se devem ter ilusões acerca do que pode ser o papel do Direito.

Na verdade, toda a gente sabe que havia em determinada altura prostituição legalizada em Portugal e o Governo da altura, nos anos sessenta, «resolveu» esse problema: fez um decreto-lei e proibiu a prostituição e, portanto, a partir desse momento a prostituição deixou de existir como toda a gente sabe... Se, por outro lado, nos convier que os dias sejam mais longos, publicamos amanhã um decreto-lei no *Diário da República* a decretar que o sol se porá às 22 horas, e estamos mesmo a ver o que é que vai acontecer no dia seguinte, ou seja, o sol, cumprindo a «legalidade democrática», ir-se-á deitar apenas às 22 horas...

Mas, não tendo ilusões acerca do que o Direito pode fazer, eu julgo que embora os problemas — alguns dos quais já aqui foram brevemente abordados — levem o seu tempo a ser ultrapassados, a verdade é que, por um lado, há que ter **coragem**, quer dizer, é sempre mais difícil combater a inércia e combater as coisas tal como estão, do que deixar-se ir pela onda. E evidentemente se nunca ninguém tiver coragem de remar contra a maré, as coisas nunca se alteram; em segundo lugar, o Direito pode ter um efeito indutor de novas condutas as quais podem até, num determinado momento, ser minoritárias, mas que depois vão sucessivamente ganhando corpo.

As mentalidades não se mudam por decreto. Mas podem mudar-se as mentalidades!

E também neste campo há ainda muito a mudar em termos de mentalidades!

Ora bem, regime disciplinar e Polícia, agora vamos então referir-nos a isso. É sabido que no regime antes do vinte e cinco de Abril de 1974 os problemas de segurança eram abusivamente identificados como representando necessariamente problemas de Polícia. Segurança era Polícia. E as forças policiais eram concebidas essencialmente como uma força repressiva, isto é, vocacionada para perseguir aquilo que se chamava os inimigos da Pátria, ou seja, para perseguir, espancar e prender sobretudo os trabalhadores e os estudantes. E acreditem que eu tenho bastante experiência e prática também nesse campo, não sou só um prático do Direito!_

Nesta concepção, em que a chamada «Ordem Pública» era definida como um fim em si e nem sequer como um meio, o polícia era visto como um elemento de repressão relativamente ao qual, aliás, havia que eliminar tudo aquilo que pudesse condicionar ou diminuir a respectiva eficácia. Isto significava que era absolutamente impensável dentro desta lógica de Polícia a concepção de um polícia como um cidadão, com ideias e opiniões próprias, com associações próprias e até com direitos próprios.

Eu diria mesmo que, para esta concepção de Polícia, quanto mais estupificado e bestializado fosse o agente policial, melhor do ponto de vista do regime. Tudo isto aliás tinha por detrás a concepção de Forças Policiais imbuídas de um pensamento militarista que — e vou socorrer-me, vejam lá bem como estas coisas são curiosas, em defesa dos meus argumentos de um escrito de um General, o senhor General Rangel de Lima, que chamava à atenção para este modo de pensamento militarista, dizendo o seguinte:

«Os aspectos mais salientes deste modo de pensamento militarista, poderiam assim ser tipificados [...] pela inclinação para o heróico, místico e fabuloso, com credibilidade para aceitar explicações místicas dos fenómenos e atracção para interpretações metafísicas que escapam ao conhecimento científico, (isto vem lá desde o milagre de Ourique e vem até a milagres mais recentes que eu me coíbo de referir para não ferir susceptibilidades !... — [nota minha]:

- Tendência para a concentração verticalista das decisões em Chefes carismáticos, de poder iluminado, esta tanto podia ser para antes como para depois, mas isso deixo às

vossas identificações, predestinados a ver coisas que os outros mortais não conseguem, vendo-se, assim, os demais mortais sistematicamente excluídos;

- A incorporação sempre presente do conceito pragmático de inimigo sublimado à categoria de preconceito, isto é, não necessitando de demonstração, como resultado de socialização profissional e daí a inerente tendência para ultrapassar pela violência, quaisquer obstáculos, vencer o inimigo a todo o custo;
- Uma inclinação para modos de acção não racionais, não banalizados o tradicional desenrascanso, característico de certas situações bélicas, particularmente caóticas.

Este quadro ideal típico, induz, com frequência, ao desprezo pela sabedoria prática de inteligência social dos povos».

Portanto, eu diria que **neste tipo de concepção, a Polícia** — subordinada quase exclusivamente a um princípio de comando em que a obediência era um valor fundamental — **seria tanto «melhor» quanto menos direitos respeitasse**, antes de mais, quanto aos terceiros, aos cidadãos, mas também quanto aos próprios direitos dos polícias.

A disciplina destinava-se, assim, a manter esta «compressão permanente» dos direitos, tidos como condição indispensável da eficácia.

Em meu entender, daqui decorre também e em linha recta, a concepção das Polícias como forças com Estatutos Militares ou Militarizados. Ora, eu penso que num Estado de direito Democrático como aquele em que nós, pelo menos presumivelmente, vivemos este tipo de concepções têm de ser completamente modificadas.

A Polícia deve ser entendida como um Departamento Estatal como outro qualquer, embora, naturalmente, com características próprias, que decorrem das funções específicas que desempenha.

Os polícias, por seu turno, devem ser considerados como funcionários públicos como outros quaisquer, embora com direitos e deveres próprios, com características próprias de formação e de preparação e mesmo até com um elenco de direitos e deveres próprios, que decorrem das particulares funções que exercem.

Ora, acho que é exactamente deste tipo de concepções democráticas e modernas que decorrem, a meu ver, um conjunto de pontos em que se devia estribar a questão da Disciplina das Forças Policiais, mas não só.

Primeiro ponto, a meu ver, **há uma completa injustificação** — peço desculpa a quem pensa em sentido contrário, não quero ofender susceptibilidades, mas esta é a minha opinião — **no final do século XX, de que possa existir uma Polícia, com natureza, estatuto, regime disciplinar e Organização Militar ou Militarizada como é o caso da GNR**, cuja extinção eu já defendi, e defendo.

Não se trata de pegar nos elementos na GNR, embarcá-los ali no Pacote Funchal e mandá-los numa direcção qualquer mais ou menos desconhecida, não é isso que eu acho!

É que na verdade não faz sentido nenhum existirem duas Polícias, uma com vocação para centros urbanos e outra com vocação para áreas rurais e estradas, uma força policial com o estatuto mais a caminho do civil e a outra com uma natureza eminentemente militar!

Uma Polícia não é nem deve ser uma Força Militar ou Militarizada!

A concepção e defesa, em toda a linha, da ou das Polícias como um Departamento Público civilizado nos dois sentidos (um Departamento Estatal Civil e não Militar ou Militarizado e respeitador dos direitos cívicos) conduz — e este é o segundo ponto — **à concepção da Polícia como uma organização de funcionários correctos e respeitadores dos direitos dos cidadãos, com particular reforço do cuidado dos critérios de selecção e preparação e formação dos Agentes Policiais.**

Terceiro ponto, que por sua vez decorre em linha recta do que acabo de referir: **Reconhecimento inequívoco do direito ao associativismo sindical e mesmo do direito à greve, a todos os agentes Policiais**, e não apenas, como agora sucede, relativamente a alguns deles.

A explicação que eu oiço (para além de algumas outras completamente, desculpem-me a expressão, absurdas) para o não reconhecimento do direito à greve a alguns Agentes Policiais, assenta assim em pressupostos profundamente errados. Tal argumentação é a de que os polícias entram todos em greve e a gente começa a ver aí os gatunos a escalam as paredes das prisões, a violarem velhinhas e a assaltarem velhinhos e, portanto, a paz e tranquilidade públicas a serem postas seriamente em causa.

E os guardas prisionais? Não fazem greve? Podem, e ninguém questiona problema nenhum. E os agentes da Judiciária não podem fazer greve? Podem, e não se suscitam dúvidas a tal respeito.

E eu podia prosseguir por aí fora, ou seja, a questão é, não a da greve, mas a dos serviços mínimos, a de assegurar os serviços mínimos, questão esta da responsabilidade das próprias associações sindicais.

Ora, tudo isto permite dizer que tal como quando há greves de médicos, não há dezenas de milhar de doentes a morrerem para aí aos cantos das cidades, também havendo greve dos polícias, com a garantia dos serviços mínimos, não haveria milhares de delinquentes à solta.

Não é, pois, um tipo de argumento desses que pode excluir o reconhecimento do direito à greve; a exclusão desse direito resulta pura e simplesmente de uma concepção militarista das Polícias.

Quarto ponto que julgo essencial — e aqui começam os mais polémicos — é **o do desarmamento das Polícias, nas suas funções de rotina**, tendo por contraponto o sancionamento com penas pesadas daquele que ataque, agrida, incapacite ou, pior ainda, que cometa homicídio na pessoa do agente desarmado.

Restrição do uso de armas, apenas durante determinados serviços e para as operações que o justifiquem, ficando no resto do tempo no armeiro da Esquadra ou Posto.

Aliás, eu chamo aqui à atenção para essa circunstância da autorização de um agente da polícia para andar permanentemente com arma, supostamente porque está vinte e quatro horas de serviço; a verdade é que não está 24 horas de serviço, ou melhor, só está para certas coisas.

Há um caso que sempre me chocou, e que alguns dentro desta sala conhecerão, sobretudo as pessoas que estão ligadas à GNR.

Fui advogado da viúva e da filha menor de um guarda da GNR que foi atropelado à porta do Quartel da Calçada do Combro por uma carrinha desgovernada. Ele morava no Cartaxo ou na Azambuja.

Tinha feito, naquele dia como nos outros dias, todos aqueles quilómetros e fazia-o em transportes públicos nos quais não pagava, precisamente porque era considerado como estando em serviço; estava então a dois metros da porta do Quartel, e ia com um colega, que seguia um pouco à frente e que também foi atropelado e felizmente sobreviveu. Mas, como não tinha ainda posto um pé dentro do Quartel, o acidente não foi considerado em serviço, por despacho do Senhor Ministro da Administração Interna da altura, Dr. Dias Loureiro. Ou seja, o «permanente em serviço» já hoje é só para certas coisas, não é para outras; portanto, a restrição do uso das armas por parte dos polícias apenas quando estão efectivamente de serviço e para **certos** serviços, justifica-se perfeitamente.

Outro ponto: **Termo do inaceitável e inacreditável (quanto a mim) preceito que estabelece que, para defesa do agente policial indiciado da prática dum crime, praticado no exercício das suas funções, o respectivo Comando escolhe e paga** ou pelo menos pode escolher e pagar, **o Advogado**.

Isto é uma barbaridade legal e constitucional; primeiro, porque é um privilégio, já que mais nenhum funcionário público tem Advogado pago; segundo, porque o Comando é que escolhe o Advogado e isto contraria um princípio essencial, e contraria em dois sentidos, impede e violenta o direito da escolha do próprio, mas sobretudo determina um outro tipo de relação muito grave, visto que, como a última decisão é do Comando, isso cria uma contradição objectiva entre os interesses daquele guarda e os da Corporação a que pertence.

Depois, e em meu entender, **o processo e o regime disciplinar dos polícias devem ser os do Estatuto da Função Pública**, que aliás também carece de ser melhorado pois ainda tem lá muito do espírito do anterior Regime Disciplinar da Função Pública, de cerca de sessenta anos antes.

Deve-se também **pôr termo, em minha opinião, ao deplorável mecanismo**, actualmente, sistematicamente utilizado, **da suspensão *ad aeternum* do procedimento disciplinar**. Sei que isso agora diminuiu um pouco mas continua em grande parte a ser usado, não obstante o princípio legal e constitucional, da independência do processo disciplinar e do processo crime. Tal mecanismo é, como se sabe, o de que se suspende o processo disciplinar até que o processo crime chegue ao fim.

O argumento que, a tal respeito, costuma ser utilizado é o de que sem ele poderia haver decisões contraditórias. Mas a verdade é que não são contraditórias, porque só o poderiam ser se os factos que se apurassem num lado e outro fossem necessária e rigorosamente os mesmos.

Ora, o facto é que não há justificação nenhuma para isto a não ser uma coisa: a utilização deste mecanismo (que, salvo erro, está previsto no art. 37.º n.º 3 do Regulamento Disciplinar da PSP) permite que, como toda a gente sabe, os processos em Tribunal levam o tempo que levam e assim nunca mais esta pessoa tem o seu procedimento disciplinar chegado ao fim e, mais, entretanto mantém-se plenamente ao serviço!

Aí já os critérios de perturbação da tranquilidade e ordem pública deixaram de importar porque quando, num determinado centro urbano, um determinado agente está, por exemplo, indiciado da prática de um crime de homicídio na pessoa de um cidadão, se mantém tranquilamente ao serviço porque tem um processo disciplinar mas esse está suspenso e o processo crime aguarda, «jaz» nalgum departamento (seja num Departamento de Investigação de Acção Penal, seja já no Tribunal de julgamento), evidentemente que isto causa um abalo tremendo na tranquilidade, na segurança pública, que aqui já não releva.

No entanto isto é passado completamente por cima como se nada se passasse e infelizmente há, como os Senhores sabem tão bem como eu, vários exemplos destes. E há mais. Há casos em que foi preciso que a vítima fosse também um Agente da Corporação para finalmente se pôr cobro a uma série de desmandos e os Senhores sabem, sobretudo os da PSP aqui de Lisboa, a que é que eu me estou a referir: foi preciso que, depois de dezenas de cidadãos sofrerem nas mãos de uma célebre «Brigada dos carros roubados», finalmente essa Brigada tivesse ido insultar e ameaçar os vossos colegas de uma das Esquadras aqui da Linha de Cascais para que, finalmente, o principal responsável por esse tipo de desmandos tivesse sido enfim preso. E, no entanto, os casos acumulavam-se desde há anos!...

Depois, **a aplicação urgente e imediata** — nos termos amplos que o Professor Jorge Miranda referenciou na sua conferência inicial — do princípio decorrente do n.º 2 do art. 20.º da Constituição, ou seja, **do direito de qualquer cidadão se fazer acompanhar por Advogado perante qualquer Autoridade**.

Isto também se aplica a outras entidades, também se aplica aos Magistrados do Ministério Público, mas aplica-se igualmente em relação às Polícias e em relação a todos os actos, o que significa que mesmo na chamada detenção para identificação, o cidadão tem direito a fazer-se acompanhar por Advogado. Acho também que, em **todos os casos de processo disciplinar em que haja queixa sobre, ou esteja em causa a violação dos direitos humanos de alguém, deve poder haver intervenção no processo do Advogado do ofendido particular**, um pouco à semelhança do que acontece no processo crime, em que há acusação pública e há acusação particular. E no tocante ao processo crime, deve consagrar-se a **natureza de crime público relativamente a todos os actos ilícitos que se consubstanciem na violação de Direitos Liberdades e Garantias**.

Os senhores sabem perfeitamente que actualmente, com razão ou sem ela, as pessoas muitas vezes atingidas por actos de violação de direitos receiam queixar-se.

Também vos quero dizer que esta solução não seria exclusiva daqui, já que defendo, por exemplo, que actos de negligência ou mais graves do que isso, praticados em hospitais, deviam ter a mesma natureza, porque as pessoas nessa situação estão, claramente, numa situação de inferioridade

de facto, e receiam queixar-se com medo de represálias. E não interessa aqui saber se elas têm razão nesse receio ou não, o que releva é que esta é a situação de facto.

Em meu entender, no mesmo tipo de casos, ou seja, **no julgamento de processos disciplinares por casos que implicassem violação directa de Direitos, Liberdades e Garantias dos cidadãos, tal julgamento devia ser feito por um Conselho de que fizessem parte** (senão na totalidade, e esse é um sistema possível, pelo menos em parte), **cidadãos comuns de reconhecida idoneidade**, e não exclusivamente elementos da própria chamada Corporação. Tudo isto acompanhado da **obrigatoriedade**, pelo menos no mesmo tipo de processos, e em que esteja em causa o mesmo tipo de violações, **da remessa do processo disciplinar ou dos elementos apurados para o Ministério Público.**

Uma das coisas que mais me chamou a atenção foi a circunstância de se ter considerado um grande progresso que agora o Ministério Público deixe enfim de recusar (como até aqui fazia, e a meu ver mal) passar certidões de processos crime em curso para permitir accionar o procedimento disciplinar!

Mais grave para mim do que isso, é não haver o fornecimento de elementos que se apuraram em sede do processo disciplinar para o processo crime. Isso permite, desculpem que vos diga isto com toda a frontalidade, escândalos como o da sentença do caso de Ponta Delgada, e os Senhores também sabem bem a que é que eu me estou a referir!

Eu acho que é absolutamente inconcebível que, no final do século vinte, possa produzir-se uma sentença daquelas. E a verdade é que aquela sentença pôde produzir-se porque a Corporação policial não deu a necessária colaboração às Entidades Judiciais para determinar qual dos dois agentes é que tinha disparado o tiro fatal. É que o indivíduo que foi causador da morte de um jovem sabe-se, porque o Tribunal teve de o concluir em sentença, que foi de certeza um daqueles dois, só que, devido à ausência dos elementos fornecidos pela própria Polícia, não foi possível determinar qual deles foi!?

Mas, sobretudo e acima de tudo — e vou concluir — acho fundamental que se assuma de vez que **o respeito pelos Direitos Humanos e a conformação da actuação das Polícias pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé, não são entraves à eficácia Policial, mas antes condição desta.** Não devem ser apenas, que o são também, deveres essenciais da actuação de todos os órgãos e Agentes Públicos, designadamente os agentes policiais; devem ser também e sobretudo a forma natural e normal da conduta própria de um Estado de Direito Democrático, baseado na dignidade da pessoa humana.

Eu atrever-me-ia a lançar, para finalizar, este desafio.

Se tenderem a desculpabilizar os abusos de poder, as violações de direitos, as manifestações de intolerância e de racismo e até a própria brutalidade, fazendo-o invocando as deficientes condições de prestação do vosso trabalho (que seguramente as existem muitas vezes), ou começando por ver na denúncia de tais situações sempre a obra de alguém alegadamente mal intencionado, apostado em atacar injustamente a Polícia e os polícias, a sociedade, ou seja, os cidadãos comuns jamais vos reconhecerão foros de cidadania; se porém assumirem o escrupuloso respeito pelos Direitos, Liberdades e Garantias desses mesmos cidadãos, como prioridade máxima do vosso trabalho para com a sociedade, seguramente que a mesma sociedade lhes pagará da mesma moeda, assegurando-lhes também a salvaguarda dos vossos Direitos, Liberdades e Garantias!

Muito obrigado pela vossa atenção!

Quem controla a polícia?

Antes de mais gostaria de agradecer ao Inspector-Geral de Portugal, Dr. António Rodrigues Maximiano, pelo convite para esta prestigiada conferência e pela oportunidade de nela intervir. Como alguns de vocês já sabem, o Dr. Maximiano discursou na 14.^a Conferência Mundial da Associação Internacional para o Controlo Externo das Forças Policiais (IACOLE), no passado mês em Seattle, Washington, USA.

É meu desejo desenvolver uma sólida relação entre esta Inspeção-Geral e a IACOLE, pelo que espero lhe seja possível estar presente na nossa 15.ª Conferência Anual, no próximo mês de Setembro em Sidney, Austrália.

A minha relação com a IACOLE permitiu-me adquirir consideráveis conhecimentos relativos às questões da responsabilidade policial e esses modelos, criados por autoridades legislativas e/ou executivas, para discutirem estes temas, tais como métodos externos *versus* internos para tratar a questão das queixas bem como a responsabilidade pública.

Esta sessão, intitulada «Quem controla a polícia?», poderia intitular-se «Quem observa os observadores?» Ela fornece-nos um assunto que tem sido abertamente discutido/debatido em todas as sociedades desde o início da civilização. É também um tópico que dá origem a opiniões públicas significativas.

É também questão indiscutível que a polícia e os agentes de segurança são os membros dos serviços públicos mais em foco. (É necessário sublinhar que dependendo do País, os polícias poderão ser agentes de um governo local, do Estado, de governos provinciais ou federais. Em alguns países, como a Bélgica, há um movimento no sentido de nacionalizar os agentes policiais.

Noutros países há um movimento que pretende descentralizar a função da polícia convertendo as forças de segurança nacional em forças policiais dependentes do governo local.)

Então quem controla a polícia? Alguns argumentariam que ninguém controla a polícia. Com efeito, há pessoas em todos os países, incluindo nos Estados Unidos, que fariam esta afirmação, mesmo de entre aqueles que já tiveram experiências trágicas com a polícia, e todos nós reconheceríamos alguma verdade nessas afirmações.

Em muitos países, argumentar-se-ia que a polícia (ou forças de segurança) se controla a si própria, para o melhor e para o pior (quando me refiro à polícia ou às forças de segurança, refiro-me a uma organização policial militar ou paramilitar, que seja também responsável pela segurança interna, por oposição às forças de segurança que defendem as fronteiras de ameaças externas).

Nas revoluções, em alguns países, o principal agente, responsável pela queda de um governo, é a força de segurança nacional.

A polícia que age simultaneamente como uma força de ocupação, passa a deter o controlo de um país pela força e nomeia um governo chefiado pelo líder das forças de ocupação. Temos situações como esta em África, na Indonésia, e noutros países do terceiro mundo. Por exemplo num discurso feito numa conferência da IACOLE em Belgrado, o Dr. Stanko Pihler, Professor de Direito na Universidade de Novi Sad, afirmou:

Tanto especialistas, como o público em geral têm uma opinião negativa da polícia jugoslava, quer no âmbito legal quer pela forma de actuação. Nos últimos anos, a nossa força policial perdeu o que restava da pouca boa reputação que ainda detinha, embora haja que sublinhar que esta é uma área em que a polícia nunca foi tida em grande conta. As pessoas nunca confiaram de facto na polícia e, na presente situação, ela é entendida como uma força a temer, uma força que muitas vezes se virou contra elas, que não protege os seus interesses e não corresponde às necessidades dos cidadãos e da sociedade. A força policial é cada vez mais identificada com o actual regime, ilegítimo, e com formas não identificadas de «paragoverno» _ As pessoas estão especialmente cépticas acerca do trabalho e da eficiência da polícia na prevenção dos crimes.

Outro fenómeno, relacionado com este, é também evidente: a polícia parece estar ao corrente situação em que se encontra e da posição que ocupa no exercício do poder. Nenhum sentimento saudável de auto-confiança e de respeito próprio foi incentivado. Apenas uma ilusão de auto-suficiência. Isto gera inúmeras tensões nas relações entre a polícia e os cidadãos, e na própria estrutura policial, constituindo uma das razões por que é tão burocrática. A função básica do policiamento, a prevenção do crime, é preterida em favor da repressiva. As nossas forças policiais, sujeitas ao pragmatismo da política do dia-a-dia, executam cada vez mais tarefas que não lhes são inerentes em detrimento daquelas para as quais existe. Parece não ser capaz

de estabelecer uma correcta relação quer com os cidadãos ou com o Estado enquanto instituição, quer com as forças com as quais deve colaborar. Como tal não tem para consigo própria a atitude correcta. De algum modo a polícia perdeu significado enquanto órgão e agente do Estado.

Alguns poderão interrogar-se porque incluí tão longa dissertação acerca de polícia jugoslava. Bom, por vezes o controlo da polícia parece impossível sem o derramamento de sangue, um elevado grau de indignação pública, e essencialmente sem a destituição de um regime totalitário. Perspectivas de uma polícia democrática que, antes de mais, respeite os direitos dos seus cidadãos parece estar muito distante em algumas nações.

Noutros países, sistemas eficazes de verificação e equilíbrio, minimizam a ameaça da polícia no que respeita aos cidadãos e permitem a partilha de poder e controlo entre diferentes ramos do governo. Acresce ainda que o grau de controlo depende das características individuais do comandante, oficial superior da área executiva e do sistema burocrático, encarregues de supervisionar as operações daquela força.

Por outro lado, muitas polícias, especialmente os inseridos em sociedades democráticas, afirmam que têm pouco ou nenhum controlo; que as suas acções são controladas por burocratas, juizes e legisladores, os quais não têm uma noção realista do actual policiamento, ou dos perigos que os agentes têm de enfrentar todos os dias. Argumentam que os interesses políticos prevalecem sobre a luta contra o crime e segurança dos cidadãos.

Sidney Linden, Juiz-Presidente do Supremo Tribunal do Ontário, Canadá, afirma a dado momento do seu discurso (Conferência da IACOLE em Ottawa, Ontário, Canadá, 1997):

A polícia sente que os cidadãos não têm a real percepção das dificuldades e do stress que envolve o trabalho da polícia, porquanto não têm o direito de os julgar ou controlar.

Num discurso feito pelo Dr. Martin Oosting, Presidente da Procuradoria da Holanda, este afirmou:

Os governos monopolizam todas as sociedades. Eles têm, por exemplo, o monopólio do uso legal da violência (através da polícia em particular) na manutenção da ordem e da segurança _ os governos são fontes significativas de poder em qualquer sociedade _

Cada ponto de vista tem alguma validade, baseada em diversos factores. Na minha opinião este discurso deveria dirigir-se a *quem deveria controlar a polícia*.

Analisar o como a polícia deveria ser governada (ou controlada) requer que consideremos algumas questões fundamentais acerca de nós próprios e da nossa relação com o Estado. A forma como controlamos a polícia e as forças de segurança determina em grande parte o tipo de sociedade em que escolhemos viver.

A polícia deve reconhecer e honrar os valores constitucionais e sociais fundamentais. Duas questões fundamentais devem ser analisadas: o papel da lei e um governo responsável.

O papel da lei

Nos anos 80, o Professor A. V. Dicey, na «*Introdução ao Estudo da Lei Constitucional*, 10.^a Edição, discutiu o papel da lei da seguinte forma:

Significa, em primeiro lugar, a supremacia ou a predominância absoluta da lei geral por oposição à influência do poder arbitrário, e exclui a existência da arbitrariedade, de prerrogativas ou até de uma vasta autoridade arbitrária por parte do governo.

Os ingleses estão sujeitos à lei, e apenas a ela; uma pessoa pode ser punida pelo desrespeito da lei mas por nada mais, o que significa, uma vez mais, igualdade perante a lei, ou igual submissão de todas as classes à lei geral do país, administrada através dos tribunais comuns; neste sentido, «o papel da lei» exclui a ideia de qualquer isenção por parte de funcionários ou equiparados, do dever de obediência à lei a que estão submetidos outros cidadãos ou da sujeição à jurisdição dos tribunais comuns... Finalmente a ordem legal pode ser usada como forma de expressar o facto de que na nossa realidade, a norma constitucional que nos países estrangeiros faz parte da Constituição, não é a fonte mas a consequência do Direito, tal como definido e aplicado pelos tribunais. Em resumo, os princípios do direito privado têm, no nosso meio, sido por acção dos tribunais e do Parlamento alargados, de modo a determinar a posição da Coroa e dos seus súbditos. Assim, a Constituição é o resultado da lei geral do país.

Governo responsável

Um governo responsável inclui o princípio da sua responsabilidade perante o parlamento. Este tem soberania sobre a criação de leis, sendo o executivo responsável pela forma como essas leis são implementadas e cumpridas. Se o executivo delega o cumprimento num corpo subordinado como seja a polícia, então esta é responsável pela forma como conduz os seus deveres e só por último é responsável perante as autoridades civis e de controlo externo. Este conceito distingue as instituições democráticas dos regimes ditatoriais ou totalitários, nos quais a polícia apenas responde ou perante o executivo (como acontece na República Federal da Jugoslávia) ou, em alguns casos, nenhuma autoridade.

Um governo responsável sugere também que os seus membros estejam familiarizados com as políticas e práticas policiais e de segurança. Não se pode permitir à polícia e às forças de segurança que retenha informação perante aqueles que tutelam as suas operações.

Mecanismos de responsabilização

Existem escolas de pensamento que entendem a polícia como tendo uma esfera de independência que permite amplos poderes discricionários de prisão, detenção e controlo. A polícia pode, nas sociedades democráticas, ter um tremendo impacto na vida das pessoas. Isto salienta a necessidade da existência de mecanismos de responsabilização, que se estendam muito para além das estruturas internas das polícias e do próprio executivo. Estes mecanismos incluem uma jurisdição activa e independente e mecanismos de responsabilização que respondam directamente perante o governo.

Dr. Oosting. *Boletim do Comité dos Juristas Holandeses sobre Direitos Humanos*, Março 1994.

A necessidade dos governos respeitarem os direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos é indiscutível. Nos países onde estes são ameaçados, o sistema jurídico tem de assegurar que o respeito por estes direitos e liberdades dos cidadãos são observados pelas autoridades. Apenas quando o respeito pelos direitos fundamentais do homem for garantido, haverá oportunidade de considerar outras exigências à administração. Estas exigências podem também ser consideradas como uma expressão das expectativas da sociedade em relação às autoridades razão pela qual esta pretensão determina a legitimidade das autoridades. Entretanto, o respeito pelos direitos fundamentais deverá ser totalmente garantido.

Dr. Budimir Bavovic, na conferência da IACOLE, em Belgrado, Jugoslávia, afirmou:

As hipóteses de estabelecer (o controlo da polícia) depende, a longo prazo, das prioridades dadas à polícia. Se a função da polícia é a de defender um regime, o processo de estabelecimento de uma forma de controlo é muito mais difícil e lento do que no caso de uma polícia cuja função seja o combate ao crime e a protecção das pessoas e do estado.

Separação de poderes

Fundamental para o controlo da polícia é o princípio democrático da separação de poderes, elemento fundamental para acabar com acções arbitrárias por parte de instituições governamentais, em particular aquelas que têm o poder proceder a detenções, a usar da força para esse efeito, mas a quem cabe também defender a vida dos outros. Nesta linha de raciocínio, os políticos não devem limitar a acção da polícia, se isso implicar uma impossibilidade desta agir com eficácia devido a problemas burocráticos.

Está nas mãos do ramo legislativo conceptualizar, projectar e decretar legislação ou leis que detalhada e claramente indiquem os poderes inerentes à polícia.

É da sua responsabilidade decretar leis que protejam não só os direitos constitucionais, individuais e colectivos, mas também os cidadãos de actuações criminosas, mesmo por parte da polícia.

O governo deve também criar um corpo independente de controlo a quem seja permitido investigar e proceder a auditorias sobre as actividades da polícia, livre de influências políticas e impedido de poder tomar decisões por motivos políticos, sob pena de perder credibilidade também face à polícia. A sua actuação deve ser transparente e ter acesso a todos os funcionários da polícia e aos seus registos.

A polícia não é perfeita. Algumas vezes comete erros no cumprimento do seu dever de manter a ordem mas também maltrata e viola aquilo que jurou proteger. Como outros ramos do governo, deve; estar sujeita a um controlo externo, especialmente porque detém o monopólio do uso da força.

A polícia não se pode controlar a si própria não por, pela sua natureza ser mais suspeita que todos os outros, mas simplesmente porque não são menos humanos que os outros.

Compete também ao ramo legislativo exercer o controlo da polícia, no que respeita ao uso do orçamento. Controlar as finanças da polícia terá um impacto significativo nas estratégias empregues por esta, em particular aquelas que são ilegais. O controlo financeiro exercido sobre a polícia pode ser uma importante arma que não deve ser descurado.

Com a separação de poderes, o governo terá um enorme controlo sobre a polícia. Esta terá de lhe apresentar as suas necessidades orçamentais e estará sujeita a um controlo diário dos seus aspectos funcionais. Como afirmou o Dr. Bavovic:

[] Se a função da polícia é a de defender o regime, o processo de estabelecimento de uma forma de controlo é muito mais difícil e lento []

Para o cumprimento deste objectivo de controlo efectivo e independente dos serviços da polícia que, ao mesmo tempo lhes permita o funcionamento como uma organização de combate efectivo ao crime, o papel da justiça não pode ser subestimado. Por um lado, o poder judiciário deve ser o árbitro final da culpa ou inocência de um cidadão, seja ele julgado por um juiz ou por um júri.

Embora muitas vezes se alegue, com alguma verdade, que a relação existente entre a polícia e o poder judiciário é muito estreita, é este que, em última instância, decide do estado de muitos assuntos que envolvem a polícia, nomeadamente os constitucionais. O sistema judiciário deve ser livre de um controlo político e ter salvaguardas que lhe permitam uma total independência no que toca à interferência política no âmbito de decisão final. Esta é uma área crítica ainda em falta nas democracias que estão a emergir. Há uma falha fundamental na percepção de que um regime totalitário em que o poder judiciário está sujeito ao controlo do governo (como é o caso da Jugoslávia)

acaba com qualquer oportunidade de estabelecer um Estado verdadeiramente democrático e de proteger os direitos humanos e constitucionais dos cidadãos.

Lucie Edwards, antiga Alta Comissária no Quênia, responsável pelo Ruanda, Burundi e Somália, afirmou no seu discurso em 1995, na conferência da IACOLE, realizada em Vancouver:

A relação entre as forças policiais e o desenvolvimento de democracia emergente é muitas vezes esquecida. Há uma tendência natural quando se fala de democracia, para focar o aspecto de eleições livres e justas, mas a democracia é mais do que isso. Enquanto o acto de votar é muitas vezes o único momento em que a maioria dos cidadãos tem um contacto directo e activo com a democracia, uma sociedade que não seja governada pela lei, não mantém um sistema judiciário independente, ou uma liberdade de imprensa e, se não respeita os direitos humanos fundamentais não pode ser classificada de democracia _

Componente chave no processo de estabelecimento de uma sociedade civil nestas democracias emergentes é uma força policial eficaz.

Anarquia e banditismo andam a par e passo com a guerra civil, pelo que os cidadãos desejam o restabelecimento da lei e da ordem. Sociedades emergentes de conflitos ou de gerações de ditadura são muitas vezes incapazes de estabelecer um regime policial eficaz, pois que mal treinados, rebeldes, ou identificados politicamente dificilmente se tornarão guardiães de obediência à lei.

Controlo policial e interacção diária com o público

Penso que o tema central que envolve o controlo da polícia e a sua interacção com o público se prende com as queixas e as condutas, por vezes más condutas por parte dos agentes. É um problema sistemático, quer em países democráticos, quer em países não democráticos, que tendem a constituir o foco das preocupações dos indivíduos. Um dos exemplos de problemas sistemáticos é o uso de balas de borracha pelas forças da Irlanda do Norte, Coreia e por outros países, incluindo os Estados Unidos.

Preocupações acerca do comportamento da polícia e o controlo da polícia incluem a entrega de queixas contra agentes. Este assunto foi tratado por uma série de comissões e os governos iniciaram a elaboração de relatórios acerca das práticas policiais, mesmo nas democracias mais liberais.

Entre outras coisas, estes inquéritos revelaram falhas nos processos internos de responsabilização dos agentes e das chefias pelas suas acções e nas imposições de sanções disciplinares.

Descobriu-se que a polícia era menos que imparcial na responsabilização interna e mecanismos de gestão.

Tendo em atenção as queixas individuais, em muitas ocasiões os ofendidos eram interrogados e tratados como se fossem eles os agressores; a versão da polícia dos factos ocorridos era correntemente aceite como verdadeira, não havendo frequentemente qualquer registo das entrevistas feitas e, em alguns casos havia uma óbvia oportunidade do agente sob suspeita de má conduta, colaborar.

De um modo geral a comunidade perdeu a confiança nos sistemas de controlo interno da polícia. A população não concorda que a polícia faça o papel de investigador, de juiz, de júri e aplique a sentença em casos que envolvam a conduta de outros agentes, tendo iniciado movimentos para a criação de um sistema mais independente e imparcial.

Uma mensagem muito clara foi enviada para os governos: o sistema de controlo da polícia era obviamente inadequado como mecanismo de responsabilização e, mais importante ainda, os cidadãos não estavam dispostos a continuar a aceitar uma situação tão injusta como esta.

Em muitos casos a solução passava pela criação de controlos civis de supervisão, externos e independentes, cuja finalidade era a de observarem possíveis condutas desviantes da polícia.

O facto sugere que anteriores tentativas de alguns governos para negarem problemas relacionados com má conduta da polícia fez com que as comunidades se tornassem cínicas e

desconfiadas face ao governo e à polícia e que, em circunstâncias particulares, isto se reflectisse em maus resultados eleitorais.

Quando se criou a *Police Complaints Authority*, na Nova Zelândia, o então Ministro da Justiça, Geoffrey Palmer, afirmou:

O sistema actual, mediante o qual a polícia investiga as queixas apresentadas contra outros polícias, falhou claramente. Mesmo que a polícia leve a cabo a sua investigação de forma conscienciosa, a suspeita de parcialidade mantém-se na mente dos queixosos. É fundamental para o nosso sistema judicial que as pessoas não julguem nos seus próprios campos de acção. Não pode haver confiança pública em investigações basicamente efectuadas em «casa». Numa sociedade saudável, as injustiças precisam de ser examinadas e se as pessoas dão voz às suas preocupações, têm que confiar no sistema. Têm que acreditar que a sua queixa merece ser investigada _

Uma outra observação prende-se com o controlo das autoridades locais. Muitos modelos internos de acusação esquecem um elemento primário, necessário para a credibilidade de um sistema de supervisão: a *transparência*.

É muito difícil para mim entender e aceitar que num país e num estado democrático, em que os impostos pagos pelos cidadãos se destinam a pagar os salários dos funcionários públicos, incluindo os dos polícias, esses mesmos cidadãos não tenham acesso aos relatórios disciplinares dos funcionários públicos.

Os cidadãos deveriam ter o direito constitucional de inquirirem acerca das actividades do estado, o que funcionaria como forma de tornar os nossos funcionários responsáveis e seria um forte inibidor de condutas impróprias. Até o público ter acesso aos relatórios do seu próprio governo, as forças policiais não conseguiram atingir um nível de confiança e credibilidade razoáveis em questões disciplinares, de responsabilização e controlo.

A comunidade dentro do policiamento

Todas as comunidades deviam ter um papel activo no que respeita à actuação da polícia, incluindo o recrutamento, treino, promoções e prioridades comunitárias. Quer uma comunidade local seja policiada por uma força policial local, de província, estatal ou nacional, esta deverá ter uma palavra a dizer. Com este papel a comunidade deverá de ter a capacidade de efectuar mudanças sempre que surjam situações que não sejam aceitáveis.

A aprovação pública resultante de uma participação activa da comunidade conduziria, a longo prazo, a uma moralização da polícia. É importante afastar a ideia do «nós versus eles» e avançar para uma visão de interacção para se atingir a ordem social.

A situação dos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, o controlo civil e externo não é uma profissão a nível estatal ou a nível nacional. Existe a nível local junto das policias locais que têm poderes de detenção e de uso da força para as efectuarem. No entanto, o controlo civil e externo, a este nível, foi criado para acalmar as comunidades minoritárias que têm um maior contacto com a polícia. Isto não quer dizer que os sistemas locais não funcionem bem.

À medida que vão evoluindo, e as pessoas começam a aceitá-los, muitos acabam por funcionar muito bem. Contudo, o controlo civil nos EUA é frequentemente marginalizado por aqueles que não têm qualquer experiência em conduzir investigações, sobretudo as que envolvam agentes de polícia. Não existem juizes ou outros funcionários com grandes credenciais nesta área.

Os Estados Unidos têm que se apoiar no seu departamento de justiça para acusar agentes da polícia local. Apesar dos inúmeros contactos anuais da polícia com os cidadãos e de existirem cerca de 28 000 agentes nos EUA, menos de 50 agentes em todo o país são acusados, por ano, por violação dos direitos humanos, e menos de metade resulta em condenação.

Conclusão

O desafio para o controlo da polícia assenta na criação de um sistema de governação que resulte numa estrutura fluída, transparente e coesa, responsável pelas necessidades da sociedade. A lei deve ser seguida e a existência de um governo responsável não deve ser apenas um mero objectivo, mas uma realidade.

Os governos devem ter sistemas de controlo externo, livres de qualquer interferência política, justos e imparciais sempre que avaliem acções da polícia. Os projectos de lei devem visar a protecção dos indivíduos das actividades criminosas, bem como das violações dos direitos humanos e constitucionais. Não nos podemos esquecer da necessidade de um sistema judiciário activo e independente.

O seu papel é frequentemente o de proferir decisão final nos assuntos que envolvam a interacção entre o público e a polícia. Não devem ceder à interferência política, especialmente por parte do executivo e devem pautar-se pelos mais altos valores éticos. O quadro sancionatório deverá incluir a possibilidade de exonerar um agente que falhe a sua missão de fazer respeitar a lei.

Tenho a grande honra de falar na última sessão desta conferência, uma vez que me permite deixar-vos algo interessante.

O controlo da polícia é frágil porque se a polícia usar os seus conhecimentos para, militarmente se opor às autoridades judiciais ou ao governo, a anarquia é uma possibilidade. Qualquer que seja o tipo de controlo que existe, no fim do dia os cidadãos dependem da integridade da polícia e das chefias militares para assegurarem o respeito pelos direitos humanos. E o governo, os cidadãos e a polícia devem sempre lembrar-se que as pessoas que mais necessitam da polícia — os pobres, os idosos, os sem abrigo, os doentes mentais —, são os que mais a *temem*, e é nossa responsabilidade atenuar esses medos.

As bases gerais

A organização policial tem um papel chave em qualquer país.

A polícia tem virtualmente o monopólio do exercício do poder do Estado, de usar a força física contra as pessoas e uma intervenção policial envolve, muitas vezes, uma intervenção de longo alcance na integridade do indivíduo. Também muitas medidas tomadas pela polícia têm uma natureza tal que não é possível — ou de qualquer modo sem muito sucesso — impugná-las em Tribunal. Na Suécia isto é verdadeiro, por exemplo em acções como as revistas corporais ou as buscas domiciliárias, ou em detenções de toxicodependentes.

Numa democracia baseada no princípio da legalidade a legislação relativa aos deveres e aos poderes da polícia deve ter um equilíbrio entre o interesse geral de manter a ordem pública, por um lado, e o interesse legítimo dos indivíduos de gozarem direitos fundamentais e liberdades em relação ao Estado, por outro.

A base desta legislação é a filosofia geral da democracia, o que significa que o Estado é olhado como não tendo interesses próprios, diferentes, daqueles que têm os seus membros. Consequentemente não existem «interesses policiais» especiais, em oposição aos interesses dos cidadãos. A missão da polícia pode ser expressa como a protecção dos cidadãos sem os assediar.

Este equilíbrio entre interesses opostos, o qual é típico da democracia já se encontra expresso no primeiro capítulo do programa de Governo Sueco, que faz parte da Constituição Sueca. Está aí

estabelecido que o objectivo fundamental das actividades da comunidade é o bem estar pessoal, económico e cultural do indivíduo.

É óbvio que este bem estar tão alargado, inclui a protecção dos membros da sociedade contra o crime e a desordem pública. Este aspecto está esplanado na lei policial sueca que diz o seguinte: «como parte da actividade da comunidade para atingir mais justiça e segurança, o trabalho da polícia deve ter por finalidade preservar a ordem pública e a segurança e oferecer aos cidadãos protecção e assistência».

Por outro lado, contudo, está previsto no mesmo capítulo do programa de Governo, que o poder público deve ser exercido com «respeito pela igualdade por todos os seres humanos e pela liberdade e dignidade do indivíduo». Isto, obviamente, significa que existem alguns limites quanto aos métodos que podem ser usados pelo Estado com vista a alcançar os objectivos das actividades públicas.

As mais importantes limitações a este respeito estão no segundo capítulo do programa do Governo, que contém previsões no que respeita aos direitos fundamentais e liberdades dos indivíduos. Em aditamento à Convenção Europeia dos Direitos Humanos, foi recentemente incorporada na lei interna sueca.

Que o papel e as actividades da polícia têm um aspecto constitucional torna-se claro quando se estudam as seguintes disposições do programa do Governo.

Todo o cidadão deverá em relação à comunidade ser protegido contra qualquer agressão à sua integridade física. Mais ainda, será protegido contra qualquer revista corporal, buscas na sua casa ou similar invasão, assim como contra vigia secreta ou gravações secretas de conversas telefónicas, ou de outras comunicações confidenciais.

Em relação à comunidade, todos os cidadãos serão protegidos contra a privação da sua liberdade. Serão também garantidos outros direitos, como a liberdade de movimentos dentro do próprio país e a possibilidade de dele sair.

Estes direitos e liberdades não podem permanecer certamente ilimitados. Está estabelecido no programa do Governo, no entanto, que eles apenas podem ser limitados por lei emanada pelo parlamento, o Riksdag. Todas as intervenções da polícia contra um indivíduo devem ser fundadas numa previsão expressa na lei. Tais previsões constam do «Acto de Polícia» e do «Código de Processo Judicial».

Está na natureza das coisas que as regras legais que protegem a integridade dos indivíduos impõem limites aos métodos que podem ser utilizados pela polícia. Como resultado, os polícias podem por vezes olhar tais regras como desnecessárias para a execução do seu trabalho. De facto, o risco de se usar de forma errada os poderes da polícia por uma boa causa nunca deverá ser negligenciado. Há sempre um risco no trabalho policial, que o fim é considerado para justificar os meios.

Numa democracia baseada no princípio da legalidade, tal não é suficiente para assegurar que os poderes da polícia são cuidadosamente delimitados pela lei. Para se manter a confiança pública na polícia, é também necessário ver se a polícia não excede estes poderes. Para atingir este propósito, é necessário fazer um suplemento à legislação, concernente à polícia, com um sistema de supervisão eficiente. O mais importante objectivo de tal sistema é manter a confiança dos cidadãos na polícia.

Os sistemas de controlo da polícia, podem com certeza ter diferentes formas. Tenciono descrever o sistema sueco com especial ênfase no papel do *Ombudsman* Parlamentar.

Os órgãos regulares de supervisão

O sistema sueco de supervisão das autoridades públicas é baseado no princípio da responsabilidade pessoal de cada funcionário pelas suas acções. Transgressões sérias das previsões que regulam os deveres de um funcionário são punidas pela lei penal. O Código Penal sueco prevê e

pune o uso incorrecto e negligente dos poderes públicos. Em primeiro lugar, é da competência do Ministério Público tomar a iniciativa para a aplicação de tais previsões.

Ofensas por parte de uma autoridade policial podem também originar um castigo disciplinar ou expulsão. Estas sanções são em primeiro lugar usadas no seio da própria organização policial. É dever do Comandante de qualquer unidade policial averiguar se as regras que regulam o trabalho policial estão a ser bem aplicadas e iniciar os procedimentos disciplinares, quando for caso disso. Para a investigação destes casos, todos os comissários de polícia têm ao seu dispor uma unidade especial, que é bastante independente relativamente ao resto do corpo da polícia.

Casos relativos a castigos disciplinares ou a expulsões de oficiais, são decididos por uma comissão disciplinar especial que faz parte da Comissão Nacional de Polícia. Se o caso envolver um oficial sénior, será tratado pela Comissão Nacional de Disciplina, que também trata dos casos que envolvem juizes e promotores públicos.

Adicionalmente, existe um sistema de controlo hierárquico dentro da polícia. A Comissão Nacional de Polícia tem uma unidade especial para supervisionar as autoridades policiais locais. As actividades destas unidades consistem principalmente em inspecções aos locais. Também as Comissões Administrativas Locais, que têm algumas funções importantes no que respeita à organização policial, têm o dever, consagrado no «Acto de Polícia», de supervisionar as autoridades policiais dessa zona. Com excepção de Estocolmo, este dever tem sido no entanto, largamente negligenciado, e uma comissão governamental propôs recentemente que os deveres de supervisão das Comissões Administrativas locais sobre a polícia sejam abolidas.

A confiança dos cidadãos na polícia não pode ser mantida se alegações sérias são tratadas pela própria polícia. Como já referi, assuntos que respeitem à responsabilidade criminal de agentes, oficiais, são tratados por promotores públicos. Está assente na «Ordenação Governamental da Polícia» que todas as alegações sobre um polícia que tenha cometido um crime no exercício das suas funções, devem ser entregues ao Ministério Público, mesmo que a alegação seja claramente infundada. Isto aplica-se também a suspeitas que tenham sido levantadas em relação ao próprio agente. Se o acusador decidir investigar o caso, ele é assistido por uma unidade especial de polícia, que eu já mencionei.

Um pré-requisito deste sistema é o de que os promotores públicos não fazem de forma alguma parte da organização policial. Mesmo assim não se consegue evitar o problema da «investigação da polícia pela polícia». Uma forma de se encontrar uma supervisão imparcial fora da Administração geral e do sistema judicial, é o *Ombudsman*.

O sistema sueco *Ombudsman*

O primeiro *Ombudsman* parlamentar sueco foi eleito em 1810. A nova instituição fazia parte do sistema constitucional baseado no princípio do equilíbrio de poderes entre o Rei e o *Riksdag*. O papel do *Ombudsman* era o de supervisionar, na sua função como representante do *Riksdag*, a observância das leis e outros estatutos por todos os juizes e outros funcionários. A arma do *Ombudsman* era o dever de acusar aqueles funcionários que violaram a lei no exercício das suas funções oficiais.

Hoje, as regras básicas relativas ao *Ombudsman* parlamentar encontra-se no programa de Governo de 1974. As actividades dos *Ombudsmen* fazem parte do controlo parlamentar do Governo. Este controlo é dividido entre o próprio *Riksdag* e os *Ombudsmen*, de tal forma que o *Riksdag*, representado pelo seu Comité Constitucional, supervisiona o Gabinete de Ministros e os *Ombudsmen* supervisionam os Tribunais e as autoridades administrativas do Estado e dos Municípios.

Para se poder entender a posição do *Ombudsman* Parlamentar no sistema sueco de Governo, é necessário ter conhecimento da Administração Pública sueca. Ao contrário de outros países, a Suécia não tem um sistema ministerial. Isto significa, que não estão à frente dos diferentes ramos de administra-

ção. Em vez disso, os seus deveres estão concentrados nas actividades da polícia. O trabalho administrativo é feito por autoridades administrativas autónomas, que têm as mesmas garantias

constitucionais de independência, quando se trata da aplicação da lei decidida pelo *Riksdag* ou quaisquer outras decisões respeitantes aos deveres e direitos de pessoas individuais e jurídicas. Toda a autoridade e todo o funcionário tem uma responsabilidade individual para assegurar que o tratamento dado a cada caso, assim como as decisões das situações estão dentro da lei e respeitam de forma correcta todos os outros aspectos.

Em aditamento às previsões constitucionais, previsões mais detalhadas sobre a instituição *Ombudsman*, são encontradas em decreto-lei aprovado pelo *Riksdag*. Dentro dos limites impostos por esta lei, os *Ombudsmen* têm completa liberdade de acção, também relativamente ao *Riksdag*. Decidem por si próprios sobre o procedimento a ser seguido e seleccionam pelos seus próprios critérios as autoridades que devem ser inspeccionadas, os assuntos que requeiram a sua atenção e as queixas que devem ser investigadas. Os *Ombudsmen* são nomeados pelo Comité Constitucional do *Riksdag* e eleitos pelo *Riksdag* em secção plenária. Não existe tipificação legal sobre as qualificações dos *Ombudsmen*, mas na prática, só pessoas qualificadas para desempenhar funções no Supremo Tribunal Administrativo é que são eleitas.

O mandato é de quatro anos. Reeleições são possíveis e frequentes. Um *Ombudsman* pode ser eleito por simples maioria. A tradição, no entanto, diz que todos os *Ombudsmen* devem ser eleitos por unanimidade. Esta é uma forma de provar à opinião pública que os partidos políticos não têm qualquer influência no trabalho do *Ombudsman*.

Os *Ombudsmen* apenas respondem perante o *Riksdag*. Um *Ombudsman* que tenha perdido a confiança do *Riksdag* pode ser destituído imediatamente por maioria simples, através de votação por proposta do Comité Constitucional. No entanto, nem o Comité, nem o *Riksdag* estão autorizados a rever as decisões individuais de um *Ombudsman*, ou dar instruções a um *Ombudsman* relativamente à forma de este lidar com determinado caso.

Actualmente, existem quatro *Ombudsmen* parlamentares. Cada um deles investiga e decide os seus casos de uma forma completamente independente. A área total de supervisão é dividida entre os *Ombudsmen*, de acordo com o assunto. Só um *Ombudsman* terá legitimidade para assinar a decisão final de um caso.

Os *Ombudsmen* são assistidos por um grupo de 50 pessoas. 30 dessas pessoas têm formação jurídica. Geralmente são recrutados em instituições públicas, e muitos deles são juizes novos na carreira judicial. Não há qualquer organização regional ou local.

O trabalho dos *Ombudsmen* é financiado por um orçamento anual votado pelo *Riksdag*, sem qualquer interferência do Ministério das Finanças, com base em estimativas apresentadas pelos próprios *Ombudsmen*.

O principal objectivo da actividade dos *Ombudsmen*, é a salvaguarda do princípio pelo respeito pela lei e a protecção dos direitos do indivíduo, tal como consta da Constituição e na lei Sueca. Diz-se na «Lei do *Ombudsman*», que um dever particular do procurador, é assegurar que os tribunais e as autoridades administrativas observem a aplicação da Constituição no que respeita à objectividade e imparcialidade, e que os direitos fundamentais e liberdades dos cidadãos não sejam esquecidos no processo da Administração Pública. Esta norma refere-se à carta dos direitos que consta da Constituição Sueca. Embora esta instituição não seja francamente uma instituição de direitos humanos, pode ser descrita como parte do sistema constitucional de protecção dos direitos e liberdades dos cidadãos.

O trabalho dos *Ombudsmen* tem um carácter judicial bastante vincado. É baseado na lei, e os *Ombudsmen* usam os mesmos métodos que os tribunais na interpretação da lei. As investigações e as decisões são estritamente imparciais. Os *Ombudsmen* não tomam o partido, nem dos queixosos, nem das autoridades. No entanto, hoje em dia, o seu maior objectivo, não é o de castigar funcionários negligentes, mas sim melhorar a qualidade legal da administração pública e da administração da justiça. Uma das mais importantes funções do *Ombudsman* é, de facto, fazer parte do desenvolvimento da lei administrativa e processual sueca. O ideal é que os *Ombudsmen* consigam evitar erros.

Todas as autoridades estaduais e locais estão submetidas à jurisdição do *Ombudsman*, incluindo os tribunais, os tribunais administrativos, as forças armadas, as forças policiais e de segurança. A jurisdição do *Ombudsman* abrange empresas económicas individuais (do Estado, locais, governamentais ou privadas) com tal extensão, que lhes foi dado o direito de exercerem poderes públicos.

Os *Ombudsmen* não entram em áreas de competência dos tribunais e das autoridades administrativas. O *Ombudsman* não funciona como um organismo super abrangente, ou como um Supremo Tribunal. O mesmo se aplica aos promotores públicos, relativamente a crimes cometidos por funcionários públicos no exercício das suas funções públicas.

O *Ombudsman* tem o poder de atribuir determinado caso a outra instituição que também trate de queixas, como um promotor público ou uma autoridade estatal com poderes de supervisão, se considerar que essa instituição está melhor preparada para lidar com determinado assunto. Quando um agente da polícia é acusado do uso injustificado de força contra alguém, o *Ombudsman*, regra geral, remete o caso para um promotor público.

Os *Ombudsmen* têm extensos poderes de investigação. Têm acesso a todos os documentos oficiais, sejam eles de natureza confidencial ou pública.

Mais ainda, as autoridades e agentes são obrigados a fornecer ao *Ombudsman* todas as informações e relatórios que este requeira. Quando não se dá uma informação completa e verdadeira a um procurador, tal é considerado como um acto de indisciplina. Isto, no entanto, não se aplica ao agente que é suspeito de ter cometido um crime no desempenho da sua actividade. Nestes casos a investigação é feita de acordo com o que está previsto no Código de Processo Penal. Nestes casos, os procuradores, fazem eles próprios uma avaliação do direito estabelecido na Constituição, de requerer um assistente de qualquer promotor público.

O papel do *Ombudsman* baseia-se no princípio da responsabilização pessoal de cada um dos funcionários pela suas acções. Como já mencionei, na sua forma originária, o *Ombudsman* tinha uma natureza iminentemente de acusação. O procurador mantém ainda o poder de deduzir acusação relativamente a um oficial, debaixo da sua supervisão por um crime cometido no exercício das suas funções, e pode também iniciar o procedimento disciplinar. Hoje em dia, acusações deduzidas pelos *Ombudsmen* não são muito frequentes. No entanto, atendendo-se ao facto; de que a maioria dos erros descobertos pelo procurador não são suficientemente graves para desencadear processo penal, o mesmo se pode dizer relativamente a casos disciplinares.

Hoje em dia a ferramenta mais importante dos *Ombudsmen*, é o poder de fazer pronunciamentos críticos relativamente às actividades das autoridades e dos agentes, e declarações com a intenção de promover uma uniforme e apropriada aplicação da lei. Este poder deriva directamente do poder de acusar. Os *Ombudsmen* depressa perceberam que o seu trabalho no melhoramento da qualidade da administração sueca poderia ser muito mais eficaz, se também interviessem contra os erros que não têm uma natureza muito grave, para dar origem a uma acção legal. Para se poder informar os agentes relativamente ao conteúdo e aplicação correcta da lei, em casos destes, eles instituíram a regra de fundamentar as suas razões, aquando da não acusação.

Estas pronúncias são legalmente não limitadoras. O *Ombudsman* não pode modificar a decisão de um tribunal ou de um organismo administrativo, como também não pode ordenar a uma autoridade a agir de determinada maneira. Na prática, no entanto, as autoridades consideram-se limitadas por estas pronúncias, para as suas futuras actividades.

Os *Ombudsmen* têm também o poder de propor alterações à legislação. Eles usam este poder, especialmente nos casos em que encontram deficiências na protecção dos cidadãos.

A maioria dos casos tratados pelos procuradores são baseados em queixas. Actualmente, o número de queixas anda perto das 5000. A grande maioria das queixas diz respeito ao sistema de segurança social, à organização das prisões e detenção, à polícia, aos tribunais e ao sistema social de seguro. O número anual de queixas contra a polícia é de 500.

A maioria das queixas não são muito dramáticas ou espectaculares. Tratam, acima de tudo, de pequenos conflitos quotidianos. No entanto, alguns casos respeitam a assuntos importantes ou atraem a atenção da opinião pública por qualquer razão.

Qualquer pessoa — também cidadãos de outros países ou pessoas que não vivem na Suécia — podem-se queixar aos *Ombudsmen*. Não existe regra que diga que o queixoso tenha que estar implicado pessoalmente no caso. Não existe qualquer limite temporal, mas está previsto por lei que um procurador não deverá, excepto em casos especiais, iniciar uma investigação relativamente a factos sobre os quais já tenham decorrido mais de dois anos.

As queixas devem ser escritas. Sempre que necessário, um membro da procuradoria ajudará o queixoso na redacção da queixa.

Aproximadamente 40% de todas as queixas são arquivadas sem que tenha decorrido investigação e 35% são arquivadas após uma investigação sumária.

Existem muitas razões para arquivar uma queixa. Muitas vezes o caso já foi investigado por outra instituição, ou por um promotor público, ou até poderá estar pendente num tribunal. Por vezes, o queixoso pede ao procurador para este fazer algo para o qual o procurador não se encontra autorizado, como por exemplo, modificar ou repetir um julgamento ou uma decisão administrativa. Em muitos casos, é óbvio — ou imediatamente após uma investigação sumária — não haver qualquer razão para acreditar que uma autoridade agiu incorrectamente. Queixas contra a polícia são muitas vezes infundadas ou impossíveis de provar.

Alguns 25% de todas as queixas são investigadas de forma completa. Isto é feito usualmente por correspondência. O procurador pede ao comando de uma certa autoridade para este lhe providenciar os factos ou circunstâncias relevantes naquele caso, e para descrever a sua visão daquele assunto em particular. Se o caso é referente a uma autoridade policial, o comissário dessa autoridade ordenará à sua unidade de investigação, e investigará o caso a pedido do procurador. Se o procurador não ficar satisfeito com a investigação, ele pedirá mais e melhores informações. Este método de investigação permite ao procurador lidar de forma satisfatória com um grande número de queixas, dispondo de poucos assistentes.

Se o queixoso está pessoalmente envolvido no assunto, é-lhe dada a oportunidade de comentar a explicação da autoridade. Por vezes, mais correspondência é trocada e a opinião de especialistas é requerida.

Se for necessário, para se obter mais ou melhores provas, a investigação é feita por membros do pessoal adstrito ao *Ombudsman*. Quando existe a suspeita que um agente policial é culpado de uma ofensa criminal (uso negligente da força), a investigação preliminar é muitas vezes feita por um promotor público em nome do *Ombudsman*. Este acusador e os agentes que o ajudam, são seleccionados de forma a não haver quaisquer ligações entre eles e o agente suspeito, e a autoridade policial onde ele trabalha. O resultado final de todos estes casos que são investigados, 10–15% dão origem a algum criticismo por parte do procurador. Quanto à polícia, os números são mais baixos, 5–8%.

Quando a investigação está concluída, o *Ombudsman* profere a sua decisão. As decisões dos casos que foram investigados de forma profunda, são muitas vezes bastante detalhadas, e outras vezes escritas como uma sentença de um tribunal. Os *Ombudsmen* tomam muito cuidado em redigir um texto de fácil compreensão, para que estas decisões possam servir de orientação para o futuro. As decisões referentes à polícia, são usadas no ensino da Escola Nacional de Polícia, e este facto é levado em consideração na elaboração de decisões.

As decisões são muitas vezes comunicadas aos meios de comunicação social, e algumas de especial interesse são comunicadas ao *Riksdag*, às autoridades, aos cientistas, etc., são muitas vezes publicadas no relatório anual do *Ombudsman*. As decisões são também distribuídas pelas autoridades centrais às suas autoridades subordinadas. As decisões relativas à polícia são distribuídas a todas as autoridades policiais pela Comissão Nacional de Polícia.

Devido ao princípio sueco do acesso público a documentos oficiais, a maioria das queixas e das decisões fiscais dos *Ombudsmen* são também públicas. Nos escritórios dos *Ombudsmen* há uma sala

destinada à imprensa, na qual a correspondência se encontra disponível para os jornalistas. Os meios de comunicação, regra geral têm um interesse especial nas investigações e decisões que dizem respeito à polícia.

Desde que a procuradoria existe, os *Ombudsmen* já investigaram autoridades por todo o país. Ao todo, os *Ombudsmen* levam 50–70 dias anuais a inspecionarem os mais diversos tipos de autoridades. Quando uma prisão, um hospital psiquiátrico, ou estabelecimento similar é inspecionado, as pessoas que neles se encontram têm a oportunidade de expressar as suas queixas directamente ao *Ombudsman*. A mesma oportunidade é dada aos recrutas quando o *Ombudsman* inspeciona uma unidade das Forças Armadas.

Quando um procurador inspeciona uma autoridade policial, ele tem um interesse especial em ler documentos relativos às actividades policiais que envolvam a privação de liberdade, a revista de uma pessoa ou da sua casa, o uso de escutas telefónicas e outras medidas do género. O procurador tenta também descobrir se as investigações de crimes são levadas a cabo de forma eficiente e dentro da legalidade.

Algumas vezes, observações feitas durante a inspecção originam o início de uma investigação, por sua própria iniciativa. Pode também acontecer que um *Ombudsman*, quando está a investigar uma queixa, descubra erros ou condições pouco satisfatórias que não estão incluídas na queixa. Aqui, ele actuará por sua iniciativa e abrirá uma nova investigação. Uma iniciativa pode também ter origem numa notícia proveniente dos meios de comunicação social, situação esta, não rara, quando respeita a casos que envolvem a polícia.

A Lei do *Ombudsman* dispõe o dever de apresentação anual de um relatório escrito ao *Riksdag*. Este relatório deve ser também distribuído a toda a autoridade supervisionada pelos *Ombudsmen*. O relatório anual, que habitualmente contém 500 páginas, dá um conhecimento total de todos os casos tratados pelos procuradores que foram considerados de interesse geral. Um sumário em inglês tem sido anexado ao relatório desde 1969.

A supervisão da polícia pelo *Ombudsman* é considerada de especial importância, apesar de ela abranger e comparativamente apenas umas pequenas parcelas (10-15%) do total do trabalho dos quatro provedores. A principal razão disto é obviamente a natureza dos poderes policiais. Como já mencionei estes poderes envolvem muitas vezes limitações dos direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos. É natural que uma instituição constitucional que tem por missão proteger estes direitos e liberdades mostre um particular interesse pelo trabalho policial. A este respeito, a confidencialidade é de especial importância.

Como já referi o *Ombudsman* é um meio de evitar a problemática da «investigação sobre a polícia pela própria polícia».

É necessário acrescentar que o Provedor supervisiona também os organismos intermédios de controlo. Iniciei, recentemente, uma investigação a respeito do modo como a polícia e os promotores públicos reagem aos relatos contra os agentes policiais. A supervisão em relação à polícia de segurança feita pelos *Ombudsmen* é considerada como tendo uma importância especial visto que as actividades deste ramo da polícia, por razões naturais, estão rodeadas por grande secretismo

Os *Ombudsmen* podem ser considerados os olhos dos cidadãos nesta delicada área. Aqui, eles têm um especial interesse nos assuntos relacionados com escutas telefónicas e controlo de correspondência.

Mais ainda, a interpretação da legislação policial pelos procuradores, revela-se de grande importância para o trabalho prático da polícia, uma vez que as pronúncias dos procuradores têm grande peso em comparação com os depoimentos feitos pelas instituições que estão com a polícia. A principal razão para isto, é a competência legal especial dos *Ombudsmen* e o facto de estes não terem qualquer interesse no assunto, sem ser a manutenção do respeito pelo princípio da legalidade.

Casos relativos à polícia

Há alguns anos atrás foi noticiado que a polícia de Estocolmo tinha adoptado táticas especiais para lidar com as multidões que estavam a perturbar a ordem pública. Estas intervenções foram referidas na imprensa como «Detenções Colectivas».

Quando a polícia lidava com tais multidões, detinha todas as pessoas que estavam no local, sem indagar das actividades individuais. Como resultado, muitos observadores inocentes foram detidos. A posição do *Ombudsman* foi a de que a decisão, caso haja suficientes provas para uma prisão, dever ser feita numa base individual.

A posição da polícia, pelo contrário, era a de que táticas deste género eram legais. A Comissão Nacional de Polícia; recomenda, no entanto, que a lei deveria ser modificada para «clarificar» esta matéria. Esta sugestão foi rejeitada, quer pelo Governo, quer pelo *Riksdag*, que partilhavam da opinião do *Ombudsman*. Depois disto, a polícia aceitou a interpretação da lei feita pelo procurador e as suas táticas mudaram em conformidade.

O *Ombudsman*, há alguns anos atrás, avaliou alguns casos onde a polícia tinha feito revistas no corpo ou em casa de alguém. De acordo com o Código de Procedimento Judicial, tais medidas só podem ser utilizadas pela polícia, apenas para investigar um crime que já tenha sido cometido. A polícia, em diferentes partes do país, no entanto, utilizava estas medidas contra pessoas com cadastro criminal para as assustar e evitar que cometessem novos crimes. Quando o *Ombudsman* apontou estas acções como ilegais, elas cessaram.

Os *Ombudsmen* também contribuíram para a introdução de importantes alterações na legislação que regula o trabalho da polícia. Por exemplo, o procurador, em muitas decisões, chamou a atenção para o facto de muitas das normas que regulavam os poderes da polícia serem insuficientes ou desactualizadas e com a consequência de a sua aplicação ser muito difícil. Em consequência disto, o Governo formou uma comissão especial com a tarefa de rever a legislação em questão. Com base no trabalho desta comissão, o *Riksdag*, decidiu-se por importantes mudanças na lei relativa à polícia e mudanças no Código de Procedimento Judicial estão a ser consideradas pelo Ministério da Justiça.

As decisões dos *Ombudsmen* abrangem a maior parte do trabalho da polícia. Já se discutiu, por exemplo, o uso de armadilhas, com o propósito de adquirir provas durante um inquérito preliminar, que acções podem ser tomadas contra residentes estrangeiros, suspeitos de infracções estradais e de bases legais para a procura em conventos de estrangeiros que tenham que ser expulsos do país.

O impacto do *Ombudsman*

Em conclusão, penso que podemos afirmar com verdade que a Provedoria sueca tem tido muito sucesso. Uma razão importante para este sucesso, é a de que ela funciona quer como um factor estabilizador na sociedade sueca, ao oferecer ao cidadão comum uma maneira simples e barata de ter acesso às acções analisadas de forma imparcial por uma autoridade, quer para a sua legalidade e justiça.

Esta instituição é também uma grande ajuda para as autoridades, ao oferecer conselhos e clarificando o conteúdo da lei, respeitante a procedimentos judiciais e administrativos. Nesta área, a actuação da Provedoria, tem um efeito de prevenção. Erros administrativos não acontecem simplesmente por causa da existência da Provedoria. Como já mencionei, as actividades desta instituição têm tido um efeito facilmente observável no trabalho da polícia.

Por estas razões, é importante que esta instituição mantenha uma tão elevada consideração. É essencial que a sua existência e as suas actividades sejam conhecidas tanto pelo grande público, como pelos funcionários públicos.

A tarefa de preservar a lei e de proteger os direitos e liberdades do indivíduo não podem ser deixadas exclusivamente para a Provedoria.

Esta instituição não pode substituir os aplicadores da lei, como os tribunais, os promotores públicos ou outras instituições regulares, com poderes de supervisão. Na Suécia, já ficou provado que esta instituição é um complemento indispensável para as restantes instituições. As qualidades específicas desta instituição, dão-lhe um efeito prático e psicológico que não pode ser tomado por nenhuma outra instituição, e isto aplica-se não só à supervisão feita à polícia.

Controle da Polícia e Direitos Humanos. A realidade brasileira.

1 — A importância do controle da atividade policial no estado democrático de Direito

Os regimes democráticos pressupõem não só a escolha dos governantes pelo povo como também a existência de mecanismos constitucionais e infra-constitucionais de controle do exercício do poder.

É da essência da democracia o respeito aos direitos humanos que são previstos na Constituição de cada país, sem prejuízo da aplicação de direitos e garantias previstos nos instrumentos jurídicos e políticos internacionais a esse respeito.

As democracias vivem o permanente desafio de fazer coexistir a ordem jurídica democrática e o poder do Estado de punir os criminosos com o respeito aos direitos e garantias fundamentais por parte dos órgãos públicos que têm o monopólio do uso da força para impôr o cumprimento da lei, evitando a sua transgressão, investigando a autoria e circunstâncias de delitos ocorridos, provendo actos tendentes à promoção da responsabilidade penal dos criminosos.

Todo o exercício de poder requer alguma forma de seu controle ou fiscalização para evitar abusos.

As instituições policiais detém o exercício de enorme parcela de poder real e sua actuação, correcta ou incorrecta, legal ou arbitrária, serena ou violenta, traz consequências efectivas no quotidiano das pessoas comuns do povo.

Portanto, o controle da polícia por parte das instituições políticas e pela própria sociedade civil, é um imperativo para que se garanta o respeito aos direitos humanos e o próprio regime democrático, cuja existência não raras vezes na história se viu ameaçada ou suprimida com a utilização de órgãos policiais.

2 — Histórico brasileiro

Tal preocupação é tanto maior em países que tiveram a desventura de conviver com o totalitarismo ou autoritarismo, como é o caso do Brasil, que neste século alternou breves períodos efectivamente democráticos com longos períodos de ditadura ou ainda regimes constitucionais formalmente democráticos mas oligárquicos na sua formação e gestão.

No nosso país as instituições policiais (Polícias-Militares, Polícias Cíveis e Polícia Federal) tiveram parcelas de seus efectivos utilizadas para a repressão política durante o regime militar.

A tortura e o homicídio não foram métodos usados somente contra dissidentes políticos mas também formas de combate à criminalidade comum.

Como exemplo, lembramos que no começo dos anos setenta em São Paulo e no Rio de Janeiro operavam os chamados «Esquadrões da Morte», formados por policiais e que em nome da «segurança pública» matavam criminosos.

Também o faziam para eliminar a concorrência que incomodava outros ladrões e traficantes.

A volta do país à democracia e a vigência da Constituição de 1988 não poderia como num passe de mágica, ocasionar o automático término da violência e da corrupção em parte das corporações policiais brasileiras.

Acresce-se a isso o fato de que no país há, como é notório, imensos contrastes sociais, a convivência extrema entre a prosperidade e a miséria. O Brasil passa a ser uma importante rota para o tráfico de cocaína vinda de países vizinhos. Aumenta também o consumo interno de entorpecente. As cidades grandes, em especial São Paulo e Rio com seus cinturões de pobreza da sua periferia, assistem aumentar a criminalidade violenta e também a violência dos órgãos policiais (não se confundindo simplesmente com o uso legítimo e legal da força pública).

Tal fato estimulou o «discurso político do crime» por parte de alguns governantes, o que serve de incentivo para que integrantes das polícias passem a eliminar criminosos ou meros suspeitos, em confronto ou não, com grande aumento do número de cidadãos mortos.

No Estado de São Paulo, com seus trinta milhões de habitantes e parcela ponderável do PIB do país, no ano de 1988 o número de civis mortos pela Polícia é 294, chegando 1140 em 1991 e aproximadamente 1400 mortos em 1992, ano em que ocorreu o clímax da violência oficial, com a morte de 111 presos amotinados na Casa de Detenção de São Paulo (não havia reféns, os presos estavam cercados, sem luz e nenhum policial foi gravemente ferido).

Para finalizar, é importante registrar que, lamentavelmente, significativas actividades referentes à criminalidade organizada têm a participação ou protecção de agentes policiais.

Está claro portanto que o controle externo da actividade policial é normalmente necessário e absolutamente imprescindível no Brasil contemporâneo.

3 — O controle externo da actividade policial e o Ministério Público

A Constituição da República de 1988 trouxe grande avanço na organização do Ministério Público no Brasil.

No seu art. 127.º, o Ministério Público é conceituado como «instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis».

O Ministério Público é estabelecido fora da tripartição tradicional dos Poderes do Estado, dispondo de independência funcional e autonomia administrativa.

Tem como atribuições principais a promoção da acção penal pública; zelar pelo efectivo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados na Constituição; promover o inquérito civil e a acção civil pública para defesa do meio-ambiente, do património público, dos direitos do consumidor e outros interesses difusos e colectivos; promover a acção de inconstitucionalidade e exercer o controle externo da actividade policial.

Os integrantes do Ministério Público são admitidos por concurso público e gozam das mesmas garantias e vedações da magistratura judicial (tendo uma organização que lhe é análoga).

O Ministério Público do Estado de São Paulo, o qual tenho a honra de dirigir, tem 1541 membros, representando isoladamente mais de vinte por cento do Ministério Público brasileiro.

Registe-se que no país, por força da organização federativa, os Estados membros têm a maior parte da competência judiciária, o que se reproduz na repartição das atribuições entre Ministério Público federal e dos Estados.

Foi portanto uma inovação da Constituição de 1988 que trouxe para o âmbito das funções institucionais do Ministério Público o controle externo da actividade policial (art. 129.º, inciso VII), a

ser disciplinado na lei orgânica. Da mesma forma, o art. 128.º, § 5.º, também da Carta Magna, determinou que a organização e as atribuições do Ministério Público dos Estados fossem traçadas por lei orgânica destes, facultando-se aos respectivos Procuradores-Gerais de Justiça sua iniciativa legislativa.

Assim é que a Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo (Lei Complementar n.º 734, de 26-11-1993), em seu art. 103.º, inciso XIII, dispôs do exercício do controle externo da polícia, por meio de medidas administrativas e judiciais. Entre outras actividades, poderá o representante do Ministério Público:

- a) Ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;
- b) Ter acesso a quaisquer documentos relativos a actividade de polícia judiciária;
- c) Representar à autoridade competente pela adopção das providências cabíveis para sanar ou prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;
- d) Requisitar à autoridade competente a abertura de inquérito policial para apuração de ilícitos penais ocorridos no exercício da actividade policial;
- e) Receber, imediatamente, comunicação da prisão de qualquer pessoa por parte da autoridade policial estadual, com a indicação do local onde se encontra o preso e cópia de documentos comprobatórios da legalidade da prisão;
- f) Receber petição ou representação de qualquer pessoa ou entidade, comunicando desrespeito aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual (art. 103.º, § 2.º, da Lei Estadual Orgânica do MP), para as providências cabíveis.

Vê-se portanto que somente cinco anos após a Lei Fundamental é que foi regulamentado por lei o controle da actividade policial, cuja importância é ressaltada por Afrânio Silva Jardim, o qual ensina:

[_] o verdadeiro Estado-de-Direito não pode prescindir de mecanismos de controle de seus órgãos públicos. Este controle deve ser efectivado seja pelas instituições da sociedade civil, de forma difusa, seja pelos próprios órgãos estatais. Por outro lado, cabe salientar que a forma de se efectivar a necessária fiscalização não importa, necessariamente, na violação da autonomia ou independência de determinado órgão do Poder Público. Impõe-se, moderadamente, afastar concepções meramente corporativistas, de forte conotação conservadora e que não atendem aos interesses da sociedade como um todo. (v. *Revista Forense* 322/3 — «Ministério Público e controle da actividade policial»).

4 — A necessidade da efectiva realização do controle externo

Apesar do inovador ordenamento do controle externo da Polícia, passados quase dez anos da promulgação da Constituição Federal, somente nos últimos anos foram obtidas condições legais e passou a haver vontade política para realizar tal actividade de maneira sistemática.

Todavia, esta forma de actuação ainda é limitada, não tendo atingido em termos nacionais sucesso integral para coibir ilegalidades e corrupção de integrantes de órgãos policiais ou ainda a melhoria da eficácia do trabalho da polícia judiciária.

De outro lado, vê-se o aumento da criminalidade, inclusive com o envolvimento de policiais civis e militares em quadrilhas voltadas para o tráfico de entorpecente, crimes contra o património — por exemplo, no roubo e receptação de cargas e veículos —, em actos de corrupção com o objectivo de impedir a investigação e, por fim, em actos de violência ou abuso de autoridade.

Em reacção a tal gama de criminalidade, o Ministério Público do Estado de São Paulo, ora actuando em conjunto com a Corregedoria da Polícia Civil ou Militar ora com o Poder Judiciário, tem obtido alguns êxitos mais contundentes na repressão das infracções penais praticadas por policiais.

No tocante à actuação do Poder Judiciário, tem-se visto uma retracção do exercício da antiga e tradicional função de Corregedoria da Polícia Judiciária, em face de entendimentos jurisprudenciais no sentido de que o actual ordenamento jurídico retirou essa possibilidade. Veja-se a propósito decisão em Recurso de Habeas Corpus do Supremo Tribunal Federal, n.º 59 722-0, Rel. Min. Rafael Mayer (RTJ 103/139), com o seguinte teor:

Ora, a apuração da responsabilidade disciplinar dos agentes da polícia judiciária, serviço integrante do Poder Executivo Estadual, mediante sindicância em qualquer meio de inquirição administrativa, extravasa da competência da Corregedoria da Justiça Estadual, pois é matéria que cabe, exclusiva e legitimamente, no âmbito da Administração Pública.

A notícia do ilícito apanhada em correição judicial deveria seguir a linha de competência para suscitar providências de quem de direito. Incabível, porém, é ao Juiz Corregedor compelir as autoridades policiais a se verem responsabilizadas em um sindicância, sem carácter jurisdicional, e sem que ocorra uma subordinação hierárquica.

Não obstante a premência de se assumir esta função institucional, a disciplina legal do controle externo da polícia atribuído ao Ministério Público está retraída em alguns Estados da Federação e avançada em outros.

Em alguns Estados sequer foi aprovada a Lei Orgânica Estadual do Ministério Público, diploma no qual deve ser tratado o controle externo, a teor do art. 129.º da Constituição Federal.

Em outros, apesar de existir uma legislação normatizando o exercício do controle externo, o desenvolvimento desta actividade restringe-se ao normal acompanhamento dos inquéritos de factos mais graves envolvendo policiais, nos quais se verificam designações específicas de Promotores de Justiça.

A Lei Orgânica do Ministério Público da União (LC no. 75, de 20-05-93) também tem disposições sobre o controle externo da actividade policial, semelhantes, a propósito, com as contidas na Lei Orgânica do MP do Estado de São Paulo.

O art. 9.º desta lei dispõe que o Ministério Público da União exercerá o controle externo da actividade policial por meio de medidas judiciais, podendo: I) ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; II) ter acesso a quaisquer documentos relativos à actividade-fim policial; III) representar à autoridade competente pela adopção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; IV) requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial sobre a omissão ou facto ilícito ocorrido no exercício da actividade policial; V) promover a acção penal por abuso de poder.

O art. 10.º desta lei ainda prevê que a prisão de qualquer pessoa, por parte de autoridade federal ou do Distrito Federal e Territórios, deverá ser comunicada imediatamente ao MP competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.

O Ministério Público Federal recentemente editou um Acto disciplinando a actividade de controle externo no âmbito de suas funções.

Já no Distrito Federal e Territórios, o controle externo é exercido pela Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Jurídica Criminal, que acompanha as actividades policiais, realizando visitas aos distritos policiais para a constatação de algum abuso de poder e solicitando providências junto à Corregedoria de Polícia Civil ou ao órgão militar competente.

Vislumbra-se um tratamento diferenciado para a questão no Estado de Minas Gerais, no qual existe uma Promotoria especializada de acompanhamento da actividade policial, cuja actuação, contudo, está limitada a seleccionados delitos praticados por policiais.

No Estado do Amazonas, o exercício do controle externo também é tratado de forma especializada por uma Promotoria.

Cumpra observar que, no Estado do Rio de Janeiro o acompanhamento do Ministério Público é realizado por Distrito Policial ou Delegacia de Polícia Especializada, com específicas Promotorias de Justiça actuando junto a específicos Distritos Policiais, enquanto que, no segundo Estado, a actuação

do Promotor é delimitada pela matéria tratada (crime contra a vida, contra o património etc.), que actuam em Sectores de Inquéritos Policiais.

A actuação das Promotorias de Investigação Penal do Rio de Janeiro distinguem-se pela especialização na apreciação de inquéritos policiais e no acompanhamento da actividade de determinados distritos policiais ou de específicas áreas de actuação da Polícia (Delegacias especializadas).

Tal sistema premia-se pela maior proximidade entre o Promotor de Justiça e a autoridade policial, permitindo um melhor desenvolvimento da persecução penal e uma melhor análise dos problemas criminais da região, para a implementação de uma política criminal.

Em Pernambuco, pretende a Procuradoria-Geral reger a execução da actividade, com a formação de uma equipe, devidamente instrumentalizada para realizar a fiscalização nas delegacias de polícia e nos estabelecimentos penais.

Nos Estados de Sergipe e Goiás já existem Coordenadorias voltadas exclusivamente para o controle externo. Paraná está desenvolvendo tal órgão com o mesmo fim.

No Piauí, o Centro de Apoio das Promotorias da Infância e Juventude desenvolve um controle externo da polícia, com visitas a delegacias de polícia e instauração de procedimentos investigatórios, quando no ilícito penal figuram como vítimas crianças e adolescentes e suspeitos policiais.

Há uma similitude, de forma geral, da legislação estadual, no tocante ao controle externo da polícia, com as mesmas prerrogativas e formas de actuação do Ministério Público. Nessa situação encontram-se os Estados de São Paulo, Rondônia, Sergipe, Amazonas, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraíba, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão e Roraima. No Piauí, a legislação estadual identifica-se com as daqueles Estados, distinguindo-se, no entanto, pela possibilidade do Promotor de Justiça assumir a direcção do inquérito policial, quando designado pela Procuradoria-Geral.

O que se observa neste contexto, no entanto, é que de forma generalizada os Ministérios Públicos dos Estados, do Distrito Federal e da União ainda atuam de forma fragmentada e não estão totalmente organizados para o desenvolvimento de uma política voltada para o combate a macrocriminalidade ou para fomentar uma melhoria da investigação penal ou para coibir os abusos ou ilegalidades praticadas por policiais no exercício de suas funções.

Assim, cumpre ao Ministério Público a assunção integral de seu objectivo constitucionalmente confiado, melhor acompanhando as actividades da Polícia Judiciária, no curso da investigação penal, visando exactamente a tomada de medidas para diminuição da criminalidade e melhora da apuração penal, especialmente actuando de modo mais presente quando se observam irregularidades ou abusos cometidos pelos agentes policiais.

Imperiosa é a informatização total dos trabalhos a fim de deter todos os dados daquilo que a polícia está fazendo como trabalho e também para perceber o que não está sendo feito. Por exemplo: se uma determinada Delegacia de Polícia apresenta um grande número de casos de tráfico de entorpecentes e a Delegacia geograficamente vizinha quase nada registra, é preciso obter uma explicação para tal fato. Como fazê-lo sem controlar a estatística policial?

5 — Limites do Controle Externo

A Constituição Federal e a Lei Complementar Estadual n.º 734/93 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo) atribuem ao Ministério Público o exercício do controle externo. Esta última legislação, de forma mais minuciosa, traça genericamente as actividades que o Promotor de Justiça deve desenvolver para exercer o Controle da Polícia.

Imprescindível, no entanto, distinguir os limites do controle externo que será exercido pelo Ministério Público, para melhor interpretar e aplicar as normas legais pertinentes.

É bom lembrar que as Polícias Civil e Militar e Federal são órgãos do Poder Executivo, ao qual estão subordinadas e que tem a atribuição para aplicar penas disciplinares, proceder a *relocação* de

autoridades e agentes policiais, etc. Tal subordinação, portanto, abrange tanto a área administrativa como a disciplinar. Daí se infere que o controle exercido pelo Ministério Público não pode recair sobre questões destas áreas, eis que suas soluções somente podem ser obtidas perante os órgãos competentes daquele Poder.

Nesse sentido é a lição de Afrânio Silva Martins (cf. o artigo citado):

Ressalte-se que o controle da actividade de polícia judiciária ora tratado não pressupõe qualquer vinculação hierárquica entre a autoridade policial e os promotores de Justiça ou procuradores da República. A vinculação aqui é meramente funcional ou processual.

Por outro lado, comete-se ao Ministério Público a titularidade da acção penal pública e, assim, o exercício da persecução penal, ora requisitando a instauração de inquéritos policiais ora, nas investigações em curso, requisitando diligências à autoridade policial. Com esta persecução penal, o Estado-Administração leva a notícia do facto criminoso, e do seu autor, ao Estado-Juiz, para que possa ocorrer a punição.

Isto posto, as actividades da polícia que devem ser controladas, em princípio somente poderão ser aquelas relacionadas com a persecução penal. Na eventualidade do Ministério Público se deparar com problemas disciplinares ou administrativos da Polícia, quaisquer medidas relativas devem ser requeridas ou requisitadas perante os órgãos Poder Executivo competentes para a sua apreciação (Corregedorias das Polícias Civil ou Militar ou outros órgãos superiores da Polícia ou ainda a Secretaria da Segurança Pública).

Não se pode olvidar que o inquérito policial destina-se a subsidiar a actuação do Ministério Público em juízo, fornecendo elementos instrutórios necessários para instaurar a *persecutio criminis in judicio* (STF, RECr 136.239, Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 143/306).

Assim, não há como afastar o interesse Ministerial no aperfeiçoamento da persecução penal exercida ainda na fase policial, em prol de sua celeridade e eficácia, inclusive para superar falhas na produção de provas, prevenir e corrigir ilegalidades e abusos dos agentes policiais relacionados com a actividade de investigação criminal, e tudo isto voltado para a integração das funções do Ministério Público e da Polícia Judiciária, em prol da prevenção da criminalidade e o interesse público.

Outras formas de controle

I — Verifica-se que o art. 144.º da Constituição estabeleceu que «A segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos».

Cabe ao Ministério Público zelar pelo efectivo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados nesta Constituição (art. 129.º, II).

Dessa forma, ainda que os órgãos policiais estejam subordinados ao Poder Executivo, sua ausência ou inoperância podem ser objecto de questionamento judicial via acção civil pública, com base no dispositivo acima referido. Tal omissão pode ser apurada em inquérito civil presidido pelo membro do Ministério Público.

Trata-se de matéria constitucional nova mas há precedentes de acções propostas com sucesso para a obtenção de prestação positiva do Estado.

II — Embora não caiba haver ingerência administrativa por parte do Ministério Público e por consequência do Poder Judiciário, em assuntos internos da polícia, evidentemente cabe a tomada de medidas judiciais quando constatadas irregularidades na administração policial, tal como recentes episódios na cidade paulista de Santo André, quando diversos Delegados de Polícia foram processados por falsificarem notas fiscais de postos de gasolina a fim de se apropriarem de dinheiro que informavam ter gasto com combustível para o serviço público.

Nesse caso, tanto são cabíveis a acção penal por crimes de falso e peculato como acção de improbidade administrativa (Lei n.º 8429/92).

III — Também é uma forma de exercício do controle externo da actividade policial o próprio ajuizamento de acções penais pela prática de crime de tortura e outros factos delituosos quando constatados.

6 — Instrumentos para o Exercício do Controle Externo

A Lei Estadual do Ministério Público já direcciona a forma pela qual o controle externo será exercido, em seu art. 103.º, inciso XIII (LC 734/93). A actividade da polícia deve ser controlada através de medidas judiciais e administrativas, promovidas perante a autoridade competente, inclusive requisitando inquérito policial para apurar fato ilícito praticado por policial no exercício de sua função; visitas aos estabelecimentos policiais e prisionais, com livre acesso a todas dependências, bem como aos documentos relativos à actividade da polícia na persecução penal; recebimento imediato da notícia de prisão de qualquer pessoa e de representações ou petições de quaisquer pessoas ou entidades que noticiem violações a direitos constitucionais praticados pelos agentes policiais.

As visitas a Delegacias de Polícia ou estabelecimentos carcerários têm que ser feitas de surpresa, sob pena de se tornar a fiscalização uma obra de ficção.

Além das providências previstas na Lei Orgânica Estadual, em decorrência da titularidade do direito de acção, cumpre ao Promotor de Justiça, suplementarmente, realizar diligências investigatórias para sanar qualquer omissão ou deficiência da autoridade policial, que esteja prejudicando a investigação penal.

Ainda pela Lei Orgânica paulista, o membro do Ministério Público, no exercício de suas funções pode instaurar inquéritos civis e outros procedimentos pertinentes (art. 104.º).

O facto é que a experiência tem demonstrado a imensa dificuldade da própria polícia apurar delitos praticados pelos seus próprios integrantes.

Dessa maneira, inúmeras vezes somente o acompanhamento da investigação ou sua realização directamente pelo Ministério Público poderá levar à apuração da verdade e à promoção da responsabilidade dos criminosos.

No Estado de São Paulo, o Ministério Público editou o Acto (N) n.º 98, de 30/09/98, do Colégio de Procuradores de Justiça, estabelecendo normas para o exercício do controle externo da actividade da polícia judiciária, no qual são explicitados os objectivos, a forma e outras instruções destinadas ao seu cumprimento:

Art. 1.º — O controle externo da actividade policial pelo Ministério Público tem como objectivo a constatação da regularidade e adequação dos procedimentos empregados na realização da actividade de Polícia Judiciária, bem como a integração das funções do Ministério Público e da Polícia Judiciária voltada para a persecução penal e o interesse público.

Parágrafo único. Para esse fim, em sua actividade de controle, o Ministério Público atentará para:

I — A prevenção da criminalidade;

II — A finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal;

III — A prevenção ou a correcção de irregularidades, ilegalidades ou abuso de poder relacionados com a actividade de investigação criminal;

IV — Buscar superar as falhas na produção da prova, inclusive técnica, para fins de investigação criminal.

Art. 2.º — O Ministério Público, pelos Promotores de Justiça, exercerá o controle externo da actividade de polícia judiciária, por meio de medidas administrativas e judiciais de cunho preparatório, inerentes à sua qualidade de destinatário dessa função, competindo-lhe, em especial:

I — Realizar visitas nas Delegacias de Polícia, assegurado o livre ingresso a esses estabelecimentos ao membro do Ministério Público investido nas respectivas funções;

II — Realizar visitas nos estabelecimentos prisionais e Cadeias Públicas;

III — Examinar quaisquer documentos relativos à actividade de polícia judiciária, podendo extrair cópias;

IV — Receber, imediatamente, a comunicação da prisão de qualquer pessoa, por parte da autoridade policial estadual, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão, sem prejuízo da comunicação devida ao Poder Judiciário;

V — Exercer o controle da regularidade do inquérito policial;

VI — Receber representação ou petição de qualquer pessoa ou qualquer entidade, por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e na Constituição Estadual, relacionados com o exercício da actividade policial;

VII — Instaurar procedimentos administrativos na área de sua atribuição;

VIII — Representar à autoridade competente para adopção de providências que visem sanar omissões ou prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder relacionados com a actividade de investigação penal;

IX — requisitar à autoridade competente a abertura de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorridos no exercício da actividade policial.

II — Das visitas nas delegacias de Polícia e nos estabelecimentos penais

Art. 3.º — O Órgão do Ministério Público promoverá, no mínimo, visitas mensais nas Delegacias de Polícia, nos estabelecimentos prisionais e Cadeias Públicas.

Art. 4.º —

Parágrafo único. As visitas nos estabelecimentos prisionais deverão considerar também as condições em que se encontram os presos, que poderão ser ouvidos pelo Órgão do Ministério Público.

Art. 5.º — O Ministério Público terá acesso a quaisquer documentos, expedientes e procedimentos relacionados com a actividade de polícia judiciária, bem como aos livros que as Delegacias de Polícia mantêm, obrigatoriamente _

Parágrafo único. Ao ter acesso aos livros relativos à actividade de polícia judiciária, deverá o Promotor de Justiça verificar se:

I — No livro Registro de Ocorrências está consignado, na coluna própria, qual a solução dada a cada caso e se foi ou não instaurado inquérito policial;

II — No livro Registro de Inquéritos Policiais estão reservadas colunas onde sejam anotados o arquivamento da cópia do inquérito policial e a data da remessa ao Juízo e ao Ministério Público da cópia do auto de prisão em flagrante;

III — No livro Registro Geral de Presos vêm sendo feitos seguidamente os lançamentos, sem linhas em branco, reservando-se colunas para a especificação do motivo da prisão e para anotação da comunicação ao Juízo e ao Ministério Público;

IV — No livro Registro de Receita dos Presidiários estão escriturados os valores com eles encontrados, por ocasião do seu recolhimento.

V — No livro de Registro de Ocorrências referentes à Lei 9099/95 estão consignados os dados básicos das ocorrências, por emulação nos lançados no livro de Registro de Inquéritos Policiais, e se os Temos Circunstanciados nele registrados estão numerados.

Art. 6.º — O Órgão do Ministério Público deverá verificar a cópia dos Boletins de Ocorrência que não geraram instauração de inquérito policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário.

Art. 7.º — Nas visitas, o órgão do Ministério Público deverá observar a destinação das armas, dinheiro, entorpecentes, veículos e outros objectos de especial interesse apreendidos, principalmente nos casos em que não tenha sido instaurado inquérito policial e, quando necessário, ter acesso aos respectivos registros e solicitar informações ao agente ou órgão público responsável pela guarda.

Parágrafo único. Em se tratando de substância entorpecente apreendida, o Promotor de Justiça deverá constatar as condições de sua guarda pela autoridade policial, nos termos do § 1.º do art. 40.º da Lei n.º 6368, de 21 de outubro de 1976.

.....

III — Da notícia da prisão e do plantão judiciário

Art. 10.º — Ao Ministério Público cabe zelar pela comunicação da Autoridade Policial ao próprio Ministério Público e ao Poder Judiciário sobre a prisão de qualquer pessoa, com indicação do motivo da custódia e do local onde se encontra o preso, acompanhada dos documentos que comprovem a legalidade do acto que será encaminhada à Promotoria de Justiça com atribuição para o exercício do controle externo, sem prejuízo de igual providência ao Juízo competente.

Parágrafo único. Se houver expediente de plantão judiciário competirá ao Órgão do Ministério Público que nele esteja oficiando conhecer da comunicação da prisão.

Art. 11.º — O órgão do Ministério Público pronunciar-se-á sobre a regularidade da prisão e adotará as medidas cabíveis para corrigir qualquer ilegalidade ou abuso de poder, bem como manifestar-se-á sobre o cabimento da liberdade provisória, com ou sem fiança, devendo a manifestação, conforme o caso, ser encaminhada ao Juízo competente.

.....

Art. 14.º — Constatada a ilegalidade da prisão processual, o Órgão do Ministério Público lançará sua manifestação e providenciará a remessa imediata dos autos ao Juízo competente, para assegurar o direito de liberdade.

.....

Art. 26.º — O Órgão do Ministério Público poderá promover directamente investigações, por meio de procedimento administrativo próprio a ser definido em Acto do Procurador-Geral de Justiça, ouvido o Colégio de Procuradores de Justiça:

I — Se houver necessidade de providência cautelar;

II — Quando as peculiaridades do caso concreto exijam em prol da eficácia da persecução penal.

Como a Polícia-Militar também desenvolve função na área de investigação criminal, através de órgãos próprios (Secção de Justiça e Disciplina), também foi editado um Acto Normativo tratando do seu controle externo, similar ao da Polícia Civil, de n.º 119, de 13-05-1997.

7 — A resistência da Polícia ao controle externo

A Polícia Civil, por meio da associação de classe dos Delegados de Polícia — ADEPOL —, sistematicamente tem ajuizado acções para tentar impedir a actividade de controle.

Embora sem sucesso, a impugnação tem sido feita no Colendo Supremo Tribunal Federal (Acções Directas de Inconstitucionalidade n. 1547-SP, 00011154/600-DF, 1336-0-Paraná, 1138-3-RJ).

Outras vezes, sectores policiais tem agido nas Assembleias Legislativas dos Estados a fim de evitar que sejam aprovados dispositivos das leis do Ministério Público que tratam da matéria.

Tudo isso somente reafirma a necessidade do controle externo ser feito e leva à inevitável indagação quanto à regularidade da actuação de órgãos que temem ser fiscalizados.

8 — Alguns casos de repercussão em São Paulo

O Ministério Público de São Paulo, na titularidade da acção penal pública, tem prontamente actuado nos casos de abuso de autoridade, nos crimes violentos e de corrupção, em que se verificou o envolvimento de policiais civis ou militares.

8.1 — No chamado caso do «Bar Bodega», ao menos duas denúncias foram oferecidas contra Delegados de Polícias e outros policiais (investigadores e escrivães), no total de 8 (oito), por crimes de abuso de autoridade, sequestro e cárcere privado, tortura, lesões corporais, quadrilha ou bando e até mesmo por crime sexual (atentado violento ao pudor). Os fatos se deram no período de 22 a 26 de setembro de 1996, no interior do 15.º Distrito Policial, quando 11 (onze) suspeitos da prática de latrocínio contra duas pessoas (Adriana e José Renato) foram vítimas daqueles delitos.

8.2 — Por fato ocorrido em março de 1997, na cidade de Diadema, na conhecida Favela «Naval», desta vez 10 (dez) policiais militares foram denunciados pelo Ministério Público pelo cometimento de homicídios consumados e tentados, abuso de autoridade, roubo e quadrilha ou bando, figurando como vítimas moradores do local, que eram parados durante operação da Polícia Militar de «busca e apreensão».

No dia 6 de outubro de 1998, iniciou-se o julgamento do policial Gamba, conhecido por «Rambo», responsável pela efectivação dos disparos que provocaram a morte de Mário José Josino, tendo sido condenado pôr vários crimes a mais de sessenta anos de reclusão.

8.3 — O Ministério Público também promoveu uma acção penal contra um Delegado de Polícia e outros três policiais porque, no dia 22 de junho de 1998, tinham em depósito, nas dependências da Delegacia Seccional de Santo André, grande quantidade de maconha e cocaína, sem autorização legal, além de armamento sem a devida permissão (um fuzil AR 15, uma espingarda cal. 12, uma escopeta de 2 canos cal. 12, uma carabina, e dois revólveres). Em uma viatura policial dos investigadores envolvidos foram encontrados ainda, além de outra quantidade de cocaína e maconha, 16 documentos impressos DUTs, certificados de registro e licenciamento, subtraídos do DETRAN/SP. Nas dependências policiais ainda foram encontrados instrumentos destinados à prática de tortura (máquina de choque e enforcadura de dedo).

Os quatro policiais denunciados encontram-se presos e o processo está na fase de instrução da defesa (6 de Outubro de 1998).

8.4 — No que se refere ao múltiplo homicídio ocorrido na Casa de Detenção (Carandiru), quando morreram 111 presos, cumpre salientar que foram denunciados policiais militares, inclusive o comandante da operação, estando o processo actualmente em fase de recursal da decisão de remessa do processo para julgamento pelo plenário do Júri.

Considerando-se que os crimes ocorreram há seis anos atrás e mesmo levando-se em conta que são mais de cem acusados e que o Ministério Público teve que lutar no Superior Tribunal de Justiça para levar o caso da Justiça Militar para a Justiça comum, isso dá a noção das dificuldades encontradas.

8.5 — No que tange à morte de 18 presos sufocados em minúscula cela do 42.º Distrito Policial de São Paulo, onde foram colocados em represália em face de tentativa de fuga, dois dos três acusados já foram condenados a penas elevadas e o terceiro está para ser julgado novamente após ter sido absolvido no primeiro julgamento.

8.6 — Recentemente expedi recomendação aos senhores Promotores de Justiça que tem atribuição para o controle externo da actividade policial para que tomem as providências necessárias para obrigar a polícia a zelar pela integridade física de criminosos ou suspeitos de terem praticados

crimes sexuais, ante o risco de serem colocados de propósito em celas lotadas de presos a fim de que venham a sofrer também violência sexual quando não a morte.

8.7 — É preciso advertir no entanto que tais condenações, processos ou atitudes tomadas para garantir direitos, não são feitos sem polémica pois parcela da opinião pública simpatiza com qualquer policial que mate criminoso, ainda que contrariamente à lei.

9 — Conclusões

I — Em qualquer sociedade o controle da actividade policial é essencial para a defesa dos direitos humanos.

Todas as pessoas têm direito à vida, à integridade física, a não ser submetido a tortura ou outro tratamento degradante ou cruel.

Não se justifica a tolerância com actividades criminosas de agentes públicos em quaisquer circunstâncias, sob pena do Estado se igualar aos criminosos e se instalar um regime de arbítrio.

Para que abusos sejam evitados é necessário que haja a previsão de mecanismos constitucionais e legais para o exercício do controle externo da actividade policial.

Além disso, é fundamental que os membros do Ministério Público e magistrados judiciais tenham a firme vontade política de fazer valer a Constituição e de reprimir os abusos que venham a ser praticados. em especial quando se trata de vítima humilde ou marginalizada, casos em que tais ofendidos tem escasso ou nenhum poder de se fazer ouvir na sociedade.

Se inexistir tal determinação de vontade, as leis não passarão de homenagem à hipocrisia.

II — No Brasil contemporâneo, apesar das dificuldades decorrentes da sua falta de tradição democrática, têm havido avanços na defesa dos direitos humanos e repressão de casos de sua violação.

A existência de um «Plano Nacional de Direitos Humanos» no qual consta a efectivação do controle externo da actividade policial como um dos objectivos a ser atingidos, ajuda na luta ideológica, política e jurídica que se trava em todos os campos para a sua realização.

A criminalização da tortura, a mudança da competência para julgar crimes dolosos contra a vida praticados por policiais-militares da Justiça Militar para a Justiça comum, a criação de ouvidorias de polícia como outros órgãos da sociedade na fiscalização da polícia, a introdução de disciplina de «Direitos humanos» em currículos de academias de polícia, entre outras medidas, ajudam a diminuição da existência de abusos, embora a realidade seja bastante diversa nas várias partes desse continente chamado Brasil.

A punição de policiais que praticaram crimes graves como o da «Favela Naval», em Diadema-SP ou o massacre de meninos de rua na «Candelária» no Rio de Janeiro mostra que apesar das dificuldades, a chance da impunidade diminuiu.

Para que tal evolução continue é necessário sobretudo que a democracia se consolide e se aprofunde no país e que a sociedade se convença da necessidade de fazer os direitos humanos respeitados e exija das autoridades enérgica e inequívoca postura de repressão a eventuais abusos. O Ministério Público brasileiro deve fazer a sua parte na defesa dos direitos humanos, exercendo com eficácia o controle externo da actividade policial, preocupação registrada de maneira específica no «Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil», do ano de 1997, da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, da OEA.

O Controlo da Actividade Policial

Portugal reassumiu, no dia 25 de Abril de 1974, de pleno direito, o seu papel e o seu lugar no contexto das nações democráticas, assumindo-se como um Estado de Direito e como uma República baseada na dignidade da pessoa humana.

A polícia portuguesa desenvolve, ainda hoje, um processo de conquista e adesão das populações à sua actuação e, só pelo seu comportamento quotidiano conseguirá, como se espera, o respeito e a credibilidade inequívoca dos portugueses.

A verdade, porém, é que a polícia e os polícias que hoje existem neste país consubstanciam uma instituição do Estado de Direito Democrático, competindo-lhes, por imperativo constitucional, defender a legalidade democrática e os direitos dos cidadãos.

Assim, a polícia portuguesa exerce, de forma legítima, uma parte significativa do poder democrático do Estado Português.

É uma polícia em democracia.

Como qualquer outra polícia, a sua actuação centra-se na potencial conflitualidade entre a autoridade do Estado democrático e a liberdade de cada um dos cidadãos.

Das forças de segurança, das polícias, espera-se qualidade e eficácia na actuação mas a sua eficácia tem por limite os direitos fundamentais desses cidadãos.

Impõe-se, por isso, que a actuação policial se desenvolva em obediência aos princípios da necessidade e da proporcionalidade, sendo inaceitáveis comportamentos intencionalmente omissivos, que põem em causa o direito dos cidadãos à segurança.

Reforçando o que sempre se tem dito, a eficácia das polícias tem como razão de ser e limite, os direitos fundamentais dos cidadãos.

Característica dos sistemas democráticos é a fiscalização e o controlo do exercício do poder, só assim sendo possível dar conteúdo útil a um sistema onde a regra deve ser a transparência e cuja essência se consubstancia na igualdade dos cidadãos perante a lei.

Por isso é que os Estados de Direito Democrático vêm desenvolvendo cada vez mais acentuadamente, uma grande reflexão sobre a forma do controlo da actividade policial, em ordem à realização da plena cidadania, da defesa intransigente dos direitos do homem, da pessoa concreta, com rosto e identidade.

A democracia portuguesa embora jovem, instituiu já os seus sistemas de controlo da actividade policial, o último dos quais, a Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI).

Merecem, tais sistemas, um breve registo.

Portugal dispõe de Tribunais, que constituem órgãos de soberania independentes do poder político e os comportamentos que assumem relevância criminal, são julgados por tribunais comuns, segundo as leis comuns e por juizes comuns, em obediência ao princípio do juiz natural.

Os tribunais portugueses são integrados por duas magistraturas profissionais, paralelas, autónomas e independentes do poder político, a magistratura do Ministério Público e a magistratura Judicial.

É à magistratura do Ministério Público que compete a defesa da legalidade democrática e o exercício da acção penal, pelo que nela se consubstancia uma primeira forma de controlo externo e independente da actuação policial.

Portugal instituiu o *Ombudsman* — o Provedor de Justiça, no dia 21 de Abril de 1975, instituição que significativamente, vem hoje consagrada no art. 23.º da Constituição da República, inserido na matéria dos direitos e deveres fundamentais.

O Provedor é, como se sabe, designado pela Assembleia da República, Parlamento, sendo uma entidade totalmente independente do poder executivo.

A Provedoria de Justiça constitui, assim, uma outra instância de controlo externo da actividade policial.

Apesar destas duas instâncias de controlo independente e externo da actividade policial, determinadas ocorrências denunciadas quer pela imprensa, quer por relatos de organizações internacionais, determinaram o Governo português, em 1995, a criar uma outra instância de controlo externo da actividade policial, totalmente independente das polícias e na dependência directa do Ministro da Administração Interna.

É assim que surge a Inspeção-Geral da Administração Interna que só vem a ser implementada pelo actual Governo, em 26 de Fevereiro de 1996, com a posse do Inspector-Geral nomeado por despacho conjunto do Primeiro Ministro e do Ministro da Administração Interna.

Lê-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 227/95 de 11 de Setembro, que o Governo se propôs criar uma inspeção de alto nível traduzida num serviço de *_fiscalização especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos dos cidadãos e para uma melhor e mais célere administração da justiça disciplinar nas situações de maior relevância social.*

Definiu o Ministro da Administração Interna, em 26.02.96, no discurso de posse do Inspector-Geral, a caracterização, identificação e tipificação da IGAI do seguinte modo:

Ao longo dos últimos dez anos não funcionou qualquer organismo de inspeção e de fiscalização superior no âmbito do MAI, não obstante nele se concentrarem os serviços e forças com papel dominante no exercício da actividade da segurança interna.

Acrescentava:

A situação a que assim se chegou, mais de 20 anos depois do 25 de Abril, fez realçar a necessidade de este Ministério ser dotado de um serviço de inspeção e de fiscalização de alto nível especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos dos cidadão e para uma melhor e mais célere administração da justiça disciplinar nas situações de maior relevância social (Decreto-Lei n.º 227/95).

Por último, o carácter imperioso da implementação da IGAI era assinalado pelo Ministro como forma de contribuir relevantemente *«para um processo de modernização cívica, profissional, institucional e cultural na área da segurança interna que os portugueses pedem, esperam e merecem»*.

Quase três anos após o início de actividade, e numa altura em que se aproxima o fim do primeiro ciclo dessa mesma actividade, devo afirmar que a IGAI não sofreu hostilização por parte das forças de segurança que vêm participando, de forma cooperante, num processo claro de modernização e de alteração qualitativa comportamental nas relações polícia cidadão.

Isto, aliás, não nos surpreende. Só se Portugal tivesse corpos policiais autocráticos, próprios de sustentação de regimes não democráticos se compreenderia uma reacção hostil ao aparecimento da IGAI, como mais um polo de controlo externo da actividade policial, em especial na área na defesa intransigente dos direitos humanos.

A dependência do Ministro, tem sido questionada nos nossos contactos internacionais no quadro de um verdadeiro sistema de controlo externo. A verdade porém é que, existindo o controlo dos Tribunais e do Provedor, a IGAI, enquanto entidade independente das polícias tem-se revelado uma forma de controlo externo com eficácia, sendo notória a alteração comportamental da polícia portuguesa na sua relação com os cidadãos o que, reconheça-se, passa claramente pelo seu empenhamento numa polícia de modernidade.

Não sendo este o lugar próprio para um balanço de actividade, e falando apenas de intervenções nas áreas mais sensíveis da actuação policial, como sejam as ofensas à integridade física e à vida, devo dizer-vos que se regista uma nítida redução do número de queixas.

Num universo de cerca de 40 000 elementos das forças de segurança, as queixas por maus tratos físicos passaram de um total de trinta e quatro em dez meses de 1996, ano de início de actividade da IGAI, para um total de vinte e dois em todo o ano de 1997.

No que concerne a ocorrências com morte de civis, essencialmente associada a uso de arma de fogo, ocorreram cinco casos em 1996 e um caso apenas em 1997.

Diga-se também, que estes números se referem a queixas apresentadas, investigadas directamente pela IGAI nos casos de maior gravidade, investigações essas que conduziram, no ano de 1997 à comprovação e a propostas de sanção numa percentagem de 20% a 30%.

Há também a registar uma clara diminuição, para níveis insignificantes, das queixas apresentadas na Provedoria de Justiça por maus tratos policiais e a quase ausência de notícias sobre ocorrências actuais dessa natureza, na imprensa portuguesa.

Como disse à imprensa o Sr. Provedor de Justiça (jornal Público de 4/11/98, pág. 3) os direitos humanos pessoais são hoje em Portugal, exercidos e garantidos sem grandes dificuldades.

Temos razões para pensar que há uma significativa alteração na relação polícia/cidadão e que a polícia portuguesa caminha de forma correcta para um processo de actuação proporcional e com respeito pela defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, processo esse que está em curso, não sendo ainda, a meu ver, um processo totalmente conseguido, pois que há melhorias e aprofundamentos a desenvolver e, naturalmente, desconhecem-se as cifras negras.

Antes de terminar, não posso deixar de registar que Portugal é um Estado de Direito Democrático, onde se pratica a liberdade de expressão, de pensamento, de associação e de imprensa. O controlo externo da actividade policial é assim também exercido, de forma actuante, pelas numerosas organizações não governamentais empenhadas na defesa dos direitos humanos, (algumas das quais presentes neste Seminário), pela Amnistia Internacional, pela opinião pública e por uma imprensa livre que funcionam, de forma clara, como sistemas informais de controlo.

A dignidade da pessoa humana é um princípio inalienável e os direitos humanos são efectivamente a causa e o limite de qualquer actuação policial. Torna-se pois essencial, a existência de sistemas externos de controlo dessa actuação, particularmente vocacionados para a prevenção e detecção das situações de violação desses direitos.

O modelo do sistema não pode ser uniforme, dependendo das situações sócio-económico-culturais de cada país e dos seus cidadãos, bem como do estágio de desenvolvimento das democracias.

Sem um forte empenhamento do poder político, em especial do executivo, qualquer que seja o modelo institucional de controlo, incluindo o do Provedor, os resultados serão sempre frágeis, pelo que os governos empenhados na defesa dos direitos humanos devem desenvolver sistemas fortes e diversificados de controlo institucional.

Só com a diversidade de instituições de controlo, se pode responder à velha questão de saber quem fiscaliza o fiscal.

Neste domínio, devo saudar a consagração constitucional, no Brasil, do controlo externo da actividade policial atribuído ao Ministério Público.

Apresentam-se como da maior importância, nesta matéria, os sistemas informais de controlo, independentes do poder político, e pressionantes desse poder, enquanto mobilizadores da participação social dos cidadãos na defesa dos seus direitos fundamentais.

É a participação social o grande factor de controlo do exercício democrático do poder.

No momento em que irei terminar esta exposição e perspectivando, penso que, o século XXI, nas sociedades democráticas mais desenvolvidas, e aí situo o meu país enquanto integrante da União Europeia, não trará já tanto as preocupações actuais com os maus tratos físicos nas esquadras e um sistema de controlo dirigido a esta violência primária dos direitos fundamentais, mas sim uma realidade totalmente diferente.

A sofisticação da criminalidade, com organizações utilizadoras de novas tecnologias, e com novas formas de interferência na vida das sociedades e das pessoas, implicará novos meios de combate por parte das polícias.

Assistiremos aí também à utilização de novas tecnologias, ao visionamento das vidas públicas e privadas, à elaboração de registos e bases de dados sobre as pessoas, eventualmente a identificações numéricas, e conseqüentemente a formas diferenciadas de violação dos direitos humanos.

Os novos sistemas de actuação policial terão de se desenvolver e, eventualmente, requalificar (nossa intervenção na XIV Conferência Mundial da IACOLE, no dia 21 de Outubro de 1998.).

Daqui resulta que as instâncias de controlo têm, também elas, de reflectir sobre os seus processos, instrumentos e dimensão.

A problemática da migrações de povos, em busca de melhores condições de vida, associada a fenómenos de exclusão e de minorias étnicas; as bolsas de criminalidade, trazidas por verdadeiras ilhas de urbanismo atávico; o fenómeno do tráfico de estupefacientes, da toxicoddependência e da criminalidade que dela decorre, trazem aos Estados e às forças de segurança, novos desafios que, com alguma facilidade, podem erguer o argumento da segurança, restringindo, de forma decisiva, os direitos fundamentais dos cidadãos.

O futuro irá trazer grandes exigências e desafios às instâncias de controlo da actuação policial.

Em meu entender, a actuação destas instituições deve desenvolver-se de uma forma não agressiva nem hostilizadora das polícias, mas sim, de uma forma pró-activa, preventiva, assente na pedagogia dos comportamentos e dos códigos de conduta.

Não devem seguir-se práticas que favoreçam a omissão de actuação policial, pondo em risco a segurança das pessoas.

Por outro lado, é importante, eu diria mesmo decisivo, que as instâncias de controlo hoje, como amanhã, tornem claro que nas democracias, a polícia deve intervir com a força necessária e proporcional aos acontecimentos, sem tibiezas e com transparência no exercício legítimo do poder que a democracia lhe confere, para a defesa dos cidadãos e para a segurança das populações.

As instâncias de controlo devem acentuar claramente a diferença entre o uso legítimo da força por parte das polícias, para assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos, constituindo essa actuação um dever da polícia, ao mesmo tempo que sancionam e criticam aquilo que consubstancia de forma reprovável, o abuso do poder, a tortura, os maus tratos, a violência policial.

Neste ano, em que se comemoram os 50 anos da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em que foi instituído o Tribunal Criminal Internacional e em que se inicia uma nova fase no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, este Seminário, em Portugal, é — ou foi — sem dúvida, um contributo relevante para que as instâncias de controlo, no futuro, tenham um papel, fundamental, na identificação do polícia como cidadão, para que os cidadãos se não convertam em polícias.

Deve reflectir-se no que aqui se passou.

Ao encerrar este Seminário Internacional quero em meu nome pessoal e do Senhor Ministro da Administração Interna, que aqui represento, felicitar- -vos, organizadores e participantes, pelo trabalho desenvolvido ao longo de três intensos dias.

Discutiram-se uma pluralidade de temas, desde os Direitos Humanos e a Polícia à exclusão social e às minorias.

Desde o controlo da Actividade Policial à Polícia e o Cidadão.

Passaram por este Seminário Universitários, Magistrados, Polícias, Advogados.

A todos, o Ministério da Administração Interna saúda e agradece.

A abordagem destes temas foi enquadrada por duas ideias centrais — A Declaração dos Direitos do Homem e o Controlo da Actividade Policial.

Difícilmente se encontraria um enquadramento mais feliz para a discussão que urge fazer nas sociedades modernas sobre a problemática da segurança, da prevenção criminal e do combate ao crime.

Por um lado, porque a Declaração dos Direitos do Homem é um documento estruturante do pensamento moderno e enformador dos textos legais em vigor em boa parte do mundo. Por outro, porque o controlo da actividade policial é uma preocupação das sociedades desde que há polícia.

Importa, no entanto, compreender que as sociedades se transformam hoje a um ritmo até há pouco desconhecido. Ritmo que impõe a todos nós, com extrema frequência, a resposta a situações novas.

Estamos, assim, perante o desafio de nos mantermos permanentemente alerta, de estarmos sempre disponíveis para apreender os novos fenómenos, para actuar sobre as novas realidades, para

integrar novos conceitos. Em suma: apreender a realidade social sem preconceitos e, cada vez mais, obrigatoriamente dotados de uma armadura de princípios fundamentais orientadora de toda a acção.

Falar hoje de segurança, «maxime» de segurança interna, é falar de uma preocupação cada vez mais central de toda a sociedade.

Vivemos numa economia de mercado e Portugal integra-se num espaço europeu em que os países aproximam políticas e prosseguem objectivos comuns.

Objectivos de crescimento económico, de bem estar social, de pleno emprego, de estabilidade dos preços, de desenvolvimento. Objectivos estes só alcançáveis em sociedades seguras e solidárias.

A Segurança é, assim, indispensável ao funcionamento harmonioso da sociedade, tanto como este é indispensável ao progresso económico e ao desenvolvimento social.

A Segurança Interna, não é mais uma preocupação exclusiva dos polícias ou dos governos. Antes passa a ser uma preocupação de toda a sociedade.

Importa ainda realçar que, a concepção da política de segurança interna como área de actuação tradicionalmente vista numa perspectiva de exclusiva responsabilidade de cada Estado, corresponde a uma concepção hoje posta em causa.

Fruto da abolição de fronteiras e, sobretudo, da internacionalização da criminalidade, a segurança interna de cada Estado será, cada vez mais, um problema internacional de concertação de políticas orientadas para objectivos comuns.

Se é certo que, cada Estado é capaz de, autonomamente, prevenir e combater a criminalidade que põe em causa a tranquilidade pública, não é menos verdade que se tornou hoje impossível combater isoladamente a alta criminalidade, com ligações internacionais e actuações transnacionais. É esta nova tipologia de crimes que coloca, ou pode colocar em causa os próprios fundamentos do Estado de Direito e da organização do Estado, tal como hoje a conhecemos.

O que verdadeiramente está em discussão é o modelo Segurança Interna que queremos adoptar e a fixação, dentro desse modelo, do papel das polícias.

Deste modo, a definição do modelo de Segurança Interna há-de conter ou pressupor, pelo menos, as seguintes realidades:

- Internacionalização da alta criminalidade;
- Existência de espaços supranacionais sem fronteiras internas;
- Constatação de que a alta criminalidade, pelos recursos de que dispõe, coloca, ou pode colocar em crise, os fundamentos do Estado de Direito;
- Verificação de que a criminalidade é hoje, do ponto de vista quantitativo, dependente de uma única causa — o tráfico e consumo de estupefacientes;
- O combate à criminalidade necessita dos instrumentos adequados aos diversos tipos de agentes criminais;
- Cooperação Internacional como suporte fundamental do êxito das políticas internas;
- Reforço das competências técnicas dos serviços e forças de segurança;
- Necessidade de coordenação nacional e supranacional na execução das Políticas de Segurança Interna.

E, ainda, e não menos importante:

- Que a Segurança Interna deve ser uma preocupação de toda a comunidade e por ela participada;
- Que a tranquilidade pública é um elemento essencial para o progresso económico e social;
- Que a fragilidade das políticas de segurança interna ou da sua execução se reflectem em primeira linha e de forma mais gravosa nos estratos sociais mais débeis;
- Que prevenir e combater a criminalidade é, também, proteger os grupos sociais que, por razões económicas ou outras, são os mais desfavorecidos;

- Que a liberdade e os direitos fundamentais só se exercem plenamente, e igualmente por todos em situação de segurança e tranquilidade públicas.

Verificados tais pressupostos e fixado o modelo, importa estabelecer qual o papel que cabe a alguns dos seus actores principais:

— Governo, Magistraturas, Serviços de Segurança, Forças de Segurança.

Cinquenta anos após a proclamação da Declaração dos Direitos do Homem e vinte e dois anos após a Constituição da República Portuguesa faz já parte do nosso património colectivo o respeito pelos Direitos Fundamentais, sem prejuízo de um esforço constante de melhor cidadania e de uma cada vez maior qualidade da nossa democracia.

É adquirido por todos nós — titulares dos órgãos de soberania, membros das Forças e Serviços de Segurança e cidadãos — que toda a nossa actividade se deve exercer no respeito pelas leis e, para além disso, no respeito pelos princípios enformadores do nosso sistema jurídico-constitucional.

Socorro-me, aliás, do pensamento do Professor Jorge Miranda que, na sessão inaugural deste Seminário, nos referiu que todos os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública se aplicam também à polícia, ou seja, esta não é mais uma entidade exógena ou autorregulada por normas próprias.

Importa, no entanto, não esquecer a nossa história recente. A uma polícia do passado, de que se desconfiava porque ao serviço de um regime político ilegítimo, contrapomos hoje uma polícia «anjo da guarda», em que os cidadãos confiam e que, também ela própria, confia nos cidadãos.

De facto, com a instauração da democracia em Portugal, em Abril de 1974, criaram-se as condições para que as forças de segurança se tornassem forças de protecção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. E é destas forças de segurança, das forças de segurança de um Estado de Direito Democrático, livre e plural, que aqui falamos.

As nossas forças de segurança pautam, hoje, a sua actuação pelo profissionalismo, pelo civismo, pela firmeza, pela isenção, pelo rigor, pela transparência e pela proximidade em relação aos seus concidadãos para melhor compreenderem os seus problemas.

Às forças de segurança estão, assim, cometidas as mais nobres tarefas: por um lado, cabe-lhes a defesa do Estado de Direito garantindo a soberania da Lei contra a lei do mais forte; por outro lado, são os primeiros e os mais visíveis responsáveis pela segurança e pela garantia da liberdade dos nossos concidadãos.

Cabe ao Governo, nomeadamente através do Ministério da Administração Interna, a condução da política de segurança interna, definindo e estabelecendo as prioridades e as orientações políticas estratégicas das forças de segurança, dentro do respectivo quadro legal de atribuições e competências.

É fundamentalmente por isto que não se pode conceber um poder político desresponsabilizado perante as forças de segurança que tutela e indiferente àquelas que são as aspirações dos homens e mulheres que diariamente garantem a segurança e tranquilidade dos cidadãos.

À globalização económica e tecnológica que caracteriza as sociedades modernas, vem agora juntar-se a globalização cultural e social.

As nossas cidades são cada vez mais espaços de vivências múltiplas, onde se cruzam diferentes pessoas, de diferentes origens, das mais diversas raças, convicções e credos. Falamos da denominada, por muitos sociólogos e políticos, «sociedade pluriétnica ou pluricultural».

Esta nova sociedade pluriétnica ou pluricultural não é um «mosaico» de comunidades organizadas ou de grupos culturais, étnicos, ou religiosos justapostos, sem qualquer comunicação entre si.

Há uma efectiva rede de comunicação e interacção entre os indivíduos e os grupos e é, muitas vezes, destas redes de relações que nascem os conflitos, as tensões sociais e a insegurança que lhes anda, tantas vezes, associada.

É, também, tomando como ponto de partida esta realidade social, marcada de forma indelével pela diversidade e pelo aparecimento de novas formas de marginalidade — a pobreza, as dependências física e psicológica de drogas, a degradação da condição de vida humana — que faz sentido continuar a falar do papel das forças de segurança, isto é, do papel das polícias.

Às Polícias pede-se que sejam eficazes, que combatam o crime e que promovam a segurança dos cidadãos. Mas pede-se-lhes, também, que sejam civilizadas, que respeitem os direitos do homem.

Num Estado de Direito Democrático, a acção policial obedece a um conjunto de valores que constituem os pressupostos de toda a sua actuação. São eles os valores da liberdade, da igualdade na diversidade, do respeito da dignidade da pessoa humana, da garantia dos direitos e liberdades fundamentais.

Mas tão importante como o reconhecimento destes valores é o reconhecimento de que as forças de segurança, as polícias, actuam, muitas vezes, em situações dramáticas, em situações em que estes valores estão precisamente em crise.

As polícias são chamadas a resolver conflitos em espaços e ambientes de grande violência, em nome da liberdade e da segurança de cada um e de todos nós.

Numa sociedade dominada pelo poder da comunicação, pela imagem que a cada momento é construída pelo programa de televisão ou pela folha de jornal, a actividade policial é frequentemente avaliada por situações excepcionais que não correspondem à normalidade da actuação das forças de segurança.

É, assim, que frequentemente somos confrontados pelas falsas imagens de «uma polícia que não faz» ou de «uma polícia que não respeita os direitos do homem».

Estamos certos que este anátema lançado sobre as polícias só pode ser enfrentado pelo aperfeiçoamento da comunicação e do relacionamento entre as polícias e os cidadãos, e entre estes e as polícias, num processo permanente de construção de confiança.

Nos nossos dias a legitimidade e a autoridade necessárias ao exercício da função policial não decorre apenas da lei ou da obediência a um poder legítimo. Essa autoridade passa, necessariamente, pela capacidade que as forças de segurança tenham de gerar confiança nos cidadãos para quem trabalham.

E a confiança dos cidadãos nas polícias passa, também, pelo conhecimento público de instâncias de controlo e acompanhamento de que é exemplo a Inspeção Geral da Administração Interna.

Ao reforço da confiança dos cidadãos nas suas polícias, corresponde a profunda transformação e o significativo salto qualitativo dos serviços hoje prestados por estas forças de segurança — com mais e melhores meios, com mais e mais jovens agentes.

Só com esta nova polícia, formada e informada, se torna possível que a Declaração dos Direitos do Homem não seja um mero texto a respeitar, antes seja, um repositório de princípios a concretizar na acção quotidiana.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem foi proclamada após um dos momentos de maior barbárie da história recente da humanidade.

Há apenas 50 anos os Estados sentiram necessidade de proclamar que *todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos, e que devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade*.

Da proclamação da Revolução Francesa até esta Declaração das Nações Unidas, um longo caminho foi percorrido. De 1948 até hoje a humanidade deu passos de gigante em múltiplos domínios.

Infelizmente em muitas e extensas áreas do mundo continua por cumprir a trilogia da Igualdade, Liberdade e Fraternidade, bem como a proclamação da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Minhas Senhoras e
Meus Senhores

Encerrado este Seminário, extraídas as conclusões, cada um de nós, cada um de vós, volta ao exercício das suas obrigações profissionais mais consciente, se é que tal é possível, do caminho percorrido e do caminho a percorrer.

Exorto-vos, pois, em meu nome e em nome do Senhor Ministro da Administração Interna, à não acomodação, ao combate às rotinas falsamente tranquilizadoras e, sobretudo, à construção de uma sociedade que realize na plenitude os Direitos do Homem.