

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL

2004

“A POLICÍA AO SERVIÇO DOS CIDADÃOS”

[Textos]

IGAI – Agosto, 2005

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL

2004

“A POLICIA AO SERVIÇO DOS CIDADÃOS”

[Textos]

Índice

I - <i>Discurso de Sua Excelência o Ministro da Administração Interna</i>	01
II - <i>Dirk Ryneveld, Q.C., Police Complaint Commissioner da Província da Colúmbia Britânica, CANADA</i>	05
III - <i>Peter A. Tinsley, Barrister e Solicitor Toronto, Ontário, Canadá</i>	40
IV - <i>Amadeu</i>	68
V - <i>SPEECH OF THE MINISTER OF HOME AFFAIR</i>	84
VI - <i>Dirk Ryneveld, Q.C., Police Complaint Commissioner da Província da Colúmbia Britânica, CANADA</i>	88
VII - <i>Peter A. Tinsley, Barrister e Solicitor Toronto, Ontário, Canadá</i>	111
VIII - <i>Amadeu</i>	135
IX - <i>Amadeu</i>	150

DISCURSO DE SUA EXCELÊNCIA O

MINISTRO DA ADMINSITRAÇÃO INTERNA

NA

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL

“A POLICÍA AO SERVIÇO DOS CIDADÃOS”

Conferência Internacional (IGAI) – A Polícia ao Serviço dos Cidadãos

Queluz, 10 de Novembro de 2004

Aceitei, com muito prazer, o convite que me foi dirigido para presidir à abertura desta Conferência Internacional, subordinada ao tema “A Polícia ao Serviço dos Cidadãos”, por se tratar de matéria de grande actualidade, que interessa a comunidade e suscita a atenção e estudo dos profissionais de segurança interna.

O conceito e a função de polícia têm evoluído ao longo do tempo, acompanhando as diferentes concepções de sociedade e Estado. Num Estado de direito democrático, compete-lhe, sem qualquer sombra de dúvida, a defesa da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos, tendo essa função merecido consagração constitucional no caso português. O modo como se defende a legalidade e os direitos do cidadão é que é por vezes questionado ou posto em crise, mormente após o ataque terrorista de 11 de Setembro de 2001. Na verdade torna-se necessário conciliar a garantia de segurança e ordem pública, com a protecção dos direitos dos cidadãos, havendo quem defenda que a protecção dos direitos fundamentais tem subjacente a defesa da sociedade e, conseqüentemente, o direito, ou mesmo o dever, do poder executivo escolher os meios mais adequados e eficazes para proteger os cidadãos. A grande questão que se coloca é a do preço que estaremos dispostos a pagar em termos de restrição ou constrangimento de direitos individuais, perante uma ameaça de destruição da própria sociedade. Penso não ser esta a discussão, simultaneamente interessante e importante nos tempos que correm, o objectivo central desta conferência, ainda que sem grande dificuldade se pudesse enquadrar no âmbito geral do tema proposto.

Na verdade, penso que o objectivo da conferência será, sobretudo, o fenómeno criminal comum e a necessidade, cada vez mais sentida, dos cidadãos serem chamados a colaborar na definição de prioridades da polícia, por serem os destinatários da sua acção.

A criminalidade e a delinquência em geral são fenómenos cada vez mais complexos, influenciados por factores de natureza tão diversa como os de ordem económica, social ou educacional, exigindo a sua prevenção uma actuação multidisciplinar, realizada o mais próximo possível do cidadão. Na verdade, hoje é unanimemente aceite que, em sociedades democráticas, a prevenção e o controlo da criminalidade é uma tarefa impossível de se realizar apenas com recurso à acção da polícia. A prevenção deve antes basear-se numa conjugação de esforços de um vasto espectro de entidades públicas e privadas e eleger como objectivo primordial a satisfação das expectativas dos cidadãos em termos de segurança. É neste quadro que se devem desenvolver novos modelos de intervenção assentes na ideia de parceria, em que pontifique a proximidade e a partilha de responsabilidades. O envolvimento de autarquias e ONG é essencial e fundamental para o sucesso desta estratégia de prevenção e combate ao sentimento de insegurança da população.

Este modelo de policiamento preventivo, comumente designado por policiamento de proximidade ou comunitário, de natureza pró activa, assenta numa forte interacção com a colectividade, aproveitando as sinergias resultantes desse relacionamento permanente e informal.

Entre nós já estão a ser desenvolvidos alguns programas de policiamento de proximidade dirigidos a sectores mais vulneráveis da população, como a escola segura, comércio seguro, idosos em segurança, segurança no turismo, segurança nos transportes públicos de passageiros e violência doméstica. Este modelo passa, igualmente, pelo reforço do conceito de “esquadra” e “posto”, por serem estas subunidades que servem directamente o público e quem melhor pode dar resposta ao problema do sentimento de insegurança das populações.

Este modelo deve ser acompanhado, mormente nas grandes metrópoles e aglomerados populacionais, por um policiamento dirigido aos chamados “pontos quentes” nas “horas quentes”, por permitir a concentração de recursos, sendo por isso mais eficaz e capaz de melhor servir o interesse dos cidadãos, que devem contribuir directamente para a identificação daqueles objectivos.

Não pode perder-se de vista que este tipo de intervenção mais eclética, que valoriza o contexto económico, social e cultural envolvente, é mais exigente que a intervenção tradicional, correspondente ao chamado policiamento de giro, onde se privilegia a presença física e visibilidade da polícia, sem qualquer orientação preventiva concreta. Esta maior exigência impõe uma melhor e mais adequada formação dos agentes que a devem prosseguir, assim como uma gestão equilibrada dos recursos humanos por parte das chefias, visto a confiança da comunidade ser um elemento fundamental para o êxito desta estratégia.

É exactamente esta confiança que começa já a produzir efeitos muito positivos no relacionamento entre as forças de segurança e os cidadãos. Com efeito a actual cultura policial, em grande parte já assente em conceitos de proximidade, facilita o diálogo e evidencia que a função da polícia é, sobretudo, servir a comunidade. A comprová-lo está a circunstância de nos últimos anos não se ter verificado aumento de queixas contra a actuação policial e de as apresentadas se referirem a factos bem menos graves que no passado, resultando das mesmas menos processos de averiguação, de inquérito e disciplinares. Estou certo de que esta situação terá tendência para melhorar com o aprofundamento do policiamento comunitário e o melhoramento dos processos de selecção e formação dos elementos das forças de segurança.

Não vou roubar mais tempo aos vossos trabalhos em que seguramente abordarão aspectos muito importantes da actividade policial e do seu interrelacionamento com a comunidade e os cidadãos.

Muito obrigado pela vossa atenção.

TRADUÇÃO
Original: Inglês

GABINETE DO
POLICE COMPLAINT COMMISSIONER

Colúmbia Britânica, Canadá

Conferência da IGAI, Portugal
Novembro de 2004

**“A POLÍCIA AO SERVIÇO DO CIDADÃO – A IMPORTÂNCIA
DO CONTROLO CIVIL NAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS”**

Dirk Ryneveld, Q.C.,
Police Complaint Commissioner
da Província da Colúmbia Britânica, CANADA

INTRODUÇÃO

As tensões entre os cidadãos e a polícia:

Uma das principais razões para a existência de tensões entre a polícia e os cidadãos de um país é que os cidadãos são muitas vezes ambivalentes acerca da sua polícia. Sentem-se confortados quando contam com a polícia para proteger a sua segurança e, contudo, temem-na quando entram em

contacto com ela em certas situações em que acreditam que eles próprios são suspeitos de ter violado, de algum modo, as leis ou que serão sujeitos a conduta abusiva por parte da polícia.

Os cidadãos chamam a polícia quando necessitam de auxílio e a polícia está sempre disponível, vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana. Geralmente existe um sentimento de urgência porque a ajuda é necessária para impedir danos físicos, perdas, malefícios, desordens ou simples inconvenientes. Chamamos a polícia como uma espécie da panaceia para todas as situações em que necessitamos de ajuda. Confiamos nela porque tem formação, equipamento e experiência especiais e, mais importante, o poder e a autoridade para usar a força para resolver um problema, incluindo o uso de armas e da força letal sempre que necessário.

Mas é aí que surgem alguns problemas. Muitos dos problemas policiais requerem uma acção imediata. O polícia deve tomar muitas das suas decisões no momento, no local. Existe muitas vezes pouco tempo para reflexão, investigação, consulta ou adiamento antes da acção.

Um juiz canadiano fez recentemente o seguinte comentário sobre o comportamento policial:

“Não sou tão ingénuo ao ponto de afirmar que todos os polícias são, em todas as ocasiões, perfeitos cavalheiros. Não são. Se excederem os seus poderes e abusarem dos seus privilégios, não podem esperar qualquer tratamento especial e não o terão. Os tribunais devem estar sempre vigilantes e atentos para quaisquer excessos indevidos por parte de um organismo de execução da lei. Contudo, devemos ter presente que os agentes policiais, no cumprimento das suas responsabilidades de impor a ordem, são chamados a lidar fisicamente com indivíduos sob a influência do álcool ou de drogas, difíceis de controlar e por vezes perigosos. São alvo de injúrias verbais, de blasfémias e ameaçados de modo bastante insolente. Arriscam-se frequentemente a sofrer danos pessoais muito graves. Apesar dos riscos e perigos óbvios que fazem parte das suas funções e que aceitam naturalmente, espera-se que sejam corteses e bem-educados,

que não usem força excessiva ou desnecessária e que não ripostem motivados pela vingança ou temperamento. É óbvio que ser agente policial requer o mais elevado grau de auto-domínio. Espera-se que actuem com uma grande dose de senso comum e discricção. É um padrão elevado. Trata-se de um papel extremamente responsável e vital na nossa sociedade. Os polícias que não preenchem estes requisitos não deviam ser polícias.”¹

A polícia é treinada para tentar lidar com situações explosivas sem o recurso à força. Mas é o facto de sabermos que a polícia tem não só o direito como também a possibilidade de usar a força que sobressai nas mentes das vítimas que pedem ajuda, do suspeito que entra em contacto com a polícia e do agente policial que lida com o público. A questão que se coloca é a seguinte: quando é que o agente policial usa a força e, no caso de o fazer, até que ponto?

É muitas vezes neste contexto que surgem muitas das queixas dos cidadãos. Envolvem muitas vezes acusações tanto de excesso de força como de acção deficiente. É exactamente aqui, na minha respeitosa opinião, que os organismos de controlo civil da polícia representam um importante instrumento para a gestão dos riscos das acções policiais e a ligação com o público.

Os cidadãos da maioria dos países democráticos ocidentais são, em geral, bastante afortunados por serem extremamente bem policiados. Infelizmente, contudo, nem todos os países são tão bem servidos pelas suas forças policiais. Basta-nos olhar para as provas apresentados nos vários julgamentos por crimes de guerra no Tribunal Criminal Internacional para a ex-Jugoslávia (ICTY), em Haia, Holanda, para vermos exemplos chocantes de situações em que as próprias forças policiais se transformaram em criminosos em vez de protegerem os seus cidadãos de actos criminosos.

Nas minhas anteriores funções como *Senior Prosecuting Trial Attorney* para o ICTY, entre 1999 e 2002, fui o advogado principal em relação a uma série de julgamentos respeitantes ao conflito na Bósnia e, mais recentemente,

¹ Steele, DJDC Tribunal Judicial da Terra-Nova R.V. Inglaterra e Bartlett [1979] N.J. 151.

à fase de acusação do componente do Kosovo do julgamento de Slobodan Milosevic, que se encontra ainda em curso. Enquanto exercia as referidas funções, tomei conhecimento, em primeira-mão, do tipo de crueldade e desumanidade de que os homens eram capazes. Em muitos casos, a polícia e os militares, actuando concertadamente, tomaram de assalto com artilharia aldeias civis e agrediram, violaram ou assassinaram muitos dos seus habitantes, mataram o seu gado, despojaram-nos dos seus bens mais preciosos, lançaram fogo às suas casas e expulsaram os sobreviventes do país – tudo isto constituindo uma parte da “limpeza étnica”. Não é, portanto, difícil de compreender que, em alguns países, a polícia seja encarada pelos cidadãos com medo e terror.

Todos nós temos conhecimento de várias jurisdições espalhadas pelo mundo onde a polícia, infelizmente, é parte do problema em vez da sua solução. A corrupção policial, o suborno, a falta de respeito pelos direitos humanos ou pela dignidade, o abuso da autoridade, o uso desnecessário da força e outros males são, muitas vezes, um lugar comum. Nesses países, a qualidade de vida ressentem-se. A qualidade de vida pode ser parcialmente medida pelo grau de segurança que as pessoas sentem. Em muitos países democráticos, a polícia é fundamental para transmitir ao público um sentimento de segurança e de bem-estar. Vamo-nos deitar à noite com um sentimento de relativa segurança que a polícia está lá para nos proteger daqueles que nos poderiam causar mal. Ela coloca-se no caminho do perigo em nosso nome. Confiamos na polícia e apoiamo-la. Em geral, temos uma grande consideração pela polícia, e com toda a razão. Damos-lhe poderes especiais, incluindo o direito de transportar consigo armas e de usar a força no cumprimento das suas funções. Na maioria dos casos, ela mereceu essa confiança. Ocasionalmente, porém, surgem circunstâncias que ameaçam minar a confiança pública e destruir a excelente reputação que a polícia construiu ao longo dos anos. É precisamente nessas situações que surge a necessidade de um organismo civil para supervisionar a acção da polícia. Vem-nos à mente a máxima latina *quis custodiet ipsos custodes*. Ela pode ser a nossa guardiã, mas quem guarda os guardas?

Bem longe dos sobejamente conhecidos exemplos de países com estados policiais, muitas vezes referidos como “repúblicas das bananas”,

alguns países do terceiro mundo e certas jurisdições do médio oriente, existem exemplos de forças policiais que têm problemas de corrupção em democracias progressivas de estilo ocidental. Nenhum país parece estar imune, de tempos a tempos. Os problemas da polícia de Nova Iorque tornaram-se infames com o livro e subsequente filme “Serpico”, com Al Pacino no papel principal. Esse filme suscitou, de modo significativo, a consciencialização do público da América do Norte para a corrupção policial e as dificuldades em a expor quando existe. Outras cidades americanas também foram atormentadas com alegações de má conduta policial ao longo das últimas décadas. Sydney, na Austrália, tem tido problemas nos últimos anos. Toronto, no Canadá, experimentou recentemente uma grande agitação devido a um conjunto de circunstâncias que suscitaram o espectro de má conduta policial na nossa maior cidade. Estas não são, de modo algum, as únicas cidades envolvidas – são meramente alguns exemplos.

A necessidade de controlo civil:

A necessidade de regulamentar a polícia e o tratamento de queixas por parte do público já é reconhecida, há algum tempo, no Canadá. Durante a década de 1980, contudo, várias legislaturas por todo o Canadá começaram a aprovar estatutos que incorporavam um processo de queixas públicas formalizado no processo de disciplina policial que tinha estado, até então, em vigor. A Colúmbia Britânica seguiu esta tendência em Junho de 1992 ao nomear o Sr. Oppal, um Juiz de um tribunal superior, para dirigir uma Comissão de Inquérito à Actividade Policial na Colúmbia Britânica.

No seu relatório final de 1994 à actuação da Comissão de Inquérito à Actividade Policial na Colúmbia Britânica², o Juiz Wallace T. Oppal, fez a seguinte observação:

² “*Closing the Gap – Policing and the Community*”, Relatório Final sobre a Actividade Policial na Colúmbia Britânica apresentado pela Comissão de Inquérito. O Comissário desse Inquérito, o Meritíssimo Juiz Wallace T. Oppal, então pertencente ao Supremo Tribunal da Colúmbia Britânica, é actualmente membro do Tribunal Recurso da Colúmbia Britânica.

“Uma democracia liberal, como é o Canadá, baseia-se no direito e num sistema de governo responsável. Existem dois princípios que são fundamentais para a actividade policial numa sociedade democrática. O primeiro é que a polícia, que faz cumprir as nossas leis, é responsável, em última instância, perante as autoridades civis. O segundo é que a polícia deve ser independente em todas as questões operacionais. Ela deve, com base em motivos razoáveis, ser livre para investigar qualquer pessoa, sem qualquer interferência política ou receio de interferência política.”

A presente comunicação centra-se nesse primeiro princípio fundamental – que a polícia deve ser, em última instância, responsável perante as autoridades civis.

Em consequência da Comissão Oppal, a legislatura da Colúmbia Britânica alterou a *Police Act*³ em 1998 para permitir o controlo civil das forças policiais municipais na província, nomeando um *Police Complaint Commissioner*^{*}. O relatório concluía:

“Nesta era de responsabilização, devemos ser cautelosos ao delegarmos importantes questões de interesse público em organismos independentes.”⁴

Em relação a uma apreciação sobre o procedimento relativo a queixas do público e ao sistema de disciplina policial então em vigor, o relatório concluiu:

“O procedimento relativo a queixas do público e ao sistema de disciplina policial criaram muitas preocupações e discussão. Poucas áreas da actividade policial provocaram tanta discussão como o assunto do controlo civil da conduta policial. A responsabilização perante o público tem sido um tema recorrente durante as deliberações da comissão. O

³ *Police Act*, RSBC 1996, c. 367.

^{*} Comissário Encarregado de Queixas contra a Polícia (N. da T.).

⁴ Ofício de Envio, pág. vi Relatório Final da Comissão de Inquérito à Actividade Policial na Colúmbia Britânica.

público está a exigir a responsabilização da polícia. Não penso que as exigências do público sejam insensatas. O público conferiu à polícia poderes que não são conferidos a vulgares cidadãos. Se bem que o público reconheça as dificuldades com que os agentes policiais se deparam nos nossos dias, ele exige, apesar disso, responsabilização. Em qualquer sociedade baseada no direito e num governo responsável, é fundamental que a independência da polícia possa ser contrabalançada com responsabilização.”⁵

Em consequência do Relatório Oppal, foi criado em 1998 o Gabinete do *Police Complaint Commissioner*. Tornei-me *Commissioner* em Fevereiro de 2003. Embora a Colúmbia Britânica tenha um tipo específico de modelo de controlo civil, este não é, de modo algum, o único modelo.

Os modelos canadianos de controlo:

Existem vários modelos diferentes de controlo presentemente em vigor nas 10 províncias e nos 2 territórios que compõem o Canadá. Cada um deles tem diferentes componentes administrativas, bem como diferentes procedimentos para o tratamento de queixas do público contra a polícia. Para além dos vários organismos provinciais de controlo, existem autoridades federais de controlo tais como a *Military Police Complaints Commission** e a *Royal Canadian Mounted Police*** (RCMP). Devemos reconhecer que a *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP) é a força policial federal e que elementos seus foram destacados para várias províncias como a força policial provincial. Deste modo, a RCMP tem o seu próprio organismo de controlo civil, o qual tem jurisdição sobre todos os agentes da RCMP, independentemente do local em que estão a desempenhar funções em todo o Canadá. Muitos destes organismos de controlo civil do Canadá pertencem à *Canadian Association of Civilian Oversight of Law Enforcement**** (CACOLE) e informação adicional sobre cada um deles está disponível em www.cacole.ca.

⁵ Idem, pág. xxv.

* Comissão de Queixas contra a Polícia Militar (N. da T.).

** Real Polícia Montada do Canadá (N. da T.).

*** Associação Canadiana de Controlo Civil de Implementação da Lei (N. da T.)

Muitos destes organismos de controlo baseiam-se num modelo segundo o qual a investigação de uma queixa de um cidadão é feita pela polícia e posteriormente revista por um organismo de controlo. O processo não é igual em todo o Canadá e tem muitas variantes no que diz respeito ao orçamento, pessoal, autoridade e independência. Proponho-me agora analisar o modelo da Colúmbia Britânica com algum pormenor.

Aspectos específicos do modelo da Colúmbia Britânica

A Colúmbia Britânica desenvolveu um modelo que, na minha opinião, tem um excelente potencial para providenciar um efectivo controlo civil da polícia. A legislação, na sua forma actual, não é, de modo algum, perfeita e necessita de uma revisão urgente. Contudo, a sua premissa básica – que a polícia pode investigar queixas contra a polícia desde que exista um efectivo controlo civil – é boa.

Providenciar os meios para garantir um efectivo controlo civil é o primeiro desafio. O segundo desafio é implementar a legislação de tal modo que promova e mantenha a confiança do público no procedimento de queixas contra a polícia.

A chave para assegurar um efectivo controlo civil, na minha respeitosa opinião, é conseguida, em primeiro lugar, fornecendo ao *Police Complaint Commissioner* a independência e autoridade adequadas de modo a desempenhar a função de controlo e, em segundo lugar, providenciando os fundos adequados de modo a permitir ao *Commissioner* assumir as responsabilidades e deveres que lhe são exigidos.

Independência:

Felizmente, a legislatura têm-se mostrado apta a providenciar ao *Commissioner* total independência da polícia e de qualquer departamento do governo. Na Colúmbia Britânica, o *Police Complaint Commissioner* é um

independente agente da legislatura⁶. Como tal, o *Police Complaint Commissioner* da Colúmbia Britânica é, possivelmente, o mais independente de todos os organismos do Canadá, talvez com a excepção da Terra-Nova⁷. Os restantes organismos de controlo do Canadá são, possivelmente, menos independentes porque respondem perante os respectivos ministros responsáveis quer pela actividade policial quer pela justiça. Na Colúmbia Britânica, a *Police Act* também exige que o *Police Complaint Commissioner* seja unanimemente recomendado para nomeação por um comité especial da legislatura⁸. O mandato tem a duração de seis anos, não renováveis. Esse facto também fornece uma garantia adicional de que o *Commissioner* está totalmente isento de restrições para exercer o seu poder discricionário no cumprimento das obrigações inerentes ao seu cargo.

Autoridade:

A legislação tem, provavelmente, fornecido (ou, pelo menos, tentado fornecer) ao *Police Complaint Commissioner* a autoridade que lhe é indispensável para que realize um efectivo controlo civil. Infelizmente, o projecto do estatuto inicial que tem estado em vigor desde Julho de 1998, tem sido, inevitavelmente, tema de muitas polémicas legais baseadas na falta de clareza ou precisão. Departamentos policiais, agentes policiais individuais e sindicatos de polícia têm levantado polémicas legais a decisões tomadas pelo *Police Complaint Commissioner* num número significativo de casos que entraram no sistema judicial e percorreram todo o caminho até ao Supremo Tribunal do Canadá.

Especificamente, contudo, o *Police Complaint Commissioner* da Colúmbia Britânica pode receber queixas de qualquer fonte, incluindo queixas confidenciais, e pode ordenar investigações, quer por sua própria iniciativa,

⁶ Artº 47(3) da *Police Act* RSBC de 1996 c. 367.

⁷ Na Terra-Nova, o *Commissioner* responde perante a *House of Assembly*, mas não é um independente agente da legislatura. Artº 39(1) da *Royal Newfoundland Constabulary Act* de 1992.

⁸ Artº 47(1) da *Police Act* RSBC de 1996 c. 367. Na CB, o comité especial é geralmente um comité de “todos os partidos”. O *Commissioner* pode não ser um membro da assembleia legislativa.

quer baseado em informações que chegam ao seu conhecimento através de qualquer outra fonte.

De um modo geral, o *Police Complaint Commissioner* tem várias responsabilidades de carácter geral e a indispensável autoridade para as executar. Estas incluem:

50(1) O *Police Complaint Commissioner* deve supervisionar o tratamento das queixas.

50(2) Sem prejuízo do número (1), o *Police Complaint Commissioner* deve:

50(2)(a) receber queixas de qualquer fonte;

50(2)(b) criar e manter um registo das queixas, incluindo as disposições aplicáveis relativas a essas queixas;

50(2)(c) compilar informação estatística respeitante a todas as queixas;

50(2)(d) elaborar regularmente relatórios das disposições aplicáveis a queixas, feitos ou concluídos durante o período em causa e tornar esses relatórios acessíveis ao público;

50(2)(e) informar o público dos procedimentos de queixas estabelecidos nesta Parte, bem como das funções e deveres do *Police Complaint Commissioner*;

50(2)(f) aceitar e apreciar os comentários feitos por qualquer pessoa interessada relativamente à administração desta Parte;

50(2)(g) informar, aconselhar e auxiliar os queixosos, os visados/declarantes, as autoridades disciplinares, os comités e os julgadores em relação ao procedimento aplicável às queixas e ao tratamento que lhes é dado;

50(2)(h) efectuar revisões periódicas ao procedimento aplicável às queixas e fazer quaisquer recomendações com vista ao aperfeiçoamento desse procedimento no relatório anual, nos termos do artº 51.1;

50(2)(i) estabelecer procedimentos para que serviços de mediação prestem auxílio a queixosos e visados/declarantes na obtenção de uma resolução informal de queixas e disponibilizar esses serviços às partes envolvidas;

50(2)(j) estabelecer linhas de orientação a serem seguidas pelos departamentos da polícia municipal com o propósito de obtenção de uma resolução informal das queixas de confiança do público, nos termos do artº 54.1;

50(2)(k) executar quaisquer outros deveres impostos e exercer quaisquer outros poderes conferidos pela presente Lei.

50(3) Sem prejuízo do número (1), o *Police Complaint Commissioner* pode:

50(3)(a) elaborar e divulgar relatórios informativos sobre qualquer questão relacionada com a função do *Police Complaint Commissioner*;

50(3)(b) participar ou mandar proceder a estudos sobre qualquer questão relacionada com os objectivos desta Parte;

50(3)(c) fazer recomendações a um comité para que examine e pondere quaisquer políticas escritas ou procedimentos que possam ter constituído um factor num acto ou omissão que tenha originado uma queixa;

50(3)(d) elaborar linhas de orientação relativas aos procedimentos a seguir por parte de uma pessoa que recebe uma queixa;

50(3)(e) fazer recomendações ao ministério público para que uma análise, estudo ou auditoria sejam realizados com vista a auxiliar os departamentos ou as forças policiais, ou qualquer outra unidade de polícia ou de implementação da lei à qual esta Parte se tenha tornado aplicável por regulamento do *Lieutenant Governor** em Conselho, no desenvolvimento da formação ou outros programas específicos para prevenir a recorrência de quaisquer problemas que tenham sido suscitados pelo procedimento de queixas;

50(3)(f) fazer recomendações ao Procurador-Geral para que seja aberto um inquérito público, nos termos da *Inquiry Act*, sempre que haja fundamentos razoáveis para crer que:

50(3)(f)(i) as questões em relação às quais o inquérito é recomendado sejam tão graves ou vastas que se torne necessária a realização desse inquérito no interesse público;

50(3)(f)(ii) uma investigação conduzida em conformidade com a presente Parte, mesmo que seguida de uma audição pública, teria um âmbito demasiado limitado, e

50(3)(f)(iii) seja necessário o uso dos poderes que lhe são concedidos ao abrigo da *Inquiry Act*,

50(3)(g) transmitir ao *Crown counsel* uma queixa, ou uma ou mais das alegações contidas numa queixa, para possível procedimento criminal.

50(4) Ao exercer os poderes e funções de *Police Complaint Commissioner* ao abrigo da presente Parte em relação a uma queixa de confiança pública, o *Police Complaint Commissioner* pode receber e obter, relativamente a uma queixa, informações provenientes das partes e da autoridade disciplinar, segundo o modo que considere apropriado, incluindo, sem limitar, participando em audições e tomando declarações

* Chefe de governo de uma província do Canadá nomeado pelo governo federal como representante da Coroa (N. da T.).

à autoridade disciplinar, à pessoa que apresentou a queixa e ao visado/declarante.

50(5) Uma pessoa que possua registos relacionados com uma queixa deve, mediante pedido, facultar ao *Police Complaint Commissioner* o acesso a esses registos.

Para além destes poderes gerais, o *Police Complaint Commissioner* detém alguns poderes adicionais significativos cuja intenção é a de garantir um efectivo controlo.

O poder de ordenar o início de uma investigação:

Um dos mais importantes desses poderes adicionais é o que permite ao *Police Complaint Commissioner* poder ordenar uma investigação à conduta de um agente municipal, de um *chief constable* ou de um *deputy chief constable**, quer tenha sido ou não apresentada uma queixa⁹.

Por outras palavras, o *Police Complaint Commissioner* tem poderes para ordenar uma investigação sem o pré-requisito de um elemento do público ter apresentado uma queixa sobre uma conduta específica.

O poder de ordenar uma investigação externa independente:

Ainda mais importante, a autoridade disciplinar (o *Chief of Police* ou o *Police Board*) deve remeter uma investigação sobre uma queixa de confiança pública a outro departamento de polícia municipal ou ao *Commissioner* (da RCMP), caso o *Police Complaint Commissioner* assim o determine¹⁰. O *Police*

* O *chief constable* e o *deputy chief constable* são os dois postos mais altos da hierarquia policial e corresponderão, em termos muito latos, aos de superintendente-chefe e superintendente, nas forças policiais portuguesas (N. da T.).

⁹ Artº 55(3).

¹⁰ Artº 55.1(1)(b).

Complaint Commissioner pode emitir essa ordem caso considere que tal investigação é necessária no interesse público¹¹.

Este poder é essencial na minha apresentação, de modo a instigar a confiança do público no próprio procedimento relativo às queixas. Muitos queixosos acreditam que a “fina linha azul” e a cultura e políticas policiais colocam entraves no caminho de uma investigação honesta e credível relativamente à conduta de outros agentes policiais. Independentemente dos protestos da polícia em como é uma organização aberta e responsável, e conduz essas investigações com integridade e competência profissionais, muitos membros do público continuam cépticos. Isto acontece especialmente quando o elemento é investigado por elementos de uma unidade de investigação interna do seu próprio departamento policial.

Felizmente, muitos dos departamentos policiais municipais da minha jurisdição reconhecem a necessidade da confiança do público na integridade da investigação. A maior parte dos departamentos policiais acolheram o conceito do controlo civil e estão a cumprir activamente os princípios básicos sem necessidade de qualquer acção por parte do meu gabinete. Em casos relevantes em que tal seja adequado (por exemplo, tiroteios envolvendo a polícia ou mortes sob custódia policial ou lesões corporais graves) muitos dirigentes policiais transferem eles próprios a investigação ao incidente para outro departamento de polícia municipal ou para a RCMP. Louvo e aplaudo esta precaução. Nessas circunstâncias, independentemente do resultado da investigação, a confiança do público, tanto no processo de queixas contra a polícia como na própria polícia, é criada e mantida. Infelizmente, nem todos os departamentos policiais estão convencidos da necessidade de uma investigação independente em certos casos. Por essa razão, é absolutamente necessário que o *Police Complaint Commissioner* tenha poderes para ordenar uma investigação independente.

¹¹ Artº 55.1(2).

O dever da polícia em fornecer relatórios periódicos sobre o estado de investigações:

O *Police Complaint Commissioner* mantém o controlo sobre as investigações, recebendo da polícia relatórios obrigatórios relativamente aos progressos feitos¹². De um modo geral, todas as investigações nos termos da *Police Act* devem ser concluídas num prazo de seis meses; contudo, sempre que as circunstâncias o justifiquem, a polícia pode solicitar ao *Police Complaint Commissioner* que lhe conceda uma prorrogação do prazo para completar a investigação¹³.

O *Police Complaint Commissioner* pode igualmente, no uso do seu poder discricionário, nomear um funcionário do seu gabinete para agir como observador na investigação em curso; este fica então incumbido de elaborar um relatório independente para o *Police Complaint Commissioner*¹⁴.

O poder de ordenar uma nova investigação:

Se o *Police Complaint Commissioner* ficar insatisfeito com a conformidade de uma investigação, ou concluir que a investigação foi injustificadamente atrasada, pode, em qualquer momento, ordenar uma nova investigação ou uma investigação por outro departamento policial.

Este é um poder muito importante que raramente é exercido, mas é fundamental para assegurar que a polícia faz as suas investigações não só de forma adequada mas também diligente. Ocasionalmente, o *Police Complaint Commissioner* pode considerar que a investigação inicial contém falhas e pode, nesses casos, optar por ordenar uma nova investigação por uma força externa, em vez de solicitar ao departamento policial original que reinicie a sua própria investigação anterior.

¹² Art. 56.

¹³ Artºs. 56(7) a 56(9).

¹⁴ Artº 56.1(1).

O poder do Gabinete do *Police Complaint Commissioner* para conduzir investigações:

Esta questão é uma das mais controversas que resultam da falta de clareza do estatuto. O estatuto estipula:

50(4) Ao exercer os poderes e funções de *Police Complaint Commissioner* ao abrigo da presente Parte em relação a uma queixa de confiança pública, o *Police Complaint Commissioner* pode receber e obter, relativamente a uma queixa, informações provenientes das partes e da autoridade disciplinar, segundo o modo que considere apropriado, incluindo, sem limitar, participando em audições e tomando declarações à autoridade disciplinar, à pessoa que apresentou a queixa e ao visado/declarante.

50(5) Uma pessoa que possua registos relacionados com uma queixa deve, mediante pedido, facultar ao *Police Complaint Commissioner* o acesso a esses registos.

Uma interpretação lata deste artigo, combinada com uma aplicação da intenção legislativa implícita, levar-nos-ia a concluir que o *Police Complaint Commissioner* pode conduzir essa investigação do modo que considere adequado e que estes artigos também enunciam os detalhes de como o *Police Complaint Commissioner* poderá obter a informação.

Contudo, certos departamentos policiais são de opinião que o *Police Complaint Commissioner* não tem poderes para iniciar a sua própria investigação utilizando o pessoal de analistas de investigação do seu gabinete. Argumentam que tal investigação deve ser remetida para o organismo policial, e não conduzida por investigadores civis ao serviço do Gabinete do *Police Complaint Commissioner*. Esse argumento pode eventualmente ser levado perante os tribunais para interpretação, a não ser que alterações já propostas à legislação clarifiquem a questão antes de os tribunais serem chamados a pronunciar-se sobre o assunto.

Esta comunicação não pode, de modo algum, analisar exaustivamente todos os poderes do *Police Complaint Commissioner* nos termos do estatuto, nem o complexo procedimento para o processamento de queixas; no entanto, acentuei algumas das principais disposições que, em minha opinião, têm por objectivo proporcionar um efectivo controlo civil da polícia.

Financiamento:

A falta de financiamento adequado é um dos modos pelos quais as legislaturas podem colocar entraves à independência ou restringir o poder discricionário de organismos que, excepto nesse aspecto, são independentes. Sem financiamento adequado, o *Police Complaint Commissioner* não pode desempenhar convenientemente todas as funções e responsabilidades do seu mandato.

O PROCESSO DE QUEIXAS PÚBLICAS:

Na Colúmbia Britânica qualquer pessoa tem o direito de apresentar uma queixa, mesmo aquelas que “não são pessoalmente afectadas de forma adversa pela conduta de que se queixam”¹⁵. Uma queixa deve ser pormenorizada num impresso próprio conhecido por “Formulário 1” e assinada, ou apresentada por escrito e anexada ao Formulário, para que se considere que a “queixa foi apresentada”¹⁶.

Em termos muito gerais, o Formulário 1 de queixas é entregue no Gabinete do *Police Complaint Commissioner*, no departamento policial ou no comité de polícia. O receptor da queixa deve então classificá-la quer como uma queixa de confiança pública, quer como uma queixa de disciplina interna ou ainda como uma queixa contra o serviço ou as políticas. Por vezes, a conduta que é alvo da queixa pode incluir-se num ou mais destes vários tipos de queixas e pode então ser classificada como uma queixa mista.

¹⁵ Nos termos do artº 53, essas pessoas são designadas por “terceiros queixosos” e não possuem todos os direitos concedidos aos outros queixosos. Ver artº 53.1(2).

¹⁶ Ver artº 52 para pormenores sobre o procedimento.

De um modo geral, uma queixa de confiança pública refere-se a qualquer conduta por parte de um agente policial que possa causar dano físico ou emocional ou um prejuízo financeiro a qualquer pessoa; que viole a dignidade ou a privacidade de uma pessoa ou quaisquer outros direitos reconhecidos por lei; ou ainda que seja susceptível de minar a confiança pública na polícia. Uma queixa de disciplina interna encerra geralmente uma violação dos procedimentos ou políticas de um departamento policial, não envolvendo necessariamente o público. Uma queixa contra o serviço ou as políticas inclui queixas segundo as quais o departamento policial está a prestar um serviço inadequado ou necessita de uma melhor supervisão, formação ou meios humanos, ou ainda que necessita de alterações às suas políticas e procedimentos.

O *Police Complaint Commissioner* revê a classificação da queixa e comunica a sua decisão ao queixoso, ao visado/declarante e à autoridade disciplinar (*police chief*).

Para os fins da presente comunicação, restringirei a descrição do processo a uma queixa de confiança pública visto que é, de longe, a mais comum.

Infracções disciplinares:

O *Code of Professional Conduct Regulation** da *Police Act* da Colúmbia Britânica identifica 12 infracções disciplinares de que um agente pode ser acusado:

Infracções Disciplinares:	
Conduta Imprópria	(a) o agente policial, enquanto se encontra de serviço, actua de um modo desordeiro ou de um modo que é <ul style="list-style-type: none"> (i) prejudicial para a manutenção da disciplina no departamento de polícia municipal onde o agente presta serviço, ou (ii) susceptível de causar descrédito à reputação do departamento de polícia municipal onde o agente policial presta serviço,

* Código de Regulamentação de Conduta Profissional (N. da T.).

Infracções Disciplinares:

	<ul style="list-style-type: none"> (b) a conduta do agente policial, enquanto se encontra de serviço, é opressiva ou abusiva para qualquer pessoa, (c) o agente policial viola uma disposição da Lei, de um regulamento, de uma norma ou de uma directiva nos termos da Lei, ou não observa uma norma de execução do departamento de polícia municipal onde o agente policial presta serviço, (d) o agente policial retém ou suprime uma queixa ou um relatório contra qualquer outro agente, (e) o agente policial não relata a um oficial superior cuja função é receber o relatório, ou ao <i>Crown Counsel</i>, qualquer informação ou indício, quer a favor quer contra qualquer prisioneiro ou arguido, que seja relevante para uma presumível infracção nos termos da legislação da Colúmbia Britânica ou do Canadá, ou (f) o agente policial suprime, altera ou não revela a um investigador, ou à autoridade disciplinar de um visado/declarante, uma informação que seja relevante para um processo ou potencial processo nos termos da Parte 9 da Lei
Negligência dos Deveres	<ul style="list-style-type: none"> (a) o agente policial, sem desculpa legal, pronta e diligentemente <ul style="list-style-type: none"> (i) não obedece a uma ordem legal de um seu superior, ou (ii) não executa os seus deveres enquanto agente policial, (b) o agente policial não executa o seu trabalho de acordo com ordens recebidas, ou abandona uma área, local ou outro posto de serviço sem a devida permissão ou motivo razoável ou, tendo abandonado um posto de serviço com a devida permissão ou motivo razoável, não regressa prontamente, ou (c) o agente policial está ausente ou atrasado para o serviço sem um motivo razoável.
Logro	<ul style="list-style-type: none"> (a) o agente policial faz ou assina uma declaração, oral ou escrita, ou uma entrada num documento ou registo oficiais que é falsa, incorrecta ou induz em erro, ou (b) o agente policial, com a intenção de enganar, falsificar ou induzir em erro, <ul style="list-style-type: none"> (i) destrói, inutiliza ou esconde, no todo ou em parte, um documento ou registo oficiais, ou (ii) altera, apaga ou acrescenta algo a uma entrada num documento ou registo oficiais
Divulgação Ilícita de Informação	<ul style="list-style-type: none"> (a) excepto na medida em que tal for exigido no âmbito dos seus deveres, autorizado pelo seu superior ou exigido por procedimento legal, <ul style="list-style-type: none"> (i) divulga informação obtida pelo agente policial pelo facto de possuir essa qualidade de agente policial, ou (ii) elimina ou copia um registo de qualquer departamento de polícia municipal ou força policial, ou (b) elabora, assina ou faz circular uma petição ou declaração, relativamente a um assunto respeitante a um departamento de polícia municipal ou uma força policial, <ul style="list-style-type: none"> (i) sabendo que, no seu todo ou em parte, essa petição ou declaração é falsa, ou (ii) com indiferente falta de ponderação quanto à verdade da petição ou declaração.
Práticas de Corrupção	<ul style="list-style-type: none"> (a) o agente policial não presta prontamente contas, ou não devolve prontamente e na totalidade, quaisquer quantias em dinheiro ou bens por si recebidos no cumprimento dos seus deveres. (b) o agente policial concorda em ficar sujeito a uma obrigação pecuniária ou de outra natureza em relação a qualquer pessoa ou de um modo que possa afectar o cumprimento adequado dos seus deveres enquanto agente policial, ou (c) para benefício pessoal ou fins não relacionados com o cumprimento dos seus deveres de agente policial, esse agente <ul style="list-style-type: none"> (i) faz uso da sua autoridade ou posição enquanto elemento de um departamento de polícia municipal, ou

Infracções Disciplinares:	
	(ii) utiliza quaisquer equipamentos ou instalações de um departamento de polícia municipal ou de uma força policial.
Abuso de Autoridade	(a) sem uma razão válida e suficiente detém, prende ou revista uma pessoa, (b) utiliza força desnecessária sobre uma pessoa, (c) enquanto se encontra de serviço, não é cortês ou civilizado ou utiliza linguagem rude, abusiva ou insultuosa ao dirigir-se a uma pessoa incluindo, sem limitar, linguagem que procura humilhar ou demonstra desrespeito para com uma pessoa com base na sua raça, cor, ascendência, local de origem, ideologia política, religião, estado civil, estatuto familiar, incapacidade física ou mental, sexo, orientação sexual, idade ou estatuto económico e social, ou (d) assedia, intimida ou exerce represálias contra uma pessoa que faz um relatório sobre a conduta de um agente ou apresenta uma queixa nos termos da Parte 9 da Lei.
Uso e Manutenção Impróprios de Armas de Fogo	Um agente policial comete uma infracção disciplinar de uso e manutenção impróprios de armas de fogo se usar ou proceder à manutenção de armas de fogo de um modo que não está em conformidade com as normas estipuladas na <i>Police Firearm Regulation</i>
Danos à Propriedade da Polícia	(a) o agente policial perde, destrói ou causa qualquer dano a (i) qualquer bem pertencente à polícia, ou (ii) qualquer bem que tenha sido confiado ao agente policial para dele cuidar, no âmbito dos seus deveres como agente policial, ou (b) não relata qualquer perda ou destruição ou qualquer dano causado a qualquer bem referido na alínea (a), independentemente da forma como ocorreu.
Uso Indevido de Alcool ou Drogas de Modo Prejudicial para o Serviço	(a) o agente policial, ao apresentar-se ao serviço ou enquanto se encontra ao serviço, está inapto para o serviço em resultado de intoxicação por bebida alcoólica, uso de uma droga sem fins medicinais ou por mau uso intencional de uma droga que lhe tenha sido prescrita, ou (b) o agente policial, sem a devida autoridade, faz qualquer uso ou recebe de qualquer pessoa, uma bebida alcoólica ou uma droga sem fins medicinais enquanto se encontra de serviço.
Conduta Configurando um Crime ou Delito	Se o agente policial for considerado culpado de um crime ou delito nos termos de uma disposição legislativa do Canadá, ou de qualquer província ou território do Canadá, que o torne inapto para o exercício dos seus deveres como agente policial ou que seja susceptível de causar descrédito à reputação do departamento de polícia municipal onde o agente policial presta serviço.
Parte numa Infracção Disciplinar	Se um agente policial prestar ajuda, auxílio, aconselhamento ou for cúmplice numa infracção disciplinar nos termos do presente Código.
Conduta Imprópria Quando não se Encontra de Serviço	(a) o agente policial, quando não se encontra de serviço, impõe ou pretende impor autoridade como agente policial e pratica um acto que constituiria uma infracção disciplinar se cometido enquanto o agente se encontrasse de serviço, ou (b) o agente policial, quando não se encontra de serviço, actua de um modo susceptível a causar descrédito à reputação do departamento de polícia municipal onde presta serviço.

Resolução de Queixas de Confiança Pública:

Como as Queixas de Confiança Pública Podem Ser Resolvidas				
QUEIXA APRESENTADA	➤ INVESTIGAÇÃO	➤ AUDIÇÃO PRELIMINAR	➤ PROCEDIMENTO DISCIPLINAR	➤ AUDIÇÃO PÚBLICA
Resolução informal ■	Resolução informal com ou sem mediação ■	Queixa resolvida ■	Queixa resolvida ■	Queixa resolvida ■
Queixa resolvida ■	Queixa arquivada ■	Medidas disciplinares ou correctivas contestadas pelo agente ▶	Queixa arquivada ■	Medidas disciplinares ou correctivas propostas contra o agente ■
Queixa arquivada ■	Queixa não resolvida ▶		Medidas disciplinares ou correctivas propostas contra o agente ■	Queixa arquivada ■
Queixa formalmente registada ▶			Pedido de audição pública ▶	

Ocasionalmente, o queixoso pode optar por retirar a queixa após conversações informais com a polícia. Se for esse o caso, ambas as partes devem assinar o *Notice of Withdrawal** e o *Police Complaint Commissioner* pode proceder a investigações se a retirada da queixa tiver sido feita sob coacção.

Se uma queixa seguir até ao nível da investigação inicial, geralmente a polícia procederá à revisão da queixa inicial e pode arquivar sumariamente a queixa se concluir que:

- é frívola ou vexatória;
- não é provável que as investigações produzam indícios de uma infracção a nível da confiança pública; ou
- o incidente ocorreu há mais de 12 meses.

O *Police Complaint Commissioner* procederá a uma revisão de todas as decisões e confirmará o arquivamento ou mandará proceder a novas investigações. O queixoso tem 30 dias para solicitar ao *Police Complaint*

* Auto de Retirada da Queixa (N. da T.).

Commissioner a revisão do arquivamento sumário. Independentemente de o queixoso solicitar a revisão, o Gabinete do *Police Complaint Commissioner* revê todas as decisões que foram tomadas pela autoridade disciplinar.

Também existe uma disposição na *Police Act* para resolução informal por mediação ou resolução alternativa do conflito; contudo, de acordo com a minha experiência, esta não é utilizada neste momento com tanta eficácia como poderia ser possível. Esperamos aprender com as experiências do Quebeque neste domínio para resolver mais conflitos informalmente ou através de mediação. Estou a propor alterações à nossa legislação numa tentativa de tornar a mediação obrigatória em certos casos específicos.

Quando as questões não são sumariamente arquivadas, são investigadas pela *Internal Investigations Section** do departamento policial onde o agente presta serviço. Tendo em conta os meus anteriores comentários relativamente a ordens para serem feitas investigações externas em determinadas circunstâncias, a maioria das questões são minuciosamente investigadas por estes experientes agentes. Os polícias que conduzem a investigação devem fornecer a todas as partes um relatório sobre os progressos feitos após 45 dias e todos os 30 dias subsequentes; e, excepto se uma prorrogação do prazo tiver sido concedida, fornecer um relatório final da investigação à autoridade disciplinar no prazo de 6 meses. Os investigadores devem ter um posto pelo menos igual ao da pessoa investigada e, no caso do visado/declarante ser um *chief of police*, a autoridade disciplinar é o comité de polícia.

Ao receber o relatório final da investigação, a autoridade disciplinar fornece ao queixoso e ao visado/declarante um resumo desse relatório, incluindo uma descrição factual concisa do incidente que levou à apresentação da queixa, uma breve descrição das diligências de investigação feitas e uma breve descrição dos resultados, conclusões e recomendações contidos nesse relatório.

* Secção de Investigações Internas (N. da T.).

Num prazo de 10 dias após a recepção do resumo do relatório final da investigação, tanto o queixoso como o visado/declarante podem requerer ao *Police Complaint Commissioner* que exerça o seu poder discricionário para revelar informação adicional que tenha sido omitida desse relatório.

Se se concluir que existem indícios da prática da alegada infracção e forem propostas medidas disciplinares ou correctivas, uma audição preliminar tem lugar e a questão pode ser resolvida nessa fase.

Se nem todas as questões ficarem resolvidas nessa fase, o próximo passo é a convocação de uma audição disciplinar. Esta audição é um procedimento formal onde o relatório da investigação é revisto e o visado/declarante tem o direito de comparecer, sozinho ou acompanhado de advogado, e apresentar os seus argumentos. Após a conclusão deste processo, a autoridade disciplinar pode impor uma medida disciplinar.

No caso de um queixoso não ficar satisfeito com os resultados de uma investigação à sua queixa e esta tiver sido arquivada por falta de indícios, o queixoso pode solicitar ao *Police Complaint Commissioner* a marcação de uma audição pública. O *Police Complaint Commissioner* pode igualmente providenciar a realização de uma audição pública sem que tal seja pedido quer pelo queixoso quer pelo visado/declarante se considerar que uma audição pública é necessária no interesse público.

Ao decidir se uma audição pública é necessária no interesse público, o *Police Complaint Commissioner* deve ter em consideração todos os factos pertinentes incluindo, sem limitar, os seguintes factores:

- 60(5)(a) a gravidade da queixa;
- 60(5)(b) a gravidade do dano alegadamente sofrido pelo queixoso;
- 60(5)(c) se existe uma perspectiva razoável de que uma audição pública auxiliará à descoberta da verdade;
- 60(5)(d) se se pode argumentar no processo que

60(5)(d)(i) houve uma falha na investigação,

60(5)(d)(ii) as medidas disciplinares ou correctivas não são apropriadas ou adequadas, ou

60(5)(d)(iii) a interpretação que a autoridade disciplinar fez do *Code of Professional Conduct* estava incorrecta;

60(5)(e) se uma audiência pública é necessária para preservar ou restaurar a confiança pública no processo de queixas ou na polícia.

Se o *Police Complaint Commissioner* decidir que uma audiência pública é necessária no interesse público, ou no caso de ter de realizar uma em virtude de um recurso com base no direito de um visado/declarante em certas circunstâncias, o *Police Complaint Commissioner* deve nomear um *commission counsel** para apresentar as provas na audiência pública e um *adjudicator*** para presidir à audiência pública.

O *commission counsel* tem a responsabilidade de chamar qualquer testemunha que, na sua opinião, pode fornecer indícios relevantes e de apresentar qualquer documento pertinente para o processo.

O visado/declarante (ou o seu advogado) pode interrogar ou contra-interrogar as testemunhas e fazer alegações finais. O queixoso (ou o seu advogado) pode não tomar parte na apresentação de indícios ou contra-interrogatório, mas pode fazer uma alegação final oral ou apresentá-la por escrito. O papel de conduzir a avaliação dos indícios é deixado à discricção do *commission counsel*.

O *adjudicator* é um juiz que já se encontra aposentado, pertencente a qualquer dos três níveis de tribunais de Colúmbia Britânica. Embora o *adjudicator* seja nomeado pelo *Police Complaint Commissioner*, instituiu-se um

* Ver explicação mais adiante (N. da T.).

** Idem (N. da T.).

protocolo segundo o qual o *Associate Chief Justice** do Supremo Tribunal da Colúmbia Britânica é contactado pelo *Police Complaint Commissioner* quando se realiza uma audiência pública. O ACJ selecciona então o juiz que deve presidir como *adjudicator* e o *Police Complaint Commissioner* nomeia-o. Este protocolo acentua a total independência e o distanciamento entre o *Police Complaint Commissioner* e o *adjudicator*.

O *adjudicator* tem plenos poderes nos termos da *Inquiry Act*. Ao concluir a audiência pública, o *adjudicator* pode confirmar a decisão inicial da questão tal como proferida pela autoridade disciplinar ou substituí-la, quer no que diz respeito à conclusão de que houve uma infracção disciplinar quer à sanção a ser imposta.

Um recurso de uma decisão de um *adjudicator* é da competência do Tribunal de Recurso da Colúmbia Britânica apenas em matéria de direito e mediante diferimento de um juiz desse Tribunal.

Resumindo, em minha opinião o quadro legislativo existe para um processo muito justo e eficaz de lidar com queixas contra os agentes da polícia municipal. Com mais algumas alterações, realçando certas disposições e clarificando outras áreas de contencioso, que esperamos sejam promulgadas num futuro próximo, o público pode ter a certeza de que é feito um efectivo controlo civil da polícia da Colúmbia Britânica.

O que ficou dito acima é uma mera sinopse do processo de Queixas contra a Polícia na Colúmbia Britânica. Os que estiverem interessados em mais detalhes podem visitar o nosso *website* no endereço www.opcc.bc.ca. Uma amostragem representativa dos tipos de casos com que lidámos pode também ser encontrada no nosso Relatório Anual de 2003.

* Vice-Presidente (N. da T.).

ALCANÇANDO O EQUILÍBRIO PERFEITO

Muito para além da legislação, muita coisa depende do modo como as disposições são aplicadas, tanto por parte da polícia como pelo Gabinete do *Police Complaint Commissioner*.

A confiança no processo de queixas deve ser alcançada por meio de uma justa, consistente e independente aplicação de um julgamento recto e do correcto exercício da discricção. Não só o público deve ter confiança que alguém está a “tomar conta da loja” e a providenciar um controlo eficaz, como também os próprios agentes policiais devem confiar no organismo de controlo para “fazer o que está correcto”. A polícia deve estar confiante de que, embora o comportamento policial inapropriado será minuciosamente investigado e justamente analisado, também, segundo os mesmos princípios, as queixas infundadas, frívolas e vexatórias feitas pelo público serão reconhecidas como tal e a decisão tomada em conformidade. Apenas quando, tanto o público como a polícia, se convencerem que o controlo civil está a ser devidamente administrado será cumprida a finalidade da legislação.

DEFENDENDO O PROCESSO DE CONTROLO CIVIL DA POLÍCIA EM OUTRAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

Na maioria das sociedades democráticas do mundo o público está a exigir responsabilização e transparência do governo em geral e da polícia em particular. O público conferiu à polícia poderes especiais que não são conferidos aos cidadãos comuns. Juntamente com esses poderes vem a responsabilização, a fiscalização e a transparência na análise das suas acções.

A fiscalização e a transparência são questões fundamentais para manter a confiança pública na polícia. Contudo, devido à natureza amplamente secreta do trabalho policial em geral, muitas forças policiais não abrem prontamente os seus processos a organismos civis. Isto é perfeitamente compreensível. Porém, essa mesma atitude de secretismo não se deveria aplicar às respostas a dar a queixas relativas à polícia. É precisamente nessas situações que um organismo independente como o Gabinete do *Police Complaint Commissioner*

pode assegurar que será feita uma investigação minuciosa sobre a conduta em relação à qual a queixa foi apresentada. Um organismo independente desse tipo deverá esforçar-se por alcançar o equilíbrio perfeito entre os direitos do público e da polícia.

Sem um tal organismo, a queixa de um cidadão ficaria totalmente a cargo do departamento policial. Tanto o cidadão como os agentes policiais que são alvo da queixa estão insatisfeitos com esse processo.

O público está insatisfeito porque existe a percepção de que esse processo está viciado a favor da polícia. O público geralmente acredita que a polícia protegerá os seus próprios elementos e pensa que ela não deveria ser incumbida da investigação e acção disciplinar dos seus próprios agentes. Os cidadãos muitas vezes sentem-se intimidados por terem de se deslocar à própria esquadra onde o agente trabalha e apresentar uma queixa a um colega ou superior hierárquico sobre a conduta de um agente policial. Também se fala que em muitas ocasiões a polícia desencoraja o público a apresentar queixas. Alguns membros marginalizados do público, mais vulneráveis que outros cidadãos, também acreditam que em algumas ocasiões serão de algum modo “punidos” por apresentarem uma queixa e hesitam em fazê-lo com medo de sofrerem as consequências.

Por fim, muitos elementos do público acreditam que a polícia não tratará a sua queixa contra um agente policial com o mesmo grau de importância com que o faria se essa queixa fosse contra um outro membro do público. Acreditam que a investigação não passará de um “branqueamento” para absolver o agente policial de qualquer culpa pois espera-se que os polícias se mantenham unidos como “camaradas de armas”. Essencialmente, pensam que o processo está “viciado” contra eles e não têm confiança em que haja uma verdadeira boa-vontade para tratar de forma imparcial as suas apreensões. Estas preocupações poderão ser totalmente infundadas mas infelizmente poderá ser essa a visão do público.

Do mesmo modo, os agentes policiais também exprimiram a sua insatisfação relativamente ao processo de queixas normal. Também eles têm o

seu próprio entendimento do processo, o qual pode de facto ser igualmente infundado mas, apesar de tudo, genuinamente legítimo.

Muitos agentes policiais acreditam que o sistema tem falta de imparcialidade porque, na sua opinião, os dirigentes policiais estão demasiado receptivos à versão da queixa fornecida por um cidadão. Poderão também argumentar que é injusto que um *chief constable* que teve conhecimento da queixa inicial possa nomear um agente de investigação para investigar a queixa e seja a mesma pessoa que, em última instância, tem a autoridade sobre a medida disciplinar. Estão preocupados sobre a falta de objectividade ou imparcialidade.

Quem deverá investigar as queixas dos cidadãos e quem deverá tomar a decisão final?

No Canadá existem duas opiniões contrárias. Alguns argumentam que apenas os investigadores civis serão verdadeiramente imparciais. Outros argumentam que deveria ser permitido que a polícia continuasse a investigar ela própria desde que houvesse uma suficiente supervisão por parte do controlo civil de modo a garantir que as investigações são conduzidas de forma justa e imparcial. Uma observação que é feita a este método é que os investigadores externos, que não têm experiência policial, podem chegar à conclusão que as testemunhas policiais não estarão a colaborar plenamente na investigação. Este facto teria um efeito negativo na qualidade da investigação e o seu derradeiro efeito na queixa do cidadão.

A minha posição pessoal, com base na experiência, é que o modelo que vigora na minha jurisdição, ou seja a polícia a investigar a polícia com o apropriado controlo civil, funciona bem. Os polícias são investigadores treinados que sabem como investigar correcta e minuciosamente uma questão. Possuem todas as ferramentas de que os agentes policiais dispõem para procederem à investigação. O meu gabinete providencia o necessário controlo para assegurar que existe uma análise informada e independente da investigação. Sempre que consideramos que a investigação não foi a adequada, podemos ordenar uma nova investigação por uma força policial

externa. Sempre que concordamos com a medida disciplinar a ser imposta quando um agente é considerado culpado da prática de uma infracção disciplinar, podemos convocar uma audiência pública onde um *adjudicator* independente (um juiz aposentado) decidirá a questão. A revisão civil afasta o infundado criticismo do público, garante que agentes policiais que têm uma conduta imprópria não ficarão por detectar ou punir e pode restaurar a confiança pública na polícia.

Mediação

Atrever-me-ia também a sugerir que a maior parte das queixas poderia ser resolvida informalmente, recorrendo-se a mediação. Estudos demonstraram que a maior parte dos cidadãos que apresentaram uma queixa formal teria ficado satisfeita com um simples pedido de desculpas ou com uma explicação. Na maioria dos casos, o público reconhece que os agentes policiais estão sujeitos às normais vicissitudes humanas e está preparado para tolerar os seus erros desde que lhe seja dada uma explicação aceitável. No entanto, há uma perturbadora tendência para a polícia não fornecer explicações quando o deve fazer. Por esse motivo, recomendaria que fosse utilizada uma mediação obrigatória das queixas para todos os casos, à excepção dos mais graves.

ADAPTANDO O MODELO DA COLÚMBIA BRITÂNICA A PAÍSES EUROPEUS

Para começar, é provável que não seja possível aplicar simplesmente o nosso modelo a jurisdições europeias sem substancial adaptação e alteração. Nem sequer estou a sugerir que o nosso modelo é necessariamente o modelo correcto para todos os outros países.

Temos de reconhecer que os modelos canadianos se baseiam no sistema da *common law**. Ao nível da audiência pública, os indícios são

* Sistema jurídico baseado nos costumes e decisões judiciais, distinto do sistema baseado em leis emanadas de assembleias legislativas. É a base de todo o direito aplicado em Inglaterra, bem como nos países da *Commonwealth* como o Canadá, e na maior parte dos Estados Unidos (N. da T.).

apresentados perante o *adjudicator*, que preside sozinho como juiz. O agente policial tem o direito de se fazer representar por um advogado e o *commission counsel* desempenha um papel de quase acusador público. As testemunhas depõem sob juramento e estão sujeitas a contra-interrogatório. Os indícios estão sujeitos às normas de admissibilidade e a certas normas sobre a produção de prova. Existem também diferentes tipos de forças policiais. O que pode funcionar bem para uma força policial não-militar, pode não funcionar tão bem para uma força policial de estilo militar, a qual pode ter modelos diferentes para a imposição de medidas disciplinares.

Também devemos reconhecer que a maioria das jurisdições europeias se baseia na *civil law*^{*}, a qual não se apoia num cenário de debate para chegar à verdade nem utiliza a técnica de contra-interrogatório para determinar a credibilidade das testemunhas. Nas jurisdições de *civil law* o juiz, o ministério público e o advogado de defesa têm todos acesso ao processo que contém os resultados da investigação. Os indícios são recolhidos de um modo diferente daquele que é utilizado nos países de *common law* e também são apresentados e apreciados de um modo diferente. Ambos os sistemas funcionam bem. Não estou aqui para sugerir qual dos sistemas é o melhor.

Em vez de nos concentrarmos nas diferenças que existem nestes sistemas, sugiro que nos concentremos antes nas semelhanças e nos princípios gerais resultantes dessas semelhanças que possam conduzir a que um organismo de controlo civil eficaz seja utilizado nas jurisdições europeias.

O conceito de controlo civil da polícia não é próprio do Canadá ou mesmo da América do Norte. O controlo civil está presente, de alguma forma, na Austrália, na Irlanda, na Irlanda do Norte, na Grã-Bretanha, na África do Sul, em certas cidades ou estados dos Estados Unidos e em outros locais no mundo. Numa conferência recente da Sociedade Internacional para a Reforma do Direito Penal, realizada em Montreal, Canadá, em Agosto passado, pediram-me para falar sobre este mesmo assunto. Estavam presentes representantes de 31 países, incluindo muitas nações africanas. Muitos deles estavam extremamente interessados em saber como lidar efectivamente com

* Sistema jurídico baseado no direito romano em vez de na *common law* ou no direito canónico (N. da T.).

esta mesma questão. Não estavam todos na mesma afortunada situação de terem um controlo eficaz sobre as suas forças policiais. Contudo, todos eles procuravam alguma solução para lidar com as queixas dos cidadãos contra a polícia.

Nas minhas anteriores funções como magistrado do ministério público, tanto a nível nacional como internacional, concluí que os agentes de implementação da lei em todo o mundo lidam com os mesmos tipos de problemas. A atenção dos órgãos de comunicação social centra-se muitas vezes na implementação da lei e nos direitos humanos. É minha firme convicção que, partilhando as nossas experiências, as soluções propostas e discutindo questões como a responsabilização e a transparência, podemos aprender uns com os outros e beneficiar das nossas experiências mútuas.

Podemos tratar de questões como os direitos humanos, as melhores políticas para a actividade policial, a formação dos agentes policiais, a troca de informações sobre tecnologia; os padrões de investigação; protocolos disciplinares; a forma de solucionar problemas relacionados com a questão comunitária e outras áreas que nos preocupam mutuamente.

Os vários organismos de controlo civil da polícia no Canadá formaram uma associação conhecida por CACOLE¹⁷ (Ver: www.cacole.ca). Sou o actual presidente dessa organização. Discutimos problemas mútuos, partilhamos informação, trocamos decisões tomadas, relatórios de peritos, discutimos propostas de alteração legislativa e, em geral, beneficiamos da possibilidade de comunicar com colegas de diferentes jurisdições que partilham problemas semelhantes e enfrentam questões semelhantes. Um dos principais benefícios de uma associação deste género é o facto de realizarmos uma reunião anual. Já este ano, na nossa conferência anual realizada em Toronto, o vosso Inspector-Geral, o Dr. Maximiano, foi um dos convidados internacionais que deu um importante contributo à nossa conferência internacional. Estas conferências têm um valor inestimável na medida em que proporcionam uma troca de ideias, os peritos falam sobre vários tópicos e, em geral, constituem uma experiência de aprendizagem para todos. Temos também a oportunidade

¹⁷ *Canadian Association of Civilian Oversight of Law Enforcement.*

de “trabalhar em rede” uns com os outros e desfrutar das oportunidades da camaradagem profissional. Beneficiamos muito com o facto de ouvirmos oradores de outros países. É muito útil para a formação das nossas convicções ouvir outras pessoas expor novas ideias e maneiras de abordagem dos problemas. Nem sempre são totalmente adaptáveis às nossas circunstâncias específicas; contudo, é sempre bom sermos lembrados de que não existe necessariamente apenas uma única maneira de lidar com as questões. Tal como eu beneficiei da presença do Dr. Maximiano na nossa conferência da CACOLE, espero que algumas das ideias que o Sr. Tinsley e eu pudemos partilhar convosco hoje, nesta conferência, sejam úteis para vós.

O que proponho neste momento, contudo, não é meramente ter oradores provenientes de vários países presentes em diferentes conferências, tais como a nossa conferência da CACOLE ou esta conferência. Trata-se de um excelente começo, mas penso que podemos melhorá-lo. O que proponho, em vez disso, é que os vários países interessados na promoção do controlo civil dos organismos de implementação da lei criem um organismo internacional dedicado a este tópico.

Deveríamos eleger um Conselho, com os seus diferentes agentes, elaborar uma constituição e regulamentos, adoptar um nome para a organização e agendar uma conferência internacional. Pode parecer uma tarefa difícil. Acredito que pode e deve ser feita. Temos muitas entidades capazes, de vários países, que possuem a vontade, a experiência e a capacidade para a tornar possível. O anterior presidente da CACOLE, Sr. Paul Monty, colocou este tópico na agenda da conferência deste ano. O Dr. Maximiano fez parte do grupo que discutiu a criação dessa organização em Toronto e pareceu ser favorável à ideia. O seu convite ao Sr. Tinsley e a mim para discursarmos nesta conferência é o primeiro passo para agirmos de acordo com o seu apoio declarado à proposta da CACOLE. Há muito a dizer a favor de uma tal organização internacional. Acredito que, como organização internacional dedicada à promoção de uma maior responsabilização da actividade policial e disponibilização de controlo civil de organismos de implementação da lei, poderemos ser líderes mundiais na promoção dos direitos humanos, melhores práticas policiais, responsabilização e boa governação.

Um país não pode conseguir isto sozinho, independentemente da sua dedicação ou empenho. Quando muitos países se unem, falam a uma só voz e dão o exemplo, é mais provável que os outros oiçam e se deixem persuadir. Esta é uma oportunidade que não devemos deixar escapar.

Um exemplo que vos posso dar neste momento dos potenciais benefícios da partilha de informações tem a ver com um tópico que está presentemente a causar uma grande preocupação no Canadá e nos Estados Unidos. Envolve o uso dos *Tasers* (uma arma de fogo electrónica). O *Taser* é uma arma que é usada pela polícia para dominar indivíduos violentos por meio da aplicação de um choque eléctrico. Argumenta-se que pode salvar e que tem salvo muitas vidas pois a polícia não tem de alvejar o sujeito com munições reais.

A dificuldade que tem surgido é que quando certos indivíduos, geralmente sob uma forte influência de drogas, agem violentamente e são atingidos por um *Taser*, alguns deles morreram num lapso de minutos ou horas após a aplicação do choque eléctrico. Reparei que houve quatro ou cinco mortes que ficaram por explicar, quando os sujeitos se encontravam sob custódia, no Canadá, depois de a polícia os ter dominado com um *Taser*. Questionei se seria seguro usá-lo em todas as circunstâncias, especialmente em indivíduos cujo ritmo cardíaco já se encontrava acelerado pela adrenalina ou uso de cocaína ou outras drogas. Aparentemente, as mortes ocorriam apenas em relação a pessoas que se encontravam num estado de “*excited delirium*”^{*} quando o *Taser* era aplicado. Nesta conformidade, ordenei uma investigação a uma morte recente envolvendo o uso de um *Taser* e pedi que

* De acordo com um artigo publicado no *British Medical Journal*, de 1 de Novembro de 1997, da autoria dos Drs. Frank R. Farnham e Henry G. Kennedy, psiquiatras forenses, trata-se de um estado de excitação aguda mental e física, de agitação, hiperpirexia (febre), euforia e hostilidade. Os observadores realçam a transpiração excessiva, o comportamento e discurso bizarros e a extraordinária força e resistência do sujeito quando luta, sem qualquer cansaço aparente. Este estado é vulgarmente associado a altas concentrações no sangue de cocaína ou outros estimulantes, embora se verifiquem alguns casos em pessoas com historial de esquizofrenia, sem qualquer intoxicação. Esta síndrome foi, contudo, descrita sob várias designações muito antes de se falar em abuso de drogas e era reconhecida pelo seu elevado grau de mortalidade. Essas mortes ocorrem muitas vezes quando o sujeito se encontra sob custódia policial, situação em que o seu estado de ansiedade aumenta, dando origem a investigações e inquéritos para apuramento da causa de morte. (N. da T.)

fosse elaborado um relatório provisório, enquanto se aguardava a análise final à segurança do uso de *Tasers* pela polícia. Este relatório provisório pode também ser consultado no nosso *website*, no endereço www.opcc.bc.ca.

Estou convicto que o relatório final estará disponível até ao fim do ano. O significado disto é que o *Taser* é um instrumento que pode muito bem ser usado pela polícia em todo o mundo. Se existem questões quanto à sua segurança, é bom que os organismos policiais que estão a colocar a hipótese de comprar esse instrumento e usá-lo nos seus cidadãos, tenham conhecimento da investigação em curso e do relatório que está pendente. No relatório provisório existem recomendações para uma melhor e mais consistente formação relativamente ao uso do *Taser*, melhores explicações de protocolos e a sugestão de desenvolvimento de posições alternativas de subjugação. Numa base provisória, pareceu haver uma ligação entre certas posições de subjugação e o risco acrescido para os sujeitos, especialmente aqueles que aparentemente se encontravam num estado de “*excited delirium*”.

Penso que este é apenas um exemplo de uma questão que pode ter significado a nível internacional. Desde que ordenei esta investigação, o meu escritório tem recebido numerosas chamadas telefónicas e *e-mails* dos órgãos de comunicação social e de organismos interessados de todo o mundo, pedindo cópias do relatório. Segundo creio, os organismos de implementação da lei da Grã-Bretanha estão a considerar a possibilidade de encomendarem um certo número do novo modelo do *Taser* para utilização em Inglaterra e País de Gales. Outras jurisdições na Europa e outros locais estão também a usar a tecnologia do *Taser*.

A terminar, desejo mais uma vez expressar o meu sincero agradecimento ao Dr. Maximiano por me ter convidado a discursar hoje perante vós. Espero ter conseguido partilhar convosco um pouco da minha paixão pela importância da criação de um organismo eficaz de controlo civil. Um organismo eficaz prestará uma grande ajuda, tanto ao público como à polícia. Fornecerá esse nível de independência, transparência e responsabilização que é necessário no mundo actual.

Peço-vos que considerem como uma possibilidade real a proposta de criação de um organismo internacional de controlo civil, o mais rapidamente possível. Temos a oportunidade. Tudo o que nos é exigido é a vontade de tomar a iniciativa de a tornar realidade.

Muito obrigado pela vossa atenção. É com muito gosto que responderei às vossas perguntas.

Traduzido na Inspeção-Geral da Administração Interna.
Lisboa, 27 de Abril de 2005.

A Assessora,

(Maria da Conceição Santos)

TRADUÇÃO
Original: Inglês

**Conferência da IGAI, Portugal
Novembro de 2004**

**A POLÍCIA AO SERVIÇO DO CIDADÃO
AS MELHORES PRÁTICAS PARA IMPEDIR A VIOLÊNCIA POLICIAL
E MELHORAR RELAÇÕES
- UMA QUESTÃO DE ATITUDE -**

**Comunicação de Peter A. Tinsley
Barrister e Solicitor
Toronto, Ontário, Canadá
a convite do
Inspector-Geral António H. Rodrigues Maximiano
Magistrado do ministério público, IGAI, Portugal**

**Partes: I – As Exigências do Século XXI – A Polícia e a Sociedade
II – Mudança Efectiva – A Trilogia: Formação, Equipamento e
Regulamentação
III – Mudança Efectiva – Responsabilização
IV – Mudanças Observadas**

Introdução

A polícia é, possivelmente, o mais importante elemento individual de qualquer sociedade contemporânea. Trabalhando com eficácia, a polícia garante um ambiente em que tanto os cidadãos individuais como outros segmentos da sociedade podem viver e florescer, e sem a qual reinaria a anarquia. É talvez devido a esta reconhecida importância que hoje em dia os agentes policiais se encontram na posição extremamente desconfortável de estarem sujeitos a um escrutínio público muito mais rigoroso do que alguma vez estiveram.

Com estas considerações em mente, sinto-me verdadeiramente honrado por ter sido convidado para falar diante de vós, altos representantes da polícia em Portugal procurando modos de levar a cabo o vosso mais importante trabalho do século XXI. No tempo de que disponho, transmitir-vos-ei as minhas opiniões relativamente às exigências colocadas à polícia, tanto no presente como no passado. De igual modo, partilharei convosco a minha experiência sobre o modo como a mudança pode ser efectuada para fazer face a essas exigências e as subseqüentes mudanças que observei no mundo da actividade policial.

I – As Exigências do Século XXI – A Polícia e a Sociedade

Não há dúvida de que alguns aspectos da actividade policial mudaram drasticamente no último século. Mais exigência relativamente às qualificações e diversidade de agentes policiais, melhorias na ciência policial ou forense e políticas operacionais cada vez mais sofisticadas, bem como progressos na direcção policial e controlo civil, são apenas algumas dessas mudanças. Mas será que a natureza básica das exigências da comunidade mudou radicalmente com o advento do século XXI? Atrevo-me a dizer que essas exigências ou expectativas da comunidade não mudaram muito desde os tempos em que a vida era menos complicada. No entanto, verificaram-se mudanças significativas no contexto social e estas influenciaram fortemente a prestação dos serviços policiais, do mesmo modo que afectaram todo e qualquer elemento da sociedade moderna. Penso que o desafio que se coloca hoje é o de continuar a respeitar as lições do passado que historicamente incentivaram o desenvolvimento de uma actividade policial eficaz e que continuam válidas

mas, ao mesmo tempo, adaptá-las às diferenças da sociedade ou do meio ambiente do século XXI, século em que esses serviços serão prestados.

Sir Robert Peel tem sido muitas vezes referido como o pai da moderna actividade policial. No seu trabalho sobre o policiamento em Inglaterra, onde liderou a criação da actual Polícia Metropolitana, Peel definiu o seu ponto de vista relativo ao que deve ser a relação entre a polícia e a sociedade nos seguintes termos:

“Manter, em todas as ocasiões, uma relação com o público que torne realidade a histórica tradição de que a polícia é o público e o público é a polícia, sendo que a polícia não é mais que um conjunto de membros do público que são pagos para prestarem atenção a tempo inteiro a deveres que incumbem a todo e qualquer cidadão no interesse do bem-estar e existência da comunidade.”

Esta declaração foi feita em 1829, na primeira metade do século XIX. No mesmo contexto, Sir Robert definiu um conjunto de 9 princípios ou padrões para a actividade policial, cuja recapitulação penso ser útil:

1. A missão básica para a qual a polícia existe é a de prevenir o crime e a desordem;
2. A capacidade da polícia para desempenhar as suas funções depende da aprovação do público relativamente às acções policiais;
3. A polícia deve garantir a espontânea cooperação do público na observância voluntária da lei de modo a garantir e manter o respeito do público;
4. O grau de cooperação por parte do público que pode ser garantido, diminui proporcionalmente à necessidade do uso da força física;
5. A polícia tenta obter e preserva a boa-vontade do público, não ao fazer sempre a vontade à opinião pública mas ao demonstrar constantemente uma imparcialidade absoluta no cumprimento da lei;
6. A polícia usa a força física na medida necessária para garantir a observância da lei ou para repor a ordem apenas quando o exercício da persuasão, aconselhamento e aviso se mostrar insuficiente;

7. A polícia deverá, em todos os momentos, manter uma relação com o público ... (*tal como acima*);
8. A polícia deverá sempre orientar as suas acções estritamente no sentido das suas funções e nunca parecer usurpar os poderes judiciais;
9. O teste à eficácia da polícia é a ausência de crime e desordem, não os indícios visíveis da acção policial ao lidar com eles.

O público de que Sir Robert Peel falava era certamente mais homogéneo e menos industrializado que o de hoje. A maioria das pessoas vivia e trabalhava durante todo a sua vida em comunidades relativamente pequenas. Mas mesmo no mundo móvel, tecnologicamente avançado e complexo do século XXI, ninguém, quer se trate de um agente policial ou de um cidadão particular, pode razoavelmente pôr em causa a validade e relevância, que ainda hoje se verificam, da declaração de princípios de Sir Robert Peel, sensata e de grande alcance, tão sucintamente apresentada há quase duzentos anos. Eles continuam a ser, na minha opinião, os princípios ou padrões nucleares para um adequado e bem sucedido desempenho dos serviços policiais.

Então o que é que mudou, se é que alguma coisa mudou, nestes dois séculos? Se bem que não tenham ocorrido mudanças substantivas em relação a estes pontos básicos de uma boa actividade policial, houve contudo uma mudança, mudança essa que é tão significativa para o desempenho dos serviços policiais como qualquer questão de substância que se relacione com os princípios de Peel. Peço-vos que ponderem esta analogia. É geralmente aceite que a prática da medicina, tanto historicamente como nos nossos dias, pelo menos segundo a tradição ocidental, se baseia nos princípios estabelecidos por Hipócrates no século V AC e que se reflectem num juramento prestado por muitos físicos modernos. Mas será que alguém aceitaria em 2004 os serviços de um médico que exercesse do mesmo modo que Hipócrates e de acordo com o estado do conhecimento médico existente no seu tempo ou mesmo em 1829? Penso que não.

É óbvio que a actividade policial não é desempenhada num vácuo e que a polícia deve ser sensível e dar resposta às mudanças da sociedade. Isto pode ser inferido de vários dos princípios de Peel. Na maioria das sociedades modernas a mudança tem sido exponencial durante os últimos duzentos anos no que diz respeito à complexidade e sofisticação da lei, tanto nacional como internacional, especialmente no que respeita aos direitos humanos e à vida

humana. Estas mudanças não tiveram por alvo, na sua maioria, a polícia, mas têm claramente impacto no dia-a-dia do trabalho policial, de muitos e variados modos.

Em muitos países, a mais proeminente das mudanças referidas tem-se manifestado na exigência de que a substância e a aplicação da lei sejam transparentes e facilmente compreendidas. As pessoas esperam garantias de que um pleno reconhecimento está a ser prestado ao cumprimento da lei. Alguns atribuem estas exigências a níveis mais elevados de educação e maior acesso à informação nesta aldeia global, enquanto que outros sugerem que estas exigências são simplesmente o resultado de um elevado cinismo relativamente à autoridade em geral. Não obstante, isso é o que, em muitos sítios, é hoje exigido para manter a confiança da comunidade; confiança que é essencial para uma eficaz implementação da lei; confiança que é o núcleo da relação entre a polícia e a comunidade de que Peel falava.

Gostaria de vos falar desta mudança no meio ambiente da sociedade, suas causas e efeitos sobre o trabalho policial, com base numa recente experiência no Canadá. Ao fazê-lo, gostaria primeiro que compreendessem que o Canadá é uma federação na qual os poderes se encontram divididos entre o governo federal e as províncias. A administração da justiça, incluindo a actividade policial, está em grande medida, mas não totalmente, incluída nos poderes provinciais enquanto que os assuntos constitucionais e a elaboração da lei criminal se situam a nível federal.

O Canadá é um país relativamente recente, pelo menos segundo os padrões europeus, tendo alcançado o estatuto de nação apenas em 1867. Embora seja o segundo maior país do mundo em termos de extensão de território, a sua população em 2003 era apenas de aproximadamente 31 milhões de habitantes, ou seja cerca de três vezes a de Portugal. O Canadá foi fundado, cresceu e prosperou com poucas definições estatutárias ou protecções dos direitos humanos, e certamente nenhuma garantias constitucionais. O que tinha era um sistema judicial baseado num que se tinha desenvolvido ao longo de séculos em Inglaterra e que era, de uma forma geral, tido em boa consideração. Também havia uma tradição, adoptada de forma semelhante e altamente respeitada, de actividade policial a nível municipal, provincial e federal, incluindo uma força policial nacional, a *Royal Canadian Mounted Police*, que era venerada como um ícone nacional. Apesar deste ambiente

aparentemente pacífico e ordeiro, o cenário mudou radicalmente em 1981 com a adopção de uma Constituição que inclui uma Carta de Direitos e Liberdades.

Essa Carta contém, entre outras coisas, uma declaração de Liberdades Fundamentais, Direitos Democráticos, Direitos de Igualdade e, mais relevante para a actividade policial, Direitos Jurídicos. Este passo evolutivo não ocorreu como reacção directa à conduta da polícia ou em resposta a um grito geral de que faltavam direitos, mas é óbvio que havia uma reconhecida exigência de algo mais em termos da articulação desses direitos e garantias relativamente à sua aplicação. Apresso-me a acrescentar que a percepção do público, de uma forma geral muito positiva, relativamente ao sistema judiciário e à polícia canadianos, ainda hoje se verifica, talvez devido à Carta e ao seu efeito na administração da justiça no Canadá.

No contexto dos Direitos Humanos, os artigos 8 e 9 dessa Carta estabelecem que “Todos têm o direito de estar protegidos contra buscas e apreensões que não sejam razoáveis” e “Todos têm o direito de não serem arbitrariamente detidos ou presos”. Nos tempos que antecederam a Carta, muitos canadianos assumiam que gozavam desses mesmos direitos, os quais faziam parte das sentenças históricas que constituem o nosso sistema de *common law*, e assim era. Contudo, hoje esses direitos foram estabelecidos em termos simples para que todos os que os lêem possam pelo menos ter uma ideia do que se trata sem terem de recorrer a um advogado para os interpretar. Essas mesmas garantias de direitos e liberdades individuais impõem um dever às autoridades de manutenção da lei para que respondam, publicamente e de forma transparente, pelas suas acções em termos que possam igualmente ser compreendidos e aceites pela comunidade. Porquê? Será simplesmente porque a nossa Constituição prevê a censura para aqueles que violam os direitos de outros, bem como a reparação, pela exclusão de indícios ou outro modo qualquer, aos ofendidos? Eu diria que sim, em parte. Contudo, salientaria também o segundo princípio de Peel para a manutenção da aprovação pública como requerendo uma tal responsabilização no que diz respeito à observância da lei, especialmente numa época em que os direitos individuais constituem um tópico central que atrai a atenção tanto dos meios de comunicação como dos cidadãos particulares.

Usei a experiência do Canadá simplesmente como exemplo. Atendendo aos acontecimentos mundiais, este não é claramente um caso isolado no que diz respeito a tais desenvolvimentos e mudanças nos comportamentos societários.

Curiosamente, uma evolução semelhante de direitos claramente articulados e do interesse das comunidades na salvaguarda desses direitos está a ocorrer em todo o mundo moderno, tanto a nível nacional como internacional. Não precisamos de olhar para além da enorme quantidade de convenções e protocolos postos em vigor pela União Europeia ao longo dos últimos 50 anos, incluindo a Carta dos Direitos Fundamentais de 2000, para reconhecer que esses desenvolvimentos não conhecem fronteiras. Embora a língua utilizada possa variar, a natureza dos direitos definidos não difere de todo, substancialmente. Bem como não difere o impacto em relação à gestão da actividade policial, mais especificamente no que diz respeito ao impacto operacional do respeito por esses direitos e à preparação para ser responsabilizada por o fazer.

As declarações que se seguem correm o risco de parecer simplificar excessivamente o que na realidade é um processo evolutivo muito complexo de racionalização de comportamentos públicos que estão em mudança com os exigentes requisitos da actual implementação da lei. Este desenvolvimento é caracterizado por perspectivas opostas mas igualmente válidas e importantes, tanto em termos da filosofia geral como da correcta interpretação e aplicação da lei, de modo a garantir os direitos individuais e fazer face a realidades operacionais específicas para o bem global da comunidade.

Mais uma vez, gostaria de dar um exemplo do Canadá. O Canadá, e particularmente Ontário, a maior província com aproximadamente 12 milhões de habitantes (e aproximadamente 21.000 agentes policiais), e mais particularmente Toronto, a maior cidade com uma população de aproximadamente 4,5 milhões, são locais altamente diversos em termos de raças e culturas, incluindo, atrevo-me a acrescentar, uma significativa e activa comunidade de ascendência portuguesa. Enquanto herdeiro de uma cultura anglo-saxónica, faço agora parte de um grupo minoritário em Toronto. Enquanto pessoa de raça branca descendente de europeus, poderei em breve fazer parte de uma minoria. Quarenta e quatro por cento da população actual é estrangeira por nascimento. Esta diversidade e os níveis de tolerância inter-racial e aceitação que foram alcançados são questões sobre as quais os canadianos se sentem, de um modo geral, muito orgulhosos. Fazem parte da riqueza da nossa diversidade e carácter nacionais, arduamente conquistados ao longo de muitos anos, em relação ao que se pode considerar ser uma tendência muito humana para o preconceito. Quando digo “arduoamente conquistados” devo acrescentar que se trata de uma ténue vitória que deve ser

continuamente monitorizada para evitar mesmo a percepção de um retorno a tempos em que acções e comportamentos baseados na raça eram mais comuns, e mais comumente aceites.

Há aproximadamente dois anos, o jornal de maior circulação no Canadá encomendou e publicou um estudo das operações da Força Policial de Toronto. O respeitável académico que conduziu o estudo analisou as estatísticas registadas pela força policial desde finais de 1996 até ao início de 2002 relativas a operações stop, detenções, libertações, fianças, acusações e outras. A conclusão é que era feito um perfil racial pelos membros da força policial, uma prática publicamente apelidada, devido à infame causa para fazer parar e prender um motorista, de “conduzir sendo negro”.

A reacção pública imediata foi de choque, por se permitir que algo tão manifestamente ofensivo para largos sectores da comunidade pudesse aparentemente acontecer. A isto seguiu-se um período de debate algo mais consciente e pragmático. Foram levantadas questões, tais como: o que é exactamente a elaboração de um “perfil racial” e será que existem circunstâncias em que não se trata de algo ofensivo, como quando apenas e unicamente se pratica um exercício irresponsável de intolerância e preconceito, mas talvez uma ferramenta policial legítima e necessária, motivada por exigentes requisitos operacionais. Em termos mais práticos, será que é ofensivo incluir a raça ou a cor da pele como descritor de um suspeito quando a suspeita se encontra devidamente fundamentada com base em outros parâmetros? Esta última questão foi mesmo debatida em relação à ética de incluir a cor da pele em relatos da comunicação social, não obstante a publicação de uma fotografia do suspeito. O debate continua e irá continuar, tanto publicamente como perante os tribunais.

Contudo, o motivo para chamar a atenção para esta situação é realçar a reacção imediata por parte da polícia, tanto dos oficiais como dos agentes, através da sua Associação (a polícia não se pode sindicalizar por completo em Ontário). Infelizmente, foi uma de absoluta negação, indo ao ponto de encomendarem o seu próprio estudo numa tentativa de refutação e de instaurarem um processo contra o jornal. Lamentavelmente, não se associaram ao debate em curso nem prestaram um contributo significativo, de qualquer forma razoável. Na minha opinião, a maior força policial municipal do Canadá esqueceu vários dos princípios de Peel. Ao tomarem uma posição adversa imediata e negarem por completo a prática de qualquer forma de elaboração de

perfil racial, quer como política ou mesmo algo erradamente tolerado por alguns agentes policiais, fizeram regredir as relações com a comunidade de uma forma tal que foi, e continuará a ser, necessário algum tempo para reparar os danos causados. Perderam a oportunidade de trabalhar no sentido de um entendimento comum sobre a elaboração de um perfil racial no contexto das exigências das operações policiais que poderiam ter sido no interesse tanto da confiança da comunidade como da eficácia da actividade policial.

Esta recente experiência de Toronto não passa de um microcosmo da realidade que todos enfrentamos hoje, tanto a nível nacional como internacional, com a Guerra contra o Terrorismo. Muitos países ocidentais enfrentam agora um grande dilema. Como lidar com as exigências de segurança pública na sequência de ataques terroristas e perante a realidade actual desses ataques, contrapondo-lhes as incessantes preocupações com os direitos individuais e uma aversão em adoptar medidas que reflectam racismo e discriminação, precisamente os mesmos factores que motivam a causa terrorista. Enquanto que as soluções teóricas para lidar com estes interesses, muitas vezes contraditórios, serão decididas ao mais alto nível, a implementação de quaisquer acções que daí resultem ficarão nas mãos da polícia e dos responsáveis pela sua política. Os desafios que se colocam à polícia são os de actuar com o maior profissionalismo possível e com o mais recente equipamento, mas também com pleno conhecimento de todos os interesses em conflito no seio das suas comunidades e, acima de tudo, nunca esquecendo os Princípios de Peel, designadamente "... a polícia é o público e o público é a polícia...".

II – Mudança Efectiva – A Trilogia da Formação, Equipamento e Regulamentação

No capítulo precedente foi feita referência aos desafios colocados pelos interesses, muitas vezes contraditórios, no complexo meio da administração da justiça, onde os requisitos de direitos individuais podem largamente colidir com o que se entende como as necessidades de uma comunidade, encarada como um todo. Juntemos a isto os factores bem reais de recursos limitados, fraquezas humanas, incluindo a resistência à mudança, assim como as pressões de potenciais consequências de vida ou de morte, e teremos um cenário repleto de oportunidades para causar ofensa, instabilidade e falhar no

que toca à prestação de serviços policiais, pelo menos de acordo com os padrões defendidos por Peel.

A proposta que vos oferecerei neste capítulo é que os defensores de questões relacionadas com a polícia devem ser fanáticos apenas num único ponto. Devem estar fanaticamente em guarda contra a obstinação, a miopia da auto-servidão e devem procurar soluções baseadas numa ponderação informada de todos os interesses e preocupações práticas com que são confrontados. Esta tese é válida qualquer que seja a posição do defensor, um membro do público ou da polícia, que, tal como Peel defende, é o mesmo.

Explicarei esta tese com referência a outras experiências canadianas. O processo de mudança pode ser complexo e multi-facetado, muitas vezes envolvendo o que pode ser chamado de trilogia de formação, recursos e regulamentação.

Perseguições para Detenção de Suspeito

O Canadá é uma terra de vastas distâncias onde o uso de meio de transporte privado constitui a regra. Como tal, as perseguições de veículos, agora chamadas de “perseguições para detenção de suspeito”, têm feito parte da nossa vida desde a invenção do automóvel e sua utilização para fins criminosos. Com o aumento do número de veículos, os congestionamentos rodoviários e a velocidade houve um aumento paralelo não apenas do número destas perseguições mas também das suas potencialmente devastadoras consequências. Algumas estatísticas disponíveis para vários períodos e locais na década de 1990 fornecem uma ideia da gravidade da situação. As perseguições registadas nestas estatísticas são apenas as definidas como “perseguições perigosas” e durante as quais foi utilizado equipamento de emergência. Não incluem “perseguições de rotina” sem utilização de equipamento de emergência, que constituem uma ocorrência muito mais comum, quando os agentes excedem o limite de velocidade e ignoram os regulamentos de trânsito para alcançarem e “registarem a velocidade” ou interceptarem veículos.

- De 1991 a 1995, a *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP) informou ter efectuado 4232 perseguições a nível nacional, das quais 1364 (32%)

resultaram em colisões. Destas, 587 (14%) envolveram feridos e registaram-se 19 casos mortais.

- De 1991 a 1997, as forças policiais municipais e provinciais de Ontário comunicaram terem efectuado 10.421 perseguições que resultaram em 4481 (43%) colisões, das quais 2415 (23%) envolveram feridos e 33 casos mortais. Dos 33 casos mortais 1 era um agente policial, 26 eram suspeitos e 6 eram pessoas que se encontravam ali por acaso. Durante este período, aproximadamente 30% das perseguições foram registadas como tendo sido efectuadas por suspeita de infracções à *Highway Traffic Act* e apenas 3% por infracções criminais graves e violentas, tais como homicídio, rapto, etc.
- A Força Policial de Toronto comunicou 203 perseguições em 1996 com 53 feridos, 257 perseguições em 1997 com 41 feridos e 215 perseguições em 1998 com 33 feridos.
- Para todas as forças policiais de Ontário, de 1996 a 1998 a *Special Investigations Unit* da província (que investiga os incidentes policiais que resultam em morte ou lesões graves) investigou 59 lesões e 7 mortes em 1996, 54 lesões e 8 mortes em 1997 e 63 lesões e 10 mortes em 1998, todas em casos envolvendo veículos.
- Já em 1985, o *Solicitor General* de Ontário (o ministro responsável pela polícia e segurança pública) tinha concluído que "... o risco de ocorrer uma morte durante uma perseguição policial é sensivelmente 1000 vezes superior aos riscos de uma condução vulgar...".

Os incidentes em Ontário ocorreram num contexto em que não havia nada em termos de lei que especificamente regulamentasse a condução das perseguições policiais. Havia algumas orientações provinciais; contudo, não havia a obrigação das forças policiais terem políticas operacionais rígidas que regulamentassem as perseguições. Quando essas políticas existiam, variavam largamente em termos da qualidade da directiva fornecida aos agentes e eram, além do mais, simplesmente orientações ou políticas. Como consequência da ausência de políticas substantivas, também havia uma limitada formação intensiva regular na tomada de decisões relativas a perseguições ou técnicas de condução, mesmo sabendo-se que um veículo de 1500 kg é potencialmente uma arma tão letal como qualquer arma de fogo policial, em relação à qual têm

sido tomados como certos, desde há muito, altos padrões de formação. Além disso, os agentes de patrulhamento podem passar até 70% das suas horas de trabalho atrás de um volante, mas a maioria dos agentes terminará a sua carreira sem ter tirado a arma do respectivo coldre.

Durante a década de 1990 aumentaram as preocupações públicas relativamente aos custos humanos das perseguições. Estas preocupações desafiavam a noção tradicional de que as perseguições e suas consequências eram uma componente essencial da execução da lei. Na sua forma mais básica, a opinião pública, apoiada por muitos cidadãos particulares e igualmente por algumas figuras políticas, era favorável a que as perseguições policiais deveriam ser banidas em todas as circunstâncias porque os custos ultrapassavam drasticamente qualquer benefício que não pudesse ser obtido por outra forma qualquer. Em contraste directo, a opinião de outros, incluindo muitos dos que ocupavam posições de chefia policial, rejeitou qualquer proibição ou limitação de perseguições com o fundamento de que “um veículo que fugisse tornar-se-ia um santuário para os criminosos”. De igual modo, foi tomada a posição de que qualquer regulamentação de perseguições “sobrecarregaria de forma injusta os agentes e desencorajá-los-ia de fazer o seu trabalho”. Foi dado grande peso ao argumento de que não é a polícia mas sim o condutor perseguido quem origina a perseguição e é nesse sentido que deverá ser orientada qualquer nova lei. Esse argumento foi até utilizado para justificar a prática de não ser usado qualquer equipamento de emergência durante as perseguições “de rotina” um vez que o seu uso faz com que o condutor fuja e isso cria um perigo ainda maior.

Obviamente, estas foram posições extremas que não tiveram em conta, de qualquer forma significativa, todos os factores relevantes. Pela sua natureza intransigente, obstruíram qualquer diálogo racional. Tal como em muitas outras áreas de elaboração de políticas de ordem pública, foi necessário algum tempo para que as opiniões contrárias fossem estudadas por aqueles que tomam as decisões e o peso político das opiniões contrárias teve de ser avaliado. Além disso, um catalizador ou um acontecimento ou acontecimentos esclarecedores foram então considerados necessários de modo a forçar uma tomada de acção. Infelizmente, no domínio da execução da lei, este tipo de demora e esses acontecimentos envolvem muitas vezes a perda de vidas ou outras tragédias humanas.

Em Maio de 1998, um homem bastante idoso morreu numa rua congestionada do centro de Toronto em consequência da uma perseguição policial a uma carrinha que se acreditava ter sido roubada, conduzida por uma pessoa jovem. Este acontecimento galvanizou a atenção da comunidade e da imprensa. Os agentes envolvidos foram criminalmente acusados pela *Special Investigations Unit* da província, uma acção que teve um forte impacto na polícia. A esta morte seguiram-se, nos meses imediatamente posteriores e em diferentes zonas da província, outros acontecimentos trágicos. Um envolveu uma perseguição a um carro roubado e resultou na morte de um agente policial e o outro na morte de uma jovem mãe, uma espectadora inocente que foi atropelada por um veículo que estava a ser perseguido devido a um abastecimento de gasolina que não tinha sido pago. O agente envolvido nesta última ocorrência também foi criminalmente acusado.

No seguimento destes acontecimentos e de nova manifestação de indignação pública, bem como de uma reacção igualmente ruidosa por os agentes serem acusados por “simplesmente” cumprirem a sua missão, tal como a entendiam, o governo tomou as medidas necessárias para reformar a condução de perseguições para detenção de suspeitos na província de Ontário. Uma estrutura inteiramente nova, focando muitas das preocupações antagónicas, foi posta em prática em finais de 1999. Essa estrutura incluía os seguintes elementos.

- Regulamentação da Polícia – Uma Regulamentação provincial em conformidade com a *Police Services Act* estabelecendo critérios para quais as razões e em que condições as perseguições poderão ser efectuadas, quando devem ser abandonadas e como serão controladas. Foi disponibilizada formação obrigatória, incluindo sobre ponderação e utilização de alternativas às perseguições. Fez-se da segurança do público o primeiro e mais importante princípio. A Regulamentação estabeleceu, como uma questão legal, uma definição das funções de um agente, critérios para o desempenho dessas funções e padrões que estabelecem quando um agente pode ser publicamente e legalmente responsabilizado.
- Regulamentação da Pessoa Perseguida – Alterações à *Highway Traffic Act* estabelecendo multas mínimas substanciais para quem não pára (\$1000,00) ou foge deliberadamente da polícia (\$5000,00) e penas

mínimas de prisão (14 dias a 6 meses) se da acção resultam ferimentos ou morte, bem como suspensão da licença de 5 anos a perpétua.

- Recursos – Foi providenciado substancial financiamento provincial para “ferramentas” que forneçam alternativas às perseguições, como por exemplo “lagartas” e meios aéreos, e dada formação policial.
- Formação – Formação continuada revista, tanto a nível da tomada de decisões em relação às perseguições como às técnicas de condução, foi tornada obrigatória, a ser fornecida pelo *Police College* de Ontário e forças policiais. Tal como estipulado na Regulamentação nos termos da *Police Services Act*, todos os agentes devem receber essa formação.

Será que estas alterações ao regime relativo às perseguições serviram para resolver todas as questões debatidas? E mais importante ainda, será que eliminaram por completo as trágicas lesões e perdas de vidas resultantes de perseguições a veículos? Não. Havia em 1999, e continuará a haver, detractores do novo regime que dizem ou que ele foi demasiado longe ou que não foi suficientemente longe. Além disso, um resultado perfeito seria uma expectativa irrazoável em qualquer empreendimento humano envolvendo circunstâncias tão imprevisíveis e potencialmente explosivas como as que se encontram presentes numa situação de perseguição, e actos criminais que exigem perseguições continuarão a ocorrer.

Contudo, a partir de 1999, a Força Policial de Toronto começou a comunicar uma redução de 50% no número de perseguições efectuadas. Mais significativo, a *Special Investigations Unit* da província comunicou, para os anos de 2000 a 2003, uma redução de uma média mínima de um terço (33%) no número de investigações a mortes e ferimentos graves relacionados com veículos, em comparação com os quatro anos precedentes. Mais importante ainda, através destas alterações à lei, que se aplicam tanto aos agentes como aos infractores, adquiriu-se inquestionavelmente alguma clareza relativamente aos padrões aceitáveis pela comunidade e as expectativas da polícia a esse respeito. Combinada com os ingredientes essenciais de formação e recursos, a tensão do público em relação às perseguições diminuiu claramente. O único facto a lamentar é que isto não tenha acontecido mais cedo.

Excited Delirium* e o Uso de Medidas de Controlo

As informações e orientações que se exigem aos profissionais de polícia para elevarem os seus padrões de desempenho podem ser obtidas a partir de uma variedade de fontes. Não é necessário que isso resulte de uma grande vaga de preocupação pública, como aconteceu com as perseguições. Por vezes basta ouvir o conselho que é dado. Essa informação pode permitir aos gestores policiais lidarem com as questões que vão surgindo de um modo pro-activo e em conformidade com o seu próprio papel como líderes comunitários, desde que estejam preparados para agir.

Lidar com pessoas que se encontram descontroladas devido a uma intoxicação por drogas ou doença psiquiátrica é uma das mais difíceis e perigosas situações com a qual um agente policial se pode deparar. Se esse agente não estiver treinado para lidar com tais situações e/ou não lhe forem fornecidas alternativas, estas podem rapidamente evoluir para confrontos violentos onde o uso da força aumenta e muitas vezes o resultado são lesões graves ou mesmo a morte.

Ontário possui um *Coroners Office* ** altamente profissional cuja divisa é “Nós falamos pelos mortos” e cuja competência funcional inclui não apenas determinar as causas da morte mas também fornecer conselhos sobre aspectos de prevenção. Em meados de 1990, o *Chief Coroner* começou a preocupar-se com estudos que sugeriam que um estado chamado “*excited delirium*” poderia surgir facilmente entre pessoas intoxicadas com drogas (especialmente cocaína) ou que sofressem de certos tipos de doenças psiquiátricas. Além disso, a literatura especializada indica que a *excited delirium* constitui uma emergência médica pois as pessoas que se encontram nesta condição correm o risco de morrer subitamente. O risco foi fortemente associado à “asfixia posicional” que pode ser causada por medidas de controlo,

* De acordo com um artigo publicado no *British Medical Journal*, de 1 de Novembro de 1997, da autoria dos Drs. Frank R. Farnham e Henry G. Kennedy, psiquiatras forenses, trata-se de um estado de excitação aguda mental e física, de agitação, hiperpirexia (febre), euforia e hostilidade. Os observadores realçam a transpiração excessiva, o comportamento e discurso bizarros e a extraordinária força e resistência do sujeito quando luta, sem qualquer cansaço aparente. Este estado é vulgarmente associado a altas concentrações no sangue de cocaína ou outros estimulantes, embora se verifiquem alguns casos em pessoas com historial de esquizofrenia, sem qualquer intoxicação. Esta síndrome foi, contudo, descrita sob várias designações muito antes de se falar em abuso de drogas e era reconhecida pelo seu elevado grau de mortalidade. Essas mortes ocorrem muitas vezes quando o sujeito se encontra sob custódia policial, situação em que o seu estado de ansiedade aumenta, dando origem a investigações e inquéritos para apuramento da causa de morte. (N. da T.)

** Gabinete de Médicos Legistas. (N. da T.)

especialmente se for utilizado o vulgar método de “atar as mãos e os pés” e a pessoa for deixada deitada no chão de barriga para baixo^{***}.

O *Chief Coroner* de Ontário não ignorava a realidade de a polícia ter de lidar com confrontos com tais indivíduos no interesse da segurança pública, individual e dos agentes policiais. O propósito, através de boletins informativos, era dar conta aos agentes de manutenção da lei das condições médicas. Os boletins forneciam à polícia informação sobre o tratamento, após o indivíduo ter sido controlado, de modo a minimizar os riscos de morte. Os agentes policiais em toda a província estão agora a ser informados sobre a *excited delirium* e a asfixia posicional através de formação prestada pelo *Police College* de Ontário e de cursos internos nas forças policiais. Os protocolos operacionais agora estabelecidos em pelo menos um dos grandes centros incluem mesmo a presença de um profissional de saúde mental a trabalhar em equipa com um agente especialmente treinado para responder a situações envolvendo pessoas portadoras de doença mental.

Não é possível citar estatísticas relativas aos resultados desta formação em termos de lesões e mortes evitadas. O facto é que consequências trágicas decorrentes do facto de a polícia ter de se confrontar com pessoas mentalmente doentes ainda ocorrem regularmente. Algumas destas ocorrências são inevitáveis em todas as circunstâncias; outras resultam de uma continuada falta de recursos suficientemente especializados ou mesmo de uma falha por parte do agente para agir com o melhor discernimento. Contudo, em termos de valor é importante observar que os esforços para prestar uma grande atenção ao conselho do *Chief Coroner* abonam em favor da polícia. Se bem que muito mais tenha de ser feito, esses passos pro-activos que foram dados têm, no mínimo, evitado que o tratamento dos doentes mentais se torne outro tema de grande criticismo público e contribua para qualquer falta de confiança na polícia, em termos gerais.

III – Mudança Efectiva – Responsabilização

Os comentários precedentes centraram-se na mudança através do desenvolvimento evolutivo. Trata-se de desenvolvimentos obtidos quando os factores de vontade política e interesses da comunidade se combinam com

^{***} Esta posição dificulta a respiração, especialmente se o sujeito tiver consumido cocaína que, por si só, é já um depressor respiratório e pode causar arritmia e paragem cardíaca. (N. da T.)

outros ingredientes essenciais, tais como a evolução de conhecimentos, a tecnologia, os recursos, a formação e, acima de tudo, uma atitude receptiva por parte da polícia. Será que isto é tudo o que é necessário para preencher os princípios de Peel e satisfazer a comunidade de que faz bem em confiar na polícia? Pelo menos de acordo com a experiência canadiana, e aparentemente em muitos outros lugares do mundo contemporâneo, a resposta é não.

Falei anteriormente sobre as exigências de transparência, bem como de garantias relativas ao desempenho e à aplicação da Lei. Estas exigências da sociedade moderna deram origem ao requisito de responsabilização pública, muitas vezes referido como controlo civil, algo que não se ouvia no passado. Hoje, estes importantes conceitos ainda não são aceites por alguns. Os proponentes de tais mecanismos de controlo defendem a posição de que “a polícia não se pode policiar a si própria”, enquanto que os que se opõem argumentam que só um profissional da polícia pode investigar e avaliar a conduta de um agente policial no desempenho dos seus deveres profissionais.

Mais uma vez se registaram opiniões manifestamente opostas. Os comentários aqui apresentados não estão de acordo com qualquer uma dessas posições. Aceitar a noção de que ninguém excepto um agente policial pode investigar o desempenho profissional de um agente da polícia não tem qualquer base em que se apoiar. Seria necessário que se aceitasse uma posição semelhante relativamente a qualquer avaliação do trabalho de um médico que efectua uma delicada operação ao cérebro, feita por alguém que não fosse seu par; e o mesmo aconteceria em relação a muitas outras actividades profissionais realizadas em circunstâncias em que são feitas grandes exigências às capacidades físicas e à tomada de uma decisão rápida. Contudo, não se trata apenas do facto de a polícia não “poder” investigar-se a si própria; o que se passa é que não o poderá fazer sem uma sensação de parcialidade. Sei de muitos agentes policiais dedicados e respeitáveis que levariam a cabo a investigação de outro agente policial com tanto ou mais rigor do que se se tratasse de um cidadão particular. Mas, aos olhos da sociedade moderna, as preocupações sobre uma possível parcialidade ou interesses de classe anulam a credibilidade de qualquer investigação, independentemente de quão competentemente realizada. Será que um tal resultado não é aceitável relativamente a um sector da sociedade com poderes estatalmente sancionados para o uso da força e autoridade que afectam a vida e a liberdade? O controlo público efectivo da conduta policial é o supremo

ingrediente essencial para manter a confiança da comunidade, sem a qual todos os outros esforços podem ser em vão.

Existem presentemente em todo o mundo muitos modelos de controlo civil, numa manifestação clara de que “uma medida não serve para todos”, para satisfazer as necessidades de uma determinada comunidade. Em Ontário existe o que alguns referirão como uma estrutura particularmente complexa e, pelo menos num aspecto, um modelo agressivo único. Historicamente, esta estrutura era constituída por organismos locais, semelhantes aos que se encontram em muitos lugares, que controlavam as políticas de financiamento, administração e gestão da polícia e, em maior ou menor medida, recebiam queixas sobre a conduta profissional ou disciplinar. A nível provincial existe a *Civilian Commission on Police Services* de Ontário, com jurisdição de recurso relativamente a questões de conduta que anteriormente eram da competência do *Chief of Police*. Contudo, em 1990, em resposta a um crescente desconforto público em relação a uma visível desproporção no elevado número de minorias visíveis envolvidas em tiroteios policiais, o governo provincial criou uma *Special Investigations Unit* (SIU) civil, com poderes de manutenção da lei mas totalmente independente da polícia. Este organismo foi investido de poderes para proceder a investigações criminais em qualquer ocorrência de lesões graves ou morte envolvendo a polícia, e o Director da Unidade foi autorizado a apresentar queixas-crime sempre que tal se mostrasse adequado.

A reacção a esta abordagem bastante inovadora foi de algum cepticismo, mas de grande expectativa, por parte da comunidade e de forte oposição por parte da polícia. O desafio era ganhar a confiança tanto da polícia como da maior parte da comunidade, provando que este mecanismo constituiria um controlo eficaz e neutro da Lei para benefício de todos. É óbvio que o desafio relativamente a ganhar a confiança e às dificuldades inerentes é um desafio que é partilhado pelos serviços policiais e pelos organismos de controlo. Infelizmente, o que se seguiu em Ontário foram nove anos de grande tumulto verbal e emocional. Este período foi caracterizado por uma falta de cooperação por parte da polícia, especialmente dos quadros dirigentes, em que todas as questões imagináveis, incluindo a questão jurídica básica sobre o que constitui uma “lesão grave”, foram levantadas. Além disso, uma falta de recursos impediu que a SIU atingisse os exigidos altos padrões de especialização e a aptidão para responder naquele lapso de tempo que tanto a polícia como a comunidade tinham o direito de esperar. Nove directores estiveram à frente da Unidade por períodos de tempo variáveis entre 1990 e 1998. Tudo isto teve

como resultado a SIU ficar algo desacreditada ou, pelo menos, dar essa sensação. Deste modo, as expectativas e o desafio de manter a confiança da comunidade não foram alcançados.

É certo que nem todo este criticismo era válido ou mesmo justo. Tal como declarado em 2001 por um juiz no âmbito de um processo contra o Director da SIU por, com má intenção, ter apresentado uma queixa-crime em 1997 contra um agente:

Aos depoimentos e declarações prestados pelo arguido e outras testemunhas policiais durante a sessão de julgamento em como acreditavam que a SIU era incompetente e incapaz de conduzir uma investigação imparcial deve ser dada pouca importância. As testemunhas não conseguiram referir quaisquer exemplos de conduta negligente ou incompetente por parte da SIU ou qualquer base sobre a qual assentavam as suas opiniões. Pareciam estar do lado das testemunhas policiais e de certas associações de polícia, uma reacção quase de “reflexo de Pavlov” contra um organismo civil a investigar a conduta de agentes policiais no cumprimento das suas funções e contra a ideia de que um tal organismo pudesse conduzir uma investigação justa para os agentes policiais... A litania de actos ou omissões negligentes alegados pelo arguido parece-me uma tentativa de construção de tocas de toupeiras numa montanha oca.

Válida ou não, justa ou não, deve-se reconhecer que em muitas ocasiões a percepção é uma influência tão poderosa como a realidade. Em questões de confiança da comunidade, isto é igualmente verdadeiro tanto para os organismos de controlo como para a polícia.

Felizmente, o governo não abandonou a iniciativa, como era constantemente pedido pela polícia. Em vez disso, um juiz retirado, altamente respeitado, foi incumbido de conduzir consultas com a comunidade e a polícia. No dia 1 de Janeiro de 1999, após detalhada revisão dos problemas encontrados, começaram a ser feitos esforços para reconstruir o organismo, com o benefício de recursos substancialmente aumentados e uma nova Regulamentação, definindo com maior especificidade o modo como a polícia deve operar. Esta renovação, que teve o privilégio de liderar na qualidade de 10º Director da Unidade, exigia a contratação de novo pessoal altamente qualificado, a aquisição do mais sofisticado equipamento disponível, incluindo o equipamento necessário a uma unidade forense moderna e independente, e a

implementação de padrões operacionais e de formação do mais alto nível. A finalidade era igualar ou ultrapassar as relevantes capacidades de qualquer organismo policial existente na província e, deste modo, acabar definitivamente com algum do histórico criticismo. Foi suficiente? Não. Independentemente do facto de se fazer bem um determinado trabalho, se ninguém souber que ele está a ser feito não se obtém reconhecimento por isso nem se conquista a confiança necessária. Consequentemente, uma parte crucial desta renovação, e da substituição de falsas percepções por factos, consistiu na implementação de um serviço de esclarecimento junto da polícia e da comunidade, incluindo a criação de um *Director's Advisory Committee* composto por representantes da comunidade, e o fornecimento de informação tão vasta quanto possível sobre as operações e investigações da Unidade. O *Advisory Committee*, em especial, não só deu à comunidade uma sensação de poder e autoridade como também forneceu uma preciosa fonte de informação e aconselhamentos sobre as preocupações comunitárias. De acordo com a minha experiência, é demasiado fácil ficarmos isolados desse contacto, e fazemo-lo por nossa própria conta e risco.

O que é que foi alcançado com todo este gasto de recursos e esforços? A SIU continua a investigar aproximadamente 160 incidentes por ano e a apresentar queixas-crime em menos de 3% desses casos. Esta tem sido uma norma histórica bastante consistente. Quanto aos tipos de incidentes investigados, especialmente as questões das armas de fogo que estiveram na génese da criação da SIU e as actividades policiais de maior relevância segundo a perspectiva do público, é de notar que nos seis anos fiscais referidos, de 1999 a 2004, o número médio de questões relacionadas com armas de fogo decresceu numa média anual de 42% em relação aos 6 anos anteriores. Seria perigosamente especulativo atribuir, directa e simplesmente, esta mudança à existência da SIU e às mudanças nela efectuadas, tal como seria na questão das mudanças anteriormente discutidas relativas às estatísticas de perseguições a veículos. Outros factores que ainda estão por estudar, incluindo a formação e táticas policiais, bem como questões demográficas dos agentes relacionadas com a idade, educação e experiência, devem igualmente ser tidos em consideração. Contudo, é razoável reconhecer a existência e desempenho da SIU como, pelo menos, um factor nesta mais significativa modificação de conduta policial, quer através do impacto directo de um esperado escrutínio investigador sobre as acções de agentes individuais, quer, em consequência desse escrutínio, sobre questões sistemáticas tais como mudanças na formação e táticas operacionais.

Mais importante, contudo, e mais positivo em relação à apreciação recebida, um relatório governamental independente revisto publicado em 2003 concluiu que todos os grupos, tanto a polícia como a comunidade em geral, acreditavam que grandes melhorias tinham sido introduzidas no desempenho da SIU e que as reformas empreendidas desde 1999 tinham alcançado, ou estavam em fase de alcançar, o seu propósito inicial. O organismo estava agora posicionado para actuar como um mecanismo de confiança da comunidade. Isto é, no caso de qualquer incidente envolvendo a polícia que resultasse numa morte ou em lesões graves, um organismo independente estava objectivamente a analisar a conduta da polícia. A incidência de um baixo número de casos em que se conclui pela falha ou erro do agente e em que são deduzidas acusações não se alterou, e isso reflecte de um modo muito positivo os padrões prevalentes da actividade policial, mas agora esses números e padrões são verificados por órgãos independentes e podem ser “garantidos” de um modo aceitável pelo público e, talvez apenas ligeiramente em menor medida, pela polícia.

IV – Mudanças nas Organizações de Polícia

Até aqui discuti a necessidade da mudança e descrevi alguns mecanismos para efectuar uma mudança em resposta a exigências específicas. Pediram-me que concluísse com breves comentários sobre quaisquer mudanças que tivesse observado em organizações policiais, não em relação a questões operacionais específicas mas, de um modo geral, nas próprias organizações. É óbvio que estou melhor preparado para fazer esses comentários sobre a minha própria organização; no entanto apresso-me a acrescentar que, de acordo com a minha experiência, o facto de observar e partilhar as experiências de outros fornece uma inestimável oportunidade para aprender e apreciar factos sobre a nossa própria situação que, de outro modo, nos podem passar despercebidos. Esses factos podem estar relacionados com diferenças, mas podem igualmente reflectir semelhanças muito básicas.

Em 1999 e 2000, por exemplo, tive o privilégio de trabalhar com um grupo de agentes policiais e outros civis envolvidos no controlo policial no Canadá e no Brasil sobre um projecto destinado a promover a capacidade de resposta da polícia às suas comunidades e a controlar a violência institucionalizada. A segunda conferência do projecto realizou-se em São Paulo e centrou-se nos problemas dessa cidade e estado do Brasil. Como se veio a verificar, alguns

dos factores ambientais locais e realidades eram muito diferentes, quando comparados, nas duas jurisdições. Nomeadamente, São Paulo registava uma incidência de aproximadamente 600 mortes por ano envolvendo a polícia o que, tendo em conta a diferença populacional, é ainda cerca de 50 vezes a média actual de Ontário.

Contudo, em termos gerais, as principais causas subjacentes a essa violência e impedimentos para mudar a conduta policial eram extraordinariamente semelhantes ao que estava a observar na minha experiência em Ontário. Tal como foi rapidamente identificado por alguns dos dirigentes policiais brasileiros que se encontravam presentes, quando um agente policial de patrulha, mal pago e com pouca formação, equipado apenas com uma arma de fogo mas sem meios de comunicação ou alternativas ao uso da força letal, se depara com uma situação ameaçadora, a sua reacção e o conseqüente resultado são quase certos: uso da arma de fogo cujo resultado é a morte ou graves lesões. Não só eram esses factores ou impedimentos virtualmente idênticos aos da “trilogia” formação, recursos e regulamentação já discutidos no contexto canadiano, como igualmente o eram as atitudes de alguns dos dirigentes policiais participantes. Enquanto uns apoiavam totalmente uma análise das questões e procuravam empenhadamente opções e soluções viáveis, outros não se mostravam tão progressivos. A versão escrita do discurso proferido na conferência por um alto dirigente policial em representação da Polícia Civil do Estado de São Paulo era quase inteiramente constituída pelo seguinte texto (copiado da versão inglesa fornecida):

“A Polícia Civil tem estado sempre em contacto com a comunidade social, mantendo Quartéis-Generais de Serviço (Esquadra/Distrito) que cobrem toda a área territorial de São Paulo; cada Quartel-General possui um Comissário e uma infra-estrutura qualificada para atender o público, para receber e resolver os seus pedidos, em conformidade com normas jurídicas eficazes; todos os Quartéis-Generais estão abertos dia e noite (Esquadra/Distrito) e são, sem dúvida, o único local ao qual as pessoas, especialmente as mais pobres, se podem dirigir para expor os seus problemas – em 98% dos casos trata-se de problemas sociais e não policiais *strictu sensu*. Face ao exposto, penso que a polícia civil tem pouco a mudar.”

A falta de vontade ou mesmo a capacidade para reconhecer as exigências de mudança feitas pela sociedade e o conseqüente requisito de mudanças nos procedimentos policiais que se reflectem nessa declaração não é, de modo

algum, diferente das atitudes espelhadas por alguns dirigentes policiais de Ontário ao lidarem com as questões de perfil racial e perseguições já descritas. E a importância das atitudes dos dirigentes policiais para uma imagem geral da instituição policial nunca deverá ser subestimada; esta última será o espelho daquelas.

Contudo, a questão principal relativamente à mudança a ser notada no Brasil é que as difíceis questões da evolução estão agora a ser reconhecidas e encaradas, como é evidenciado pelo projecto Canadá-Brasil e a participação nas conferências de agentes de controlo civil, chamados Provedores, e alguns dirigentes policiais muito dinâmicos, todos liderados pelo Dr. José Gregori, então Secretário de Estado para os Direitos Humanos do Brasil e vencedor do Prémio de Direitos Humanos de 1998. O reconhecimento espontâneo das questões que deveriam ser enfrentadas e a aceitação da responsabilidade por todas as partes para dialogar e procurar soluções representaram, por si só, uma importante mudança, uma mudança de atitude fundamentalmente importante.

E não menosprezo o significado desse tipo de mudança no caso do Brasil. Se me pedissem para resumir de forma muito sucinta a mudança mais significativa observada na actividade policial em Ontário na última década, isso poderia ser feito com a frase “uma mudança de atitude”. Talvez não uma mudança global e completa, como seria evidente a partir da discussão que acaba de ser feita de exemplos retirados da experiência de Ontário. Houve contudo, e ainda está em curso, uma mudança de atitude em evolução, em especial por parte de dirigentes policiais, o que permite uma apreciação e discussão sérias das questões com vista a satisfazer as preocupações expostas pela comunidade e, mais importante, a uma aceitação da obrigação de responsabilização perante o controlo civil e a comunidade.

Há alguns anos atrás, por força de uma alteração à *Police Services Act*, todos os departamentos policiais de Ontário (em número superior a 80) tiveram de retirar a palavra “força” dos seus nomes e substituí-la por “serviço”. Existe uma grande diferença no significado e implicação destes termos, mas nessa altura para a maioria isso constituiu simplesmente um gesto simbólico, com pouca relação efectiva para a compreensão ou aceitação dos princípios de Peel. Contudo, nos anos que se seguiram observou-se que foram dados grandes passos para além do superficial, ao ponto de programas de policiamento baseados na comunidade e o objectivo de ganhar a confiança da comunidade

se terem tornado termos realmente compreendidos e doutrinas aceites por alguns, se não por muitos.

Os factores que motivaram esta mudança foram muitos e variados, incluindo, embora sem estarem por ela limitados, uma sociedade que, embora heterogénea, está suficientemente organizada e educada para exprimir com clareza as suas opiniões e meios de comunicação social sempre atentos. Também deve ser dado crédito à moderna liderança policial. Tal como já anteriormente referido, em qualquer organização militar ou paramilitar bem dirigida, e algumas não tão bem dirigidas, a atitude do dirigente será a atitude da organização. Consequentemente, a posição dos dirigentes é da máxima importância para uma mudança e desenvolvimento progressivos. Segundo as minhas observações, um crescente número de dirigentes e chefes policiais em Ontário foram promovidos não apenas com base em padrões mais elevados de educação e experiência profissional, mas também com base na sua capacidade para perceberem que as suas comunidades estão a exigir algo mais que “segurança a qualquer custo” e o seu genuíno desejo de darem uma resposta adequada. Este ‘algo mais’ inclui que a liderança policial tenha vontade e seja capaz de dar à sua missão para com as comunidades a necessária precedência sobre as exigências que se fazem sentir em termos de lealdade organizacional no seio da polícia; lealdade organizacional que, tal como em qualquer irmandade, cultiva uma mentalidade de “nós contra eles”. Ao fim e ao cabo, se “... a polícia é o público e o público é a polícia...”, os dirigentes policiais devem ser dirigentes comunitários e não existe espaço numa relação desse tipo para uma pose antagonista cega.

O maior indicador desta mudança em Ontário, desta mudança de atitude, tem sido o avanço verificado na aceitação do controlo civil, especialmente do modelo único da SIU, embora por vezes lento e desanimador e certamente longe de ser universal. Esta não tem sido, e ainda não é, uma mudança fácil com a qual se lide ou um conceito que seja aceite da perspectiva da polícia, pois inquestionavelmente esbarra, como uma questão de orgulho, numa profissão orgulhosa. Tal como declarado pelo juiz aposentado que conduziu a revisão da SIU de 2003:

“Mas o controlo civil é um instrumento complexo que opera num conjunto de contextos ainda mais complexo. A existência de muitas questões não é inesperada... Em termos de conflito, esta é provavelmente uma das áreas de política pública em que tensões significativas entre os participantes são

inerentes, se não normais. O controlo civil situa-se no cruzamento de algumas forças muito poderosas e em confronto numa sociedade. É de esperar que haja, de tempos a tempos, alguma controvérsia e correspondente perturbação emocional...”

As entidades mais competentes em liderança policial dos nossos dias em Ontário chegaram à conclusão que os mecanismos de controlo civil não são apenas uma imposição que deve ser tolerada por interesses mal planeados da comunidade para perseguir agentes policiais, mas algo que pode constituir um benefício muito específico para os próprios serviços policiais; um benefício que é essencial para que a polícia mantenha a confiança da comunidade.

Apresento-vos o seguinte exemplo desse benefício. Pouco antes da meia-noite, na Véspera de Ano Novo, em 2000, um jovem negro levou o seu filho menor a um serviço de urgência em Toronto, para receber tratamento. Disseram-lhe que teria de esperar pois o estado do seu filho não inspirava perigo de vida e o serviço de urgência estava muito atarefado. O pai recusou-se a esperar e ameaçou um médico com o que veio a revelar-se ser uma arma de pequenos projecteis inoperacional, uma réplica de uma grande pistola semi-automática. Ao mesmo tempo que chegava o Ano Novo, o pai foi abatido a tiro por um agente policial de Toronto. Os relatórios que apareceram na comunicação social sobre estes acontecimentos, os quais não eram inteiramente correctos e continham declarações em como tais acções eram completamente alheias ao comportamento normal do pai, indignaram os membros da comunidade. Após uma rigorosa investigação, concluí, na minha qualidade de director da SIU à data dos incidentes, que o tiroteio tinha sido legalmente justificado relativamente a todos os factos pertinentes e, como me competia, expliquei em pormenor a minha decisão, pessoalmente à família e através da comunicação social à comunidade.

Embora a minha decisão e explicação não tenham diminuído a tragédia, foram aceites. No dia seguinte, um alto oficial de polícia, que nunca tinha tido nada de positivo a dizer sobre a SIU, telefonou-me para me dizer que agora compreendia do que se tratava (o controlo externo e a SIU); finalmente tinha-se feito luz no seu espírito. Ele compreendia por fim que a polícia nunca poderia ter feito essa investigação e fornecido a explicação por si própria, com qualquer probabilidade de aceitação por parte da comunidade. Ele acreditava que, na verdade, teria havido manifestações públicas junto do quartel-general da polícia.

Eu não forçaria a credibilidade nem sugeriria que se alcançou um perfeito equilíbrio e aceitação na opinião de todos os interessados de Ontário, tanto a polícia como o público. Embora os Princípios de Peel pareçam tão elegantemente simples, eles englobam questões tão complexas e subtis que se torna duvidoso que qualquer estado de perfeição seja alguma vez atingido. No entanto, como no caso do Brasil, estamos a fazer progressos relativamente à primeira alteração essencial, a da atitude.

Será que o Canadá e o Brasil se encontram sozinhos nestas questões? Até mesmo com base na minha limitada experiência, posso definitivamente dizer que não. A Irlanda do Norte tem tido uma história recente de violência e tumultos resultantes de divisões políticas e religiosas. Talvez em resultado destes tempos, muitas vezes referidos na Irlanda do Norte como “os conflitos”, e o papel que foi obrigada a desempenhar, a *Royal Ulster Constabulary* tornou-se totalmente indiferente em relação a, pelo menos, partes significativas da comunidade. Foi reconhecido que, mais do que uma mudança do seu nome para o actual *Police Service of Northern Ireland*, eram necessárias mudanças na aparência do seu pessoal e mudanças em alguns procedimentos policiais e de governação de modo a recuperar e manter a confiança da comunidade. Após exaustiva pesquisa sobre mecanismos de controlo civil em todo o mundo, incluindo Ontário, o governo criou, em 2000, um *Police Ombudsman* com recursos de investigação substanciais e vastos poderes de implementação da lei para lidar com queixas do público, tanto de natureza criminal como ao nível do desempenho, bem como para actuar mesmo na ausência de uma queixa específica. O Gabinete do *Ombudsman* da Irlanda do Norte é provavelmente o modelo actualmente mais agressivo de controlo civil de todo o mundo e está a trabalhar arduamente para essa mudança essencial; a mudança de atitudes por parte tanto da polícia como do público para que, mais uma vez, ambos compreendam e aceitem que, nos termos de Peel, são uma e a mesma realidade.

Durante a minha recente experiência no Kosovo aprendi que, nessa guerra que dividiu a antiga Jugoslávia, a polícia não se considerou de qualquer forma responsável pela comunidade nem perante ela e que gerações de Kosovares de algumas etnias obviamente não encaravam o agente policial “como seu amigo”. Têm sido feitos grandes esforços para mudar essas atitudes históricas, reestruturando completamente a Força Policial do Kosovo e treinando os novos membros de acordo com padrões modernos, demonstrados e postos em

prática pelos agentes policiais internacionais com os quais trabalham. Os resultados tangíveis desses esforços foram evidentes durante o renovado período de violência étnica em Março deste ano, quando muitos desses agentes da Força Policial do Kosovo se colocaram em risco, juntamente com a sua própria comunidade étnica, na defesa de terceiros. Além disso, o conceito de responsabilização e controlo foi especificamente incorporado no novo procedimento criminal ao ser estabelecido um direito de queixa contra agentes policiais, perante o qual o ministério público deve responder.

Finalmente, e sem qualquer sentido perverso de ironia mas antes para sublinhar como é importante a confiança da comunidade para uma boa actividade policial, quão facilmente essa confiança se pode perder sem que se compreendam e foquem as mudanças na dinâmica social e quão importante é, nos nossos dias, o controlo civil para que essa confiança seja mantida, deixem-me dar-vos mais um exemplo.

Durante toda esta exposição fiz referência ao trabalho de Sir Robert Peel para a criação da actividade policial em Inglaterra e ao seu enunciado, neste contexto, de princípios a que já me referi como constituindo as bases da moderna actividade policial. Também fiz referência à nossa adopção, no Canadá, de sistemas judiciais e policiais baseados nos que encontramos em Inglaterra que historicamente, mesmo como nação independente, consideramos terem os padrões mais elevados. Com essa história, talvez fiquem surpreendidos com o facto de em 2002 o Parlamento Britânico ter aprovado como lei a *Police Reform Bill*, a qual introduz alterações à *Police Act* de 1999. Partes substanciais dessa Proposta de Lei de Reforma tratavam do controlo civil, incluindo a criação de um sistema independente de queixas policiais com poderes semelhantes ao modelo existente na Irlanda do Norte. Claramente, as mudanças nestas alterações à lei reflectem questões que têm de ser tratadas de modo a recuperar ou manter a confiança da comunidade de acordo com os princípios de Peel, que nós no Canadá há muito que consideramos ser a base da moderna actividade policial.

Numa breve conclusão, a mensagem que procurei transmitir nestes comentários é que, tal como consta dos princípios de Peel, uma boa e eficaz actividade policial está altamente, se não totalmente, dependente da confiança da comunidade. A conquista e manutenção dessa confiança constituem um desafio que deve ser constantemente colocado, através da resposta a preocupações correntes da comunidade relativamente a padrões de conduta e,

hoje em dia, de uma forte exigência de responsabilização. E, lidar com sucesso com as inerentes complexidades e sensibilidades operacionais e filosóficas que rodeiam essas matérias é, antes de mais, uma questão de atitude – “a polícia é o público e o público é a polícia...”.

Traduzido na Inspeção-Geral da Administração Interna.
Lisboa, 12 de Janeiro de 2005.

A Assessora,

(Maria da Conceição Santos)

Polícias, sociedades e culturas nos tempos modernos. Sua incidência na formação policial

1 – As transformações do Estado e a segurança

Como a realidade social não é mais do que um fenómeno construído e sempre em mudança nas suas coordenadas de tempo e espaço, deixemos bem claro, desde o início, que o ponto de referência em que nos movimentaremos vai ser o do modelo social, cultural e político vinculado às formas de convivência e estruturas de poder que identificamos genericamente como “estados ocidentais”. Por outras palavras, trata-se de nos situarmos conceptualmente no contexto dos estados sociais e democráticos de direito que não são mais do que uma forma evolutiva do estado moderno, surgido à luz das revoluções burguesas.

Esse estado, que politicamente é filho das revoluções do século XVIII (cujos paradigmas são a França e os Estados Unidos da América do Norte) e do pensamento iluminista, vive agora tempos de mudança. Porém isto, por si só, não constitui qualquer novidade. Desde os seus primórdios, a mutação e a transformação têm sido características inerentes à própria identidade desta forma de estado. Em consequência, aquilo que é verdadeiramente importante não é a mera constatação da referida mutação mas antes sermos capazes de ver qual é a tendência da mudança. Dito de outro modo, interessa saber qual a orientação, o rumo e os elementos de variação da actual forma do estado moderno.

No que diz respeito à relação entre estrutura social e poderes públicos, a situação pode resumir-se numa constatação de partida e três pontos. A constatação tem por objecto o fenómeno da crise do estado social e

democrático ou, se preferirmos, a crise do estado de bem-estar¹. No que diz respeito aos três pontos essenciais, poderíamos resumi-los deste modo:

- a) Uma crise política do estado em si mesmo que passa por uma diluição do seu espaço (suas fronteiras), do seu peso geoestratégico (diminuído pelas multinacionais, pelas deslocalizações, pelas áreas regionais europeias, etc.) e também pela perda do monopólio da força (no sistema de justiça criminal) e da capacidade normativa (parcialmente atribuída à comissão e instituições europeias).
- b) Uma crise económica, ao mesmo tempo causa e consequência da política, que está a conduzir ao esgotamento do modelo de estado de bem-estar. No seu lugar aparece outro modelo económico de cariz neoliberal e privatizador, produto tanto do empurrão do neoliberalismo como do próprio esgotamento do estado benfeitor devido a um uso abusivo do mesmo. Por estas e mais algumas razões que poderíamos acrescentar, o certo é que nos encontramos perante a bancarrota do modelo do estado de bem-estar e dos modelos de estado-providência.
- c) Uma crise axiológica, em que caminham cambaleantes os últimos baluartes do pensamento iluminista nas mãos de individualismos extremos e de descarnada competitividade, na qual os fins parecem justificar cada vez mais os meios. Os valores de solidariedade, coesão, redistribuição e mediação dos conflitos parecem estar hoje em dia em crise. Isto deve-se, como já foi referido, em parte ao empurrão neoliberal e em parte aos abusos extremos a que, em alguns casos, chegou o próprio modelo (paternalismo e cultura da subvenção).

As crises até aqui esquematizadas não devem ser interpretadas como uma catástrofe apocalíptica nem como uma mudança súbita e imediata. O estado de bem-estar não está a cair sob a forma de um colapso e de imediato. Trata-se de uma tendência e, por isso, de um processo amplo e complexo, mergulhado

¹ Difícil de explicar em Espanha e Portugal, já que a liberdade e a democracia chegaram a estes países no momento do declínio do referido estado de bem-estar. Acontece como num fado triste, vimo-lo, de longe, associamo-lo à liberdade e felicidade e enamoramo-nos dele, porém morre nos nossos braços apenas um segundo depois de o termos abraçado.

em contradições e complexidades que lhe dão um “tempo” lento. O problema não é a lentidão ou a velocidade, mas provavelmente a inexorabilidade.

Porém, se é certo que a transformação avança pausadamente, não é menos certo que produz consequências visíveis e analisáveis em todos os âmbitos, e por isso também em matéria de segurança. Por um lado, verifica-se o desenvolvimento de espaços e modelos “glocais” *.

Uma das principais consequências da mudança do modelo de estado-nação é a diluição do seu espaço. Devido a causas económicas de fundo (globalização) que arrastam consequências políticas, em especial em matéria de soberania (processo da União Europeia), o marco do estado-nação resulta demasiado acanhado para fazer frente aos novos desafios. Ele não faz mais do que continuar um fenómeno secular de expansão de mercados, que já na sua época causou a insuficiência do modelo feudal propiciando o nascimento do próprio estado-nação. Como defendem Borja e Castells² (1999, pág. 18), seguindo um delineamento amplamente difuso: “Simplificando, poder-se-ia dizer que os estados nacionais são demasiado pequenos para controlar e dirigir os fluxos globais de poder, riqueza e tecnologia do novo sistema, e demasiado grandes para representar a pluralidade de interesses sociais e identidades culturais da sociedade, perdendo assim legitimidade, simultaneamente como instituições representativas e como organizações eficientes.”

Uma das consequências deste processo consiste em que, simultaneamente, a sensação de desamparo que um tal distanciamento de poder gera na cidadania faz com que esta reclame uma maior proximidade dos poderes públicos e que, para isso, se volte para espaços locais e regionais. Esses mesmos espaços não deixam de ser estado em sentido lato, porém encarado de uma perspectiva menos centralista e monolítica. O global e o local fazem parte de um mesmo processo, que gera necessidades complementares, e se encontram assim intimamente ligados como as duas faces de uma moeda.

* Palavra inventada, aglutinação de global + local (N. da T.).

² Ver também Giddens (1999, pág. 68) que remete para Bell (1987, págs. 1-31).

Por outro lado, a partilha dos espaços cedidos pelo estado não só foi parar ao global e/ou ao local, como também uma parte significativa dessas áreas foi assumida por um sector privado da segurança com alta súbita de preços, permanente durante as últimas décadas. Para além disso, há que ter em conta aqueles elementos que, não assumidos por ninguém, se perderam e que são numerosos no âmbito da segurança, mas também da educação, da saúde pública e outros. A incapacidade estatal para dar solução a todas as áreas de um cada vez mais amplo conceito de segurança, bem como a impossibilidade de financiar os custos da referida segurança, fomentou o desenvolvimento de empresas e organismos privados de segurança no modelo de uma privatização geral do sistema de Justiça Criminal e da privatização do controlo da criminalidade. Este converteu-se, nos dias de hoje, numa realidade objectiva (L. Johnston, 1992; N. South, 1994, Shaplan e Van Outrive 1999) que gera um amplo mercado e movimenta um grande volume de negócios. Em alguns países da UE (em especial os de nova incorporação, mas também outros de grande tradição) os agentes privados de segurança superam em número as próprias polícias públicas³. Por tudo isto, uma análise realista da segurança nos nossos países não pode ignorar a existência da segurança privada com toda a sua gama de serviços, tanto pessoais como técnicos.

Como consequência dos pontos anteriores, geraram-se alterações nos modelos de segurança. Aparecem assim esboços que tratam de envolver, na segurança e suas políticas, diversos actores (“parceria”), tanto como medida de eficácia e co-responsabilidade como pela incapacidade, já manifesta, do Estado para tomar a seu cargo toda a procura de segurança com os meios e

³ Os dados da segurança privada confirmam a importância do sector: a União Europeia tem cerca de 100.000 empresas [*sic*: segundo o estudo referido, trata-se de 10.000 empresas e não 100.000 – N. da T.], algumas delas confederadas. Cerca de 600.000 trabalhadores estão empregados e é possível que estes números cresçam até chegar às 20.000 empresas e 1.100.000 trabalhadores (Tesch-Ségol e Pissens, 2003). É o que resulta claramente de uma obra de Ocqueteau (2000), que analisa os dados comparados dos países europeus (incluindo a Turquia) e a partir da qual se pode verificar que em 1999 as forças policiais somavam 1.757.767 efectivos, face aos 1.056.269 agentes pertencentes às empresas de segurança privada. Em determinados países, especialmente os do Leste da Europa, as segundas superam as primeiras. É o caso da Hungria (54.981 agentes privados face a 30.817 polícias), Polónia (200.000 face a 102.355), República Checa (50.000 face a 49.000). Porém, este fenómeno também pode ser observado em outros países, tais como o Reino Unido (200.000 face a 185.156) e Luxemburgo (1.200 face a 1.111).

recursos de que dispõe. Tais modelos encontraram abrigo no seio de construções teóricas, como as da sociedade de risco⁴, e de esboços de actuação que pressupõem o alargamento da actividade de segurança privada, ao mesmo tempo que permitem reforçar a exoneração do estado em determinados campos da segurança (isto é especialmente visível em determinados tipos de delitos contra a propriedade, em que os poderes públicos se limitam a dar seguimento à denúncia para que esta surta efeitos perante as companhias de seguros) e sua reversão em outros (prevenção situacional). Gera-se com isto um círculo em que, quanto mais se limita o poder público, mais terreno ganha a ideia da eficácia do privado perante o público, o que, por sua vez, reforça a imagem da sua impotência com o avanço da esfera privada.

Um tal estado de coisas propiciou importantes alterações em matéria de políticas de segurança, condicionando a acção (ou a não acção) de quem tem que tomar as decisões estratégicas e decidir a ordem de prioridades, bem como os instrumentos de avaliação das referidas políticas. Delineações como as da parceria ou da participação dos cidadãos teriam sido inconcebíveis, nestes termos, até há alguns anos. A centralidade que ultimamente adquiriram, tanto as experiências de associação (acordos locais, comissões de segurança, etc.) como os estudos e investigações em matéria de políticas de segurança, são um claro testemunho da procura existente.

Tudo isto implica que, quando falamos da transformação do modelo policial, devemos centrar o nosso discurso num conceito claro de polícia à qual nos estamos a referir e que não é outra senão aquela que há-de estar, como diz o título desta conferência, ao serviço dos cidadãos.

⁴ A noção de risco junta elementos de análise aos de segurança e, neste sentido, tem de ser tida em consideração. O seu uso, com moderação, é imprescindível para se compreender a evolução da noção de segurança, com a condição, porém, de que esta noção de risco seja vista como mais um dos instrumentos de trabalho na investigação do fenómeno da segurança, sua evolução e transformações, e não como o elemento-chave que permita caracterizar toda a sociedade, até ao ponto de defini-la como “sociedade do risco”. O seu abuso pode ocultar naturezas da nossa sociedade vinculadas à exploração económica ou à falta de democracia real (e não só formal). Para além disso, exagerar a ideia de risco/perigo pode criar um alarmismo não justificado nem provado em matéria de segurança, cuja utilidade não parece ser outra que a de gerar um alarme social que justifique uma maior presença das instâncias de controlo e um certo conformismo social perante a supressão de direitos e liberdades.

Estamos, sem lugar para dúvidas, partindo de um conceito de polícia determinado e determinável, historicamente localizado e com uma significação precisa que, não por ser óbvia, deve ser afastada.

Efectivamente, quando a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 estabeleceu, no seu artigo 12º, que “A garantia dos direitos do Homem e do Cidadão torna necessária uma força pública; esta força institui-se, pois, em benefício de todos e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada”, fazia-se, na realidade, uma definição específica do que se deve entender por polícia, ou seja: uma força pública, garante dos direitos e liberdades, e ao serviço de todos.

Trata-se, portanto, de um modelo de polícia pago com fundos públicos e sob a direcção de um estado que, por sua vez, deve estar sujeito a mecanismos de controlo, depositados nas mãos da nação soberana. Uma olhadela histórica permitir-nos-ia constatar que as épocas precedentes não desenvolvem uma polícia com estas características (Recasens 2003). Certamente que havia instâncias de controlo e pessoas encarregadas de manter uma determinada ordem (não necessariamente pública) nas sociedades europeias anteriores; porém, essas instâncias não se traduzem nem são reconhecíveis nas nossas polícias actuais, enquanto que, em contrapartida, o é o modelo policial instaurado após a Revolução Francesa.

2 – O processo de “glocalização” e suas repercussões

Em síntese, o que no ponto precedente se pretendeu assinalar é que a definição de polícia assenta no trinómio: estado soberano – poder de coacção – polícia, que se construiu, por sua vez, sobre a teoria do estado moderno (Max Weber 1987), se vê actualmente submetida a uma profunda revisão.

As transformações dos modelos de segurança e policiais têm, além do mais, um alcance europeu. Se bem que seja certo que a cooperação policial na Europa não é um fenómeno recente, também é necessário referir que o seu desenvolvimento presente obriga a rever o conceito de soberania estatal e de monopólio legítimo da violência por parte das instituições estatais, e faz

repensar a ideia de polícia. Assim, se o conceito de polícia se vincula à ideia de Estado-nação e ao seu corolário, a soberania, até ao ponto de aparecer como emblema dos mesmos (Recasens 1996), a consequência lógica de tal processo é que as transformações dos conceitos de Estado e de soberania, que parecem acelerar-se durante estes últimos anos, devem acarretar forçosamente transformações policiais, pelo menos proporcionais quanto à sua magnitude.

O aparecimento de espaços macro-securitários de tipo supra-estatal, como o espaço policial europeu, fez das seguranças nacionais uma questão multilateral. A emergência de um espaço de segurança europeu abriu um grande número de interrogações sobre os seus mecanismos operativos e de controlo. No âmbito do global, aparecem políticas claramente repressivas, vinculadas a grandes temas securitários (terrorismo, drogas, livre circulação e estrangeiros, crime organizado, violências,...) e abriu-se um amplo debate sobre os riscos derivados da construção de uma Europa fortaleza em vez de uma socialmente mais aberta e politicamente mais democrática Europa dos cidadãos⁵. Isto deveria alertar tanto os Estados como as instituições europeias. Tanto uns como outras devem estabelecer o marco idóneo para o desenvolvimento de um espaço policial baseado no estrito respeito pelos direitos humanos, numa deontologia e capacidade operativa próprias das mais avançadas democracias sociais e de direito.

Por outro lado, mas simultaneamente, a exigência de uma maior atenção às necessidades de uma segurança vinculada aos cidadãos e às suas solicitações básicas desenvolveu um crescente interesse pelos aspectos micro-securitários, num espaço local que reclama para si a área da assistência, da solução de problemas, da mediação, etc., mas que, ao mesmo tempo, se consagra também como o espaço das inseguranças da pequena delinquência, do risco e dos medos dos cidadãos.

⁵ Não é possível reproduzir aqui o debate, porém assinalaremos, não obstante, que, perante as posições que defendem a eficácia e estão dispostas a aceitar limitações de direitos e garantias em favor de um maior controlo do território e da população, levantaram-se vozes tão qualificadas como as do Parlamento Europeu e, em especial, da sua comissão de Liberdades Públicas e Assuntos Internos que, por diversas vezes, fez ouvir a sua voz para chamar a atenção para os direitos dos cidadãos perante os perigos do endurecimento repressivo. Vejam-se, entre outras, as comunicações do Parlamento de 1992, 1993 e 2001.

As respostas a essa dualidade moldam-se tanto nos projectos “brandos”, tais como a polícia comunitária ou de proximidade, como nos “duros” e traumáticos, de tolerância zero. Enquanto os primeiros pretendem incrementar a segurança a partir da proximidade da polícia aos cidadãos, do uso de técnicas de patrulha urbana em diálogo permanente com os cidadãos (dos quais obtém informação ao mesmo tempo que lhes cria uma sensação de segurança) e da aposta na prevenção/pró-actividade, os segundos baseiam-se na pressão férrea aplicada a certos espaços de cidadania, à severidade das sanções, a uma certa permissividade à dureza policial e a uma “eficácia” a toda a prova, fundada em princípios de repressão/re-actividade⁶. Porém, apesar das diferenças técnicas, de relações e mesmo ideológicas que separam os dois modelos, ambos têm em comum a vontade de resolver problemas dos cidadãos relacionados com a segurança em espaços e comunidades locais (e, por isso, infra-estatais) a partir de uma intervenção policial apertada.

Ao nível micro-social é preciso responder à crescente solicitação de uma polícia de proximidade, cujas funções consistem em preservar os direitos e liberdades no seu exercício quotidiano, na sua tradução em qualidade de vida. Para isto é preciso incentivar a participação dos cidadãos através das suas associações, bem como a incorporação dos municípios e regiões europeias, juntamente com os estados, para a implementação de políticas de segurança capazes de manter nos seus limites a segurança objectiva e subjectiva dos cidadãos europeus.

Podemos pois afirmar que se vai definindo, também no campo da segurança, um âmbito “glocal” que evidencia a indissociável complementaridade do global com o local. Apenas se aprofunda em fenómenos de alcance local, como seja um problema de drogas ou de prostituição, ou de roubos em domicílios, aparece por detrás deles, com extraordinária frequência, uma dimensão global ligada a grupos organizados transnacionais de narcotráfico, trata de seres humanos ou redes criminosas de outra índole. Os problemas saltam assim, amiúde, do local para o global e vice-versa, deixando em muitas ocasiões ao

⁶ Para uma ideia básica desses projectos, veja-se Crawford (1997), Wilson e Kelling (1982) e Roché (2002).

Estado o papel de mero intermediário e gestor entre o infra e o supra estatal. Isto obriga-o a uma revisão dos seus limites e campos de intervenção, o que acarreta dificuldades de ajuste, legitimação, controlo, eficácia operativa, etc.

De um modo sintético pode-se notar uma tendência, na área do global, para o desenvolvimento de políticas cada vez mais claramente repressivas, enquanto que o local se quer assimilar à assistência mas não consegue, porém, mostrar-se isento de postulados repressivos baseados na exploração (nem sempre honesta) das inseguranças, da pequena delinquência e dos receios dos cidadãos, em nome dos quais se constituem em fazedores de opiniões, de políticas ou de práticas nesta área.

Numa outra ordem, a análise do “glocal” a partir da óptica da complexidade obriga a repensar a metodologia, bem como os modelos e instrumentos de análise e também o âmbito da segurança. Vivemos em sociedades cada vez mais complexas e, como tal, é necessário entendê-las a partir do conhecimento multidimensional, como um todo indivisível e em constante mutação. É preciso ter a percepção do que nos rodeia como um todo, sem delineações redutoras, e, neste contexto, ver e analisar a segurança como mais uma das partes de um tecido complexo, no qual se insere também a polícia. Juntamente com os já clássicos instrumentos de investigação de tipo quantitativo e qualitativo, é preciso encontrar outros mecanismos e, sobretudo, aprender a relacionar e a reinterpretar dados e elementos, a obter novos conhecimentos a partir de velhas fontes. Para além disso, é necessário um rigor prático, mediante o exercício de reinserção dos resultados das análises e das investigações no seu ambiente complexo, fazendo de todo ele uma leitura integrada, em vez de propiciar interpretações simplistas, mecânicas e amiúde alarmistas sobre a segurança/insegurança.

3 – A formação policial como meio para fazer frentes aos novos desafios

O processo de “glocalização” até aqui descrito, obriga a planear de novo, em boa medida, os pontos fulcrais da segurança e, por conseguinte, a função policial. Ainda que pareçam coisas óbvias, amiúde nos esquecemos que uma polícia e os seus agentes são, como todo o profissional, aquilo que sabem

fazer, e sabem fazer aquilo que aprenderam a fazer. A formação ocupa, ou pelo menos deveria fazê-lo segundo esta perspectiva, um lugar central no aperfeiçoamento de toda a polícia. Esta formação, porém, não pode ser encarada como algo isolado. É neste contexto “glocal” que temos vindo a descrever, nesta complexidade crescente, que devemos inserir a necessidade de uma formação policial que, além do mais, tem de evoluir, como a própria sociedade na qual se encontra incorporada, desde modelos aparentemente simples até outros mais elaborados.

Os modelos de formação policial mais simplistas podem representar-se utilizando a imagem de uma caixa negra ou, se preferirem, de uma caixa fechada; consistem numa concepção muito primitiva da formação que tem como referente o recinto académico, no interior do qual se consideram incorporados professores, conteúdos de formação e um sistema de avaliação ligado a esses conteúdos.

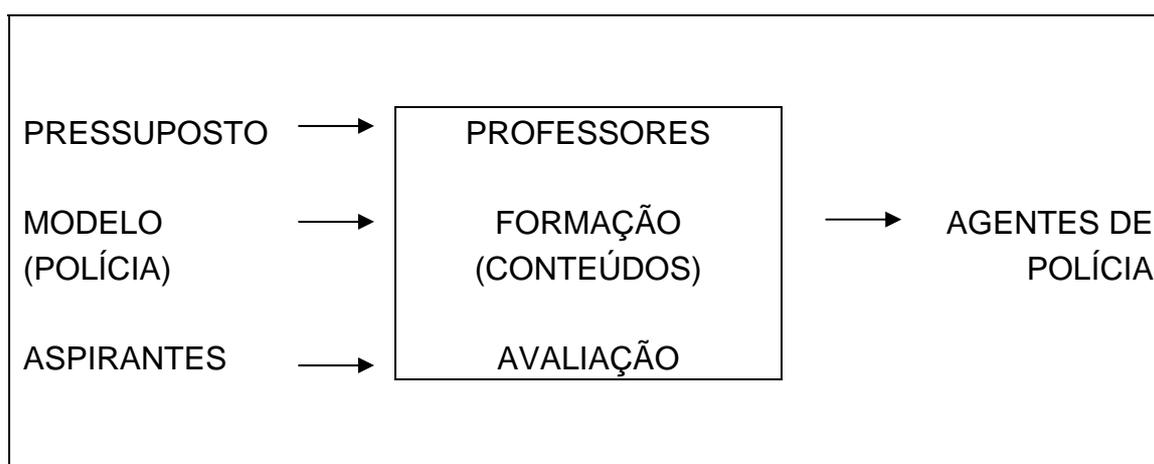
Esta caixa negra recebe uns *inputs* que consistem num financiamento (pressuposto), um conceito tosco de polícia (amiúde comprometido com uma cultura corporativa) e uns aspirantes ou candidatos. A pretensão máxima deste modelo formativo é obter um *output* em forma de polícias, cuja função principal será retro-alimentar a mesma cultura corporativa que alimentou o sistema e que continuará a constituir um dos principais *inputs*.

Este modelo “explorador” que incorpora elementos, que os suprime e que produz o “cocktail polícia”, pode considerar-se totalmente obsoleto, pedagogicamente perverso e socialmente contraproducente já que gera e produz um modelo policial corporativo, fechado, socialmente isolado e susceptível de gerar nos seus agentes fobias sociais baseadas em estereótipos próprios de corporações que se isolam a si próprias.

A maioria das vezes associada a atitudes e políticas de segurança e policiais próprias de esquemas autoritários, esta formação costuma corresponder a estruturas policiais separadas e segregadas das suas sociedades matrizes, as quais geram estereótipos próprios. Sem nenhum referente externo, somente baseado nas suas respectivas corporações policiais isoladas, este modelo tende a incorporar entre os seus estereótipos, e preferencialmente, o

machismo, o racismo e a xenofobia, atitudes que estão ligadas a outras características corporativas, tais como o autoritarismo e a falta de respeito pelo colectivo social.

A sua forma pode reproduzir-se no seguinte esquema:



Um segundo modelo de formação mais elaborado seria o que poderíamos chamar de escola aberta. Consiste num centro de formação que inclui e incorpora elementos de selecção e recrutamento. Sabe de antemão qual o perfil de polícia que quer e faz uma selecção nesse sentido. Uma vez incorporado o aspirante na estrutura docente, é-lhe proporcionada uma formação elaborada, que não é exclusivamente composta por conteúdos, sendo que estes fazem parte de uma programação. A referida programação, por sua vez, incorpora técnicas, atitudes e conhecimentos, em função de objectivos preestabelecidos no âmbito de um modelo policial e de políticas e modelos de segurança. A componente de avaliação desta formação, que inclui a avaliação tanto dos alunos como do próprio centro, deverá ser diversificada e funcional face aos objectivos que se pretende alcançar.

A selecção deve responder a perguntas como “quem”, “como” e “por quê” se escolhe uma pessoa. A formação deve responder a outras perguntas, como “quê”, “por quê”, “com quê” e “com quem”. A avaliação também terá de dar resposta a perguntas do tipo “como”, “por quê”, etc. Porém, este modelo

incorpora, para além disso, outros elementos diferenciais que poderíamos designar por preferenciais. Para citar apenas dois, falaremos da investigação e da avaliação externa.

A primeira constitui um elemento imprescindível para a renovação do conhecimento formativo. Investigação e formação alimentam-se mutuamente, de tal forma que a primeira, muito mais experimental, pode traçar os grandes moldes na formação e sua perspetivação, enquanto que a formação pode trazer uma focalização pragmática da investigação que, para poder ser considerada completa, terá de abranger pelo menos três grandes áreas: selecção, formação e avaliação.

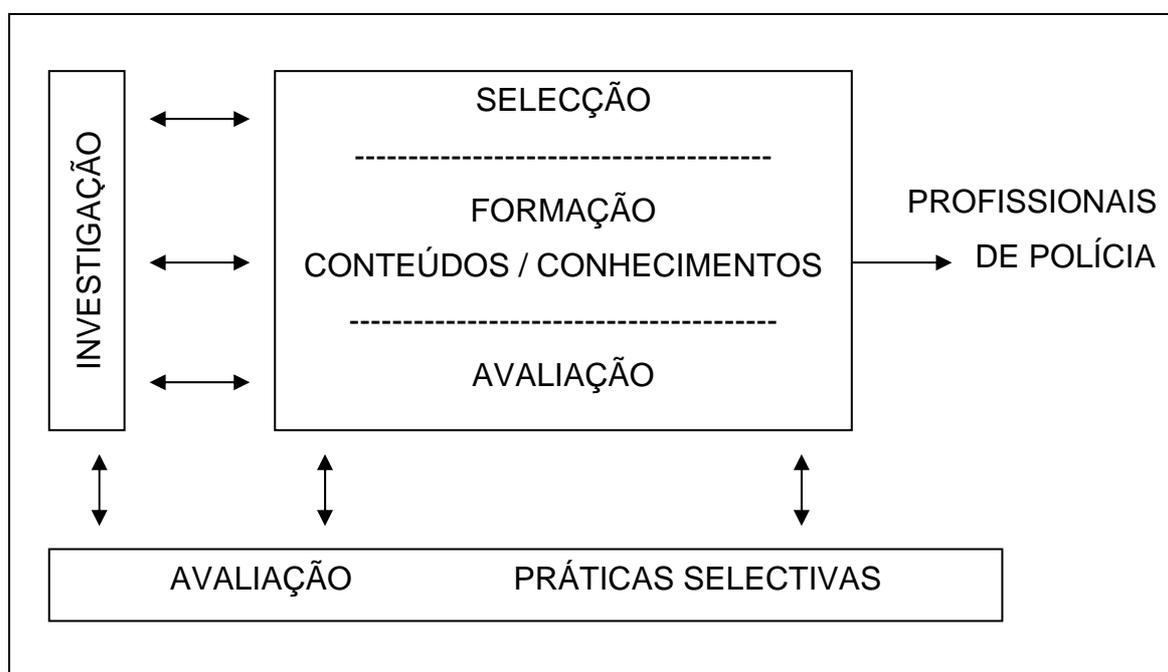
Desenvolvida pelo próprio centro de formação (para certos temas muito especificamente pedagógicos pode ser útil) ou independentemente do mesmo (em geral esta última forma garante melhor a objectividade), porém com um grau de coordenação muito apertado, a investigação é, hoje em dia, uma peça principal de qualquer modelo policial e da sua estrutura formativa.

A avaliação externa traz-nos um elemento fundamental de visão objectiva a respeito do centro de formação. Enquanto avaliação ou auditoria externa (trata-se de realidades distintas mas, para este efeito, podemos citá-las conjuntamente) do centro, uma tal certificação traz um elemento de segurança e garantia, tanto de conteúdos como de circuitos internos da instituição pedagógica, que, ao mesmo tempo que lhe proporcionam credibilidade e fiabilidade, ajudam a melhorar o seu rendimento.

Por outro lado, a respeito da avaliação dos alunos, atribuir uma parte da mesma a serviços externos – quer seja sob a forma de avaliações-piloto, qualificação para altos cargos, práticas nas corporações policiais ou outras modalidades - costuma produzir bons resultados, ao mesmo tempo que permite formar e actualizar os avaliadores internos, os quais deveriam incorporar-se nas equipas de trabalho conjuntamente com os avaliadores externos, já que para que esta avaliação seja eficaz é necessário uma acção conjunta entre avaliadores do centro e avaliadores externos devidamente preparados.

O resultado deste tipo de formação não deveria ser o de meros agentes policiais, mas antes o de polícias profissionais integrados num sistema de peritos em segurança. Por isso, a tónica deve ser vincadamente dirigida para a versão de garantes de segurança numa sociedade concreta, em lugar de integrantes de uma corporação fechada.

O esquema seguinte reproduz o referido modelo:



Porém, inclusivamente este modelo, próprio de estruturas sociais e políticas de cariz democrático, é insuficiente. Falta-lhe um verdadeiro alcance social e, por conseguinte, o seu êxito está sujeito aos elementos intuitivos da investigação e da programação. Para superar estas lacunas é necessário, assumindo o modelo anterior, a implementação do que poderíamos chamar de um modelo de formação integrado, que consiste em incorporar este modelo de centro de formação no seu meio social.

Uma escola de polícia deve dar resposta a duas exigências, as quais correspondem a dois tipos de necessidades nem sempre coincidentes: as necessidades dos cidadãos e as da polícia que se forma. É, portanto, imprescindível que o centro formativo policial conheça/reconheça estas necessidades, apesar de não ser ele quem tem a missão directa de as descobrir.

Para identificar as necessidades dos cidadãos, tanto nos seus aspectos objectivos como subjectivos, trabalha-se com indicadores (estatísticas, inquéritos, etc.) e outros instrumentos metodológicos que hoje em dia adquiriram um alto grau de fiabilidade. Do mesmo modo, para identificar as necessidades da polícia manejam-se conceitos como as funções, os objectivos, a eficácia, a eficiência, etc. Estes elementos também têm os seus indicadores, os quais se obtêm através de estudos de qualidade de serviço, gestão por objectivos, etc.

Estes elementos e seus indicadores são aqueles que, devidamente tratados e analisados mediante as estruturas de investigação, servem, juntamente com outros provenientes de diversas ares, para estabelecer políticas de segurança, no seio das quais têm importância determinante os recursos disponíveis, entre os quais se contam as polícias e os seus conhecimentos profissionais. Servem também para elaborar estudos de necessidades, tanto no que se refere às exigências dos cidadãos como no que se refere à função policial. A chave para uma escola de polícia integrada consiste em analisar estas dificuldades e dar resposta, traduzindo-as em actividades formativas, ou seja, o saber policial transformável em recurso. Desta forma, tudo quanto se disse sobre a escola aberta mantém-se em vigor, porém incorporado no modelo de escola integral, cujo valor acrescentado consiste na sua interacção com os cidadãos e a organização policial.

INDICADORES

ESTATÍSTICAS

QUALIDADE DO
SERVIÇO

INQUÉRITOS DE OPINIÃO

GESTÃO POR
OBJECTIVOS

ELEMENTOS

OBJECTIVOS

FUNÇÕES

conta a reforma do modelo de formação da referida polícia. Para isso, é essencial saber de antemão o que se pretende de tal formação e como se deseja que actue. Sociedade, políticas de segurança, modelo policial e formação policial encontram-se, assim, indissociavelmente unidas e devem ser entendidas como elementos em permanente interacção, se o que se pretende realmente é levar a cabo uma acção política transformadora da realidade.

Traduzido na Inspeção-Geral da Administração Interna.
Lisboa, 30 de Maio de 2005.

A Assessora,

(Maria da Conceição Santos)

TRANSLATION
Original: Portuguese

SPEECH OF THE MINISTER OF HOME AFFAIRS

AT THE

INTERNATIONAL CONFERENCE

“THE POLICE AT THE CITIZEN’S SERVICE”

International Conference (IGAI) – The Police at the Citizen's Service

Queluz, November 10, 2004

It was with great pleasure that I accepted the invitation to be present at the opening session of this International Conference on the subject "The Police at the Citizen's Service" for this is a very pertinent issue in these troubled times and one which concerns the community and calls for the attention and study of all those who deal with domestic security.

The concept and mission of the police have evolved as time went by, keeping up with the different concepts of Society and State. In a democratic State based on the rule of the law, the police are entrusted, without any doubt, with the defence of the democratic legality and the rights of the citizens; that is a mission which, in the case of Portugal, is so important that it is even consecrated in the Constitution. The way how the legality and the rights of the citizens are protected is something that is, every now and then, questioned or origins a crisis, especially after the terrorist attacks on September 11, 2001. As a matter of fact, it became necessary to harmonise the warranty of security and public order with the protection of the citizens' rights. There are those who argue that the protection of the fundamental rights includes the defence of society and, consequently, the right, or even the duty, of the executive power to choose the most adequate and effective means to protect its citizens. The big question is how much are we willing to pay in terms of restrictions or impairment of individual rights when we face a menace of destruction of society itself. I suppose this is not the central purpose, at the same time interesting and important in our present time, of this conference, although it could be comprised, without a great effort, in the general scope of its theme.

In fact, I think that the purpose of this conference will be mainly the common criminal phenomenon and the need, each day more pressing, for the citizens to play a part in the definition of the priorities of the police considering they are the main addressees of their activity.

Criminality and delinquency in general are phenomena that each day become more complex under the influence of factors of such a different nature as the economic, social or educational order, requiring, for their prevention, a multidisciplinary action which must be undertaken as closer as possible to the citizen. In fact, nowadays it is unanimously accepted that, in democratic societies, the prevention and control of criminality is a task that can not be accomplished only with the resource to police action. Prevention must rather be based on the joint efforts of a large range of public and private entities and establish, as its main goal, the fulfilment of the citizens' expectations in terms of security. It is in this framework that new models of intervention must be developed, based on the idea of partnership, in which the main feature will be proximity and sharing of responsibilities. The involvement of local communities and ONGs is essential and fundamental for the success of this strategy of prevention and fight against the population's feeling of insecurity.

This model of preventive policing, usually called community policing, has a pro-active nature and is based on a strong interaction with the community, taking advantage of the synergies deriving from a permanent and informal relationship.

Among us, some community policing programmes are already being developed, addressed to more vulnerable sectors of the population such as the safe school, safe retail trade, elderly in security, tourism in security, security in public means of transport and domestic violence. This model also involves the reinforcement of the concept of "precinct" and "unit" since these are the subdivisions that serve directly the public and those who are better equipped to provide an answer to the problem of the feeling of insecurity of the populations.

This model must be followed, especially in the big urban areas and large communities, by a policing addressed to the so-called "hot spots" in the "hot hours" since it makes possible a concentration of means, becoming thus more effective and capable of better serving the citizens' interests, citizens who must contribute directly to the identification of those purposes.

We have to keep in mind that this kind of more eclectic intervention, which values the surrounding economic, social and cultural context, is more

demanding than the traditional intervention, corresponding to the so-called regular patrol service where the physical presence and visibility of police officers are the main features, without any concrete preventive orientation. This higher requirement imposes a better and more adequate training of all police officers concerned, as well as a more balanced management of the human resources by police leaders, since the confidence of the community is a key element for the success of this strategy.

It is precisely this confidence that is already producing very positive effects on the relationship between the security forces and the citizens. As a matter of fact, the present police culture, largely already based on concepts of proximity, makes the dialogue easier and enhances that the police mission is mainly to serve the community. To prove this, we point out the circumstance that in the last few years there was no increase in the number of police complaints and, regarding those registered, they refer to facts less serious than in the past, leading to fewer investigation, inquiry and disciplinary procedures. I am certain this situation has a tendency to get better with the expansion of community policing and the improvement of selection and training methods of the officers of the security forces.

I will not take more of the precious time you have for discussion in which, I am sure, you will approach very important aspects of policing and its inter-relationship with the community and citizens.

Thank you very much for your attention.

Translated at the Inspectorate General of Home Affairs.
Lisbon, May 2, 2005.

Maria da Conceição Santos
Senior Technician



OFFICE OF THE
POLICE COMPLAINT COMMISSIONER

British Columbia, Canada

**IGAI CONFERENCE, PORTUGAL
NOVEMBER 2004**

**“THE POLICE AT THE CITIZEN’S SERVICE -
THE IMPORTANCE OF CIVILIAN OVERSIGHT IN
DEMOCRATIC SOCIETIES”**

Dirk Ryneveld, Q.C.,
Police Complaint Commissioner
for the Province of British Columbia, CANADA

Introduction

The tension between citizens and the police:

One of the main reasons why there are tensions between the police and a country's citizens is that citizens are often ambivalent about their police. They are comforted when they rely on the police to protect their safety and yet, fear them when they come in contact with them in certain situations where they believe that they themselves are suspected to have violated the law in some way, or will be subjected to abusive conduct by the police.

Citizens call the police when they need assistance and the police are always available twenty-four hours a day, seven days a week. Usually there is a sense of urgency because help is needed to prevent injury, loss, harm, disorder or mere inconvenience. We call the police as a sort of panacea for all situations where we need help. We rely on them because they have special training, equipment, experience, and most important – the power and authority to use force to take care of a problem, including the use of weapons and lethal force where necessary.

But that is where some of the problems arise. Most police problems require immediate action. The policeman must make many of his decisions right now – on the spot. There is often little time for reflection, research, consultation or delay prior to action.

One Canadian Judge recently commented on police behaviour as follows:

"I am not so naïve as to suggest that all policemen are on all occasions perfect gentlemen. They are not. If they exceed their powers and abuse their privileges, they can expect and will get no special treatment. The courts must always be vigilant and alert for any undue excesses by the law enforcement agency. However, it must be remembered that police officers engaged in their responsibilities of maintaining order are called upon to deal physically with intoxicated, unruly and sometimes dangerous individuals. They are the butt of verbal abuse, cursed on and treated in a very insolent manner. They frequently risk suffering very serious personal injuries. Notwithstanding the obvious hazards and dangers of their occupation which they accept, they are expected to be courteous and polite, not to use excessive or unnecessary force nor to strike back out of vengeance or temper. It is obvious that being a police officer requires the greatest degree of self-control. They are required to exercise a good deal of common sense and discretion. It is a high standard. It is a most responsible and vital role within our society. Policemen who do not meet this standard should not be policemen."¹

Police are trained to try to handle explosive situations without resorting to force. But it is the knowledge that the police have both the right and the ability to use force that is uppermost in the minds of the victims who call for help, the suspect that comes in contact with the police and the police officer who deals with the public. The question becomes, when does the police officer use force, and if so, to what degree?

It is often in this context that many citizen complaints arise. They often involve accusations of both excess of force and deficiency of action. This is exactly where, in my respectful opinion civilian review and oversight of police agencies is an important tool for managing the risks of police actions and interfacing with the public.

The citizens of most western democratic countries in general are very fortunate to be extremely well policed. Unfortunately however, not all countries are as well served by their police forces. One has only to look at the evidence led at the various war crimes trials at the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) in the Hague, Netherlands to see shocking examples of instances when the police themselves become the criminals rather than protecting their citizens from criminal acts.

In my former role as Senior Prosecuting Trial Attorney for the ICTY between 1999 and 2002, I was lead counsel for a number of trials respecting the

¹ Steele, DJDC Newfoundland District Court R.V. England and Bartlett [1979] N.J. 151

Bosnian conflict and most recently, the prosecution phase of the Kosovo component of the Slobodan Milosevic trial that is still ongoing. While so engaged I found out first-hand about the kind of cruelty and inhumanity of which mankind was capable. In many instances the police and the military, acting in concert, shelled civilian villages and then beat, raped, or murdered many of the inhabitants, killed their cattle, robbed them of their most valuable possessions, set fire to their houses and expelled the survivors from the country – all as a part of “ethnic cleansing”. It is therefore not difficult to understand that in some countries, the police are viewed by their citizens with abject fear and loathing.

We all know of various jurisdictions worldwide where the police unfortunately are part of the problem rather than the solution to it. Police corruption, bribery, lack of respect for human rights or dignity, abuse of authority, unnecessary use of force and other ills are often commonplace. In those countries the quality of life suffers. Quality of life can be partially measured by how secure people feel. In most democratic countries the police are instrumental in giving the public a sense of security and well-being. We go to sleep at night with a feeling of relative security that the police are there to protect us from those who would do us harm. They put themselves in harm’s way on our behalf. We trust the police and we are supportive of them. In general, we hold the police in high regard, and rightly so. We give them special powers including the right to bear arms and use force in the performance of their duties. In most cases they have earned that trust. On occasion however, circumstances arise that threaten to undermine public trust and destroy the excellent reputation that police have built over the years. It is precisely in those situations where there is a need for a civilian agency to oversee the police. The Latin maxim *Quis Custodiet Ipsos Custodes* comes to mind. They may be our guardians, but who guards the guardians?

Quite apart from well-known examples of countries with police states, sometimes referred to as “banana republics”, some third world countries and certain mid-eastern jurisdictions, there are examples of police forces that have corruption problems in progressive western-style democracies. No country seems to be immune from problems from time to time. New York City’s police problems became infamous with the book and subsequent movie “Serpico” starring Al Pacino. That movie significantly raised public awareness in North America of police corruption and the difficulties of exposing it where it exists. Other American cities have also been plagued with allegations of police misconduct over the past few decades. Sydney, Australia has had problems in recent years. Toronto, Canada has recently had a flurry of circumstances arise that have raised the spectre of police misconduct in our largest city. These are by no means the only cities involved – merely some examples.

The Need for Civilian Oversight:

The need for regulation of the police and the handling of complaints by the public has been recognized for some time in Canada. During the 1980's however, various legislatures across Canada began to enact statutes that incorporated a formalized public complaint process into the police discipline process that had previously been in existence. British Columbia followed this trend in June 1992 by appointing Mr. Justice Oppal to conduct a Commission of Inquiry into Policing in British Columbia.

In his 1994 final report into the Commission of Inquiry Into Policing in British Columbia², Mr. Justice Wallace T. Oppal made the following observation:

"A liberal democracy such as Canada is founded on the rule of law and a system of responsible government. Two principles are fundamental to policing in a democratic society. The first is that police who enforce our laws are ultimately responsible to civilian authorities. The second is that the police must be independent in all operational matters. They must, upon reasonable grounds, be free to investigate anyone without any political interference or any fear of political interference."

The focus of this paper is on that first fundamental principle – that the police must ultimately be responsible to civilian authorities.

As a consequence of the Oppal Commission, the legislature of British Columbia amended the *Police Act*³ in 1998 to provide for civilian oversight of municipal police forces in the province by appointing a Police Complaint Commissioner. The report went on to conclude:

"In this era of accountability, we must be careful in delegating important issues of public interest to independent bodies."⁴

With respect to commenting on the public complaints procedure and the police discipline system then in place, the report found:

"The public complaints procedure and the police discipline system have created much concern and discussion. Few areas of policing have provoked as much discussion as the subject of civilian oversight of police conduct. Public accountability has been a recurring theme during the commission's deliberations. The public is demanding accountability of the police. I do not think that the demands of the public are unreasonable. The public has conferred upon the police powers which are not conferred upon ordinary citizens. While the public recognizes the difficulties faced by today's police officers, it nevertheless requires accountability. In any democratic society based on the

² "Closing the Gap – Policing and the Community" Final Report on Policing in British Columbia by the Commission of Inquiry. The Commissioner of that Inquiry, The Honourable Mr. Justice Wallace T. Oppal then of the Supreme Court of British Columbia is now a member of the British Columbia Court of Appeal.

³ *Police Act*, RSBC 1996, c.367

⁴ Letter of Transmittal, Page vi Policing in British Columbia Commission of Inquiry Final Report

rule of law and responsible government, it is fundamental that police independence be balanced with accountability.”⁵

As a consequence of the Oppal Report, the Office of the Police Complaint Commissioner was established in 1998. I became the Commissioner in February of 2003. Although British Columbia has a particular kind of model of civilian oversight, it is by no means the only model.

The Canadian Oversight Models:

There are a number of different oversight models presently in existence in the 10 provinces and two territories comprising Canada. Each of them has different administrative components as well as different procedures for handling public complaints against the police. In addition to the various provincial oversight agencies, there are federal oversight authorities in existence, such as the Military Police Complaints Commission and the Royal Canadian Mounted Police (RCMP). It must be recognized that the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) is the federal police force and they have been contracted out to various provinces as the provincial police force. As such, the RCMP have their own civilian oversight agency who has jurisdiction over all RCMP officers regardless of where they are employed across Canada. Most of these civilian oversight agencies in Canada belong to the Canadian Association of Civilian oversight of Law Enforcement (CACOLE) and additional information about each of them is available at www.cacole.ca.

Most of these oversight agencies are based on a model where the investigation into a citizen's complaint is investigated by the police and then reviewed by an oversight agency. The process is not consistent across Canada and has many variables with respect to budget, staffing, authority and independence. I now propose to deal with the British Columbia model in some detail.

Unique Aspects of the British Columbia Model

British Columbia has developed a model that, in my view, has an excellent potential to provide for effective civilian oversight of police. The legislation in its present form is by no means perfect and is in urgent need of revision. However, its basic premise – that the police can investigate complaints against the police provided there is effective civilian oversight – is sound.

Providing the means to ensure effective civilian oversight is the first challenge. The second challenge is to implement the legislation in such a way as to promote and maintain public confidence in the police complaint process.

⁵ Ibid Page xxv

The key to ensuring effective civilian oversight in my respectful view is accomplished firstly by providing the Police Complaint Commissioner with adequate independence and authority to carry out the oversight role, and secondly to provide adequate funding to enable the Commissioner to carry out the responsibilities and duties the Commissioner is required to perform.

Independence:

Fortunately, the legislature has seen fit to provide the Commissioner with complete independence from the police and from any branch of government. In British Columbia the Police Complaint Commissioner is an independent officer of the legislature⁶. As such, the British Columbia Police Complaint Commissioner is arguably the most independent of all the agencies across Canada, with perhaps the exception of Newfoundland⁷. The remainder of oversight bodies in Canada are arguably less independent because they report to their respective ministers responsible for either policing or justice. The *Police Act* in British Columbia also requires that the Police Complaint Commissioner must be unanimously recommended for appointment by a special committee of the legislature⁸. The term of office is for six years, non-renewable. That fact also provides additional assurance that the Commissioner is totally unfettered in exercising his or her discretion in the performance of the duties of the office.

Authority:

The legislation has arguably provided (or at least intended to provide) the Police Complaint Commissioner with adequate authority to provide effective civilian oversight. Unfortunately, the drafting of the initial statute that has been in place since July 1998 has inevitably been the subject of many legal challenges based on lack of clarity or precision. Police departments, individual police officers, and police unions have raised legal challenges to decisions made by the Police Complaint Commissioner in a number of significant cases that have found their way through the court system all the way to the Supreme Court of Canada.

Specifically, however, the Police Complaint Commissioner in British Columbia has the power to receive complaints from any source, including complaints made in confidence, and may order an investigation either on his own initiative, or based on information that comes to the Police Complaint Commissioner's attention from any other source.

⁶ s.47(3) *Police Act* RSBC 1996 c.367

⁷ In Newfoundland the commissioner reports to the House of Assembly, but is not an independent officer of the legislature. S.39(1) Royal Newfoundland Constabulary Act, 1992.

⁸ S. 47(1) *Police Act* RSBC 1996 c.367. In BC the special committee is generally an "all-party" committee. The commissioner may not be a member of the legislative assembly.

Generally speaking, the Police Complaint Commissioner has various general responsibilities and the requisite authority to carry them out. They include:

- 50(1) The Police Complaint Commissioner is to oversee the handling of complaints.
- 50(2) Without limiting subsection (1), the Police Complaint Commissioner is to:
 - 50(2)(a) receive complaints from any source;
 - 50(2)(b) establish and maintain a record of complaints, including the complaint dispositions relating to those complaints;
 - 50(2)(c) compile statistical information respecting all complaints;
 - 50(2)(d) regularly prepare reports of the complaint dispositions made or reached during the reporting period and make those reports available to the public;
 - 50(2)(e) inform the public of the complaint procedures provided by this Part and the functions and duties of the Police Complaint Commissioner;
 - 50(2)(f) accept and consider comments from any interested person respecting the administration of this Part,
 - 50(2)(g) inform, advise, and assist complainants, respondents, discipline authorities, boards and adjudicators respecting the complaint process and the handling of complaints;
 - 50(2)(h) periodically conduct reviews of the complaint process and make any recommendations for improvement of that process in the annual report under section 51.1;
 - 50(2)(i) establish procedures for mediation services to assist complainants and respondents in achieving informal resolution of complaints and provide those services to those parties;
 - 50(2)(j) establish guidelines to be followed by municipal police departments for the purpose of informal resolution of public trust complaints under section 54.1, and
 - 50(2)(k) perform any other duties imposed and exercise any other powers provided by this Act;
- 50(3) Without limiting subsection (1), the Police Complaint Commissioner may do any of the following:
 - 50(3)(a) prepare and provide informational reports on any matter related to the role of the Police Complaint Commissioner;
 - 50(3)(b) engage in or commission research on any matter relating to the purposes of this Part;

- 50(3)(c) make recommendations to a board that it examine and reconsider any written policies or procedures that may have been a factor in an act or omission that gave rise to a complaint;
- 50(3)(d) prepare guidelines respecting the procedures to be followed by a person receiving a complaint;
- 50(3)(e) make recommendations to the director or the Attorney General that a review, study or audit be undertaken to assist police departments or forces, or any designated policing unit or designated law enforcement unit to which this Part is made applicable by regulation of the Lieutenant Governor in Council, in developing training or other programs designed to prevent recurrence of any problems revealed by the complaint process;
- 50(3)(f) make recommendations to the Attorney General for a public inquiry under the Inquiry Act if there are reasonable grounds to believe that:
 - 50(3)(f)(i) the issues in respect of which the inquiry is recommended are so serious or so widespread that an inquiry is necessary in the public interest;
 - 50(3)(f)(ii) an investigation conducted under this Part, even if followed by a public hearing, would be too limited in scope, and
 - 50(3)(f)(iii) powers granted under the Inquiry Act are needed;
- 50(3)(g) refer to Crown counsel a complaint, or one or more of the allegations in a complaint, for possible criminal prosecution.
- 50(4) In exercising the Police Complaint Commissioner's powers and duties under this Part in relation to a public trust complaint, the Police Complaint Commissioner may receive and obtain information respecting the complaint from the parties and the discipline authority in the manner the Police Complaint Commissioner considers appropriate including, without limitation, interviewing and taking statements from the discipline authority, the person making the complaint, and the respondent.
- 50(5) A person having records relating to a complaint must provide, on request, the Police Complaint Commissioner with access to those records.

In addition to these general powers, the Police Complaint Commissioner has some additional significant powers that are intended to ensure effective oversight.

The power to order the commencement of an investigation:

One of the most significant of these additional powers include that the Police Complaint Commissioner may order an investigation into the conduct of a municipal

constable, chief constable or deputy chief constable, whether or not a record of complaint has been lodged⁹.

In other words, the Police Complaint Commissioner has the right to order an investigation without the prerequisite of a member of the public having complained about specific conduct.

The power to order an independent external investigation:

Even more significantly, the discipline authority (Chief of Police or Police Board) must refer an investigation into a public trust complaint to another municipal police department or to the Commissioner (of the RCMP) if the Police Complaint Commissioner so orders.¹⁰ The Police Complaint Commissioner may make such an order if the Police Complaint Commissioner considers that such an investigation is necessary in the public interest¹¹.

This power is essential in my submission in order to instil public confidence in the complaint process itself. Many complainants believe that the "thin blue line" and police culture and politics stand in the way of an honest and credible investigation of conduct of other police officers. Regardless of how the police may protest that they are open and accountable, and conduct such investigations with professional integrity and competence, many members of the public remain unconvinced. This is especially so where the member is investigated by members of an internal investigation unit of his or her own police department.

Fortunately, many of the municipal police departments within my jurisdiction recognize the need for public confidence in the integrity of the investigation. Most police departments have embraced the concept of civilian oversight and are actively carrying out the underlying principles of the legislation without prompting by my office. In appropriate significant cases (for example, police-involved shootings or death in custody or serious bodily harm) many chiefs of police themselves refer the investigation into the incident to another municipal police department or to the RCMP. I laud and applaud such foresight. In those instances, regardless of the outcome of the investigation, public confidence in both the police complaint process and the police themselves is established and maintained. Unfortunately, not all police departments are self-persuaded as to the need for independent investigation in certain cases. For that reason it is absolutely necessary for the power by the Police Complaint Commissioner to order an independent investigation to exist.

⁹ s. 55(3)

¹⁰ s.55.1(1)(b)

¹¹ s. 55.1(2)

The duty of police to provide regular status reports on investigation:

The Police Complaint Commissioner maintains control over investigations by receiving mandatory progress reports from the police¹². Generally, all *Police Act* investigations must be completed within six months, however in appropriate circumstances, the police may request the Police Complaint Commissioner to provide an extension of time within which to complete the investigation¹³.

The Police Complaint Commissioner may also in his discretion appoint an employee of his or her office to act as an observer to the ongoing investigation, who is then charged with the responsibility of preparing an independent report for the Police Complaint Commissioner¹⁴.

The power to order a re-investigation:

If the Police Complaint Commissioner is dissatisfied with the adequacy of an investigation, or concludes that the investigation is unreasonably delayed, the commissioner may at any time order a new investigation or an investigation by another police department.

This is a very significant power that is rarely exercised, but is instrumental in ensuring that police perform their investigations not only adequately, but diligently. On occasion, the Police Complaint Commissioner may deem the original investigation to have been flawed and may in those instances choose to order a re-investigation by an external force rather than ask the original police department to re-commence its own previous investigation.

The power of the Office of the Police Complaint Commissioner to conduct investigations

This issue is one of the most contentious issues arising from the lack of clarity in the statute. The statute provides:

- 50(4) In exercising the Police Complaint Commissioner's powers and duties under this Part in relation to a public trust complaint, the Police Complaint Commissioner may receive and obtain information respecting the complaint from the parties and the discipline authority in the manner the Police Complaint Commissioner considers appropriate including, without limitation, interviewing and taking statements from the discipline authority, the person making the complaint, and the respondent.
- 50(5) A person having records relating to a complaint must provide, on request, the Police Complaint Commissioner with access to those records.

¹² See s. 56

¹³ s. 56(7) – s. 56(9)

¹⁴ s. 56.1(1)

A broad interpretation of this section, combined with an application of perceived legislative intent would lead to the conclusion that the Police Complaint Commissioner may conduct such investigation as the Police Complaint Commissioner deems appropriate and these sections also spell out the details as to how the Police Complaint Commissioner is to obtain the information.

Certain police departments however, take the view that the Police Complaint Commissioner is not entitled to launch his or her own investigation by utilizing the office's staff of investigative analysts. They argue that any such investigation must be referred to a police agency rather than be conducted by civilian investigators employed by the Office of the Police Complaint Commissioner. That argument may eventually come before the courts for interpretation unless proposed amendments to the legislation clarify the issue before the courts are requested to rule on the matter.

This paper cannot possibly deal comprehensively with all of the powers of the Police Complaint Commissioner under the statute, or the complex procedure for the processing of complaints, however I have highlighted some of the main provisions that in my view are designed to provide for effective civilian oversight of the police.

Funding:

Lack of adequate funding is the one way in which legislatures can hamper the independence or fetter the discretion of otherwise independent bodies. Without adequate funding, the Police Complaint Commissioner cannot adequately perform all the duties and responsibilities of his or her mandate.

THE PUBLIC COMPLAINT PROCESS:

Any person in British Columbia has the right to make a complaint even those who "are not personally adversely affected by the conduct complained of"¹⁵. A complaint must be detailed on a prescribed form known as a "Form 1" or be signed and in writing and attached to the Form in order to be considered as a "lodged complaint"¹⁶.

In very general terms, the Form 1 complaint is submitted to either the Office of the Police Complaint Commissioner, the police department, or the police board. The recipient of the complaint must then characterize the complaint as either a public trust complaint, an internal discipline complaint, or a service or policy complaint. On occasion the conduct complained of may fit one or more of

¹⁵ Under s. 53 such people are referred to as "third party complainants" and do not have all the rights afforded to other complainants. See 53.1(2)

¹⁶ see s. 52 for details of the process

these various streams of complaint and may then be characterized as a compound complaint.

Generally speaking, a public trust complaint is any conduct by a police officer that may cause physical or emotional harm or financial loss to any person; violates any person's dignity, privacy or other rights recognized by law; or is likely to undermine public confidence in the police. An internal discipline complaint is generally in the nature of the violation of a police department's procedures or policies that does not necessarily involve the public. A service and policy complaint involves complaints that the police department is providing inadequate service or needs better supervision, training or staffing, or requires amendments to their policies and procedures.

The Police Complaint Commissioner reviews the characterization of the complaint and communicates the decision to the complainant, respondent and the discipline authority (police chief).

For the purposes of this paper, I shall restrict the description of the process to a public trust complaint since that is by far the most common.

Disciplinary Defaults:

The British Columbia Police Act *Code of Professional Conduct Regulation* identifies 12 disciplinary defaults of which an officer may be accused:

Disciplinary Defaults:	
Discreditable Conduct	<ul style="list-style-type: none"> (a) the police officer, while on duty, acts in a disorderly manner or in a manner that is <ul style="list-style-type: none"> (i) prejudicial to the maintenance of discipline in the municipal police department with which the officer is employed, or (ii) likely to discredit the reputation of the municipal police department with which the police officer is employed, (b) the police officer's conduct, while on duty, is oppressive or abusive to any person, (c) the police officer contravenes a provision of the Act, a regulation, rule or guideline made under the Act, or does not comply with a standing order of the municipal police department with which the police officer is employed, (d) the police officer withholds or suppresses a complaint or report against any other officer, (e) the police officer fails to report to an officer whose duty it is to receive the report, or to Crown Counsel, any information or evidence, either for or against any prisoner or defendant, that is material to an alleged offence under an enactment of British Columbia or Canada, or (f) the police officer suppresses, tampers with or fails to disclose to an investigating officer, or to the discipline authority of a respondent, information that is material to a proceeding or potential proceeding under Part 9 of the Act
Neglect of Duty	<ul style="list-style-type: none"> (a) the police officer, without lawful excuse, fails to promptly and diligently <ul style="list-style-type: none"> (i) obey a lawful order of a supervisor of the police officer, or (ii) perform his or her duties as a police officer, (b) the police officer fails to work in accordance with orders, or leaves an area,

Disciplinary Defaults:	
	<p>detail or other place of duty without due permission or sufficient cause or, having left a place of duty with due permission or sufficient cause, fails to return promptly, or</p> <p>(c) the police officer is absent from or late for duty without reasonable excuse.</p>
Deceit	<p>(a) the police officer makes or signs a false, misleading or inaccurate oral or written statement or entry in any official document or record, or</p> <p>(b) the police officer, with intent to deceive, falsify or mislead,</p> <p>(i) destroys, mutilates or conceals all or any part of an official document or record, or</p> <p>(ii) alters, erases or adds to any entry in an official document or record</p>
Improper Disclosure of Information	<p>(a) except as required in the performance of his or her duties, as authorized by his or her supervisor or as required by due process of law,</p> <p>(i) discloses information that is acquired by the police officer in the course of being a police officer, or</p> <p>(ii) removes or copies a record of any municipal police department or a police force, or</p> <p>(b) makes, signs or circulates a petition or statement, in respect of a matter concerning any municipal police department or a police force,</p> <p>(i) knowing that all or any part of the petition or statement is false, or</p> <p>(ii) having reckless disregard as to the truth of the petition or statement.</p>
Corrupt Practice	<p>(a) the police officer fails to properly account for, or to make a prompt and true return of, any money or property received by the police officer in the course of duty</p> <p>(b) the police officer agrees to be under a pecuniary or other obligation to any person in a manner that might affect the proper performance of the duties of the police officer, or</p> <p>(c) for personal gain or for purposes unrelated to the performance of his or her duties as a police officer, the police officer</p> <p>(i) uses authority or position as a member of a municipal police department, or</p> <p>(ii) uses any equipment or facilities or a municipal police department or a police force.</p>
Abuse of Authority	<p>(a) without good and sufficient cause arrests, detains or searches a person,</p> <p>(b) uses unnecessary force on a person,</p> <p>(c) while on duty, is discourteous or uncivil or uses profane, abusive or insulting language to a person including, without limitation, language that tends to demean or show disrespect to a person on the basis of that person's race, colour, ancestry, place of origin, political belief, religion, marital status, family status, physical or mental disability, sex, sexual orientation, age or economic and social status, or</p> <p>(d) harasses, intimidates or retaliates against a person who makes a report about the conduct of an officer or submits a complaint under Part 9 of the Act.</p>
Improper Use & Care of Firearms	A police officer commits the disciplinary default of improper use and care of firearms if the police officer uses or cares for firearms in a manner that is contrary to the standards set out in the Police Firearm Regulation
Damage to Police Property	<p>(a) the police officer loses, destroys or causes any damage to</p> <p>(i) any police property, or</p> <p>(ii) any property the care of which has been entrusted to the police officer in the course of the police officer's duties, or</p> <p>(b) fails to report any loss or destruction of or any damage to any property referred to in paragraph (a), however caused.</p>
Misuse of Intoxicating Liquor or Drugs in a Manner Prejudicial to Duty	<p>(a) the police officer, on reporting for or while on duty, is unfit for duty as a result of drinking intoxicating liquor, using a drug for non-medical purposes or intentionally misusing a prescription drug, or</p> <p>(b) the police officer, without proper authority, makes any use of, or receives from any other person, an intoxicating liquor or a non-medical drug while on duty.</p>

Disciplinary Defaults:	
Conduct Constituting an Offence	If the police officer is found guilty of an offence under an enactment of Canada, or any province or territory in Canada, that renders the police officer unfit to perform his or her duties as a police officer or that is likely to discredit the reputation of the municipal police department with which the police officer is employed.
Party to a Disciplinary Default	If the police officer aids, abets, counsels or is an accessory after the fact to a disciplinary default under this Code.
Improper Off-Duty Conduct	(a) the police officer, while off-duty, asserts or purports to assert authority as a police officer and does an act that would constitute a disciplinary default if done while the officer is on duty, or (b) the police officer, while off-duty, acts in a manner that is likely to discredit the reputation of the municipal police department with which the police officer is employed.

Resolving Public Trust Complaints:

How Public Trust Complaints Can Be Resolved				
COMPLAINT MADE	➤ INVESTIGATION	➤ PRE-HEARING CONFERENCE	➤ DISCIPLINARY PROCEEDINGS	➤ PUBLIC HEARINGS
Informal resolution ■	Informal resolution with or without mediation ■	Complaint resolved ■	Complaint resolved ■	Complaint resolved ■
Complaint resolved ■	Complaint Dismissed ■	Discipline or corrective measures disputed by officer ▶	Complaint dismissed ■	Discipline or corrective measures proposed for officer ■
Complaint dismissed ■	Complaint Unresolved ▶		Discipline or corrective measures proposed for officer ■	Complaint dismissed ■
Complaint formally lodged ▶			Request for Public Hearing ▶	

On occasion the complainant may choose to withdraw the complaint after initial informal discussions with the police. If so, both parties must sign the Notice of Withdrawal and the Police Complaint Commissioner may make enquiries if the withdrawal is made under duress.

If a complaint proceeds to the initial investigative level, generally, the police will review the initial complaint and may summarily dismiss the complaint if they determine that the complaint is:

- a) frivolous or vexatious;
- b) there is no likelihood that further investigation will produce evidence of a public trust default; or
- c) the incident occurred more than 12 months ago.

The Police Complaint Commissioner will review such decisions and either confirm the dismissal or order further investigation. The complainant has 30 days to request the Police Complaint Commissioner to review the summary dismissal. Regardless of whether the complainant requests a review, the Office of the Police Complaint Commissioner reviews all decisions by the discipline authority.

There is also provision in the *Police Act* for informal resolution by mediation or alternate dispute resolution, however in my experience that is not used at the moment as effectively as is likely possible. We hope to learn from Quebec's experiences in this field to resolve more conflicts informally or through mediation. I am proposing amendments to our legislation to make an attempt at mediation mandatory in certain appropriate cases.

Where matters are not summarily dismissed, they are investigated by the Internal Investigations Section of the police department where the respondent officer is employed. Subject to my earlier comments concerning orders for external investigations to be conducted in certain circumstances, most matters are thoroughly investigated by these experienced officers. The police who conduct the investigation are required to provide all parties with a progress report after 45 days and each 30 days thereafter, and unless an extension has been granted, provide a final investigation report to the discipline authority within 6 months. The investigators must be at least equal in rank with the person being investigated, and in the case of a respondent chief of police, the police board becomes the discipline authority.

On the receipt of the final investigation report, the discipline authority must provide to the complainant and the respondent a summary of that report including a concise factual account of the incident that brought about the complaint, a brief account of the investigative steps taken, and a brief account of the findings, conclusions and recommendations contained in that report.

Within 10 days after receiving the summary of the final investigation report the complainant or respondent may apply to the Police Complaint Commissioner to exercise his or her discretion for disclosure of additional information severed from that report.

If, after determining that the allegation of a default has been substantiated and discipline or corrective measures are proposed, a pre-hearing conference is held and the matter may be resolved at that stage.

If all matters are not resolved there, the next step is to convene a disciplinary hearing. This hearing is a formal procedure where the investigation report is reviewed and the respondent is entitled to appear with or without

counsel and make submissions. At the conclusion of this process the discipline authority may impose discipline.

In the event the complainant is dissatisfied with the results of an investigation of their complaint, and the complaint has been dismissed as unsubstantiated, the complainant may request the Police Complaint Commissioner to arrange for a public hearing. The Police Complaint Commissioner may also arrange for a public hearing to be held without a request from either a complainant or respondent if the Police Complaint Commissioner considers that the public hearing is necessary in the public interest.

When deciding whether a public hearing is necessary in the public interest, the Police Complaint Commissioner must consider all relevant factors including, without limitation, the following factors:

- 60(5)(a) the seriousness of the complaint;
- 60(5)(b) the seriousness of the harm alleged to have been suffered by the complainant;
- 60(5)(c) whether there is a reasonable prospect that a public hearing would assist in ascertaining the truth;
- 60(5)(d) whether an arguable case can be made that
 - 60(5)(d)(i) there was a flaw in the investigation,
 - 60(5)(d)(ii) the disciplinary or corrective measures proposed are inappropriate or inadequate, or
 - 60(5)(d)(iii) the discipline authority's interpretation of the Code of Professional Conduct was incorrect;
- 60(5)(e) whether a public hearing is necessary to preserve or restore public confidence in the complaint process or in the police.

If the Police Complaint Commissioner decides that a public hearing is in the public interest, or where he must arrange one by virtue of an appeal as of right by a respondent in certain circumstances, the Police Complaint Commissioner must appoint a commission counsel to lead the evidence at the public hearing, and an adjudicator to preside over the public hearing.

Commission counsel has the responsibility to call any witness who, in commission counsel's opinion, has relevant evidence to give, and to introduce any relevant document into the proceedings.

The Respondent (or his counsel) may examine or cross-examine witnesses and make final submissions. The complainant (or his counsel) may not take part in the leading of evidence or cross-examination, but may make a final oral or written submission. The role of leading the balance of evidence is left to the discretion of commission counsel.

The adjudicator is a retired judge or justice of any of the three levels of court in British Columbia. Although the adjudicator is appointed by the Police Complaint Commissioner, a protocol has developed whereby the Associate Chief Justice of the Supreme Court of British Columbia is contacted by the Police Complaint Commissioner when a public hearing is to be held. The ACJ then selects the judge or justice to preside as adjudicator and the Police Complaint Commissioner then appoints that individual. This protocol further enhances the complete independence and "at arms length" relationship between the Police Complaint Commissioner and the adjudicator.

The adjudicator has full powers of a Justice under the *Inquiry Act*. At the conclusion of the public hearing the adjudicator may confirm the initial disposition of the matter as rendered by the disciplinary authority, or substitute the adjudicator's opinion respecting either the finding of a disciplinary default or the penalty to be imposed.

An appeal from a decision of an adjudicator lies to the British Columbia Court of Appeal only on a question of law with leave of a Justice of the Court of Appeal.

In summary, in my view the legislative framework exists for a very fair and effective process of dealing with complaints against municipal police officers. With further amendments enhancing certain provisions and clarifying other contentious areas hopefully to be enacted in the near future, the public can be assured that there is effective civilian oversight of the police in British Columbia.

The above is a mere synopsis of the Police Complaint process in British Columbia. Those who are interested in more details can visit our website found at www.opcc.bc.ca. A representative sample of the types of cases we have dealt with is also found under our Annual Report for 2003.

STRIKING THE RIGHT BALANCE

Quite apart from the legislation, much depends on the way the provisions are administered both by the police and the Office of the Police Complaint Commissioner.

Confidence in the complaint process must be earned by a fair, consistent and independent application of good judgment and the proper exercise of discretion. Not only must the public be confident that someone is “minding the shop” and is providing effective oversight, but also the police officers themselves must trust the oversight agency to “do the right thing”. The police must be confident that although inappropriate police behaviour will be thoroughly investigated and fairly dealt with, that by the same token unsupportable, frivolous and vexatious complaints by the public will be recognized as such and dealt with accordingly. It is only when both the public and the police are satisfied that civilian oversight is being properly administered that the intent of the legislation will be fulfilled.

MAKING THE CASE FOR CIVILIAN OVERSIGHT OF POLICE IN OTHER DEMOCRATIC SOCIETIES

In most democratic societies in the world, the public is demanding accountability and transparency of government in general and the police in particular. The public has conferred upon the police special powers that are not conferred upon ordinary citizens. Along with those powers come responsibility, accountability and transparency in reviewing their actions.

Accountability and transparency are fundamental issues in maintaining public confidence in the police. Yet, due to the largely secretive nature of police work in general, most police forces do not readily open their files to civilian agencies. This fact is quite understandable. Nevertheless, that same secretive attitude ought not apply to responding to complaints about the police. It is exactly in these situations that an independent agency such as the Office of the Police Complaint Commissioner can ensure that a fair and thorough investigation of the conduct complained of can be undertaken. Such an independent agency should strive to strike the right balance between the rights of the public and of the police.

Without such an agency a citizen's complaint would be left entirely to the police department to handle. Both the citizen and the police officers who are the subject of the complaint are dissatisfied with such a process.

The public is dissatisfied because there is a perception that such a process is biased in favour of the police. The public generally believes that the police will protect their own and feel that the police should not be entrusted with the investigation and discipline of their own officers. Citizens often feels that it is intimidating for them to attend at the very police station where the officer works and complain to a fellow officer or supervisor about the conduct of a police officer. It is also suggested that on many occasions the police discourage the

public from making complaints. Some marginalized members of the public who are more vulnerable than other citizens also believe that on some occasions they will somehow be “punished” for making a complaint and are hesitant to do so for fear of retribution.

Finally, many members of the public believe that the police will not treat their complaint about a police officer with the same degree of importance as they would a complaint about another member of the public. They expect that the investigation may be a “whitewash” to absolve the police officer of blame because the police are expected to stick together as “comrades at arms”. In essence, they believe that the process is stacked against them and they have no confidence that there will be a genuine willingness to address their concerns fairly. There may be absolutely no truth to any of these concerns, but unfortunately that may be the perception held by the public.

Similarly, police officers have also expressed dissatisfaction with the normal complaint process. They too have their own perceptions of the process, which may be equally unfounded in fact, but nevertheless genuinely held.

Many police officers believe that the system lacks fairness because in their view police managers are all too eager to accept a citizen's version of a complaint. They may also say that it is unfair that a chief constable who has read the initial complaint may assign an investigating officer to investigate the complaint and is the same person who ultimately has the authority over discipline. They are concerned about lack of objectivity or fairness.

Who should investigate citizen's complaints and who should adjudicate?

In Canada there are two opposing views. Some argue that only civilian investigators will be truly impartial. Others argue that police ought to be allowed to continue to investigate themselves as long as there is sufficient civilian oversight review to ensure that the investigations are conducted fairly and impartially. One observation of this method is that outside investigators who do not have police experience may find that police witnesses will not co-operate fully in the investigation. This fact would have a negative effect on the quality of the investigation and its ultimate effect on the citizen's complaint.

In my personal view, based on my experience, I take the position that the model in my jurisdiction of the police investigating the police with appropriate civilian oversight, works well. The police are trained investigators who know how to investigate matters properly and thoroughly. They have all the tools available to police officers in order to carry out their investigation. My office provides the necessary oversight to ensure that there is an informed, independent review of the investigation. Where we believe that the investigation is inadequate, we can

order a re-investigation by an external police force. Where we agree with the discipline to be imposed when an officer is found to have committed a disciplinary default, we can arrange for a public hearing where an independent adjudicator (a retired judge) will decide the matter. Civilian review deflects unfounded criticism from the public, it ensures that errant police officers will not go undetected or undisciplined, and it can restore public confidence in the police themselves.

Mediation

I would also suggest that most complaints could be informally resolved by mediation. Research has shown that most citizens who have registered complaints would have been satisfied by a simple apology or explanation. In most cases, the public recognizes that police officers have normal human frailties and are prepared to tolerate mistakes, provided that a satisfactory explanation is given. Nevertheless, there is a disturbing tendency for police not to offer explanations when they are warranted. For that reason I would recommend that compulsory mediation of complaints be utilized for all but the most serious cases.

ADAPTING THE BRITISH COLUMBIA MODEL TO EUROPEAN COUNTRIES

At the outset, it is likely not possible to simply apply our model to European jurisdictions without substantial adaptation and amendment. Nor am I suggesting that our model is necessarily the correct model for all other countries.

We must recognize that the Canadian models are based on a common law system. At the public hearing level, the evidence is led before the adjudicator sitting alone as a judge. The police officer is entitled to be represented by counsel, and commission counsel plays a quasi-prosecutorial role in leading the evidence in an adversarial setting. Witnesses are called under oath and are subjected to cross-examination. Evidence is subject to rules of admissibility and certain rules of evidence. There are also different types of police forces. What may work well for a non-military police force may not work as well for a military style of police force that may have different models for imposing discipline.

It must also be recognized that most European jurisdictions are based on the civil law which does not rely on an adversarial setting to arrive at the truth, nor does it utilize the technique of cross-examination to determine the credibility of witnesses. In civil law jurisdictions the judge, the prosecutor and defence counsel all have access to a dossier which encompasses the results of the investigation. Evidence is gathered in a different method than in common law countries, is presented in a different manner and is adjudicated upon in a different manner. Both systems work well. I am not here to suggest which system is better.

Rather than focus on differences in the systems, I propose that we instead focus on the similarities and general principles arising from those similarities that can lead to an effective civilian oversight agency being utilized in European jurisdictions.

The concept of civilian oversight of police is not isolated to Canada or even North America. Civilian oversight is present in some form in Australia, Ireland, Northern Ireland, Great Britain, South Africa, in certain cities or states of the United States, and elsewhere in the world. At a recent conference of the International Society for the Reform of Criminal Law held in Montreal, Canada last August, I was asked to make a presentation on this same subject. There were representatives from 31 different countries, including many African nations. Many of them were extremely interested in how to effectively deal with this same issue. They were not all in the same fortunate position of having effective control over their police forces. All of them however, wanted some solution to dealing with complaints by citizens against the police.

In my previous role as a prosecutor, both nationally and internationally, I recognized that law enforcement officials around the globe dealt with the same types of problems. Media attention often focuses on law enforcement and human rights. It is my firm belief that by sharing our experiences, proposed solutions, and discussing issues such as accountability and transparency, we can learn from each other and benefit from each other's experiences.

We can deal with human rights issues, best practices for policing, training of police officers, exchange of information on technology; standards for investigations; discipline protocols; community issue problem solving and other areas of mutual concern.

The various civilian oversight of police agencies in Canada have formed an association known as CACOLE¹⁷ (See: www.cacole.ca.) I am the current president of that organization. We discuss mutual problems, share information, trade adjudicative decisions, expert reports, discuss proposals for legislative change, and generally benefit from the ability to communicate with colleagues from different jurisdictions who share similar problems and face similar issues. One of the main benefits from such an association is that we also have an annual conference. Earlier this year at our annual conference held in Toronto, your Inspector General, Mr. Maximiano was one of the international invitees who made an important contribution to our international conference. Such conferences are invaluable in that there is a sharing of ideas, expert speakers on various topics and in general, a learning experience for all. We also have an opportunity to "network" with each other and enjoy the opportunities of collegial camaraderie. We benefit greatly from hearing from speakers from other countries. It is of great assistance to one's thinking to hear of fresh new ideas

¹⁷ Canadian Association of Civilian Oversight of Law Enforcement

and approaches to problems. They are not always totally adaptable to one's own particular circumstances, however it helps to be reminded that there is not necessarily only one good way to deal with issues. Just as I have benefited from Mr. Maximiano's presence at our CACOLE conference, I hope that some of the thoughts that Mr. Tinsley and I are able to share with you today will provide some useful food for thought for you at this conference.

What I propose at this time, however, is not merely to have speakers from various countries attend at separate conferences such as our CACOLE conference or this conference. That is an excellent start, but I believe that we can improve on it. What I am proposing instead is that the various countries interested in promoting civilian oversight of law enforcement agencies, create an international agency dedicated to that topic.

We should elect a Board, with its various officers, create a constitution and bylaws, adopt a name for the organization and schedule an international conference. It may sound like a difficult task. I believe that it can and should be done. We have many able individuals from various countries who have the will, the experience and the ability to make it happen. The former president of CACOLE, Mr. Paul Monty placed this topic on this year's conference agenda. Mr. Maximiano was part of the group who discussed the creation of such an organization in Toronto, and appeared to be supportive. His invitation to Mr. Tinsley and I to speak at this conference is the first step to acting on his stated support for CACOLE's proposition. There is much to be said in favour of such an international association. I believe that as an international association dedicated to the promotion of better accountability in policing and the provision of civilian oversight of law enforcement agencies, we can be world leaders in promoting human rights, better police practices, accountability and good government.

One country cannot accomplish this alone, regardless of dedication or commitment. When many countries unite, speak with one voice, and set the appropriate example, others are more likely to listen and be persuaded. This is an opportunity that we ought not let slip away.

One example that I can give you now of the potential benefits of sharing information has to do with a topic that is causing a great deal of concern in Canada and the United States at the moment. It involves the use of the TASER (an electronic rifle). The TASER is a weapon that is used by the police to subdue violent individuals by the application of an electric shock. It is argued that it can save and has saved many lives in that the police did not have to shoot the subject with live ammunition.

The difficulty that has developed is that when certain individuals, usually under the extreme influence of drugs, act out violently and are then "tasered", some of them have died within minutes or hours of the application of the electric

shock. I noticed that there had been four or five unexplained deaths in custody in Canada after the police had subdued the subject with the TASER. The TASER was supposed to be safe to use. I questioned whether it was safe in all circumstances, especially for use on those individuals whose heart rate was already accelerated by adrenaline or the use of cocaine or other drugs. The deaths were apparently occurring only in relation to people who were in an "excited delirium" state when the TASER was applied. I accordingly ordered an investigation into a recent death involving the TASER and asked for an interim report to be prepared pending the final analysis of the safety of use of the TASER by the police. That interim report can also be found on our website www.opcc.bc.ca.

I anticipate that the final report will be available by the end of the year. The significance of this is that the TASER is an instrument that may well be used by police all over the world. If there are questions about its safety, it is best that police agencies contemplating purchasing that instrument and using it on their citizens, be aware of the ongoing investigation and pending report. In the interim report there are recommendations for better and consistent training in the use of the TASER, better reporting protocols, and a suggestion to develop alternative restraint positions. On an interim basis, there appeared to be a linkage between certain restraint positions and enhanced risk to subjects, especially those apparently in a state of excited delirium.

I anticipate that this is but one example of an issue that may have significance on an international level. Since ordering this investigation, my office has received numerous telephone calls and e-mails from media and interested agencies worldwide requesting copies of the report. It is my understanding that law enforcement agencies in Great Britain are considering ordering a number of the new model of the TASER for use in England and Wales. A number of other jurisdictions in Europe and elsewhere are also using TASER technology.

In closing, I wish to again express my sincere appreciation to Mr. Maximiano for inviting me to come to address you today. Hopefully, I have been able to share some of my passion with you for the importance of establishing an effective civilian oversight agency. An effective agency will be of great assistance to the public and to the police alike. It will provide that level of independence, transparency and accountability that is necessary in today's world.

I also ask you to entertain as a real possibility the proposal of creating an international civilian oversight agency as soon as possible. We have the opportunity. All that is required of us now is the will to take the initiative to make it happen.

Thank you for being such an attentive audience. I shall be happy to take any questions.

**IGAI Conference, Portugal
November 2004**

**The Police at the Citizen's Service
Best Practices in Preventing Police Violence & Improving
Relations
- A Matter of Attitude -**

**Presentation by
Peter A. Tinsley
Barrister & Solicitor
Toronto, Ontario, Canada
at the invitation of
Inspector Geral Antonio H. Rodrigues Maximiano
Magistrado Ministério Público, IGAI, Portugal**

**Parts: I The Demands of the 21st Century – The Police and Society
II Effecting Change – The Trilogy – Training, Equipment & Regulation
III Effecting Change – Accountability
IV Changes Observed**

Introduction

The police are arguably the most important single element of any society today. Working effectively, the police ensure an environment in which individual citizens and other segments of society can live and flourish, and without which there would be anarchy. It is perhaps because of this recognized importance that police officers today find themselves in the most uncomfortable position of being under a higher level of public scrutiny than ever before.

With these thoughts in mind, I am truly honoured to have been invited to address you as senior representatives of the police in Portugal seeking ways to carry out your most important work in the 21st Century. In the time that I have, I will provide you with my thoughts regarding the demands placed on the police, now and in the past. As well, I will offer you something of my experience as to how change can be effected to meet those demands and the resulting changes that I have observed in the world of policing.

I The Demands of the 21st Century – The Police and Society

There is no doubt that some aspects of policing have changed dramatically in the last century. Increases in the qualifications and diversity of police officers, improvements in police or forensic science and increasingly more sophisticated operational policies, as well as developments in police governance and civilian oversight are but a few of those changes. But, have the basic nature of the community demands radically changed with the advent of the 21st Century? I would suggest that those community demands or expectations have not changed very much from when life was less complicated. However, there have been significant changes in the societal context and these have strongly influenced the delivery of policing services in the same way that they have affected every element of modern society. I think the challenge of today is to continue to respect the lessons of the past that have historically fostered the development of effective policing and that continue to be valid, but, at the same time to adapt to the societal or environmental differences of the 21st Century in which those services are to be delivered.

Sir Robert Peel has often been referred to as the father of modern policing. In his work in policing in England, where he led in the creation of the Metropolitan Police of today, Peel defined his view of the proper relation between the police and society in the following terms:

“To maintain at all times a relationship with the public that gives reality to the historic tradition that the police are the public and the public are the police, the police being only members of the public that are paid to give full-time attention to duties which are incumbent on every citizen in the interest of the community welfare and existence.”

That statement was made in 1829, during the first half of the 19th Century. In the same context, Sir Robert defined a full set of 9 principles or standards for policing, and it is useful to review what they were:

1. The basic mission for which the police exist is to prevent crime and disorder.
2. The ability of the police to perform their duties is dependent upon public approval of police actions.
3. Police must assure the willing co-operation of the public in voluntary observance of the law to be able to secure and maintain the respect of the public.
4. The degree of co-operation of the public that can be assured diminishes proportionately to the necessity of the use of physical force.
5. Police seek and preserve public favour not by catering to public opinion but by constantly demonstrating absolute impartial service to the law.
6. Police use physical force to the extent necessary to secure observance of the law or to restore order only when the exercise of persuasion, advice and warning is found to be insufficient.
7. Police at all times, should maintain a relationship with the public... (*as above*)
8. Police should always direct their action strictly towards their functions and never appear to usurp the powers of the judiciary.
9. The test of police efficiency is the absence of crime and disorder, not the visible evidence of police action in dealing with it.

The public of which Sir Robert Peel spoke was certainly more homogeneous and less industrialized than today. Most of the people lived and worked all their lives in relatively small communities. But even in the mobile, technologically advanced and complex world of the 21st Century, no one, whether a police officer or private citizen, can reasonably challenge the continued validity and relevance of Sir Robert Peel’s thoughtful and far reaching statement of principles presented so succinctly, nearly two hundred years ago. They

continue, in my view, to be the core principles or standards for the proper and successful delivery of policing services.

So what, if anything, has changed in the intervening two centuries? While there have not been changes of a substantive nature to these basic tenets of good policing, there has nonetheless been change, change that is as equally significant to the delivery of police services as any matter of substance in respect of Peel's principles. I ask you to consider this analogy. It is generally understood that the practice of medicine historically and today, at least in the western tradition, is founded on the principles set down by Hypocrites in the 5th Century BC and reflected in an oath taken by many modern physicians. But, would you accept service from a doctor in 2004 practicing in the fashion and in accordance with the state of medical knowledge existing in Hypocrites' time or even 1829? I think not.

Obviously, policing services are not delivered in a vacuum and the police must be sensitive and responsive to societal changes. We can infer this from several of Peel's principles. In most modern societies change has been exponential over the last two hundred years in respect to the intricacy and sophistication of the law, both national and international, particularly as it relates to human rights and human life. These changes were not, for the most part, aimed at the police, but they clearly impact on the conduct of day-to-day police work in a great many ways.

In many countries the most notable of the changes referred to has manifested itself in demands that the substance and the application of the law be transparent and easily understood. People expect guarantees that full recognition is being paid to the Rule of Law. Some would attribute these demands to higher levels of education and greater access to information in the global village, while others would suggest these demands are simply the result of heightened cynicism about authority in general. Regardless, that is what in many places is required today to maintain the confidence of the community; confidence which is essential for effective law enforcement; confidence that is the core of the relationship between police and community that Peel spoke of.

I would like to tell you about this change in societal environment, its cause and its affect on police work, with reference to a recent Canadian experience. In so doing, I should first ensure understanding of the fact that Canada is a federation in which powers are divided between the federal government and the provinces. The administration of justice, including policing, is largely, but not entirely,

within the provincial powers while constitutional matters and the making of criminal law rests at the federal level.

Canada is a relatively young country, certainly by European standards, achieving nationhood only in 1867. While the second largest country in the world in landmass, the population in 2003 was only approximately 31 million, or about three times that of Portugal. Canada was founded, grew and prospered with little in the form of statutory definitions or protections for individual rights, and certainly nothing of the nature of constitutional guarantees. What it did have was a judicial system based on one developed over centuries in England, which was generally held in high esteem. There was also a similarly adopted and highly respected tradition of policing at the municipal, provincial and federal levels, including a national police force, the Royal Canadian Mounted Police, which was revered as a national icon. Notwithstanding this apparently peaceful and orderly environment, the scenario radically changed in 1981 with the adoption of a Constitution that includes a Charter of Rights and Freedoms.

That Charter includes, amongst other things, a statement of Fundamental Freedoms, Democratic Rights, Equality Rights and, most relevant to policing, Legal Rights. This evolutionary step did not occur in direct reaction to the conduct of the police or in response to a general outcry that rights were lacking, but clearly there was a recognized demand for something more in terms of the articulation of those rights and guarantees regarding their enforcement. I hasten to add that the generally very positive public perception of the Canadian judiciary and police continues today, perhaps because of the Charter and its affect on the administration of justice in Canada.

In the context of Legal Rights, sections 8 and 9 of that Charter provide that “Everyone has the right to be secure against unreasonable search and seizure” and “Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned”. In pre Charter times most Canadians assumed that they had those same basic rights embodied in the historical judgments that made up our common law system, and they did. However now those right have been set out in simple terms so that all who read them may have at least some understanding without requiring a lawyer to interpret them. Those same safeguards to individual rights and freedoms impose a duty on law enforcement authorities to publicly and openly account for their actions in terms that can be as easily understood and accepted by the community. Why? Is it simply because our Constitution provides for censure of those who breach the rights of others as well as relief, by the exclusion of evidence or otherwise, to those offended? I would say yes, in part. However, I

would also point to Peel's second principle for maintaining public approval as requiring such accountability regarding strict observance of the law, particularly in a time when individual rights are such a topical issue attracting the attention of the media and private citizens alike.

I have used the Canadian experience simply as an example. Given world events, this is clearly not an isolated case of such developments and changes in societal attitudes. Strikingly similar evolution of plainly articulated rights and the interest of communities in the safe guarding of those rights is occurring throughout the modern world at both the national and international levels. One does not have to look further than the host of conventions and protocols put in place by the European Union over the last 50 years, including the 2000 Charter of Fundamental Rights, to appreciate that such developments know no boundaries. While the language utilized may vary, the nature of the rights defined does not differ substantively very much at all. Nor does the impact on the conduct of police business, most significantly in regards to the operational impact of respecting those rights and being prepared to be publicly accountable for so doing.

The foregoing statements are made at the risk of seeming to over simplify what is really a very complex evolutionary process of rationalizing changing public attitudes with exigent requirements of modern day law enforcement. This development is characterized by opposing but equally valid and important views, both in terms of general philosophy and the proper interpretation and application of the law, to both ensure individual rights and to meet specific operational realities for the overall good of the community.

Again I would call on a Canadian example. Canada and particularly Ontario, the largest province with approximately 12 million people (and approximately 21,000 police officers), and most particularly Toronto, the largest city with a population of approximately 4.5 million, are highly diverse places in terms of race and culture, including, I might add, a significant and vibrant community of Portuguese ancestry. As a person of Anglo-Saxon heritage I am now part of a minority group in Toronto. As a white person of European descent I may soon be in the minority. Forty-four percent of the population of today was foreign born. The fact of this diversity and the levels of interracial tolerance and acceptance that have been achieved are matters about which Canadians are generally very proud. They are part of the richness of our national make-up and character that have been hard won over many years in the face of what might be said to be a very human disposition for prejudice. When I say "hard won" I

must add that it is a tenuous victory that must be continually monitored to avoid even the perception of a return to times when racially based actions and attitudes were more common, and more commonly accepted.

Approximately two years ago Canada's largest newspaper commissioned and published a study of the operations of the Toronto Police Service. The respected academic conducting the study analyzed vehicle stop, arrest, release, bail, charge and other statistics recorded by the police service from late 1996 until early 2002. The conclusion was that racial profiling was carried out by members of the police service, a practice publicly epitomized by the infamous cause for stopping and detaining a motorist of "DWB" or "driving while black".

The immediate public reaction was one of shock that something so obviously offensive to large sectors of the community could apparently be allowed to occur. This was followed by a period of somewhat more thoughtful and pragmatic debate. Questions were raised such as: what exactly is "racial profiling" and are there any circumstances when it is not offensive as simply and solely a mindless exercise of bigotry, but perhaps a legitimate and necessary police tool for exigent operational requirements. More practically, is it offensive to include race or skin colour as a descriptor for a suspect where the suspicion is otherwise properly founded? This last question was even debated in respect of the propriety of including skin colour in media reports notwithstanding the publication of a picture of the suspect. The debate continues and will continue both publicly and before the courts.

The point of drawing attention to this situation, however, is to highlight the immediate reaction on the part of the police, both management and the rank and file through their Association (police cannot fully unionize in Ontario). Sadly, it was one of absolute denial, even to the point of commissioning their own study in attempted rebuttal and commencing a lawsuit against the newspaper. Most unfortunately, they did not join in and meaningfully assist the ongoing debate in any reasoned fashion. In my view, Canada's largest municipal police service had forgotten several of Peel's principles. By taking an immediate adversarial stance and completely denying the practice of any form of racial profiling either as a policy or even something indulged in wrongly by individual officers, they set back relations with the community in a way that has and will take some time to repair. They missed the opportunity to work towards a common understanding about racial profiling in the context of exigencies of police operations that could have been in the interest of both community confidence and effective policing.

This recent Toronto experience is but a microcosm of the reality that we all face nationally and internationally today with the War against Terrorism. Most western countries are now facing a great dilemma. How do they deal with demands for public safety and security in the aftermath of and present reality of terrorist attacks balanced with continuing concerns about individual rights and an abhorrence of adopting measures reflective of bigotry and discrimination, the very same motivators of the terrorist's cause. While the theoretical solutions to address these often competing interests will be decided at the highest levels, implementation of any consequent actions will be in the hands of the police and their policy makers. The challenges for the police are to operate at the highest professional level and with state of the art equipment, but also with full understanding of all of the competing interests of their community and, above all, never forgetting Peel's Principles, particularly "... the police are the public and the public are the police...".

II Effecting Change – The Trilogy of Training, Equipment and Regulation

In the foregoing section reference has been made to the challenges presented by the often competing interests in the complex environment of the administration of justice wherein demanded individual rights may clash resoundingly with the perceived needs of the community as a whole. Add to this the very real factors of limited resources, human frailties, including resistance to change, as well as the pressures of potential of life and death consequences and you have a scenario fraught with opportunity to offend, disaffect and fail in the delivery of policing services, at least in accordance with the standards advocated by Peel.

The proposition that I will offer you in this section is that advocates on police related issues must be zealots in only one respect. That is to zealously guard against stubborn, self-serving myopia and to seek balanced solutions upon informed consideration of all of the interests and practical concerns presented. This thesis holds whatever the station of the advocate, a member of the police or the public, who, of course as Peel prescribes, are one and the same.

I will explain this thesis by reference to some other Canadian experiences. The process of change can be complex and multi-faceted, very often involving what may be referred to as the trilogy of training, resources and regulation.

Suspect Apprehension Pursuits

Canada is a land of vast distances where the use of private transportation is the norm. As such, vehicle pursuits, now referred to as “suspect apprehension pursuits”, have been with us since the invention of the automobile and their use for criminal purposes. With increases in the number of vehicles, road congestion and speed there was a parallel increase in not only the number of these pursuits but their potentially devastating consequences. Some available statistics for varying periods and places in the 1990’s provide an idea of the gravity of the situation. The pursuits captured in these statistics are only those defined as “hazardous pursuits” during which emergency equipment was utilized. They do not include “routine pursuits” without emergency equipment, which are a far more commonplace occurrence, when officers exceed the speed limit and disregard traffic regulations to catch up to and “clock” or intercept vehicles.

- From 1991 through 1995 the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) reported having conducted 4,232 pursuits nationally of which 1,364 (32%) resulted in collisions. Of these 587 (14%) involved injuries and 19 fatalities occurred.
- From 1991 through 1997 municipal and provincial police services in Ontario reported having conducted 10,421 pursuits resulting in 4,481 (43%) collisions with 2,415 (23%) involving injuries and 33 fatalities. Of the 33 fatalities one was a police officer, 26 were suspects and 6 were bystanders. During this period approximately 30% of the pursuits were reported to have been undertaken for suspected offences under the Highway Traffic Act and only 3% for serious violent criminal offences such as homicide, kidnapping etc.
- The Toronto Police Service reported 203 pursuits in 1996 with 53 injuries, 257 pursuits in 1997 with 41 injuries and 215 pursuits in 1998 with 33 injuries.
- For all police services in Ontario during 1996 to 1998 the province’s Special Investigations Unit (which investigates police incidents resulting in death or serious injury) investigated 59 injuries and 7 deaths in 1996, 54 injuries and 8 deaths in 1997 and 63 injuries and 10 deaths in 1998, all in vehicle related matters.

- As early as 1985 the Ontario Solicitor General (the minister responsible for police and public safety) made the determination that "...the risk of a fatality in a police pursuit is roughly 1000 greater than the risks of general driving...".

The incidents in Ontario occurred in an environment where there was nothing in terms of law specifically governing the conduct of police pursuits. Some provincial guidelines were in place; however, there was no obligation for police services to have strict operational policies governing pursuits. Where policies did exist they varied greatly in terms of the quality of the direction provided to officers, and they were, after all, simply guidelines or policies. Following from the absence of substantive policies, there was also limited regular in depth training in pursuit decision making or driving skills, even though a 1500 kg vehicle is as potentially a lethal weapon as any police firearm in respect of which high standards of training have long been taken for granted. Furthermore, patrol officers may spend up to 70% of their working hours behind the wheel, but the majority of officers will complete their career without removing their weapon from its holster.

Through the 90's public concerns mounted in regard to the human costs of pursuits. These concerns challenged the traditional notion that pursuits and their consequences were a necessary part of law enforcement. At its most basic, the public position, espoused by many private citizens and some political figures alike, was that police pursuits must be banned in all circumstances because the costs drastically outweighed any benefit that could not be otherwise achieved. In direct contrast, the view of others, including many of those in police leadership, rejected any banning or limiting of pursuits on the basis that "an escaping vehicle would become a sanctuary for criminals". Similarly, the position was taken that any regulation of pursuits would "unfairly burden officers and discourage them from doing their duty". Great weight was placed on the argument that it is the pursued driver who causes the pursuit not the police and that is where any new law should be directed. That argument was even used to justify the practice of not using emergency equipment during "routine" pursuits since, in accordance with the "rabbit theory", such use causes the suspect to run and creates even greater danger.

Obviously, these were extreme positions that failed to take into account in any meaningful way all of the relevant factors. By their intransigent nature they hindered reasoned dialogue. As in many areas of public policy making it took

time for the opposing views to be studied by decision makers and the political weight of the opposing views had to be assessed. Further, a catalyst or crystallizing event or events were then seemingly necessary in order to force the taking of action. Unfortunately, in the business of law enforcement this type of delay and those events often involve the further loss of life or other human tragedy.

In May of 1998 a very elderly man died on a congested downtown Toronto street as the result of a police pursuit of a van believed to be stolen and driven by a young person. This event galvanized the attention of the community and the press. The officers involved were criminally charged by the province's Special Investigation Unit, an act that had a strong impact on the police. This fatality was followed in the next few months in different parts of the province by other tragic events. One involved a stolen car pursuit that resulted in the death of a police officer and the other the death of a young mother, an innocent bystander killed by a vehicle being pursued because of a fill-up of gasoline that had not been paid for. The officer involved in the last event was also criminally charged.

Following these events and renewed public outcry, as well as an equally loud reaction about officers being charged for "simply" doing their duty, as they understood it, the government took the action necessary to reform the conduct of suspect apprehension pursuits in the province of Ontario. An entirely new structure addressing many of the competing concerns was in place at the end of 1999. That structure included the following elements.

- Regulation of the Police A provincial Regulation under the Police Services Act establishing detailed criteria for what reasons and in what conditions pursuits could be undertaken, when they must be abandoned and how they are to be controlled. Mandatory training, including that in the consideration and use of alternatives to pursuits was provided for. The safety of the public was made the primary and overriding principle. This Regulation provided, as a matter of law, a definition of an officer's duty, criteria for the performance of that duty and standards against which an officer could be held publicly and legally accountable.
- Regulation of the Pursued Amendments to the provincial Highway Traffic Act providing for substantial minimum fines for failing to stop (\$1000.00) or willfully fleeing from the police (\$5000.00) and minimum

jail sentences (14 days to 6 months) if injury or death results as well as license suspensions ranging from 5 years to life.

- Resources Substantial provincial funding for “tools” providing alternatives to pursuits e.g. spike belts and aircraft, and police training was provided.
- Training Revised ongoing training in both pursuit decision making and advanced driving skills were mandated to be provided by the Ontario Police College and police services. As provided for in the Regulation under the Police Services Act, all officers must receive such training.

Have these changes in the regime concerning pursuits served to resolve all of the debated issues? More importantly, have they totally eliminated the tragic injuries and loss of life resulting from vehicle pursuits? No. There were in 1999, and will continue to be, detractors of the new regime saying either that it went too far or did not go far enough. Moreover, such a perfect result would be an unreasonable expectation in any human endeavor involving such unpredictable and potentially explosive circumstances as are presented in a pursuit situation, and criminal acts necessitating pursuits will continue to occur.

However, commencing in 1999 the Toronto Police Service began reporting a reduction of 50% in the number of pursuits undertaken. More significantly, the province’s Special Investigations Unit has for the years 2000 through 2003 reported a reduction of a minimum average of one third (33%) in the number of investigations of vehicle related deaths and serious injuries as compared to the preceding four years. Even more important, through these changes in the law, regulating both the police and offenders, some clarity has unquestionably been achieved regarding the standards acceptable to the community and the expectations of the police in respect thereof. Combined with the essential ingredients of training and resources public tension surrounding pursuits has clearly declined. The only regrettable fact is that it was all not accomplished sooner.

Excited Delirium and the Use of Restraints

The sources of information and guidance required by the police profession to raise standards of performance can be obtained from a variety of sources. It

need not come with a loud ground swell of public concern as it did with pursuits. Sometimes all that is required is to listen to offered advice. Such information can allow police managers to deal with developing issues in a proactive fashion and in their proper role as community leaders, so long as they are prepared to act.

Dealing with individuals who are out of control due to drug intoxication or psychiatric illness is one of the most difficult and dangerous situations with which a police officer can be faced. If an officer is not trained to handle such situations and/or not provided with alternatives they can devolve quickly into violent confrontations where the use of force escalates, often with severe injuries or death being the outcome.

Ontario has a highly professional Coroners Office whose motto is “We speak for the dead” and whose professional mandate includes not only determining causes of death but also advising on matters of prevention. During the mid 1990’s the Chief Coroner became concerned about studies suggesting a condition called “excited delirium” could readily occur amongst people intoxicated by drugs (particularly cocaine) or suffering from some types of psychiatric illness. Moreover, the literature indicated that excited delirium constituted a medical emergency as persons with this condition were in danger of dying suddenly. The risk was strongly linked to “positional asphyxia” which can be induced by restraints, especially if the common method of “hog-tying” the individual is utilized and the person is left on their stomach.

Ontario’s Chief Coroner did not ignore the reality that police have to deal with confronting such individuals in the interests of public, individual and police officer safety. The aim, through advisory bulletins, was to inform law enforcement officials of the medical condition. The bulletins equipped the police with information on treatment after the individual was brought under control so as to minimize the risk of death. Police officers throughout the province are now made cognizant of excited delirium and positional asphyxia through training provided by the Ontario Police College and by police service internal courses. The operational protocols now established in at least one major center even include the use of a mental health worker teamed with a specially trained officer to respond to situations involving mental illness.

It is not possible to cite statistics about the results of this training in terms of injuries and deaths averted. The fact is that tragic consequences arising from the police having to confront the mentally ill still occur on a regular basis. Some of

these events are unavoidable in all of the circumstances; others result from a continuing lack of sufficient specialized resources or even a failure of an officer to act with the best of judgment. However, in terms of value it is important to observe that the efforts to date in heeding the advice of the Chief Coroner stand to the credit of the police. While much more has to be done, such proactive steps as have been taken have, at the very least, avoided the treatment of the mentally ill becoming another matter of overwhelming public criticism and contributing to any lack of confidence in the police generally.

III Effecting Change - Accountability

The preceding remarks have focused on change through evolutionary development. Developments achieved when the factors of political will and community interests come together with other essential ingredients such as enhanced knowledge, technology, resources, training and, above all, a receptive attitude on the part of the police. Is that all that is required to fulfill Peel's principles and satisfy the community that their confidence in the police is well placed? At least in the Canadian experience and apparently in many other places in the world today the answer is no.

I spoke earlier about demands for transparency, as well as for guarantees regarding performance and the application of the Rule of Law. These demands of modern society have given rise to the requirement for mechanisms of public accountability, often referred to as civilian oversight, which were unheard of in the past. Today, these important concepts are still not accepted by some. The proponents of such oversight mechanisms hold with the position that "the police cannot police themselves" while those opposed argue that no one except a professional police officer can investigate and evaluate the conduct of a police officer in the performance of professional duties.

Again there were starkly contrasting views. The comments presented here are not in accord with either of these positions. To accept the notion that no one except a police officer can investigate a police officer's professional performance simply does not stand up to scrutiny. It would necessitate accepting a like position with respect to other than peer assessment of a physician performing delicate brain surgery and many other professional functions undertaken in circumstances wherein high demands are made on physical skill and quick judgment. However, it is not simply that the police "cannot" investigate themselves; it is that they cannot do so without a perception of bias. I know many dedicated and honourable police officers who would

pursue the investigation of another officer with as much vigor or more than in the case of a private citizen. But, in the eyes of modern society, concerns about possible bias or vested interest nullify the credibility of any investigation no matter how competently undertaken. Such a result is not acceptable in connection with a sector of society with state sanctioned powers for the use of force and authority affecting life and liberty? Effective public oversight of police conduct is the ultimate essential ingredient for maintaining community confidence without which all other efforts may be for naught.

There are many models for civilian oversight existing in the world today, clearly “one size does not fit all” in satisfying the needs of a particular community. In Ontario there exists what some would refer to as a particularly complex structure and, at least in one respect, a uniquely aggressive model. Historically this structure was comprised of local bodies, similar to those found in many places, which controlled the funding, administration and broad policies of the police and to a greater or lesser extent received complaints about professional conduct or discipline. At the provincial level there exists the Ontario Civilian Commission on Police Services that has an appellate jurisdiction over matters of conduct originally dealt with by the Chief of Police. However, in 1990 in response to growing public unrest over a perceived disproportionately high number of members of visible minorities being involved in police shootings the provincial government established a civilian Special Investigations Unit (SIU) with law enforcement powers, but totally separate from the police. This agency was empowered to conduct criminal investigations of any incident of serious injury or death involving the police and the Director of the Unit was authorized to lay criminal charges, when appropriate.

The reaction to this very novel approach was one of some skepticism, but great expectations, on the part of the community and strong opposition from the police. The challenge was to gain the confidence of both the police and the broader community that this would be an effective and neutral overseer of the Rule of Law for the benefit of all. Clearly, that challenge in respect of winning confidence and the inherent difficulties is one shared by police services and oversight agencies. Unfortunately, what followed in Ontario were nine years of highly vocal and emotional turmoil. This period was characterized by a lack of co-operation on the part of police, particularly police management, in which every conceivable issue, including the basic jurisdictional issue of what constituted a “serious injury”, was raised. Further, a lack of resources hampered the SIU in achieving the required high standards of expertise and the ability to respond in the timely fashion that both the police and the community had a right

to expect. Nine directors led the Unit for varying periods of time between 1990 and 1998. All of this resulted in the SIU being somewhat discredited, at least as a matter of perception. Accordingly, the expectations and challenge of maintaining community confidence was not met.

Certainly not all of this criticism was valid or even fair. As stated in 2001 by a Judge hearing a law suit against the Director of the SIU for maliciously laying criminal charges in 1997 against an officer:

Evidence given by the plaintiff and other police witnesses at trial that they believed the SIU to be incompetent and incapable of carrying out a fair investigation must be given little weight. The witnesses failed to cite any examples of negligent or incompetent behaviour on the part of the SIU or any basis on which their opinions were formed. There appeared to be on the part of certain of the police witnesses and certain police associations, an almost Pavlovian reaction against a civilian agency investigating the conduct of police officers in carrying out their duties and against the idea that such an agency could conduct an investigation that would be fair to police officers. ... The litany of negligent acts or omissions alleged by the plaintiff appears to me an attempt to build a collection of rather benign molehills into a malevolent mountain.

Valid or not, fair or not, it must be recognized that in many instances perception is every bit as powerful an influence as reality. In matters of community confidence this is as true for oversight agencies as it is for the police.

Fortunately the government did not abandon the initiative, as was continuously demanded by the police. Instead, a highly respected retired judge was engaged to conduct consultations with the community and the police. On January 1, 1999, after this detailed review of the problems being encountered, efforts were commenced to rebuild the agency with the benefit of greatly increased resources and a new Regulation defining with greater specificity how the police must cooperate. This renewal, which I had the privilege of leading, as the Unit's 10th director, required the hiring of new highly qualified staff, the acquisition of state of the art equipment, including that required for a modern, independent forensics unit, and the establishment of operational and training standards of the highest order. The goal was to match or exceed the relevant capabilities of any police agency in the province and thereby definitively stop some of the historical criticism. Was that enough? No. Regardless of how well you may be doing something if no one knows about it you will not achieve recognition or win confidence. Consequently, a crucial part of this renewal, and the replacing of false perceptions with fact, was the undertaking of outreach to the police and the

community, including the formation of a Director's Advisory Committee comprised of community representatives, and the provision of as much information as possible about the Unit's operations and investigations. The Advisory Committee, in particular, not only gave the community a sense of empowerment, but also, provided an invaluable source of information, and reminders, about community concerns. In my experience it is all too easy to become cut off from such contact, and one does so at one's peril.

What did all of this expenditure of resources and effort achieve? The SIU continues to investigate approximately 160 incidents a year and to lay criminal charges in less than 3% of those cases. This has been a fairly consistent historical norm. As to types of incidents investigated, particularly firearms matters which were the genesis of the SIU and the most high profile of police activities from the public perspective, it is noteworthy that in the six fiscal years reported on from 1999 to 2004 the average number of firearms related matters has dropped by an annual average of 42% over the preceding 6 years. It would be dangerously speculative to attribute this change directly and simply to the existence of and changes in the SIU as it would be in the matter of the earlier discussed changes in vehicle pursuit statistics. Other unstudied factors including police training and tactics as well as officer demographics related to age, education and experience must be equally considered. However, it is reasonable to recognize the existence and performance of the SIU as at least a factor in this most significant modification of police conduct, whether through the direct impact of expected investigative scrutiny on the actions of individual officers, or by consequence of that scrutiny on systemic matters such as changes in training and operational tactics.

More important, however, and more certain in respect to value received, an independent government review report published in 2003 found that all stakeholder groups, police and broader community alike, believed that vast improvements had been made in the performance of the SIU and that the reforms undertaken since 1999 had achieved or were in the process of achieving their original purpose. The agency was now positioned to act as a mechanism of community confidence. That is, in the case of each and every incident involving the police resulting in death or serious injury a credible independent body was objectively reviewing the conduct of the police. The incidence of a low number of cases in which fault is found and charges laid has not changed and that speaks very positively about the prevailing standards of policing, but now those numbers and those standards are independently verified and can be

“guaranteed” in a fashion acceptable to the public and, perhaps only to a slightly lesser extent, the police.

IV Changes in Police Organizations

To this point I have discussed the need for change and described some mechanisms for effecting change in response to particular demands. I have been asked to conclude with brief comments about any changes that I have observed in police organizations, not in regard to specific operational issues but generally in the organizations themselves. Obviously, I am best equipped to make such observations about my home jurisdiction; however, I would hasten to add that it has been my experience that looking at and sharing the experiences of others provides an invaluable opportunity to learn and appreciate facts about one’s own situation that may otherwise elude us. Those facts may relate to differences, but they may just as well reflect very basic similarities.

For example, in 1999 and 2000 I had the privilege of working with a group of police officers and other civilians involved in police oversight from both Canada and Brazil on a project designed to promote the responsiveness of the police to their communities and to curb institutionalized violence. The second conference of the project was held in Sao Paulo and focused on the problems faced in that Brazilian city and state. As it turned out some of the local environmental factors and realities were very different in our comparative jurisdictions. Most notably, Sao Paulo was recording the incidence of approximately 600 deaths per year involving the police, which, adjusted for population difference, is still about 50 times that of Ontario’s current average.

However, in gross terms, the major underlying causes of such violence and impediments to changing police conduct were strikingly similar to what I was seeing in my Ontario experience. As perceptively identified by some of the Brazilian police leaders present, when a poorly paid front line police officer with little training and equipped only with a firearm, but no communications or alternatives to the use of lethal force, is presented with a threatening situation, his reaction and the outcome are almost a foregone conclusion; use of the firearm resulting in death or serious injury. Not only were these factors or impediments virtually identical to those of the “trilogy” of training, resources and regulation discussed earlier in the Canadian context, so too were the attitudes of some of the participating police leaders. While some were entirely supportive of examining issues and aggressively seeking out viable options and solutions, others were not so progressive. The written submission to the

conference of one very senior officer representing the Policia Civil do Estado de Sao Paulo consisted almost entirely of the following text (copied from the provided English translation):

“Civil Police has always been in touch with social community, maintaining Headquarters On Duty (Precinct/District) that cover the whole territorial area of the State of Sao Paulo; each Headquarter is provisioned by a Commissioner and by a qualified infrastructure to attend the public, to welcome and solve their requests, in agreement to effective juridical rules; all Headquarters are daily-night opened (Precinct/District), and are undoubtedly the only place where people, mainly the humblest people, can take their problems – in 98% of the cases, social problems and not police problems strictu sensu. In light of the exposed I believe that the civil police has little to change.”

The lack of willingness or even the ability to recognize the changing demands of society and the consequent requirement for changes in police procedures reflected in that statement is not at all dissimilar to the attitudes portrayed by some police leaders in Ontario when dealing with the issues of racial profiling and pursuits as earlier described. And, the importance of the attitudes of police leaders to the general outlook of the police institution must never be underestimated; the latter will mirror the former.

However, the real point regarding change to be noted about Brazil is that the difficult issues of evolution are now being recognized and addressed as evidenced by the Canada-Brazil project and the participation in the conferences of civilian oversight officials, titled Ombudsmen, and some very dynamic police leaders, all of whom were lead by Dr. Jose Gregori, then Brazil’s Secretary of State for Human Rights and the winner of the 1998 Human Rights Award. The willing recognition of issues to be addressed and acceptance of the responsibility by all parties to dialogue and seek solutions represented, in and of itself, an important change, a fundamentally important change of attitude.

And, I do not belittle the significance of that type of change in the instance of Brazil. If asked to summarize in very brief terms the most significant change observed in policing in Ontario in the last of decade it could also be done with the phrase “a change of attitude”. Perhaps not a wholesale and complete change, as should be clear from the foregoing discussion of examples drawn from the Ontario experience. However, there has been and is ongoing a developing change of attitude, on the part of police leaders in particular, that allows for meaningful consideration and discussion of issues with a view toward satisfying the community concerns presented, and, most notably acceptance of the responsibility for accountability to civilian oversight and the community.

A number of years ago, by amendment of the *Police Services Act*, all police agencies in Ontario (of which there were over 80) had to remove the word “force” from their names and substitute “service”. There is a significant difference in the meaning and implication of these terms, but for the most part at the time it was simply a symbolic gesture with little real relationship to understanding or embracing Peel’s principles. The intervening years however have seen large strides beyond the superficial to the point that programs of community based policing and the goal of gaining community confidence have become terms actually understood and doctrines embraced by some, if not many.

The motivators of this change have been many and varied, including but not limited to a society that, although diverse, is organized and educated enough to make clear its views, as well as an ever-watchful media. Modern police leadership must also be given credit. As adverted to earlier, in any well lead, and some not so well lead, military or para-military organization the attitude of the chief will be the attitude of the organization. Accordingly the positioning of the leadership is of the very greatest importance for progressive change and development. In my observation, an increasing number of chiefs and senior officers in Ontario today have been promoted not just on higher standards of education and excellence in professional skills, but also on their ability to appreciate that their communities are demanding something more than “safety and security at any cost” and their bona fide desire to respond. This something more includes police leadership being willing and able to give their duty to their community precedence over the perceived demands of organizational loyalty in the police; organizational loyalty that, as in any fraternity, breeds an “us against them” mentality. After all, if “...the police are the public and the public are the police...”, police leaders must be community leaders and there is no room in such a relationship for blind adversarial posturing.

The high water mark indicator of this change in Ontario, this change of attitude, has been the advances in acceptance, of civilian oversight, particularly of the unique SIU model, albeit sometimes slow and begrudging and certainly not universal. This has not, and still is not, an easy change to deal with or concept to accept from the police perspective as it unquestionably impacts as a matter of pride on a proud profession. As stated by the retired judge conducting the 2003 review of the SIU:

“But civilian oversight is a complex instrument operating in an even more complex

set of contexts. The existence of many issues is not unexpected.... In terms of conflict this is likely one of those areas of public policy where significant tensions between the participants are inherent if not normal. Civilian oversight exists at the crossroads of some very powerful and competing forces in a society. Controversy and related emotional upset from time to time are to be expected...

The most capable in police leadership today in Ontario have come to the realization that civilian oversight mechanisms are not just an imposition which must be tolerated for ill-conceived interests of the community in persecuting police officers, but something that can be of very specific benefit for police services themselves; a benefit which is essential for the police to maintain community confidence.

I offer you this example of that benefit. Shortly before midnight on New Years Eve 2000 a young, black male brought his infant son to a hospital emergency room in Toronto for treatment. He was told that he would have to wait as his son's condition was not life threatening and the emergency room was busy. The father refused to wait and threatened a doctor with what turned out to be an inoperable pellet gun, which was a replica in design of a large semi-automatic pistol. Just as the New Year arrived, the father was shot dead by a Toronto police officer. The media reports of these events, which were not entirely accurate and which contained statements that such actions were entirely out of character for the father, outraged members of the community. After a thorough investigation, I, as the then director of the SIU, determined that the shooting was legally justified on all of the pertaining facts and, as was my intended role, explained that decision in detail, personally to the family and through the media to the community.

While my decision and explanation did not lessen the tragedy, they were accepted. The day after, a very senior police officer, who had never had a positive thing to say about the SIU, phoned me to say he now knew what it (civilian oversight and the SIU) was all about, the proverbial light had finally gone on for him. He finally understood that the police could never have done that investigation and provided that explanation for themselves with any degree of community acceptance. In fact, he believed that there would have been public demonstrations at police headquarters.

I would not strain credibility and suggest that a perfect balance and acceptance has been achieved in the view of all concerned in Ontario, police and public alike. While Peel's Principles seem so elegantly simple they involve matters so complex and subtle that it is doubtful that any state of perfection will ever be

achieved. However, as in the case of Brazil we are making headway on the first essential change, that of attitude.

Are Canada and Brazil alone in these matters? Even from my own limited experience I can definitively say no. Northern Ireland has had a recent history of violence and unrest borne of religious and political divisions. Perhaps as a function of these times, often referred in Northern Ireland as “the troubles”, and the role they were forced to play, the Royal Ulster Constabulary became totally disaffected from at least significant parts of the community. It was recognized that more than a change of its name to the now Police Service of Northern Ireland, changes to personnel make-up and changes to some police procedures and governance were required in order to regain and maintain community confidence. Following extensive research on civilian oversight mechanisms around the world, including in Ontario, the government in 2000 established a Police Ombudsman with substantial investigative resources and extensive law enforcement powers to deal with public complaints of both a performance and criminal nature, as well as to act even in the absence of a specific complaint. This Ombudsman’s Office in Northern Ireland is probably the most aggressive civilian oversight model in the world today and it is working hard at that first essential change; the changing of attitudes on the part of both the police and the public so that they will once again understand and accept that, in Peel’s terms, they are one of the other.

During my recent experience in Kosovo, I learned that in that war torn part of the former Yugoslavia, the police did not see themselves or in any way accountable to the community and generations of Kosovars of some ethnicities certainly did not see the policeman “as their friend”. Great efforts have been made to change those historical attitudes by totally reconstituting the Kosovo Police Service (KPS) and training the new members to modern standards as demonstrated by the international police officers with whom they work. The tangible results of those efforts were evident during a renewed period of ethnic violence in March of this year when many of those KPS officers put themselves at risk with their own ethnic community in defense of others. Moreover, the concept of accountability and oversight has been specifically embodied in the new criminal procedure code by establishing a right of complaint against police officers to which public prosecutors must respond.

Finally, and not out of any perverse sense of irony, but rather to underline how important community confidence is to good policing, how easily that confidence may be lost without understanding and addressing of the changes in social

dynamics and how important civilian oversight is today in maintaining that confidence, let me offer one more example.

Throughout this presentation I have made reference to Sir Robert Peel's work in the creation of policing in England and his pronouncement in that context of principles that I referred to earlier as the basic tenets of modern policing. I also made reference to our adoption in Canada of both judicial and policing systems modeled on those found in England that we historically, even as an independent nation, held to be of the highest standard. With that history, it may surprise you that in 2002 the British Parliament passed into law a Police Reform Bill, amending the Police Act 1996. Substantial parts of that Reform Bill dealt with civilian oversight, including the establishment of an independent police complaints system with powers similar to the model in Northern Ireland. Clearly, the changes in these amendments reflected matters that had to be addressed in order to regain or maintain community confidence in accordance with Peel's principles in what we in Canada have long thought of to be the birthplace of modern policing.

In brief conclusion, the message sought to be conveyed in these remarks is that, as embodied in Peel's principles, good and effective policing is highly, if not entirely, dependant on community confidence. The winning and maintaining of that confidence is a challenge that must be constantly addressed through responsiveness to current community concerns regarding standards of conduct and, today, an overwhelming demand for accountability. And, dealing successfully with the inherent operational and philosophical complexities and sensitivities surrounding those issues is, first and foremost, a matter of attitude – “the police are the public and the public are the police...”.

Police forces, societies and cultures in modern times. Their reflection on police training

1 – The changes in the State and the security issue

Since social reality is no more than a constructed and ever changing phenomenon regarding its coordinates of time and space, let us it make very clear that our starting point will be the social, cultural, political model linked to the forms of sociability and power structures that we generally identify as “western states”. In other words, we must conceptually place ourselves in the context of social and democratic states based on the rule of law, which are nothing more than an evolutionary form of the modern state that emerged with the bourgeois revolutions.

This state, politically born out of the 18th century revolutions (whose paradigms are France and the United States of America) and the Enlightenment philosophy, lives currently times of change. This however, in itself, is not news. Since its beginning, mutation and change have been inherent characteristics in the very identity of this form of state. Therefore, what really matters is not the pure assessment of the said mutation but rather our ability to realise the tendency of the mutation. In other words, we must know which are the orientation, the path and the elements of change in the present form of the modern state.

In what concerns the relation between social structure and public powers, the situation may be summed up in an initial established fact and three points. The established fact has as its object the phenomenon of the crisis of the social and

democratic state or, if we prefer, the crisis of the well-being state¹. Regarding the three essential points, they can be thus summarised:

- a) A political crisis of the state itself that goes through a diffusion of its space (its boundaries), of its geostrategic weight (decreased by multinational companies, displacements, European regional areas, and so on) and also the loss of the monopoly of force (in the system of criminal justice) and the normative capacity (partly ascribed to the European commission and institutions).
- b) An economic crisis, at the same time the cause and consequence of the political one, which is leading to the exhaustion of the model of the well-being state. In its place appears another economic model, of a neoliberal nature and with a tendency to privatisation, which is a product both of the push given by the neoliberalism and the very exhaustion of the beneficiary state, due to an abusive use of it. For these and other reasons we could add, the truth is that we are facing the bankruptcy of the model of the well-being state and the models of the welfare state.
- c) An axiological crisis, in which the last bastions of the enlightenment thinking stagger in the hands of extreme individualism and ferocious competition, in which, more and more, the ends seem to justify the means. The values of solidarity, cohesion, redistribution and conflict mediation seem nowadays to be in crisis. This is due, as we mention before, partly to the neoliberal push and partly to the extreme abuses to which, in some cases, accompanied the very model (paternalism and a subvention culture).

The crisis we have mentioned so far must not be interpreted as an apocalyptic catastrophe nor as a sudden and near change. The well-being state is not collapsing nor is it falling rapidly. This is a tendency and, consequently, a broad and complex process, immersed in contradictions and complexities that give it a

¹ Difficult to explain in Spain and Portugal since freedom and democracy arrived in these countries in a moment when the said well-being state approached its end. Like in a sad destiny, we see it from far away, associate it to freedom and happiness and become in love with it, just to see it die in our arms a second after we have embraced it.

slow “time”. The problem is not the slowness or the swiftness, but probably the inexorability.

However, if it is a fact that change goes on slowly, it is no less true that it produces visible consequences, susceptible of analysis in all fields and thus also in matters of security. On the one hand, we observe the development of “glocal”^{*} spaces and models. One of the main consequences of the change in the state-nation model is the diffusion of its space. Due to core economic causes (globalisation) which entail political consequences, especially in sovereignty matters (European Union process), the landmark of the state-nation is too small to face the new challenges. It merely continues a secular phenomenon of market expansion that in its time already caused an insufficiency of the feudal model, giving way to the birth of the very state-nation. According to Borja and Castells² (1999, page 18), following a largely diffuse outlining: “To make it simpler, we could say that national states are too small to control and conduct the global fluxes of power, wealth and technology of the new system, and too large to represent the plurality of social interests and cultural identities of society, losing thus legitimacy, both as representative institutions and efficient organisations.”

One of the consequences of this process is that the sense of abandonment that such a departing from power produces in citizenship simultaneously makes the latter to demand for a greater proximity to public powers and, for that purpose, to turn to local and regional spaces. Those same spaces are no less than the state, in a broad sense, but seen from a more centralised and monolithic point of view. The global and the local are part of the same process, which generates complementary needs and are thus closely linked as the two faces of the same coin.

On the other hand, the sharing of spaces granted by the state not only ended up in the global and/or local, but also a significant part of those areas was taken over by a private sector of security with a sudden raising in the prices, which was kept constant during the last decades. Besides, we must bear in mind

^{*} Word invented, agglutination of global and local (Translator’s Note).

² See also Giddens (1999, page 68) who refers to Bell (1987, pages 1-31).

those elements that, although not assumed by anyone, got lost and which are numerous in the field of security, but also in the fields of education, public health and others. The lack of state capacity to find a solution for all areas of a concept of security that is becoming larger and larger, as well as the lack of capacity to fund the costs of that security, stimulated the development of private security companies and organisations according to a model of general privatisation of the Criminal Justice system and the privatisation of the control of criminality. It became, in our days, an objective reality (L. Johnston, 1992; N. South, 1994, Shaplan e Van Ostrive 1999) which originates a large market and puts in motion a great volume of business. In some EU countries (especially the new ones, but also in others of great tradition) private security operators even outnumber public police forces³. For all these reasons, a realistic analysis of security in our countries can not ignore the existence of the private security, with all its types of services, both personal and technical.

As a consequence of the points above mentioned, changes occurred in the security models. Accordingly, some draft schemes appear which try to involve, in security and corresponding policies, several actors (“partnership”) both as a measure of efficacy and co-responsibility and as a way to suppress the lack of capacity, already shown, of the State to take upon itself all the demands on security with the means and resources it possesses. Such models find echo in theoretical constructions, such as the society of risk⁴, and in outlines of action

³ The data regarding private security confirm the importance of this sector: the European Union has about 100,000 companies [*sic; according to the referred study, the number is 10,000 companies and not 100,000, as the author says – Translator’s Note.*], some of them as confederacies. They employ around 600,000 workers and their number may increase up to 20,000 companies and 1,100,000 workers (Tesch-Ségol and Pissens, 2003). This is what clearly results from a study by Ocqueteau (2000) that analyses the compared data in the European countries (including Turkey) and in which we may see that in 1999 the police forces had a total of 1,757,767 members, as compared to the 1,056,269 agents employed by private security companies. In some countries, especially those of Eastern Europe, the latter outnumber the former. This is the case of Hungary (54,981 private security agents to 30,817 police officers), Poland (200,000 to 102,355), Czech Republic (50,000 to 49,000). This phenomenon, however, is also observed in other countries, such as the United Kingdom (200,000 to 185,156) and Luxembourg (1,200 to 1,111).

⁴ The notion of risk combines elements of analysis with those of security and, in this sense, must be taken into account. Its use, with moderation, is essential to understand the evolution of the notion of security on condition, however, that this notion of risk is regarded as another working instrument in the research on the security phenomenon, its evolution and changes, and not as a key element that allows the characterisation of the whole society, to the point of defining it as a “society of risk”. Its abuse may hide some natures of our society connected with

that presuppose the enlargement of the private security activity, at the same time that enable the reinforcement of the exoneration of the state's responsibility in certain fields of security (this is especially clear in certain kind of offences against the property, in which the public powers do no more than give suit to the denunciation for purposes of effectiveness before the insurance companies) and its reversion in others (situational prevention). This generates a circle in which, the more the public power is limited, the more the idea of efficacy of the private by opposition to the public gains terrain, which, on its turn, reinforces the image of its impotency with the advance of the private sphere.

Such a state of things was favourable to important changes in the matter of security policies, influencing the action (or non-action) of those who have to take strategic decisions and decide on the order of the priorities, as well as the instruments of assessment of the said policies. Sketches as the partnership or the participation of citizens would have been unthinkable, in these terms, up to a few years ago. The central character that in the last few years was acquired, both by the experiences of association (local agreements, security commissions, and so on) and the studies and interventions in matters of security policies, are a clear sign of the existing demand.

All this implies that, when we talk about the change of the police model, we must centralise our speech in a clear concept of the police to whom we are referring and who is nothing else that the police that must be, as mentioned in the title of this conference, at the citizen's service. We are, no doubt, starting from a concept of police that is established and historically located, with a precise meaning that, not for being obvious, must be put aside.

As a matter of fact, when the 1789 Declaration of the Rights of Man and of the Citizen established, in its article 12, that "The warranty of the rights of Man and of the Citizen makes necessary a public force; thus, this force is implemented for the benefit of all and not for the private use of those to whom it is entrusted",

economic exploitation or lack of true (and not only formal) democracy. Besides, to exaggerate the idea of risk/danger may create a panic that is neither justified nor proved in matters of security and whose utility seems no other than to generate a social alarm that may justify a larger presence of the instances of control and a certain social acquiescence in the presence of the suppression of rights and freedoms.

it made, in effect, a specific definition of what must be understood by police, i.e., a public force who guarantees the rights and freedoms and is at everybody's service.

This is, therefore, a police model paid with public funds and under the management of a state that, on its turn, must be subjected to control mechanisms, placed in the hands of the sovereign nation. A quick historical look will allow us to verify that the preceding eras have not developed a police with these characteristics (Recasens 2003). Certainly there were instances of control and people entrusted with keeping a certain order (not necessarily public) in previous European societies; these instances, however, do not translate nor are they recognisable in our present-day polices as, by opposition, is the police model implemented by the French Revolution.

2 – The “glocalisation” process and its repercussions

What we intended to say, in brief, in the previous point is that the definition of police which is based on three things: sovereign state – coercion power – police, that, on its turn, was based on the theory of the modern state (Max Weber 1987), is now under a deep review.

The changes in the security and police models have, furthermore, a European scope. Although police cooperation in Europe is not a recent phenomenon, it must also be said that its development implies a revision of the concept of state sovereignty and of legal monopoly of violence by state organisations, making us rethink the idea of police. Thus, if the concept of police is based on the idea of a state-nation and its corollary, the sovereignty, the logical consequence of such a process is that the changes in the concepts of state and sovereignty, that seem to be accelerating during this last years, must necessarily imply police transformations, at least proportional as to their magnitude.

The materialization of macro spaces of security of a supra-state kind, such as the European police space, transformed national securities into a multilateral issue. The surfacing of a European space of security raised a great number of questions on its operational and control mechanisms. In the field of the global,

clearly repressive policies are appearing, linked to the great issues of security (terrorism, narcotics, free movement and foreigners, organised crime, violence, and so on), and a broad debate begun on the risks deriving from the construction of a Europe-fortress, instead of a socially more open and politically more democratic Europe of the citizens⁵. This should send an alert, both to the states and the European institutions. They both should establish a suitable framework for the development of a law enforcement space based on the strict respect for the human rights, in ethical and operational capacities representative of the most advanced social democracies based on the rule of the law.

On the other hand, but simultaneously, the demand for a greater attention to the security needs expressed by the citizens and their basic requests has developed an increasing interest in the aspects of micro security, in a local space that claims for itself the field of assistance, the solution of problems, the arbitration of conflicts, and so on, but which, at the same time, also sees itself as the space of all the insecurities linked to the small delinquency, the risk and the fears of the citizens.

The answers to that duality are shaped both by the “soft” projects, such as community policing, and by the “hard” and traumatic ones, with zero tolerance. While the first intend to increment security starting from the proximity of the police to the citizens, the use of urban patrol techniques in permanent dialogue with the citizens (from whom they obtain information and to whom they provide, at the same time, a sense of security) and betting on prevention and pro-activity, the second are based on a tough pressure applied to certain spaces of citizenship, the sturdiness of sanctions, a certain permissiveness to police roughness and an “efficacy” without faults, based on repression and re-activity⁶.

⁵ It is not possible to reproduce here the debate. We will say, however, that, contrasting with the positions that defend the efficacy and are willing to accept limitations of rights and safeguards in favour of a greater control of the territory and population, there are others against, and highly qualified ones as the European Parliament and, especially, its Commission of Public Freedoms and Internal Affairs that, for several times, made their voices be heard to call the attention to the rights of the citizens in the face of the dangers of repressive duress. See, among others, the communications of the Parliament in 1992, 1993 and 2001.

⁶ For a basic idea about these projects, see Crawford (1997), Wilson and Kelling (1982) and Roché (2002).

However, despite the differences in techniques, relationships and even ideologies that separate the two models, they both have in common the determination to solve the problems of the citizens regarding security in local spaces and communities (and thus of a infra-state kind) starting from a firm intervention by the police.

At a micro-social level, we must provide answers to the increasing demand of a community policing, whose functions are to preserve the rights and freedoms in their daily duties, translating that action in quality of life. For that purpose, we must encourage the citizens' collaboration through their associations, as well as the incorporation of municipalities and European regions, together with the states, for the implementation of security policies capable of maintaining within their limits the objective and subjective security of the European citizens.

We can thus affirm that a definition is being made, also in the security area, in a "glocal" framework that puts in evidence the indissoluble complementary nature of the global to the local. It only gets deeper in phenomena of a local nature, such as a problem of narcotics or prostitution or of house robberies; behind them there is, very often, a global dimension linked to transnational organised groups of traffic of narcotics; it deals with human beings or criminal gangs of another kind. The problems pass then often from the local to the global, and the other way round, leaving frequently to the state the role of mediator or manager between the infra and the supra state problems. This forces the state to make a revision of its boundaries and fields of intervention, which causes difficulties of adjustment, legitimacy, control, operational efficacy, and so on.

In a concise manner, we may verify a tendency, in the global area, for the development of clearly more repressive policies, while the local wants to be assimilated to the assistance but does not manage, however, to show an independence from repressive assumptions based on the exploitation (not always honest) of the insecurities, small delinquency and fears of the citizens, in the name of which they assume the role of leaders of opinions, policies or practices in this area.

In another aspect, the analysis of the "glocal" from a point of view of its complexity makes us rethink the methods, as well as the models and tools of

analysis, and also the scope of security. We live in societies that are becoming more complex from day to day and, for that reason, it is necessary to understand them starting from our multidimensional knowledge, as an indivisible whole and in constant mutation. We must have the perception of everything that is around us as a whole, without restrictions, and, in that context, to see and analyse security as another part of a complex fabric in which the police are also included. Together with the already classical tools of investigation of a quantitative and qualitative kind, we must find other mechanisms and, particularly, we must learn to relate and reinterpret data and elements, to obtain new knowledge from old sources. Besides, a practical firmness is necessary, reinserting the results of the analyses and investigations in their complex environment, making an integrated reading of the whole instead of giving way to simplistic, mechanical and often alarming interpretations about security/insecurity.

3 – Police training as a means to face the new challenges

The “glocalisation” process we have just described makes it imperative to make new plans regarding the central points of security and, consequently, the police mission. Although there are things that look obvious, we often forget that a police force and their officers, as all professional classes, are what they know and know what they have learned to do. Training occupies, or at least should occupy according to this perspective, a central place in the improvement of the whole police. This training, however, can not be seen as something out of context. It is in this “glocal” framework that we have described, in this increasing complexity, that we must include the need of a police training that, apart from other things, must evolve, as the very society in which they operate, from seemingly simple models to more elaborated ones.

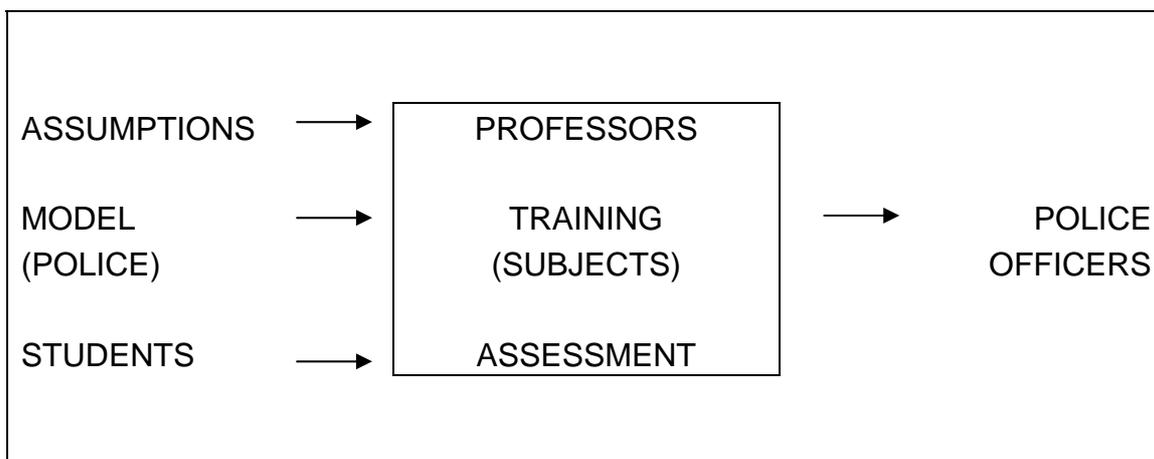
The most simplistic models of police training may be represented using the image of a black box or, if you prefer, a closed box: they are a very primitive conception of training that has as referent the academic facilities, inside which are considered incorporated teachers and training subjects, and an evaluation system regarding those subjects.

This black box receives some inputs, consisting of a funding (supposed), a rough concept of police (often compromised by a corporative culture) and some candidates or students. The ultimate aim of this model of training is to obtain an output in the form of police forces, whose main function will be to back-nourish that same corporative culture that has fed the system and will continue to be one of the main inputs.

This “explorative” model, which incorporates elements, suppresses them and produces the “police cocktail”, may be seen as totally outdated, pedagogically wicked and socially self defeating since it creates and produces a corporative, closed, socially secluded police model, susceptible of generating in its officers social phobias based on stereotypes that are common to corporations that tend to isolate themselves from the rest of the society.

Most of the times associated to security and policing attitudes and policies pertaining to authoritative schemes, this formation usually corresponds to police structures that are isolated and segregated from their own societies and generate specific stereotypes. Without an external referent, based only in its corresponding isolated corporations, this model tends to incorporate machismo, racism and xenophobia, attitudes that are linked to other corporative characteristics, such as the abuse of authority and the lack of respect for the social collective.

Its form may be reproduced this way:



A second training model, more elaborated, would be what we could call open school. It consists of a training centre that includes and incorporates elements of selection and recruitment. It knows beforehand the police profile it wants and makes a selection in that sense. Once the student is incorporated in the teaching structure, an elaborated training is ministered to him/her, not solely formed by subjects, being these subjects only a part of a programme. The said programme, on its turn, incorporates techniques, attitudes and knowledge having in mind pre-established aims in the scope of a police model and security policies and models. The assessment component of this training, which includes the assessment both of the students and the centre itself, should be diversified and functional, considering the aims to be pursued.

The selection must answer questions such as “who”, “how” and “why” a person is chosen. The training must answer other questions, such as “what”, “why”, “with what” and “with whom”. The assessment must also give an answer to questions such as “how” and “why”. This model, however, also incorporates other differential models that we could call preferential. To mention just two of them, we will talk about investigation and external assessment.

The first constitutes an essential element to the renewal of the training knowledge. Investigation and training are linked together in such a way that the former, much more experimental, may draw the main lines of training and put it in perspective, while training may bring a pragmatic focus to investigation which, to be considered complete, must at least encompass three big areas: selection, training and assessment.

Developed by the training centre itself (it may be useful regarding certain very specific pedagogic subjects), or independently (in general, this form provides a better guarantee of objectivity) but with a very strict level of cooperation, investigation is, nowadays, a main part of any police model and its training structure.

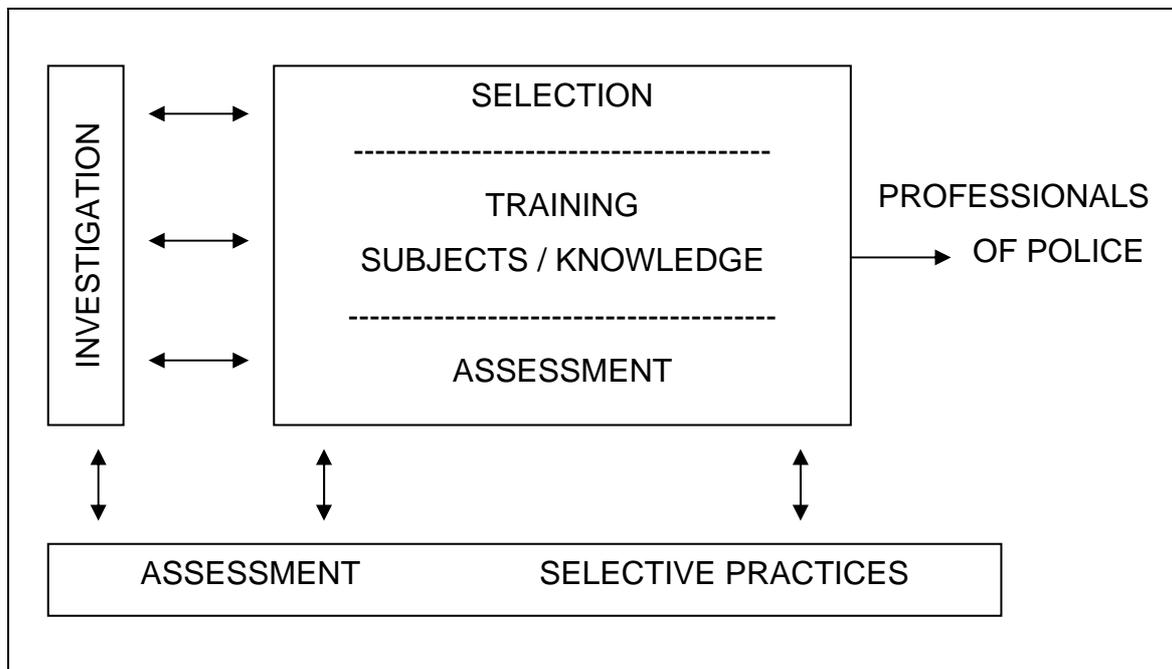
The external assessment conveys a fundamental element of objectivity regarding the training centre. As an assessment or external audit (these are two different realities but, for this purpose, we may mention them together) of the centre, such a certification brings an element of security and guaranty, both

regarding the subjects and the internal circuits of the pedagogic centre which, at the same time they confer credibility and reliability to it, also help to improve its performance.

On the other hand, regarding the students' evaluation, to ascribe a part of it to external services – whether under the form of pilot evaluations, qualification for high functions, training periods in police corporations or other ways - usually produces good results allowing, at the same time, to train and update the internal evaluators, who should be incorporated in working groups with the external evaluators since, for the efficacy of this evaluation, it is necessary a joint action between evaluators from the centre and outside evaluators duly prepared.

The result of this kind of training should not be that of mere police officers but rather that of professional police officers integrated in a system of security experts. Accordingly, the emphasis must be clearly placed on officers who can guarantee the security in a given society, instead of officers who belong to a closed corporation.

The following scheme reproduces the said model:



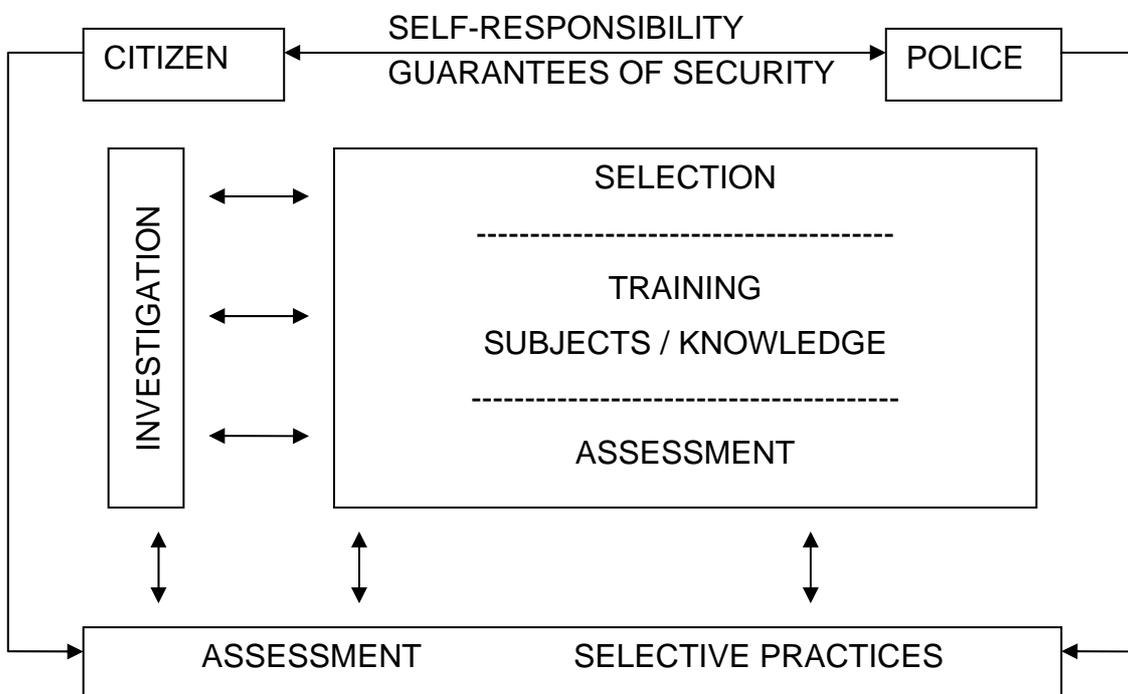
However, even this model, characteristic of social and political structures of a democratic nature, is insufficient. It lacks a real social attainment and, consequently, its success is subjected to the intuitive elements of investigation and programming. To surpass these gaps it is necessary, considering the previous model, the implementation of what we could call a model of integrated training, which consists in integrating this model of training centre in its social environment.

A police school must answer two requirements, which correspond to two kinds of needs, not always coincident: the needs of the citizens and the needs of the police force that is formed. It is, therefore, imperative that the police training centre knows/recognizes these needs, although it is not its direct mission to find them out.

To identify the needs of the citizens, both in its objective and subjective aspects, we work with indicators (statistics, enquiries, and so on) and other methodological tools that nowadays have acquired a high degree of reliability. Likewise, to identify the needs of the police, we work with concepts such as functions, aims, efficacy, efficiency, and so on. These elements also have their indicators, which can be obtained by means of studies of quality of service, management according to objectives, and so on.

These elements and their indicators are those that, after duly treated and analysed by the investigation structures, serve, together with others from different areas, to establish policies of security, within which the available resources, among which we must count the police forces and their professional knowledge, acquire a fundamental importance. They also serve to elaborate studies about the needs, both in what concerns the demands of the citizens and in what concerns the police function. The key to an integrated police school consists in analysing these difficulties and providing answers to them, translating them into training activities, i.e., the police knowledge susceptible of being transformed into a resource. So, everything that was said concerning the open school is still valid, included, however, in a model of integrated school whose added value consists in its inter-action with the citizens and the police organisation.

INDICATORS	STATISTICS	QUALITY OF THE SERVICE
	OPINION ENQUIRIES	MANAGEMENT BY OBJECTIVES
ELEMENTS	OBJECTIVE	FUNCTIONS
	SUBJECTIVE	OBJECTIVES
NEEDS	PUBLIC SECURITY	↔ PUBLIC SECURITY



In brief, we may say that during these last years we have been deciding the future of police function in a new Europe that is being built. From what has been done recently and will be done in the near future depends not only the police model but also the model of social relationships of the European citizens. So, it is imperious to follow carefully the evolution of an area which, in a close and diffuse way, although permanent and determining, affects the present and future society of the whole continent. The materialization, for social, economic

and cultural reasons, of new spaces between the local and the global, which contextualise the classic role of the state-nation, also has a repercussion in the police forces and the models in which they are based. Among the said models, the police model is one in which those changes are more notorious.

A security policy that includes the change of the police as an instrument of the state, security agent and resource, must imperiously have in mind the reform of the training model of the said police. Accordingly, it is essential to know beforehand what we have in mind with that training and how we wish them to act. Society, security policies, police model and police training are thus inseparably linked together and must be understood as elements in constant inter-action if what we intend to achieve is in fact a political action susceptible of changing the reality.

Translated at the Inspectorate General of Home Affairs.
Lisbon, June 29, 2005.

Maria da Conceição Santos
Senior Technician

Policías sociedades y culturas en la modernidad. Su incidencia en la formación policial.

1.- Las transformaciones del Estado y la seguridad.

Como la realidad social no es más que un fenómeno construido y cambiante en sus coordenadas tempo-espaciales, dejemos bien claro, ya desde el inicio, que el marco de referencia en que nos moveremos va a ser el del modelo social, cultural y político vinculado a las formas de convivencia y estructuras de poder que identificamos genéricamente como “estados occidentales”. En otras palabras, se trata de situarnos conceptualmente en el contexto de los estados sociales y democráticos de derecho que no son más que una forma evolutiva del estado moderno surgido a la luz de las revoluciones burguesas.

Ese estado, que políticamente es hijo de las revoluciones del S XVIII (cuyos paradigmas son Francia y Estados Unidos de Norteamérica) y del pensamiento iluminista, vive ahora tiempos de cambio. Pero ello, por sí solo, no constituye novedad alguna. Desde sus propios inicios, la mutación y la transformación han sido características inherentes a la propia identidad de esta forma de estado. En consecuencia, lo verdaderamente importante no consiste en la mera constatación de dicha mutación, sino en ser capaces de ver cuál es la tendencia del cambio. Dicho de otro modo, interesa saber la orientación, el rumbo y los elementos de deriva de la actual forma del estado moderno.

En cuanto a la relación entre estructura social y poderes públicos la situación se puede resumir en una constatación de partida y tres puntos. La constatación tiene por objeto el fenómeno de la crisis del estado social y democrático, o si se prefiere, la crisis del estado de bienestar¹. En cuanto a los tres puntos esenciales, podríamos resumirlos en los siguientes:

- a) Una crisis política del estado en si mismo que pasa por una difuminación de su espacio (sus fronteras), de su peso geo-estratégico (mermado por las multinacionales, las deslocalizaciones, las áreas euro-regionales, etc.) y también por la pérdida del monopolio de la fuerza (en el sistema de justicia criminal) y de la capacidad normativa (parcialmente atribuible a la comisión e instituciones europeas).
- b) Una crisis económica, a la vez causa y consecuencia de la política, que está llevando al agotamiento del modelo de estado de bienestar. En su lugar aparece otro modelo económico de corte neoliberal y privatizador, producto tanto del empuje del neoliberalismo como del propio agotamiento del estado benefactor debido a un uso abusivo del mismo. Por estas y algunas otras razones que se podrían añadir,

¹ Difícil de explicar en España y Portugal, ya que la libertad y la democracia llegó a estos países en el momento de declive de dicho estado de bienestar. Sucedió como en un fado triste, lo vimos, de lejos, lo asociamos con libertad y felicidad y nos enamoramos de él, pero murió en nuestros brazos apenas un segundo después de abrazarlo.

lo cierto es que nos hallamos ante la bancarrota del modelo de estado del bienestar y de los modelos asistencialistas.

- c) Una crisis axiológica, en que se tambalean los últimos baluartes del pensamiento iluminista en manos de individualismos extremos y de descarnada competitividad, en la que los fines parecen justificar cada vez más los medios. Los valores de solidaridad, cohesión, redistribución, mediación en los conflictos parecen estar hoy en día en crisis. Ello es debido, como ya se ha señalado, en parte al empuje neoliberal, y en parte a los extremos abusivos a los que, en algunos casos, llegó el propio modelo (paternalismo y cultura de la subvención).

La/s crisis hasta aquí esquematizada/s, no deben ser interpretadas desde un catastrofismo apocalíptico, ni como un cambio súbito e inmediato. El estado de bienestar no se está derrumbando de modo colapsado e inmediato. Se trata de una tendencia, y por ello un proceso largo y complejo, sumido en contradicciones y complejidades que le dan un "tempo" lento. El problema no es la lentitud o la velocidad, sino probablemente, la inexorabilidad.

Pero si bien es cierto que la transformación avanza pausadamente, no es menos cierto que produce consecuencias visibles y analizables en todos los ámbitos, y por lo tanto también en materia de seguridad. Por una parte se constata el desarrollo de espacios y modelos "glocales". Una de las principales consecuencias de la mutación del modelo de estado-nación es la difuminación de su espacio. Debido a causas económicas de fondo (globalización) que llevan aparejadas consecuencias políticas, en especial en materia de soberanía (proceso de Unión Europea) el marco del estado-nación resulta demasiado estrecho para hacer frente a los nuevos retos. Ello no hace más que continuar un fenómeno secular de expansión de mercados, que ya en su día provocó la insuficiencia del marco feudal propiciando el nacimiento del propio estado-nación. Como sostienen Borja y Castells² (1999, p.18), siguiendo un planteamiento ampliamente difuso: "Simplificando, podría decirse que los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes".

Una de las consecuencias de este proceso consiste en que, al mismo tiempo, la sensación de desamparo que tal alejamiento de poder genera en la ciudadanía provoca que esta reclame una mayor proximidad de los poderes públicos y que, por lo tanto, se oriente hacia espacios locales-regionales. Dichos espacios no dejan de ser estado en sentido lato, pero enfocado desde otra perspectiva menos centralista y monolítica. Lo global y lo local forman parte de un mismo proceso, que genera necesidades complementarias, se hallan así íntimamente vinculados, como dos caras de una misma moneda.

Por otra parte, el reparto de los espacios cedidos por el estado no sólo han ido a parar a lo global y/o lo local, sino que una parte importante de tales

² Ver también Giddens (1999, p. 68) que remite a Bell (1987, p. 1-31)

ámbitos ha sido asumido por un sector privado de la seguridad en alza permanente durante las últimas décadas. Además hay que tener en cuenta aquellos elementos que, no asumidos finalmente por nadie, se han perdido y que son numerosos en el ámbito de la seguridad, pero también de la educación, la sanidad y otros. La incapacidad estatal de dar solución a todos los ámbitos de un cada vez más amplio concepto de seguridad así como la imposibilidad de financiar los costes de dicha seguridad, han fomentado el desarrollo de empresas y agencias privadas de seguridad en el marco de una privatización general del sistema de Justicia Criminal y de la privatización del control de la criminalidad. Ello se ha convertido hoy en día en una realidad objetiva (Johnston, L. 1992; South, N. 1994, Shapland y Van Ouirve 1999) que genera un amplio mercado y mueve un gran volumen de negocio. En algunos países de la UE (en especial los de nueva incorporación pero también otros de larga tradición) los agentes privados de seguridad superan en número a las propias policías públicas³. Por todo ello, un análisis realista de la seguridad en nuestros países no puede ignorar la existencia de la seguridad privada en toda su gama de servicios tanto personales como técnicos.

Como consecuencia de los puntos anteriores, se han generado cambios en los modelos de seguridad. Aparecen así planteamientos que tratan de implicar en la seguridad y sus políticas a diversos actores (“partenariado”), tanto como medida de eficacia y corresponsabilidad como por la incapacidad ya manifiesta del Estado para hacerse cargo de toda la demanda de seguridad con los medios y recursos de que dispone. Tales modelos han hallado cobijo en el seno de construcciones teóricas como las de la sociedad del riesgo⁴, y de planteamientos actuariales que suponen la extensión del aseguramiento privado al tiempo que permiten reforzar la dimisión del estado en determinados campos de la seguridad (ello es especialmente visible en determinados tipos de delitos contra la propiedad, en los que los poderes públicos se limitan a cursar la denuncia para que esta surta efectos ante las compañías de seguros) y su reinversión en otros (prevención situacional). Se genera con ello un círculo en que, cuanto más se limita el

³ Los datos de seguridad privada confirman la importancia del sector: la Unión Europea tiene cerca de 100.000 compañías, algunas de ellas confederadas. Cerca de 600.000 trabajadores están empleados y es posible que estos números crezcan hasta llegar a las 20.000 compañías y 1.100.000 trabajadores (Tesch-Ségol and Pissens, 2003). Así se pone de manifiesto a partir de un trabajo de Ocqueteau (2000), que analiza los datos comparados de los países europeos (incluida Turquía) y donde se puede apreciar que en 1999 las fuerzas policiales sumaban 1.757.767 efectivos, frente a los 1.056.269 agentes pertenecientes a las compañías de seguridad privada. En determinados países, especialmente del este de Europa, las segundas superan a las primeras. Es el caso de Hungría (54.981 agentes privados frente a 30.817 policías); Polonia (200.000 ante 102.355); República Checa (50.000 frente a 49.000) Pero este fenómeno también puede ser observado en otros países como Reino Unido (200.000 frente a 185.156) y Luxemburgo (1.200 frente a 1.111).

⁴La noción de riesgo aporta elementos de análisis al de seguridad y en este sentido tiene que ser tenida en cuenta. Su uso, con moderación, es imprescindible para comprender la evolución de la noción de seguridad, pero a condición de que esta noción de riesgo sea vista como uno más de los instrumentos de trabajo en la investigación del fenómeno de la seguridad, su evolución y sus transformaciones, y no como el elemento clave que permita caracterizar toda la sociedad hasta el punto de definirla como “sociedad del riesgo”. Su abuso puede ocultar otras naturalezas de nuestra sociedad vinculadas a la explotación económica o la falta de democracia real (y no solo formal). Además, exagerar la idea de riesgo/peligro puede crear un alarmismo no justificado ni probado en materia de seguridad, cuya utilidad no parece ser otra que la de generar una alarma social que justifique una mayor presencia de las instancias de control y un cierto conformismo social ante el recorte de derechos y libertades.

poder público, más terreno gana la idea de la eficacia de lo privado frente a lo público, que a su vez ve reforzada la imagen de su impotencia con el avance de la esfera privada.

Tal estado de cosas ha propiciado importantes cambios en materia de políticas de seguridad, condicionando el hacer (o el no hacer) de quien tiene que tomar las decisiones estratégicas y decidir el orden de prioridades así como los instrumentos de evaluación de dichas políticas. Planteamientos como el del partenariado o la participación ciudadana hubieran sido impensables, en estos términos, hace algunos años. La centralidad que han adquirido últimamente tanto las experiencias de asociación (contratos locales, juntas de seguridad, etc) como los estudios e investigaciones en materia de políticas de seguridad, son claro testimonio de la demanda existente.

Todo ello implica que cuando hablamos de la transformación del modelo policial debemos centrar nuestro discurso en un concepto claro de policía a la cual nos estamos refiriendo y que no es otra, en nuestro entorno, que aquella que ha de estar, como dice el título de esta conferencia, al servicio de los ciudadanos. Estamos, sin lugar a dudas, partiendo de un concepto de policía determinado y determinable, ubicable históricamente y con una significación precisa que no por obvia deba ser obviada.

Efectivamente, cuando la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estableció en su artículo 12 que «La garantía de los derechos del Hombre y del Ciudadano hace necesaria una fuerza pública; esta fuerza se instituye, pues, en beneficio de todos, y no para la utilidad particular de aquellos a quienes les es confiada», en realidad, se aportaba una definición específica de lo que debe entenderse por policía, esto es: una fuerza pública, garante de derechos y libertades y al servicio de todos.

Se trata, por tanto, de un modelo de policía pagado con fondos públicos y bajo la dirección de un estado que a su vez debe de estar sujeto a unos mecanismos de control en manos de la nación soberana. Una ojeada histórica nos permitiría constatar que las épocas precedentes no desarrollan una policía de estas características (Recasens 2003). Ciertamente había instancias de control y personas encargadas de mantener un determinado orden (no precisamente público) en las sociedades europeas anteriores; pero dichas instancias no son traducibles ni reconocibles en nuestras actuales policías, mientras que, en cambio, sí lo es el modelo policial instaurado tras la Revolución Francesa.

2.- El proceso de "glocalización" y sus repercusiones.

En síntesis, lo que en el punto precedente se ha pretendido señalar es que la definición de policía asentada sobre el trinomio: estado soberano - poder de coacción – policía, que se construyó a su vez sobre la teoría del estado moderno (Max Weber 1987) se ve en la actualidad sometida a una profunda revisión.

Las transformaciones en los modelos de seguridad y policiales tienen además un alcance europeo. Si bien es cierto que la cooperación policial en Europa no es un fenómeno reciente, también es necesario indicar que su

desarrollo presente obliga a revisar el concepto de soberanía estatal y de monopolio legítimo de la violencia por parte de las instituciones estatales, y hace repensar la idea de policía. Así, si el concepto de policía se vincula a la idea de Estado nación y a su corolario la soberanía, hasta el punto de aparecer como emblema de los mismos (Recasens, 1996), la consecuencia lógica de tal proceso es que las transformaciones de los conceptos de Estado y de soberanía, que parecen acelerarse durante estos últimos años, deben conllevar forzosamente transformaciones policiales al menos proporcionales en su magnitud.

La aparición de espacios macro-securitarios de tipo supra-estatal, como el espacio policial europeo han hecho de las seguridades nacionales una cuestión multilateral. La emergencia de un espacio de seguridad europeo ha abierto un gran número de interrogantes sobre sus mecanismos operativos y de control. En el ámbito de lo global, aparecen políticas claramente represivas vinculadas a grandes temas securitarios (terrorismo, drogas, libre circulación y extranjería, crimen organizado, violencias, ...) y se ha abierto un amplio debate sobre los riesgos derivados de la construcción de una Europa fortaleza en lugar de una socialmente más abierta y políticamente más democrática Europa de los ciudadanos⁵. Ello debería alertar tanto a los Estados como a las instituciones europeas. Tanto unos como otras deben establecer el marco idóneo para el desarrollo de un espacio policial basado en el estricto respeto de los derechos humanos, en una deontología y una capacidad operativa propias de las más avanzadas democracias sociales y de derecho.

Por otra parte, pero simultáneamente, el reclamo de una mayor atención a las necesidades de una seguridad vinculada a los ciudadanos y a sus demandas básicas ha desarrollado un creciente interés por los aspectos micro-securitarios, en un espacio local que se reclama para sí el ámbito de lo asistencial, de la solución de problemas, de la mediación, etc... pero al mismo tiempo se consagra también como el espacio de las inseguridades de la pequeña delincuencia, del riesgo y de los miedos de los ciudadanos.

Las respuestas a tal dualidad se plasman tanto en los planteamientos "blandos" como la policía comunitaria o de proximidad como en los "duros" y traumáticos de tolerancia cero. Mientras que los primeros pretenden incrementar la seguridad a partir de la aproximación de la policía a los ciudadanos, el uso de técnicas de patrulla urbana en diálogo permanente con los ciudadanos (de los que obtiene información al tiempo que les genera sensación de seguridad) y la apuesta por la prevención/proactividad, los segundos se basan en la presión férrea aplicada a ciertos espacios ciudadanos, la dureza de las sanciones, una cierta permisividad a la rudeza policial y un "eficacismo" a toda prueba, fundado en principios de represión/reactividad⁶. Pero a pesar de las diferencias técnicas, relacionales e incluso ideológicas que separan a ambos modelos, ambos tienen en

⁵ No es posible reproducir aquí el debate, pero señalemos no obstante que ante las posturas eficacistas y dispuestas a aceptar limitaciones de derechos y garantías en aras a un mayor control del territorio y la población se han alzado voces tan cualificadas como las del Parlamento Europeo y en especial de su comisión de Libertades Públicas y Asuntos Internos que en reiteradas ocasiones ha dejado oír su voz para señalar los derechos de los ciudadanos ante los riesgos del endurecimiento represivo. Véase entre otros los informes del Parlamento de 1992; 1993 y 2001.

⁶ Para una idea básica de tales planteamientos puede verse Crawford (1997), Wilson y Kelling (1982) y Roché (2002).

común la voluntad de resolver problemas ciudadanos relacionados con la seguridad en espacios y colectividades locales (y por tanto infra-estatales) a partir de una intervención policial capilar.

En el nivel micro-social, es preciso responder a la creciente demanda de una policía de proximidad, cuyas funciones consisten en preservar los derechos y libertades en su ejercicio cotidiano, en su traducción en calidad de vida. Para ello es preciso instar la participación de los ciudadanos a través de sus asociaciones, así como la incorporación de los municipios y regiones europeas junto con los estados para el establecimiento de políticas de seguridad capaces de mantener en sus límites la seguridad objetiva y subjetiva de los ciudadanos europeos.

Podemos pues afirmar que se va definiendo, también en el terreno de la seguridad, un ámbito "glocal" que evidencia la indisociable complementariedad de lo global con lo local. Apenas se profundiza en fenómenos de alcance local, como pueda ser un problema de tráfico de drogas o de prostitución, o de robos en domicilios, aparece tras ellos, con extraordinaria frecuencia, una dimensión global ligada a grupos organizados transnacionales de narcotráfico, trata de seres humanos o redes criminales de otra índole. Los problemas saltan así a menudo de lo local a lo global y viceversa, dejando en muchas ocasiones al Estado un papel de mero intermediario y gestor entre lo infra y lo supra estatal. Ello le obliga a una revisión de sus límites y campos de intervención, lo que conlleva dificultades de ajuste, legitimación, control, eficacia operativa, etc.

De modo sintético, se puede apreciar una tendencia, en el ámbito de lo global, al desarrollo de políticas cada vez más claramente represivas, mientras que lo local se quiere asimilar a lo asistencial, pero no consigue mostrarse exento de postulados represivos basados en la explotación (no siempre honesta) de las inseguridades, la pequeña delincuencia y los miedos de los ciudadanos, por parte de quienes se constituyen en generadores de opinión, de políticas o de prácticas en este ámbito.

En otro orden de cosas, el análisis de lo "glocal" desde la óptica de la complejidad obliga a repensar la metodología, así como los modelos e instrumentos de análisis, también en el ámbito de la seguridad. Vivimos en sociedades cada vez más complejas y como tales, es necesario entenderlas a partir del conocimiento multidimensional, como un todo no parcelado y en constante evolución. Es preciso tener la percepción de nuestro entorno como un todo, sin planteamientos reduccionistas, y en este contexto ver y analizar la seguridad como una más de las partes de un tejido complejo en el que se inserta, también, la policía. Junto a los ya clásicos instrumentos de investigación de tipo cuantitativo o cualitativo, es preciso hallar otros mecanismos, y sobre todo, aprender a relacionar y a reinterpretar datos y elementos, a obtener nuevos conocimientos a partir de viejas fuentes. Además se requiere un rigor práctico, mediante el ejercicio de reinserción de los resultados de los análisis y de las investigaciones en su entorno complejo, haciendo de todo ello una lectura integrada, en lugar de propiciar interpretaciones simplistas, mecánicas y a menudo alarmistas sobre la seguridad/inseguridad.

3.- La formación policial como medio para hacer frente a los nuevos retos.

El proceso de "glocalización" hasta aquí descrito obliga a replantear en buena medida el enfoque de la seguridad y en consecuencia, la función policial. Aún que parezcan obviedades, a menudo se olvida que una policía y sus agentes son, como todo profesional, aquello que saben hacer, y saben hacer aquello que han aprendido a hacer. La formación ocupa, o al menos debería hacerlo desde ésta perspectiva, un lugar central en el desarrollo de toda policía. Pero esta formación no puede ser vista como algo aislado. Es en este contexto "glocal" que hemos tratado de describir, en esta complejidad creciente, donde debemos insertar la necesidad de una formación policial que además tiene que evolucionar, como la propia sociedad en la que se encuentra incorporada, desde modelos aparentemente sencillos hasta otros más elaborados.

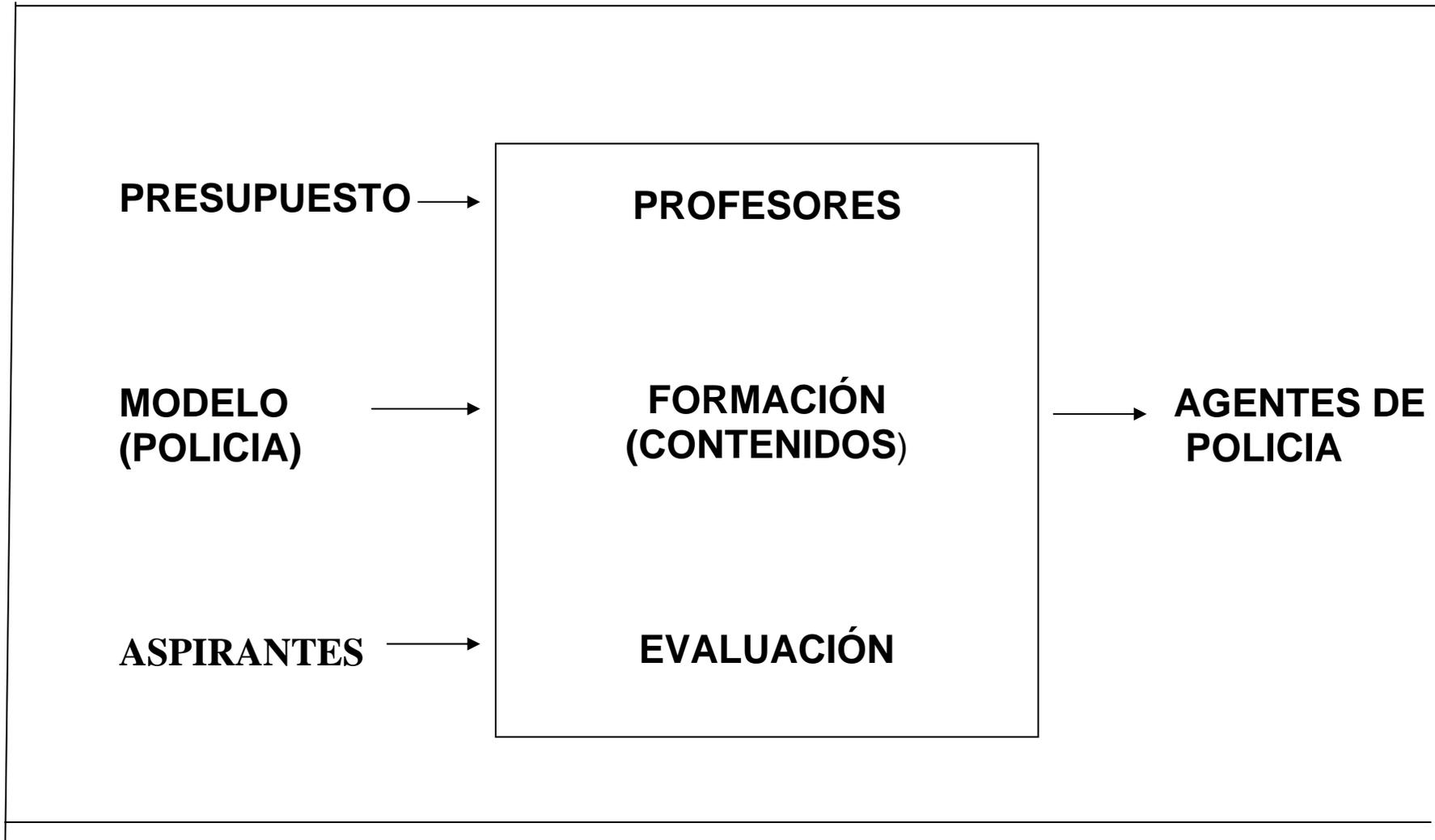
Los modelos de formación policial más simplistas pueden representarse mediante la imagen de una caja negra, o si se prefiere, caja ciega; y consisten en una concepción muy primitiva de la formación que tiene como referente el recinto académico en el interior del cual se consideran incorporados profesores, contenidos de formación y un sistema evaluativo, ligados a estos contenidos.

Esta caja negra recibe unos *inputs* consistentes en una financiación (presupuesto), un concepto tosco de policía (a menudo deudor de una cultura corporativa) y unos aspirantes o candidatos. La máxima pretensión de este modelo formativo es obtener un *output* en forma de policías, cuya función principal será retroalimentar la misma cultura corporativa que ha alimentado el sistema y que continuará constituyendo uno de los *inputs* principales.

Este modelo "batidora" que incorpora elementos, los remueve y produce el "cóctel policía", puede considerarse totalmente obsoleto, pedagógicamente perverso y socialmente contraproducente, ya que genera y reproduce un modelo policial corporativo, cerrado, socialmente incomunicado y susceptible de generar en sus agentes fobias sociales basadas en estereotipos propios de corporaciones aislacionistas.

La mayoría de las veces asociada a actitudes y políticas de seguridad y policiales propias de esquemas autoritarios, esta formación suele corresponderse con estructuras policiales separadas y segregadas de sus sociedades matrices, que generan estereotipos propios. Sin ningún referente externo, sólo anclada en sus respectivas corporaciones policiales aisladas, este modelo tiende a incorporar entre sus estereotipos, y de manera preferente, el machismo, el racismo y la xenofobia, actitudes que van ligadas a otras características corporativas como el autoritarismo y la falta de respeto por el colectivo social.

Su forma elemental puede reproducirse en el siguiente esquema:



Un segundo modelo de formación más elaborado sería el que podríamos denominar de escuela abierta. Consiste en un centro de formación que incluye e incorpora elementos de selección y reclutamiento. Sabe de antemano el perfil de policía que quiere y efectúa una preselección es dicho sentido. Una vez incorporado el aspirante en la estructura docente, se le proporciona una formación elaborada, que no está exclusivamente compuesta por contenidos, sino que estos forman parte de una programación. Dicha programación, a su vez, que incorpora habilidades, actitudes, conocimientos, en función de unos objetivos preestablecidos en función de un modelo policial y de unas políticas y unos modelos de seguridad. La parte evaluativa de esta formación, que incluye la evaluación tanto de los alumnos como la del propio centro, ha de ser diversificada y funcional a los objetivos perseguidos.

La selección debe responder a preguntas como "quién", "cómo", "por qué" se escoge una persona. La formación debe responder a otras preguntas como "qué", "por qué", "con qué", "con quién". La evaluación también ha de dar respuesta a preguntas del tipo "cómo", "por qué", etc. Pero este modelo incorpora además otros elementos diferenciales que podríamos denominar preferentes. Por citar sólo dos, hablaremos de la investigación y la evaluación externa.

La primera constituye un elemento imprescindible para la renovación del conocimiento formativo. Investigación y formación se alimentan mutuamente, de forma que la primera, mucho más experimental, puede marcar las grandes pautas en la formación y su prospectiva, mientras que la formación puede aportar una focalización pragmática de la investigación, que para poder ser considerada completa ha de alcanzar al menos tres grandes ámbitos: selección, formación y evaluación.

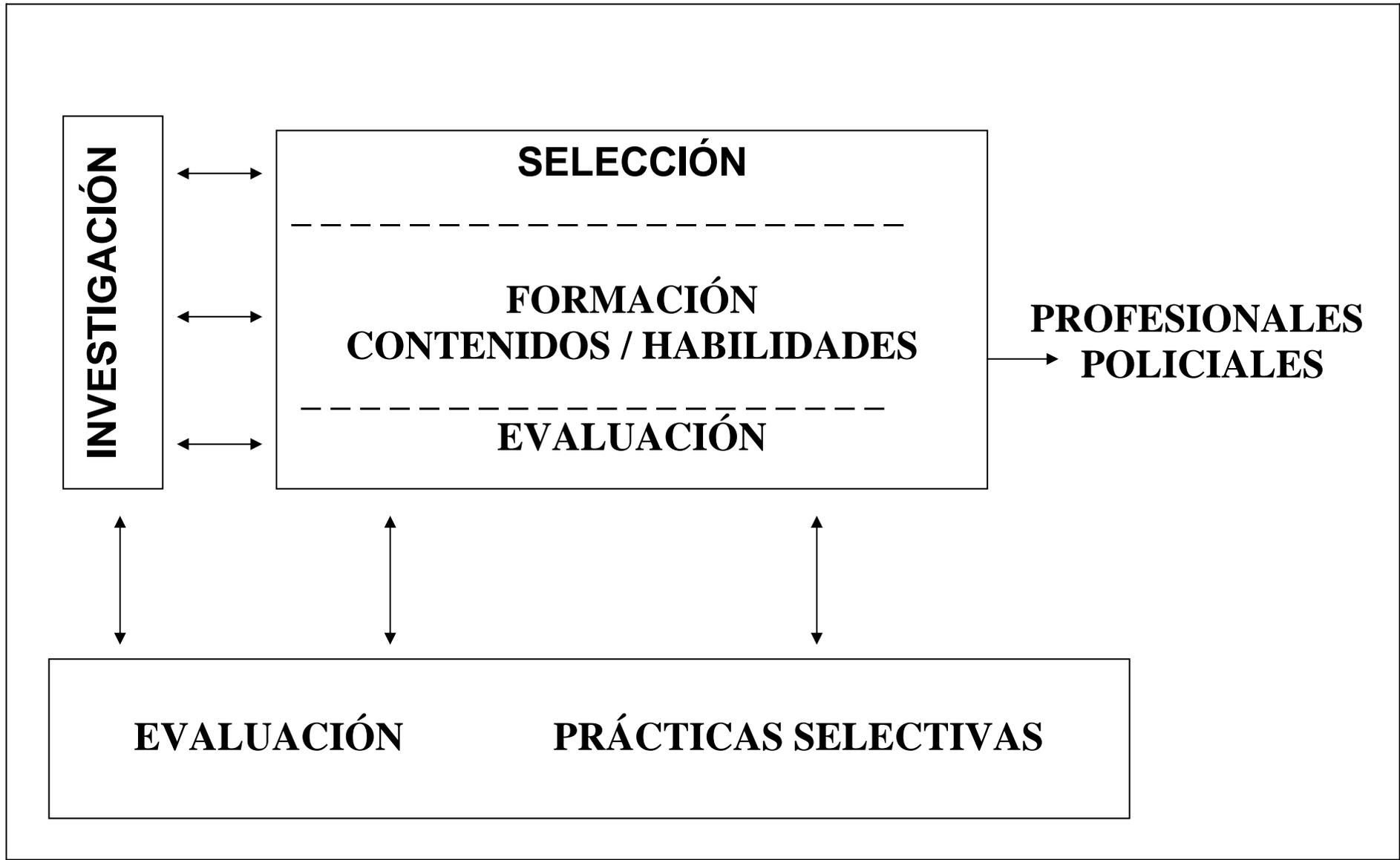
Desarrollada por el propio centro formativo (para ciertos temas muy específicamente pedagógicos puede ser útil) o independiente del mismo (en general esta última fórmula garantiza mejor la objetividad), pero con un nivel de coordinación muy estrecho, la investigación es hoy día, una pieza principal de cualquier modelo policial y de su estructura formativa.

La evaluación externa nos aporta un elemento fundamental de visión objetiva respecto del centro formativo. En tanto que evaluación o auditoría externa (se trata de dos cosas distintas pero a estos efectos podemos citarlas conjuntamente) del centro, tal certificación aporta un elemento de seguridad y garantía tanto de contenidos como de circuitos internos de la institución pedagógica, que al tiempo que le proporcionan credibilidad y fiabilidad, ayudan a mejorar su rendimiento.

Por otra parte, respecto de la evaluación de los alumnos, externalizar una parte de la misma -ya sea en forma de evaluaciones-piloto, "assesment" para altos cargos, prácticas en las corporaciones policiales u otras modalidades- suele producir buenos resultados, al tiempo que permite formar y actualizar a los evaluadores internos, que deberían incorporarse a los equipos de trabajo conjuntamente con los evaluadores externos, ya que para que ésta evaluación sea eficaz, es necesario que se haga conjuntamente entre evaluadores del centro y evaluadores externos debidamente preparados.

El resultado de este tipo de formación no debería ser el de meros agentes policiales, sino el de policías-profesionales integrados en un sistema-experto de la seguridad. Por ello el acento debe estar marcadamente dirigido hacia su versión de garantes de la seguridad en una sociedad concreta, en lugar de integrantes de una corporación cerrada.

El siguiente esquema reproduce el citado modelo:



Pero incluso este modelo, propio de estructuras sociales y políticas de corte democrático, es insuficiente. Le falta un verdadero anclaje social y por tanto, su éxito queda supeditado a los elementos intuitivos de la investigación y la programación. Para superar estos déficits, es necesario, asumiendo el modelo anterior, plantarse lo que podríamos llamar un modelo de formación integrado, que consiste en incorporar este modelo de centro formativo a su entorno social.

Una escuela de policía debe dar respuesta a dos demandas, que se corresponden a dos tipos de necesidades no siempre coincidentes: las necesidades de los ciudadanos y las de la policía que se forma. Es por tanto, imprescindible que el centro formativo policial conozca/reconozca estas necesidades, a pesar de no ser él mismo quien tenga la misión directa de descubrirlas.

Para identificar las necesidades de los ciudadanos, tanto en sus aspectos objetivos como subjetivos, se trabaja con indicadores (estadísticas, encuestas, etc.) y otros instrumentos metodológicos que hoy en día han adquirido ya un alto grado de fiabilidad. De la misma manera, para identificar las necesidades de la policía se manejan conceptos como funciones, objetivos, eficacia, eficiencia, etc. Estos elementos tienen también sus indicadores que se obtienen a través de estudios de calidad de servicio, dirección por objetivos, etc.

Estos elementos y sus indicadores son los que, debidamente tratados y analizados mediante las estructuras de investigación, sirven juntamente con otros provenientes de diversos ámbitos, para establecer políticas de seguridad, dentro de las cuales tienen importancia determinante los recursos disponibles, entre los que se cuentan las policías y sus saberes profesionales. Sirven también para tener estudios de necesidades tanto por lo que se refiere al requerimiento de los ciudadanos como por lo que concierne a la función policial. La clave de una escuela de policía integrada consiste en analizar estas necesidades y dar respuesta traduciéndolas en actividades formativas, es decir en saber policial transformable en recurso. De esta forma, cuanto se ha dicho respecto de la escuela abierta se mantiene vigente, pero además queda incorporado al modelo de escuela integral, cuyo valor añadido consiste en su interacción con ciudadanos y organización policial.

**INDICADORES
SERVICIO**

ESTADÍSTICAS

CALIDAD DEL

ENCUESTAS DE OPINIÓN

DIRECCIÓN POR OBJETIVOS

ELEMENTOS

**OBJETIVOS
SUBJETIVOS**

**FUNCIONES
OBJETIVOS**

NECESIDADES

SEGURIDAD PÚBLICA ← → SEGURIDAD PÚBLICA



En resumen, podemos afirmar que a lo largo de estos últimos años se está decidiendo el futuro de la función policial en la nueva Europa en construcción. De lo hecho recientemente y de lo que se haga en el futuro inmediato depende no solo el modelo policial, sino también el modelo de convivencia social de los ciudadanos europeos. Por ello es indispensable seguir atentamente la evolución de un ámbito que de manera capilar y difusa, pero permanente y determinante, afecta a la sociedad presente y futura de todo el continente. La aparición, por motivos sociales, económicos y culturales de nuevos espacios entre lo local y lo global, que relativizan el papel del estado-nación clásico tiene también su repercusión en las políticas de seguridad y los modelos en los que estas se basan. De entre dichos modelos, el modelo policial es uno de los que más evidencian la transformación.

Una política de seguridad que comporte la transformación de la policía en tanto que instrumento estatal, actor de la seguridad y recurso, debe forzosamente tener en cuenta la reforma del modelo de formación de dicha policía. Para ello es esencial saber de antemano qué se pretende de tal institución y cómo se desea que actúe. Sociedad, políticas de seguridad, modelo policial y formación policial se hallan de este modo indisolublemente unidas y deben ser entendidas como elementos en permanente interacción si lo que se pretende realmente es llevar a cabo una acción política transformadora de la realidad.

BIBLIOGRAFIA

Beck, U. (1998) La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Editorial Paidós. Barcelona. (1ª. Ed. alemana 1986)

Bell, D. (1987) "The World and United States in 2013" en Daedalus vol 116, núm.3 Summer 1987. American Academy of Arts and Sciences. Cambridge

Borja, J. y Castells, M. (1999) Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Editorial Taurus. Madrid. (1ª. Ed. 1997)

Crawford, A. (1997) The local Governance of crime. Appeals to Community and Partnerships. Oxford University Press. Guiddens, A. (1999) Consecuencias de la modernidad. Alianza Editorial. Madrid.

Johnston, L. (1992) The rebirth of private policing. Routledge-London

Ocqueteau, F. (2000) "Seguridad privada: un punto de vista francés en un panorama europeo" en "Las nuevas políticas de seguridad". Revista Catalana de Seguretat Parlamento Europeo, Segundo Informe de la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Interiores (1992), *sobre la entrada en vigor de los Acuerdos de Schengen*. Ponente Sr. Van Oustrive. A3-0336/92.

Parlamento Europeo, Informe de la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Interiores (1993a], *sobre la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos interiores de conformidad con el Tratado de la Unión Europea* (Título VI y otras disposiciones). Ponente Sr. Robles Piquer. A3-0215/93.

Parlamento Europeo, Informe de la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos de Interiores (1993b], *sobre la participación del Parlamento en los acuerdos internacionales en los ámbitos de la justicia y de los asuntos interiores*. Ponente Sr. Jarzemboski. A3-0436/93.

Parlamento Europeo, Informe de la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores (2001), *sobre una propuesta de recomendación al Consejo relativa a un espacio de libertad, seguridad y justicia: seguridad en las reuniones del Consejo Europeo y otros eventos similares*. Ponente Sr. Graham Watson. A5-0396/2001.

Recasens, A. (1996) «Soberanía, aparato policial e integración europea». En Bergalli; Resta (comp.) Soberanía: un principio que se derrumba. Editorial Paidós, Barcelona.

Recasens, A. (2003) "La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía" en Bergalli, R. (coord) Sistema penal y problemas sociales Tirant lo Blanch. Barcelona

Roché, S. (2002) Tolérance zéro? Incivilités et insécurité. Éditions Odile Jacob. Paris.

Shapland, J. y Van Ouirve, L. (1999) (dir) Policing and security: social control and the public/private divide. Editions L'Harmattan. Paris.(Pp 17-32)

South, N. (1994) "Privatizing policing in the European market: some issues for theory, policy and research, en European Sociological Review n° 10 (Pp. 219-233)

Tesch-Ségol, B y Pissens, M. (2003) Código de conducta y ética para el sector de la seguridad privada. Uni-Europa CoESS. Bruselas. ([http://www.union-network.org/uniproperty.nsf/0/09a084c7273a375bc1256dd5004f9af8/\\$FILE/2003%2009%2008%20ES.Final.pdf](http://www.union-network.org/uniproperty.nsf/0/09a084c7273a375bc1256dd5004f9af8/$FILE/2003%2009%2008%20ES.Final.pdf) consulta del día 28 de julio de 2004)

Wilson J. G. y Kelling, G.L. (1982) "Broken windows" in the Atlantic Monthly; March, vol. 249 n° 3. Washington. (Pp. 29-38)

Weber, M. (1987) Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica (1ª ed. Anglasa, 1922). México. (1ª. Ed. alemana 1922)