



Conferência Internacional Direitos Humanos e Comportamento Policial Lisboa, 10 e 11 de Novembro de 2005

António Manuel Clemente Lima **Inspector Geral da Inspeção-Geral da Administração Interna**

- Apresentação3

TEXTOS

José Vicente Gomes de Almeida **Subinspector-Geral da Administração Interna**

- Discurso de Abertura5

António Luís Santos da Costa **Ministro de Estado e da Administração Interna**

- Discurso de Abertura9

Oradores:

António Moreira Barbosa de Melo

- "Polícia, Segurança Interna e Direitos do Homem: Como assegurar um controlo democrático justo e eficaz?"13

Iain Thorburn Cameron

- "A Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o Uso de Força Letal por Agentes Policiais"28

Larry K. Gaines

- "O Controlo da Polícia : A Experiência Americana"53

Viriato Soromenho Marques

- "Compreender o Controlo das Polícias"81

António Henrique Rodrigues Maximiano

- "Direitos Humanos e Comportamento Policial: IGAI – Uma Experiência de 9 anos"83

José Francisco da Silva

- "A Ouvidoria de Polícia: actividades de controlo do comportamento policial"108

John Wadham

- “Independent Police Complaints Commission (England and Wales)” – Português139

António João Varela Simões Monteiro

- “Amnistia Internacional – Portugal” (O orador não disponibilizou texto para publicação)

José Ferreira de Oliveira

- “O processo de mudança nas polícias: o caso português e os seus efeitos na redefinição das boas práticas policiais”148

Martin Kreutner

- “Parceiros Europeus contra a Corrupção – Discurso de Saudação”164



Inspeção Geral da Administração Interna

APRESENTAÇÃO

A conferência internacional «direitos humanos e comportamento policial» teve lugar na sede da Fundação Calouste Gulbenkian, em Lisboa, nos dias 11 e 12 de Novembro de 2005.

Foi organizada e dirigida, com exemplar empenho e êxito, pelo Senhor Procurador-Geral Adjunto, Dr. José Vicente Gomes de Almeida, que então exercia funções como Inspector-Geral da Administração Interna.

Teve por habilitação um dos cinco eixos estruturantes do programa do XVII Governo Constitucional: «elevant a qualidade da nossa democracia, reforçando a credibilidade do Estado e do sistema político e fazendo dos sistemas de justiça e de segurança instrumentos ao serviço de uma plena cidadania».

Os trabalhos desta conferência contribuíram, estou certo, para a sedimentação – no pensamento mas também na acção dos responsáveis – da necessidade de, no quotidiano da actividade das forças e serviços de segurança, encontrar um equilíbrio entre, por um lado, uma força policial eficiente e a garantia da segurança dos cidadãos e, por outro, a protecção dos cidadãos contra eventuais abusos de autoridade por parte de agentes policiais.

Penso que as polícias, como a escola ou a imprensa, são, antes de tudo, um meio de educação e não um instrumento de repressão, e que, numa sociedade genuinamente democrática, a confiança no profissionalismo, na

integridade e na humanidade do serviço policial, constitui factor essencial para a manutenção da democracia.

Importa que os cidadãos vejam a polícia como o garante das suas liberdades e dos seus direitos e não como uma ameaça às suas liberdades e aos seus direitos.

Nesta sede, a IGAI continuará a ser um factor pedagogicamente activo.

A presente publicação condensa as intervenções dos participantes naquela conferência.

A qualidade substantiva e a importância estrutural de tais intervenções não carecem de encómios ou abonos. Basta tomar-lhes o pulso.

A todos, oradores e moderadores e a quantos contribuíram para aos bons êxitos da conferência e para a condensação e difusão desta obra, exprimo a gratidão da Inspeção-Geral da Administração Interna.

Estou certo de que, como referiu S. Ex.^a o Ministro de Estado e da Administração Interna, Dr. António Costa, «acrescentaram democracia».

Ademais, manifesto o meu profundo reconhecimento a quantos, para além das parlendas e das intenções, afirmam a cidadania, fazendo-se, no quotidiano das boas práticas, militantes dos direitos humanos.

Lisboa, Novembro de 2006.

António Manuel Clemente Lima

Juiz Desembargador

Inspector-Geral da Administração Interna

**Senhor Ministro de Estado e da Administração
Interna**

Excelência

Excelentíssimas Autoridades

Minhas Senhoras e Meus Senhores

Queria, em primeiro lugar, sublinhar e agradecer a presença de Sua Excelência o Ministro de Estado pelo significado que encerra e pelo estímulo que a todos transmite, no caminho da dignificação da instituição policial e da defesa dos legítimos direitos dos cidadãos.

Em nome da Inspeção-geral da Administração Interna e em meu próprio nome queria exprimir gratidão e público reconhecimento:

Aos Distintos Oradores e Moderadores que, com inexcedível generosidade, se disponibilizaram, desde a primeira hora, a partilhar connosco as suas reflexões sobre a temática para a qual todos somos convocados.

**À Fundação Calouste Gulbenkian pela cedência deste acolhedor espaço e pelas facilidades concedidas;
A Caixa Geral de Depósitos pelo seu inestimável e generoso contributo;**

Pelos seus generosos apoios são igualmente dignos da nossa gratidão e público reconhecimento :as Câmaras Municipais de Almada, Cascais, Évora, Oeiras e Sintra; a Fundação Luso - Americana para o Desenvolvimento, a Fundação Oriente; à Fundação Eugénio de Almeida; à Empresa Salvador Caetano; a Sociedade Finagra / Herdade do Esporão e TAP/Air Portugal; Agradeço igualmente o apoio concedido pela Guarda Nacional Republicana e pela Polícia de Segurança Pública;

Aos Senhores convidados os nossos agradecimentos por terem aceite o convite, o que muito nos honra.

A razão de ser da temática desta conferência, em boa hora escolhida pelo Dr. Rodrigues Maximiano, deve ser vista à luz das iniciativas realizadas no âmbito do Programa Europeu “ Polícia e Direitos Humanos” promovido, no final do último milénio, pelo Conselho da Europa e que se prende com a necessidade de uma permanente reflexão sobre os valores universais dos direitos do homem e a sua particular incidência na actuação policial.

Com efeito, o trabalho da Polícia tem essencialmente a ver com a liberdade e a dignidade da pessoa humana.

Todos sabemos que as mais anódinas situações da vida quotidiana, tais como os meros controlos de identidade, os problemas de trânsito, os conflitos de vizinhança podem desencadear reacções desproporcionadas e imprevisíveis com efeitos directos na integridade e dignidade quer dos agentes policiais, quer dos indivíduos interpelados, sobretudo quando acompanhadas de erros de avaliação do risco associado ou da ausência de diálogo.

È inegável que os agentes policiais estão expostos à violência verbal e física, gerada pelas insuficiências da educação cívica ou pelas frustrações dos cidadãos, neste mundo global em vertiginosa mutação, em que

o exercício das funções policiais se torna cada vez mais complexo, mais difícil, mais exigente, mais perigoso e, conseqüentemente, mais imprevisível.

Estando os direitos humanos no centro do quadro normativo da actuação da Policia, impõe-se que os órgãos de controlo se preocupem e zelem pela sua integral observância por parte dos agentes que têm, em primeira instância, de cumprir e fazer cumprir a lei.

É indubitável que um controlo independente tem a virtude de conciliar a autoridade com o pleno exercício dos direitos da cidadania, na medida em que preserva a instituição policial de suspeitas infundadas ou malévolas, susceptíveis de comprometer a confiança dos cidadãos na sua polícia.

O controlo da polícia existe não para inibir a sua acção, não para denegrir a sua imagem, mas, pelo contrário, para garantir elevados padrões de qualidade na acção policial fortalecendo, assim, a credibilidade e o prestígio da instituição policial, ou seja, para, afinal, garantir o pleno exercício dos direitos fundamentais por parte dos cidadãos.

A este propósito seja-nos permitido que formulemos, desde já, duas questões, que, em nosso entender estão no âmago desta problemática:

Em que medida o controlo externo da actividade policial poderá constituir um factor de promoção dos valores dos direitos do homem?

Em que medida o controlo externo da actividade policial poderá induzir nos agentes policiais uma cultura de responsabilidade, e nos restantes cidadãos uma cultura de respeito perante a autoridade?

Senhor Ministro

Minhas Senhoras e Meus Senhores

Um dos cinco eixos do programa do XVII Governo Constitucional consiste em : “Elevar a qualidade da nossa democracia, reforçando a credibilidade do Estado e do sistema político e fazendo dos sistemas de justiça e de segurança instrumentos ao serviço de uma plena cidadania”.

Desta conferência advirão novos e relevantes contributos na busca de soluções que permitam aperfeiçoar os mecanismos de controlo e, por via disso, garantam, também, um melhor exercício da função policial, cujo fim último terá de ser sempre a plena realização do Direito.

Muito Obrigado

**Lisboa, 10 de Novembro de 2005
Fundação Calouste Gulbenkian
José Vicente Gomes de Almeida**



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

**Os Direitos Humanos como componente estruturante da actuação
policial**

Exmo. Senhor Inspector-Geral da Administração Interna, Dr. José Vicente de Almeida

Excelentíssimas Autoridades

Minhas senhoras e meus senhores,

É com muito agrado que me encontro aqui para discutir um tema actual e que eu considero da máxima importância num Estado de direito democrático.

Gostaria de começar por enaltecer esta iniciativa e saudar os ilustres especialistas que amavelmente acederam aos convites formulados para connosco partilharem os seus conhecimentos e experiências, agradecendo desde já a sua disponibilidade e interesse.

Minhas senhoras e meus senhores,

Como sabemos, os direitos humanos só podem ser realizados num clima de paz e de ordem social, condições que dependem, em última análise, da actividade policial.

De facto, nas sociedades democráticas, a polícia encontra-se na primeira linha de defesa dos direitos humanos.

Sempre que um elemento policial actua na protecção e defesa de uma vítima de crime, serve a comunidade, aplica a lei, protege os direitos humanos.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

Também é verdade que, numa sociedade livre e democrática, os cidadãos esperam da polícia uma actuação baseada no respeito, garantia e protecção dos direitos humanos.

Para tal, o Estado deposita um conjunto de poderes, cujo exercício tem um efeito directo e imediato sobre os direitos e as liberdades do cidadão, pelo que só pode ser feito num quadro de legalidade.

E este quadro exige um delicado equilíbrio entre o dever da polícia em garantir a ordem e a segurança pública e o dever de proteger os direitos à vida, à liberdade, à segurança das pessoas.

No exercício dos direitos e liberdades constitucionalmente garantidos ninguém está sujeito senão às limitações previstas na lei, com o objectivo exclusivo de promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros.

E é precisamente neste quadro que a polícia, na sua actividade diária, tem de achar, de forma permanente, o ponto de equilíbrio entre a garantia e a protecção dos direitos do homem e o exercício do poder legal na protecção dos cidadãos, da sociedade e das instituições do Estado.

No actual sistema português a ideia de que o respeito dos direitos do homem não é limitador da eficácia policial, mas antes um factor de reforço dessa mesma eficácia, já há muito que se encontra consolidada.

Com efeito, a violação dos direitos humanos contribui para a deterioração da confiança dos cidadãos, o que isola as polícias da comunidade.

E uma polícia que respeita os Direitos humanos serve os objectivos da lei. A sua actuação não se tem que basear no medo ou na violência para ser eficaz, mas no profissionalismo e na dignidade da pessoa humana.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

Isto porque não nos podemos esquecer que o respeito pelos direitos humanos no âmbito da actuação policial potencia a confiança dos cidadãos na polícia, o que estimula maior proximidade. E tal é essencial para uma melhor prevenção e repressão da criminalidade.

Por outro lado, existem três pressupostos da actuação da polícia que consubstanciam a melhor garantia de defesa dos Direitos humanos: representatividade, receptividade e responsabilidade. A polícia tem de ser *representativa* da comunidade, *receptiva* às suas necessidades e *responsável* perante ela.

Em Portugal pensamos que estamos no bom caminho!

Com efeito, o Governo português verteu no seu programa princípios fundamentais de realização dos Direitos humanos e traduziu os mesmos em objectivos e medidas de política no sector da Administração Interna e da Justiça. Algumas destas medidas passam pelo investimento na formação, pelo aperfeiçoamento do manuseamento das armas de fogo e das técnicas de tiro, apenas para referir algumas.

Com tais medidas acreditamos contribuir para melhorar a qualidade do serviço policial e conseqüentemente contribuir para a melhor proteger e realizar os direitos humanos.

Neste momento, permitam-me destacar o trabalho desenvolvido pela IGAI ao longo dos últimos anos.

Este órgão de controlo externo da actividade policial tem contribuído de forma decisiva para a melhoria do desempenho das forças de segurança e para o



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

reforço do profissionalismo nas mesmas, tendo-se afirmado como um verdadeiro instrumento de reforço da democracia.

Para terminar, gostaria de desejar que os debates que se irão desenvolver nesta conferência sejam esclarecedores e contribuam para aprofundar a integração dos valores dos direitos humanos na actividade policial.

Finalmente uma última palavra para os elementos das forças e serviços de segurança presentes: a profissão que escolheram é nobre e absolutamente vital para a sociedade, pelo que o seu desempenho no estrito cumprimento da lei, com profissionalismo e isenção não deixará de vos granjear o reconhecimento da sociedade por tão nobre missão que desempenham.

Obrigado.

Polícia, Segurança Interna e Direitos do Homem: Como assegurar um controlo democrático justo e eficaz?

I – Questões preliminares

1. No direito público europeu dos últimos séculos o termo *polícia* (“Polizei”, “police”, “polizia”) anda associado a uma pluralidade imensa de sentidos.

O sentido dominante em cada época, senão em cada autor, tem oscilado entre um conceito de polícia que abarca, na sua extensão (*extensio*), toda a parte da vida social sujeita ao poder de regulação *mediato* do soberano (Chefe de Estado, Executivo, Administração Pública) e um conceito que compreende, na sua intenção, todos os poderes jurídicos e fácticos *necessários* a assegurar a ordem e a tranquilidade públicas, prevenindo perigos e removendo situações que possam afectar ou afectem a “boa ordem” social (“bon ordre”, “gute Ordnung”).

O que deva entender-se aqui por boa ordem diz respeito, para uns, apenas à esfera material da vida pública, à sua *ordem externa*, isto é, à consecução de estados de facto nos espaços públicos de que estejam ausentes perturbações anormais de qualquer espécie (tumultos, rixas, barulhos, ajuntamentos, faltas de limpeza, atropelos, desmoronamentos, colisões ...); para outros, a “boa ordem”, a que se refere o conceito de polícia, além dessa “ordem nas ruas”, compreende também a “ordem moral”, a esfera ideal-moral (“tranquilité matérielle et moralité publique”): o bem a proteger policialmente é aqui alargado ao respeito pelos juízos de valor emergentes da moral vigente na comunidade, os quais se tomam como implicitamente assumidos, enquanto expressões do bem comum, no direito policial¹.

2. Aquela ideia segundo a qual a polícia corresponde a um sector da vida social dependente da regulação *mediata* do soberano — Executivo — está na base do *Estado-Polícia* oitocentista.

Aqui impera a *razão de Estado*, segundo a qual o Executivo, impermeável à mediação da lei parlamentar, dispõe do direito de, por si e sob autoridade própria, adoptar as soluções que, no seu entender, correspondam no dia-a-dia

¹ Trata-se de ideia sufragada pelo *Conseil d'État*, a propósito da proibição policial de exibições de peças de teatro ou de filmes tidos por imorais (aresto “Société “Les Films Lutétia” et Syndicat français des producteurs de films”, Dezembro de 1959, *apud* Long-Weil-Braibant, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 1965, pp. 472). Note-se que Hauriou, na edição de 1919 do seu *Précis de droit administratif et de droit public*, pp. 464, restringia a ordem pública policial à ordem material externa: por esta é que se deve guiar a polícia, já que a polícia não pode procurar alcançar o que em certa época se chamava a *ordem moral* — a ordem nas ideias e nos sentimentos — perseguindo as desordens morais. Se o tentasse cairia imediatamente na inquisição e na opressão das consciências por causa do peso dos seus mecanismos de actuação.

às exigências do princípio “*salus populi suprema lex est*”. A lei parlamentar não é, numa palavra, *pressuposto* nem *critério* das decisões de polícia: o soberano é que dispõe de um poder próprio para regular tudo isso (*ius policiae, Polizeigewalt*) — um poder que é praticamente ilimitado, salvo quanto ao dever de respeito pelos direitos adquiridos (segundo a teoria dos *iura quaesita*), com base no qual o soberano pode tratar, como escreveu Otto Mayer, “desde os mais significativos interesses culturais, económicos ou políticos até aos simplesmente mesquinhos”².

Tal é o núcleo do sentido que o conceito de polícia assume no Estado absolutista do Século XVIII. Ele não designa meramente a *situação de uma boa ordem* da polis ou comunidade política; denota, antes, um *poder soberano* por força do qual o príncipe absoluto pode regulamentar, através dos seus funcionários e mediante ordens vinculativas, toda a vida social dos súbditos, impondo sanções coactivas ou punitivas. “Polícia era a designação de toda a Administração do Estado que exercia este poder de polícia”³.

3. A natureza absolutista do poder de polícia mantém-se, em larga medida, no quadro de referência da *monarquia constitucional*. Isto mercê do *princípio monárquico*, que, nesta estrutura constitucional, dividiu com o *princípio parlamentar* a fundamentação jurídica do poder do Estado.

A salvaguarda do princípio monárquico é imputada, por Dietrich Jesch, ao artigo 57º da Acta Final do Congresso de Viena (1820), que diz: “*uma vez que a Federação alemã, com excepção das cidades livres, se constitui a partir dos príncipes soberanos, ela terá, em consequência dos conceitos fundamentais assim aceites, de manter todo o poder do Estado no Chefe do Estado e o soberano somente pode estar obrigado, por via de uma Constituição estamental de Land, à colaboração das Cortes para o exercício de direitos determinados*”. Aliás, a *Charte constitutionnelle* (1814) já tinha recuperado a ideia de que “*l’autorité toute entière residat en France dans la personne du roi*” e o projecto de Constituição estamental de 1816 para Württemberg estabelecia que “*o rei é o chefe de Estado e reúne em si todos os direitos que integram o poder do Estado, segundo as disposições estabelecidas na constituição do Land*”⁴.

Em todo o caso, a monarquia constitucional retirou, em geral, do âmbito dos poderes originários do Executivo as intervenções na esfera dos cidadãos que afectassem a *liberdade ou a propriedade* destes: os actos do Executivo que tocassem nestes dois direitos fundamentais não procediam daquele princípio monárquico, estavam, antes, incluídos na *reserva de lei*, não podendo, por consequência, ser praticados sem que uma lei parlamentar previamente os autorizasse e regulasse nos seus traços essenciais. E a verdade é as medidas de

² Veja Rogério Ehrhardt Soares, *Interesse Publico, Legalidade e Mérito*, Coimbra, 1955, pp. 54, que traduz e cita a passagem de Otto Mayer, transcrita acima no texto; e, sobre a noção de polícia, Catarina Sarmiento e Castro, *A questão das Polícias Municipais* (dissertação de Mestrado), Coimbra Editora (2003), pp. 21-104.

³ Volkmar Götz, *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, 13ª ed. 2001, p.16.

⁴ Dietrich Jesch, *Gesetz und Verwaltung*, 2ª (1968), pp.76 ss.

polícia atingem, em regra, a liberdade ou a propriedade dos cidadãos; por isso, coerentemente, teriam de se basear em lei parlamentar. Por outras palavras: o *princípio democrático*, que só esta lei pode mediatizar, também seria indispensável à legitimidade das medidas de polícia.

No entanto, ao arrepio dessa cláusula geral, a doutrina jurídica característica da monarquia constitucional não reconheceu em geral a exigência de fundamento legal para as intervenções policiais. Assim é que na mudança do Século XIX para o Século XX, G. Meyer ainda escrevia: “as funções de polícia do Estado não consistem numa soma delimitada de competências determinadas. O poder de polícia é o direito de confrontar o particular, em geral, com a aplicação de coacção onde isso parecer necessário no interesse do bem comum e da segurança. Para a emanação de uma ordem policial concreta não é necessária a autorização de uma lei que habilite o governo com a competência para exigir do súbdito uma acção ou omissão de determinada qualidade. Na posição geral da polícia no Estado de direito reside um fundamento jurídico suficiente para a emanação de *todas* as ordens e proibições policiais”⁵.

Aliás, Otto Mayer, embora criticasse a opinião de G. Meyer, também se manteve no âmbito do Estado de direito (“Rechtsstaat”), correspondente à monarquia constitucional e ao seu princípio estrutural, o princípio monárquico. Segundo Otto Mayer, o poder de polícia fundamentar-se-á, não em qualquer poder ou prerrogativa do Estado, mas no *dever geral dos indivíduos*, — “um dever natural, evidente, inato” — perante a comunidade. Com base neste *dever geral de polícia*, o Estado de direito pode, sem negar a sua própria natureza, emanar autorizações, aparentemente ilimitadas, para as instâncias executivas promoverem a efectiva observância desse dever pelos cidadãos⁶.

O nacional-socialismo, em contraste com a doutrina de Otto Mayer, voltou, na matéria de polícia, à primazia do poder (“Herrschaft”) do Estado. Proclama um dos seus seguidores: “não há nenhuma lei positiva de que se possa derivar a actual competência da polícia. O fundamento jurídico da polícia é, antes, simplesmente a essência da soberania do Estado e a sua modelação através do *Führer* e chanceler do Reich”; “se as tarefas da polícia tivessem de encontrar na lei a sua fundamentação, então a lei poderia descrever, imagine-se, o sentido da soberania do Estado, moldando, designadamente, a essência do povo”⁷. Uma tal concepção representa o triunfo, em toda a linha, do “*Führerprinzip*” no campo da actividade policial.

⁵ Cfr. *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes*, 5ª ed., Leipzig 1899, p. 584.

⁶ Cfr. *Deutsches Verwaltungsrecht*, I, 2ª ed. (1914), p. 214 s.

⁷ Citação de W. Hamel (*Wesen und Rechtsgrundlagen der Polizei im nationalsozialistischen Staate*. 1937), apud Erhard Denninger, *Polizei in der freiheitlichen Demokratie*, 1968, p. 15.

Neste contexto, e tendo em conta autores franceses e italianos⁸, Denninger reconhecia em 1968 que os fundamentos jurídicos da polícia, nas doutrinas alemã, francesa e italiana, ainda residiam então na ideia de Estado de direito *da monarquia constitucional*, isto é, na ideia de que a polícia, neste espaço jurídico-cultural, é conformada apenas pela ideia de Estado de direito, e não também pela ideia de democracia. A falta de uma *teoria democrático-liberal* da polícia, segundo Denninger, terá sido causa de funestas distorções dos princípios jurídicos na prática policial⁹.

4. A Constituição da República Portuguesa (CRP), logo na versão inicial (1976), definiu duas funções para a polícia — defender a legalidade democrática e defender os direitos dos cidadãos —, as quais implicam, pela sua própria natureza, a execução das leis e, em geral, a observância da ordem jurídica (artigo 272º). Por outras palavras, as actividades policiais hão-de visar a defesa da ordem jurídica e a salvaguarda de interesses protegidos *através* de direitos dos cidadãos. Pelo que, do ponto de vista funcional, a polícia mostra duas faces: uma *face objectiva* (salvaguarda de valores, interesses e princípios, consubstanciados na ordem jurídica aplicável na área de jurisdição do Estado) e uma *face subjectiva* (protecção de valores e interesses situados na esfera jurídica dos cidadãos e tutelados como *direitos próprios deles*)¹⁰.

Além disso, o nº 2 do artigo 272º estabelece o princípio da legalidade quanto às medidas de polícia. As autoridades e agentes policiais só podem tomar medidas, no cumprimento daquelas duas funções constitucionais, que se encontrem *tipificadas em abstracto* na lei. Mas o texto constitucional impõe, ainda, que, na escolha da medida ou medidas a usar em cada situação concreta, sejam utilizadas apenas as que forem estritamente necessárias. Quer dizer: a medida de polícia adoptada em cada caso, além de legal, deve obedecer ao *princípio da proporcionalidade* ou *da proibição de excessos*, isto é, ser *tecnicamente* adequada à realização do fim em vista e, de entre as medidas tecnicamente adequadas disponíveis, ser a menos onerosa ou de menor custo social (económico, jurídico, moral, etc.).

O nº 3 do mesmo artigo refere-se à actividade policial de prevenção dos crimes, prescrevendo na matéria “a observância das regras gerais sobre polícia” e o “respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”. Apesar de ser esta uma actividade policial de prevenção de *crimes* (isto é, de infracções ético-juridicamente graves), nem por isso a autoridade policial pode fazer tudo o que lhe parecer conveniente para atingir o objectivo de salvaguardar a legalidade democrática. Ao contrário, deve obedecer às *regras gerais sobre polícia* e respeitar

⁸ Por exemplo P. Bernard, *La notion d'ordre public en droit administratif*, 1962, um autor que vê na ordem pública a proteger pela polícia não só um standard mínimo de convicções e de valores, mas também “*la manifestation de l'élan vital de l'organisme social*”: a “ordem pública é o instrumento jurídico que permite orientar as energias em conformidade com os fins sociais e proteger o ideal comum”, pp. 278.

⁹ *Ob. cit.* p.8 s.

¹⁰ Catarina Sarmiento e Castro, *ob. cit.*, pp. 46 ss.

os mais importantes dos direitos fundamentais (os direitos, liberdades e garantias, de que tratam os artigos 25º a 49º CRP, na numeração primitiva, e os outros direitos fundamentais de natureza análoga). Naquelas regras gerais incluir-se-ão também as *regras técnicas* próprias da actividade policial que, através da expressão “regras gerais sobre polícia”, são constitucionalmente elevadas à categoria de normas jurídicas (à semelhança do que acontece às regras técnicas cobertas pela lei na impropriamente chamada *discricionariade técnica*).

Na revisão constitucional de 1982, aquele n.º 2 foi alterado passando a dizer que a função da polícia abrange também a “garantia da segurança interna”. E foi aditado ao artigo o n.º 4, que veio submeter à reserva geral de lei o *regime* jurídico das forças de segurança e, ao mesmo tempo, impor, para cada uma delas, uma *organização única* para todo o território nacional¹¹.

Na linha destes preceitos, a Lei de Segurança Interna (LSI) define hoje a segurança interna como “a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas e o respeito pela legalidade democrática” (artigo 1º, 1, da Lei n.º 20/87, 12.06, alterada pela Lei n.º 8/91, 01.04).

Mesmo em relação à protecção dos valores constitucionais cimeiros — como a vida e integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática — contra formas de criminalidade especialmente violentas ou altamente organizadas (como, por exemplo, a sabotagem, a espionagem ou o terrorismo), a LSI e os estatutos e diplomas orgânicos das forças e serviços de segurança fixam imperativamente o quadro das medidas de polícia que as autoridades de polícia podem aplicar observando as respectivas regras de competência (artigos 1º, n.º 3, e 16º). Por isso, são contrárias ao *princípio do direito* as reacções que, perante as novas formas de violência extrema e indiscriminada, apelam a uma repressão policial “custe o que custar”, pondo de parte, se necessário, as melhores tradições guardadas na cultura dos Direitos do Homem de que nasceram e em que repousam as constituições políticas modernas¹². A ideia de legalidade democrática não pode deixar de prevalecer, também neste domínio, sob pena do triunfo daqueles que andam apostados em destruir, exactamente pelo terrorismo e pela violência, a liberdade e a democracia.

¹¹ Na 4ª Revisão Constitucional (Lei Constitucional n.º1/1997, artigo 108º - 10), o regime das forças de segurança passou a integrar a *reserva absoluta* de competência legislativa da Assembleia da República (artigo 164º, alínea u)).

¹² No entanto, o direito solene (*“law in books”*) não chega para garantir o efectivo respeito pelos direitos fundamentais quando a urgência de preservar a vida das potenciais vítimas se sobrepõe à preocupação pelos direitos fundamentais dos “suspeitos”. Contra os princípios, as constituições, as convenções e as leis não faltam, por todo o lado, casos de tortura, de brutalizações, de abusos de toda a ordem, mesmo nas democracias tradicionais. Daí a redobrada necessidade de descobrir meios de controlo justos e eficazes para manter, em tempos tão adversos, os comportamentos policiais dentro dos limites da ordem jurídica democrática.

Concluindo: entre nós e à luz da CRP, é hoje obsoleto pensar a polícia — isto é, a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger os direitos dos cidadão, prevenir os crimes e defender a legalidade democrática — como uma actividade situada *fora e acima* do Direito, ou como produto de um qualquer poder originário, natural e evidente do Executivo (*ius policiae*). Também a polícia, para agir, precisa de se basear na lei democrática — lei parlamentar — ou, no mínimo, em regras e princípios que desta lei retirem a necessária legitimação democrática.

II — Da existência inevitável de discricionariedade nas decisões de polícia

1. As medidas de polícia e as situações a que elas são aplicáveis devem ser, tanto quanto possível, determináveis a partir da interpretação simples, directa, enunciativa da lei. Só leis claras e precisas podem realizar satisfatoriamente as funções de *legitimação democrática* dos agentes e das suas acções, de *racionalização e de previsibilidade* dos comportamentos administrativos e de *segurança no tráfego jurídico* e exonerar ou reduzir as incertezas que perturbam a vida de todos nas *sociedades administradas* do nosso tempo. A este respeito pode falar-se — tenho-o feito — do *princípio da determinidade do paradigma decisório* da Administração no Estado de Direito Democrático¹³. A exigência de determinidade atinge o máximo na incriminação e punição dos crimes (*nullum crimen et nulla poena sine lege*) e nas imposições fiscais (*nullum vectigale sine lege*).

Mas, por outro lado, essa exigência, se generalizada e com igual intensidade a todos os sectores da ordem jurídica, pode inviabilizar o processo de *individualização* do Direito e dar origem a graves injustiças. Por isso, desde o fundo da cultura ocidental, se ensina — é o caso de Aristóteles (5º Livro da Ética) — que o decisor deve melhorar a norma que seja “*defeituosa por causa da sua natureza abstracta*”. A *justiça do caso* ou equidade (*epiqueia*) constitui, assim, uma espécie de válvula de segurança contra o rigorismo na concretização das leis, levando os decisores a “*modérer la loi en faveur de la loi même*” (Montesquieu).

Aliás, uma das tradicionais técnicas de normação legislativa consiste em o legislador estabelecer programas, linhas de orientação, directrizes, mais ou menos dúcteis e maleáveis (*normes souples, diritto mitte*), deixando aos decisores *in concreto* a “*construção*” do caso e a sua decisão à luz desse quadro de referência. A *discricionariedade administrativa* — ou poder discricionário da Administração — é uma expressão exemplar desta liberdade criativa da Administração e uma expressão que tem a particularidade de os erros de apreciação alegadamente imputados ao decisor administrativo estarem, em princípio, a coberto de uma reapreciação directa por parte dos juízes administrativos. Isto é, no domínio da discricionariedade, a autoridade

¹³ A. M. Barbosa de Melo, *Introdução às formas de concertação social*, BFDC, Separata (Coimbra, 1984), pp. 50 s, especialmente nota 68.

administrativa dispõe do poder de dizer a última palavra sobre a apreciação que lhe foi cometida ou deixada pela lei.¹⁴

2. Na segurança interna, a capacidade de previsão é fortemente limitada. O jogo entre infractor e polícia, entre situações de perigo e medidas de polícia apresenta frequentemente lances inesperados. As técnicas dos infractores, os seus meios e objectivos, mudam e obrigam também as forças de segurança a reajustar os seus meios e estratégias. Há sempre riscos novos e medidas a implementar diferentes das tradicionais.

Em todo o caso, seria erróneo julgar essa dinâmica estranha à ideia de Estado de Direito Democrático, como se a ordem democrática correspondesse a uma sociedade parada, “conseguida e estabilizada”, onde as posições jurídicas a proteger fossem só as que se acham baseadas nas leis vigentes. Quando o cidadão se manifesta nas ruas sem obedecer a todas as formas ou fórmulas prescritas, isso não quererá necessariamente dizer que pretende colocar-se fora e à margem da ordem jurídica; pode significar apenas que quer modificar ou revogar algumas regras ou leis que de momento a integram. De qualquer modo, a contestação e a crítica dos cidadãos fazem parte da dinâmica democrática, assumindo por princípio papel positivo na evolução social. Se o conflito político, a luta de interesses e de opiniões se mantiverem no quadro de referência da ordem jurídica global, respeitando-o nos seus traços essenciais, essas manifestações devem ser consideradas manifestações legítimas do *status constituens* do cidadão, enquanto membro activo da sua comunidade política¹⁵.

¹⁴ As leis de segurança interna usam com frequência de *conceitos indeterminados* (descritivos e valorativos) que têm, ou podem ter, um efeito prático paralelo à discricionariedade. Eis alguns exemplos do artigo 5º da LSI: o dever do cidadão de acatar as ordens e mandatos *legítimos* das autoridades e o dever de não *obstruir o normal exercício* das competências de funcionários e agentes. Para deveres impostos aos agentes: os exemplos mais flagrantes encontram-se no Código Deontológico do Serviço Policial.

¹⁵ A ideia de *status constituens* vem de Denninger, ob. cit., pp. 33, no seguimento da teoria de Georg Jellinek (*System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Darmstadt, 1963), segundo a qual a posição jurídica fundamental dos cidadãos perante o Estado se reparte por quatro *status*: o *status negativus* (exercer a liberdade), o *status activus* ou *activae civitatis* (participar na formação da vontade do Estado), *status positivus* (partilhar as prestações do Estado) e o *status passivus* (obedecer às imposições do Estado). Ora o *status constituens* (posição constituinte) difere do *status activus* ou *activae civitatis* de Georg Jellinek. Os direitos do *status activus* (direito de sufrágio, direito de igual acesso a cargos públicos, etc.) e os deveres do mesmo *status activus* (dever de prestação do serviço militar, dever de testemunhar, etc.) são direitos e deveres, concedidos ou impostos, para participação num Poder do Estado constituído e materialmente estabelecido, isto é, capacidades atribuídas ao indivíduo que estão fora da sua liberdade natural e com base nas quais pode ter lugar o exercício dos direitos políticos. O *status constituens*, ao contrário, é a capacidade (e o dever ético-social), juridicamente fundada que é atribuída ao cidadão, na sua qualidade de membro de um grupo organizado em Estado, para colaborar na integração diária do grupo como Estado e assim no estabelecimento dos conteúdos do Poder do Estado. Mas, anota ainda Denninger, *status constituens* e *status activus* interceptam-se na sua concreta modelação jurídica: o primeiro também assume em si elementos do *status negativus*, ao passo que o segundo não.

3.A criatividade dos operadores de polícia, indispensável à eficácia e eficiência das suas missões numa sociedade aberta e em contínua mudança, requer como condição necessária, antes de mais, uma *formação profissional inicial* exigente e um frequente *aperfeiçoamento contínuo* ao longo da vida activa.

Entre os elementos importantes na aprendizagem das “leis e regras da arte” em matéria de segurança não poderão deixar de figurar muitas experiências concretas relativas à prática policial no tempo e lugar respectivos. Decerto que o conhecimento de experiências estrangeiras também tem o seu papel na preparação dos dirigentes e agentes dos serviços de segurança pública; mas a *proximidade* dos casos exemplares (de bem e de mal), escolhidos para objecto de estudo e de reflexão, assume nesta aprendizagem importância decisiva, uma vez que ela diz respeito a uma actividade eminentemente *situada*, e por isso aberta às influências da cultura, da maneira de ser e da psicologia típica do povo.

Por outro lado, não basta a aquisição de conhecimentos sobre o como fazer — *técnica* (*skill*) —; é preciso também desenvolver nos profissionais da segurança pública o culto e a interiorização dos valores do humanismo e da cidadania — *atitude*. No conjunto desses valores desempenham papel determinante os *direitos do Homem* e a ideia de inviolabilidade da *dignidade humana* em *todas* as pessoas envolvidas pelos actos de polícia (agentes, vítimas dos perigos, ameaças ou violências, infractores à ordem pública, simples espectadores das intervenções policiais, etc.). A especial sensibilidade jurídica e humana a tais valores por parte dos operadores do sistema de segurança parece constituir a garantia por excelência de “boa administração” no exercício de uma actividade pública que, com frequência, coloca em grave risco a vida dos que nela prestam serviço.

Por isso é que a formação e o aperfeiçoamento profissionais de dirigentes e agentes de segurança merecem cuidado especial em qualquer política pública de segurança no Estado de Direito Democrático. Os padrões de justiça e de eficácia dos actos de polícia exigíveis serão mais fácil e seguramente alcançados pela via da formação e do aperfeiçoamento do pessoal da segurança do que por qualquer outra via.

III — Das modalidades do controlo das forças de segurança e dos limites de cada uma delas.

1. Do anterior parágrafo II resulta que é na formação e no aperfeiçoamento profissionais dos dirigentes e agentes da Administração Pública que reside uma primeira e fundamental modalidade de coordenação e controlo de qualquer tipo de actividade administrativa. Trata-se do controlo que é levado a efeito através da *standardização* quer das qualificações pessoais dos operadores do

sistema em referência, quer dos processos de trabalho, quer dos resultados deste.¹⁶

Na verdade, o sentido nuclear da acção de controlo não está em “vigiar” alguém que fez, deixou de fazer ou quer fazer algo. Está, antes, no apuramento objectivo da correcção ou incorrecção da actividade realizada ou em perspectiva. Tal apuramento pressupõe a definição de um padrão, plano ou paradigma racional e jurídico da actividade objecto do controlo; depois, a comparação desta actividade com esse seu padrão ideal, a fim de detectar as concordâncias e os desvios entre uma e outro; e, por último, uma acção destinada a corrigir os desvios verificados¹⁷.

O acto de controlo, note-se, pode ocorrer, em geral, *antes, durante* ou *depois* da realização da actividade, comportamento ou acto a ele sujeito. Daí a distinção, corrente nas ciências jurídicas e administrativas, entre controlo *preventivo* (“Vorkontrolle”), controlo *simultâneo* (“begleitende Kontrolle”, “control just in time”) e controlo *sucessivo* (“nachträgliche Kontrolle”).

Neste sentido objectivo, que acentua no acto de controlo o juízo comparativo entre o que se fez e o que devia ter sido feito, o profissional dos serviços de segurança *competente* tem um papel insubstituível, quer antes, quer durante ou depois da acção, quanto ao controlo da observância dos padrões de comportamento devidos *in casu*. Estamos perante um *controlo difuso*, por caber a todos os operadores do sistema em relação ao seu funcionamento global, e um *autocontrolo*, na medida em que é o titular da acção policial quem exerce o controlo das suas próprias actuações¹⁸.

¹⁶ Henry Mintzberg, *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, trad. port.(1995), pp. 23 ss;

¹⁷ Assim, v.g., Günter Püttner, *Verwaltungslehre*, 3ª ed. (2000), pp. 342 ss. Encarando o controlo nesta acepção objectiva, Wehrich/Koontz, *Management: a global perspective*, 10ª ed.(1993), pp. 578, consideram que o processo básico de controlo, onde quer que se encontre e quem quer que seja o controlado, envolve os três passos seguintes: (1) estabelecimento ou definição de um standard, plano ou padrão de acção; (2) medição da execução ou cumprimento desse standard pelo comportamento em exame; (3) correcção dos desvios verificados. É de notar que a palavra “controlo” (“contre-rôle”) — hoje usada na generalidade das línguas — é de origem francesa, vindo exactamente da designação do acto de conferir o documento ou papel das contas (o rol das contas) (“rôle”), que os pagadores (v.g. cobradores de impostos) no “ancien regime” apresentavam a quem de direito para lhes ser dada quitação, Walter Krebs, *Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen*, 1984, p. 4, nota. Por outro lado, o controlo não visa confrontar o comportamento a examinar, em toda a sua extensão, com o seu padrão de referência. Se assim fosse, a actividade de controlo implicaria uma duplicação da actividade que é objecto do controlo. O acto de controlo, diferentemente, limita-se à realização de alguns testes tidos por fundamentais para uma suficiente avaliação do comportamento examinado.

¹⁸No seguimento da sugestão de Püttner, ob. cit., p. 343, pode dizer-se que *controlo preventivo*, enquanto *autocontrolo*, pressupõe que o agente, no mínimo, se represente uma proposta de decisão ou uma decisão provisória, para a examinar antes da execução ou confirmação dela. Por seu lado, o *controlo preventivo*, enquanto *heterocontrolo*, acontece, por exemplo, nas autorizações prévias do superior hierárquico ou da entidade tutelar necessárias para a prática de um acto ou para o exercício de uma actividade ou no visto prévio do Tribunal de Contas em matéria despesas públicas.

A importância de construir nos planos da lei e da prática administrativa o controlo das actividades de segurança como manifestações da *ideia de autocontrolo* torna-se clara para quem tiver em conta dados da experiência correntemente salientados na literatura. Por um lado, o controlo externo (ou heterónimo) por mais necessário que pareça é sempre sentido pelos controlados como interferência, como sinal de desconfiança e como ameaça à sua independência. Isto é: o controlo externo não garante incondicionalmente a motivação para uma boa prestação. Por outro lado e *ex adverso*, a existência de controlo externo representa, para a média dos funcionários, um útil instrumento de combate às tentações recorrentes de comodismo e de minimização do trabalho¹⁹.

O segredo está, assim, na *arte* de moldar a medida de controlo ao mínimo imprescindível para que as actividades sejam efectivamente fiscalizadas e as suas desvantagens sejam o mais possível atenuadas.

2. A sociedade civil pode dinamizar formas de controlo externo das actividades de segurança, juridicamente institucionalizadas em organizações de intervenção cívica para reexame dos casos de polícia. O exemplo mais interessante talvez seja o dos CRBs (*Civilian review boards*) que, a partir dos escândalos policiais nos anos sessenta nos USA, foram criados pelos corpos legislativos locais em muitas cidades americanas.

Os seus objectivos são: (1) manter a disciplina efectiva da polícia, (2) proporcionar uma resolução satisfatória das queixas dos cidadãos contra os agentes, (3) manter a confiança dos cidadãos na polícia e (4) influenciar os dirigentes da polícia fornecendo-lhes informações de retorno (feedback) providas dos cidadãos. Nas cinquenta maiores cidades foram identificados em 1992 três tipos distintos de CRBs: (1) aqueles onde a instrução dos factos cabe aos cidadãos, (2) aqueles em que a instrução dos factos é obra de agentes sob juramento, (3) e aqueles em que a instrução dos factos e as recomendações consequentes são feitas por cidadãos aos cidadãos que dispõem de autoridade para decidir a final²⁰.

Tais iniciativas foram, quase desde o princípio, mal recebidas pelas polícias, que nelas viram intromissões injustificadas na sua esfera de acção. Porém, o número das cidades com iniciativas destas está a crescer. Isto pode significar que os corpos legislativos locais, apesar do fracasso de alguns CRBs, continuam a considerá-los instrumentos eficazes de controlo policial²¹.

¹⁹ Püttner, ob. cit., p.339. Só que, prossegue o autor, a falta de controlo institucionalmente organizado ou unicamente assente na confiança no operador também estimula os funcionários médios ao comodismo e à minimização da prestação; segundo a experiência, só em relação a poucos funcionários ideais é possível renunciar à pressão resultante da existência de um controlo final.

²⁰ Larry K. Gaines/ Victor E. Kappeler, *Policing in América*, 4ª ed., pp. 287 ss.

²¹ Como notam Larry/Kappeler, ob. cit., p. 289.

3. O controlo jurisdicional é uma modalidade de controlo externo, em princípio repressiva (*ex post*), dependente da iniciativa dos cidadãos ou do Ministério Público e de alcance limitado.

Além das razões estruturais inerentes ao Poder Judicial, concorrem para a resistência dos juízes a entrar neste domínio a delicadeza e o melindre que normalmente rodeiam a intervenção dos tribunais nas actividades de segurança. De facto, os problemas aqui suscitados convertem-se facilmente em temas de luta política e partidária e, por outro lado, a apreciação da gravidade das situações depende, muitas vezes, de critérios marcadamente subjectivos. Daí que os tribunais administrativos usem de contenção no exame da legalidade dos actos de polícia que lhes são submetidos e nas providências que concedem aos demandantes²².

Sob este aspecto merece destaque a jurisprudência do *Conseil d'État* (França) onde a amplitude atribuída aos poderes de cognição e de decisão dos juízes administrativos varia, gradualmente, em função das questões jurídicas em causa no processo.

A doutrina distingue aí três orientações jurisprudenciais, a saber:

(1) *Controlo máximo*. É o controlo que o *Conseil d'Etat* exerce quando, em períodos de normalidade, o interesse público da manutenção da ordem entra em choque com a protecção dos direitos e liberdades dos cidadãos. Aqui, o tribunal chega, por vezes, ao ponto de apreciar a própria *oportunidade* da decisão administrativa.

Em geral, os juízes verificam toda a *legalidade externa* do acto de polícia: a competência, a forma e o procedimento, a legalidade do fim e os pressupostos de direito e de facto. Quanto aos factos e aos fins o tribunal leva muito longe os seus poderes de cognição: verifica a *exactidão material* dos factos (v. g., a existência de uma ameaça efectiva de desordem) e a sua *qualificação jurídica* (v. g., se a ameaça é suficientemente grave no caso para justificar a medida de polícia adoptada), decide se a medida escolhida é *adequada ao fim* e se é a *menos gravosa* de entre medidas disponíveis, etc. Isto é: no âmbito da actividade policial, o *Conseil d'État* sanciona, em toda a extensão, as exigências inerentes ao princípio geral da proporcionalidade.

Por outro lado, neste mesmo domínio, o *Conseil d'État* exerce também, ao lado do contencioso de anulação, o contencioso da responsabilidade²³, seja da responsabilidade sem culpa, ligada ao risco ou ao mau funcionamento objectivo do serviço, seja a responsabilidade por culpa simples ou por culpa grave. Aliás, caso a ilegalidade cometida pela polícia seja causa de *nulidade* da medida de polícia adoptada, a violação dos direitos dos administrados equivalerá a uma "via de facto", com a consequência de, então, caber aos tribunais comuns o poder de julgar o pedido do particular com poderes de *plena jurisdição*.

²² Volkmar Götz, ob. cit., pp. 129 ss; Georges Dupuis *et alii*, ob. cit. pp. 473 ss; René Chapus, *Droit administratif générale*, I (1997), pp.644 ss e 703 ss.

²³ Georges Dupuis *et alii*, ob. cit. pp. 529 ss.

(2) *Controlo mínimo*. É o controlo dos actos de polícia praticados em domínios de especial perigosidade ou de grande interesse para o Estado (a tradicionalmente denominada alta polícia, a polícia de estrangeiros, a polícia das fronteiras, a polícia das publicações estrangeiras, etc.). Aqui os juízes controlam a legalidade externa do acto de polícia, mas deixam uma ampla liberdade à autoridade de polícia quanto aos factos, aceitando como boas as constatações e qualificações feitas por esta: apenas verificam se os factos invocados por ela invocados *existem materialmente*, ou não, e se a autoridade cometeu erros de apreciação *manifestos*.

Note-se que, em áreas antes abrangidas pelo controlo mínimo, o *Conseil d'État* passou recentemente a exercer um controlo normal. Assim acontece quando as medidas de polícia de estrangeiros têm como destinatários cidadãos da Comunidade Europeia ou quando afectam cidadãos de outros Estados que possam invocar a seu favor a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem; assim acontece também em relação às publicações estrangeiras, pois que, depois de 1997, a jurisprudência evoluiu no sentido de conferir maior protecção às liberdades públicas (liberdade de expressão de pensamento), sujeitando ao controlo máximo as proibições de venda de publicações estrangeiras emanadas do ministro do interior.

(3) *Controlo nulo* (ou muitíssimo reduzido). Em paralelo com textos legais reguladores de situações de crise, a jurisprudência do *Conseil d'État* admite, em *circunstâncias excepcionais* (v. g. uma erupção vulcânica), uma extensão da legalidade administrativa, que vai ao ponto de considerar legais derrogações às regras de competência, de procedimento e, até, às regras relativas ao conteúdo das medidas de polícia. Tais derrogações em circunstâncias normais seriam de encarar como verdadeiros atentados às liberdades individuais.

O *princípio do estado de necessidade* — dele se trata aqui — também está consagrado nas nossas leis, justificando a preterição da generalidade dos princípios e regras, previstos no Código do Procedimento Administrativo, em situações de excepcional urgência e gravidade. Em todo o caso, as medidas de polícia em estado de necessidade são juridicamente controláveis através das exigências inerentes ao princípio da proporcionalidade e sempre sem prejuízo do direito dos lesados à indemnização nos termos gerais da responsabilidade da Administração (artigo 3º, 2, do CPA).

4. O controlo parlamentar da actividade de polícia tenderá a ser restrito aos “casos” que atingem maior eco na opinião pública. Caso silenciado na comunicação social dificilmente será trazido à luz da publicidade na ribalta parlamentar.

No entanto, os instrumentos de controlo parlamentar da actividade administrativa são múltiplos e variados: perguntas ao governo (orais e escritas); petições, reclamações e queixas da iniciativa dos cidadãos (com exame em comissão e debate no plenário); debates de políticas e de casos nas comissões permanentes, nomeadamente a Comissão de Assuntos Constitucionais,

Direitos, Liberdades e Garantias; inquéritos parlamentares; debates com a presença do governo sobre questões de interesse público actual e urgente; interpelações dos grupos parlamentares (duas por cada grupo e sessão legislativa); etc. .

Eis toda uma panóplia de instrumentos que podem ser usados para controlo de casos e de actividades das autoridades e agentes das forças de segurança ou de polícia. E de facto frequentemente passam por aí denúncias de desrespeito dos direitos dos cidadãos pelos agentes e autoridade policiais. Mas a sua eficácia depende quase sempre de factores meramente políticos e ocasionais.

5.A função do Provedor de Justiça abrange a defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos no domínio da actividade dos poderes públicos — nomeadamente, no âmbito da administração pública central, regional e local, das Forças Armadas, dos institutos públicos, das empresas públicas e dos concessionários de serviços públicos ou da exploração de bens do domínio público (artigos 1º e 2º do respectivo *Estatuto*, constante da Lei nº 9/91, 09.04). Por outro lado, faz parte da cidadania o direito de dirigir a este órgão independente do Estado queixas por acções e omissões de quaisquer poderes públicos, incluindo naturalmente os agentes e as autoridades de segurança (artigo 3º do *Estatuto*). Por isso o controlo externo sobre as forças de segurança também cabe nas tarefas do Provedor de Justiça.²⁴

Relativamente à Administração Pública em geral o controlo do Provedor de Justiça é notavelmente extenso e intenso. *Extenso* porque abrange quaisquer injustiças e ilegalidades praticadas pelas autoridades administrativas, com particular relevo para as que afectem direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos; e *intenso*, porque envolve a apreciação da actuação dos órgãos e agentes da Administração tanto do ponto de vista da legalidade como da ponto de vista da oportunidade, mérito ou “boa administração”. Mas é um controlo *fraco* — no sentido de que as conclusões a que chegar carecem de força decisória ou vinculativa. Quando muito, valem como recomendações (artigo 23º da CRP e artigo 3º do *Estatuto*). A força que possuem advém-lhes do prestígio da instituição e da influência moral desta na administrativa activa, e não de qualquer efeito coactivo ou compulsório ligado às suas pronúncias²⁵. O que não quer dizer que as recomendações do Provedor de Justiça caiam por hábito em saco roto. Por exemplo, a taxa de acatamento das recomendações feitas em 2004 (cerca 41,66%) pode considerar-se razoável, se tivermos em conta que a taxa das não acatadas foi de 12,5% e a das que aguardavam resposta, na data da

²⁴ Sobre o instituto Fernando Alves Correia, *Do Ombudsman ao Provedor de Justiça* (1979), onde, entre o mais, o Autor analisa, com base nos Relatórios de 1976 e de 1977, a actividade do Provedor de Justiça nos dois anos iniciais do funcionamento do órgão.

²⁵ Alves Correia, *ob. cit.*, pp. 87 ss.

conclusão do Relatório, era de 46,6%.²⁶ A eficácia das recomendações está, pois, muito longe de ser irrelevante.

O Provedor de Justiça actua ou por iniciativa própria (promovendo inspecções e estudos) ou com base em queixas dos cidadãos, quer directamente a ele apresentadas, quer dirigidas à Assembleia da República e que a competente comissão entenda enviar-lhe (artigo 251º do *Regimento da AR*). Muito importante neste mecanismo de controlo externo da Administração Pública é o relatório anual que o Provedor de Justiça apresenta ao Parlamento e que, após publicação no *Diário da Assembleia da República* e exame na comissão competente, é objecto de debate em plenário (artigo 23º do *Estatuto* e artigo 259º e ss do *Regimento da AR*). Na colecção dos relatórios anuais, produzidos desde 1976 a 2004, encontra-se uma riquíssima casuística da actividade do Provedor de Justiça na crítica construtiva à *má administração* a nível do Estado e da Administração Local, incluindo as forças de segurança. Relevantes para o ponto de vista considerado neste trabalho são a área 5 e a área 6 das actividades do Provedor de Justiça — ali, “*assuntos judiciais, defesa nacional, segurança interna*”, e aqui, “*assuntos penitenciários, polícia de estrangeiros e fronteiras, direitos, liberdades e garantias*”. Lembro, entre tantos contributos, o *Relatório sobre o Sistema Prisional* (1996), os três relatórios especiais sobre *As nossas prisões* — I (1996/1997); — II (1999); — III (2003); e, ainda, as muitas queixas examinadas ao longo dos anos relativas à actuação das forças de segurança, denunciando casos de violência policial (cujo número desceu, aliás, significativamente, em 2004).²⁷

Mas a extensão das matérias abarcadas pela intervenção do Provedor de Justiça limita na prática o alcance da sua acção no domínio das questões de segurança. Apesar de importante e necessário no Estado de Direito Democrático, o controlo pelo Provedor de Justiça não dispensa uma elaboração sistemática da experiência de polícia e de segurança interna nas circunstâncias concretas que hoje a rodeiam, para impulsionar a viragem cultural, na relação forças de segurança — Direitos do Homem, que se afigura urgente por todo o lado e também em Portugal.

Uma conclusão

Todos os tipos de controlo externo dos actos e actividades de polícia desempenham um papel importante na luta pela boa administração em relação à actividade de segurança e de polícia num Estado de Direito Democrático.

Falta entre nós, porém, um organismo especificamente vocacionado para a recolha de informações, o estudo e a divulgação dos riscos e desafios, sempre novos, com que hoje deparam as actividades de polícia e segurança interna. Na

²⁶ Cfr. n.º 8 da *Introdução* ao Relatório de 2004, da autoria do Provedor de Justiça, o qual, em todo o caso, lamentou a morosidade dos destinatários (entidades administrativas e membros do Governo) no cumprimento do prazo legal de 60 dias para comunicar a posição que assumem quanto à recomendação (artigo 38º do *Estatuto*).

²⁷ A título de exemplo, veja-se a recomendação 3/B/04 sobre a gravíssima questão da prisão preventiva em Portugal, *Relatório 2004*, pp. 729 ss.

verdade, é preciso elaborar casos exemplares, tirados da experiência concreta de Portugal e da Europa, que possam ajudar os elementos das forças de segurança a exercer melhor as suas competências nos contextos voláteis em que diariamente actuam e possam contribuir, assim, para o desenvolvimento em Portugal de uma *cultura viva dos direitos do Homem orientada para as actividades de segurança interna*.

Talvez isso pudesse ser alcançado através de uma agência, comissão ou organismo de estrutura simples, independente, criado pela Assembleia da República e nela sediado, de composição pluridisciplinar, dotado de iniciativa para promover estudos em matérias de segurança interna e para manter a par dos seus trabalhos a comissão parlamentar especializada (Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias) e os dirigentes e responsáveis pela política de segurança do País.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

TRADUÇÃO*

Original: Inglês

Conferência da IGAI sobre Direitos Humanos e Comportamento Policial,
Lisboa, Novembro de 2005

A Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o Uso de Força Letal por Agentes Policiais

Professor Iain Cameron, Universidade de Uppsala, Suécia

1. Introdução

Esta comunicação aborda a medida em que a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) afecta o uso de força letal pelos agentes policiais. O uso do que pode ser descrito como o derradeiro poder do estado – infligir deliberadamente a morte ou graves lesões a pessoas – está reservado à polícia e às forças armadas. É, felizmente, uma pequena parcela do trabalho diário da polícia, o qual está mais ligado à manutenção da ordem pública, em sentido lato, e à prestação de serviços públicos. Contudo, um tal derradeiro poder deve estar sujeito a limitações e, na Europa, a CEDH é a “derradeira limitação”.

A CEDH é um tratado, uma criação de uma organização internacional, o Conselho da Europa¹. As partes na Convenção – presentemente 46 estados europeus – comprometem-se a assegurar a qualquer pessoa sob a sua

* Tradução de Maria da Conceição Santos, Assessora na IGAI.

¹ O Conselho da Europa tem muitas outras actividades pertinentes, tanto para a efectivação como para o controlo da actividade policial, como, por exemplo, a adopção de convenções relativas ao terrorismo e ao crime organizado, a adopção de códigos de conduta, o trabalho do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), a monitorização *in loco* do Comité contra a Tortura (CPT), etc., mas a presente comunicação não se debruçará sobre elas.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

jurisdição os direitos fundamentais estabelecidos na Convenção. A convenção cria um tribunal em Estrasburgo (a partir de agora designado por TEDH ou “O Tribunal”), o qual é competente para receber queixas de indivíduos, após terem sido esgotados todos os recursos internos no estado contra o qual intentaram um processo.

A Convenção e os seus Protocolos Adicionais estabelecem um determinado número dos mais elementares direitos humanos. Os direitos humanos têm por objectivo limitar os poderes coercivos do estado e existem, obviamente, vários artigos na Convenção que são pertinentes para os poderes e operações policiais. Por exemplo: os poderes de detenção são regulamentados pelo Artigo 5º, os poderes de vigilâncias são regulamentados pelo Artigo 8º, o tratamento de suspeitos sob custódia policial está sujeito a certos padrões mínimos fixados no Artigo 3º, os poderes de ordem pública são limitados pelas liberdades de consciência e de religião (Artigo 9º), expressão (Artigo 10º) e manifestação (Artigo 11º). No entanto, esta comunicação analisará em que medida o Artigo 2º, que estabelece o direito à vida e afecta os poderes e operações policiais que envolvem o uso de força potencialmente letal.

A protecção da Convenção estende-se a cerca de 800 milhões de pessoas e o TEDH pronuncia cerca de 900 sentenças por ano. O sistema da Convenção é um mecanismo de protecção subsidiário ao que é fornecido pelos ordenamentos jurídicos nacionais das partes contratantes. Tal como acontece com qualquer sistema jurídico construído com base no desenvolvimento de normas por meio de decisão, o “acidente de litigação” é significativo. O queixoso deve demonstrar que é vítima de uma alegada violação da Convenção. Algumas questões potenciais, por uma variedade de razões (falta de consciencialização dos seus próprios direitos, desistência por parte da vítima, custo da litigação, aconselhamento jurídico deficiente, etc.), nunca

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

conseguem ultrapassar as engrenagens dos tribunais nacionais e a admissibilidade dos processos para julgamento quanto ao mérito².

A única retribuição material que o Tribunal pode exigir por violação da Convenção é a concessão de uma compensação monetária (Artigo 41º) mas uma sentença negativa também pode, indirectamente, envolver outras obrigações, especialmente reforma legislativa e/ou a reabertura do processo nacional³. O tribunal também tem poderes, semelhantes ao de um tribunal constitucional nacional, para especificar, em termos gerais, as reformas legislativas que são necessárias para corrigir uma chamada violação “estrutural” dos direitos humanos⁴.

Uma sentença contra o estado pode assim “regressar” ao sistema jurídico nacional para implementação. É importante notar que, enquanto uma sentença, formalmente falando, apenas vincula o estado requerido (Artigo 46º), na prática o TEDH desenvolve princípios jurídicos europeus por meio da sua jurisprudência. Isto acontece especialmente quando o Tribunal reúne sob a forma de Tribunal Pleno, com 17 juízes, o que aconteceu em vários dos processos relacionados com a polícia que serão analisados mais adiante. Em qualquer caso, sempre que o Tribunal tenha deliberado que, por exemplo, a legislação que concede à polícia poderes, ou um tipo específico de prática policial, ou uma ausência de garantias legislativas ou administrativas relativas a esses poderes ou práticas, viola a Convenção; então na prática todos os estados contratantes estão obrigados a fazer as necessárias reformas de modo a adequar essas leis e práticas à Convenção. A falta de um tal procedimento por parte de um estado levará eventualmente a uma sentença com base numa

² Cerca de 95% de todos os processos são recusados na fase de admissibilidade. Um factor importante aqui é o requisito do Artigo 35º, segundo o qual um processo deve ser levado perante o Tribunal dentro do prazo de 6 meses a contar da data da decisão nacional.

³ Ver a Recomendação do Conselho de Ministros N° R (2000) 2.

⁴ Resolução do Comité de Ministros, Res (2004) 3 “sobre sentenças que revelam um problema subjacente generalizado”. *Broniowski contra a Polónia* N° 31443/96, 22 de Junho de 2004. Todos os processos referidos estão disponíveis no *site* do Tribunal na Internet (<http://www.echr.coe.int>).

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

violação da Convenção e, conseqüentemente, à responsabilidade do estado à luz do direito internacional.

Além disso, como a Convenção também foi incorporada na lei nacional de todos os estados contratantes, os tribunais nacionais e os sectores administrativos, incluindo a polícia, são obrigados a aplicá-la e a tomar em consideração a jurisprudência do TEDH. A falta de um tal procedimento pode, portanto, dar lugar a quaisquer compensações que o direito nacional tenha previsto a nível interno, por exemplo perante organismos de controlo policial, provedores de justiça, tribunais nacionais (danos cíveis, processos para anulação de condenações, processos disciplinares contra agentes policiais, etc.).

Dito isto, o TEDH não foi criado para “harmonizar” as leis das partes contratantes mas somente para estipular se um estado violou as suas obrigações internacionais nos termos da CEDH. Assim, existe uma importante diferença entre a CEDH e o TEDH, e a UE e o seu tribunal, o Tribunal Europeu de Justiça (TEJ), mesmo que o TEJ também tenda a seguir as sentenças do TEDH. Ao contrário do TEJ, o Tribunal tem-se mostrado tradicionalmente relutante em desenvolver qualquer actividade que possa ser atacada como “legislação judicial”. Isto tem significado, entre outras coisas, que até relativamente recentemente os passos a dar para colocar a lei e a prática em conformidade com a Convenção não têm sido geralmente explicitamente expostos numa sentença. Contudo, esta abordagem prudente está agora a mudar sob a pressão combinada do vasto, e crescente, número de processos do Tribunal e a necessidade de ser mais pedagógico para com os sistemas jurídicos que ficam muito aquém do cumprimento dos requisitos de um *Rechtsstaat* e que necessitam de uma clara, e não obscura, orientação sobre quais as alterações legislativas que são necessárias. Este desenvolvimento é particularmente visível nos processos sobre actividade policial a seguir tratados.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

Apesar de tudo, o Tribunal ainda não pode adoptar uma abordagem generalizada da actividade policial do mesmo modo que uma legislatura o pode fazer, estipulando normas gerais quanto às funções policiais, aos poderes policiais, os necessários controlos internos e externos sobre estes e as compensações disponíveis contra o abuso de poder. Os factos específicos de um processo fornecem o enquadramento processual estrito para o Tribunal, uma diferença crucial entre o poder judicial e o legislativo. Uma lei ou prática policial alegadamente insatisfatória deve “encaixar-se” num direito previsto pela Convenção. Assim, esses aspectos de controlo com uma importância tão vital como a formação de pessoal, cuja intenção é fomentar as sensibilidades democráticas e uma “consciencialização dos direitos” e gestão fiscal, apenas indirectamente podem ser alvo de escrutínio por parte do Tribunal. O pressuposto em que se baseia a Convenção é o de que o respeito pelos direitos humanos pode ser conciliado com uma boa administração em geral, no caso da polícia em particular, com o efectivo cumprimento da lei. Pelo contrário, essa *falta* de respeito pelos direitos humanos por parte da administração mina a legitimidade do estado⁵.

Esta é a teoria. Tal como todos os grupos profissionais – médicos, advogados, professores universitários – a polícia considera que ela é quem sabe melhor do seu trabalho e, na prática, muitas vezes pensa que a revisão e o criticismo externo tendem a estar mal informados, a ser irrealistas ou – na pior das hipóteses – tornariam o seu trabalho impossível. A polícia é especialmente sensível ao criticismo porque tem muitas vezes um trabalho difícil e até perigoso para executar. Os tribunais e os advogados não precisam de reagir rapidamente, com escassa informação, para lidar com arruaceiros violentos nas ruas ou criminosos armados. Em vez disso, aparecem mais tarde,

⁵ A medida em que a “cultura” da lei policial se apercebe de uma tensão ou incompatibilidade entre os dois é um assunto muito vasto, mais propriamente do domínio da sociologia jurídica. Contudo, o assunto é de uma importância vital visto que os padrões legais apenas adquirem significado quando são “interiorizados”. Para um debate instrutivo ver, por exemplo, Bayley, D.H., “Law Enforcement and the Rule of Law: Is there a trade-off?”, 2 *Criminology and Public Policy*, p. 113 (2002-2003).

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

geralmente muito mais tarde, para analisar um incidente e decidem, na calma e segurança da sala de audiências, se a resposta foi legal ou não. Dadas as circunstâncias, é fácil perceber como se pode ressentir disto. E se um tribunal nacional está um passo afastado da realidade, será que um tribunal internacional não estará dois passos afastado?

E será que compete a um tratado dar ênfase aos direitos de suspeitos em vez de apontar a necessidade das pessoas obedecerem às ordens legais da polícia? Será que falar sobre direitos humanos sem mencionar os deveres humanos não conduz a uma abordagem irremediavelmente parcial?

Estas são questões razoáveis que se podem levantar. Mas penso que existe valor num tratado que estabelece direitos humanos e não deveres. Os indivíduos têm, naturalmente, deveres morais e legais uns para com os outros, e deveres legais para com as autoridades públicas, por exemplo o dever de obedecer às instruções legais da polícia. Contudo, pelo menos no que diz respeito às concepções de direitos humanos no Ocidente, esses deveres legais devem ser encarados como parte do contexto de certos direitos humanos, por exemplo a liberdade de expressão (Artigo 10º da CEDH), a qual pode ser limitada “para protecção das liberdades de outros”, ou o direito de não ser privado da liberdade (Artigo 5º da CEDH), o qual é limitado por uma lista exhaustiva de circunstâncias nas quais o estado tem o direito de privar os cidadãos da sua liberdade. Se, por outro lado, for dada uma existência separada aos “deveres humanos”, estes podem então facilmente tornar-se condições a ser preenchidas antes de se verificar a necessidade de respeitar os direitos humanos. E, uma vez que só o estado pode supervisionar o cumprimento desses deveres, então tudo o que conseguimos ao acrescentar deveres humanos é fornecer ao estado novos e vagos fundamentos para restringir os direitos humanos, para além dos fundamentos já existentes⁶.

⁶ Um olhar para os estados que regularmente apoiam esta ideia na Assembleia-Geral das Nações Unidas deverá convencer o leitor que esta não é uma boa ideia!

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

Como se mostrará mais adiante, estes fundamentos que existem para a limitação dos direitos humanos – explícita ou implicitamente inseridos nos diferentes sistemas jurídicos – são suficientes para assegurar o adequado equilíbrio entre o respeito pelos valores humanos fundamentais e uma actividade policial eficaz.

2. Poderes policiais e a privação da vida

O Artigo 2º da Convenção estipula:

“1. O direito de qualquer pessoa à vida é protegido pela lei. Ninguém poderá ser intencionalmente privado da vida, salvo em execução de uma sentença capital pronunciada por um tribunal, no caso de o crime ser punido com esta pena pela lei.

2. Não haverá violação do presente artigo quando a morte resulte de recurso à força, tornado absolutamente necessário:

- a) para assegurar a defesa de qualquer pessoa contra uma violência ilegal;
- b) para efectuar uma detenção legal ou para impedir a evasão de uma pessoa legalmente detida;
- c) para reprimir, em conformidade com a lei, uma revolta ou uma insurreição.”

Embora não exista uma hierarquia formal de direitos na Convenção, este direito é encarado, sem surpresa, como um direito primordial. Ao mesmo tempo, o direito à vida não é, nem pode ser, incondicional. Assim, o Artigo 2º prevê expressamente que operações de polícia/segurança possam resultar em perda

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

de vida. A terminologia do artigo é suficientemente ampla para englobar todos os tipos de força letal, policial e militar, desde a morte accidental de um bêbado violento com um bastão policial até operações militares envolvendo o uso de tanques, artilharia, helicópteros armados, etc.

Contudo, a terminologia do Artigo 2º é apenas o ponto de partida para a compreensão dos requisitos que coloca à polícia e aos órgãos de controlo da polícia. É a jurisprudência do Tribunal que é a chave para a compreensão da Convenção. Esta jurisprudência deixa claro que, para que o artigo seja aplicado, não é necessário que o uso da força resulte efectivamente na morte; apenas que exista um risco efectivo de morte⁷. O Tribunal estipulou que o requisito de que qualquer uso da força não deverá ser mais do que o “absolutamente necessário” significa que a força deve ser estritamente proporcional às circunstâncias. Face à natureza fundamental do direito à vida, o Tribunal também estipulou que as circunstâncias em que a privação da vida pode ser justificada devem ser estritamente fixadas. Em particular, apenas o legítimo propósito de efectuar uma detenção legal, nos termos da alínea (b), pode justificar o facto de colocar uma vida humana em perigo em circunstâncias de *absoluta necessidade* e que “em princípio não poderá haver uma tal necessidade sempre que se saiba que a pessoa a ser detida não constitui qualquer perigo para a vida ou membro e não é suspeita de ter cometido um crime violento, mesmo que a falta de uso de força letal possa resultar na perda da oportunidade de deter o fugitivo”⁸.

⁷ Ver o processo *Makaratzis* mais adiante.

⁸ Ver o processo *Nachova e outros*, mais adiante, parágrafos 94-95. Ver também o Código Europeu de Ética Policial, Rec (2001) 10, adoptado pelo Comité de Ministros, 19 de Setembro de 2001, princípios 35 e 37.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

obviamente em poder da totalidade dos factos e que tinham de trabalhar com base em hipóteses. As autoridades tinham tido a opção de os deter no momento em que entraram em Gibraltar. As conjecturas nas quais a operação de detenção tinha sido baseada tinham sido apresentadas em reuniões dos serviços de informações aos soldados que nelas participaram como sendo certas. Isto significa que o uso de força letal se tornou praticamente inevitável pois o mais pequeno movimento por parte dos suspeitos seria interpretado pelos soldados como uma tentativa para detonar uma suspeita bomba. Finalmente, os soldados não tinham recebido qualquer formação ou instrução em respostas alternativas a situações que pudessem exigir o uso de força letal. Dito por outras palavras: os soldados tanto poderiam ter detido os suspeitos como disparado contra eles até estarem mortos. Na prática, o planeamento da operação denotou que a primeira opção tinha sido excluída¹⁰.

O processo *McCann* é, infelizmente, especialmente relevante nos nossos dias em certos países, por exemplo no Reino Unido que adoptou uma política de “disparar a matar” relativamente a suspeitos terroristas. O fanático que quer matar pessoas inocentes numa explosão e que pode mesmo estar preparado para se suicidar com vista a atingir esse objectivo, põe à prova o compromisso de um estado em respeitar os direitos humanos. O poder destrutivo, mesmo quando se trata de bombas caseiras, numa área fechada onde se encontram muitas pessoas (por exemplo num comboio ou num metropolitano) é grande. E o espectro de terroristas obtendo uma arma de destruição massiva alarma indubitavelmente o público ao ponto de este estar disposto a aceitar *quaisquer* medidas contra suspeitos terroristas. Não se pode negar que se uma pessoa é suspeita de ser um bombista suicida, ou é suspeita de estar na posse de um dispositivo de controlo remoto ligado a uma bomba, haverá certamente muito perigo para os agentes envolvidos na operação, ou para o público que se encontra nas proximidades, para que os agentes tentem deter o suspeito. Contudo, o processo *McCann* faz-nos lembrar que devemos sempre focar a

¹⁰ Estes factores são discutidos pelo Tribunal nos parágrafos 193, 205, 210 e 212, respectivamente.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

nossa atenção nos factos do caso em apreço: a adopção de uma “política” arrisca-se obviamente a criar um tipo de resposta burocrática e rotineira.

A trágica morte de Jean Charles de Menezes em Londres, após os ataques de bombistas suicidas que aí tiveram lugar em Julho de 2005, mostra que erros são, e serão, cometidos. O processo *McCann* exige indícios muito fortes de que uma determinada pessoa está não só disposta e apta a matar um grande número de pessoas mas também que este acto terrorista está iminente e que, para além disso, não existem outras opções viáveis para afastar esta ameaça (por exemplo, agir quando a pessoa não está na posse de explosivos e/ou esperar até que a pessoa saia de uma área densamente povoada) antes que seja aceitável atirar a matar, pelo menos quando houve um período mínimo de tempo para preparar a operação.

O Tribunal reiterou o requisito de que todas as operações que possam envolver o uso de força letal terão de ser cuidadosamente preparadas em futuros casos. A obrigação de planeamento é muito importante pois incorpora padrões da Convenção no processo de tomada de decisão¹¹.

*Andronicou e Constantinov contra o Chipre*¹² dizia respeito a uma disputa doméstica na qual um homem armado tinha sequestrado a namorada num apartamento. Após negociações infrutíferas, uma equipa da polícia cipriota atacou o apartamento. O homem armado disparou um tiro e a polícia respondeu com 29 tiros de armas automáticas, matando o homem armado e a refém. Uma investigação ao incidente, conduzida pelas autoridades nacionais, concluiu que a violência utilizada tinha sido justificada. Por uma pequena maioria (5:4), o Tribunal concluiu que o uso da força tinha sido “absolutamente necessário” e não uma violação do Artigo 2º. A operação não foi executada especialmente bem mas, tal como no processo *McCann*, o Tribunal estava

¹¹ Warbrick, C., “The principles of the ECHR and the response of states to terrorism”, *European Human Rights Law Review*, 2002, p. 287 a p. 292.

¹² 9 de Outubro de 1997.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

compreensivelmente relutante em culpar membros individuais das forças de segurança agindo sob ameaça às suas vidas em situações que exigem decisões imediatas. No entanto, também poderiam ser feitas críticas ao planeamento da operação. Porque razão se chegou a uma conclusão diferente neste caso, em comparação com o processo *McCann*, não é inteiramente claro. Uma explicação poderia ser o menor período de tempo que a polícia cipriota teve para preparar a sua operação. Outra poderia ser os maiores riscos envolvidos ao atacar um espaço confinado, na escuridão.

A obrigação de planeamento também surgiu em outros contextos. Em *Ergi contra a Turquia*, o Tribunal, embora aceitando implicitamente que as forças de segurança podiam fazer emboscadas a terroristas, insistiu que tal medida fosse planeada e executada de modo a evitar ou minimizar, tanto quanto possível, riscos para os civis, incluindo os riscos causados por prováveis disparos de resposta por parte dos terroristas apanhados na emboscada. Neste caso, considerou que as forças turcas não tinham cumprido este requisito e decidiu que havia uma violação¹³. Também é necessário planear (e, naturalmente, implementar) medidas anti-motim de modo a que sejam minimizados os riscos de perda de vidas. No processo *Gülec contra a Turquia*, relativo a um manifestante morto por uma bala disparada de um veículo de combate, o Tribunal criticou o facto de armas menos letais não estarem disponíveis para uso pelas forças de segurança para dispersar a (possivelmente) violenta manifestação¹⁴. Um tal dever em parte dependerá, obviamente, do tempo que o comandante responsável tem à sua disposição para planear a sua resposta.

¹³ 28 de Julho de 1998, parágrafos 79-91. Ver também *Ogur contra a Turquia*, 20 de Maio de 1999.

¹⁴ 27 de Julho de 1998. Para um debate de prévia jurisprudência da Comissão sobre este ponto, ver Harris, D.J., O'Boyle, M. e Warbrick, C., *Law of the European Convention on Human Rights*, 1995, págs. 53-54.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

4. O Artigo 2º e as obrigações positivas para legislar e formar a polícia

Mais recentemente, o Tribunal realçou que não é apenas o comandante operacional que tem a obrigação de planear uma operação de modo a minimizar o risco de esta causar baixas. Tanto o poder legislativo como o executivo têm a obrigação de implementar um enquadramento legislativo e administrativo adequado para regulamentar o uso de armas de fogo pela polícia. As obrigações que o Tribunal estipulou na sua jurisprudência são obrigações de resultado, portanto não é necessário qualquer método particular, combinação de garantias ou programa. Porém, a jurisprudência do Tribunal não constitui meras linhas de orientação, como acontece com outros instrumentos internacionais neste domínio, por exemplo os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei¹⁵, das Nações Unidas, mas antes requisitos legalmente vinculativos.

Mas existe obviamente uma escolha de meios disponíveis para o sistema legislativo e para as forças policiais e órgãos de controlo policial. Experiências comparativas mostraram que uma variedade de diferentes métodos foram considerados úteis para manter no mínimo o uso da força por parte de agentes policiais, o que geralmente pode também ter como resultado a minimização de queixas apresentadas contra a polícia. Por exemplo, um agente que tenha

¹⁵ O parágrafo 9 destes Princípios Básicos estabelece que “Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem fazer uso de armas de fogo contra pessoas, salvo em caso de legítima defesa, defesa de terceiros contra perigo iminente de morte ou lesão grave, para prevenir um crime particularmente grave que ameace vidas humanas, para proceder à detenção de pessoa que represente essa ameaça e que resista à autoridade, ou impedir a sua fuga, e somente quando medidas menos extremas se mostrem insuficientes para alcançar estes objectivos. Em qualquer caso, só devem recorrer intencionalmente à utilização letal de armas de fogo quando isso seja estritamente indispensável para proteger vidas humanas.” Nos termos do parágrafo 5, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei deverão “actuar em proporção com a gravidade da infracção e o objectivo legítimo a alcançar”. Nos termos do parágrafo 7, “Os governos devem garantir que a utilização arbitrária ou abusiva da força e das armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei seja punida como infracção penal, nos termos da legislação nacional” e as normas e regulamentações relativas à utilização de armas de fogo devem “garantir que as armas de fogo apenas sejam utilizadas nas circunstâncias adequadas e de modo a reduzir ao mínimo o risco de danos inúteis”.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

sacado ou disparado uma arma de fogo pode ser obrigado a preencher um relatório e entregar a sua arma para inspeção (formulários de uso da força).

A polícia pode ser treinada para dar uma resposta adaptada a vários graus de força a situações ameaçadoras (contínuos de uso da força), a fim de evitar, sempre que possível, a escalada da violência¹⁶.

A formação em técnicas de dominação é extremamente importante tendo em conta, entre outras coisas, o facto de que a polícia – inevitavelmente – tem de obter o comando numa situação de confronto e o facto de que, no que respeita a perspectivas de carreira, um agente policial que age fez algo que é mais fácil de medir – e, portanto, tem tendência a que lhe seja dado maior peso - do que um agente policial que se coibiu de agir¹⁷.

No processo *Makaratzis contra a Grécia*¹⁸, o requerente tinha passado com um sinal vermelho num semáforo no centro de Atenas e seguidamente recusou-se a parar perante os sinais da polícia. Após isso, passou dois bloqueios de estrada, embatendo noutros veículos. O requerente alegou que tinha agido desse modo motivado pelo pânico, com medo de que a polícia tentasse fazer-lhe mal. A polícia, por outro lado, suspeitou, naquilo que o Tribunal considerou motivos razoáveis, que o requerente fosse um perigoso criminoso, possivelmente mesmo um terrorista. Seguiu-se uma perseguição policial, naquilo que apenas pode ser descrito como a melhor tradição de Hollywood, envolvendo vários carros de patrulha e muitos agentes policiais que não se encontravam de serviço, tendo sido disparados vários tiros de uma grande variedade de armas, incluindo metralhadoras. Finalmente, o requerente parou o seu carro numa bomba de gasolina mas trancou as portas e recusou-se a sair. Os agentes policiais continuaram a disparar, para o ar, segundo o governo, em

¹⁶ Para um estudo interessante do uso da força pelas forças policiais nórdicas, ver Knutsson, J. (ed), *Politiets bruk av skytevåpen i Norden*, Politiehogskolan, Oslo, 2005. Os meus agradecimentos a Stig Ericsson por este e outro material nórdico útil.

¹⁷ Ver Bayley, obra citada.

¹⁸ N° 50385/99, 20 de Dezembro de 2004.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

direcção ao carro, segundo o requerente. O requerente acabou por ser arrastado para fora do carro e, como estava ferido em várias partes do corpo, conduzido ao hospital. Alguns dos agentes policiais abandonaram o local sem revelar as suas identidades nem fornecer todas as informações necessárias relativas às armas utilizadas. De todas as munições disparadas, apenas três cápsulas foram recolhidas. O ministério público acabou por apresentar acusações contra sete agentes. Atendendo a que nem todos os agentes envolvidos no incidente tinham sido identificados, o tribunal criminal viu-se impossibilitado de determinar, sem sombra de dúvida, que os sete acusados eram os que tinham efectivamente disparado contra o requerente.

A primeira questão era saber se o Artigo 2º era ou não aplicável. O requerente ainda estava vivo e o Tribunal aceitou o argumento do governo de que a polícia não tinha, na verdade, tentado matá-lo. O Tribunal já tinha previamente decidido que, sempre que não se verifique a morte, apenas em circunstâncias excepcionais os maus-tratos físicos por parte de agentes policiais ou soldados poderão suscitar uma apreciação da questão nos termos do Artigo 2º¹⁹. Contudo, sem rejeitar explicitamente esta jurisprudência, o Tribunal considerou, no caso em apreço, que, tendo em conta o grau e tipo de força utilizada, o requerente tinha sido vítima de conduta que, pela sua própria natureza, tinha posto a sua vida em risco (parágrafo 55). Quando o incidente teve lugar, em 1995, a legislação aplicável era do tempo da Segunda Grande Guerra, quando a Grécia estava ocupada pelas forças armadas da Alemanha. Tal facto estabelecia competências muito alargadas (na verdade não havia qualquer responsabilização) para o uso de armas de fogo em certas e determinadas situações. Esta lei tinha, contudo, sido alterada por decreto presidencial em 1991, estipulando que as armas de fogo deviam ser usadas “apenas quando absolutamente necessário e quando todas as outras medidas menos extremas tivessem sido esgotadas”. A lei grega não continha quaisquer disposições que regulamentassem o uso de armas de fogo durante acções policiais ou

¹⁹ Ver, por exemplo, *Illhan contra a Turquia*, N° 22277/93, 27 de Junho de 2000, 7 EPL 505 (2001).

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

estabelecessem linhas de orientação sobre planeamento e controlo de operações policiais. Uma lei foi mais tarde aprovada, em 2003, regulamentando o uso de armas de fogo pela polícia. O Tribunal considerou que o enquadramento legal aplicável, “um tanto ou quanto escasso”, no momento do incidente “não se afiguraria suficiente para providenciar o nível de protecção ‘por lei’ do direito à vida que é exigido, nos nossos dias, nas sociedades democráticas da Europa”²⁰.

Quanto à operação em si, o Tribunal declarou que estava “perplexo com o modo caótico como as armas de fogo tinha efectivamente sido usadas pela polícia e que se levantavam graves questões quanto à condução e organização da operação” (parágrafo 67). O Tribunal lembrou a sua anterior jurisprudência segundo a qual as obrigações positivas não deviam ser interpretadas de modo a constituírem um fardo insensato para o estado e considerou que devia ser mostrada maior tolerância no julgamento dessas operações não planeadas (parágrafos 69-70). No entanto, o Tribunal considerou que “O sistema em vigor não tinha providenciado aos funcionários responsáveis pela aplicação da lei linhas de orientação e critérios claros que regulamentassem o uso da força em tempo de paz... os agentes policiais... gozavam de grande autonomia de acção e tinha-lhes sido possível tomar iniciativas irreflectidas, comportamento que provavelmente não teriam tido se tivessem beneficiado de formação e instruções adequadas” (parágrafo 70).

A mais detalhada sentença, até ao momento, dos deveres do poder legislativo a este respeito é o recente caso de *Nachova e Outros contra a Bulgária*²¹. Este processo diz respeito à morte, a 19 de Julho de 1996, de dois soldados, não voluntários, de origem romena, que se tinham ausentado sem licença da sua unidade militar. O Tribunal declarou que “o enquadramento jurídico nacional

²⁰ Parágrafo 62. Quatro juízes da maioria (Costa, Bratza, Lorenzen e Vajic) não consideraram que o enquadramento, como tal, fosse inadequado; em vez disso, consideraram que uma violação da obrigação positiva de proteger a vida podia ser fundamentada apenas no modo como a operação tinha sido conduzida.

²¹ N.ºs. 43577/98 e 43579/98, 6 de Julho de 2005.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

que regulamenta operações de detenção deve recorrer ao uso de armas de fogo dependendo de uma cuidadosa apreciação das circunstâncias envolventes e, em especial, de uma avaliação da natureza da infracção cometida pelo fugitivo e da ameaça que este constitui. Além disso, a lei nacional que regulamenta as operações policiais deve assegurar um sistema de salvaguardas adequadas e eficazes contra arbitrariedades e abuso da força, e mesmo contra acidente evitáveis... Em especial, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem ser treinados para avaliarem se existe ou não uma necessidade absoluta de uso de armas de fogo, não apenas com base na letra das regulamentações pertinentes mas também tendo em devida atenção a preeminência do respeito pela vida humana como um valor fundamental”²².

O Tribunal observou que as regulamentações búlgaras então aplicáveis permitiam que a força letal fosse usada para deter um membro das forças armadas, mesmo pela mais ínfima das infracções. Não só as regulamentações não estavam publicadas, como não continham quaisquer claras salvaguardas para impedir a privação arbitrária da vida. Nos termos das regulamentações, era legal disparar contra qualquer fugitivo que não se rendesse de imediato em resposta a um aviso verbal e ao disparo de um tiro de aviso para o ar. O Tribunal considerou que “A permissividade das regulamentações sobre o uso de armas de fogo e o modo como toleravam o uso de força letal ficaram claramente expressos pelos acontecimentos que conduziram à morte a tiro do Sr. Angelov e do Sr. Petkov e pela resposta das autoridades investigadoras a esses acontecimentos... Um tal enquadramento legal é fundamentalmente deficiente e fica aquém da protecção “por lei” do direito à vida que é exigido pela Convenção nas actuais sociedades democráticas da Europa.”²³

²² Parágrafos 96-97.

²³ Parágrafos 99-101. Ver também o Código Europeu de Ética Policial, Princípio 29.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

5. O Artigo 2º e o requisito para investigar

Do ponto de vista das comissões de revisão policial, órgãos de controlo, provedores e outros organismos encarregues da monitorização e da investigação de possíveis abusos de poder, o aspecto mais importante do Artigo 2º é a obrigação processual que implicitamente estipula para as operações de investigação envolvendo o uso de força letal²⁴. O Tribunal elaborou sobre esta obrigação com base no Artigo 2º, juntamente com a obrigação geral que vincula todos os estados nos termos do Artigo 1º para “garantir a todos os cidadãos sob a [sua] jurisdição os direitos e liberdades definidos em [a] Convenção”²⁵. O propósito essencial de uma tal investigação é o de garantir a eficaz implementação das leis internas que salvaguardam o direito à vida e, nos casos envolvendo agentes ou organismos do estado, assegurar a sua responsabilização por mortes que ocorram sob a sua responsabilidade²⁶.

O Tribunal estipulou esta obrigação em pormenor no processo *Nachova* acima referido e vale a pena transcrevê-lo por inteiro. “As autoridades devem actuar por sua própria iniciativa, uma vez chegada a questão ao seu conhecimento. Não podem deixá-la sujeita à iniciativa de terceiros, quer para que seja apresentada uma queixa ou para requererem linhas de inquérito específicas ou procedimentos de investigação... Para que uma investigação a uma alegada morte ilegal causada por agentes do Estado seja eficaz, a pessoa responsável pela investigação e que a executa deve ser independente e imparcial, na lei e na prática... A investigação também deve ser eficaz no sentido de ser capaz de conduzir à determinação se a força usada foi ou não justificada, nas

²⁴ Embora os quadros superiores também tenham a responsabilidade de investigar. Ver parágrafo 24 dos Princípios das Nações Unidas que estipulam que “Os governos e organismos de aplicação da lei devem garantir que os funcionários superiores sejam responsabilizados se, sabendo ou devendo saber que os funcionários sob as suas ordens utilizam ou utilizaram ilicitamente a força ou armas de fogo, não tomaram as medidas ao seu alcance para impedirem, fazerem cessar ou comunicarem este abuso.”

²⁵ Ver, por exemplo, *Çakici contra a Turquia* [Tribunal Pleno], Nº 23657/94, parágrafo 86, CEDH 1999-IV.

²⁶ Ver *Anguelova contra a Bulgária*, Nº 38361/97, CEDH 2002-IV.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

circunstâncias, e à identificação e punição dos responsáveis... As autoridades devem ter tomado as medidas razoáveis ao seu dispor de modo a preservar os indícios relativos ao incidente incluindo, *inter alia*, o depoimento de testemunhas oculares e indícios forenses. As conclusões da investigação devem ser baseadas numa análise detalhada, objectiva e imparcial de todos os elementos pertinentes e deve aplicar um padrão comparável ao padrão de “tornado absolutamente necessário”, exigido pelo Artigo 2º, nº 2, da Convenção. Qualquer deficiência na investigação que mine a sua capacidade de determinar as circunstâncias do caso ou as pessoas responsáveis está sujeita a violar a exigida medida de eficácia.”²⁷

Assim, o requisito da investigação implica o procedimento criminal contra um agente policial que é suspeito de ter usado força excessiva²⁸. Uma investigação deverá preferencialmente ser atempada e uma investigação que é retardada raramente será “eficaz” porque, por exemplo, os depoimentos das testemunhas tornar-se-ão menos fiáveis. Mas o Tribunal já anteriormente se tinha mostrado disposto a aceitar atrasos. No processo *Aytekin contra a Turquia*, por exemplo, o Tribunal aceitou um atraso de dois anos numa investigação e procedimento criminal relativos a um tiroteio fatal²⁹.

Uma questão importante é a relação entre a investigação de um tiroteio fatal e a possibilidade de instaurar um subsequente procedimento num tribunal cível por abuso de poder do estado. O parágrafo 23 dos Princípios das Nações Unidas estipula que as vítimas ou as suas famílias devem ter acesso a um processo independente, “incluindo um processo judicial”. O Artigo 13º da Convenção exige que os estados providenciem recursos eficazes perante as autoridades nacionais para todas as pessoas que se queixem de violações dos seus direitos à luz da Convenção. No processo *Bubbins contra o Reino*

²⁷ *Nachova*, parágrafos 111-113.

²⁸ Ver *Yasa contra a Turquia*, parágrafo 98, *Ogur contra a Turquia*, parágrafo 88.

²⁹ 23 de Setembro de 1998. O soldado responsável foi condenado e foi-lhe aplicada uma pena mínima de prisão, tendo então o Tribunal concluído que o requerente não tinha esgotado as vias de recurso internas.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

*Unido*³⁰, o irmão da requerente tinha sido morto a tiro pela polícia no seu apartamento após um cerco de quase duas horas. O defunto parecia que estava a apontar uma arma na direcção de um dos agentes policiais e não tinha respondido quando lhe ordenaram que a atirasse ao chão. Um agente policial tinha disparado um tiro, o qual o matou. Apenas mediante uma observação mais pormenorizada à sua arma se verificou que esta era uma réplica. O Tribunal concluiu que o sistema vulgar inglês para a investigação de mortes, um inquérito público do médico legista, era suficiente, nas circunstâncias do caso em apreço, para satisfazer os requisitos da investigação. Contudo, não tinha havido qualquer decisão judicial sobre responsabilidade por danos, no caso de terem existido, por parte da polícia pelo modo como o incidente tinha sido tratado e concluído.

O Tribunal tinha previamente decidido que, no caso de violação dos Artigos 2º e 3º da Convenção, uma indemnização pelos danos não patrimoniais na sequência da violação deveria, em princípio, ser atribuída às partes como parte de um leque de reparações³¹. Neste caso, contudo, a requerente, mesmo que no final fosse bem sucedida numa acção civil contra a polícia, não teria tido qualquer perspectiva de obtenção de uma indemnização por danos não patrimoniais uma vez que a lei interna não a previa. Por isso, seria igualmente muito improvável que tivesse recebido auxílio jurídico para instaurar uma acção cível. Assim, o Tribunal decidiu que havia violação do Artigo 13º da Convenção.

6. O Artigo 2º e as questões da prova

Houve alegações, no passado, de que a polícia envolvida em campanhas anti-terrorismo ocasionalmente “contrata” mortes de suspeitos a indivíduos particulares ou, de qualquer outro modo, participa nessas mortes ou facilita-as.

³⁰ N° 50196/99, 17 de Março de 2005.

³¹ *Z e Outros contra o Reino Unido*, N° 29392/99, 10 de Maio de 2001.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

Certamente no que respeita ao crime organizado, e ao terrorismo em particular, aconteceu que sectores das forças policiais, mesmo em países democráticos, têm sido tentados a fazer justiça por suas próprias mãos, tendo em atenção as dificuldades envolvidas na produção de indícios admissíveis em tribunal. Não me vou aqui alargar sobre esta questão, para além de observar que, num certo número de casos em que tal constituiu uma das questões, o Tribunal decidiu que o envolvimento do estado não podia ser provado para além de qualquer dúvida razoável mas, apesar disso, decidiu que havia violações do Artigo 2º porque não houve qualquer investigação, ou qualquer investigação adequada, na sequência da morte³². O requisito da investigação serve assim para mitigar o alto padrão da prova “para além de qualquer dúvida razoável”³³.

Existe uma norma especial de presunção no que respeita a mortes de pessoas sob custódia policial. O Tribunal considera que quando os acontecimentos estão totalmente, ou em grande parte, concentrados no exclusivo conhecimento das autoridades, como no caso da morte de uma pessoa sob o seu controlo em custódia, o ónus da prova pode ser encarado como estando a cargo das autoridades para fornecerem, em especial, uma explicação satisfatória e convincente sobre as causas da morte da pessoa detida³⁴.

E quanto ao uso da força fora deste contexto, por exemplo numa situação de uma tentativa de detenção, onde o facto de a polícia cometer um acto violento é inquestionável mas as circunstâncias são? Neste caso, devemos lembrar-nos do papel subsidiário da protecção da Convenção. O Tribunal geralmente não substitui a sua própria avaliação dos factos pela que é feita pelos tribunais nacionais e, regra geral, cabe a esses tribunais avaliar os indícios que têm à

³² Por exemplo *Kaya contra a Turquia*, 19 de Fevereiro de 1998, *Ergi contra a Turquia*, 27 de Julho de 1998, *Yasa contra a Turquia*, 2 de Setembro de 1998 e *Tanrikulu contra a Turquia*, 8 de Julho de 1999.

³³ Estes casos geralmente também envolveram a adequação da instauração de procedimento criminal contra os presumíveis infractores.

³⁴ Ver, em especial, *Salman contra a Turquia* [Tribunal Pleno], Nº 21986/93, parágrafo 100, CEDH 2000-VII.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

sua frente³⁵. Assim, no processo *Klaas contra a Alemanha*³⁶, a requerente tinha sofrido lesões que eram consistentes, quer com a sua versão dos acontecimentos, quer com a versão dos agentes policiais. Os tribunais nacionais, contudo, decidiram contra ela. Ao concluírem que ela poderia ter-se lesionado a si própria ao resistir à detenção e que os agentes que procederam à detenção não tinham usado força excessiva, os tribunais alemães tiveram o benefício de assistir ao depoimento de várias testemunhas e de avaliarem a sua credibilidade. O Tribunal considerou que não tinha sido acrescentado qualquer material, durante os procedimentos de Estrasburgo, que pudesse pôr em causa as conclusões dos tribunais nacionais e acrescentassem peso às alegações da requerente e, conseqüentemente, decidiu que não tinha ocorrido qualquer violação da Convenção.

Mais recentemente, no processo *Nachova*, o Tribunal, deliberando em Pleno sobre um recurso de uma Secção do Tribunal, examinou a questão do ónus da prova no contexto de mortes alegadamente por motivos racistas. O Artigo 14º da Convenção proíbe a discriminação, e é possível cometer uma violação do Artigo 14º em conjunção com artigos substantivos. Tinha havido indícios de racismo no processo, entre outras coisas porque um dos agentes que procedeu à detenção tinha feito comentários racistas e também devido ao facto de a investigação ao aspecto racista do caso ter sido seriamente deficiente. A Secção tinha considerado que o fracasso das autoridades em efectuarem uma investigação eficaz ao alegado motivo racista para as mortes, tinha transferido o ónus da prova para o governo requerido. O Tribunal Pleno, pelo contrário, considerou que isto corresponderia a exigir ao governo requerido que provasse a ausência de uma específica atitude subjectiva por parte da pessoa em causa. “Enquanto nos sistemas jurídicos de muitos países a prova do efeito discriminatório de uma política ou decisão dispensará a necessidade de prova de intenção relativamente a alegada discriminação no emprego ou na

³⁵ Ver, por exemplo, *Edwards contra o Reino Unido*, 16 de Dezembro de 1992, A/247-B, parágrafo 34.

³⁶ 22 de Setembro de 1993, A/269, parágrafo 30.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

prestação de serviços, essa abordagem é difícil de transpor para um processo em que se alega que um acto de violência foi racialmente motivado.”³⁷ O Tribunal Pleno, contudo, concluiu que as autoridades falharam relativamente ao seu dever *processual* nos termos do Artigo 14º da Convenção, conjugado com o Artigo 2º, ao não tomarem todas as medidas possíveis para investigarem se a discriminação desempenhou ou não um papel nos acontecimentos.

7. Observações finais

Tal como já foi referido, a polícia tem um trabalho difícil a fazer, que por vezes é perigoso e não recebe os devidos agradecimentos. A jurisprudência, dando ênfase aos direitos humanos dos suspeitos, e colocando as correspondentes exigências à polícia, pode facilmente ser alvo de resistência por parte dos agentes policiais que patrulham as ruas e que consideram tal facto irrealista ou demonstrativo de falta de informação.

Quando é feita uma reforma às leis para que a legislação ou prática nacionais fiquem em consonância com padrões internacionais, existe um perigo real de se tratar de uma mera operação de cosmética. O facto de os oficiais superiores terem dominado a retórica dos direitos humanos não significa que os direitos humanos estejam a ser respeitados pelos agentes dos escalões inferiores, quanto mais os escalões inferiores realmente acreditarem que o respeito pelos direitos humanos é importante. O impacto da própria jurisprudência nacional, com efeito o próprio impacto de leis estatutárias sobre a actividade policial, não deveria ser tomado como um dado adquirido, especialmente em estados “transitórios” que estão a passar de um sistema de governação autoritária para um sistema de governação democrática. Nas sociedades autoritárias, o principal objectivo da polícia é o controlo da população. Numa sociedade em transição, o centro da atenção passa mais para a ordem pública e o controlo do

³⁷ Parágrafo 158.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

crime. Contudo, a assistência em termos de actividade policial que essas sociedades em transição recebem de estados democráticos é muitas vezes motivada pelos interesses destes últimos em conter a ameaça que pode ser colocada às suas próprias sociedades pela “exportação” do crime organizado. Mesmo que os dadores coloquem a ênfase na eficácia da actividade policial, outros valores – controlo democrático e respeito pelos direitos humanos – perdem-se facilmente.

As reformas feitas no campo da actividade policial ou da segurança podem naturalmente ser total ou parcialmente bloqueadas por interesses adquiridos pela sociedade, por lutas políticas ou por resistência burocrática. Quanto mais fechada ao escrutínio público for uma área, maiores serão as hipóteses de tal resistência ser bem sucedida. É evidente que nesta área a lei pode servir, e tem ocasionalmente servido, de fachada, escondendo divergências mais ou menos graves na prática. Em especial, a jurisprudência pode ser responsável pela manutenção de um fosso entre a ideologia e a prática legal ou jurídica³⁸. Além disso, é um disparate acreditar que os problemas de direitos humanos são meramente “educacionais”, isto é, uma simples questão de chamar a atenção dos agentes policiais para os padrões dos direitos internacionais e nacionais. Assim, é evidente que não devemos automaticamente assumir que a jurisprudência do Tribunal desaprovando uma determinada lei ou prática será implementada entusiasticamente. Mesmo que o seja, devemos ter em mente que a jurisprudência do Tribunal constitui apenas padrões europeus mínimos.

Mas tendo dito tudo isto, a adesão a estes padrões mínimos constitui uma parte importante da legitimidade da polícia. Para “ser bem sucedida”, a polícia, num estado democrático, tem de ser não apenas “eficaz”, no sentido restrito de capturar criminosos e prevenir o crime, mas também legítima, responsável e

³⁸ Existem muitos estudos sobre a “resistência cultural” da lei e da polícia. Ver, por exemplo, Dixon, D., *Law in Policing*, Oxford UP, 1997.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

profissional³⁹. Apenas com o apoio do público é que a polícia pode ter sucesso nas suas funções. Existe uma relação entre estes três conceitos, e a verdadeira “eficácia” num estado democrático não é, de facto, possível, nem mesmo desejável, na ausência destes três factores mais alargados. A jurisprudência do Tribunal não coloca à polícia exigências que não sejam razoáveis. A observância desta jurisprudência contribui para a responsabilização e profissionalismo, o que, por seu turno, contribui para a legitimidade da polícia.

2006/03/17

³⁹ Adoptei esta terminologia baseado em Caparini, M. e Marenin, O. (eds), *Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress*, Lit Velag, Münster, 2004.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

TRADUÇÃO

Original: Inglês

O CONTROLO DA POLÍCIA: A EXPERIÊNCIA AMERICANA*

Larry K Gaines, Ph.D.
California State University
Criminal Justice Department
San Bernardino, CA USA
Lgaines@csusb.edu

Esta conferência é dedicada aos direitos humanos e ao comportamento policial. Parece que, em certa medida, a maioria dos participantes na conferência reside em países onde existe alguma espécie de organismo ou entidade responsável pela análise de quebras de padrões éticos e legais por parte de agentes policiais. Não existe um organismo desse tipo nos Estados Unidos. A Constituição dos Estados Unidos incorpora o federalismo, ao passo que certos poderes são cometidos aos estados. Um desses poderes é a implementação da lei. Em segundo lugar, diria que o conceito de direitos humanos na actividade policial é algo estranho aos departamentos de polícia americanos. Isto não quer dizer que não estejamos interessados no comportamento policial ou a tentar controlá-lo. Simplesmente não usamos a linguagem de direitos humanos, mas tomamos em consideração um comportamento inapropriado em relação a um cidadão individualmente e uma violação da lei, da ética ou da política. Tentamos, efectivamente, controlar um comportamento aberrante da polícia, mas a um nível local, descentralizado.

* Tradução de Maria da Conceição Santos, Assessora na IGAI.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

3. O Artigo 2º e o planeamento de operações policiais

O primeiro caso em que o Tribunal, deliberando em Pleno, encontrou uma violação do Artigo 2º foi no processo *McCann e outros contra o Reino Unido*⁹, relativo à morte de três terroristas do IRA por soldados britânicos. Tinham sido recebidas informações segundo as quais o IRA estava a planear fazer explodir um carro armadilhado em Gibraltar. Os participantes no grupo terrorista foram identificados mas, aparentemente, chegou-se à conclusão que não havia indícios suficientes para os condenar. Em vez disso, ser-lhes-ia permitido conduzir um carro armadilhado através da fronteira com a Espanha e seriam então detidos algumas horas antes de tentarem fazê-lo explodir. Foi supostamente feita uma tentativa para deter os suspeitos mas todos os três fizeram “movimentos suspeitos” e a equipa de soldados disparou sobre eles, atirando a matar. Foi mais tarde alegado que os soldados tinham agido na convicção de que os terroristas estavam armados, que havia efectivamente um carro armadilhado, que este estava preparado para explodir, que os terroristas tinham um dispositivo de controlo remoto e que estavam a tentar usá-lo. As suas acções foram, assim, “em defesa de outros” (Artigo 2º, nº 2, al. (b)^{*}). Verificou-se mais tarde que os suspeitos estavam apenas numa “operação de reconhecimento”. Estavam desarmados, não havia qualquer carro armadilhado pronto a explodir e não tinham qualquer dispositivo de controlo remoto. O Tribunal concluiu que os soldados tinham honestamente, mas por engano, acreditado que era necessário matar os suspeitos. Uma quase maioria dos juízes do Tribunal (10:9) encontrou aí uma violação do Artigo 2º porque, mesmo tendo em conta o contexto terrorista (ou seja, os perigos específicos que envolvem a detenção de suspeitos terroristas armados), a operação tinha sido mal planeada e executada. Houve uma série de factores relevantes para esta decisão. As autoridades tinham tido um aviso prévio do ataque e tempo para planear a sua resposta, mesmo considerando que não estavam

⁹ 27 de Setembro de 1995, A/324.

^{*} Sic (N. da T.).



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

Antes de analisar os vários mecanismos de controlo e a sua relativa eficácia, é importante fornecer uma descrição do sistema policial americano. O sistema americano é único, na medida em que engloba um grande número de agências federais, estatais e locais. Embora o “sistema da actividade policial” esteja projectado para facilitar a cooperação e a coordenação, poderá ser melhor descrito como um “não-sistema” onde as várias agências trabalham, na maioria dos casos, independentemente e muitas vezes sem coordenação e em conflito com outras agências. O conflito resulta frequentemente da escassez de recursos e das interpretações de autoridade jurisdicional. Existe uma substancial sobreposição jurisdicional entre as muitas agências locais, estatais e federais.

Existem aproximadamente 17.770 agências policiais locais, 49 agências policiais estatais e cerca de 200 agências federais com determinados poderes de polícia (Hickman e Reaves, 2002). As agências locais encontram-se junto dos governos da cidade ou do *county**. Embora algumas sejam bastante grandes, sendo a Cidade de Nova Iorque a maior com os seus 40.435 agentes policiais, a maioria é bastante mais pequena, com menos de dez ou quinze agentes. Os estados implementaram alguns requisitos operacionais e de formação, mas a existência de um grande número de jurisdições resulta em substancial variação na implementação da lei a nível local. A variação é atribuída ao controlo e políticas locais, através dos quais os membros dos governos locais tentam influenciar as políticas de implementação da lei de modo a satisfazer as necessidades de diferentes circunscrições eleitorais. Isto geralmente resulta em problemas segundo os quais alguns grupos recebem uma maior atenção do que outros e, nos casos mais extremos, em corrupção policial segundo a qual os políticos determinam quem irá ser detido e quem não

* Condado; circunscrição administrativa, existente em Inglaterra, na Irlanda e nos Estados Unidos, que possui o seu próprio governo (N. da T.).



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

irá ser detido. O controlo local tem muitas vezes um impacto significativo sobre as prioridades e operações policiais.

Tal como referi, existem 49 agências policiais estatais. Cada um dos estados, à excepção do Havai, tem uma polícia estatal ou uma patrulha de auto-estrada. A principal diferença entre a polícia estatal e uma patrulha de auto-estrada é que as organizações policiais estatais têm geralmente jurisdição ou autoridade relativamente a todas as áreas e ofensas criminais dentro do estado. As patrulhas de auto-estrada, por outro lado, têm jurisdição ou autoridade sobre bens estatais e sobre auto-estradas estatais e federais. Nos estados em que existe uma patrulha de auto-estrada, o departamento do xerife tem geralmente a principal jurisdição sobre áreas não-incorporadas – terrenos que se encontram fora das cidades.

Embora quase todos os departamentos federais a nível do governo tenham agências com alguma forma de poder policial, a grande maioria das agências federais de implementação da lei encontra-se junto dos Departamentos da Justiça e da *Homeland Security**. O Departamento da *Homeland Security* foi criado em 2003 quando um determinado número de agências foram transferidas para a *Homeland Security* e outros departamentos federais (ver Gaines e Kappeler, 2005). Uma burocracia amplamente mal-organizada foi então criada. O Furacão Katrina demonstrou que o novo departamento, de um modo geral, não tem capacidade para responder a desastres naturais e o mesmo, possivelmente, se pode inferir em relação a actos significativos de terrorismo. Também demonstrou que a eficácia operacional das agências de implementação da lei sedeadas na *Homeland Security* não atingiram, igualmente, níveis de optimização desde a transferência.

* Segurança Interna (N. da T.).



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

Em geral, cada uma das agências federais não possui extensos poderes policiais; é apenas incumbida de implementar estatutos federais específicos. Presentemente, muitas das agências federais alteraram os seus objectivos e estão mais preocupadas com potenciais actos de terrorismo do que com os crimes tradicionais que foram incumbidas de reprimir. Alguns argumentarão que isto criou um vazio que, em última instância, resulta num aumento relativamente a uma variedade de crimes e num aumento do volume de trabalho relativamente a agências estatais e locais.

A luta contra o terrorismo afectou substancialmente inovações programáticas na implementação da lei. Historicamente, o governo federal tem desempenhado um papel fundamental na implementação estatal e local da lei através do financiamento de pesquisas e estratégias inovadoras por meio de subsídios competitivos e atribuídos por inteiro. Essencialmente, estes subsídios forneciam um incentivo financeiro para as agências policiais procederem a inovações. Por exemplo, a *Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994*^{*} resultou em mais de mil milhões de dólares em dinheiros federais que foram postos à disposição da aplicação da lei a nível estatal e local. Uma parte desses dinheiros foi usada para contratar mais 100.000 agentes policiais, tanto a nível estatal como local. Na sua maioria, estes dinheiros foram reencaminhados para a luta contra o terrorismo, e este reencaminhamento prejudicou a resposta de implementação da lei, a nível local, relativamente ao crime tradicional.

Para resumir o sistema policial americano, podemos dizer que se trata de uma amálgama de agências com uma coordenação mínima. O controlo é imposto pelas respectivas organizações policiais e governos e, por conseguinte, é bastante desorganizado, com várias agências a utilizar diferentes mecanismos de controlo. O sistema complica substancialmente a compreensão dos problemas de comportamento desviante policial. Existem

^{*} Lei de 1994 sobre o Controlo do Crime Violento e a Aplicação da Lei (N. da T.).

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

mais de 17.000 agências policiais, algumas mais eficazes do que outras no controlo do comportamento. Além disso, os problemas de controlo podem ser endémicos em alguns departamentos, mas não em outros. Assim, existe uma amálgama de problemas de controlo a nível nacional, sem que haja uma resposta única para eles.

O CONTROLO POLICIAL E OS PROBLEMAS DE COMPORTAMENTO DESVIANTE

Antes de discutirmos os diversos mecanismos de controlo usados pela polícia americana, devem ser referidos os vários problemas comportamentais. Uma compreensão dos tipos, âmbito e alcance dos problemas existentes poderia fornecer uma base a partir da qual fosse construído um sistema de controlo mais eficaz. Os problemas comportamentais vão desde deixar de executar ou evitar certas funções ou tarefas, de forma indulgente, até ao comportamento criminal e à corrupção policial. Segue-se uma listagem e discussão de categorias gerais de problemas policiais desviantes ou comportamentais.

Deixar de executar ou evitar certas funções ou tarefas

Normalmente, poder-se-á conjecturar que o facto de evitar certas tarefas não corresponde aos critérios para uma discussão sobre direitos humanos e actividade policial. Contudo, dois pontos deverão ser considerados. Primeiro, quando a polícia deixa de fornecer os serviços adequados, geralmente a sua omissão de agir não está igualmente distribuída por todos os grupos étnicos e sociais; alguns grupos são alvo de menos serviços e recebem menos protecção nos termos da lei. Em segundo lugar, a filosofia das “janelas partidas” de Wilson e Kelling (1999) tem sido a base do argumento do



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

policiamento de proximidade nos Estados Unidos. A filosofia das “janelas partidas” apenas chama a atenção para o facto de que, se os pequenos problemas forem deixados por resolver, estes conduzirão, em última análise, a problemas mais graves, e esta tese pode ter aplicação no controlo do comportamento policial. Falhas mínimas por parte de agentes podem causar ou levar a um problema comportamental mais significativo quando não se lhes dá a devida importância. A falta de atenção da polícia em relação aos seus deveres e responsabilidades pode configurar um caminho bastante escorregadio onde as infracções de ínfima gravidade podem conduzir a violações mais graves.

Dois aspectos relacionados com o facto de os agentes evitarem o trabalho exigem uma análise mais aprofundada. Uma forma de evitar o trabalho é quando os agentes relevam tendência para desenvolver o mínimo de esforços possível. Isto geralmente começa a acontecer a meio das carreiras dos agentes e continua até à aposentação. Isto não quer dizer que todos os agentes atravessem esta fase nas suas carreiras, mas certamente que um grande número o faz. Muitos foram ultrapassados nas promoções ou foram adstritos a tarefas durante longos períodos, tarefas que são encaradas como não tendo interesse. Não estão motivados. Vêem-se a si próprios a executar trabalhos sem saída sem terem feito nada para merecerem esse tratamento. Tendem a ficar como telefonistas, respondendo a chamadas, o que exige um mínimo de esforço.

Uma segunda forma de evitar o trabalho é quando os agentes dão prioridade a certas tarefas em detrimento de outras. Os jovens agentes, por exemplo, tendem a dar mais ênfase à execução da lei e a apanhar vigaristas e não vêem outras responsabilidades, o serviço, como sendo importante. Consequentemente, passam todo o tempo a tentar efectuar detenções, por mais trivial que seja o delito, e despendem o mínimo de esforços em outros

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

tipos de actividades. Estes agentes tendem a transformar-se em problemas de relações públicas, dando origem a inúmeras queixas de cidadãos.

É óbvio que o facto de evitar o trabalho resulta num decréscimo da produtividade e prejudica a capacidade de resposta de um departamento a uma variedade de problemas da comunidade. Tem reduzido substancialmente a capacidade de implementação, de um modo pleno e com sucesso, do policiamento de proximidade, especialmente quando os agentes rejeitam actividades que não estão relacionadas com a execução da lei. Em geral, os departamentos tentam combater os problemas desta tendência para evitar o trabalho, através da responsabilização e da supervisão que, em muitos casos, apenas marginalmente têm sucesso.

Comportamento reprovável de cariz sexual

Existem vários comportamentos que constituem comportamento policial reprovável de cariz sexual. Estes incluem: (1) contactos não-sexuais que são sexualmente motivados, (2) contactos voyeuristas, (3) contactos com vítimas de crimes, (4) contactos com criminosos, (5) contactos com mulheres menores, (6) coacções sexuais, e (7) contactos sexuais iniciados pelos cidadãos. McGurrian e Kappeler examinaram 66 jornais de todo o território dos Estados Unidos e encontraram mais de 700 casos de comportamento policial reprovável de cariz sexual. Muitos dos casos eram por violação e agressão sexual. Maher (2003) investigou a conduta policial de cariz sexual na área de St. Louis, Missouri, estudando e entrevistando agentes de vários departamentos. Concluiu que os agentes acreditavam que o problema era frequente e que os departamentos pouco faziam para o resolver.

Parece que várias formas de comportamento policial reprovável de cariz sexual estão arreigadas na cultura policial, sendo certo que a cultura e a

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

administração de alguns departamentos são menos restritivas ou estão menos inclinadas a actuar do que outras. O comportamento policial reprovável de cariz sexual é contrariado ou reduzido através de fortes políticas departamentais, de supervisão e de investigação e resolução de queixas. Parece que, em muitos departamentos, estes mecanismos de controlo falharam ou não foram adequadamente implementados.

Abuso de autoridade

Barker e Carter (1994) definiram abuso de autoridade como “qualquer acção praticada por um agente da polícia sem consideração pelo motivo, intenção ou malícia que tende a causar lesão, insultar, ameaçar a dignidade humana, manifestar sentimentos de inferioridade ou violar um direito legal inerente a um membro da circunscrição eleitoral policial”. O abuso de autoridade ocorre quando os agentes fazem um mau uso do seu poder e autoridade. As formas de abuso de autoridade incluem abuso físico, quando um cidadão sofre qualquer forma de trauma físico, abuso psicológico, que inclui assédio ou injúrias verbais, e abuso legal, quando os direitos de um cidadão são espezinhados. O abuso de autoridade, especialmente a indelicadeza e a falta de causa provável, são as queixas mais comuns apresentadas pelos cidadãos contra a polícia.

Os departamentos têm políticas para regulamentar o modo como os agentes devem usar a sua autoridade. Áreas como a indelicadeza, postura, causa provável e uso da força são geralmente contempladas por essas políticas. Contudo, os agentes possuem uma substancial discricção na aplicação da lei, tornando difícil a promulgação de políticas mais restritivas e o controlo dos agentes quando aplicam a lei. Não pode ser decretado um controlo mecânico. Por conseguinte, as transgressões legais ou éticas por vezes não se conseguem diferenciar do comportamento discricionário do agente.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

Uso de força excessiva

O uso de força excessiva por parte da polícia, embora não seja uma queixa comum, ocorre com alguma frequência. Embora não estejam disponíveis estatísticas nacionais, realizaram-se alguns estudos sobre o problema. Barker (1986), por exemplo, examinou comportamentos policiais desviantes numa cidade do sul e os agentes relataram que aproximadamente 40% dos seus colegas estavam envolvidos em brutalidade policial. Se 40% dos agentes usam táticas brutais quando lidam com suspeitos ou cidadãos, a percentagem é provavelmente muito mais alta. Essencialmente, a força excessiva é o uso de mais força do que a necessária para consumir uma detenção ou lidar eficazmente com um cidadão. Assim, a força excessiva pode incluir tocar, agarrar ou empurrar um cidadão quando este não está a resistir fisicamente às directivas do agente. O uso inapropriado de força letal também é considerado força excessiva.

Existem vários mecanismos de controlo que são usados para controlar a força excessiva: políticas, supervisão e investigação das queixas dos cidadãos. Os departamentos policiais dependem de duas políticas para controlar a força excessiva. Em primeiro lugar, muitos departamentos adoptaram políticas que exigem que os agentes relatem os incidentes em que alguma forma de força é usada. O relatório exige geralmente informação relativamente ao suspeito e ao seu grau de resistência, a quantidade de força usada e quaisquer lesões sofridas pelo agente e pelo suspeito. Isto geralmente faz com que os agentes adoptem uma abordagem mais judiciosa quando estão a lidar com os cidadãos visto que os factos ficam registados. A observância desta política é geralmente bastante elevada visto que os agentes se arriscam a acção disciplinar se não elaborarem o relatório.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

Em segundo lugar, os departamentos têm políticas que especificam quando os agentes podem usar a força e o nível de força que pode ser aplicada. É muito comum os departamentos utilizarem um formulário de um uso de força em contínuo (UFC). O UFC estabelece categorias ou níveis de suspeita ou resistência de um cidadão e fornece aos agentes respostas de força aceitável. A sua finalidade é impedir que os agentes vão aumentando em crescendo o seu nível de força, para além da que é necessária. Os UFCs começam com ordens verbais, como nível mínimo de força, e vão até ao uso de força letal, dependendo da situação.

Corrupção policial

A corrupção policial engloba um leque de comportamentos desviantes ou ilegais e quase sempre envolve agentes policiais que se tornaram “maus”. Exemplos de comportamento corrupto incluem crimes, tais como: suborno, extorsão, roubo, arrombamento, furto e violações à lei dos narcóticos. O comportamento corrupto inclui os comportamentos por meio dos quais um agente violou a lei para seu benefício pessoal. A corrupção ligada aos narcóticos é a mais comum, mas outras formas são igualmente bastante frequentes.

Não sabemos quanta corrupção policial existe. Contudo, um exame aos jornais nacionais, em praticamente qualquer momento da história, revelará numerosas notícias relacionadas com corrupção. Alguns departamentos foram afectados por uma desproporcionada quantidade de casos de corrupção relativamente a outros departamentos, pelo que se presume que alguns departamentos tenham mais problemas e menos controlo sobre os seus agentes do que outros departamentos. A maior parte dos departamentos não poupará esforços ou despesas para investigar estes casos, uma vez revelados.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

É, contudo, questionável se os departamentos fazem esforços substanciais na tentativa de expor a corrupção.

MÉTODOS DE CONTROLO DO COMPORTAMENTO POLICIAL

Muitos países implementaram gabinetes centralizados que são responsáveis pela monitorização e investigação de transgressões policiais. Não é o caso dos Estados Unidos. O controlo do comportamento policial tem sido essencialmente confiado a gestores policiais e a estruturas governamentais estatais e locais. Como tal, as agências policiais implementaram uma variedade de mecanismos de controlo. Não existe um único mecanismo que consiga atingir o controlo máximo. Consequentemente, os departamentos policiais implementam uma matriz de mecanismos de controlo que se sobrepõem uns aos outros. À medida que os problemas são identificados, os departamentos geralmente alteram os mecanismos de controlo que estão a utilizar ou implementam mais mecanismos. Alguns dos mecanismos de controlo são implementados para resolver problemas específicos, enquanto que outros são implementados para manter o controlo global sobre os agentes.

Avaliação e selecção de candidatos à polícia

Possivelmente a primeira linha de defesa quando se procede ao controlo da polícia será uma efectiva avaliação e selecção do candidato a agente policial (Gaines e outros, 2003). Se candidatos competentes e moral e eticamente idóneos forem aceites, tal facto reduz a probabilidade de futuros problemas comportamentais. Infelizmente, a selecção policial é mais uma arte do que uma ciência. A precisão de qualquer sistema de selecção policial é questionável. Nos Estados Unidos não existe qualquer processo ou critério de selecção padronizado. Diferentes agências usam padrões variados. Alguns

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

departamentos empregam sistemas de selecção sofisticados, enquanto outros usam apenas processos rudimentares. Os departamentos de polícia empregam a investigação do passado, o exame do polígrafo e a avaliação psicológica como métodos principais de desclassificação de candidatos inaptos.

Em muitos casos, as investigações sobre o passado são mal conduzidas ou não são exaustivas, razão pela qual candidatos com transgressões no passado são admitidos no serviço policial. Acresce que os padrões são imprecisos. Existe, por exemplo, substancial variação de uns departamentos para outros em termos dos tipos e quantidades de drogas que podem ser consumidos antes da apresentação do requerimento para admissão. Embora o exame do polígrafo seja bastante comum, não é usado por um certo número de departamentos. Mesmo quando é usado, a sua precisão está dependente da perícia técnica e de investigação do operador. Finalmente, não existem padrões para a avaliação psicológica. Testes específicos e critérios de aprovação são estabelecidos pelo psicólogo que faz os testes. Assim, um candidato pode não passar no teste psicológico de um departamento mas passar noutra.

Existem poucos estudos ao longo dos tempos que analisem os traços ou características de agentes policiais com sucesso, relativamente a agentes policiais sem sucesso ou em final de carreira. Embora o sistema de testes de entrada de um agente policial seja bastante sofisticado e utilize numerosos testes e exames, existem muito poucos estudos de validade que mostrem os tipos de candidatos que maior êxito obtêm durante as suas carreiras. Será que existem, por exemplo, diferenças em termos de passado, aptidão ou composição psicológica de agentes com sucesso ao compararmos esses agentes com os que enfrentam problemas disciplinares durante as suas carreiras? Esforços actualmente em curso tendem a ser mal organizados, baseados em “decisões profissionais”.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

Formação

A formação policial é, em grande medida, modelada segundo o padrão militar, onde aos instruendos são ensinadas e ministradas aptidões específicas. A maior parte da formação inclui uma elevada percentagem de tempo dedicada a actividades tais como a elaboração de relatórios, condução, armas de fogo, treino físico e tácticas de autodefesa. Quando são ensinadas aptidões cognitivas, o método instrumental centra-se geralmente à volta da repetição até à memorização, sendo dada pouca ênfase à análise ou à ponderação crítica. Birzer (1999) observa que este formato realça o domínio sobre determinados conhecimentos e a obediência, mas não encoraja a aprendizagem efectiva que serve de base à missão da polícia, especialmente quando lida com problemas humanos complexos.

Os dirigentes e formadores policiais devem reconhecer os limites da formação. Demasiadas vezes, encaram a formação como a “bala de prata” que resolve o seu desempenho e problemas pessoais. Não conseguem reconhecer que a formação não erradica muitas das normas culturais que se opõem à formação e procedimentos policiais. Alguns departamentos enfrentaram superficialmente esta questão através de programas de formação de agentes no terreno, nos quais os agentes recentemente contratados são instruídos por agentes veteranos. Estes programas são exactamente tão problemáticos como a formação nas salas de aulas, visto que também eles são muitas vezes desorganizados pois usam poucos padrões ou termos de comparação.

Promulgação de políticas e procedimentos

Os departamentos policiais possuem um número massivo de políticas e procedimentos que são usados como o principal mecanismo para controlar o

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

comportamento policial. Houve uma substancial quantidade de cruzamento de novas ideias de formulação de políticas, segundo as quais as agências partilham as políticas umas com as outras. Para além disso, alguns estados dotaram os departamentos de políticas-modelo, e programas estatais e nacionais de acreditação contribuíram para modelar políticas ou padrões por todos os departamentos. Contudo, ainda existem variações substanciais nas políticas. Os departamentos, salvo se tal for exigido como parte do seu processo de acreditação, não revêem rotineiramente as suas políticas em busca de falhas ou problemas. Consequentemente, muitos departamentos têm políticas que não servem como mecanismos de controlo efectivo, especialmente em áreas problemáticas como o abuso de autoridade, uso da força, detenção, transporte de prisioneiros ou interacções com os cidadãos.

Supervisão

A principal função dos supervisores é a de assegurar que os subordinados obedecem às políticas e procedimentos do departamento (Peak, Gaines e Glensor, 2004). Pressupõem-se que os supervisores cumpram essa função apoiando os agentes quando estes se encontram de serviço e revendo o seu trabalho. Aqui, os supervisores instruem os agentes, fornecendo-lhes orientações e, quando se verificam falhas, dão início a uma qualquer forma de acção correctiva ou disciplinar. Os supervisores funcionam essencialmente como o principal modo de controlo nos departamentos policiais americanos.

Contudo, a supervisão é, muitas vezes, desigual e ineficaz. Engel (2001), por exemplo, estudou supervisores policiais e identificou quatro tipos distintos: tradicional, inovador, encorajador e activo. Os supervisores tradicionais estão voltados para a implementação da lei e esperam dos agentes a produção de um grande número de citações e detenções. São essencialmente contadores de grãos. Os supervisores inovadores estão



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

voltados para os resultados. Não estão interessados em números, mas antes preocupam-se com o desenvolvimento dos agentes e tendem a ajudá-los, encorajando-os a responderem com eficácia aos problemas dos cidadãos. Os supervisores encorajadores tendem a ser “bons rapazes” e dão ênfase a uma boa relação com os subordinados. Encaram o seu papel como sendo os protectores dos agentes relativamente a práticas de gestão injustas. Finalmente, os supervisores activos são pouco mais que agentes policiais que foram distinguidos. Tendem a dar realce ao trabalho policial e consideram a supervisão como uma responsabilidade secundária.

Qualquer destes tipos possui algumas deficiências. O importante é que a maior parte dos supervisores, embora se espere que sejam o principal mecanismo de controlo do comportamento policial, não funciona como tal. Tendem a aderir a um padrão que muitas vezes negligencia algumas das suas mais importantes responsabilidades. Uma parte significativa deste problema é atribuível ao deficiente processo de promoções, à falta de formação dos supervisores e ao facto de os gestores intermédios não responsabilizarem os seus supervisores.

Investigações dos assuntos internos

O procedimento disciplinar mais comum usado pelos departamentos de polícia americanos é a divisão dos assuntos internos. A divisão dos assuntos internos é responsável pela investigação de qualquer queixa de má conduta policial. Os assuntos internos podem receber queixas de cidadãos e de pessoal dos departamentos. Quando um supervisor ou um comandante apresenta uma queixa contra um subordinado, a divisão dos assuntos internos procede a uma investigação. Às queixas ou acusações apresentadas pelo pessoal dos departamentos é geralmente dada mais credibilidade, quando comparadas com as queixas apresentadas pelos cidadãos.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

Na verdade, os departamentos têm, ao longo dos tempos, usado dois subterfúgios para reduzir o número de queixas apresentadas pelos cidadãos. O primeiro subterfúgio é que, quando os cidadãos apresentam uma queixa, é-lhes dito que se se verificar que a queixa é infundada, poderão ser acusados de falsas declarações, o que constitui uma infracção. Visto que os cidadãos geralmente não confiam na polícia, muitos optam por não apresentar a queixa. Quanto ao segundo, podem perguntar aos cidadãos se desejam apresentar uma queixa oficiosa ou oficial. São informados de que as queixas oficiosas são tratadas informalmente pelo superior do agente que cometeu o erro, enquanto que as queixas oficiais são investigadas pela divisão dos assuntos internos e podem implicar um certo número de reuniões e audições. Visto que os cidadãos, como é natural, desejam evitar inconvenientes adicionais, muitas vezes optam pelo processo informal. O cidadão reúne-se então com o superior do agente, o qual ouve a queixa e garante ao cidadão que o incidente não voltará a repetir-se. Uma vez terminada a reunião, o superior pode ou não discutir a infracção com o agente, uma vez que a queixa foi resolvida através das garantias dadas pelo superior.

A investigação de queixas, especialmente as que partem dos cidadãos, também é problemática do ponto de vista investigatório. Demasiadas vezes os investigadores trabalham no sentido de provarem que uma queixa é infundada, em vez de investigarem criteriosamente a queixa. Aqui podem ser usadas várias tácticas. Os investigadores podem procurar inconsistências no relato apresentado pelo queixoso e, quando essas inconsistências ocorrem, a queixa é considerada infundada. Os investigadores dos assuntos internos muitas vezes procedem a um escrutínio mais rigoroso da informação fornecida pelo queixoso do que do testemunho do agente acusado. Uma segunda táctica consiste em não contactar todas as testemunhas, reduzindo assim a preponderância de indícios para um determinado caso e aumentando a probabilidade da decisão ser favorável ao agente. Em alguns casos, o agente

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

que procede à investigação pode usar políticas departamentais para ilibar um agente. Neste caso, se o agente seguiu a política, a queixa não terá sustentabilidade, independentemente da importância do dano sofrido pelo cidadão. A letra da lei impõe-se ao espírito da lei.

Uma vez investigada a queixa, a divisão dos assuntos internos apresenta uma recomendação à autoridade decisória, geralmente o *chief of police*. As divisões dos assuntos internos raramente têm autoridade para instaurar acção disciplinar. Quando um agente é considerado culpado, o investigador dos assuntos internos pode desempenhar um papel de mediador no que respeita à gravidade da medida disciplinar através do discurso e conteúdo do seu relatório. Mesmo que seja instaurada acção disciplinar, ela pode, por assim dizer, não corresponder ao crime.

Muitos agentes dos assuntos internos executam o seu trabalho com elevado grau de profissionalismo e tentam que seja feita alguma justiça aos cidadãos. Contudo, outros estão menos preocupados com a justiça e mais preocupados em proteger a imagem do departamento e do seu responsável. Os dirigentes policiais têm todo o interesse em minimizar os problemas disciplinares visto que as falhas de disciplina são muitas vezes usadas para criticar o superior e, em alguns casos, acabar com a sua carreira. Essas pressões têm impacto nos meios, sobretudo financeiros, de que um departamento dispõe quando investiga queixas.

Controlo pelos cidadãos

O controlo por parte dos cidadãos tem sido usado por alguns departamentos mas, na sua maioria, tem sido feito numa base experimental. Em geral, uma entidade governamental aplica o controlo pelos cidadãos em consequência de um escândalo policial. Em muitos casos, estes controlos são



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

de curta duração e abolidos uma vez apaziguada a consternação no seio da comunidade. Além disso, existe uma variação substancial no modo como estes mecanismos operam. Essencialmente, o processo de investigação de uma queixa é composto por quatro fases: (1) pedido e recepção da queixa, (2) investigação da queixa, (3) recomendação de uma medida ou resultado final e, (4) prolação da decisão quanto à queixa. Raramente uma comissão de controlo pelos cidadãos intervém nas quatro fases. Estas comissões estão, na maioria dos casos, envolvidas na fase número 1. Frequentemente, não estão envolvidas na fase número 2 devido à falta de conhecimentos de investigação, ao facto de os seus membros não estarem familiarizados com os procedimentos policiais e à falta de pessoal ou recursos. Estão, por vezes, envolvidas na fase número 3, mas o seu papel é geralmente mais de aconselhamento ou de apresentação de recomendações, as quais podem não ser seguidas pela autoridade decisória. De um modo geral, não estão envolvidas na fase número 4 visto que estes procedimentos são vulgarmente resolvidos por norma interna ou despacho. Algumas comissões de controlo pelos cidadãos têm por missão rever investigações feitas pelos assuntos internos da polícia. Uma vez concluída a investigação, a comissão revê os resultados e recomendações e elabora um relatório.

Há vários problemas associados ao controlo pelos cidadãos. Em primeiro lugar, e mais importante, surgem conflitos entre o departamento policial e o seu pessoal, por um lado, e a comissão ou órgão externo, por outro. A polícia encara a comissão como se esta estivesse a usurpar a sua autoridade. A polícia argumenta que a comissão e respectivos membros não possui os conhecimentos técnicos necessários para investigar assuntos policiais. Em segundo lugar, a polícia muitas vezes encara estas comissões como sendo anti-polícia. O sentimento geral é o de que a comissão dá uma maior credibilidade às acusações de um cidadão do que aos relatos policiais de incidentes que estão a ser revistos. Em terceiro lugar, quando essas comissões existem, elas atenuam, em certa medida, a responsabilidade dos dirigentes

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

policiais em relação à investigação das queixas e à garantia de que as políticas são seguidas. Alguns dirigentes abdicam das suas responsabilidades de controlo em detrimento do departamento (Walker e Bumphus, 1992).

Sistemas de aviso prévio (EWS)

Um determinado número de departamentos adoptou sistemas de aviso prévio (EWS). Os EWS são, essencialmente, instrumentos de monitorização departamental segundo os quais as actividades de cada agente são monitorizadas numa base contínua (Walker, Alpert e Kenney, 2000). O departamento indica as variáveis a ser incluídas no sistema. Estas geralmente incluem: (1) responsabilidade por acidentes de viação num veículo policial, (2) queixas de cidadãos, (3) incidentes de uso da força e (4) acções disciplinares comprovadas. Se um agente exceder o limiar estabelecido de ocorrências durante um determinado limite de tempo, a ficha individual do agente é revista. A pessoa que procede à revisão procurará um padrão e possíveis problemas. O sistema pretende ser pró-activo sempre que agentes problemáticos conseguem ser identificados e tomada uma acção correctiva antes que surjam problemas graves. Uma pessoa que procede à revisão pode recomendar que o agente receba formação adicional ou uma supervisão mais apertada sempre que haja um padrão de comportamento que levante suspeitas.

Existe obviamente resistência por parte dos agentes ao EWS, mas eles têm assim a possibilidade de corrigir pequenos problemas antes que se convertam em questões graves, especialmente se forem correctamente administrados. Tem de haver constante monitorização e acção quando são atingidos os limiares para que o sistema seja correctamente implementado. Qualquer grau de derrapagem negaria, de algum modo, a eficácia global do sistema. Além disso, ao usar o sistema, os resultados deverão ser

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

constantemente comparados com o incidente dos problemas disciplinares para garantir que os limiares são válidos.

Vigilância áudio e vídeo

Um número crescente de departamentos está a instalar formas de sistemas de monitorização vídeo ou áudio para capturar os encontros da polícia com os cidadãos. A monitorização vídeo é feita através da instalação de câmaras de vídeo nos carros, as quais são ligadas sempre que um agente intercepte ou encontre um cidadão ou sempre que esteja envolvido em qualquer tipo de chamada. Embora tenha havido resistência por parte dos agentes policiais operacionais, resultou num controlo mais eficaz dos agentes policiais e dos cidadãos. Os agentes policiais, conhecedores da monitorização, tendem a refrear linguagem ou acções susceptíveis de causar provocação ao cidadão ou ser interpretadas como comportamento não-profissional ou para além dos limites das políticas e procedimentos. As gravações também podem ser usadas para ilibar os agentes quando os cidadãos apresentam uma queixa contra eles.

A monitorização áudio opera essencialmente do mesmo modo. Neste caso, aos agentes são dados gravadores de som e são-lhes dadas instruções para que gravem todos os encontros com cidadãos. A monitorização áudio é uma monitorização bastante eficaz e uma alternativa menos dispendiosa relativamente ao vídeo. As gravações áudio podem captar o essencial de qualquer encontro.

O principal problema da vigilância áudio ou vídeo é o seu custo. A instalação de câmaras de vídeo é bastante dispendiosa, especialmente numa grande frota de veículos. A manutenção das gravações também se pode tornar dispendiosa. A esquadra de Knoxville, do Departamento de Polícia do

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

Tennessee, por exemplo, instalou câmaras de vídeo nos seus carros. A sua política era que as câmaras seriam ligadas e permaneceriam sempre ligadas durante um turno. Uma vez instaladas, o Procurador Geral para o Estado do Tennessee emitiu um parecer segundo o qual as gravações deveriam ser guardadas indefinidamente. Consequentemente, o departamento tem agora milhares de gravações armazenadas. A esquadra de Riverside, do Departamento de Polícia da Califórnia, implementou um sistema utilizando câmaras de vídeo digitais e os encontros suspeitos foram armazenados num computador do departamento. Isto reduziu substancialmente os problemas de armazenagem, mas levou a um aumento do pessoal para editar e fazer o *download* do vídeo guardado.

Não houve qualquer estudo relativo à vigilância áudio ou vídeo para determinar se reduziu as queixas dos cidadãos, mas existem provas substanciais baseadas em relatos pessoais, que podem não ser verídicos, segundo as quais os gestores policiais notam que o número de queixas diminuiu e também que a investigação de queixas de cidadãos se tornou muito mais fácil e menos complicada.

IMPEDIMENTOS AO CONTROLO DA POLÍCIA

Os pontos acima referidos destacaram uma variedade de mecanismos de controlo usados pelos departamentos de polícia americanos. Contudo, o controlo não se implementa num vácuo. Existem variados factores ou forças que servem para impedir ou reduzir a quantidade de controlo exercido num determinado departamento policial.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

Cultura policial

Os estudiosos reconheceram, desde há muito, a existência de uma cultura policial (Banton, 1964; Cain, 1973). Alguns dos atributos desta cultura ou modo de olhar o mundo são a bravura, a autonomia, o secretismo, o isolamento e a solidariedade (Gaines e Kappeler, 2005). A polícia tende a ver o mundo como uma dualidade nós/eles (Skolnick, 1966), que resulta de um processo de socialização que começa com a academia de formação. Não só os agentes policiais se isolam de todos os cidadãos como também encaram os supervisores e os dirigentes como sendo o inimigo (Reuss-Ianni, 1983). Deste modo, os agentes desenvolvem normas e valores que muitas vezes são contrários às expectativas da comunidade e da administração, o que resulta em resistência à mudança e ao controlo.

Em muitos departamentos, os dirigentes têm pouco sucesso quando tentam penetrar na subcultura policial. O que os dirigentes prevêem que ocorra ao nível dos operacionais é bastante diferente do que realmente se passa. Visto que os agentes policiais têm um poder discricionário substancial, conseguem atingir os seus próprios fins e objectivos, os quais não estão necessariamente em consonância com os fins e objectivos do departamento. À medida que as directivas descem pelos vários degraus da burocracia, níveis de gestão e supervisão, elas vão-se diluindo e, em alguns casos, vão sendo ignoradas. Assim, para que obtenham sucesso, o controlo e a responsabilização devem ser exercidos em cada um dos níveis burocráticos dentro do departamento. Isto não se consegue de forma fácil, antes se trata de um trabalho intensivo. Em muitos casos, os dirigentes usam excepções para a gestão e apenas tratam dos problemas mais graves, permitindo que as questões de menor importância sejam descartadas. Mesmo quando têm sucesso, os dirigentes enfrentam constantemente problemas que se lhes escapam e em relação aos quais os procedimentos correctos retrocedem para

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

prévia não-conformidade. O controlo torna-se uma batalha constante e ininterrupta.

Sindicatos de polícia

Embora os sindicatos de polícia estejam encarregados de proteger os direitos dos agentes e de melhorar as suas condições de trabalho e regalias, eles servem essencialmente como estrutura formalizada da cultura policial. Muitos sindicatos, se não a esmagadora maioria, prestam assistência a agentes que são acusados de infracções disciplinares. Alguns sindicatos contestarão e interporão recursos mesmo relativamente a acções disciplinares menores como uma repreensão por escrito. A ideia é tornar todas as acções disciplinares tão litigiosas, demoradas e dispendiosas quanto possível. O objectivo final do sindicato não é necessariamente o de ilibar o agente ou assegurar-se que a justiça prevalece; a lógica do sindicato é que se as acções disciplinares se tornarem difíceis e complicadas é menos provável que o departamento e a entidade governamental instaurem acções disciplinares (Gaines e outros, 2003). O sindicato tenta derrotar os seus oponentes.

Este processo resulta muitas vezes numa diminuição das acções disciplinares. Os departamentos e os quadros superiores eleitos tornam-se cautelosos em relação à exposição aos órgãos de comunicação social e a relações públicas negativas em resultado de uma acção disciplinar. Tal facto resulta igualmente numa derrapagem em termos de disciplina e controlo. É menos provável que os dirigentes acusem agentes, especialmente por infracções menores. Também é mais provável que os dirigentes estabeleçam acordos, muitas vezes aplicando sanções menos severas pela prática de infracções mais graves.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

Políticos

Os políticos e os quadros superiores eleitos muitas vezes destabilizam o controlo policial. Os quadros superiores eleitos solicitam muitas vezes a ajuda e apoios de sindicatos de polícia ou de organizações comunitárias. Eles compreendem que tais apoios caem bem junto do público em geral durante as eleições. Por conseguinte, é vulgar cederem perante os agentes policiais quando surgem problemas administrativos. Em São Bernardino, na Califórnia, por exemplo, o chefe instituiu recentemente uma política segundo a qual os agentes tinham de preencher formulários de uso da força sempre que ela fosse usada. O procurador do ministério público da cidade opôs-se à política, observando que não acreditava que o departamento tivesse qualquer tipo de problemas de uso da força. O procurador do ministério público da cidade anunciou a sua candidatura a presidente da câmara algumas semanas mais tarde e o sindicato da polícia prontamente apoiou a sua candidatura. O que o procurador do ministério público da cidade fez, essencialmente, foi enfraquecer a capacidade do chefe para exercer o controlo dentro do departamento.

Outro exemplo surgiu recentemente em Los Angeles, Califórnia. Um exame aos processos instaurados pelo procurador do ministério público do distrito de Los Angeles mostrou que o gabinete tinha instaurado procedimentos em apenas 25% dos casos envolvendo comportamento reprovável por parte dos agentes, ao mesmo tempo que a percentagem de procedimentos instaurados por infracções e não relacionados com a polícia era de 75%. Alguns dos processos relacionados com a polícia em que o procurador do ministério público do distrito não instaurou processo incluíam um caso em que um adjunto do xerife era acusado de ter mentido no banco das testemunhas, outro agente era acusado de ter roubado \$ 6.000 a um preso e outro agente era acusado de ter tido relações sexuais com um preso numa divisão da prisão (Pfeifer, 2005). Mesmo que os dirigentes policiais tentem judiciosamente actuar

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

contra as violações disciplinares, os seus esforços são por vezes barrados pelo sistema de justiça criminal.

Expectativas comunitárias inconsistentes

Um último impedimento ao controlo da polícia são as expectativas comunitárias. As comunidades são formadas por um certo número de grupos de cidadãos eleitores, cada um deles com as suas próprias expectativas em relação à polícia. Esses grupos de cidadãos eleitores são muitas vezes diferentes em virtude da raça e da classe social. Quando casos de abuso de autoridade ou força excessiva por parte da polícia se tornam públicos, existem muitas vezes reacções diferentes no seio de uma determinada circunscrição eleitoral. Os cidadãos de raça ariana das classes média e alta não condenam, na maioria dos casos, essas acções. Eles encaram a polícia como estando a protegê-los e aos seus bens dos muitos criminosos que vivem na comunidade. Acreditam que a polícia deve, por vezes, tomar medidas extra-legais para cumprir a sua missão. Por outro lado, as minorias e as classes mais baixas vêem-se muitas vezes como os receptores da má conduta policial.

Quando um caso de abuso ou uso excessivo da força se torna público, as classes altas da comunidade geralmente apoiam a polícia. Em alguns casos, contactam políticos e tentam exercer alguma influência em apoio da polícia. Tais acções tendem a negar o que está mal e resultam em menos pressão sobre o departamento para que tome medidas correctivas, as quais impediriam futuras infracções. Essencialmente, os políticos não gostam de remar contra a maré.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

CONCLUSÃO

Esta comunicação analisa a experiência americana de tentativa de controlo da polícia. A experiência americana é, de alguma maneira, única pois existem numerosas agências policiais e pouca consistência no modo como os departamentos e as agências governamentais tentam exercer o controlo, com os esforços de controlo e os mecanismos a mudarem constantemente. Parece existir um esforço maior imediatamente após um escândalo. Além disso, existem alguns impedimentos reais ao exercício do controlo efectivo sobre o comportamento policial.

Parece que sabemos mais sobre comportamento policial reprovável do que como controlá-lo. Mas uma coisa é clara, o controlo efectivo apenas pode ser exercido através de uma matriz de vários mecanismos de controlo. Não existem “balas de prata”. Além disso, os mecanismos de controlo devem ser constantemente monitorizados e avaliados, algo que raramente ocorre, se queremos que funcionem adequadamente. Não podem ser avaliados com base no número de processos que são instaurados com sucesso. Em vez disso, o critério primordial de avaliação deveria ser a falta de problemas disciplinares à medida que o tempo passa. Existem numerosos impedimentos ao exercício do controlo numa organização policial, mas os dirigentes devem ser mais responsáveis e responsabilizados. Devem encarar o controlo como uma função que dita o eventual sucesso ou insucesso de um departamento.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

OBRAS CITADAS

- Banton, M. (1964), *The Police in the Community*, London: Tavistock.
- Barker, T. (1986), "Peer group support for police occupational deviance", in T. Barker & D. Carter (eds), *Police Deviance*, pp. 9-21, Cincinnati: Pilgrimage.
- Barker, T. e Carter, D. (1994), "A typology of police deviance". in T. Barker & D. Carter (eds), *Police Deviance* (3ª Ed.), pp. 123-138, Cincinnati: Anderson.
- Birzer, M. (1999), "Police training in the 21st century", *FBI Law Enforcement Bulletin*, 68(7): 16-19.
- Cain, M.E. (1973), *Society and the Policeman's Role*, London: Routledge & Kegan.
- Engel, R.S. (2001), "Supervisory styles of patrol sergeants and lieutenants", *Journal of Criminal Justice*, 29: 341-355
- Gaines, L.K. e Kappeler, V.E. (2005), *Policing in America* (5ª Ed.), Cincinnati: Lexis/Nexis.
- Gaines, L.K., Worrall, J.L., Southerland, M.D. e Angel, J.E. (2003), *Police Administration* (2ª Ed.), New York: McGraw-Hill.
- Hickman, M.J. e Reaves, B.A. (2002), "Local Police Departments, 2002", Washington, D.C.: *Bureau of Justice Statistics*.
- Maher, T. (2003). "Police sexual misconduct: Officers' perceptions of its extent and causality", in *Criminal Justice Review*, 28: 355-381



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

McGurrin, D. e Kappeler, V.E. (2002), "Media accounts of police sexual violence: Rotten apples or state supported violence?" in Lersch, K. (ed.) *Policing and Misconduct*, pp. 121-142, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

Peak, K.J., Gaines, L.K. e Glensor, R.W. (2004), *Police Supervision and Management in an Era of Community Policing*. (2ª Ed.), Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

Pfeifer, S. (Sept. 14, 2005), "Many police prosecutions denied," *Los Angeles Times*, B1-B6.

Reuss-Ianni, E. (1983), *Two Cultures of Policing*, New Brunswick, NJ: Transaction Books.

Skolnick, J. (1966), *Justice without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society*, New York: John Wiley & Sons.

Walker, S. (2001), *Police Accountability*, Belmont, CA: Wadsworth.

Walker, S., Alpert, G. e Kenney, D. (2000), *Responding to the Problem Police Officer: A National Evaluation of Early Warning Systems: A Final Report*, Washington, D.C.: National Institute of Justice.

Walker, S. e Bumphus, V. (1992), "The effectiveness of civilian review: Observations on recent trends and new issues regarding the civilian review of the police", in *American Journal of Police*, 11: 1-26.

Wilson, J.Q. e Kelling, G. (1999), "Police and neighbourhood safety: Broken windows", in V. Kappeler (ed.), *The Police and Society: Touchstone Readings*, (2ª Ed.), Prospect Heights, IL: Waveland Press.

2006/02/16

Como brevíssima introdução ao tema do interessante painel de que me foi dada a honra de coordenar gostaria apenas de chamar a atenção para cinco teses que me parecem decisivas para enquadrarmos as comunicações que se vão seguir.

Em primeiro lugar, importa ter presente que as razões profundas do comportamento policial não remetem apenas para um nível de execução que poderíamos designar como técnico, mas sim, de modo mais fundamental e primário, para a cultura política mais geral e partilhada da sociedade em que cada instituição policial se insere. A acção da polícia faz ressoar diferentes vozes mesmo no interior da mesma tradição política, quanto mais se nos colocarmos numa perspectiva mais ampla, confrontando diferentes culturas de apreciação das competências do Estado e dos poderes públicos na esfera crucial da coacção.

Em segundo lugar, não nos podemos esquecer que a acção policial reside na esfera de confiança que se encontra depositada no próprio acto de constituição do poder político, de acordo com as grandes narrativas contratualistas a que as tradições republicanas e democráticas contemporâneas não cessam de se referir. O principal estímulo para um uso responsável da violência legítima, por parte das forças policiais, reside nesse capital de confiança que lhes foi confiado pelo conjunto dos cidadãos.

Em terceiro lugar, a acção das forças policiais exhibe de modo claro o que poderemos consignar como sendo a dupla fragilidade da condição humana. Com efeito, a coerção policial destina-se a defender os cidadãos respeitadores da lei contra aqueles que, transgredindo todos os limites legais e morais, invadem a sua esfera de propriedade e a sua própria integridade física. Contudo, como nos lembra James Madison, em *O Federalista*, a tarefa da boa constituição e da boa governação é dupla: por um lado, visa proteger cada um dos cidadãos contra a potencial agressão das facções de toda a índole (sobretudo das facções maioritárias que se pretendem substituir à própria lei) que ameaçam os direitos individuais; mas, por outro lado, deve proteger os cidadãos contra os abusos do próprio governo. E, muitas vezes, é aqui que se situa a raiz da má conduta policial.

Em quarto lugar, recorrendo a uma expressão que John Rawls retoma de Jean Bodin, poderíamos dizer que numa “sociedade bem ordenada” a acção policial deveria ser inteiramente

conforme tanto ao espírito como à letra da lei. Essa relação à lei é, de facto, o que distingue o poder da violência, como bem frisou Hannah Arendt num interessante e clássico ensaio sobre a violência. O poder não necessita de justificação, ao contrário da violência que se situa num quadro instrumental, de relação entre meios e fins. Mas o poder necessita de legitimação. Ora essa legitimação reside nas leis como expressão de um contrato social permanentemente renovado. Ora a acção policial deve ser orientada pela luz reguladora que apenas as leis emitem e permitem.

Em quinto lugar, devemos sublinhar a relação de acção recíproca entre a actuação policial e o quadro legal, incluindo a nobre esfera constitucional no que concerne aos direitos humanos fundamentais. Isso é confirmado, no caso europeu pelo importante papel desempenhado pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que fez até o seu caminho na II Parte do recentemente malogrado Tratado Constitucional Europeu. No caso dos EUA, o exemplo mais forte dessa acção recíproca encontra-se no famoso *Miranda Warning*, bem conhecido de todos através dos filmes que nos chegam do outro lado do Atlântico. Com efeito a leitura dos direitos por parte das autoridades policiais, antes de qualquer detenção, compulsiva, desde 1966, veio dar uma nova força ao quinto aditamento da Constituição Federal norte-americana.

Por último, julgo que como cidadãos deveremos resistir à tendência para transformar as polícias em bodes expiatórios dos males político-sociais das nossas comunidades. Contudo, jamais deveremos desistir da ideia (e da prática) de que um melhor comportamento policial constitui um passo decisivo para o processo que nos poderá conduzir a uma melhor sociedade.

Viriato Soromenho-Marques

DIREITOS HUMANOS E COMPORTAMENTO POLICIAL IGAI – UMA EXPERIÊNCIA DE 9 ANOS *

Agradecimento.

" Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária." Artigo1.º

" A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos." Artigo 272.º, n.º1

Constituição da República Portuguesa.

O Estados de Direito Democrático vêm desenvolvendo cada vez de forma mais acentuada sistemas de realização plena da cidadania e de defesa intransigente dos direitos do homem, o mesmo acontecendo com organizações internacionais e associações não governamentais.

Acentua-se, na modernidade, uma grande reflexão sobre a forma do controlo da actividade policial, em especial quando tal actividade se consubstancia na violação dos direitos dos cidadãos.

Os sistemas clássicos de controlo – controlo judicial, serviços inspectivos no interior das instituições e, também, as Provedorias – não parece virem a responder eficazmente à problemática da violência ou da incorrecção policial nem da melhoria da relação polícia/cidadão a qual surge, necessariamente, na conflitualidade potencial gerada pelo binómio autoridade do Estado / liberdade do cidadão.

Portugal abriu em 1996 uma experiência diferenciada e complementar no âmbito dos sistemas de controlo da actividade policial.

Tal sistema protagonizado pela IGAI, tem despertado a curiosidade dos vários países e organizações que temos visitado e onde a temos divulgado.

É um percurso novo que nesta conferência se divulga mostrando potencialidades, numa perspectiva de clara melhoria da qualidade da acção

policial em ordem ao respeito do direito à dignidade e à liberdade dos cidadãos, em ordem à defesa dos direitos do homem.

A Inspeção - Geral da Administração Interna, IGAI, foi criada pelo Decreto - Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, o qual viria a ser alterado pelos Decretos - Lei n.º. 154/96, de 31 de Agosto e n.º. 3/99, de 4 de Janeiro.

A implementação da IGAI só viria a ocorrer com a posse do Inspector-Geral, em 26 de Fevereiro de 1996, iniciando-se do ponto zero.

Esta implementação, correspondeu ao cumprimento do programa de acção governativa do XIII Governo Constitucional, no seu ponto II – Administração Interna, 2 – Segurança dos Cidadãos, alínea K):

" Implementação de soluções institucionais e procedimentos tendentes a assegurar na área da Administração Interna, um controlo mais eficaz da observância da legalidade, da defesa dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos e da reintegração da legalidade violada" (DAR, II Série – A – N.º 2, pag. 26 (7), de 8 de Novembro, de 1995).

Conforme se afere do diploma que criou a Inspeção - Geral, o Decreto-Lei Nº. 227/95, a IGAI correspondeu, no âmbito da Administração Interna e da actividade da segurança interna à " *...necessidade premente de o Ministério ser dotado de um serviço de inspeção e fiscalização especialmente*

vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos dos cidadãos e para uma melhor e mais célere administração da justiça disciplinar nas situações de maior relevância social”.

Cotejando o preâmbulo do Decreto - Lei n.º 227/95 com o do Decreto – Lei Nº. 154/96, diploma que alterou o texto legal criador da IGAI, pode constatar-se que para atingir tais objectivos a Instituição obedeceu, no seu quadro legal estruturante, a um modelo especial e vocacionado para a agilidade e elevada qualidade de actuação.

Por isso que, logo no diploma inicial, se acentuam as especialidades e flexibilidade no recrutamento do pessoal, exigindo-se grande maturidade e experiência profissional, pessoas *“...altamente qualificadas e com credibilidade para o exercício das melindrosas funções cometidas à IGAI, com isenção, independência, neutralidade, dedicação e abnegação”.*

Desenvolvendo esta concepção, o Decreto-Lei n.º 154/96 exprime que *“ Considera o Governo que se trata de um serviço da maior importância para a defesa dos direitos dos cidadãos e potenciador da dignificação das entidades policiais, inserível na política governamental de maior e melhor segurança para as populações”.*

Com a implementação da IGAI, Portugal passou a dispor de um complexo e complementar sistema de controlo das forças de segurança.

Assim, quer a polícia civil, a Polícia de Segurança Pública, quer a polícia de natureza militar, a Guarda Nacional Republicana, dispõem de inspecções-gerais que consubstanciam sistemas de controlo interno.

No plano do controlo externo da actividade policial, dispõe o modelo português da figura do Provedor da Justiça, eleito pelo Parlamento; de um controlo na área criminal exercido pelos tribunais, em especial pela Procuradoria da República e, ainda, de um controlo comportamental igualmente externo às polícias, de incidência preventiva e de actuação na área disciplinar, a IGAI, cujo Inspector-Geral depende, embora não no desempenho efectivo da sua missão, do Ministro da Administração Interna, com quem despacha directamente.

Numa breve caracterização desta Inspeção-Geral diremos que se trata de uma inspeção de alto nível, com autonomia técnica e administrativa, e com orçamento próprio.

A IGAI é dirigida por um Inspector-Geral, coadjuvado por dois Sub-inspectores Gerais, e dispõe de um departamento de assuntos internos para

observação e controlo do seu funcionamento, dependendo o respectivo director do Inspector - Geral.

De acordo com a lei, os cargos de Inspector-Geral e de Subinspector-Geral, bem como o de Director dos Assuntos Internos, podem ser providos por magistrados judiciais ou do ministério Público, sendo o de Inspector-Geral com a categoria mais elevada daquelas carreiras, Juiz desembargador ou Procurador-geral adjunto.

Na sua estrutura orgânica, dispõe a IGAI de um serviço de inspecção e fiscalização, projectado para vinte e dois elementos, recrutados por períodos de três anos em comissão de serviço, na Administração Pública, provenientes das mais variadas áreas do conhecimento relacionado com actividades inspectivas, de investigação criminal, jurídicas, de administração publica e/ou de comando ou direcção no âmbito das forças de segurança.

Este quadro de inspectores não desenvolve nenhuma carreira profissional na IGAI, nela desempenhando funções, em comissão de serviço, sob proposta do Inspector -Geral e nomeação do Ministro.

A nomeação é precária e temporalmente fixada e, de acordo com a lei, desempenham ou desempenham funções de inspectores pessoas oriundas da Procuradoria da República, juízes, inspectores de finanças, oficiais da

polícia civil, altos funcionários da administração, oficiais da polícia militar e da polícia judiciária.

Neste modelo, só o Ministro pode nomear os inspectores mas sempre sob proposta do Inspector-Geral, o que significa um modelo em que os inspectores respondem perante o Inspector-Geral pelo seu trabalho e são da sua confiança, este responde perante o Ministro que o nomeou em despacho conjunto com o Primeiro-ministro, também por um período precário e temporalmente definido, e o Ministro responde perante o Parlamento.

Dispõe ainda a IGAI de um Núcleo de Apoio Técnico constituído por elementos de várias áreas do conhecimento, como sejam o direito, a linguística, a antropologia e a sociologia e ainda de uma repartição administrativa e de apoio geral.

Na essência das suas competências, é uma inspecção de alto nível que tem por destinatários todos os serviços dependentes ou tutelados pelo Ministro da Administração Interna, os Governos Cívicos e as entidades que exercem actividades de segurança privada, bem como os bombeiros.

Compete-lhe velar pelo cumprimento das leis tendo em vista o bom funcionamento dos serviços, a defesa dos legítimos interesses dos cidadãos, a salvaguarda do interesse público e a reposição da legalidade violada.

No âmbito da sua acção inspectiva, fiscalizadora e investigatória, compete-lhe a realização de inspecções ordinárias e extraordinárias, auditorias para avaliação de eficácia, apreciar queixas, reclamações e denúncias por violação da legalidade, tomando a iniciativa de abrir processos de averiguações e, por determinação ministerial, inquéritos e processos disciplinares, no que ora nos interessa, a comportamentos de elementos das forças de segurança lesivos de direitos fundamentais dos cidadãos.

A Intervenção é altamente selectiva pelo que a IGAI faz directamente os processos de maior gravidade, maus tratos policiais, tortura, ofensas corporais e morte de cidadãos e controla, de forma muito próxima, as situações menos graves, cujos processos são efectuados no interior das policias.

Neste domínio, o Regulamento das Acções Inspectivas e de Fiscalização, Regulamento n.º 10/99 aprovado pelo despacho do MAI de 21.12.98, dispõe no seu artigo 2º - Deferimento da competência instrutória - :

“Sempre que da acção ou omissão de agentes de segurança e demais serviços abrangidos pela actuação da IGAI resultar para alguém a violação de bens pessoais, designadamente a morte ou ofensas corporais graves, ou existirem indícios de grave abuso de autoridade ou lesão de elevados valores patrimoniais, devem as forças ou serviços dar imediata notícia dos factos, por

telecópia, ao Ministro da Administração Interna e aguardar decisão quanto à instrução dos processos de natureza disciplinar”.

A IGAI tem ainda competência para estudo e propostas tendentes à melhoria da qualidade da acção policial e de apoio técnico ao Ministro, em especial, no que se refere às respostas a dar a pedidos de esclarecimento feitos pelas organizações nacionais e internacionais de defesa e protecção de Direitos do Homem, em especial à Amnistia Internacional e ao Comité para a Tortura do Conselho da Europa.

Não tem competência para a investigação criminal, devendo participar de imediato à Procuradoria-Geral da República as situações que detecte e que possam constituir crime, devendo colaborar com os órgãos da investigação criminal na obtenção das provas, sempre que solicitada.

É importante esclarecer que, no sistema português, vigora o princípio da autonomia do procedimento disciplinar face ao procedimento criminal, em virtude da diferença dos interesses violados e sem violação do princípio "non bis in idem".

Por isso, um mesmo facto está sujeito às duas apreciações, o que permite uma justiça disciplinar célere e eficaz sem prejuízo da justiça criminal.

Na sua actuação, por força da lei, a IGAI pauta-se pelo princípio da legalidade e por critérios de rigorosa objectividade.

É importante referir que, quando a IGAI intervém numa investigação disciplinar por determinação própria ou ministerial, a competência investigatória e decisória que pertencia à polícia de que é oriundo o agente investigado, passa de imediato e exclusivamente para a IGAI, no que se refere à investigação e proposta de decisão, e para o Ministro da Administração Interna no que se refere à decisão.

Daqui resulta um procedimento totalmente externo á força policial, que se tem revelado eficaz e altamente credibilizado na opinião publica e nos media.

Assim os objectivos e estratégias dos Planos de Actividades hão-de ter sempre no seu cerne a problemática do comportamento policial relativamente à cidadania e ao núcleo dos direitos fundamentais.

A qualidade da acção policial integra, implicitamente, esse núcleo, porquanto, quanto melhor for o desempenho das forças de segurança, mais assegurados estão os direitos dos cidadãos e melhor será a sua qualidade de vida, dado que a segurança é uma das vertentes dessa qualidade de vida.

A segurança é condição do exercício da liberdade. Não pode conflitar com ela tolhendo-a.

Nesta experiência têm sido desenvolvidas sistematicamente acções tendentes a garantir a defesa intransigente dos direitos fundamentais dos cidadãos, dos direitos humanos e a implementação de acções tendentes à melhoria da qualidade da acção policial.

Manteve-se ao longo de nove anos, a actividade preventiva da actuação policial, em especial nas áreas das detenções de cidadãos e do respeito pela sua dignidade, e desenvolveram-se acções inspectivas com pré-aviso, orientadas para a aferição do cumprimento da legalidade por parte dos agentes das forças de segurança, mas também das condições de trabalho, quer físicas, quer materiais, quer pessoais, procurando radiografar-se as estruturas orgânicas das instituições, os regimes disciplinares e disciplinadores e as carreiras profissionais.

Foi objectivo estratégico da IGAI olhar profundamente para a problemática da formação, do ensino, das escolas policiais e dos processos de avaliação.

Após a implementação da IGAI, os currículos escolares passaram a apresentar também uma valência significativa em direitos humanos e iniciou-se um sistema de formação à distância através de vídeo-gravações.

Também a qualidade na e da acção policial foi considerado objectivo estratégico prioritário.

Neste domínio, a IGAI iniciou em 2001 a prática sistemática da promoção de conferências a levar a cabo por pessoas de elevada qualificação, designadamente com recurso a convites internacionais, tendentes a estimular a reflexão e o debate sobre a aprendizagem policial, mas sobretudo sobre o papel da polícia e dos polícias na sociedade contemporânea e do futuro.

Assim, entre o ano de 2001 e o ano de 2004 realizaram-se conferências sobre *“Formação Policial”*; *“O Novo Regime Jurídico das Crianças”*; *“Análise da Informação Criminal e Criminalidade Económica”*; *“Sistema Legal de Protecção de Dados Pessoais – Incidência na actividade policial”*; *“A Direcção do Inquérito e a Investigação Criminal”*; *“Regras gerais sobre Polícia”* e *“O regime Jurídico das polícias municipais”*.

Ainda neste quadro de objectivos, a IGAI realizou em 1998 um Seminário Internacional com o título *“Direitos Humanos e a Eficácia Policial”*, no ano de 2001 um outro Seminário Internacional com o título *“Culturas e Segurança - Racismo, Imigração, Jovens em Grupo”* e, em 2003 um terceiro Seminário Internacional com o título *“O Uso de Armas de Fogo pelos Agentes Policiais”*.

Ainda nesta matéria, a IGAI assumiu a presidência da comissão organizadora da Semana “Polícia e Direitos do Homem”, iniciativa do Conselho da Europa, que decorreu de 28 de Outubro a 4 de Novembro de 2000 em Portugal (seminários, palestras, conferências, exposições bibliográficas e documentais, mostra de cultura).

Presentemente, e nesse quadro se inclui o presente seminário, a IGAI participa com outros, no quadro dos países da União Europeia num processo do controlo externo da actividade policial daquilo que poderá vir a ser a polícia europeia e tem uma participação activa na dinamização dum projecto da União Europeia para o Brasil tendo em vista a implementação das Ouvidorias de Polícia em todos os Estados daquele País.

No plano interno, a IGAI procurou ainda desenvolver de forma decisiva a intervenção inspectiva e fiscalizadora na área financeira, porquanto a sustentação das forças de segurança pelos contribuintes impõe a correcta aplicação e gestão dos dinheiros públicos.

Igualmente objectivo dos programas de actividades, a observação dos recursos humanos e da sua gestão, por parte das polícias.

Ao longo da sua actividade, a IGAI procurou implementar relações internacionais com Instituições congéneres e mantém um relacionamento

sistemático com a Amnistia Internacional, com o Comité Europeu Para a Prevenção da Tortura e dos Tratamentos ou Penas Desumanos ou Degradantes (CPT) e a Associação para a Prevenção da Tortura (APT), respondendo directamente a estas instituições sempre que solicitada em virtude de ocorrências policiais concretas.

Para além de intervenções no Canadá, CACOLE, nos Estados Unidos, no âmbito da IACOLE, e na Europa, a IGAI esteve presente no Brasil, no Seminário Internacional "*Polícia Sociedade e Democracia – Desafios do Séc. XXI*" nos dias 24 e 25 de Abril de 2000 e, em 2001, também no Brasil, no Seminário Internacional "*Polícia e Sociedade Democrática: Desafio do séc. XXI*".

Ainda no Brasil, a IGAI esteve presente em Porto Alegre, no ano de 2002 com uma intervenção no Seminário Internacional realizado no quadro do Segundo Fórum Social Mundial e com o tema "*O Estado democrático de Direito e as Instituições Policiais*".

Interveio ainda nesse mesmo ano na primeira conferência internacional sobre controlo externo da polícia realizada na Universidade Cândido Mendes, no Rio de Janeiro.

No seu desempenho, tem tido também a IGAI a obrigação e preocupação permanente do seguimento -"follow up"- do cumprimento das recomendações do Comité Europeu Para a Prevenção da Tortura e dos Tratamentos ou Penas Desumanos ou Degradantes e das directivas emanadas pelo Ministro da Administração Interna .

Num outro domínio, que consideramos de maior importância, a IGAI vem desenvolvendo fiscalização selectiva, no sector das Empresas de Segurança Privada e do cumprimento das leis que disciplinam os estabelecimentos nocturnos, designadamente as discotecas.

Os processos de investigação, da IGAI, são disciplinados pela lei e concluem com propostas para decisão ministerial, susceptível de impugnação nos tribunais no que respeita à área disciplinar.

Ao terminar esta intervenção, não posso deixar de apresentar, no concreto, embora em síntese, aquilo que, na minha opinião, constitui o resultado mais visível da actuação da IGAI.

Assim, é perfeitamente claro que a primeira prioridade da intervenção da Inspeção-Geral tem sido a área da defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, caracterizada por acções preventivas sistemáticas em postos e

esquadras policiais com zonas de detenção, acções levadas a efeito sem pré-aviso e a qualquer hora do dia ou da noite, numa pró actividade permanente.

Esta actuação, aliada à celeridade dos processos de natureza disciplinar e às investigações da IGAI, pode dizer-se, conduziu ao desaparecimento quase total da violência policial no interior das esquadras e dos postos e à ausência, nesses locais, de situações de morte causadas pelas polícias.

Numa outra vertente, a da dignidade da pessoa detida, a IGAI conseguiu visitar todos os postos e esquadras do país com locais detentivos, terminando esse objectivo em 1998, sendo certo que, no total, terão sido cerca de 700 a 800 os postos e esquadras visitados inopinadamente.

Em consequência desta actividade, logo no ano de 1997 foram encerrados cerca de 100 locais de detenção por não terem as mínimas condições de dignidade e, em 1997 e 98, foram propostos o encerramento ou a intervenção urgente nas instalações físicas de cerca de 60 postos e esquadras da polícia portuguesa.

Ainda neste domínio e por acção da IGAI que o elaborou entrou em vigor em Portugal por decisão ministerial de Maio de 1999, o Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais, no qual se definem desde as áreas das celas às características a que devem obedecer as

instalações, as camas, a iluminação, os sanitários, os pavimentos, etc., bem como os procedimentos a ter com os detidos.

Estas normas são cumpridas na construção de novas unidades e conduziram à adaptação das antigas, sempre que possível.

Procura-se a eliminação quer de pontos de suspensão no interior das celas evitando situações de suicídio de detidos que, a ocorrerem, são de imediato investigados pela IGAI, quer a eliminação de pontos de aresta susceptíveis de auto-flagelação do detido.

Também na sequência da actividade da Inspeção-Geral, passaram a ser efectuados registos de detidos, passou a ser obrigatória a comunicação de detenção, via fax, aos Procuradores da República e foi reconhecido ao detido o exercício efectivo do direito ao contacto com o advogado, à solicitação de médico e à efectivação de telefonema.

Desenvolveu-se e interiorizou-se na prática policial, designadamente, a Resolução n.º 43/173, de 9 de Dezembro de 1988, da Assembleia Geral das Nações Unidas, que aprovou **O Conjunto de Princípios para a Protecção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão.**

Nesta senda de preocupações e com iniciativa da IGAI, cujo projecto elaborou, foi publicada uma lei única relativa ao uso de armas de fogo pelas forças policiais, a qual corresponde aos textos internacionais sobre a matéria.

Também com empenhamento e significativa participação da IGAI, foi elaborado e aprovado o Código Deontológico das forças de segurança portuguesas, aplicável à PSP e à GNR.

Pode dizer-se, sem erro resultante do julgamento em causa própria, que desapareceu a sensação de impunidade do abuso policial que era uma realidade no início do controlo externo.

Por outro lado, as situações de intervenção policial com morte, geralmente ocorridas com uso de arma de fogo em intervenções de perseguição criminal, foram **5** em **1996**, **1** em **1997**, **4** em **1998**, **4** em **1999**, **3** em **2000**, **3** em **2001**, **5** em **2002** e **6** em **2003**.

No ano **2004** e, pela primeira vez, desde o início da actividade da IGAI ***não ocorreu qualquer situação de morte de cidadão por uso de arma de fogo de agente policial, em Portugal.***

No corrente ano, segundo dados recolhidos na IGAI já se verificaram **3** casos mortais resultantes de uso de arma de fogo pelas forças de segurança, **1** caso da **PSP** e **2** casos da **GNR**.

É importante notar que esta estatística não significa necessariamente que os comportamentos dos agentes sejam censuráveis, trata-se apenas do facto.

Tudo isto num universo de cerca de 46 mil agentes para uma população de cerca de 10 milhões de habitantes.

Ainda quanto à transparência da actuação policial, passou a ser obrigatória a notificação aos cidadãos queixosos das consequências disciplinares das suas queixas, o que não constituía prática policial.

Noutros domínios, a IGAI desenvolveu uma série de actuações em ordem à melhoria da qualidade da acção policial, quer através de seminários, como se referiu, quer através da intervenção nos currículos escolares, quer na realização de auditorias e de estudos sobre as organizações e os seus agentes, designadamente de natureza sociológica, envolvendo os consumos de álcool e estupefacientes, análises das queixas, stress resultante da actividade policial, violência dos polícias e sobre os polícias, etc.

Da maior importância, noutra perspectiva, as auditorias de natureza financeira.

Melhor juiz que nós próprios, desde logo pela isenção de não julgar em causa própria, a resultante objectiva da actividade da IGAI é reconhecida pela Amnistia Internacional, podendo observar-se o seu relatório de 1999, bem

como as referências feitas no seu relatório de 2000 designadamente na elaboração do Código Deontológico das forças de segurança e nas medidas propostas para combater a violência policial através de sistemas de vídeo gravação nas esquadras.

Nesse relatório se regista expressamente a contribuição positiva da IGAI na monitorização e supervisão das actividades da Polícia e da Guarda Nacional Republicana.

Também no seu relatório do ano de 2002 a Amnistia Internacional volta a registar a intervenção da IGAI em 11 casos com medidas disciplinares em três deles.

Nesse relatório se refere a satisfação pela criação e pelo trabalho da IGAI mas entende-se que a IGAI não constitui um organismo independente de controlo externo da polícia.

Esta visão internacional do problema corresponde ao entendimento de que a independência significa não dependência do poder executivo por isso que os organismos de controlo externo que dependem dos parlamentos, também eles órgãos do poder político, são considerados independentes por não dependerem do executivo.

Também no sumário das preocupações sobre os problemas em Portugal, elaborado pela Amnistia Internacional em Julho de 2001 se consagra com desenvolvimento a IGAI como organismo de controlo externo especialmente empenhado nos direitos humanos.

A Amnistia Internacional continua a dar especial atenção ao trabalho da Inspeção-Geral como se pode ver, designadamente pelo seu relatório do ano 2004.

Por sua vez, também o Comité Europeu Para a Prevenção da Tortura e dos Tratamentos ou Penas Desumanos ou Degradantes, designadamente no seu relatório publicado em 26 de Julho de 2001, relativo à visita a Portugal no período de 19 a 30 de Abril de 1999, reconhece a actividade da IGAI como claramente positiva.

Nesse relatório se assinala a informação proposta 16/97 da IGAI ao Ministro da Administração Interna relativa aos procedimentos a adoptar pelas forças de segurança nos casos de condução de suspeitos ao posto ou à esquadra para identificação designadamente que a permanência para além de registo em livro próprio não deverá exceder o período de 2 horas, proposta que foi acolhida por Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, em despacho de 7 de Julho desse ano.

No relatório da visita a Portugal que decorreu entre 27 a 30 de Maio de 2003 o Comissário dos Direitos Humanos do Conselho da Europa que conosco quis reunir, ressalta o papel da IGAI.

Também se realça a actuação da IGAI, de uma forma clara, nas recomendações, positivas, para o ano de 2004 formuladas pela Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas, relativas à apresentação do terceiro relatório periódico de Portugal sobre a aplicação do artigo 40º do PIDCP (Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos).

Por ultimo, os relatórios do Departamento de Estado, dos Estados Unidos da América, relativos à situação dos direitos humanos no mundo vem-se referindo à IGAI desde 1999 isto é, à acção desenvolvida desde 1998.

A IGAI e a sua actividade são apreciadas no âmbito de uma secção que tem por matéria, o respeito pela integridade da pessoa incluindo as liberdades.

Considero, se me é permitido, que, para Portugal, a Inspeção-Geral da Administração Interna constitui um órgão de controlo externo da actividade policial importante num Estado de Direito Democrático e com responsabilidades na melhoria da qualidade da acção policial.

Se, como se escreveu numa decisão do Supremo Tribunal Português: *“Pode mesmo afirmar-se que o barómetro de um verdadeiro estado de direito*

democrático está na maneira como as polícias actuam relativamente aos cidadãos”, a IGAI desde o seu início tem implementado o princípio segundo o qual, do ponto de vista da cidadania, das forças de segurança espera-se qualidade e eficácia na actuação, mas, a eficácia das forças de segurança tem, como causa e por limite, os direitos fundamentais dos cidadãos.

Considerando da essência do Estado de Direito Democrático a existência de instrumentos de controlo do exercício do poder, e por isso também da actuação policial, a experiência portuguesa, da IGAI, no quadro da sociedade em que se insere, mostra-se, permitam-me que o diga, claramente positiva.

A nota que vos deixo é de que se alterou profundamente o comportamento policial na sua relação com os cidadãos; o discurso e a prática do respeito pelos direitos da pessoa expandiu-se e a sensação de opacidade, impunidade e inquestionabilidade das forças de segurança acabou.

Os cidadãos têm a possibilidade de ver apuradas com objectividade, rigor e isenção as situações que envolvem agentes de autoridade funcionando a IGAI, pelos seus critérios de actuação, também como instrumento garantístico da actuação policial.

O Estado de Direito Democrático Afirma-se e Desenvolve-se.

Sendo o controlo do exercício do poder da essência da democracia é essencial o controlo externo da actividade policial o qual constitui condição necessária à garantia de autoridade das forças de segurança.

As instâncias de controlo externo, pelo seu distanciamento das policias e pela sua credibilidade junto das populações constituem garantia para as pessoas e para os agentes policiais de que os erros serão reparados e os procedimentos respeitarão de forma transparente os direitos fundamentais dos cidadãos.

Na modernidade, em democracia, é essencial o controlo externo de exercício do poder para que este seja substancialmente o exercício do poder democrático no respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos assegurando elevados níveis de segurança interna, e o exercício da liberdade, tudo isto consubstanciando, à evidência, uma melhoria de qualidade de vida.

Quanto melhor for a polícia e mais correcta e qualitativa a actuação policial melhor serão as condições do exercício da cidadania.

Retomo como essencial, que são os direitos fundamentais dos cidadãos e a sua defesa a razão de ser polícia e da sua eficácia e que esta tem por limite esses mesmos direitos.

A sustentação política vigorosa da IGAI e do seu projecto é essencial aos direitos humanos e ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da democracia portuguesa.

Termino com grande preocupação pelo facto de desde Fevereiro do corrente ano ainda não ter sido nomeado o Inspector Geral da Administração Interna, pelo governo socialista saído das eleições de Fevereiro.

Este vazio e esta omissão fragilizam objectivamente a IGAI e o projecto português internacionalmente reconhecido como essencial à modernização da polícia e à defesa dos direitos humanos no nosso país.

Obrigado.

Comunicação ao Seminário "Direitos Humanos e Comportamento Policial"

Lisboa, 10 de Novembro de 2005

António Henrique Rodrigues Maximiano

* *Esta comunicação tem por base a conferência que proferimos no dia 26 de Junho de 2004 em Toronto, Canadá, na Conferência Internacional da CACOLE "Muitas vozes, Comunidades e Controlo Civil"*

A Ouvidoria de Polícia: atividades de controle do comportamento policial ¹

José Francisco da Silva

I – Introdução

A consolidação de formas de segurança cidadã, sobretudo nos países que passaram por períodos recentes de autoritarismo, é uma questão a ser amplamente debatida, sobretudo porque a polícia, no decorrer destes períodos, atuou como defensora do Estado, enquanto a proteção e os direitos dos cidadãos foram relegados ao descaso. Foram tempos de grandes violações dos direitos humanos praticados por parte do próprio Estado.

A segurança dos cidadãos é, em si mesma, uma questão que inclui os direitos e garantias fundamentais e não o limite delas. Portanto, ao tratarmos da segurança cidadã falamos na centralidade das políticas sociais e no aprimoramento institucional das agências que cuidam da defesa social. É fundamental repensar o lugar e as condições em que as forças de segurança se inserem na nossa sociedade.

Quando se iniciou o processo de redemocratização, sobretudo nos países da América Latina, a esperança de que os tempos de impunidade e violência cessariam ecoou por estas sociedades. No entanto, alguns fatores contribuíram para que a violência praticada por agentes do Estado continuasse a existir.

Em muitos locais não houve mudança no pessoal das organizações de segurança, o que fez com que estes, habituados que estavam a manter a ordem pública utilizando-se de métodos violentos comuns à época da ditadura, continuassem a trabalhar da mesma maneira, não obstante a nova realidade da democracia em nascimento. Além disto, tradicionalmente, os operadores do sistema de segurança pública têm sido protegidos de investigações externas e acreditam que não é necessário prestar contas de suas ações diante de tribunais ou outras autoridades civis. O efeito dos hábitos arraigados e do legado

¹ Este texto foi produzido com a participação de Juliana Maron, Miriam Cristina Santos e Edmilson Pereira Júnior do Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão da Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais.

autoritário são resquícios de agências policiais e de segurança refratárias aos esforços da sociedade civil em esclarecer suas ações.

Para solucionar estas questões, sem dúvida são necessários esforços dos mais variados segmentos da sociedade, sendo de fundamental importância que os líderes políticos não compactuem com esse estado de violência e impunidade.

Tanto nas sociedades democráticas mais maduras como nas mais novas, verifica-se que os cidadãos pressionam cada vez mais a polícia não somente para controlar o crime, mas para que trate a todos de modo justo e respeitoso. O desafio que se coloca é a criação de mecanismos práticos para que os cidadãos possam efetivamente fiscalizar e influenciar na maneira como a polícia exerce seus poderes de prender, interrogar e utilizar-se da força letal ou não letal.

No Brasil, quando da instauração da Assembléia Nacional Constituinte, tentou-se buscar inspiração nas Constituições de Portugal e Espanha, que criaram mecanismos de controle das atividades policiais logo após a queda dos regimes autoritários de Franco e Salazar. A Assembléia rejeitou a Emenda que propunha a criação do defensor do povo em nosso país. Contra a criação do Ombudsman brasileiro levantaram-se lobbies corporativos do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público com argumentos que iam desde o ônus de se criar mais um cargo no país, até a afirmação de que o controle jurisdicional possibilita maiores garantias aos cidadãos ². A partir da ação destas forças junto à Assembléia esta realização foi adiada.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Programa Nacional de Direitos Humanos buscou estabelecer instrumentos de democratização com efetiva participação do governo e da sociedade civil. O primeiro item das Propostas de Ações Governamentais se referia à "políticas públicas para proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil". Dentre as várias propostas a serem implementadas num curto prazo, encontra-se "incentivar a criação de Ouvidorias de Polícia, com representantes da sociedade civil e com autonomia de investigação e fiscalização".

Apesar da recomendação, somente em 1995 foi criada, pelo governo de São Paulo, a primeira Ouvidoria de Polícia. Desde então, essa experiência pioneira tem servido como base para iniciativas semelhantes em outros Estados da Federação. O Pará foi o segundo

² Ver: Marcos J. T. do Amaral, "O Ombudsman e o Controle da Administração".

Estado brasileiro a contar com uma Ouvidoria encarregada do controle da Polícia. A Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Pará foi instituída pela Lei 5.944 / 96 e a nomeação da Ouvidora deu-se em junho de 1997. Em seguida, foram criadas as Ouvidorias de Minas Gerais (1997) e do Rio de Janeiro (1999). A partir da criação destas quatro primeiras Ouvidorias, foi instalado o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, criado por Decreto Presidencial, em 01 de junho de 1999.

Atualmente existem quatorze (14) Ouvidorias instaladas no Brasil, nos Estados da Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

As Ouvidorias brasileiras são, em geral, agências autônomas e independentes em relação às corporações policiais, embora existam algumas que se vinculam às secretarias estaduais que cuidam da segurança pública. No entanto, não se encontra dentro de suas atribuições a realização de investigações sobre os fatos denunciados.

A finalidade principal das Ouvidorias é realizar a fiscalização das atividades policiais, através da recepção e o encaminhamento de sugestões, elogios e denúncias de desvio de conduta praticado por policiais, sendo um canal de comunicação entre a população e o poder público.

São as Corregedorias de Polícia – órgãos de controle interno das atividades policiais – incumbidas da realização das investigações e encarregadas de estabelecer as punições administrativas. Quando são encontrados indícios de cometimento de crime, os procedimentos devem ser encaminhados para a Justiça Militar ou Comum, conforme o caso.

Ao final da apuração, as Ouvidorias são informadas sobre o resultado das investigações e podem realizar o encaminhamento do mesmo ao Ministério Público, se existem indícios de cometimento de crime pelo policial, não apurado devidamente pelos órgãos corregedores de acordo com a avaliação da Ouvidoria.

No entanto, torna-se cada vez mais claro que além do recebimento, encaminhamento e monitoramento, as Ouvidorias devem assumir a responsabilidade de avaliar tendências nos desvios de conduta policial e sugerir soluções para os mesmos.

Se as Ouvidorias de Polícia se atêm somente ao recebimento de queixas e ao monitoramento dos procedimentos realizados pelas Corregedorias de Polícia, permanecem ligadas à idéia de que a punição de policiais por comportamento não ético é suficiente para se obter o impacto mais amplo de impedir a má conduta de outros policiais e de melhorar as corporações. Se, por outro lado, além desta tarefa elas incorporam uma abordagem mais geral, trabalhando na identificação e resolução de problemas sistemáticos relacionados com a administração, supervisão e treinamento, entre outras questões causadoras ou perpetuadoras de má conduta, os resultados para a melhoria na prestação dos serviços policiais serão mais eficazes.

Isto não significa relegar ao descaso os denunciantes ou os casos denunciados, pois eles são parte fundamental do trabalho da Ouvidoria, que nasceu com a função de ouvir de qualquer cidadão suas reclamações relativas à atividade policial, mas aproveitar estes mesmos casos, tomados em conjunto, para realizar avaliação e monitoramento das ações policiais e contribuir para sua melhoria.

Portanto, é papel fundamental das Ouvidorias trabalhar no aperfeiçoamento dos serviços prestados pela polícia à população, promovendo pesquisas, palestras, seminários e realizando recomendações para a condução da política de segurança pública. Devem também participar da formação dos policiais oferecendo, em caráter permanente, cursos sobre democracia, direitos humanos e o papel da polícia na sociedade, no interior das Academias de Polícia.

II - A Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais

A Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais foi criada pela Lei nº 12.622, de setembro de 1997 (com alterações realizadas pela Lei nº 12.968/98). Esta Lei estabelece como competências da Ouvidoria:

I – ouvir de qualquer pessoa, diretamente ou por intermédio dos órgãos de apoio e defesa dos direitos do cidadão, inclusive de policial civil ou militar ou outro servidor público, reclamação contra irregularidade ou abuso de autoridade praticados por superior ou agente policial, civil ou militar;

II – receber denúncia de ato considerado arbitrário, desonesto ou indecoroso, praticado por servidor lotado em órgão da segurança pública;

III – verificar a pertinência da denúncia ou reclamação e propor as medidas necessárias para saneamento da irregularidade, ilegalidade ou arbitrariedade comprovada;

IV – propor ao órgão competente a instauração de sindicância, inquérito ou ação para apurar a responsabilidade administrativa e civil de agente público e representar ao Ministério Público, no caso de indício ou suspeita de crime;

V – propor ao Secretário de Estado da Segurança Pública e ao Comandante-Geral da Polícia Militar as providências que considerar necessárias e úteis ao aperfeiçoamento dos serviços prestados à população pelas Polícias Civil e Militar;

VI – promover pesquisa, palestra ou seminário sobre tema relacionado com a atividade policial, providenciando a divulgação dos seus resultados;

VII – manter, nas escolas e academias de polícia, em caráter permanente, cursos sobre democracia, direitos humanos e o papel da polícia.

Parágrafo único – a Ouvidoria manterá sigilo sobre a identidade do denunciante ou reclamante, quando solicitado e lhe assegurará proteção se for o caso.

No entanto, a partir da Lei 15.298 de 06/08/2004, que cria a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais, a Ouvidoria de Polícia passa a compor a estrutura desta instituição. A Ouvidoria-Geral é órgão autônomo, vinculado diretamente ao Governador do Estado, auxiliar do Poder Executivo na fiscalização e no aperfeiçoamento de serviços e atividades públicas, além de possuir autonomia administrativa, orçamentária e financeira, bem como em suas decisões técnicas.

O Art. 9º da referida Lei estabelece que o Ouvidor de Polícia deve ser escolhido dentre cidadãos com mais de trinta e cinco anos, com reputação ilibada e indicado através de lista tríplice elaborada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos para um mandato de dois anos, admitida uma recondução.

Para a realização de suas atividades a maioria das Ouvidorias brasileiras passa por problemas de estrutura física e de falta de pessoal qualificado. Este era o quadro da Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais até que, através do Projeto de Fortalecimento Ouvidoria, **aprovado para financiamento em 2003**, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, em sintonia com os Planos Nacional e Estadual de Segurança Pública, possibilitou à Ouvidoria mineira melhorar os serviços prestados à população. Entre as ações constantes do Projeto, estão aquelas voltadas para a melhoria da infra-estrutura, com a compra de móveis e equipamentos além da composição do quadro de pessoal. Neste Projeto também estavam previstas a realização de pesquisas e cursos.

A partir da constituição de uma estrutura mais adequada ao trabalho, iniciaram-se ações voltadas para a melhoria técnica dos serviços prestados à população. Uma reavaliação da escuta realizada pela Ouvidoria foi implementada através da ação denominada “A arte de ouvir-dor”. Através dela, os técnicos e atendentes da Ouvidoria foram entrevistados para produzir uma compreensão do funcionamento da instituição. Percebeu-se que era necessária uma melhor qualificação da escuta, que deve ser diferenciada e não pode omitir informações ou se basear em inferências. A partir desta ação, empreendeu-se a reestruturação do setor de atendimento de denúncias, com a criação do Núcleo de Psicologia, que trabalha em conjunto com o Núcleo de Serviço Social.

A análise das informações produzidas ao longo dos anos de atividade desta Ouvidoria possibilitou também a percepção de que o acesso à Ouvidoria era muito restrito à capital mineira e sua região metropolitana. Desta forma, a interiorização se fazia necessária. Deu-se início à uma ação intitulada “Ouvidoria Itinerante”, com o objetivo de possibilitar o acesso daqueles que não possuíam meios de realizar suas denúncias sem o deslocamento dos serviços prestados pela Ouvidoria para as proximidades de sua residência. No entanto, estas visitas apontaram para a necessidade de ampliação e desconcentração da Ouvidoria, o que resultou na criação dos Núcleos Regionais. Além disto, a própria Lei de criação da Ouvidoria já estabelecia a necessidade de instalar núcleos da Ouvidoria em outros municípios. Esta necessidade torna-se compreensível se levamos em conta a extensão do Estado de Minas Gerais que é de 588,4 mil quilômetros quadrados, o que representa 6,9% da área territorial brasileira (8,5 milhões de quilômetros quadrados) e sua população 18,9 milhões de habitantes (2004), distribuídos em 853 municípios.

A implantação dos Núcleos Regionais está sendo realizada em parceria com instituições de ensino superior, prefeituras e organizações de defesa dos direitos humanos observando a existência, nas cidades escolhidas, de batalhões e delegacias policiais. A fim de facilitar o acesso do maior número de cidadãos, foram selecionadas cidades que atuam como referência para a região do Estado em que se situam: Contagem, Diamantina, Ipatinga, Juiz de Fora, Montes Claros, Poços de Caldas, São João Del Rei, Teófilo Otoni e Uberlândia.

Ainda para tornar os serviços da Ouvidoria mais acessíveis ao público, foi criado o Disque-Ouvidoria, onde os cidadãos podem realizar as denúncias, através de ligação

gratuita, de qualquer parte do Estado. Implantou-se também o site: www.ouvidoriadapolicia.mg.gov.br, onde se encontram informações sobre as atividades desenvolvidas pela Ouvidoria, os Relatórios Trimestrais e Anuais de prestação de contas, além de possibilitar a realização de denúncias pela internet.

No entanto, como apontado anteriormente, não basta que a Ouvidoria receba as denúncias, realize seu encaminhamento para apuração pelas Corregedorias de Polícia e Ministério Público e monitore os resultados. Faz-se necessário dar mais alguns passos. A sociedade espera e cobra algo mais no desempenho das Ouvidorias. A realização de estudos, pesquisas, cursos e palestras é uma atividade muito recente das Ouvidorias, pois estas atividades são necessárias para a realização de um trabalho preventivo e pró-ativo.

Além de embasar melhorias na prestação dos serviços de segurança prestados à população, estudos e pesquisas auxiliam no aprimoramento dos trabalhos das Ouvidorias de Polícia. A pesquisa “Avaliando a Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais: A visão do denunciante”³ com o objetivo de estudar a imagem e a avaliação que as pessoas que apresentaram denúncias possuem deste órgão, demonstrou, em suas conclusões, a necessidade de se alterar alguns procedimentos realizados pela Ouvidoria.

Com relação à avaliação do trabalho realizado pela Ouvidoria, o elemento com maior influência na percepção do trabalho do órgão pelos seus usuários é se acontece ou não punição para os policiais denunciados: quando o denunciante é informado da existência de punição a nota média dada para a Ouvidoria quase dobra em relação a quando se sabe que não houve qualquer punição. O trabalho da Ouvidoria é, portanto, avaliado segundo critérios que ultrapassam suas atribuições, já que a realização de investigações e punições está além da competência desta organização. Voltaremos a tratar da questão da capacidade investigativa e punitiva mais adiante.

As sugestões fundamentais que os denunciante oferecem estão centradas numa melhora da eficiência e rapidez na resolução das queixas. Por outro lado, vários deles defendem um fortalecimento da instituição e um maior acompanhamento e proteção ao próprio denunciante.

³ Esta pesquisa foi realizada pelo Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão da Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais, sob coordenação do Prof. Ignacio Cano. O Relatório da mesma encontra-se a disposição para consulta no site: www.ouvidoriadapolicia.mg.gov.br.

As principais conclusões dessa pesquisa podem ser traduzidas em três recomendações, que certamente valem não somente para a Ouvidoria mineira, mas também como norte para o trabalho das demais:

a) é preciso divulgar melhor a função da Ouvidoria e as limitações do seu trabalho para não gerar falsas expectativas e para diminuir a frustração provocada nos denunciante em vista da sua incapacidade de produzir resultados que, na verdade, estão em boa parte fora do seu alcance;

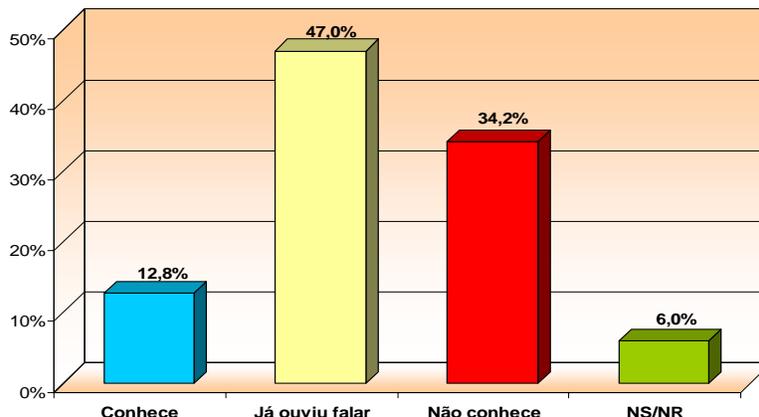
b) a Ouvidoria será sempre avaliada, pelo menos em parte, em função dos resultados finais das denúncias. Isto é, a avaliação da instituição dependerá, fatalmente, do grau em que as denúncias sejam esclarecidas e os policiais punidos, mesmo que isso não dependa exclusiva nem fundamentalmente da própria Ouvidoria;

c) é necessário melhorar a comunicação com o denunciante para lhe informar do andamento do caso e da sua solução final. Isto aumentará a satisfação do denunciante e melhorará a avaliação institucional, diminuindo a sensação de que a denúncia foi em vão.

As providências com relação ao melhor esclarecimento das funções da Ouvidoria ao denunciante no momento da realização da denúncia, bem como a adoção de métodos de informação constante do denunciante a respeito das etapas pela qual está passando o procedimento foram adotadas após a apresentação do resultado da referida pesquisa.

Aliado a este estudo, procurou-se, também, mensurar o conhecimento da população sobre algumas instituições ligadas à segurança pública, através da pesquisa “O que a população pensa da Ouvidoria”. Para isso, realizou-se uma pesquisa que conjugou métodos quantitativos, através de *survey*, com amostra aleatória junto a cidadãos de diversas cidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte e qualitativos, através de Grupo Focal, com pessoas que disseram ter sido vítimas de abuso policial ou que possuíam parente/amigo que tenha sido vítima de tal fato. Os dados obtidos corroboram as afirmações que já possuíamos acerca do pouco conhecimento sobre a Ouvidoria e suas funções e apontam para importantes elementos presentes no imaginário da sociedade sobre as instituições policiais.

FIGURA 01: Conhecimento da Ouvidoria de Polícia



Outras pesquisas foram realizadas através do Projeto de Fortalecimento, mas por se referirem mais especificamente a aspectos da atividade policial serão tratadas no tópico seguinte.

possível graças ao financiamento propiciado pelo Fundo Nacional de Segurança Pública, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Atualmente está sendo realizado o Projeto “Formas de influência social sobre a função policial: do policiamento comunitário ao controle sobre a polícia”, aprovado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública e **financiado através do Fundo Nacional de Segurança Pública**, em 2004. Este Projeto tem como objetivos contribuir para a formação de uma cultura de direitos humanos, de solidariedade ativa e paz social; sensibilizar e mobilizar para o protagonismo histórico-social dos operadores diretos (policiais civis, militares e bombeiros militares) e indiretos, membros dos conselhos de segurança pública, dos conselhos tutelares, lideranças comunitárias e a equipe técnica da Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais; colaborar para a construção de uma nova polícia, consciente da importância de sua dimensão simbólico-pedagógica como promotora da cidadania, dos direitos humanos e da paz, portadora da auto-estima e da dignidade conferidas pelo exercício de servir a comunidade a quem deve garantir segurança nos marcos da democracia.

A base do Projeto é a realização de um total de dez cursos de capacitação que têm como objetivo atingir um total de 1000 participantes, dentre os quais se encontram

operadores diretos de segurança pública, membros de Conselhos Comunitários de Segurança Pública e outras organizações de defesa de direitos humanos. Cada curso é composto de três módulos, sendo que o primeiro tem como objetivo propiciar aos operadores diretos e indiretos de segurança pública espaços de aproximação e reflexão conjunta na busca e construção de soluções para problemas comuns, favorecendo a construção e consolidação da democracia brasileira; o segundo busca capacitar os participantes para contribuir na autogestão e auto-sustentabilidade das comunidades a que pertencem, tendo como apoiador e facilitador um projeto de cultura da paz; e o terceiro, objetiva oferecer uma introdução ao conceito e práticas de policiamento comunitário, além de ampliar, para os participantes, a capacidade de leitura da realidade e de entendimento da questão da criminalidade no Estado de Minas Gerais em geral e nos diversos municípios participantes desse programa, em especial. Além de proporcionar-lhes conhecimentos acerca dos mecanismos de controle interno e externo das atividades policiais.

Através da realização dos cursos acima citados busca-se incentivar a criação de vínculos entre polícia e comunidade, sobretudo, aproximando ambos para que os problemas de violência e criminalidade, bem como os desvios de conduta policial sejam discutidos e que se encontrem soluções conjuntas. A perspectiva adotada é a de que com a aproximação entre a polícia e a comunidade será mais fácil a superação dos problemas enfrentados tanto pela comunidade quanto pela polícia.

Desta maneira, a Ouvidoria de Polícia contribui para a formação dos agentes policiais e fortalece a capacidade da comunidade em se articular, conhecer seus direitos e tornar-se ativa no controle das atividades policiais. Este é sem dúvida o papel de uma Ouvidoria de Polícia que busca a prevenção dos desvios e não somente a punição dos mesmos.

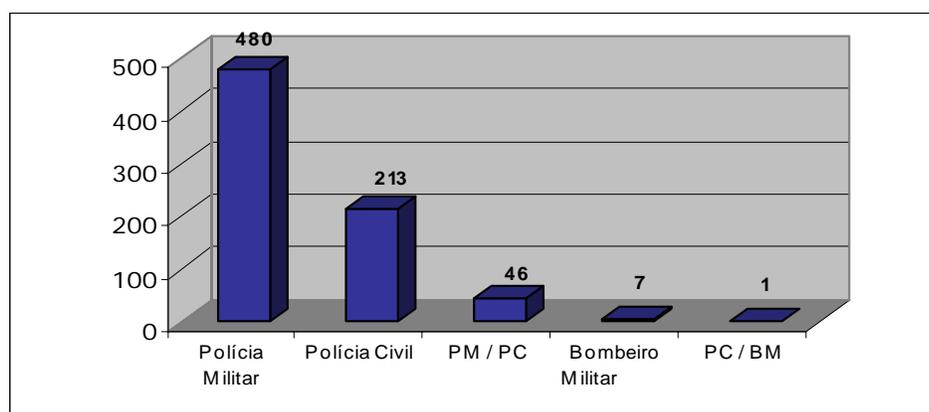
Apesar dos esforços realizados, passaremos a apontar no tópico seguinte de que forma tem se comportado a polícia do Estado de Minas Gerais na rotina de seu trabalho, a partir das informações produzidas pelas pesquisas realizadas pela Ouvidoria e pelas denúncias realizadas na Ouvidoria.

III - As Atividades Policiais em Minas Gerais

A Ouvidoria de Polícia tem como atribuição realizar o controle externo das atividades das Polícias Civil e Militar, e do Corpo de Bombeiros Militar. Atualmente o Estado de Minas Gerais conta com um efetivo de 8.983 policiais civis, 37.890 policiais militares e 4.211 bombeiros militares.

Do total deste efetivo podemos verificar o índice de denunciados por corporação, no ano de 2004.

FIGURA 02: Denúncias por Corporação – ano 2004



Fonte: NEPE / Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais

A Constituição Brasileira de 1988, no Artigo 144, nos Parágrafos 4º e 5º, define as atribuições das Polícias Civil e Militar e dos Bombeiros Militares:

§ 4º - Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Desta forma, a investigação criminal ou a apuração de delitos, que fica a cargo da Polícia Civil, tem as finalidades de: “a) descobrir os autores dos crimes; b) levantar provas

(incriminação) contra os autores conhecidos e c) conhecer e acompanhar o movimento dos criminosos profissionais, da baixa e da alta criminalidade organizada.” (Silva, 2003, p. 100)

O policiamento ostensivo - prevenção e repressão policial – é de responsabilidade da Polícia Militar e parte da crença de que a visibilidade da polícia inibiria a ação de criminosos. A visibilidade seria o principal elemento do trabalho de prevenção, pois reduziria as oportunidades de delinquir. A Polícia Militar, portanto, caracteriza-se pelos uniformes e símbolos que possibilitem maior notoriedade, sendo sua presença nas ruas e seu contato com a população mais freqüentes.

Os Bombeiros Militares, por sua vez, realizam ações de busca e salvamento, prevenção e combate a incêndios, resgate a vítimas de acidentes e de defesa civil, isto é, socorro à população em situações de calamidade pública.

Pode-se perceber, de acordo com as definições acima, a diferença nas atividades que devem ser realizadas por cada corporação. A partir destas atividades deve-se esperar comportamentos diferenciados dos policiais em relação ao seu trabalho rotineiro.

Como a Polícia Militar é responsável pelo policiamento ostensivo espera-se que, devido ao seu maior efetivo e maior contato direto com a população, sejam maiores também as possibilidades do cometimento de desvios de conduta na prestação de seus serviços. No entanto, embora os policiais militares recebam um maior número de denúncias, como se pode observar na TABELA 01, se levarmos em conta o efetivo, o índice de denunciados da Polícia Civil é superior.

TABELA 01: Denunciados de acordo com o efetivo policial de cada corporação -2004

Corporação	Denunciados	Efetivo	Denunciados / 1.000 Agentes
Polícia Militar	1.066	37.890	28,1
Polícia Civil	440	8.983	49,0
Corpo de Bombeiros Militar	9	4.211	2,1
Total	1.515	51.084	29,7

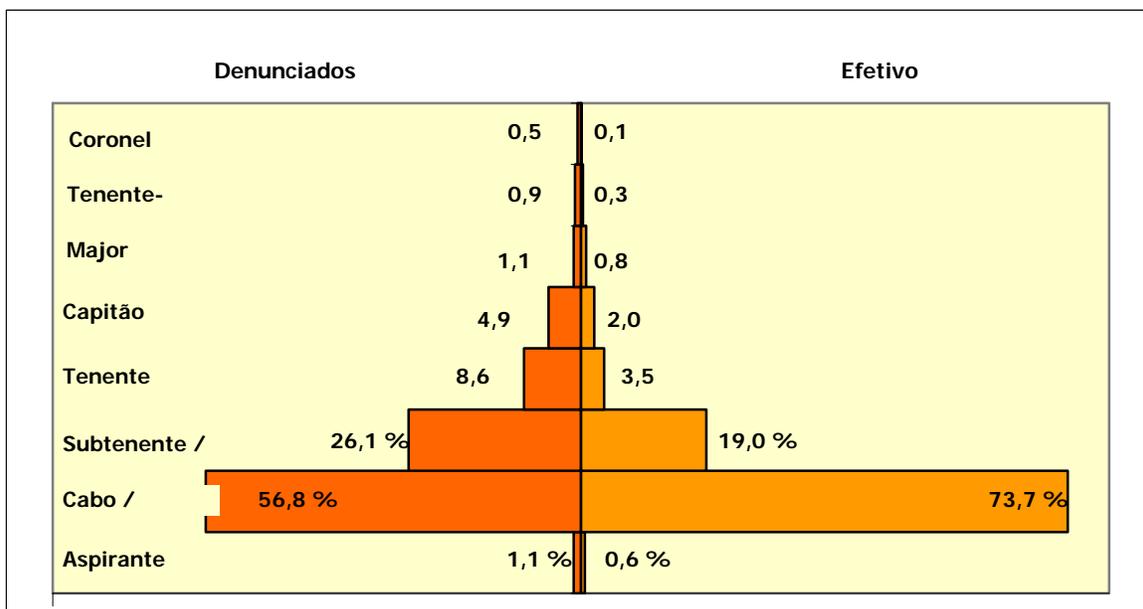
Fonte: NEPE / Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais

Podemos relacionar estas informações com o passado recente de nosso país, pois foi prática comum da polícia por um lado, a utilização de métodos violentos para obtenção de provas criminais, maus tratos a presos, dentre outros desvios e crimes, e por outro, a

desconfiança relativa à população e o hábito de defesa do Estado em detrimento dos direitos civis.

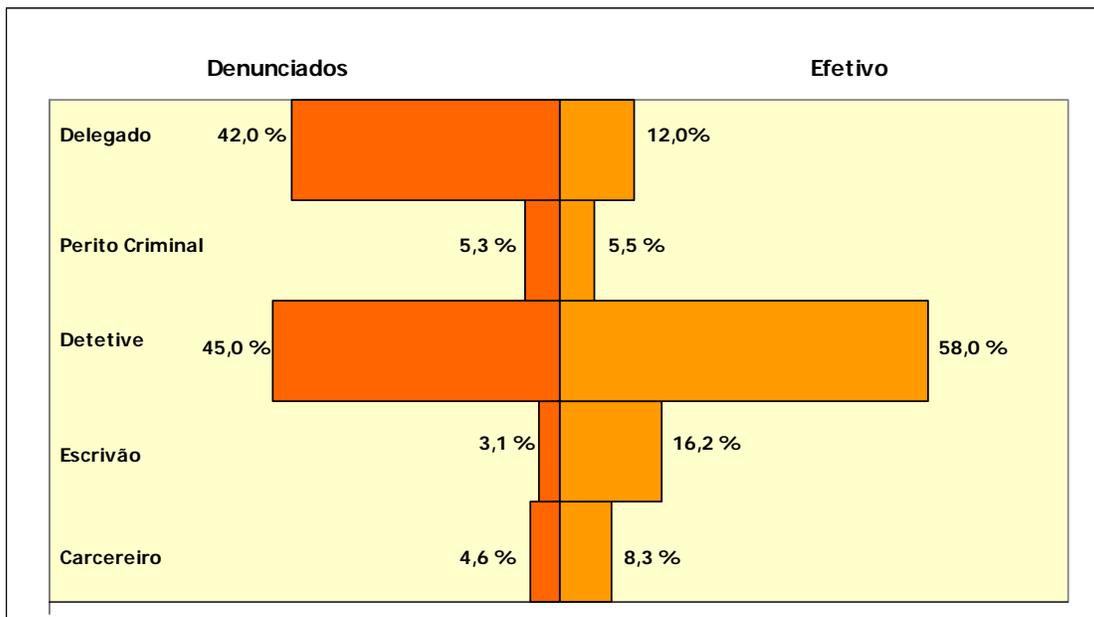
Observando a distribuição dos denunciados de acordo com a hierarquia de cada instituição também se encontra uma situação diferente do que seria esperada. Os níveis hierárquicos superiores são sobre-representados em número de denunciados em relação ao efetivo, embora os policiais de linha sejam numericamente mais denunciados, em ambas as corporações.

FIGURA 03: Gráfico da distribuição dos denunciados policiais militares em comparação com o efetivo de cada patente - ano de 2004



Fonte: NEPE / Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais

FIGURA 04: Gráfico da distribuição dos denunciados no ano de 2004 em comparação com o efetivo de cada carreira



Fonte: NEPE / Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais

Este fator é surpreendente tendo em vista que o policial de nível hierárquico superior é responsável pela disciplina dos subordinados, bem como deve ser exemplo para os mesmos.

Com relação à natureza dos fatos denunciados na Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais, verifica-se que a tipificação “Abuso de Autoridade – Agressão” é a mais comum (32%). Pode-se ainda destacar as naturezas “Abuso de Autoridade – Prisão” (11,2%) e “Abuso de Autoridade – Outros” (19,7%), além de “Lesão Corporal” que aparece em 21,6% das denúncias registradas. A TABELA 02 mostra a distribuição das tipificações das denúncias para os anos de 2003 e 2004. Faz-se necessário ressaltar que cada denúncia pode ser classificada com mais de uma natureza, de acordo com os fatos narrados.

TABELA 02: classificação das denúncias de acordo com a natureza da transgressão e proporção em relação ao total de denúncias, para os anos de 2.003 e 2.004 ⁴

Natureza da denúncia	2.003		2.004	
	N	%	N	%
Abuso de autoridade - Agressão	283	42,1	246	32,9
Abuso de autoridade - Prisão	97	14,4	84	11,2
Abuso de autoridade - Outros	206	30,6	147	19,7
Ameaça	202	30,0	209	28,0
Concussão / Extorsão	29	4,3	19	2,5
Corrupção passiva	14	2,1	39	5,2
Constrangimento ilegal	41	6,1	51	6,8
Constrangimento ilegal e/ou abuso de autoridade	28	4,2	62	8,3
Enriquecimento ilícito	10	1,5	16	2,1
Estelionato	3	0,4	5	0,7
Falta de policiamento	3	0,4	10	1,3
Lesão corporal	164	24,4	161	21,6
Homicídio	30	4,5	45	6,0
Infração disciplinar	325	48,3	192	25,7
Má qualidade do atendimento	85	12,6	95	12,7
Negligência	62	9,2	59	7,9
Peculato	11	1,6	7	0,9
Prevaricação	62	9,2	34	4,6
Tentativa de homicídio	14	2,1	10	1,3
Tortura	43	6,4	56	7,5
Discriminação	7	1,0	8	1,1
Tráfico de drogas	7	1,0	11	1,5
Violência arbitrária	0	0,0	8	1,1
Abuso de poder	0	0,0	34	4,6
Desaparecimento forçado	0	0,0	3	0,4
Outros	113	16,8	111	14,9
Total	1.839	273,3	1.722	230,5

Fonte: NEPE / Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais

⁴ As naturezas “Violência Arbitrária”, “Abuso de Poder” e “Desaparecimento Forçado” foram acrescentadas à tipificação no ano de 2004 e por isso não contam com nenhum caso em 2003.

Podem-se comparar as denúncias realizadas na Ouvidoria de Minas com aquelas que foram efetivadas nas Ouvidorias de Polícia do Rio de Janeiro e de São Paulo e que apontam diferenças no comportamento dos policiais nos diversos Estados brasileiros. Em São Paulo, o maior número de denúncias realizadas contra policiais militares se refere ao cometimento de homicídios, representando 18% das denúncias realizadas no período de 1995 a 2004. No Rio de Janeiro, predominam as denúncias referentes à extorsão e falta de policiamento.

Traçando o perfil geral das vítimas, no ano de 2004, pode-se observar que são homens (72,8%), solteiros (53,9%), com renda de até cinco salários mínimos (87,8%) e com nível de escolaridade até o primeiro grau completo (50,1%). Com relação à raça/cor, que é auto-referenciada, os pardos surgem com 41,6%, brancos com 35,1% e negros com 23,3%. Desta forma, percebemos que são vítimas do desvio de conduta policial, em sua maioria, pessoas com baixo poder aquisitivo e baixo grau de escolaridade. Estes dados evidenciam que as camadas mais pobres da sociedade continuam sendo as mais passíveis de sofrer abusos. Historicamente, são também essas as camadas com menos recursos para defesa de seus direitos, daí a relevância da Ouvidoria junto a elas.

Buscando captar a percepção que a população tem das corporações policiais, bem como de outros órgãos ligados ao Sistema de Segurança Pública, a pesquisa “O que a população pensa da Ouvidoria”, realizada em junho de 2004, com um total de 851 entrevistas, questionou aos entrevistados que realizassem uma avaliação destas instituições. O resultado desta questão pode ser demonstrado através da seguinte tabela.

TABELA 03: Avaliação das Instituições do Sistema de Segurança Pública

Instituição	Ótima/Boa	Regular	Ruim/Péssima	NS/NR	TOTAL
Bombeiros Militares	83,10%	8,50%	2,90%	5,50%	100%
Juízes de Direito / Justiça	36,80%	27,90%	13,80%	21,50%	100%
Policiais Militares	35,60%	36,90%	24,70%	2,80%	100%
Promotores de Justiça	35,50%	26%	15,40%	23,10%	100%
Policiais Civis	30,30%	42,80%	22,70%	4,20%	100%

Com exceção dos bombeiros, segmento a que se atribui uma aura de heroísmo em relação às demais instituições policiais, os dados apontaram para a predominância de uma imagem bastante negativa.

Além disto a pesquisa questionou os entrevistados a respeito do grau de confiança nestes mesmos órgãos e o resultado é bastante preocupante, como se pode verificar na TABELA 04.

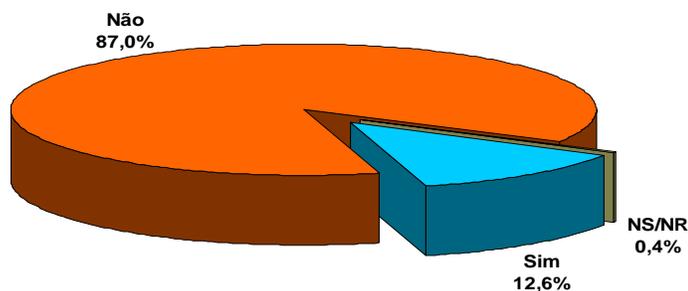
TABELA 04: Grau de confiança nas Instituições do Sistema de Segurança Pública

Instituição	Nota Média	Confiança Total/ Confiança	Nem confiança, nem desconfiança	Desconfiança/ Desconfiança Total	NS/NR	TOTAL
Bombeiros Militares	8,4%	82,20%	9,60%	4,80%	3,40%	100%
Juízes de Direito / Justiça	5,9%	37,00%	25,00%	22,00%	16,00%	100%
Policiais Militares	5,8%	35,80%	27,10%	20,10%	17,00%	100%
Promotores de Justiça	5,4%	39,70%	28,00%	30,80%	1,50%	100%
Policiais Civis	5,2%	34,90%	29,60%	32,90%	2,60%	100%

O que se pode perceber é que a população tem pouca confiança nas instituições de segurança pública o que contribui para o aumento da sensação de insegurança.

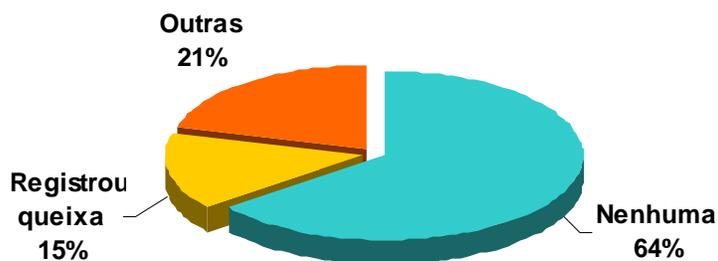
Este estudo permitiu inferir que o impacto causado por notícias sobre desvios de conduta policial interfere de tal forma na avaliação das polícias pelo cidadão, que este, mesmo não tendo sofrido diretamente nenhum tipo de violação, tenderá a avaliar negativamente a instituição policial com base nas informações que recebe das mais diversas formas. Este fato pode ser observado através da FIGURA 05.

FIGURA 05: Já foi vítima de violência, corrupção ou abuso de autoridade policial?



Dentre os que afirmaram já ter sido vítima de algum ato desviante cometido por policial, questionou-se sobre a providência tomada e o resultado é o que segue.

FIGURA 06: Providência tomada após sofrer algum tipo de violência, corrupção ou abuso de autoridade policial



O resultado desta questão demonstra que somente uma pequena parte dos desvios cometidos por policiais chega a ser conhecida pelos órgãos de controle da polícia, como a Ouvidoria ou as próprias Corregedorias e o Ministério Público. Um problema recorrente enfrentado por estudiosos que tratam da questão da violência e criminalidade é a subnotificação dos crimes, especialmente aqueles que se referem à violência institucional. Os índices de crimes conhecidos pelas autoridades são sabidamente inferiores aos que realmente ocorreram, pois nem todos os casos são registrados pelas vítimas perante o órgão

responsável. Além deste problema, que é comum às informações sobre crimes, com relação às denúncias contra policiais pesam outros fatores, tal como o desconhecimento da população sobre as Ouvidorias e os demais canais adequados para a recepção das mesmas, além do temor de represálias.

Para compreender o que faz com que os policiais tenham um comportamento desviante, a Ouvidoria de Polícia, em parceria com a Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais – FAPEMIG, tem realizado a pesquisa “Fatores que interferem no desvio de conduta dos policiais de Minas Gerais.”⁵

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o impacto de diferentes fatores já enumerados pelas teorias que explicam os comportamentos sociais desviantes, especificamente no desvio de conduta policial.

Embora a pesquisa não esteja concluída, podem ser ressaltados como possíveis fatores que influenciam o desvio de conduta policial a fragilidade das instituições policiais, em que se destaca uma crise institucional que provoca a ineficiência para o exercício do controle interno sobre os seus efetivos. De fato, assiste-se de perto a dificuldade das próprias organizações policiais em controlar as ações de seus membros, devido ao excessivo número de recursos administrativos permitidos dentro do processo, para se alcançar a punição de um policial. No Estado de Minas Gerais, seguindo-se os princípios do Código de Ética da Polícia Militar, pode-se chegar ao elevado número de seis recursos interpostos para um mesmo caso.

Outro fator a ser considerado é o que podemos chamar de “aprendizado do crime” ou “associação diferencial”. Este aspecto acentuaria a influência do meio no desvio de conduta, ou seja, enfatiza o fato de que o ato criminoso é aprendido na interação com outros indivíduos que já os praticaram ou os praticam. Levando-se este aspecto em consideração, seria muito importante entender de que forma a própria organização policial contribuiria na “formação” dos desviantes. Este fator deve ser verificado com maior profundidade, mas algumas informações produzidas pelas denúncias realizadas na Ouvidoria de Polícia oferecerem alguns indícios de que determinados batalhões ou delegacias têm um maior número de denunciados e de denúncias, conforme se pode observar nas tabelas seguintes.

⁵ Esta pesquisa é coordenada pelo Professor Luiz Alberto Oliveira Gonçalves, com a participação de Paola Bonanato, Tânia Maria Ricas, Herman Nebias Barreto, Edmilson Pereira Jr., Giuliano Augusto da Gama Silva e Helbert Márcio Penido.

TABELA 05: Denunciados e denúncias realizadas para os batalhões mais denunciados da capital, região metropolitana e interior - 2004

Departamento	Denunciados	%	Denúncias	%
Capital				
22° BPM - Belo Horizonte	79	24,3	32	21,3
13° BPM - Belo Horizonte	55	16,9	29	19,3
1° BPM - Belo Horizonte	51	15,7	20	13,3
16° BPM - Belo Horizonte	34	10,5	18	12,0
5° BPM - Belo Horizonte	33	10,2	13	8,7
Subtotal	252	77,5	112	74,7
Região metropolitana				
18° BPM - Contagem	45	38,5	22	37,9
6ª CIA Ind - Vespasiano	25	21,4	9	15,5
33° BPM - Betim	21	17,9	11	19,0
2ª CIA Ind - Ribeirão das Neves	10	8,5	7	12,1
7° CRPM - RMBH	6	5,1	3	5,2
Subtotal	107	91,5	52	89,7
Interior				
19° BPM - Teófilo Otoni	29	15,7	16	16,8
10° BPM - Montes Claros	17	9,2	7	7,4
15° BPM - Patos de Minas	14	7,6	5	5,3
31° BPM - Conselheiro Lafaiete	13	7,0	7	7,4
26° BPM - Itabira	10	5,4	6	6,3
Subtotal	83	44,9	41	43,2

Fonte: NEPE / Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais

A análise da tabela acima permite constatar que há uma concentração de denúncias em um número relativamente pequeno de Batalhões e Companhias Independentes e que esta tendência prevalece, sobretudo, para a Capital e Região Metropolitana.

Na Capital, os cinco Batalhões mais denunciados são responsáveis por 74,7% do total de denúncias realizadas, destacando-se o 22° BPM, com 21,3% das denúncias.

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte essa situação se acentua ainda mais, com dois Batalhões e três Companhias Independentes respondendo por 89,7% das denúncias. O 18º BPM – Contagem, destaca-se com 37,9% das denúncias.

No interior, apesar de estarem menos concentradas, há uma representatividade significativa (43,2%) em cinco Batalhões, podendo-se ressaltar o 19º BPM – Teófilo Otoni com 16,8% das denúncias.

TABELA 06: Denunciados e denúncias realizadas para as delegacias mais denunciadas da capital, região metropolitana e interior - 2004

Departamento	Denunciados	%	Denúncias	%
Capital				
DEOESP - Dep. Estadual de Operações				
Especiais	24	19,2	3	4,2
DI - Divisão de Crimes contra o Patrimônio	23	18,4	10	14,1
Seccional 01ª - Centro	10	8,0	6	8,5
DI - Departamento de Investigações	9	7,2	8	11,3
DETRAN - Dep. de Trânsito de Minas Gerais	7	5,6	7	9,9
Subtotal	73	58,4	34	47,9
Região metropolitana				
Seccional 08ª - Betim	13	28,9	8	26,7
Seccional 06ª - Contagem	9	20,0	6	20,0
Seccional 36ª - Barreiro	9	20,0	4	13,3
Seccional 10ª - Ribeirão das Neves	4	8,9	4	13,3
Seccional 11ª - Santa Luzia	4	8,9	3	10,0
Subtotal	39	86,7	25	83,3
Interior				
05ª DRSP - Governador Valadares	25	21,7	11	15,7
49ª DRSP - Itabira	8	7,0	4	5,7
29ª DRSP - Sete Lagoas	7	6,1	4	5,7
08ª DRSP - Montes Claros	7	6,1	6	8,6
12ª DRSP - Ponte Nova	6	5,2	2	2,9
Subtotal	53	46,1	27	38,6

Fonte: NEPE / Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais

Pode-se observar que também com relação à Polícia Civil há uma concentração de denúncias e denunciados em determinadas Delegacias. A Região Metropolitana é a que concentra o maior número de denúncias em um menor número de delegacias: 83,3% das denúncias referem-se a apenas cinco delegacias, dentre as quais se destaca a 8ª Delegacia Seccional de Betim, com 26,7% das denúncias registradas pela Ouvidoria.

No interior, a 5ª Delegacia Regional de Segurança Pública de Governador Valadares, destaca-se com 15,7% das denúncias.

Com relação ao Corpo de Bombeiros Militar, no ano de 2.004, a Ouvidoria de Polícia recebeu apenas oito denúncias. Destas, quatro se referem ao 1º BBM e uma ao 2º BBM, ambos de Belo Horizonte. Em três casos, os denunciantes não souberam informar o batalhão.

Em relação à natureza da denúncia, destaca-se a “Infração Disciplinar”, que aparece em quatro casos. Em seguida temos as denúncias de “Ameaça, Má qualidade do Atendimento” e “Negligência”, com dois casos cada. O baixo número de denúncias contra bombeiros militares explica-se pela própria natureza de seu trabalho, caracterizado pelo contato direto com a população somente em momentos críticos.

Outro fator ainda a ser observado se refere ao desvio de personalidade. O comportamento desviante é motivado por impulsos e instintos agressivos que seriam potencializados na própria atividade policial. Para compreender a significância deste fator, tem-se buscado comparar os policiais que cometem desvios de conduta e os seus exames psicotécnicos admissionais, observando sobretudo aqueles que foram incorporados à polícia, por meio de ação judicial que anulou o teste psicológico.

TABELA 07 – Resultado do Exame Psicológico dos Policiais Militares Admitidos Entre 1994 e 2002 – Minas Gerais

Resultado do Psicotécnico	Absoluta	Percentual (%)
Indicados	3.073	29,15
Indicados com restrição	2.107	19,99
Contra-indicados	1.901	18,03
Eliminados	3	0,02
Não apurados	3.459	32,81
TOTAL	10.543	100

TABELA 08 – Incidência de policiais militares contra-indicados no exame psicológico, admitidos entre 1994 e 2002 – Minas Gerais

Ano	Freqüência
1994	631
1995	691
1996	168
1997	2
1998	11
1999	26
2000	-
2001	-
2002	372
TOTAL	1.901

Fonte: Dados da pesquisa.

Obs.: (-) sinal correspondente a zero registro.

Dos 4.008 contra-indicados e indicados com restrição, entre 1994 e 2002, 47,4% foram admitidos por decisão judicial. O estudo busca analisar se aqueles que foram contra-indicados e indicados com restrição estão entre os que cometeram crimes e desvios de conduta.

A etapa qualitativa realizada pela pesquisa “O que a população pensa da Ouvidoria”, através da técnica de Grupo Focal, demonstrou que os participantes acreditam que a má seleção dos policiais é um fator causador do desvio de conduta, pois acaba por colocar nas ruas profissionais inaptos, sem condições de lidar com as situações de tensão inerentes ao cargo. Esse é um elemento interessante porque aponta para a visão, entre os pesquisados, de que muitos desvios de conduta são devidos a comportamentos individuais. De fato, quando nos remetemos aos dados da própria Ouvidoria, percebemos que há uma concentração de denúncias de desvio de conduta na pessoa de alguns policiais.

Os resultados desta pesquisa são aguardados para dentro em breve.

Outra importante pesquisa realizada pela Ouvidoria de Polícia e que é capaz de evidenciar algo sobre o comportamento dos policiais mineiros é o “Estudo da Letalidade

das Intervenções Policiais de Minas Gerais”⁶. O objetivo desta pesquisa foi realizar levantamento dos casos em que policiais feriram ou mataram civis através do uso de arma de fogo, ou contrariamente, foram feridos ou mortos da mesma maneira, nos anos de 2002 e 2003.

Foi encontrado, para os dois anos de referência da pesquisa, um total de 490 casos em que ocorreram disparos de arma de fogo, envolvendo policiais militares, civis ou bombeiros, tanto durante o trabalho, quanto durante o período de folga. Destes casos, 32% ocorreram em Belo Horizonte, capital do Estado; 24% na Região Metropolitana de Belo Horizonte e 44% no interior do Estado.

A partir dos casos levantados, encontrou-se um total de 270 opositores feridos e 151 mortos. O termo “opositores” refere-se aos civis que entraram em situações de conflito com a polícia, independentemente das motivações.

Embora o período de referência deste estudo seja diferente, podemos comparar estes dados com os que foram divulgados recentemente para os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, nos anos de 1999 a 2004. Neste período, 4.755 pessoas foram mortas em confronto com policiais no Rio de Janeiro e no mesmo período, em São Paulo, ocorreram 5.134 mortes. Vale ressaltar que a população de São Paulo é aproximadamente duas vezes maior que a do Estado do Rio de Janeiro e que a estatística paulista incorpora as mortes cometidas durante a folga do policial.

Verifica-se, portanto, que embora o número de mortos e feridos por arma de fogo em Minas Gerais seja alto em consideração ao contexto internacional, não é um dos índices mais alarmantes em relação aos demais Estados brasileiros.

O mesmo se dá com relação ao número de policiais feridos e mortos por arma de fogo, pois é um índice alto em relação ao contexto internacional e baixo considerando-se o brasileiro. Unindo-se os policiais civis e militares teremos um total de 111 feridos e 48 mortos no Estado de Minas Gerais.

No entanto, o crescimento do número de mortos e feridos tanto entre policiais, quanto entre opositores do ano de 2002 para o de 2003 é bastante preocupante, como pode ser observado na TABELA 07.

⁶ Esta pesquisa ainda se encontra em andamento, e desta forma, os dados fornecidos são parciais.

Tabela 07: Número de pessoas envolvidas, feridas ou mortas em confrontos com arma de fogo nos anos de 2002 e 2003

	2002	2003	Total
Envolvidos			
Policiais Militares	374	479	853
Policiais Civis	6	48	54
Opositores	336	554	890
Feridos			
Policiais Militares	52	49	101
Policiais Civis	1	9	10
Opositores	121	149	270
Mortos			
Policiais Militares	12	22	34
Policiais Civis	2	12	14
Opositores	55	96	151

Fonte: NEPE / Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais

Analisando-se os casos em relação ao tipo de policiamento, no momento em que foram realizados os disparos de arma de fogo de ambos os lados, encontramos que em sua maioria os policiais se encontravam em suas atividades de policiamento rotineiro (71,2%). Relevante se faz observar que 17,3% dos casos, por outro lado, se deram enquanto os policiais encontravam-se de folga.

TABELA 08: Tipo de Policiamento

Tipo de policiamento	N	%
Rotineiro	349	71,2
Operação especial	12	2,4
Folga	85	17,3
Bico	4	0,8
Outros	16	3,3
Não se sabe	24	4,9
Total	490	100,0

Fonte: NEPE / Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais

Quando se observa o tipo de ação em que estava envolvido o policial, ressalta-se que em 26,9% dos casos estava ocorrendo uma abordagem de suspeito e em 23,5% os policiais foram recebidos a tiros ao atender uma ocorrência ou ao realizar o patrulhamento de uma determinada área.

TABELA 09: Tipo de Ação

Tipo de ação	N	%
Delito flagrante	94	19,2
Apreensão / reg. com ordem judicial	6	1,2
Abordagem de suspeito	132	26,9
Recebidos a tiros	115	23,5
Participação / envolvimento em brigas / discussões	23	4,7
Outros	86	17,6
Não se sabe	34	6,9
Total	490	100,0

Fonte: NEPE / Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais

Realizando o cruzamento das informações referentes aos casos em que ocorreram mortes com o tipo de policiamento, percebe-se que os denominados opositores em sua maioria (62,7%) morreram enquanto os policiais se encontravam em atividade de policiamento rotineiro, isto é, no atendimento de ocorrências, no patrulhamento de determinada área ou outras atividades pertinentes à função policial. Por outro lado, 70,8% dos policiais morreram em período de folga.

Faz-se ainda necessário destacar o fato que policiais, em folga, mataram através do uso da arma de fogo 36 pessoas, como se pode verificar na TABELA 10.

Tabela 10: Número de policiais civis e militares e opositores mortos de acordo com o tipo de policiamento

Tipo de policiamento	Policiais	%	Opositores	%
Rotineiro	8	16,7	94	62,7
Operação especial	0	0,0	7	4,7
Folga	34	70,8	36	24,0
Bico	0	0,0	3	2,0
Outros	4	8,3	3	2,0
Não se sabe	2	4,2	7	4,7
Total	48	100,0	150	100,0

Fonte: NEPE / Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais

A partir da análise destas informações foi recomendada aos Comandos das Corporações Policiais a adoção de um maior treinamento para o uso restritivo da arma de fogo (tiro defensivo); bem como um treinamento mais aprofundado para o manuseio da arma, devido ao elevado índice de casos encontrados em que os policiais se feriram acidentalmente no manuseio de um instrumento de trabalho que é a arma de fogo. Além disto, a partir da percepção do crescimento do número de casos de feridos e mortos entre os anos de 2002 e 2003, verificou-se a necessidade de criação de um sistema de vigilância da vitimização de policiais e de civis em confronto. Para a realização deste acompanhamento, sugeriu-se que todos estes casos fossem notificados à Ouvidoria de Polícia. Outra recomendação realizada refere-se à necessidade de criar mecanismos de apoio aos policiais envolvidos em situação de risco, oferecendo assim melhores condições de trabalho.

O uso da arma de fogo pela polícia deve se basear no critério da proporcionalidade, isto é, na proibição do excesso ou no princípio da intervenção mínima, sendo seu uso legítimo somente quando for, ao mesmo tempo, *adequado* ao propósito que se pretende alcançar; *necessário*, ou seja, não existem meios alternativos menos perigosos que a arma de fogo; e *proporcional* - em sentido estrito - não causando prejuízos aos direitos fundamentais das pessoas que sejam notoriamente excessivos em relação aos benefícios alcançados. Considerando-se tal critério, verificou-se a necessidade de realizar um monitoramento das situações em que a arma de fogo é utilizada pela polícia.

A partir das recomendações do “Estudo sobre a letalidade da ação policial no Estado de Minas Gerais”, o Colegiado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social, em que a

Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais possui assento, elaborou a Resolução 01/2004, que estabelece a obrigatoriedade de fornecimento de dados advindos de registro sobre homicídios e lesões, envolvendo policiais, à Ouvidoria de Polícia.

As pesquisas realizadas demonstraram a importância da sistematização das informações relativas à área de segurança pública como um todo, para a realização de um planejamento das ações que seja mais eficiente, oferecendo subsídios para a orientação das capacitações e formação dos operadores diretos de segurança pública.

Além disto, a construção de um novo modelo de policiamento baseado na defesa dos direitos humanos, tarefa comum dos diferentes níveis de Governo, da sociedade civil organizada, das próprias corporações policiais e, sem dúvida, das Ouvidorias de Polícia, passa pela superação das seqüelas deixadas pelo período ditatorial e pelo investimento na formação, capacitação e treinamento das forças policiais.

A democratização da segurança pública passa pela necessidade da criação de mecanismos de interação com a população, com a sociedade civil organizada, entre as diferentes corporações policiais, com as Universidades e instituições de ensino dentre outras organizações.

IV – Propostas e conclusões

A realização do trabalho de controle externo das atividades policiais deve se basear, cada vez mais, num conhecimento profundo do contexto de atuação das polícias, na construção e análise de informações detalhadas que permitam às Ouvidorias elaborar sugestões para a construção de políticas de segurança pública, além de contribuir para a formação de policiais capazes de atuar com eficiência, dentro dos limites estabelecidos pelos princípios dos direitos humanos. Além disto, torna-se fundamental que as Ouvidorias adquiram maior autonomia para realizar as suas atividades, tornando-se evidente a necessidade do fortalecimento institucional das Ouvidorias de Polícia em pelo menos duas frentes.

A primeira é dotar as Ouvidorias de condições materiais: infra-estrutura e pessoal. Para a realização deste objetivo tem sido fundamental o fato de que o Plano Nacional de Segurança Pública prevê em suas diretrizes a formação e o fortalecimento dos Órgãos de

Controle Interno e Externo das polícias. A existência e o bom desempenho das Ouvidorias é um dos fatores que interferem no aporte de recursos destinados aos Estados, o que constitui mais um incentivo para a criação e fortalecimento das Ouvidorias de Polícia.

Outro elemento de extrema significância para este fortalecimento institucional é o financiamento pela União Européia, através do Projeto Institucional de Apoio à Secretaria Especial dos Direitos Humanos no Brasil, que tem como objetivo contribuir para a consolidação da responsabilização democrática das forças policiais brasileiras, particularmente no que diz respeito aos direitos humanos e à redução do uso de métodos violentos na manutenção da ordem e da segurança pública. Com esse importante projeto, será possível dotar as Ouvidorias de Polícia do país de recursos tecnológicos e equipamentos, além da realização de capacitação de seus funcionários.

Por último, temos a necessidade de realização de providências legislativas, necessárias para que as Ouvidorias de Polícia adquiram *status* de *independência funcional*, entendida enquanto liberdade de ação dentro dos limites de suas atribuições; *administrativa*, tendo em vista a necessidade de que as Ouvidorias possuam quadro próprio de pessoal; e *financeira*, contando com provisão orçamentária própria, sem a qual se torna tarefa extremamente complicada a ação de preservação e defesa dos direitos humanos.

Somente a partir da Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, que estabelece que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional serão equivalentes às emendas constitucionais, é que as Ouvidorias passaram a ser previstas em nossa Carta Magna, pois como dito anteriormente, elas foram excluídas pela Assembléia Nacional Constituinte, em 1988. No entanto, somente as Ouvidorias do Poder Judiciário e do Ministério Público é que são contempladas, através da Emenda acima referida. As Ouvidorias de Polícia continuam ignoradas pelo texto Constitucional.

Como a União carece de diploma legal acerca de Ouvidoria de Polícia, são os Estados que têm estabelecido a criação desses órgãos. Há, portanto, uma multiplicidade de formatos, o que poderia ser evitado se houvessem normas gerais relativas à forma de escolha e destituição do Ouvidor, tempo de duração do mandato, atribuições e poderes, dentre outras. Desta forma, será preciso “combater o bom combate” para que as Ouvidorias de Polícia possuam maior amparo legal para atuar no controle das atividades policiais.

Ademais, será necessário encontrar meios legais para que as Ouvidorias de Polícia possuam capacidade investigatória, o que aumentaria a eficiência de seu trabalho. A total dependência em relação aos procedimentos investigatórios realizados pelas Corregedorias impossibilita até mesmo a verificação da pertinência das denúncias ou reclamações encaminhadas à Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais, atribuição esta constante na Lei 15.298/2004. Sem a possibilidade de realizar investigações fica comprometida a autonomia das Ouvidorias de Polícia, sendo este um desafio a ser enfrentado pelas organizações sociais, políticas, mas sobretudo pelo Fórum Nacional de Ouvidores.

Embora o cenário ainda esteja longe de ser o ideal, tanto em relação ao comprometimento das corporações policiais com os princípios e práticas dos direitos humanos, quanto em relação à capacidade das Ouvidorias de Polícia em realizar adequadamente seu trabalho - devido às limitações já expostas, os avanços realizados são evidentes. Ao observarmos a história o que fica evidente é, como afirma Roger Lane, que “o que é nem sempre foi assim, e nem precisa ser assim”. As mudanças culturais e institucionais às vezes ocorrem mais lentamente do que gostaríamos, mas certamente se assumimos o compromisso com um futuro melhor, ele assim será.

Bibliografia

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. *Direitos Humanos: Coisa de Polícia*. Rio Grande do Sul: Gráfica e Editora Berthier, 2002.

CANO, Ignacio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira. *Integridade e Transparência da Polícia: Pesquisa e Formação Profissional*. Mimeo: 2005.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A Ouvidoria agora vai falar. Seleção de textos e relatório 2003 da Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais*. Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais. Belo Horizonte: Gráfica Editora Del Rey, 2004.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais mostra o que faz: 1º Seminário Internacional*. Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais. Belo Horizonte: Artes Gráficas Formato, 2004.

IGAI. *Uso de armas de fogo pelos agentes policiais*. Seminário Internacional. Portugal, Queluz. 2003.

LEMGRUBER, Julita, MUSUMECI, Leonarda & CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. (organizadores) *Democracia, Violência e Injustiça – O Não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PALMIERI, Gustavo. “Políticas Democráticas para a Segurança Cidadã”. In: CADERNOS ADENAUER IV. *Segurança Cidadã e Polícia na Democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PHILLIPS, Emma & TRONE, Jennifer. “O estabelecimento de confiança na polícia por meio de controle civil”. In: CADERNOS ADENAUER IV. *Segurança Cidadã e Polícia na Democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

SILVA, Jorge da. *Controle da Criminalidade e Segurança Pública na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

TRADUÇÃO*

Original: Inglês

Independent Police Complaints Commission (England and Wales)¹

Um novo sistema

A nova *Independent Police Complaints Commission* (IPCC), que começou a funcionar em Abril de 2004, foi o resultado da evolução de uma série de sistemas prévios e baseou-se em vários relatórios e estudos que sublinhavam a necessidade de avançar de um papel de supervisão para uma função de maior independência em relação às queixas contra a polícia e questões de conduta policial em Inglaterra e País de Gales. Esses relatórios incluíam:

- O Relatório Scarman – As Desordens de Brixton 10-12 de Abril de 1981;
- O Comité Restrito dos Assuntos Internos – 16 de Dezembro de 1997;
- O Inquérito Stephen Lawrence – Fevereiro de 1999, recomendação 58;
- e
- Uma Comissão Independente de Queixas contra a Polícia, de James Harrison e Mary Cunneen, Liberty, Abril de 2000.

O IPCC vem substituir a *Police Complaints Authority* (PCA)², que foi inicialmente criada pela *Police and Criminal Evidence Act 1984*³. O novo sistema mudou o modo como as queixas contra a polícia são investigadas e fez parte de um pacote de medidas mais alargadas introduzidas pelo governo na

* Tradução de Maria da Conceição Santos, Assessora na IGAI.

¹ Comissão Independente de Queixas contra a Polícia (Inglaterra e País de Gales) (N. da T.).

² Autoridade de Queixas contra a Polícia (N. da T.).

³ Lei de 1984 sobre a Polícia e os Indícios em Processo Crime (N. da T.).

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

*Police Reform Act 2002*⁴. O objectivo do novo sistema é elevar os padrões de tratamento das queixas e das investigações sobre comportamento reprovável em todas as forças policiais na Inglaterra e País de Gales, bem como aumentar a confiança do público no serviço policial, no seu todo.

A estrutura da IPCC

A IPCC foi criada por estatuto; a sua independência está prevista em legislação e tem, portanto, sido garantida pelo próprio Parlamento. A IPCC é uma organização nacional que está regionalmente espalhada por Inglaterra e País de Gales. Tal deve-se ao facto de possuir quatro gabinetes regionais:

- Londres – Londres e Sudeste de Inglaterra
- Cardiff – País de Gales e Sudoeste de Inglaterra
- Coalville – Centro de Inglaterra
- Sale – Norte de Inglaterra

Nick Hardwick é o Presidente da IPCC e foi nomeado por Sua Majestade a Rainha, mediante recomendação do *Home Secretary*⁵. O Vice-Presidente da IPCC, John Wadham, foi nomeado pelo *Home Secretary*. São responsáveis pelo estabelecimento das linhas de orientação e política, e pela supervisão dos Comissários. São a autoridade final relativamente às decisões da IPCC. O Presidente tem a responsabilidade final pelo papel de controladora (ou guardiã) da IPCC e por aumentar a confiança no sistema com parceiros externos.

A IPCC tem 15 Comissários que, por lei, não devem ter antecedentes policiais. Os Comissários são a face visível da IPCC e são responsabilizados pelo seu

⁴ Lei de 2002 sobre a Reforma do Sistema Policial (N. da T.).

⁵ Ministro dos Assuntos Internos (N. da T.).



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

trabalho; são também de nomeação pública, nomeados pelo *Home Secretary* por um período de cinco anos com a possibilidade de uma nova nomeação por igual período de cinco anos. Os Comissários são responsáveis pela governação da IPCC, no seu conjunto, e zeladores do sistema de queixas, bem como pelo rumo estratégico e decisão final de casos individuais. Cada um deles tem responsabilidade pelo controlo dos processos de queixas em determinadas forças policiais de Inglaterra e País de Gales.

O Presidente, o Vice-Presidente e os Comissários gozam todos de segurança no cargo e o processo da sua nomeação (ou demissão) está estipulado na lei.

Área que a IPCC abrange

Os poderes da IPCC aplicam-se a todas as forças policiais de Inglaterra e País de Gales (presentemente 43) e abrangem igualmente os agentes policiais e o pessoal ao serviço da polícia. São:

- 141.000 agentes policiais,
- 6000 agentes de apoio comunitário,
- 11.000 agentes especiais e
- 71.000 elementos de pessoal ao serviço da polícia

Estes agentes policiais e pessoal ao serviço da polícia servem a população de Inglaterra e País de Gales que se situa presentemente nos 53 milhões.

Os poderes da IPCC aplicam-se à conduta policial e comportamento reprovável mas ela não tem qualquer responsabilidade pela orientação e controlo (distribuição pela polícia sobre deslocação de recursos ou políticas gerais). A legislação exige que todas as forças policiais de Inglaterra e País de Gales

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

relatem automaticamente todos os incidentes graves (chamados comunicações obrigatórias) à IPCC.

As comunicações obrigatórias incluem:

- morte ou lesão grave
- agressão grave
- infracção sexual grave
- corrupção grave
- comportamento discriminatório grave baseado na raça, sexo ou religião
- outros casos graves

O Comissário encarregue da força policial onde o incidente ocorreu decidirá se este deve ser investigado por organismo independente. O dever que incumbe à IPCC de ponderar se uma investigação deve ser realizada não exige, na realidade, que seja feita uma queixa e tem início com base no dever que incumbe à polícia de comunicar à IPCC os casos que envolvam morte ou lesões graves, nos termos da *Police Reform Act 2002*, Anexo 3, número 4(1)(a). A IPCC tem também a possibilidade de chamar a si e investigar independentemente questões de grande alarme público. Estas não se baseiam unicamente na gravidade do incidente mas no modo como afectam a confiança do público relativamente ao serviço policial.

Objectivos da IPCC

Aumentar a confiança no sistema de queixas contra a polícia através da implementação de padrões é um dos objectivos da IPCC. A IPCC acabou de elaborar o *Statutory Guidance*⁶, que entrou em vigor no dia 1 de Dezembro de

⁶ Guia Estatutário (N. da T.).



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

2005. Este Guia estabelece padrões legais relativamente ao tratamento das queixas pelas forças policiais.

Antes da criação da IPCC, os incidentes graves eram investigados por uma força policial externa àquela em que o incidente ocorria, mas mesmo assim por outros agentes policiais. Esta abordagem foi alvo de criticismo pois existia o sentimento de que podia conduzir a parcialidade devido à falta de independência da investigação.

“Os propósitos de uma tal investigação são claros: assegurar, tanto quanto possível, que todos os factos são conhecidos; que a conduta culpável e susceptível de causar descrédito é exposta e levada ao conhecimento público; que a suspeita de deliberado comportamento ilegal ou desonesto (se injustificada) é atenuada; que as práticas e procedimentos perigosos são rectificadas; e que aqueles que perderam os seus familiares podem, pelo menos, ter a satisfação de saber que os ensinamentos recolhidos com a sua morte podem salvar as vidas de outros.”

R versus Secretary of State for the Home Department⁷ ex parte Amin, 16 de Outubro, HL, 2003 Lord Bingham, par. 32.

Com a IPCC a investigar independentemente os incidentes graves, isto leva a um aumento da transparência e ajudará a que seja feita justiça a todos pois a investigação será imparcial, levada a cabo por um organismo independente. Visto que as forças policiais externas já não investigam incidentes graves, tal facto reduz as exigências que são feitas aos agentes policiais de primeira linha e significa que estes recursos podem ser canalizados para a actividade policial operacional.

Uma vez que a IPCC investiga os incidentes de maior gravidade, também são feitas recomendações sobre práticas policiais. Estas recomendações podem

⁷ Secretário de Estado do Departamento de Assuntos Internos (N. da T.).

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

identificar formação que necessita de ser inculcada a nível da actividade policial operacional. Assegurar que as forças policiais aprendem com estes ensinamentos pode aumentar a confiança do público no serviço policial. Esta formação torna-se vital na prevenção de mortes de pessoas sob custódia policial.

Novos poderes

A IPCC pode deliberar que a investigação relativa a uma alegação de comportamento policial reprovável seja efectuada de um dos seguintes modos:

- **Independentemente**
- A IPCC possui os seus próprios investigadores treinados (presentemente o seu pessoal é composto por mais de 100 elementos) que podem efectuar uma investigação. Estes investigadores têm os mesmos poderes que os agentes policiais, o que inclui o acesso a instalações policiais, a todos os documentos e indícios probatórios e encarregam-se da investigação logo que possível. A maioria destes investigadores da IPCC (70%) nunca trabalhou para a polícia.

- **Orientada**
- A IPCC tem a direcção e o controlo da investigação e o investigador encarregue do caso é um membro do pessoal da IPCC, mas a investigação é, na realidade, efectuada por agentes policiais, geralmente pertencentes a uma força policial diferente daquela em que ocorreu o incidente.

- **Supervisionada**
- A IPCC concorda com a nomeação de um Agente Investigador pertencente a uma força policial e as linhas de actuação relativas à

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

investigação são acordadas com o *Commissioner*⁸. O pessoal que efectua a investigação tanto pode pertencer à mesma força policial como a uma força policial externa. Existem critérios ao abrigo dos quais o queixoso pode recorrer para a IPCC no caso de não ficar satisfeito com o resultado de uma investigação supervisionada.

- **Investigação local**

- A investigação é efectuada pela força policial na qual o incidente ocorreu. Este nível não engloba qualquer envolvimento da IPCC durante a fase de investigação. Existem critérios ao abrigo dos quais o queixoso pode recorrer para a IPCC relativamente ao resultado de uma investigação local ou ao facto de a polícia não ter registado a queixa.

Estes diferentes níveis de investigação garantem que a resposta a um incidente é adequada e permite que a IPCC se mantenha envolvida num caso durante a sua investigação, mas sem usar os seus próprios recursos.

São usados os seguintes critérios para decidir como o caso é investigado:

- gravidade do incidente
- potencial para uma significativa preocupação pública
- potencial para um significativo impacto sobre o bem-estar das comunidades
- provável impacto sobre a confiança na polícia, a nível local ou nacional

Contudo, cada caso é único e necessitará de ser avaliado individualmente e sobre os seus próprios méritos. É, por conseguinte, impossível estabelecer linhas de orientação rígidas, mas é importante que a abordagem da IPCC seja consistente a nível nacional.

⁸ Em Inglaterra e País de Gales cada área policial é dirigida por um *Chief Constable*, à excepção da *Metropolitan Police* e da *City of London Police*, que são dirigidas por um *Commissioner* (N. da T.).

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

A capacidade da IPCC de responder efectivamente será um factor primordial na determinação do seu envolvimento num caso. Em muitos casos, o verdadeiro significado do caso não é imediatamente visível; pode muitas vezes acontecer, por conseguinte, que um caso seja supervisionado ou orientado durante as primeiras 24 horas e depois seja tomada a decisão de alterar para um nível diferente de envolvimento quando a posição é mais clara.

A IPCC manterá em constante revisão a classificação das investigações de modo a maximizar a sua eficácia.

Estudo de um caso: O disparo mortal contra Jean Charles de Menezes

- Jean Charles de Menezes foi morto a tiro pela polícia armada⁹, a 22 de Julho, pouco depois de ter entrado num comboio na estação do Metro de Stockwell
- relatos iniciais segundo os quais o desconhecido que tinha sido abatido a tiro era um suspeito bombista suicida foram seguidos pelo reconhecimento, por parte da polícia, a 23 de Julho, que o Sr. Menezes era um cidadão brasileiro sem ligações a prévios ataques bombistas
- todos os incidentes envolvendo a polícia nos quais se verifica uma morte devem ser comunicados à IPCC – inicialmente, o *London Metropolitan Police Service*¹⁰ (MPS) ofereceu alguma resistência mas finalmente concordou em entregar o caso à IPCC

⁹ Em Inglaterra, a polícia não está normalmente equipada com armas de fogo, dispondo apenas de um bastão, algemas e, por vezes, spray incapacitante de CS, para além da autoridade que o uniforme lhe confere. Só alguns agentes policiais, os chamados *Authorised Firearms Officers*, aos quais é ministrado treino específico no manuseio de armas de fogo, têm autorização para transportar armas de fogo em situações muito específicas (N. da T.).

¹⁰ Força Policial Metropolitana de Londres (N. da T.).

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

- em Agosto, informação confidencial relativa à investigação é fornecida a uma estação de televisão
- nos dias seguintes surgem mais informações e uma preocupação generalizada é expressa nos meios de comunicação social sobre o modo como o caso tem sido tratado pela polícia e pela IPCC – mais precisamente pela família do Sr. Menezes e pelos advogados e apoiantes que os representam
- a IPCC pede a Bill Taylor, um antigo oficial superior de polícia e *Inspector* da Polícia da Escócia, para conduzir uma investigação sobre alegações de que as informações confidenciais tinham partido de uma fonte dentro da IPCC
- a investigação principal à morte do Sr. Menezes foi concluída no final de 2005 e o relatório enviado ao *Crown Prosecution Service*¹¹, para decidir se algum dos agentes policiais será acusado de infracção criminal.

2006/02/23

¹¹ Corresponde ao Ministério Público português. Trata-se de uma organização criada por Lei de 1985 para conduzir a maioria das acusações criminais. É chefiada pelo *Director of Public Prosecutions*, cujas funções podem ser equiparadas às do Procurador-Geral da República, em Portugal, e responde perante o Parlamento através do *Attorney General*, cujas atribuições correspondem *grossa modo* às do Ministro da Justiça, em Portugal (N. da T.).

O processo de mudança nas polícias: o caso português e os seus efeitos na redefinição das boas práticas policiais.

Introdução

Os diferentes estudos sobre a Polícia¹ provam que as organizações policiais têm vindo, nos últimos anos, a incorporar novas práticas com vista a dar uma nova resposta ao crime e à insegurança, ao aprofundamento da democracia e da cidadania, à contenção dos gastos públicos, numa procura de mais eficiência, eficácia e *accountability*.

Daí podermos afirmar que as boas práticas policiais não se cingem, apenas, ao conjunto de medidas, cujo o fim é assegurar o respeito pelos direitos individuais consagrados nos textos jurídicos nacionais e internacionais, mas, também, são aquelas medidas que vão ao encontro das reais necessidades de segurança dos cidadãos, que acentuam a transparência e a excelência do serviço público, que são eficientes e eticamente irrepreensíveis².

É uma realidade que os principais instrumentos jurídicos nacionais e internacionais consagram, quer implícita, quer explicitamente, a necessidade da integração dos direitos do Homem nas práticas policiais. Muitos desses textos, especialmente, a Constituição, o Código do Processo Penal, o Código Deontológico do Serviço Policial, o Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais³, o Código de Conduta dirigido aos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei das Nações Unidas de 1979, a Declaração sobre Polícia e o Código de Europeu de Ética Policial do Conselho da Europa enumeram exaustivamente um conjunto imperativos, de conselhos e sugestões relativamente às estruturas, procedimentos e comportamentos policiais que devem ser seguidos pelos corpos policiais a fim de respeitarem os valores democráticos e os direitos do Homem.

Digamos que, hoje em dia, os instrumentos jurídicos e doutrinários existentes são suficientes para sustentar uma mudança que vá no sentido da implementação de novas práticas policiais abrangentes. Pelo que, o grande desafio reside, não tanto na produção de nova legislação, mas, na efectiva integração dos direitos humanos e dos conceitos de qualidade e excelência na actividade rotineira da Polícia. Essa efectiva assimilação exige, pois, um trabalho sobre as diferentes componentes da estrutura formal e informal da organização, desde a actividade operacional, recrutamento, formação, *management*, estruturas e responsabilidades. Trata-se de abarcar a actividade policial na sua tripla dimensão - cultural, normativa e inter-relacional e, nessa medida, encontrar as fórmulas para a mudança. Há que ter em conta que essa tarefa é influenciado, também, em maior ou menor grau por factores e entidades externas, especialmente pelo poder político, cidadãos, inspecções e serviços de auditoria externos, forças policiais concorrentes etc.

¹ Nomeadamente alguns estudos jurídicos e sociológicos publicados em Portugal, Espanha, França, Canadá e Inglaterra, aos quais tivemos acesso.

² No âmbito da temática polícia e direitos do Homem e sob os auspícios do programa "Polícia e direitos do Homem 1997-2000" do Conselho da Europa foi elaborado em 2000, por um grupo de trabalho informal, um guia que permite às polícias perceber em que medida as suas práticas profissionais respeitam e promovem as normas e os valores democráticos consagrados na Convenção. Este documento engloba um quadro com descrições de acções (no âmbito do pessoal, formação, liderança, operacional, estruturas, responsabilidades) testes e indicadores, permitindo avaliar a forma como os direitos humanos estão a ser aplicados. Vide *Ministère autrichien de l'Intérieur (2000), La Police dans une Société Democratique – La Police :Championne des Droits de L'Homme*.

³ Cfr. Despacho n.º 8684/99, do MAI, publicado no DR – II Série, n.º 102, de 3 de Maio de 1999.

Podemos, ainda, dizer que o desafio reformador, no sentido da introdução de novas práticas policiais, não reside tanto sobre o diagnóstico dos problemas, mas, sobretudo, sobre o processo e o conteúdo da mudança. Daí que, para podermos escolher a metodologia que mais se adequa a um processo de mudança é necessário compreender a Polícia enquanto estrutura racional e profissional. Além disso torna-se imperioso conhecer os processos e os conteúdos da mudança, isto como mudar e o que mudar.

É isso que, de forma analítica, nos propomos fazer na primeira parte do presente texto. Na , segunda parte analisaremos à luz conceitos abordados na primeira parte as mudanças introduzidas no sistema policial e, especialmente na Polícia de Segurança Pública (PSP), nos últimos dez anos.

I Parte - Compreender as mudanças policiais

A - Reflectir sobre a estrutura e a actividade policial para melhor definir as boas práticas policiais.

Os corpos policiais, porque detêm o exercício monopolístico da violência legítima, são, na concepção *weberiana*, um dos elementos primários da racionalidade do Estados modernos. Parece assim, fazer todo o sentido que as organizações policiais se baseiem em estruturas sólidas, muito perto dos modelos puros. Em abstracto podemos dizer que as instituições policiais devido à especificidade da sua missão, definida como um “mecanismo de distribuição de uma força coerciva, não negociável, colocada ao serviço de uma compreensão intuitiva das exigências de uma situação⁴” (Bittner, 2003:60), pressupõem uma racionalidade tal como foi definida por Max Weber⁵ e Taylor⁶.

Todavia a realidade é bem distinta, as observações empíricas provam que o trabalho policial não é uma actividade totalmente prescrita. Os actores organizacionais gozam de uma importante margem de manobra na sua acção diária (Gatto e Thoenig, 1993:20). Os vários estudos sobre polícia (na área da ciência política, da criminologia e da sociologia das organizações), revelam que aquilo que era suposto ser um modelo “puro” de organização, regendo-se por prescrições claras é afinal composto por uma complexa teia de ligações formais e informais entre os actores internos, os *stakeholders*, (políticos, administrativos, sindicais e privados) e os cidadãos. Diremos que as organizações policiais porque incorporam essas dinâmicas intrínsecas e extrínsecas são geradoras de racionalidades que vão para além do quadro institucional e dos interesses normativos. Pelo que, apesar do reconhecimento que a actividade policial é multifacetada, está, pois, posta de parte a tese que defende a simples instrumentalidade dos corpos policiais (Mann, 1994:435-436).

⁴ O criminólogo canadiano Jean-Paul Brodeur (1994), apesar de reconhecer a importância da aceção, entende que a teoria de Egon Bittner desconhece a diversidade das funções sociais asseguradas pela polícia e está articulada na base de critérios de urgência, de reacção e de intervenção policial, sendo por isso, omissa relativamente a uma parte importante da actividade da polícia, ignorando, para além disso três importantes áreas da actividade, como as informações, a prevenção e as acções proactivas.

⁵ Para o qual uma organização burocrática deve estar ligada por normas e regulamentos; baseada numa sistémica divisão do trabalho; cujos cargos são estabelecidos segundo o princípio hierárquico; com normas e regras técnicas fixadas para o desempenho de cada função; onde a selecção dos funcionários se faz com base no mérito; baseado na separação entre proprietários e gestores; que requer recursos livres de qualquer controlo externo; e que se caracteriza pela profissionalização dos seus funcionários (Bilhim:2001:42).

⁶ Para o qual a eficiência no trabalho se conseguia através da definição de métodos científicos, que deviam ser utilizados, também, na selecção dos trabalhadores.

A actividade policial, para além de uma profissão que desenvolve os seus próprios interesses, está, também, sujeita a uma forte influência do meio político e societal. Pela razão óbvia que depende administrativamente da tutela política e presta um serviço em interacção com a comunidade. Essas ligações podem dar origem, numa perspectiva negativista, a práticas atentatórias dos direitos humanos e à instrumentalização da força pública. Tendo consciência desta realidade as sociedades institucionalizaram soluções para prevenir e combater estes problemas, nomeadamente soluções externas, ao nível do controlo democrático e da *accountability* e internas, designadamente o reforço da maturidade organizacional dos corpos policiais. Salientando, neste último caso, que quanto mais estruturada for a cultura profissional e as elites policiais (quadros, sindicatos e associações representativas) maior será o nível de performance na protecção de pessoas e bens e maior a resistência a uma certa instrumentalidade desprovida de referências éticas.

Os trabalhos empíricos sobre a actividade policial são unânimes no reconhecimento que a cultura profissional, as interacções formais e informais que se geram no interior da organização policial e os contactos com os cidadãos (clientes) potenciam um importante grau de autonomia institucional, de secretismo e de agressividade na acção policial. No terreno não são, apenas, a leis, as ordens e as determinações hierárquicas que regulam a acção policial. O papel dos cidadãos, enquanto testemunhas e vítimas joga, nesta matéria, uma importância vital (Black, 2003). Os diversos estudos realçam a existência de uma cultura específica no seio da Polícia, onde a desconfiança, o sentimento de uma profunda incompreensão entre polícia e os cidadãos e o segredo imperam, como processo de defesa contra uma sociedade considerada hostil e ameaçadora.

Sendo que o veículo da solidariedade interna, do conservadorismo intelectual e da agressividade são encarados, muitas vezes, como as únicas soluções para manter a coesão e impor o respeito à autoridade (Westley, 1970, Monjardet, 1996:156-157).

As diferentes visões analíticas realçam a dificuldade em assegurar, no terreno, um controlo eficaz dos agentes policiais por parte da hierarquia. No sentido em que, sendo a actividade policial no terreno o resultado de um processo de selecção informal e constante das tarefas e do modo de agir, a hierarquia, supostamente rígida, tem uma natureza descontínua, primando, muitas vezes, pela ausência (Reiss 1968; Monjardet, 1994:394). Assistindo-se no processo de decisão a uma espécie de inversão do papel da hierarquia, onde a iniciativa, o acontecimento, o imprevisto e a decisão sensível emanam do nível mais baixo da hierarquia. Neste termos a tutela administrativa está, largamente, dependente das informações fornecidas pelos próprios executantes, pelo que, o sucesso das medidas reformadoras depende quase sempre da vontade dos próprios executantes (1997:92-93).

Contudo, é preciso reconhecer que a actividade policial não é toda ela idêntica, repartindo-se, grosso modo, por três áreas de produção policial distintas. Temos assim, uma vertente de ordem pública, de investigação criminal e de segurança pública. Cada uma dessas vertentes está sujeita a tutelas, dinâmicas e processos diferentes que influenciam os comportamentos internos e externos, criando, necessariamente, culturas e grupos específicas no seio das organizações policiais. Esta

tripla divisão da actividade policial leva a um emergente debate em torno do objecto e das tarefas inerentes à função policial.

Perfilam-se três concepções distintas, relativamente ao papel da Polícia. De um lado os que defendem que a polícia está ao serviço da população, sendo por essa razão polivalente e preventiva. Uma espécie de bombeiro de serviço. Por outro lado, os que defendem uma concepção meramente judiciária do trabalho policial, desvalorizando as funções de prevenção e de apoio social da polícia. Por outro lado, temos a polícia da ordem ao serviço do poder político, isto é, a força pública, instrumento do Estado para debelar a conflitualidade social, quando ela degenera em alteração da ordem pública.

É preciso referir, ainda, que algumas teorias tentam emparedar as organizações policiais na base de modelos, tentando encontrar suporte para as suas estruturas e práticas nos próprios sistemas jurídicos, políticos e sociais onde estão integradas. Existiria, assim, um modelo de polícia anglo-saxónico, com maiores preocupações societais e um modelo de polícia europeu-continental com menos inquietações societais e mais preocupações políticas, estando, este último, sujeito a uma maior instrumentalização (Reith, 1952; Bayle, 1992, 2004). Em regimes autoritários vigoraria, sobretudo, um modelo policial de vigilância, caracterizado pela sua estrutura centralizada e pela prioridade dada à ordem pública. Nas sociedades democráticas, mas, ainda pouco abertas à cidadania existiria um modelo policial legalista, dispendo de uma estrutura centralizada e uma organização e tarefas regulamentadas, não discricionárias. E, por último, numa sociedade democrática, aberta à cidadania, encontraríamos um modelo policial de serviço público, caracterizado pela sua descentralização e aproximação à comunidade (Wilson, 1968).

B - O processo e os conteúdos da mudança, direccionada para as boas práticas policiais

A incorporação das boas práticas policiais na acção e nos corpos policiais pode resultar de um processo de mudança de natureza estratégica ou incremental, macro ou micro. No entanto, para que a mudança abarque as diferentes dimensões organizacionais ela deve incorporar três elementos fundamentais, isto é, o contexto (análise interna e externa⁷), o conteúdo e o processo.

O contexto da mudança⁸ é fornecido pelo diagnóstico. Assim, o contexto externo das reformas policiais diz respeito à dinâmica societal, política e tecnológica que impele a organização no sentido da mudança. Quanto ao contexto interno diz respeito aos próprios actores organizacionais à sua cultura específica, à estrutura organizacional e ao desempenho operacional. É preciso ter presente, tal como refere Bernoux (1985:201-206), que toda a mudança só é aceite na medida em que o actor da mudança julga que tem hipóteses de ganhar alguma com o processo.

Os factores que pressionam as polícias no sentido da mudança apresentam diferentes naturezas. Destacamos a necessidade do aperfeiçoamento do modelo de Estado, através da implementação de medidas de acção e controlo das práticas policiais, tendo em vista o reforço da

⁷ Poderá se feita de acordo com a técnica de análise SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) (Tavares, 2004:121)

⁸ Assim, do diagnóstico ao contexto organizacional exógeno e endógeno deverá sair o reconhecimento da necessidade de mudar, as capacidades de acção e organização, os pontos fortes e fracos da organização, as ameaças e o reajustamento dos recursos para otimizar os factores críticos de sucesso (Bilhim, 2001:420)

democracia e, em especial, dos direitos do humanos; a obrigatoriedade de colmatar a ineficácia do modelo tradicional de polícia para responder ao crime e insegurança; o combate à excessiva burocratização ou à falta dela⁹; a necessidade de corrigir a opacidade dos procedimentos, através de uma nova *accountability*; a obrigatoriedade de diminuir o distanciamento das polícias em relação aos cidadãos, reforçando, assim, a sua legitimidade e a sujeição a fortes restrições financeiras.

Conhecendo os factores genéricos que condicionam as mudanças há que escolher o conteúdo da mudança, isto é, decidir que mudanças efectuar. Essas alterações podem incidir, por exemplo sobre a estrutura organizacional (incluindo o sistema normativo), sobre as práticas policiais, as tecnologias, os comportamentos e a cultura. No que diz respeito ao processo de mudança todos os quadros teóricos adoptam o faseamento, a progressividade, a comunicação e a liderança, como elementos basilares do procedimento de mudança. Neste âmbito os vários autores defendem que um processo de mudança eficaz, exige, designadamente que se comece por mobilizar os actores organizacionais, através da análise conjunta dos problemas, prossequindo esse processo, através do desenvolvimento de uma visão partilhada sobre como organizar e gerir os problemas; por incentivar o consenso acerca do que se quer mudar, formando as pessoas para a acção e fomentando a coesão (Bilhim, 2001: 425).

Sabemos que os novos paradigmas que enformam o conteúdo das reformas das organizações públicas, isto é, das suas estruturas e práticas, apareceram em crítica ao modelo burocrático¹⁰ e enquadram-se em duas grandes correntes gestionárias, designadas de *New Public Management*¹¹ e de *Reinventing Government*¹². Estes dois movimentos incorporaram, nomeadamente, ferramentas gestionárias do sector privado e a ideia de transformar os utentes dos serviços públicos em clientes. Dentro destes movimentos emergiram novas estratégias e ferramentas gestionárias, das quais destacamos a procura da excelência, a gestão por objectivos e a gestão da *performance*, a gestão da qualidade total, a reengenharia organizacional (Chiavenato, 2000:663-669). Estes novos paradigmas vieram revolucionar as estruturas, as práticas e as inter-relações entre os actores organizacionais.

À semelhança das restantes organizações públicas, também os corpos policiais foram, ao longo do tempo, incorporando novas racionalidades, não ficando imunes a estas novas correntes gestionárias. Em fins dos anos setenta e princípio da década de oitenta, o modelo *weberiano* ou *taylorista* de polícia, denominado modelo profissional de polícia¹³ é posto em causa (Trojanowicz e Buquereaux, 1994; Normandeau e Leighton, 1992). Esse questionamento é resultante, por um lado,

⁹ No sentido em que é necessário melhor burocracia e mais ética de serviço público (Mozzicafreddo, 2003; Pitschas, 2003).

¹⁰ Acusado de recusar o frente a frente; de fechamento e falta de comunicação; de se ocupar demasiado das regras, descurando a eficácia; de uma atitude de desresponsabilização; da ausência de iniciativa; da falta de flexibilidade e de adaptação; da dificuldade de gerir conflitos; da dificuldade de gerir a mudança; do excesso de controlo à priori; de desresponsabilização da hierarquia, da gestão do imediato, em detrimento da gestão previsionar.

¹¹ O *New Public Management* é o nome que se atribui a um conjunto de doutrinas que apareceram, no final dos anos 70, nos países anglo-saxónicos, cuja ideia forte passa por considerar que a gestão no sector privado é superior à administração no sector público (Hood, 1991)

¹² O movimento gestionário, conhecido por *Reinventing Government*, parte da ideia que é necessário reinventar a Administração Pública para fazer face ao excesso de burocracia, criadora de perversões e ineficácias. Tem como suporte teórico a obra de David Osborne e Ted Gaebler (1992), com o título *Reinventing Government – How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*.

¹³ Caracterizado pelo rigor científico e o profissionalismo, enquanto formas de salvaguardar a polícia das influências políticas e de travar a elevada corrupção policial. Os principais critérios de rendimento policial são o número de processos resolvidos, o número de denúncias feitas à polícia e o tempo de resposta que a polícia leva a retorquir às chamadas recebidas do público (Normandeau e Leighton, 1992). Este modelo nasceu nos fins do século XIX, princípios do século XX, na maioria dos países ocidentais como resposta aos problemas de corrupção que resultavam das estreitas ligações entre a polícia e o mundo da política, dos baixos salários, da inexistência ou insuficiência de meios técnicos e de formação

da excessiva ênfase atribuída ao factor tecnológico e da incapacidade em dar resposta¹⁴ a uma crescente procura de segurança, provocada por um cada vez maior sentimento de insegurança¹⁵. O factor tecnológico é apontado como tendo contribuído para o distanciamento e isolamento da instituição policial, em relação aos cidadãos, o que acabou por resultar numa emergente crise de eficácia e de legitimidade do referido modelo (Bayley, 1994). Contudo, não é de descurar, também, a emergência dos motins raciais nalgumas cidades norte americanas, nos anos oitenta, reforçando, assim, a necessidade de uma maior aproximação das polícias à comunidade.

Foi nos países anglo-saxónicos, por volta dos anos oitenta e, só mais tarde, nos países da Europa continental que emergiram os novos modelos de policiamento, isto é, o policiamento comunitário ou de proximidade (*community policing*) e o policiamento orientado para os problemas (*Problem Oriented Policing*). Estes paradigmas incorporam aquilo que podemos designar por novas práticas policiais. A polícia comunitária¹⁶, segundo Skogan “longe de se limitar a um mero plano tático, implica a reforma de processos de tomada de decisão e a emergência de novas culturas no seio das forças policiais. É sobretudo uma estratégia organizacional que redefine os objectivos da acção policial, com vista a orientar o futuro desenvolvimento dos serviços policiais” (Skogan, 1998:113-114).

O policiamento orientado para os problemas baseia-se na obra de Herman Goldstein (1990) e no trabalho do *Police Executive Research Forum*, conduzido por William Spelman e John E. Eck (1986; 2000). Este novo conceito surgiu como resposta crítica ao policiamento comunitário (Brodeur, 1998:286). Digamos que se trata de uma polícia de *expertise*¹⁷, na linha do policiamento comunitário, no entanto, impregnada de uma acção mais proactiva e preventiva na qual a comunidade é “convidada” a participar¹⁸, através da constituição de parcerias. Esta nova estratégia confere uma primordial importância às áreas nucleares da actividade policial, implicando em consequência alterações organizacionais e procedimentais (Goldstein, 1990:32). O modelo de policiamento orientado para a resolução de problemas requer novas competências profissionais, exigindo uma mudança organizacional, nomeadamente, ao nível da gestão dos recursos humanos e materiais, requerendo um administrador policial moderno, que adopte um estilo de gestão caracterizado pela flexibilidade, pela liderança, uma atitude comunicativa e um profundo empenho profissional (Murphy, 1998:238).

A estes novos modelos está, muitas vezes, associada, erradamente, uma ideia de práticas policiais de tolerância zero. Estas práticas partem do pressuposto que o combate á criminalidade

¹⁴ Um estudo levado a cabo na cidade americana de Kansas City, entre 1972 e 1973, revelou que as patrulhas motorizadas aleatórias têm pouco efeito dissuasório sobre os eventuais criminosos (Kelling e al., 1991)

¹⁵ Os estudos levados a cabo, na maior partes dos países ocidentais, nomeadamente em França, Espanha e Portugal, colocam a insegurança, como uma das primeiras preocupações das populações.

¹⁶ A polícia comunitária baseia-se na descentralização organizacional e na reorientação das patrulhas, - com vista a facilitar a dupla comunicação, entre a polícia e o público; pressupõe uma orientação na direcção de uma acção policial, concentrada e virada para a resolução dos problemas; obriga os polícias (a partir do momento que eles definem os problemas locais e as suas prioridades) a estar atentos às solicitações dos cidadãos; significa, ajudar os bairros a resolver por eles próprios os problemas de delinquência, devido às organizações de proximidade e aos programas de prevenção do crime” (Skogan, 1998:113-114).

¹⁷ Segundo Goldstein (1990) o policiamento orientado para o problema tem dois objectivos fundamentais: em primeiro lugar, descobrir e analisar as causas dos problemas que tenham uma incidência sobre a criminalidade; em segundo lugar, desenvolver acções eficazes para resolver de forma permanente esses problemas.

¹⁸ São exemplos desses grupos os Comités de Segurança Pública, implementados pela Sureté du Québec

mais grave deve começar pela repressão dos pequenos delitos ou incivildades, de acordo com a célebre teoria de Wilson e Kelling¹⁹ (1982) dos vidros quebrados (Broken Windows).

Os paradigmas que acabámos de abordar de forma sintética são englobados naquilo que alguns autores denominam como gestão policial proactiva, apresentando os seguintes pontos em comum: os seus objectivos centram-se na prevenção do crime; exigem um forte apoio da comunidade policial e social; apoiam-se na moderna burocracia e nas técnicas de supervisão e controlo; baseiam-se em equipas multidisciplinares; utilizam as modernas técnicas de comunicação interna e externa, com o apoio das novas tecnologias; integram os novos modelos de planeamento e orçamentação; dão enorme ênfase às técnicas de planeamento estratégico; utilizam a estratégia e a gestão por objectivos, com a consulta de todos os intervenientes; optimizam as modernas tecnologias e, apoiam-se no modelo de liderança (Thibault, Lynch e McBride, 1998:11).

Não podemos ignorar, no entanto, que a introdução das modernas práticas policiais, enformadas pelos modelos atrás referidos têm merecido algumas apreciações críticas. Uma das quais diz respeito à questão da dificuldade na definição de indicadores de resultados a partir de resultados socialmente produzidos, como é o crime e a insegurança, sobretudo, devido à sua incerteza e ambiguidade que os torna de difícil medição. Outra crítica fala da importação da terminologia de cliente para a área policial, salientando que pelo facto da acção policial ser caracterizada pela capacidade de exercício do poder coercivo, não faz muito sentido tratar os delinquentes ou detidos como clientes (Crawford, 1998). A última apreciação crítica diz respeito à modalidade de tolerância zero, sobretudo, devido às derivas éticas que resultam, normalmente, da sua aplicação. Não podemos esquecer que a sua implementação em Nova Iorque, conforme refere Loic Wacquant (2000), arrastou para a cadeia centenas de vagabundos e mendigos só pelo simples facto de o serem, num processo designado como a criminalização da miséria. Além disso, como salienta Peak, Gaines, Glensor (2004:228) as queixas contra a Polícia, por abuso de autoridade aumentaram mais de 50% num período que media entre 1990 e 1997.

Pelo que nem sempre as práticas que procuram uma nova eficiência são amigáveis dos direitos do Homem.

II Parte - O caso português: a incorporação de novas práticas policiais

Nos últimos dez anos assistimos em Portugal à incorporação de medidas de reforma quase todas elas com uma natureza micro e incidindo sobre as estruturas materiais e técnicas das organizações e das suas práticas. Não ignoramos que decorreram, em paralelo e numa outra dimensão, alguns processos de mudança estratégica e de base cultural, designadamente, em resultado da institucionalização de estruturas de formação inicial na Polícia de Segurança Pública (PSP), Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia Judiciária (PJ), iniciadas nos anos oitenta, de

¹⁹ James Wilson e Georges Kelling (1982) evidenciam a relação de reciprocidade existente entre a delinquência e o sentimento de insegurança, através da introdução de um terceiro elemento, denominado "vidros partidos". Se uma pequena desordem não for controlada ou reprimida em tempo útil, poder-se-á entrar numa espiral de declínio social, resultando daí, o sentimento de insegurança e o enfraquecimento do controlo social informal. Constituindo esses factores, estímulo para a prática de actividade criminal mais grave.

que se destaca a Escola Superior de Polícia (actualmente Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna), no caso da PSP e do Instituto de Polícia e Ciências Criminais no caso da Polícia Judiciária.

A - As políticas de segurança entre 1995 e 2005: o agendamento político da segurança.

Em 1995, a segurança pública serviu de mote à campanha eleitoral do partido político que viria a formar governo. O governo prometia a proximidade da polícia em relação aos cidadãos; a criação das polícias municipais e dos chamados conselhos municipais de segurança²⁰; a criação de um Instituto de Ciências Policiais e de Segurança Interna; o lançamento de uma política integrada de prevenção da delinquência, através da criação de estruturas de parceria; a actualização dos estatutos das forças de segurança, no sentido de aprofundar os valores civilistas dessas instituições policiais. Digamos que a partir desta data as forças de segurança foram colocadas na agenda política e o campo estava aberto às transformações.

As primeiras mudanças começaram pela questão da formação das forças de segurança. Nesse sentido foi criado em 1997 um grupo de trabalho, encarregue de criar e acompanhar um programa de formação contínua, a distância, destinado às forças de segurança. Em 1998 este grupo foi institucionalizado no chamado Conselho Consultivo para a Formação das Forças e Serviços de Segurança²¹ (CCFFSS). Este conselho funcionou como um grupo de missão, tendo por objectivo coadjuvar o ministro na aprovação do plano global de formação; no aperfeiçoamento e harmonização dos planos e processos de formação das forças de segurança; no planeamento da formação do pessoal das forças e serviços de segurança e na sua avaliação. Este serviço acabou, na prática, por centrar a sua actividade na formação contínua dos agentes e oficiais das forças de segurança, dado o vazio que aí se registava. Além do programa de formação a distância direccionado a todo o efectivo da PSP e da GNR, composto por cerca de 48.000 funcionários policiais/militares, o conselho consultivo desenvolveu um conjunto de acções de formação profissional em diferentes áreas temáticas, tais como, a liderança, as relações com a imprensa, a insegurança (...).

A formação a distância foi a iniciativa de maior visibilidade, permitindo dotar todas as esquadras e postos de equipamento audiovisual, abordando temáticas formativas no âmbito da ética profissional, designadamente os módulos de direitos fundamentais, padrões de actuação, protecção e apoio, a imigrantes e minorias étnicas. Diga-se a este propósito que os conteúdos formativos iniciais eram demasiado programáticos e pouco adaptados às necessidades efectivas dos polícias.

No âmbito deste conselho foram criados em 1998, três grupos de trabalho que propuseram alterações ao nível dos processos de recrutamento e selecção das forças de segurança, da formação e da polícia de proximidade²². Deste trabalho resultaram, nomeadamente, algumas

²⁰ É um organismo de parceria, criado pela Lei n.º 33/98 de 18 de Julho. Trata-se de uma entidade de âmbito municipal com funções de natureza consultiva, de articulação, informação e cooperação em matéria de segurança. Tem a incumbência, designadamente de dar parecer, sobre a evolução dos níveis de criminalidade na área do município, sobre o dispositivo legal de segurança e a capacidade operacional das forças de segurança no município. Compõem este conselho o presidente da câmara que preside, e o vereador do pelouro, um representante do Ministério Público, os comandantes das forças de segurança presentes no território do município, os representantes dos organismos de assistência social, representantes de associações económicas, sindicais e um conjunto de cidadãos a designar pela assembleia municipal. Esta lei acabou por não ter sido regulamentada.

²¹ Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/98, de 7 de Julho.

²² O grupo 1, direccionado para a análise de funções, perfil das categorias, recrutamento e selecção de pessoal; o grupo 2, direccionado para o desenvolvimento curricular da formação e o grupo 3, direccionado para o policiamento de proximidade.

alterações curriculares nos planos de estudo dos cursos para agentes e soldados, graduados e sargentos da PSP e GNR, respectivamente (numa tentativa de introdução de uma formação por objectivos pedagógicos – a maioria dos formadores das escolas receberam o curso de formação de formadores); acções de sensibilização relativas ao policiamento de proximidade; para além da elaboração de um estudo sobre os perfis dos agentes de autoridade.

No entanto, durante este período as estruturas de formação das polícias não chegaram a incorporar as necessárias mudanças.

Para além da formação, que é percebida como uma das principais medidas de modernização das forças de segurança, importa salientar, ainda, a implementação de um conjunto de medidas de natureza normativa, na linha da modernização do sistema e das organizações policiais. Destacamos a nomeação de um civil para a direcção da polícia²³; a institucionalização da Inspeção-Geral da Administração Interna, que veio apontar lacunas ao nível dos processos, dos meios e das práticas nas forças de segurança, em especial, no domínio dos direitos do Homem²⁴, permitindo aperfeiçoar os métodos e as práticas policiais; a consagração normativa da PSP, como força de natureza civil²⁵; a regulação do exercício da liberdade sindical na PSP²⁶; a aprovação de um estatuto disciplinar da GNR, deixando de se aplicar o regulamento de disciplina militar; a adopção de um código deontológico do serviço policial para as forças de segurança (PSP e GNR)²⁷, recepcionando, assim, no sistema jurídico policial nacional a Declaração Sobre Polícia (Resolução 690 do Conselho da Europa de 1979) e o Código de Europeu de Ética da Polícia (Recomendação, adoptada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa de 19 de Setembro de 2001).

Salientamos nestas iniciativas de mudança de cariz político a institucionalização do programa “Escola Segura”. Trata-se de um programa de segurança dirigido à comunidade escolar, especialmente às crianças, com bastante sucesso junto deste grupo social. O programa “Segurança a Idosos”, dirigido ao público mais idoso e desprotegido. O projecto “Comércio Seguro” direccionado para os comerciantes e o programa INOVAR, especialmente vocacionado para as vítimas de crimes. Este último tinha por objectivos qualificar e especializar as forças de segurança no atendimento às vítimas de crimes. Tendo sido criadas em quase todas esquadras da PSP e postos da GNR salas de atendimento à vítima com condições de recato e confidencialidade, que permitem prestar um atendimento adequado, especialmente às vítimas de violência doméstica.

As apreciações críticas dirigem-se sobretudo ao processo como foram implementadas algumas medidas. Dado que o discurso político inicial de desconfiança para com as instituições, dava a entender que algumas dessas medidas se dirigiam contra uma parte da estrutura e dos quadros superiores. Para além disso, tinha pouca ou nenhuma participação dos corpos policiais levando, o que contribuiu para o seu fechamento e pouco empenhamento no processo de mudança. De referir, ainda, a inexistência de diagnósticos e de processos de avaliação fidedignos.

²³ Alteração efectuada através do Decreto-Lei n.º 2-A/96, de 13 de Janeiro.

²⁴ Segundo o seu ex-responsável Dr. Rodrigues Maximiano, a implementação da Inspeção-Geral da Administração Interna, para além de ter criado e implementado um novo discurso nas direcções das forças de segurança, mais virado para a cidadania e o respeito dos direitos das pessoas, contribuiu para um conjunto de acções de que se destaca, nomeadamente, a elaboração de um novo regulamento disciplinar da GNR; a alteração dos currículos e formas de ensinar nas forças de segurança; o apoio no ensino à distância; a chamada de atenção para questões importantes junto dos responsáveis pelas forças de segurança; a iniciativa relativamente ao treino de tiro e aquisição de novas armas; a participação activa de elementos das forças de segurança em seminários internacionais para discutir problemas de polícia.

²⁵ Através da publicação da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro.

²⁶ Pela Lei n.º 14/2002, de 19 de Fevereiro.

²⁷ Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 28 de Fevereiro.

B - As novas práticas policiais: contributos e iniciativas de mudança

Em última instância as reformas policiais visam alterar as práticas policiais dos funcionários que se encontram no terreno e isso, já o afirmámos não se faz, apenas, com alterações normativas, requer, necessariamente, uma intervenção ao nível da cultura e das inter-relações organizacionais.

Como verificámos as organizações policiais recebem uma grande influência da envolvente externa, quer ela seja política ou social, mas também exprimem as várias dinâmicas que se geram no seu seio, enquanto profissão.

Colocando-nos na posição de observador interveniente, diremos, que nos últimos 10 anos muito se faz no sentido da mudança.

Começando pela papel da Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) no processo de modernização das polícias e, em especial na introdução e indução de novas práticas policiais amigáveis dos direitos do Homem. Desde logo, diremos que a institucionalização da IGAI em 1995, introduziu uma prática inspectiva de natureza operacional nas forças de segurança, que era até aí, praticamente, desconhecida.

Para perceber o papel da IGAI no processo de mudança das polícias é necessário ter em conta o contexto político e social em que foi institucionalizada a e o carisma do seu primeiro responsável. Os vários factores jogaram para a sua rápida integração normativa e relacional. O contexto político tem a ver com o projecto político anunciado e a expectativa gerada nas forças de segurança em 1995, ou seja, no início do mandato do XIII Governo Constitucional. O clima social era dominado por uma certa agressividade e acusações (umas verdadeiras outras infundadas) sobre as práticas policiais atentatórias dos direitos humanos, lançadas, sobretudo, pelas novas televisões privadas, recorrendo a notícias e programas fracturantes, gerando, assim, um clima de hostilidade para com as forças de segurança e, em contrapartida, o fechamento das instituições. O carisma e o protagonismo do inspector geral, contribuiu para a rápida projecção externa da IGAI. Essa projecção jogou-se em vários campos, mas foi fundamental a forma como criou, inicialmente, um conjunto de expectativas por via do seu discurso, quebrando tabus organizacionais, e chegando, dessa forma, junto dos escalões mais baixos da pirâmide hierárquica e de alguns quadros mais jovens das forças de segurança que se reviam, quer na denúncia que fazia à cultura, práticas e carências das forças de segurança, quer no desafio reflexivo que lançava para interior dos corpos policiais. Contudo, essa atitude, também foi vista, por parte de alguns sectores das instituições policiais, como uma ameaça à coesão organizacional.

Não há dúvida que o papel da IGAI, através das acções inspectivas, sobretudo as de natureza inopinada e a rápida e credível investigação dos casos denunciados de maus tratos nas esquadras e postos da PSP e GNR, permitiu criar as condições para o reforço da imagem das Polícias, junto do OCS e dos cidadãos.

Outros trabalhos e acções inspectivas levadas a cabo pela IGAI influenciaram directa ou indirectamente as decisões nas forças de segurança, no sentido da implementação de novas práticas policiais, das quais destaco, nomeadamente, o encerramento e alteração de algumas zonas de detenção existentes nos postos da GNR e esquadras da PSP que não respeitavam as mínimas condições de segurança materiais para albergar os detidos. Desta prática veio a nascer o

Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais²⁸, que introduz os procedimentos a observar para com os detidos, o controlo administrativo e os requisitos técnicos (tamanhos, materiais, equipamentos ...) que devem ser observados nos locais de detenção. A dotação dos postos da GNR e esquadras da PSP de faxes para a uma rápida comunicação das detenções ao Ministério Público, os livros de registo de detidos e outros documentos de controlo administrativo do expediente. O encerramento de alguns postos e esquadras por não reunirem as mínimas condições de funcionamento e atendimento do público.

No entanto a inexistência de uma verdadeira estratégia para a área da segurança pública, a que não é alheio o facto de, nos últimos dez anos, terem passado pela pasta da Administração Interna seis titulares, levou a que muitas das constatações de ineficácia e ineficiência estejam, ainda, por resolver.

Nos últimos 10 anos também as próprias instituições com maior ou menor rapidez incorporaram por sua iniciativa, práticas que vão na linha do processo de modernização e do aumento do profissionalismo. Destaco, neste campo, algumas medidas que considero emblemáticas, no caso da Polícia de Segurança Pública.

A aprovação pela PSP de um conjunto de Normas de Execução Permanente sobre os Limites ao Uso de Meios Coercivos²⁹. Este documento dirigido ao efectivo operacional define o que se entende por uso de meios coercivos de alta e baixa potencialidade letal, enumera os princípios jurídicos a que está sujeita a sua utilização, os factores a considerar no uso desses meios, define os graus de ameaça e, em consequência, estabelece os níveis de força (muito baixo, baixo, médio e elevado). Define e enumera e estabelece os procedimentos para o uso dos meios coercivos de elevada e baixa potencialidade letal. Estabelece, ainda, os procedimentos técnicos a observar pela Polícia no caso de fugas, perseguições e imobilização de veículos motorizados, estabelecendo no ponto 3 do capítulo 4, que “No decorrer de perseguição motorizada é, em regra, proibido qualquer tipo de recurso a arma de fogo”. Na sequência deste documento, desde a data da sua aprovação, foi leccionado um curso de Técnicas de Intervenção Policial e Tiro a cerca de 5.500 elementos policiais. A este propósito de destacar o esforço que tem sido feito pela Polícia para que todos os elementos pratiquem tiro. Fazendo com que, anualmente, cerca de 90% do efectivo policial seja submetido a uma formação de tiro policial, disparando cada elemento, em média 36 munições, em carreira de tiro móvel (camião que circula pelos comandos desconcentrados do país) e carreiras de tiro estáticas policiais ou emprestadas pelas Forças Armadas.

Destaca-se, pela sua importância, a implementação de uma nova estrutura de investigação criminal³⁰ (uniforme em todo o território nacional), a partir de Janeiro de 2004, que veio consolidar um esforço na especialização em investigação policial, de cerca de 1700 elementos policiais³¹, através do curso de técnicas de investigação criminal, durante os anos de 2001 e 2002³². Contudo, não podemos desconhecer que esta estrutura, composta por cerca de 1.800 efectivos foi formada, quer por elementos que já se encontravam em funções de investigação criminal, quer por outros que

²⁸ Aprovado pelo Despacho n.º 8684/99, de 3 de Maio, publicado no D.R. (II Série), n.º 102, de 3 de Maio de 1999.

²⁹ Através da NEP n.º DN/DEPCOM/01/05, publicado na O.S. n.º 14 I Parte B, de 16/06/2004.

³⁰ Em função da Lei de Organização da Investigação Criminal, aprovada pela Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto, que alargou as competências da PSP no domínio da investigação criminal.

³¹ Fazem parte da actual estrutura de investigação criminal, cerca de 1800 funcionários policiais, representando cerca de 8,4% do efectivo com funções policiais.

³² Falta, ainda, em nosso entender, a consolidação normativa de uma estrutura de investigação criminal, ao nível nacional.

foram recrutados nas esquadras de segurança pública, assistindo-se assim, a uma transferência de pessoal das funções de prevenção e segurança para as funções de investigação criminal.

Também a promoção por avaliação curricular e a avaliação do desempenho introduzidas entre 2002 e 2004, quebrando o paradigma da antiguidade, marcam uma viragem na instituição.

Como já referimos a implementação de novas práticas eficazes, eficientes e amigáveis dos direitos do Homem passa muito pelo enriquecimento e desenvolvimento social da Polícia. Neste campo, o recrutamento, a formação inicial e contínua, a liderança e as novas tecnologias jogam um papel determinante. No que diz respeito à formação inicial e contínua deram-se alguns passos decisivos que precisam, no entanto, de um maior aprofundamento. Entre 1998 e 2002, produziram-se algumas alterações nos currículos dos cursos de formação inicial dos agentes e subchefes, com particular para as componentes da cidadania e dos direitos humanos. Introduziram-se e alguns módulos interdisciplinares. Quase todos os instrutores policiais receberam obtiveram o curso de formação de formadores, estando habilitados para prosseguirem uma nova metodologia de formação, na base de objectivos pedagógicos. De destacar que a Escola Superior de Polícia foi, a nível nacional, o primeiro instituto de formação superior a introduzir no programa curricular uma disciplina de Direito Liberdades e Garantias com uma carga lectiva de 90 horas anuais.

Quanto à qualificação do efectivo o ingresso de novos funcionários policiais nos últimos dez anos permitiu que a taxa de habilitações literárias evoluísse significativamente, pelo que, actualmente quase 50% do efectivo possui 11 e 12 anos escolaridade. A taxa de emprego feminino cresceu cerca de 4% entre 1997 e 2003, mantendo-se, actualmente nos cerca de 11% do efectivo.

A qualificação das chefias evoluiu, nos últimos anos, de forma significativa. Basta referir que, durante este período, os oficiais formados na ESP passaram a desempenhar a maioria das funções de comando e chefia superior (comandantes, directores de departamento e de divisão) nos serviços desconcentrados e centrais da PSP, pelo que a média etária dos oficiais em funções de liderança passou, em poucos menos de 10 anos, dos 55 para os 40 anos de idade.

As novas tecnologias na PSP e, especialmente o Sistema Estratégico de Informação (SEI) em implementação na PSP, representa um factor crítico de sucesso para o futuro da instituição e, especialmente das práticas policiais ao incorporar ferramentas de gestão, ao nível da comunicação, informação e auditoria Por exemplo as INTRANET (S) existentes em cada um dos serviços desconcentrados da polícia (comandos) permitem a criação de plataformas de informação e comunicação interna, de formação e debate interno a todos os níveis hierárquicos, permitindo, assim, aumentar o nível de participação nalgumas decisões, numa espécie de cidadania activa.

Não há dúvida que os dados estão lançados e as condições estão reunidas para um processo de mudança mais abrangente.

Conclusão

Numa visão sistémica, entendemos que a reforma da Polícia em Portugal, no sentido da incorporação de novas práticas, quer elas tenham como objecto a preservação dos direitos humanos, quer a procura de uma nova eficiência, se deve inscrever num contexto mais vasto de modernização do sistema de segurança e de justiça, da Administração Pública e do próprio Estado. Partilhamos a opinião do professor Juan Mozzicafreddo (2000), segundo o qual, o simples funcionamento do Estado e da sua Administração, baseados em simples critérios de eficácia e de eficiência e de orientação para o cidadão, não são só por si apanágio do seu bom funcionamento. Aplicando esta máxima à segurança e à polícia, diremos que não basta melhorar as performances, das organizações consideradas individualmente, quando o sistema de segurança é potenciador de desigualdades ao nível territorial, ao nível estatutário (em resultado de diferenças, ao nível, nomeadamente, do processo de participação democrático, no desenvolvimento social das organizações, formativas e nas condições de trabalho).

Entendemos, ainda, que as boas práticas policiais devem ter subjacente uma dimensão ética. Entenda-se que a ética policial não é um simples instrumento de disciplina, nem um sistema de controlo e de repressão dos comportamentos inaceitáveis, mas um processo de reflexão que tem em conta os valores e as finalidades do agir e que, por isso mesmo, pode ajudar os polícias a compreenderem as exigências de ordem ética que se lhe impõem.

As boas práticas policiais devem incorporar um valor ético-moral que vá ao encontro das verdadeiras finalidades do agir. Digamos que as boas práticas policiais não podem ser vistas apenas em função dos resultados e da performance, interessa conhecer as finalidades procuradas com essas acções, isto é, o carácter subjectivo da acção.

Bibliografia

- Bayle**, Jean-Louis Loubet del (1992), *La Police - Approche Socio-Politique*, Paris, Montchrestien, p29
- _____ (2004), « Une approche de la notion de « police » », in *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, volume LVII, n.º 2, Avril-Juin
- Bernoux**, Philippe (1985), *La sociologie des organisations*, Paris, Seuil
- Bilhim**, João (2000), *Ciência da Administração*, Lisboa, Universidade Aberta, Lisboa.
- Black, Donald** (2003), "L'organisation sociale des arrestations", in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Paris, IHESI, Hors-série.
- Bratton**, William J., (1997), "Crime is Down in New York City: Blame the Police", Dennis, Norman, (éd), *Zero Tolerance, Policing a Free Society*, London, IEA Health and Welfare Unit.
- Brodeur**, Jean-Paul (1998), "Une Police Taillée Sur Mesure: Une Réflexion Critique", in Normandeau, André (org.), *Une Police Professionnelle de Type Communautaire*, Montréal, Méridien, Vol. II
- Bullock**, Karen e **Tilley**, Nick (2003), *Crime Reduction and Problem Oriented Policing*, Willan Publishing
- Chiavenato**, Idalberto (2000), *Introdução à Teoria Geral da Administração*, 6.ª Edição, Rio de Janeiro, Editora Campus
- Crawford**, Adam (1998), "Culture managériale de l'évaluation et responsabilités", in **Ferret**, Jérôme et **Ocqueteau**, Frédéric (orgs.), *Évaluer la Police de Proximité ? Problèmes, concepts, méthodes*, Paris, La Documentation Française
- Dieu**, François (1999), *Politiques Publiques de Sécurité*, Paris, L'Harmattan.
- Duffe**, Pierre (2001), "Indicateurs de suivi et de résultats de la police de proximité" in AAVV, *La mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères*, Rapport d'enquête, Premier Ministre, Paris, La Documentation Française.
- Galpin**, Timothy J. (2000), *O Lado Humano da Mudança*, Lisboa, Edições Sílabo
- Gatto**, Dominique, **Thoenig**, Jean Claude (1993), *La Sécurité Publique à l'épreuve du terrain*. Paris, Éditions L'Harmattan.
- Gleizal**, Jean-Jacques (1998), "Chronique de Police" in *Revue de Science Criminelle et de Droit Penal Compare*, Paris
- Gleizal**, Jean-Jacques; **Domenach**, J. Gatti; **Journès**, C. (1993), *La Police – Le cas des démocraties occidentales*, Paris, PUF
- Goldstein**, Herman (1990), *Problem-Oriented Policing*, New York, McGraw-Hill Inc.
- Grefte**, Xavier (1999), *Gestion Publique*, Paris, Dalloz.
- Hood**, C (1991), "A public management for all seasons", in *Public Administration*, n.º 69.
- Kelling**, George L. et al. (1991), "L'Experience de Kansas-City Sur la Patrouille Préventive", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Paris, IHESI, n.º 5
- Kelling**, George L., **Coles**, Catherine M. (1996), *Fixing Broken Windows, Restoring Order and Reducing Crime in our Communities*, New York, A Touchstone Book - Published by Simon & Schuster.
- Knutsson**, Johannes (ed.), (2003), *Problem Oriented Policing from Innovation to Mainstream*, Devon, UK, Willan Publishing
- Mann**, Patrice, (1994), "Pouvoir politique et maintien de l'ordre", *Revue Française de Sociologie*, Paris, Volume XXXV, juillet-septembre
- Ministère de l'Intérieur** (2000), *Guide Pratique de la Police de Proximité*, Paris, La Documentation Française
- Ministère autrichien de l'Intérieur** (2000), *La Police dans une Société Démocratique – La Police : Championne des Droits de L'Homme*
- Monet**, Jean Claude (1985), "Une administration face à son avenir, Police et sciences sociales", in *Sociologie du Travail*

- Monjardet**, Dominique (1994), « La culture professionnelle des policiers », in *Revue Française de Sociologie*, Paris, XXXV-3, Juillet-Septembre
- _____, (1996), *Ce que fait la police*, Paris, Éditions la Découverte
- Mozzicafreddo**, Juan (1998), “Estado, modernidade e cidadania” in Viegas, José e Costa (org.), *Portugal que Modernidade*, Oeiras, Celta Editora.
- _____, (2000) “O papel do cidadão na Administração pública”, in AAVV, *Reforma do Estado e Administração pública gestonária*, Lisboa, ISCSP.
- Murphy**, Christopher (1998), “La police et la résolution de problèmes: un manuel pratique”, in Normandeau, André (org.), *Une Police professionnelle de type communautaire*, Montréal, Méridien, Vol. I
- Normandeau**, André, **Leighton**, Barry (1992), “La police communautaire en Amérique”, *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, Genève, 1/92
- Oliveira**, José Ferreira (2002), “As políticas de segurança e os modelos de policiamento”, in Dissertação de Mestrado, Lisboa, ISCTE
- Osborne**, David e **Gaebler**, Ted (1992), *Reinventing Government – How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Addison-Wesley.
- Peak**, Kenneth, **Gaines**, Larry K. e **Glensor**, Ronald W. (2004), “Ethics, Inappropriate behaviours, and Liability” in *Police Supervision and Management – In an Area of Community Policing*, New Jersey, Pearson Prentice Hall
- Peters**, Tom e **Watterman**, Bob (1995), *Na senda da Excelência*, Lisboa, Dom Queixote
- Pitschas**, Rainer (2003), “Reformas da administração pública na União Europeia: porque necessitamos de mais ética no serviço público?”, in Mozzicafreddo, Juan, Gomes, João Salis e Batista, João S. (org.), *Ética e Administração*, Oeiras, Celta
- Piotet**, Françoise, **Sainsaulieu** Renaud (1994), *Méthodes pour une sociologie de l'entreprise*, Presses S. PO
- Piron**, Florence (2001), “l'intégrité, la probité et le professionnalisme dans les organisations publiques et les services de police des pays de l'OCDE : analyse critique et propositions pour la Sûreté du Québec”, *Institut National de la Recherche Scientifique, Urbanisation, Culture e Société*, Rapport présenté à la Sûreté du Québec.
- Renaud**, Michel (1994), «Valores num mundo em mutação», in *Brotéria*, Vol. 139, Outubro
- _____, 1997), «A decisão ética, hoje », in *Brotéria*, Vol. 144, Janeiro
- _____, « Fundamentos éticos de cidadania », Carneiro, Roberto (org.) *Educar Hoje*, Lisboa, Lexicultural.
- Reith**, C. (1952), *The Blind of History: a study of the Origins of Police Era*, Londres, Faber and Faber, Ltd.
- Reiss**, Albert J. Jr (1968), *Police brutality. Answers to key questions*; Trans-actions, Vol. 5, n.º 8 .
- Rocha**, J. A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA
- Roché**, Sébastien (2002), *Tolérance Zéro ? Incivilités et insécurité*, Paris, Odile Jacob
- _____, (1998), *Sociologie politique de l'insécurité*, Paris, PUF.
- Sainsaulieu**, Renaud (1987), *Sociologie de L'Organisation e de L'Entreprise*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Dalloz
- Skogan**, Wesley G. (1998), "La Police Communautaire Aux États-Unis", in Normandeau, André (org.) *Une Police Professionnelle de Type Communautaire*, Montréal, Méridien, Vol. I
- Spelman**, William, **Eck**, John E. (1986), “Le maintien de l'ordre par l'étude des problèmes”, *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, Genève, N.º 4, oct-déc
- _____, (2000), “Who Ya Gonna Call? The police as Problem-Busters”, in Oliver, Willard M. (org.), *Co mmunity Policing – Classical Readings*, London, Prentice -Hall
- Thibault**, Edward A., **Lynch**, Lawrence M. e **Mcbride**, R. Bruce (1998), *Proactive Police Management*, Fouth Edition, New Jersey, Prentice Hall

- Trojanowicz**, Robert, **Buquereaux**, Bonni (1994), *Community Policing: how to get started*, second edition, Cincinnati, Anderson Publishers,
- Wacquant**, Loïc, (2000), *As Prisões da Miséria*, Oeiras, Celta.
- Westley**, William A. (1970), *Violence and the police: a sociological study of Law, custom and Morality*, MIT Press, Cambridge
- Wilson**, James Q. (1968), *Varieties of Police Behavior*, London, Harvard University Press
- Wilson**, James Q., **Kelling**, Georges L. (1982), "Broken Windows - The police and neighborhood safety", in *The Atlantic Monthly*, Volume 249, March,



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

TRADUÇÃO*

Original: Inglês

EPAC

*European Partners Against Corruption***

**Discurso de Saudação
5ª Conferência Internacional das
OCIP*** e AAC****
da União Europeia**

Lisboa, 11 e 12 de Novembro de 2005

por

Martin Kreutner

Co-Presidente da rede Parceiros Europeus contra a Corrupção

* Tradução de Maria da Conceição Santos, Assessora na IGAI.

** Parceiros Europeus contra a Corrupção (N. da T.).

*** Organizações de Controlo e Inspeção das Polícias (N. da T.).

**** Agências Anti-Corrupção (N. da T.).



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

“A corrupção em si mesma pode constituir um substituto para a reforma e tanto a corrupção como a reforma podem constituir substitutos para a revolução.”¹

Sr. Presidente,
Caros Colegas e Amigos,
Senhoras e Senhores,

Em nome da nossa rede Parceiros Europeus contra a Corrupção, deixem-me, em primeiro lugar, agradecer calorosamente aos organizadores que aceitaram realizar esta 5ª Conferência a hospitalidade de que fomos alvo e todos os esforços que têm feito para nos receber bem, por um lado, e para que sejam obtidos resultados profissionais, por outro. Estes últimos são a razão porque todos estamos aqui pois, por enquanto, as sementes para que tal objectivo seja alcançado ainda se situam na esfera de circunstâncias organizacionais dedicadas e bem-intencionadas. Portanto, mais uma vez os meus calorosos agradecimentos aos nossos anfitriões portugueses e ao empenhado pessoal da IGAI.

Caros colegas, permitam-me que realce apenas algumas considerações sobre o nosso tópico e os desenvolvimentos recentes.

Numa altura em que a Europa se está a unir, em que a política está num estado de fluxo, especialmente em muitas regiões da nossa Nova Vizinhança Europeia, e contra um cenário de globalização generalizada que desafia as fronteiras, os estados e as instituições da Comunidade Europeia confrontam-se também com múltiplos e novos desafios e exigências.

¹ S.P.Huntington, 2002: 257.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

Numa alegada Área de Liberdade, Segurança e Justiça, uma atenção redobrada deve, por conseguinte, ser dada a ameaças que – num sentido passivo – contradizem os objectivos globais ou que se esforçam por agir contra as relevantes instituições nacionais ou supranacionais. Num sentido activo, a missão é fortalecer o apoio de esforços colectivos para atingir estes objectivos através de uma cooperação e coordenação reforçadas. O combate à corrupção coloca-se, no contexto de um moderno e abrangente conceito de segurança (“segurança societária”), como um desafio essencial para todos os estados democráticos, especialmente para os que se encontram em situações de transição. Responsabilização, legitimidade e estrita obediência da lei por parte das entidades responsáveis pela sua implementação representam as fundações essenciais para a estabilidade dos estados e para uma sociedade a viver em paz.

Todos sabemos que por iniciativa da Presidência Belga da União Europeia em 2001 – do Sr. André Vandoren, para ser exacto, cujos melhores cumprimentos aos participantes nesta conferência tenho o prazer de transmitir – delegados dos Organizações de Controlo e Inspecção das Polícias nacionais se encontraram pela primeira vez em Bruxelas para o que foi então uma troca informal de experiências. Outros encontros tiveram lugar em 2002 e 2003, em Haia (na Europol) e no Luxemburgo, respectivamente.

Uma nova dimensão foi criada por ocasião do 4º encontro desse género, que teve lugar em Viena em Novembro de 2004. Aqui, pela primeira vez, para além das Organizações de Controlo e Inspecção das Polícias (OCIP), outras Agências Anti-Corrupção (AAC) nacionais foram igualmente convidadas a participar no encontro, por iniciativa da Áustria, juntamente com os estados parceiros Bélgica, Finlândia, Hungria, Luxemburgo, Portugal e Eslováquia e receberam o apoio da Comissão Europeia no âmbito do Programa AGIS. O mais importante resultado desta conferência de três dias foi sem dúvida a adopção por unanimidade de uma Declaração conjunta, a Declaração de Viena



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

de 2004, sobre o combate à corrupção e as possibilidades de um reforço da colaboração, dentro da Europa, neste campo. Esta declaração comum encontra uma base alargada e duradoura, tanto para a nossa actual cooperação entre agências como para desenvolvimentos futuros relevantes. Foi adoptado, entre outros pontos, que por meio de uma cooperação operacional efectiva, promoção de oportunidades, trabalho conjunto, partilha de boas práticas e desenvolvimento de padrões profissionais comuns, nós – os chefes e altos dirigentes das Organizações de Controlo e Inspecção das Polícias e da Agências Anti-Corrupção – temos por objectivo melhorar a luta contra todos os tipos de corrupção, especialmente a corrupção e qualquer má conduta (criminal) no seio das entidades responsáveis pela implementação da lei. Isto pode ser alcançado através um vasto leque de meios, acordos multilaterais sobre cooperação, etc., entre Estados Membros e unidades e entre países terceiros e unidades, funcionando como uma única entidade. Como exemplo recente, é com enorme prazer que vos informo que por iniciativa da Hungria em Maio do corrente ano, as organizações da Croácia, Roménia, Sérvia-Montenegro e Eslováquia concordaram num maior reforço da sua cooperação dentro do chamado Fórum Central Europeu das OCIP, ao qual o Departamento Federal dos Assuntos Internos da Áustria aderiu em Agosto. Este Fórum baseia-se na Declaração de Viena e actua no seu âmbito, tendo como objectivo facilitar uma maior melhoria relativamente à colaboração entre as agências igualmente nos países vizinhos da União Europeia.

Além disso, tenho o prazer de vos informar que já estamos a trabalhar numa segunda edição do nosso chamado “Catálogo de Contactos”, compilando pormenores sobre contactos e outras informações essenciais sobre as OCIP e AAC nacionais da União Europeia. Formulários de actualização foram-vos fornecidos e gostaríamos de vos pedir que nos informassem de quaisquer potenciais alterações. É evidente que isto pode e deverá ser feito igualmente em qualquer altura durante todo o ano, simplesmente contactando o nosso escritório. O nosso *website*, www.epac.at, está operacional desde o início do



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

corrente ano e continuará a ser apoiado pela organização austríaca. No que diz respeito ao Secretariado, o Comité P belga, bem como o Departamento Federal dos Assuntos Internos da Áustria, BIA, ofereceram-se para continuar a desempenhar estas tarefas conjuntamente, até aviso em contrário.

Na já referida Convenção de Viena foi acentuado que as nossas organizações receberiam de bom grado a ideia de uma Rede Europeia Anti-Corrupção baseada nas estruturas existentes e que gostariam que fossem dados os passos adequados nesta direcção pelas Presidências vindouras da União Europeia. Como a Áustria vai assumir a presidência no primeiro semestre de 2006, é com prazer que vos informo que a luta nacional e transnacional contra a corrupção será um dos pontos centrais desta presidência. Várias iniciativas a este respeito foram preparadas: uma delas será a proposta para uma Decisão do Conselho para a criação da Rede Europeia Anti-Corrupção. Esta futura rede deverá basear-se, na sua essência, nas estruturas já existentes dos nossos Parceiros Europeus contra a Corrupção e deverá ainda destacar os esforços anti-corrupção numa base de cooperação entre agências. Informações mais detalhadas ser-vos-ão fornecidas na devida altura. Como exemplo de outra iniciativa fulcral, a Áustria está a planear a primeira Cimeira Ministerial já alguma vez realizada sobre corrupção e fraude na União Europeia durante a segunda metade da sua presidência. Este importante projecto político é fortemente apoiado pelo Ministro da Saúde do Reino Unido, como representante da actual presidência, bem como pelo Ministro da Justiça da Finlândia (sendo a Finlândia a presidência que se segue à da Áustria). Assim, por convite desta troika que representa distintos ministros de diferentes pilares, é nossa intenção juntar pessoas com peso a nível de tomada de decisões políticas de vários quadrantes geográficos e profissionais e oferecer-lhes um fórum para discussão de possibilidades de combate à corrupção e à fraude, por meio de uma abordagem global e integral. Esta cimeira ministerial iniciará, assim o esperamos, um processo político duradouro e pleno de sucesso, representando um passo em frente na repressão deste fenómeno.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

Caros colegas e amigos, no seguimento da discussão em Viena no ano transacto e nesta conferência, convidamos todos os delegados interessados para se reunirem – numa base voluntária – como um subgrupo e examinarem de que modo as partes nesta associação podem, da melhor maneira, desenvolver o rumo da nossa rede PECC. O que não devemos esquecer, porém, é o facto de que, plenamente cientes das diferentes capacidades, funções e estruturas dos membros da PECC, e sujeitos ao acordo geral sobre a necessidade de manter operacional e bem-sucedida a rede existente, bem como à base da Declaração de Viena adoptada por unanimidade, gostaríamos antes de salientar os pontos e interesses importantes que temos em comum em vez de potenciais diferenças.

Tendo dito isto, deixem-me concluir citando o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan: “ É bem sabido que a corrupção mina o desempenho económico, enfraquece as instituições democráticas e o Estado de Direito, perturba a ordem social e destrói a confiança pública, permitindo assim o desenvolvimento do crime organizado, do terrorismo e de outras ameaças à segurança dos homens. [...] Cria discriminação entre os diferentes grupos de uma sociedade, alimenta as desigualdades e a injustiça, desencoraja o investimento e a ajuda estrangeiros e atrofia o crescimento. Trata-se, portanto, de um importante obstáculo à estabilidade política e a um desenvolvimento com sucesso na esfera social e económica.”

É, portanto, certamente seguro argumentar que ao lutarmos contra a corrupção estamos a contribuir de forma significativa para a concretização não só de uma próspera Área de Liberdade, Segurança e Justiça para a Europa como também para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, das Nações Unidas, para todo o globo.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspeção-Geral da Administração Interna

Por último, mas não menos importante, gostaria de agradecer a todos a gratificante cooperação, os vossos construtivos contributos e o empenhamento colectivo. Um agradecimento especial, contudo, vai uma vez mais para os nossos anfitriões portugueses e para o dedicado pessoal da IGAI.

Aguardamos ansiosamente a nossa futura cooperação, bem como a 6ª Conferência Internacional das OCIP e AAC dos Estados Membros da União Europeia, que a nossa organização congénere da Hungria, a RSZVSZ, generosamente concordou receber em Budapeste em Novembro de 2006.

Muito obrigado.

2006/07/27