



ISSN 1982-8195

CADERNOS ANP

POLÍCIA FEDERAL



O POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE COMO PREVENÇÃO CRIMINAL NA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Mário Alberto Gonçalves Pereira

M.J.-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA

Brasília - DF
2012

CADERNOS ANP

O POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE COMO PREVENÇÃO CRIMINAL NA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA



ISSN 1982-8195

Copyright © 2008 - ANP

CADERNOS ANP

Brasília, n. 18, 2012.

ISSN 1982-8195

Corpo Editorial

Guilherme Henrique Braga de Miranda (Editor Responsável)

Gilson Matilde Diana

Comissão Julgadora do II Concurso Nacional de Monografias em Segurança Pública da Academia Nacional de Polícia - FUNPF

Carlos Magno Alves Girelli, Heriberto Chagas de Oliveira, Humberto de Mattos Brandão,
João Paulo Batista Botelho e Luciano Ferreira Dornelas

Ministério da Justiça

José Eduardo Cardozo

MINISTRO

Departamento de Polícia Federal

Leandro Daiello Coimbra

DIRETOR-GERAL

Diretoria de Gestão de Pessoal

Valquíria Souza Teixeira de Andrade

DIRETORA SUBSTITUTA

Academia Nacional de Polícia

Marco Antonio Ribeiro Coura

DIRETOR

Sandro Lúcio Dezan
COORDENADOR DA CESP

**MJ - Departamento de Polícia Federal
Diretoria de Gestão de Pessoal
Academia Nacional de Polícia**

MÁRIO ALBERTO GONÇALVES PEREIRA

**O POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE COMO
PREVENÇÃO CRIMINAL NA POLÍCIA DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

Terceiro Lugar no II Concurso Nacional de Monografias em Segurança Pública
da Academia Nacional de Polícia - Curso de Gestão de Políticas de Segurança
Pública, em 2009.

Brasília - DF

2012

Copyright © 2008 - ANP

CADERNOS ANP

Brasília, n. 18, 2012.

ISSN 1982-8195

Todos os direitos reservados

Este trabalho é propriedade da Academia Nacional de Polícia, não podendo ser copiado, totalmente ou em parte, sem a prévia autorização da ANP, de acordo com a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei dos Direitos Autorais).

Projeto Gráfico, Capa e Editoração: Roberto Carlos de Sousa, Guilherme Henrique Braga de Miranda e Gilson Matilde Diana

1ª Edição Agosto/2012

Tiragem: 350 exemplares

Pereira, Mário Alberto Gonçalves.

O POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE COMO PREVENÇÃO CRIMINAL NA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA – Brasília: Academia Nacional de Polícia, 2012, 74 páginas.

Monografia para a obtenção do título de Especialista em Gestão de Políticas de Segurança Pública.

ISSN 1982-8195

1. Policiamento de Proximidade. 2. Prevenção criminal. 3. Polícia de Segurança Pública. I. GARCIA, Flávio Cardinelle Oliveira. II. Academia Nacional de Polícia, Pós-Graduação em Gestão de Políticas de Segurança Pública. III. Título.

Cadernos ANP é uma publicação da Academia Nacional de Polícia (ANP) dirigida pela equipe da Coordenação Escola Superior de Polícia (CESP). Os trabalhos e pesquisas aqui publicados não refletem necessariamente a opinião do Cadernos ANP ou do DPF, sendo de responsabilidade exclusiva de seus autores. É permitida a reprodução parcial dos trabalhos e pesquisas do Cadernos ANP, desde que citada a fonte, e nos termos da Lei que resguarda os direitos autorais.

Correspondência Editorial

ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA

ESCOLA SUPERIOR DE POLÍCIA

DF 001 - Estrada Parque do Contorno, Km 2

Setor Habitacional Taquari, Lago Norte - DF - CEP 71559-900

Sumário

RESUMO	7
ABSTRACT	9
INTRODUÇÃO.....	11
1 O ESTADO E A SEGURANÇA.....	15
1.1 A segurança pública	17
1.2 As políticas públicas de segurança.....	22
2 A TRIDIMENSIONALIDADE DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E A BIDIMENSIONALIDADE DA POLÍCIA FEDERAL.....	27
2.1 Conceito de Polícia.....	27
2.2 A Tridimensionalidade da Polícia de Segurança Pública.....	30
2.2.1 Polícia de ordem e tranquilidade pública.....	31
2.2.2 Polícia administrativa.....	32
2.2.3 ... Polícia judiciária	33
2.3 A Bidimensionalidade da Polícia Federal.....	35
2.3.1 ... Polícia administrativa.....	36
2.3.2 ... Polícia judiciária	37
3 A FUNÇÃO CONSTITUCIONALIZADA DE POLÍCIA NA PROSECUÇÃO DA MISSÃO DE PREVENÇÃO.....	39
3.1 Breve enquadramento	41
3.2 Defesa da legalidade democrática	42
3.3 Defesa e garantia de segurança interna	43
3.4 Defesa e garantia dos direitos do cidadão	46
4 POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE COMO PREVENÇÃO CRIMINAL	49
4.1 A função preventiva na PSP	52
4.2 Policiamento de Proximidade	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS.....	69

RESUMO

O presente trabalho tem como objecto de estudo o modelo de policiamento de proximidade aplicado à prevenção das infracções criminais numa perspectiva eminentemente policial. Apesar da polícia ter sido criada não tanto para reprimir crime mas para o impedir, constata-se que tanto as políticas públicas de segurança bem como as estratégias de intervenção policial têm privilegiado a vertente repressiva em detrimento de abordagens preventivas. Demonstra-se que a repressão policial só se enquadra dentro da intervenção da tipologia de ordem e segurança pública para reposição da normalidade jurídica e social. O objecto principal da actividade da polícia é a prevenção do dano social, facto que permite legitimar a acção da polícia como instrumento de tutela de bens jurídicos essenciais à vida comunitária. Impedir a acção criminosa, detendo os agentes antes do crime acontecer, é um trabalho de polícia imbuída do espírito de prevenção, e consciente de que essa árdua tarefa depende, fundamentalmente, da adopção de estratégias preventivas que envolvam toda a sociedade. O policiamento de proximidade ou comunitário permite atingir este desiderato contribuindo decisivamente para potenciar a eficácia policial, proporcionar uma redução das taxas do crime, e consequentemente aumentar a segurança e a qualidade de vida da população, bem como fortalecer a confiança da população na polícia.

PALAVRAS-CHAVE: Policiamento de proximidade. Prevenção criminal. Polícia de Segurança Pública. Polícia Federal.

ABSTRACT

This paper aims to study the model of community policing applied to the prevention of criminal infractions in an approach eminently related to police. Although the police have been created not so much to punish crime but to prevent it, it appears that both security public policies and police intervention strategies have focused on a repressive approach rather than a preventive one. It is shown that the crackdown only fits in a type of intervention based on public order and security to restore the legal and social order. The main purpose of police activity is the prevention of social harm, which serves to legitimize police action as a legal protection instrument of essential juridical rights in community life. Prevent criminal acts by arresting the agents before the crime is a police duty imbued with the spirit of prevention, aware that this difficult task depends crucially on the adoption of preventive strategies involving the whole society. Community policing allows the achievement of this particular goal, enhancing police effectiveness, providing a crime rate reduction and, hence, increasing the safety and quality of living, as well as strengthening public confidence in the police.

KEYWORDS: Community policing. Crime prevention. Public Security Police. Federal Police.

INTRODUÇÃO

A grave crise económica que vem assolando o mundo inteiro agravou consideravelmente as condições económicas da população, com repercussões significativas no contexto social. Esta realidade tem contribuído, significativamente, para um aumento dos índices de criminalidade, em consequência do crescente deterioramento das condições de vida dos cidadãos, cuja face mais visível se reflecte no aumento da taxa de desemprego e dos níveis de pobreza. As respostas do poder político-legislativo a estes fenómenos criminais têm-se traduzido numa tendência reactiva em detrimento de verdadeiras políticas públicas de segurança: políticas de prevenção.

Face a esta nova realidade, os modelos policiais tradicionais, assentes em metodologias reactivas, tornaram-se ineficazes, gerando na população sentimentos de insegurança, medo e descrédito da justiça. Os Estados viram-se confrontados com um dilema: por um lado a necessidade de reafirmar e garantir a segurança como um direito fundamental; e por outro lado a constatação de que a segurança é um assunto de toda a sociedade e, como tal, o Estado deve partilhar esta preocupação e responsabilidade com todos os actores sociais, poderes políticos, colectividades e cidadãos (SILVA E VALENTE, 2005, p. 162).

É dentro deste âmbito que aparecem novas formas de abordar o fenómeno criminal designadas, de forma genérica, de policiamento de proximidade ou comunitário. Nesta nova abordagem, o foco da actividade policial vai muito para além da acção reactiva ao fenómeno criminal privilegiando-se uma actuação num campo mais amplo da prevenção criminal, na solução de problemas da comunidade e colaboração na resolução de causas criminais e incividades. Esta estratégia assenta, assim, numa aproximação da polícia ao cidadão criando-se condições para envolver e co-responsabilizar o cidadão pela segurança colectiva. A segurança pública passa a ser uma responsabilidade de todos e não exclusiva do Estado.

Neste contexto, procura-se que a polícia adopte e privilegie estratégias integradas de prevenção criminal, como resposta aos fenómenos criminais. Nesta abordagem, colocam-se à polícia desafios interessantes, acerca da sua eficácia e da sua implementação, nomeadamente:

a) analisar e compreender o papel da segurança pública enquanto tarefa fundamental para a subsistência de um Estado organizado, subordinado ao direito e aos princípios da democracia e ao respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais;

b) procurar novas metodologias e estratégias policiais, com características predominantemente preventivas e proactivas, que possam contribuir para aumentar a qualidade e

eficácia do serviço policial e desta forma propiciar condições para inverter os índices criminais e aumentar o grau de satisfação da população com as instituições policiais;

c) identificar e estudar novas políticas públicas de segurança, procurando analisar a importância das mesmas e o seu impacto nas novas estratégias de intervenção policial, bem como a sua importância para a prossecução da missão da Polícia de Segurança Pública;

d) estudar o modelo de policiamento de proximidade, bem como o seu contributo para o estabelecimento de estratégias eficazes de prevenção criminal que permitam à polícia o cumprimento da sua verdadeira missão que se consubstancia, segundo Caetano (2004), na prevenção dos danos sociais.

Para além de uma necessária contextualização de alguns conceitos, fundamental para uma melhor compreensão do trabalho, procura-se responder às questões acima elencadas, tendo em vista a adopção de estratégias, seja pelo poder político, seja pela polícia, que privilegiem a prevenção dos danos sociais, visando à defesa e garantia da segurança pública e dos direitos dos cidadãos.

As estratégias de prevenção, quando bem planeadas e implementadas, contribuem para o aumento da qualidade de vida dos cidadãos, possibilitando que as responsabilidades da segurança pública, normalmente exclusivas do Estado, possam ser também assumidas pelos cidadãos¹, tal como preconizado tanto no ordenamento jurídico brasileiro como no português. Neste sentido, Gomes (2007) refere que a temática da prevenção da criminalidade constitui um instrumento essencial para reduzir a criminalidade real e para propiciar às populações formas de vida mais seguras.

Para a consecução de tais objectivos, utilizamos uma metodologia teórico-descritiva, fundamentada numa pesquisa bibliográfica de livros, artigos científicos, pesquisa em fontes digitais, nomeadamente a Internet, e legislação de abrangência nacional e internacional, sobretudo portuguesa e brasileira.

Procura-se analisar o papel e a importância da segurança pública no contexto de um Estado de direito democrático, bem como estudar as políticas públicas de segurança e o impacto destas, nas estratégias da actividade policial.

1 Este desiderato encontra a sua maior expressão na Constituição da República Federativa do Brasil, ao estatuir, no art.º 144.º, que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (...)”, bem como no ordenamento jurídico português através da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto que prevê no seu artigo 5º, nº 1 que “(...) **os cidadãos têm o dever de colaborar na prossecução dos fins de segurança interna (...)**”. (grifos nossos)

Tendo em vista que o trabalho se integra num Curso da Academia Nacional de Polícia (ANP), da Polícia Federal brasileira e o tema do mesmo se debruça sobre a realidade da Polícia de Segurança Pública portuguesa, procura-se comparar e analisar a natureza, missões e atribuições destas polícias, por forma a poder-se retirar conclusões válidas para ambas as instituições.

Em seguida, estuda-se a constitucionalização do sistema policial português, procurando explanar os princípios constitucionais que enformam a actividade das polícias em Portugal. Procura-se demonstrar que o legislador constituinte, ao consagrar constitucionalmente a missão de polícia, pretendeu submeter toda a actividade policial aos princípios constitucionais, em especial aos direitos, liberdades e garantias fundamentais, tendo como desiderato a defesa e garantia do respeito da dignidade da pessoa humana.

Por último foca-se o modelo de policiamento de proximidade e a sua relevância no contexto das políticas públicas de segurança, bem como o seu contributo para o estabelecimento de estratégias eficazes de prevenção criminal. Procura-se demonstrar que, com a implementação de estratégias assentes em actividades preventivas, será possível aumentar a eficácia policial no combate ao fenómeno criminal, permitindo, desta forma, aumentar a segurança da população.

1 O ESTADO E A SEGURANÇA

Desde os primórdios da história que o homem se manifestou como um ser gregário. Esta tendência em associar-se aos seus semelhantes manifestou-se, ao longo dos tempos, através de diversos vínculos sociais que se foram criando, numa primeira fase por meio de laços de parentesco e mais tarde religiosos, profissionais e políticos.

Decorrente desses vínculos sociais surgem as primeiras formas de sociedade, constituídas por grupos relativamente pequenos, que se caracterizavam, fundamentalmente, pela partilha de interesses comuns entre os seus membros. A proliferação destas sociedades primárias propiciou o aparecimento de conflitos entre as mesmas, uma vez que a grupos diferentes correspondiam interesses divergentes e muitas vezes concorrentes (FERNANDES, 1995, p.75). Neste mesmo sentido, afirma Beccaria (2007, p. 65):

A multiplicação do género humano, de si mesma insignificante, mas de longe superior aos meios que a estéril e desamparada natureza oferecia para satisfazer as necessidades que cada vez mais se encruzilhavam entre si, reuniu os primeiros selvagens. As primeiras uniões formaram necessariamente outras para resistirem às primeiras, e assim o estado de guerra passou do indivíduo para a nação.

Com o aparecimento de conflitos sociais surge a necessidade de encontrar formas de superar e resolver os atritos entre essas sociedades, em geral, e entre os homens, em particular. Desta necessidade de resolver os conflitos sociais entre estes grupos de pessoas surgem sociedades mais complexas que absorvem as sociedades primárias. Estas sociedades mais complexas, desde logo, se caracterizam por estipularem regras que instituem direitos e deveres comuns a todos os seus membros.

Paralelamente à criação das primeiras regras surge, também, a necessidade de criar uma autoridade dotada de poder coercitivo, de forma a fazer respeitar as normas instituídas. Com a institucionalização de um órgão dotado de poder coercitivo pretendia-se alcançar o respeito pelas normas de conduta social, proteger a comunidade de ameaças exteriores, dirimir e sanar os conflitos dentro da comunidade e manter a ordem e paz social. Nesta perspectiva a criação do Estado pode ser descrita como a materialização de uma necessidade humana com o objectivo de institucionalizar a prevalência do direito nas relações sociais. Nestas sociedades cada vez mais complexas procura-se encontrar e estabelecer normas de colaboração entre os vários grupos sociais através da subordinação a deveres comuns, privilegiando-se o interesse geral acima dos interesses particulares (FERNANDES, 1995, p. 75).

Numa outra perspectiva, também se pode abordar o aparecimento do Estado como uma consequência das longas e cruéis guerras que assolaram toda a Europa, particularmente nos séculos XVI e XVII. Pretendia-se, pois, que o Estado constituísse uma estrutura dotada de força coerciva que permitisse defender os membros de uma sociedade dos outros e deles próprios. O Estado surge, assim, como uma estrutura complexa criada com vista a exercer determinadas funções e para alcançar determinados fins dentro de uma sociedade, nomeadamente a segurança, a justiça e o bem-estar da comunidade (MIRANDA, 2003, pp. 47-48).

Por sua vez Canotilho (2003, pp. 89-90) identifica o Estado como uma forma histórica de organização jurídica do poder dotada de qualidades que a distinguem de outros poderes. Segundo este autor uma dessas qualidades é a soberania que se reflecte tanto no plano interno como no plano externo. Articulando-se estas duas dimensões encontra-se, segundo o mesmo autor, os elementos constitutivos do Estado: (1) o poder político de comando; (2) que tem como destinatários os cidadãos nacionais; (3) reunidos num determinado território.

Segundo Weber (1982, p. 89) “o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território”². Nesta medida compete ao Estado garantir e proporcionar a segurança interna e externa indispensáveis ao exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, e ao mesmo tempo possuir a capacidade para dirimir os conflitos internos e externos através do direito mas, também, em última instância pelo recurso ao uso da força.

Como refere Beccaria (2007, p. 65):

Foi, portanto a necessidade que obrigou os homens a ceder parte da sua liberdade: é, pois, certo que cada um não quer colocar no depósito público senão a mínima parte possível, aquela que baste para induzir os outros a defende-lo.

A promoção da segurança dos cidadãos surge como um dos fins centrais do papel do Estado (SOUZA, 2008, p. 53). Neste mesmo sentido, conforme refere Carvalho, os cidadãos abdicariam de parte da sua liberdade, em favor do Estado, em troca da sua protecção e garantia de segurança:

A justificativa do Estado é baseada na hipótese de que o homem, no estado de natureza, gozaria amplamente a sua liberdade, não havendo qualquer restrição aos

2 Para Weber há três justificativas de domínio: a Dominação Tradicional, a Dominação Carismática e a Dominação Legal. A Dominação Tradicional é o tipo mais antigo, caracterizado pela dominação patriarcal. A Dominação Carismática baseia-se na crença e nos dotes sobrenaturais de um líder carismático. A Dominação Legal é caracterizada pela existência de normas racionalmente instituídas havendo uma relação entre o dirigente e os dirigidos. No entanto, estas formas de dominação são tipos ideais, raramente encontrados na realidade (FERREIRA et al., 2009, pp. 358-360).

desejos. No entanto a impossibilidade de convívio se estabelece em face da tensão entre desejos ilimitados e bens limitados. O uso da violência define, pois, as relações na primeira natureza. A forma de anular o estado de guerra corrupção do estado de natureza, é a instituição do poder civil. A incerteza do gozo dos bens, face à impossibilidade de expropriação pela força conduz à elaboração do acordo. Os homens, em troca de segurança, optam por limitar sua liberdade, alienando certo domínio ao repositório comum denominado Estado. Como regulador instituído, caberia ao poder instituído executar esta quantidade alienada em caso de violação das leis de convivência (CARVALHO, 2008, p.2).

Nas sociedades modernas a capacidade do recurso ao uso da força constitui uma prerrogativa das forças de segurança a quem compete garantir o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, bem como cumprir e fazer cumprir as normas legais e as decisões dos tribunais. Inicialmente o monopólio do uso da força pelo Estado foi garantido recorrendo-se a variados tipos de pessoas ou grupos. Mais tarde tornou-se necessário, senão mesmo imprescindível, profissionalizar a utilização da força em defesa do bem público. Esta profissionalização verificou-se numa primeira fase através dos exércitos, uma vez que as questões de segurança mais prementes derivavam da segurança externa e integridade do território (BESSA, 2006).

Com o decorrer do tempo, bem como com a evolução social, sentiu-se a necessidade de criar novos corpos profissionais especializados na manutenção da segurança da comunidade e da ordem pública interna, uma vez que as forças militares tinham uma organização marcadamente bélica e portanto desadequadas e incapazes de responder aos conflitos internos, originários de problemáticas de cariz social (BESSA, 2006).

Decorrente deste desencontro entre o carácter bélico dos exércitos e os problemas de segurança pública marcadamente de cariz social, surge a necessidade de criar forças de polícia profissionais com o objectivo de garantir a segurança e a ordem pública e em que fosse privilegiada uma cultura de proximidade e colaboração com os cidadãos, em respeito dos seus direitos liberdades e garantias, logo numa postura que se pretendia diferente da cultura organizacional bélica presente nas forças militares.

1.1 A segurança pública

Conforme referido no ponto anterior, a segurança surge como um dos fins centrais do papel do Estado. Importa pois, previamente, compreender o significado e alcance desta expressão. O Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa³ define segurança como:

3 Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, Instituto António Houaiss de Lexicografia Portugal, Tomo VI, Lisboa:

Acção ou efeito de assegurar e garantir alguma coisa; garantia, fiança, caução, e ainda, estado, qualidade ou condição de uma pessoa ou coisa que está livre de perigos, de incertezas, assegurada de danos e riscos eventuais, afastada de todo o mal.

No entanto, a expressão “segurança” é um termo demasiado genérico que pode abranger manifestações mais específicas como é o caso da segurança nacional, da segurança pública, da segurança pessoal, da segurança jurídica, da segurança social, entre outras.

A segurança assume particular importância no Estado de Direito Democrático, uma vez que a par da liberdade constituem-se como pilares fundamentais para assegurar e garantir o pleno exercício dos direitos liberdades e garantias pelos cidadãos. Esta importância é materializada, no caso de Portugal, no art.º 27º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP), onde é referido que todos têm direito à liberdade e segurança.

Também a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, se refere à segurança, no seu preâmbulo, como um valor fundamental e concretiza esta importância no *caput* do artigo 5º ao arrolar a segurança no elenco dos direitos invioláveis em paralelo com o direito à vida, liberdade, igualdade e propriedade.

O direito à segurança consagrado tanto na Constituição da República Portuguesa como na Constituição da República Federativa do Brasil, refere-se a um direito à segurança em sentido *lato*, englobando pois todas as suas manifestações específicas, nomeadamente a segurança pública, segurança pessoal e segurança jurídica.

Em ambas as Constituições a segurança assume o status de direito fundamental. Aliás, em face da instabilidade social, económica e política actualmente vivenciada a nível mundial, a questão da segurança tem sido colocada na primeira linha das preocupações sociais e políticas, o que tem contribuído para que a importância da eficácia e efectividade do direito à segurança assumam cada vez mais um papel preponderante no conjunto dos direitos fundamentais.

A partir da leitura dos textos constitucionais de Portugal e do Brasil é possível verificar que a segurança é fragmentada em duas grandes áreas: a segurança externa – segurança nacional - e a segurança interna – segurança pública. A segurança nacional representa todos os assuntos relacionados com a defesa do Estado, particularmente os assuntos que garantam a soberania e independência da nação. Neste sentido e segundo Canotilho e Moreira (1993, p. 959), a defesa nacional é distinta da defesa da ordem interna na medida em que aquela está orientada exclusivamente para o plano externo, nomeadamente a garantia da

Círculo de Leitores, 2003.

independência nacional, da integridade do território e da segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa.

Analisando o conceito de segurança nacional refere-se o exposto no Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa⁴, que define segurança nacional como:

Garantia das instituições político-sociais do Estado; conjunto de instituições nacionais permanentes, destinadas a assegurar a integridade e a soberania do Estado, e a garantir as demais instituições civis do país, em respeito às leis e à ordem interna.

Tanto a CRP, no seu artigo 273, como a CRFB, nos seus artigos 136 e 137 demonstram a preocupação do legislador constituinte com as questões relacionadas com a segurança nacional.

Todavia, e tendo em consideração o objecto do presente estudo interessa, fundamentalmente, analisar a segurança pública. De acordo com o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, segurança pública traduz o “dever do Estado de criar condições para que o indivíduo possa viver em comunidade, livre de ameaças, em liberdade e bem-estar”⁵.

No caso da Constituição da República Federativa do Brasil, o legislador constituinte consagrou no Capítulo III, através do artigo 144, o conceito de Segurança Pública, bem como elencou de forma taxativa quais os órgãos responsáveis pela sua preservação:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do património, através dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares.

De forma diferente, na Constituição da República Portuguesa, o legislador constituinte, no artigo 272º, nº 1, estatui que “a polícia tem por função defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.” Por sua vez, o nº 4, do mesmo artigo, refere que “a lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional.” Desta forma, e ao contrário da CRFB, a Constituição Portuguesa não define quais são os órgãos do Estado a quem compete as funções de polícia.

4 Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, Instituto António Houaiss de Lexicografia Portugal, Lisboa: Circulo de Leitores, 2003, Tomo VI.

5 Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, Instituto António Houaiss de Lexicografia Portugal, Tomo VI, Lisboa: Circulo de Leitores, 2003.

Importa realçar que o termo “polícia” é aqui utilizado no contexto da Administração Pública e tem, portanto, um conceito orgânico de polícia que pretende representar o conjunto dos órgãos e instituições encarregados da actividade de polícia (CANOTILHO, 1993, p. 955).⁶

Por outro lado, torna-se importante esclarecer e diferenciar os níveis de intervenção ao alcance das Forças Armadas e das Forças de Segurança⁷ no contexto da segurança interna.

No caso da CRP esta situação encontra-se esclarecida através da conjugação dos artigos 272º e 273º. Assim, através do artigo 272º, da CRP, o legislador constituinte procurou afastar as Forças Armadas das funções de segurança interna ao referir, por um lado, no nº1, que é função da polícia garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, e por outro lado, no nº3, ao assegurar que a função de segurança interna cabe às forças de segurança.

Neste sentido, também a CRFB procurou afastar as Forças Armadas da possibilidade da sua intervenção na segurança interna. Segundo Moraes (2009, p. 806):

A multiplicidade dos órgãos de defesa de segurança pública, pela nova Constituição, teve dupla finalidade: o atendimento aos reclamos sociais e a redução da possibilidade de intervenção das Forças Armadas na segurança interna.

Também no mesmo sentido que a Constituição portuguesa, o legislador constituinte brasileiro concedeu aos Municípios a capacidade de constituir corpos de guardas municipais com a finalidade de assegurar a protecção de bens, serviços e instalações, mas sem lhes reconhecer a capacidade de assumir funções de polícia ostensiva ou judiciária (MORAES, 2009, p. 806).

Em Portugal, o conceito de segurança pública encontra-se explícito na Lei de Segurança Interna⁸, que a define como:

6 Segundo Canotilho e Moreira (1993, p. 955), a Constituição não definiu taxativamente os órgãos do Estado titulares da função de polícia, limitando-se a consagrar a competência geral do Governo para a defesa da legalidade democrática. Logo sendo a função de polícia uma função da Administração, aquela há-de caber aos titulares desta que são para além do Governo, os órgãos das regiões autónomas e os órgãos do poder local.

7 O termo “forças de segurança”, explícito no nº 4, do artigo 272º, da CRP, refere-se às polícias de segurança cuja função é garantir a ordem jurídico-constitucional, através da segurança de pessoas e bens e da prevenção de crimes. As forças de segurança caracterizam-se por duas regras: por um lado o princípio da reserva de lei para a organização das forças de segurança; por outro lado o princípio da unidade de organização das forças de segurança para todo o território nacional. A consagração do princípio da unidade de organização em todo o território estatui a exclusiva competência dos órgãos de soberania nacional (Assembleia da República e Governo) quanto à criação, definição de tarefas e direcção orgânica das forças de segurança, retirando essa competência da esfera dos órgãos das regiões autónomas e regionais (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 955).

8 Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto, disponível em <http://dre.pt>, acesso em 29Ago2009.

A actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática⁹.

Relacionado com o conceito de segurança interna aparece, também, o conceito de ordem pública que se aproxima e se cruza com aquele sem no entanto com ele se confundir. Segundo Miranda, ordem pública “é o conjunto de condições externas necessárias ao regular funcionamento das instituições e ao pleno exercício dos direitos”. Ainda segundo o mesmo autor:

A ordem pública é limite e, ao mesmo tempo, garantia da ordem constitucional democrática: os direitos apenas podem sofrer limites em nome da ordem pública, quando tal seja exigido pela preservação da ordem constitucional democrática; tal como, em contrapartida, os direitos não podem ser exercidos em liberdade e igualdade sem ordem pública (MIRANDA, 1994, p. 5).

Algumas concepções tradicionais do conceito de segurança pública perspectivavam a noção de que as políticas públicas de segurança se confinavam às actividades de garantia e manutenção da ordem pública (CARVALHO, 2008, p. 14). No entanto, e face às crescentes tendências do aumento da violência e dos fenómenos criminais, discute-se, cada vez mais, a necessidade de serem levadas em conta nas políticas públicas de segurança os graves problemas sociais que assolam a sociedade geradores de desemprego, fome, miséria e que conduzem a exageradas desigualdades sociais. Nesta perspectiva, urge repensar e redireccionar as políticas públicas de segurança para as verdadeiras causas dos fenómenos criminais. Como refere Silva (2009, p. 711) “...é preciso que a questão da segurança pública seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, Estado e população”.

Neste mesmo sentido, a Lei de Segurança Interna portuguesa¹⁰, estatui no seu artigo 5º, nº 1 que:

9 O conceito de legalidade democrática é utilizado na CRP em várias disposições constitucionais – arts. 3º, nº2; 199º, alínea f); 202º, nº2; e 219º, nº1. Segundo Canotilho e Moreira (1993, p. 955), “o sentido mais consentâneo como conceito de legalidade democrática estará ligado à ideia de garantia de respeito e cumprimento das leis em geral, naquilo que concerne à vida em colectividade.” No mesmo sentido Miranda define legalidade democrática como “a legalidade própria de um Estado democrático, a conformidade dos actos, normativos e não-normativos, do poder público com as leis, constitucionais e ordinárias, fundadas no princípio da legalidade democrática” (MIRANDA, 1994, p. 5).

10 Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto, disponível em <http://dre.pt>, acesso em 29Ago2009.

Os cidadãos têm o dever de colaborar na prossecução dos fins de segurança interna, cumprindo as disposições preventivas estabelecidas na lei, acatando ordens e mandados legítimos das autoridades e não obstruindo o normal exercício das competências dos funcionários e agentes das forças e dos serviços de segurança.

Estas intenções das normas legais procuram reforçar a perspectiva de que a segurança pública é um problema de todos e não apenas do Estado e das instituições policiais. De facto, a eficácia das forças policiais na prevenção e no combate ao crime dependem, em grande medida, do nível de colaboração das comunidades locais e que passa, antes de mais, pelo reconhecimento mútuo – polícia/cidadão – e pelo grau de aceitação das instituições policiais junto da comunidade.

1.2 As políticas públicas de segurança

Com o aparecimento das primeiras sociedades organizadas surgem as primeiras estruturas de governo cuja acção tinha como destinatários grupos de pessoas que se confinavam a um território definido. Estas estruturas, a que mais tarde se designou de Estado, pretendiam acima de tudo dirigir as suas acções para o bem comum, ou seja estabelecer normas de conduta em que o interesse colectivo prevalecesse sobre os interesses particulares (FERNANDES, 1995).

Com vista a alcançar o bem comum, essas estruturas de governo procuram determinar quais as necessidades básicas da comunidade e de que forma elas podem ser satisfeitas. O nível do padrão de vida de uma determinada comunidade está directamente relacionado com o grau de satisfação das suas necessidades. Desta forma, o Estado procura orientar a sua política e traçar objectivos que permitam a satisfação das necessidades da população. Estes objectivos são denominados de políticas públicas (SOUZA, 2008, p. 64).

Assim, segundo Souza, as políticas públicas traduzem as opções que os governos tomam e que afectam directamente a vida dos cidadãos. Neste mesmo sentido, a mesma autora refere:

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e acções que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.¹¹

Desta forma, a segurança pública constitui-se como uma prioridade na definição das políticas estatais, uma vez que a segurança se estabelece como fundamento necessário para a

11 SOUZA, Celina, *Políticas públicas: uma revisão da literatura*, disponível em <http://www.scielo.br>, acesso em 29 de Agosto de 2009.

concretização dos demais direitos fundamentais – vida, liberdade, igualdade e propriedade (SOUZA, 2008, p. 63).

O crescente aumento dos fenómenos criminais, a incapacidade da polícia em dar uma resposta eficaz a estes fenómenos, bem como fornecer uma resposta satisfatória às necessidades de segurança dos cidadãos e à crise mundial, que diminui, consideravelmente, a capacidade interventiva dos Estados, contribuíram decisivamente para acentuar a importância das políticas públicas de segurança (OLIVEIRA, 2006).

A emergência destas novas políticas públicas na área de segurança é o reflexo ou a consequência da falência do modelo repressivo que assentava numa postura de combate à criminalidade através, fundamentalmente, da capacidade reactiva das instituições policiais e na repressão e sanção penal a montante das acções delinquentes. Esta nova atitude representa também a mudança da postura da Administração, bem como de um sistema penal demasiado afastado da comunidade que pretendia servir (OLIVEIRA, 2001, p. 21).

Em Portugal, as políticas públicas de segurança tiveram o seu primeiro grande enfoque a partir de 1995 através do Governo Socialista. Durante a campanha eleitoral, o Partido Socialista elegeu o tema da segurança como um dos pontos centrais da sua campanha. O discurso eleitoral, à época, assentava no aumento considerável da criminalidade e justificava-se esse aumento devido à falta de efectivos policiais e à deficiente estruturação e modernização das forças de segurança¹². Nesta linha de orientação partia-se do pressuposto que para se responder ao aumento dos fenómenos criminais seria necessário e ao mesmo tempo suficiente dotar as forças de segurança de meios adequados à sua missão de forma a aumentar a eficácia das mesmas (OLIVEIRA, 2001, p.23).

Os primeiros passos na implementação destas novas políticas foram dados no sentido da introdução de reformas na formação das forças de segurança, tendo sido criado, através da Resolução de Conselho de Ministro n.º 33/96, de 29 de Maio, um grupo de trabalho com o objectivo de avaliar os processos de formação nas forças de segurança. Em 1998, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 78/98, de 7 de Julho, é criado o Conselho Consultivo para a Formação das Forças e Serviços de Segurança. Esta estrutura tinha como objectivo definir orientações comuns e padronizar conteúdos em matéria de formação às forças e serviços de segurança. Um outro marco importante ocorreu em 1999 com a consagração da Polícia de Segurança Pública como uma força de segurança de natureza civil (OLIVEIRA, 2001)¹³.

12 As forças de segurança aqui em causa eram a Polícia de Segurança Pública, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia Judiciária.

13 Esta alteração estatutária foi consagrada através da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro.

Em 1998, o Ministério da Administração Interna lançou um novo projecto designado de Programa Integrado de Policiamento de Proximidade, que passou a integrar um conjunto de programas sectoriais que já existiam – Programa Escola Segura, Programa Inovar, Programa Comércio Seguro e Programa Apoio 65/Idosos em Segurança – e que tinham como objectivo aproximar as instituições policiais das populações, dar maior visibilidade às polícias, procurar estabelecer interacção e colaboração entre a polícia e a comunidade, envolvendo desta forma todos os membros da comunidade na responsabilidade e no esforço de melhorar a segurança e a qualidade de vida dos cidadãos (OLIVEIRA, 2001).

Já no ano de 2007, foram efectuadas reformas no seio das principais forças de segurança através da aprovação de novas Leis Orgânicas da Polícia de Segurança Pública¹⁴ (PSP) e da Guarda Nacional Republicana¹⁵ (GNR), que tiveram como grande objectivo a adequação das áreas de responsabilidade de ambas as forças, a racionalização das forças de segurança e o aumento do investimento nas instalações e equipamentos naquelas forças. Pretendia-se combater as ambiguidades e sobreposições na definição de responsabilidades territoriais, racionalizando e disponibilizando os meios necessários ao exercício de funções destas forças de segurança. Com estas medidas, procurava-se incrementar a proximidade das forças de segurança junto da população, reforçando a visibilidade e potenciando a prevenção e o combate ao crime¹⁶.

Ainda em 2007, é aprovada a primeira Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança¹⁷. Esta lei constitui a primeira iniciativa do poder político no sentido de dar consistência e estabilidade, do ponto de vista do investimento, na PSP e GNR, visando dotar, estas forças de melhores condições de funcionamento, quer ao nível de instalações e veículos quer através de mais e melhores equipamentos, recorrendo às novas tecnologias de informação e comunicação. Esta lei foi planeada para uma programação plurianual tendo em vista um horizonte de cinco anos (2008-2012)¹⁸.

Mais recentemente, em 2008, foi alterada¹⁹ e aprovada a nova Lei de Segurança

14 Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, disponível em <http://www.psp.pt>, acesso em 30 de Agosto de 2009.

15 Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro, disponível em <http://www.gnr.pt>, acesso em 30 de Agosto de 2009.

16 Cfr. Reestruturação das Forças e Serviços de Segurança, disponível em <http://www.mai.gov.pt>, acesso em 30 de Agosto de 2009.

17 Lei n.º 61/2007, de 10 de Setembro, disponível em <http://www.dre.pt>, acesso em 30 de Agosto de 2009.

18 Cfr. Reforma do Sistema de Segurança Interna e das Forças de Segurança, disponível em <http://www.mai.gov.pt>, acesso em 30 de Agosto de 2009.

19 A nova Lei de Segurança Interna aprovada através da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, vem revogar a lei n.º 20/87, de 12 de Junho, alterada pela Lei n.º 8/91, de 1 de Abril.

Interna, através da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, com o objectivo de criar um Sistema de Segurança Interna que corresponda ao quadro dos riscos do actual ciclo histórico. Esta lei começa por definir, no seu artigo 1.º, o conceito de segurança interna e, logo no artigo 3.º, define e estabelece a política de segurança interna: “A política de segurança interna consiste no conjunto de princípios, objectivos, prioridades, orientações e medidas tendentes à prossecução dos fins definidos no artigo 1.º”.

Com a aprovação desta lei foram também introduzidas algumas inovações e alterações com impacto nas políticas públicas de segurança. Desde logo foi criado um Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI), que tem como objectivo coordenar, otimizar e rentabilizar as potencialidades das várias entidades, serviços e forças de segurança²⁰. Defende-se neste diploma a existência de uma força de segurança de natureza civil – Polícia de Segurança Pública –, uma força de segurança de natureza militar – Guarda Nacional Republicana –, uma polícia de investigação centrada na criminalidade mais complexa – Polícia Judiciária –, e um serviço especializado em imigração e fronteiras – Serviço de Estrangeiro e Fronteiras²¹. O SISI é dirigido por um Secretário-geral²², equiparado a Secretário de Estado e que para fazer face às ameaças de segurança interna possui um conjunto de competências²³ de coordenação, de direcção, de controlo e de comando operacional. Merece realce o facto de, em situações excepcionais, determinadas pelo Primeiro-Ministro, como ataques terroristas ou catástrofes naturais que requeiram a intervenção articulada de diferentes forças e serviços de segurança, estes são colocados sob comando operacional do Secretário-geral²⁴.

No campo das novas políticas de segurança pública merece particular destaque os Contratos Locais de Segurança (CLS). Estes contratos vêm aprofundar e dar continuidade aos programas de policiamento de proximidade. Os CLS são um conceito relativamente recente em Portugal, no contexto das Políticas Públicas de Segurança, que vem suscitando um crescente interesse público, tanto nas comunidades locais como nas instituições públicas e privadas, na sua natureza e potencialidades²⁵.

O Governo, através do Ministério da Administração Interna, e no quadro das políticas de segurança preventivas, propôs-se celebrar com os Municípios Contratos Locais de

20 Cfr. Artigo 16.º, da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, disponível em <http://dre.pt>, acesso em 30Ago2009.

21 Cfr. Artigo 25.º, da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, disponível em <http://dre.pt>, acesso em 30Ago2009.

22 Cfr. Artigo 14.º, da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, disponível em <http://dre.pt>, acesso em 30Ago2009.

23 Cfr. Artigo 16.º, da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, disponível em <http://dre.pt>, acesso em 30Ago2009.

24 Cfr. Artigo 19.º, da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, disponível em <http://dre.pt>, acesso em 30Ago2009.

25 Cfr. Protocolo celebrado entre o Ministério da administração Interna e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, disponível em <http://www.mai.gov.pt>.

Segurança com o objectivo de promover a cooperação institucional à escala territorial e de mobilizar os agentes sociais, económicos e os cidadãos em geral em prol da segurança e da qualidade de vida das populações. Pretende-se com este instrumento reforçar a confiança da população nas forças de segurança através do envolvimento dos cidadãos numa cidadania participativa e responsabilização da sociedade civil e dos cidadãos da comunidade na adopção de medidas e acções de comportamentos que contribuam para a eficácia de políticas públicas preventivas de segurança²⁶.

No âmbito da política pública de segurança as instituições policiais devem estar preparadas e integrar dentro das suas preocupações as emergentes necessidades da sociedade bem como a conseqüente pressão política. Como refere Oliveira (2001, p. 25) “A polícia submetida às políticas públicas, abre-se à sociedade.”

26 Cfr. Protocolo de Celebração do Contrato Local de Segurança no Município de Loures – Projecto Piloto, disponível em <http://www.cm-loures.pt>, acesso em 30 de Agosto de 2009.

2 A TRIDIMENSIONALIDADE DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E A BIDIMENSIONALIDADE DA POLÍCIA FEDERAL

2.1 Conceito de Polícia

Segundo a enciclopédia Diciopédia 2009²⁷, o conceito de polícia pode abarcar várias definições, nomeadamente:

- (1) conjunto das regras que garantem a segurança e a ordem públicas; (2) conjunto dos órgãos formados para garantir a segurança e a ordem públicas; (3) força pública encarregada de manter as leis e reprimir as infracções a essas leis; (4) disciplina; e ordem.

A polícia é uma instituição fundamental e indispensável ao normal funcionamento do Estado e à vida colectiva em sociedade. O conceito do termo “polícia” foi-se alterando ao longo dos tempos reflectindo e acompanhando a evolução da sociedade. O vocábulo “polícia” surge na Grécia Antiga, derivado do grego *politeia*, e era, então, utilizado para designar as instituições que governavam a cidade-estado – *polis*. Em consequência da evolução do seu significado, o termo “polícia” não encontra correspondência com o sentido actual da expressão. (DI PETRO, 2007, p. 102)

A respeito da origem da polícia, escreve Monet (2006, p. 32):

É, portanto, na Grécia antiga, na época em que, no resto do mundo, os indivíduos só podem contar consigo mesmos para preservar sua segurança, que aparecem, pela primeira vez na Europa, e talvez na história da humanidade, agentes especializados, encarregados de fazer respeitar as leis da cidade utilizando a coacção física e a ameaça de acções penais. Essas polícias helénicas da Antiguidade são múltiplas, pouco profissionalizadas, provavelmente pouco coordenadas entre si. (...) Esses exemplos parecem, aliás, sugerir que o exercício de tarefas policiais constitui, nessa época (século V a. C.), se não uma função prestigiosa, pelo menos uma etapa necessária para quem empreende uma carreira administrativa e política.

Como já referido, a expressão “polícia” nem sempre teve o mesmo significado. Até Aristóteles, o vocábulo tinha um duplo significado, por um lado designava a cidade – *polis* -, por outro lado representava, também, a arte de governar. No período posterior, com Platão e Aristóteles, o termo polícia passa a designar não só o conjunto de regras que diz respeito à

27 Diciopédia, Porto Editora, 2009.

administração da cidade - onde estão incluídos a ordem pública, a moralidade, a salubridade e os abastecimentos -, mas também passa a designar as pessoas responsáveis por fazer respeitar essas regras. Por sua vez, os romanos adoptam o termo *politeia*, mas latinizaram-no para *politia*, atribuindo-lhe, no entanto, um novo conteúdo de forma a justificar a soberania absoluta do Estado imperial sobre os seus súbditos. É já na civilização romana que o Perfeito da cidade – *praefectus urbis* – passa a dispor do poder de editar regulamentos referentes aos aspectos da vida social, bem como de autoridade sobre corpos de polícia especializados (MONET, 2006, p. 20).

É durante a vigência do Império Romano que se encontra uma maior semelhança da actividade policial comparativamente com as civilizações modernas. No entanto, com a queda da civilização romana, assiste-se, também, a um interregno de vários séculos de actividade dos corpos especializados de polícia. Já no fim da Idade Média o direito romano é redescoberto ao mesmo tempo que o termo polícia volta a reaparecer (MONET, 2006, pp. 21 e 35).

A Idade Média é marcada, durante séculos, por distúrbios, guerras, pilhagens e violência de toda a natureza. Durante este período, vive-se em constante insegurança, caracterizado pelo facto das pessoas serem muito vigiadas e punidas sem direito a uma defesa imparcial. Os poderes de justiça ficam concentrados nos senhores feudais, que ditam as sentenças e utilizam os meios de coação adequados a garantir o seu cumprimento. Para cumprir com estas funções, e devido à falta de corpos especializados de polícia, esse poder é exercido em concurso com a população (MONET, 2006, p. 37).

Segundo Monet (2006, p. 42), é, provavelmente, em Inglaterra que surgem as primeiras formas de polícia pública na Europa, aparecendo a figura do sherif como representante da coroa a nível local, decorrente da conquista normanda e em consequência de processos de centralização política e administrativa. Fenómeno idêntico verifica-se por toda a Europa, onde, em consequência do desenvolvimento económico e como tentativa de por cobro à onda de violência, surgem as primeiras formas de polícia pública.

É já na vigência do Estado Moderno, nomeadamente entre os séculos XVII e XIX, que grande parte dos países europeus criam os primeiros corpos de polícia que podem ser designados como modernos. O ano de 1829 marca o aparecimento da primeira organização policial profissional com a criação, pelo Parlamento inglês, da Polícia Metropolitana de Londres. Após esta, outras organizações policiais surgiram, na Europa, dentro da concepção do Estado de Direito (MONET, 2006).

Decorrente da Revolução Francesa surge o Código dos Delitos e das Penas, promulgado aos 3 do Brumário do ano IV (25 de Outubro de 1795), onde prescreve que “a polícia

é instituída para manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade, a segurança individual. O seu carácter principal é a vigilância. A sociedade considerada em massa é o seu objecto”. Também já é possível verificar neste código a separação das funções administrativas e judiciárias da polícia:

A polícia administrativa tem por objecto a manutenção habitual da ordem pública em cada local e em cada parte da administração geral. Seu objectivo principal é prevenir os delitos. Ela manda executar as leis, ordenações, regulamentos de ordem pública. [...] A polícia judiciária investiga os crimes, os delitos e as contravenções que a polícia administrativa não conseguiu impedir de cometer, reúne provas e entrega os autores aos tribunais encarregados de puni-los.

Segundo Caetano (2004, p. 1147), é com a Revolução Francesa que surgem as primeiras tendências para limitar o poder, submetendo-o ao direito definido na Declarações dos Direitos do Homem. De acordo com este autor, o “Estado de Polícia”²⁸ dá lugar ao Estado de Direito, passando a polícia a ser apenas um ramo da actividade do Estado.

A noção de polícia foi, portanto, evoluindo e acompanhou as sucessivas transformações da sociedade. Segundo Caetano (2004, p. 1150), com a implementação do Estado de Direito verifica-se a exclusão das decisões judiciais da esfera policial, passando aquelas para a esfera do Poder Judiciário. Neste sentido, este autor define Polícia como:

(...) modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir.

Pode-se, ainda, distinguir polícia em sentido orgânico (ou institucional) e polícia em sentido material (ou funcional). O conceito de polícia em sentido orgânico procura representar os órgãos ou serviços da administração pública encarregues das funções de natureza policial, ou seja, corporações da administração pública que têm como missão prevenir situações lesivas dos interesses e valores essenciais da vida em sociedade e, se necessário, por

28 CAETANO refere-se ao “Estado de Polícia” como “(...) um processo governativo eminentemente discricionário, subtraído à lei e regido pelas vicissitudes e circunstâncias do bem comum e da segurança pública”. Segundo este autor, as providências que o Soberano e os seus ministros tomavam para prevenirem as infracções à lei não estavam sujeitas à legalidade e eram tomadas de acordo com o interesse do bem público, uma vez que o Soberano não agia como um juiz, mas sim na qualidade de pai de família que procura a felicidade dos seus súbditos (CAETANO, 2004, p. 1147). Neste mesmo sentido, Zippelius refere que no “Estado de polícia” “(...) encontram-se fortes tendências para a regulamentação da vida dos súbditos até aos pormenores, até aos assuntos mais privados ... O Estado torna-se o grande tutelar dos seus cidadãos...” (ZIPPELIUS, 1997, p. 369).

meio da força (RAPOSO, 2006, p. 25). Quanto ao conceito de polícia em sentido material, segundo Correia (*apud* RAPOSO, 2006, p. 27), diz respeito aos actos jurídicos e actividades desenvolvidas pelas autoridades administrativas, com vista a prevenir a ocorrência de situações danosas decorrentes das acções humanas imprevidentes ou ilícitas.

Analizados vários conceitos de polícia, bem como a sua origem e evolução, interessa agora analisar e estabelecer um estudo comparativo entre o carácter tridimensional da Polícia de Segurança Pública (PSP), de Portugal, e a bidimensionalidade da Polícia Federal, do Brasil.

2.2 A Tridimensionalidade da Polícia de Segurança Pública

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra, no seu artigo 272.º, um sistema policial tridimensional. Os princípios aqui consagrados são princípios gerais, aplicáveis a todos os tipos de polícia (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 955). Segundo Valente (2005, p. 64), o facto do art.º 272º²⁹ estipular que a polícia tem funções, significa que à polícia cabem atribuições do Poder Executivo, quer *lacto sensu*, quer *stricto sensu*. Afere-se deste comando uma dimensão de polícia de ordem e tranquilidade pública, uma dimensão de polícia administrativa e uma dimensão de polícia judiciária. A tridimensionalidade constitucional conduz à concepção de força de segurança, de polícia em sentido amplo ou administrativo, de polícia judiciária e serviço de polícia.

O legislador constituinte português, ao contrário do legislador constituinte brasileiro, optou por não definir quais os órgãos do Estado são titulares da função de polícia. Antes, optou por consagrar a competência geral do Governo para a defesa da legalidade democrática³⁰, conforme estipula o n.º 4, do art.º 272º. da CRP: “a lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional”. Desta forma, as funções de polícia são responsabilidade da Administração, pelo que aquelas funções serão responsabilidade dos órgãos titulares da Administração, logo, do Governo³¹, dos órgãos das regiões autónomas³² e dos órgãos do poder local³³ (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 955).

29 Artigo 272º, da CRP: “1. A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. 2. As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário. 3. A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. 4. A lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional”.

30 Cfr. Artigo 199º, n.º 1, al. f), da Constituição da República Portuguesa.

31 Cfr. Artigo 182º, da Constituição da República Portuguesa.

32 Cfr. Artigo 225º, da Constituição da República Portuguesa.

33 Cfr. Artigo 235º, da Constituição da República Portuguesa.

2.2.1 Polícia de ordem e tranquilidade pública

A dimensão de polícia de ordem e tranquilidade públicas é aquela que procura, em exclusivo, evitar o dano social³⁴, prevenir os danos contra acções individuais e colectivas, cabendo-lhe repor a ordem jurídica afectada, com recurso a meios coercivos previstos na lei e dentro do estritamente necessário, e restabelecer a segurança e tranquilidade públicas necessárias e exigíveis para o exercício normal dos direitos dos cidadãos (VALENTE, 2009).

Pode-se afirmar que a dimensão de polícia de ordem e tranquilidade públicas encerra, em si mesma, as designadas forças de segurança³⁵: Polícia de Segurança Pública (PSP), Guarda Nacional Republicana (GNR)³⁶, Polícia Marítima (PM)³⁷ e Guarda Prisional³⁸.

As forças de segurança estão subordinadas, constitucionalmente, ao princípio de organização única³⁹ - n.º 4 do art. 272.º da CRP -, ao princípio de reserva absoluta de lei⁴⁰ - n.º 4 do art. 272.º conjugado com a al. *u*) do art. 164.º da CRP -, ao princípio de territorialidade⁴¹ - n.º 4 do art. 272.º da CRP (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 957). Estas características eliminam do conceito de força de segurança ou de polícia de ordem e segurança pública as polícias administrativas - v. g., polícia municipal - e os serviços de polícia⁴².

34 Segundo CAETANO, “são danos sociais os prejuízos causados à vida em sociedade política ou que ponham em causa a convivência de todos os membros dela”. Entende o mesmo autor que se o comportamento dos indivíduos não afectar a vida da colectividade e se as relações deles decorrerem, bem ou mal, de modo a não afectarem o decurso normal da vida colectiva, não se produz dano social (CAETANO, 2004, p. 1155).

35 A Constituição distingue, dentre as forças de polícia, as chamadas forças de segurança. Estas forças, também conhecidas por polícias de segurança, são apenas uma parte da polícia administrativa, cuja função é garantir a ordem jurídico-constitucional, através da segurança de pessoas e bens e da prevenção de crimes (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 957).

36 A GNR tem a sua Lei Orgânica aprovada pela Lei n.º 63/2007, de 06 de Novembro.

37 A PM tem a sua Lei Orgânica aprovada pela Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto.

38 A Guarda Prisional tem a sua Lei Orgânica aprovada pela Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de Abril.

39 O princípio da organização única defende que “só os órgãos de soberania – Assembleia da República e Governo – podem criar e definir as tarefas e a direcção orgânica das forças de segurança” (VALENTE, 2008, p. 86).

40 O princípio da reserva absoluta de lei advoga que só o parlamento, enquanto órgão representativo do povo e no respeito do princípio do Estado de direito, pode legislar relativamente às forças de segurança, não se admitindo qualquer outra fonte de direito nesta matéria (VALENTE, 2008, p. 76-78).

41 O princípio da territorialidade defende que a polícia exerce as suas atribuições em todo o território nacional, sendo esta uma premissa para que possa ser considerada força de segurança, não permitindo, por outro lado que possa haver forças de segurança de âmbito regional ou local (VALENTE, 2008, p. 74).

42 Segundo RAPOSO, por serviços de polícia entendem-se os serviços, não necessariamente policiais, mas que concorrem para garantir a segurança interna, prescindindo de uma estrutura organizativa militarizada ou tipo castrense (RAPOSO, 2006, p. 49).

A lei orgânica da Polícia de Segurança Pública foi objecto, recentemente, de nova reformulação, através da Lei n.º 53/2007⁴³, de 31 de Agosto, que aprovou a orgânica da PSP. Esta lei começa por definir, no seu art.º 1º, n.º 1, que a PSP é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público. No n.º 2, do mesmo artigo, define a sua missão: “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei”.

No âmbito das suas funções de ordem e tranquilidade pública, a PSP tem as suas atribuições definidas no art.º 3º, n.ºs 2 e 3, da mesma lei, nomeadamente:

a) garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito; b), garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens; c), prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança; d), prevenir a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos; e), proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da acção humana ou da natureza; f), manter a vigilância e a protecção de pontos sensíveis, nomeadamente infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas; g), garantir a segurança nos espectáculos, incluindo os desportivos, e noutras actividades de recreação e lazer, nos termos da lei; h), Prevenir e detectar situações de tráfico e consumo de estupefacientes ou outras substâncias proibidas, através da vigilância e do patrulhamento das zonas referenciadas como locais de tráfico ou consumo; i), garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos, quando sujeitos a situação de ameaça relevante.

2.2.2 Polícia administrativa

A dimensão de polícia administrativa é aquela que se prende com a actividade preventiva de estudo, de licenciamento, de fiscalização, de processamento e de sancionamento das normas jurídicas protectoras de bens jurídicos indignos de tutela penal. A essencialidade dessa actividade licenciada reside no facto de ser uma actividade com um risco mínimo permitido, mas necessária para o bem estar ou qualidade de vida da comunidade. Trata-se da polícia que actua e intervém no quadro do designado direito administrativo preventivo e sancionatório,

⁴³ Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, disponível em <http://dre.pt>, acesso em 14SET2009.

sendo que tem por base os regimes jurídicos gerais e específicos das contra-ordenações e, nos países onde existam, como no caso do Brasil, das contravenções (VALENTE, 2009).

Nesta dimensão de polícia administrativa, designada muitas vezes como polícia administrativa em sentido amplo, cabem as designadas autoridades administrativas com poderes de polícia – *v. g.*, o presidente da Câmara Municipal ou o Presidente de um Conselho Executivo de uma Escola – e os serviços administrativos com poderes de polícia – *v. g.*, as polícias municipais, as inspecções gerais das Direcções Gerais de vários serviços da administração central e periférica do Estado. As polícias administrativas, assim como os serviços de polícia, não estão sujeitas a todos os princípios constitucionais inspiradores das forças de segurança. Mas, considera-se que todas as polícias administrativas de natureza directa ou imediata deviam estar sujeitas ao princípio de *reserva relativa de lei*, uma vez que da sua actuação pode resultar ofensa aos direitos fundamentais: al. *b*), do n.º 1 do art. 165.º da CRP (VALENTE, 2009).

No âmbito de polícia administrativa, a PSP, encontra definidas as suas atribuições na Lei Orgânica, anteriormente mencionada, competindo à PSP nos termos do art.º 3, n.º 3, nomeadamente:

alínea a) licenciar, controlar e fiscalizar o fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam ou se destinem às Forças Armadas e demais forças e serviços de segurança, sem prejuízo das competências de fiscalização legalmente cometidas a outras entidades; alínea b) licenciar, controlar e fiscalizar as actividades de segurança privada e respectiva formação, em cooperação com as demais forças e serviços de segurança e com a Inspeção-Geral da Administração Interna;

2.2.3 Polícia judiciária

Acresce às dimensões abordadas, a dimensão de polícia judiciária. Nesta dimensão encaixam as polícias que desenvolvem actos pré-processuais próprios nos termos da legislação penal – na promoção de prevenção criminal *stricto sensu* – ou determinados pela autoridade judiciária para a prossecução das finalidades do processo penal: descoberta da verdade material judicialmente válida, realização da justiça, garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos e alcance da paz jurídica. “Segundo a lei portuguesa, a polícia judiciária tem por fim efectuar a investigação dos crimes e descobrir os seus agentes, proceder à instrução preparatória dos respectivos processos, e organizar a prevenção da criminalidade (...)” (CAETANO, 2004, p. 1153).

Esta dimensão de polícia não se confunde com a Polícia Judiciária em sentido formal ou orgânico. Trata-se do conceito de polícia judiciária em sentido material ou funcional, podendo revestir duas modalidades: a de Autoridade de Polícia Criminal (APC) – sujeita ao princípio de precedência e reserva de lei por deter prerrogativas processuais penais de substituição do Ministério Público (MP), como a solicitação ao Juiz de Instrução Criminal (JIC) com o pressuposto de urgência, de emissão de mandados de busca, de interceptação e gravação de comunicações, de localização celular – e a de Órgão de Polícia Criminal – que deve promover várias diligências processuais penais próprias – medidas cautelares e de polícia, sujeitas a apreciação e validação imediata por parte da Autoridade Judiciária (AJ) competente – e as diligências que as AJ determinarem no âmbito do processo crime (VALENTE, 2009).

A polícia judiciária encontra-se, no âmbito do processo crime, sob a direcção e na dependência funcional da autoridade judiciária competente⁴⁴, porque esta é o dominus do processo crime e as polícias são os seus olhos e as suas mãos⁴⁵. A autoridade judiciária é quem deve dirigir o processo e a investigação criminal que se inicia com a notícia do crime⁴⁶ e termina com o trânsito em julgado⁴⁷.

A intervenção policial na dimensão de polícia judiciária poderá enquadrar uma de duas situações: *a priori* ou *a posteriori* da intervenção do tribunal, i. e., da autoridade judiciária. As polícias, na sua vertente de polícia judiciária, promovem, *a priori* da intervenção da autoridade judiciária, as *medidas cautelares e de polícia* previstas na legislação processual penal: *v. g.*, nos artigos 248.º a 253.º do Código Processo Penal português (CPPP)⁴⁸, incluindo a detenção, art.º 254.º e 261.º do CPPP, a constituição de arguido, art.º 58.º e seguintes do CPPP, a aplicação do termo de identidade e residência, artigos 61.º, n.º 2 al. c), 196.º e 387.º, n.º 2 do CPPP. As medidas cautelares e de polícia têm natureza precária, temporal, urgentes, e são actos pré-processuais que passam a processuais após a respectiva apreciação e validação pela autoridade judicial competente (VALENTE, 2009).

A polícia judiciária – Órgão Polícia Criminal (OPC) ou Autoridade Polícia Criminal (APC) – pode desenvolver a posteriori actos que emergem de um despacho de delegação

44 Cfr. artigo 53.º, do Código Processo Penal.

45 De acordo com o estipulado no artigo 56º, do Código processo penal “...os órgãos de polícia criminal actuam, no processo, sob a direcção das autoridades judiciárias e na sua dependência funcional”.

46 Cfr. artigo 241.º, do Código Processo penal.

47 A decisão considera-se passada ou transitada em julgado, logo que não seja susceptível de recurso ordinário, ou de reclamação.

48 Para efeitos do presente trabalho, e de forma a diferenciar os diplomas legais de Portugal e Brasil, o Código Processo Penal português será abreviado para CPPP, e o Código Processo Penal brasileiro para CPPB.

específica, no qual se dota o OPC das competências legais e legítimas para proceder a diligências processuais que conduzam ao apuramento da verdade material dos factos, como se depreende dos artigos 263.º e 270.º do CPPP – quanto ao inquérito – e do art. 288.º e art.º 290.º, n.º 2 do CPPP – quanto à instrução. Neste âmbito, a polícia (OPC) desenvolve actos próprios do poder judicial – apresentando-se desta feita como operador de justiça – não como consequência própria, mas sim indirecta, delegada ou deferida (VALENTE, 2009).

Pode-se apontar como polícias judiciárias (OPC) de natureza genérica – PSP, GNR e PJ – e de natureza específica – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)⁴⁹, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)⁵⁰, Inspecção Geral do Trabalho (IGT)⁵¹ e Inspecção Geral das Actividades Culturais (IGAC)⁵² – cuja relação com a AJ está consagrada na Constituição da República Portuguesa – art.ºs. 219.º e 202.º –, no CPPP e na legislação processual penal avulsa, em especial na Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC). Refira-se que, não obstante a LOIC impor o princípio da especificidade e da racionalização dos meios humanos policiais para se decidir ou não por considerar uma determinada polícia administrativa como órgão de polícia criminal (polícia judiciária) de natureza específica, a maioria das polícias administrativas detêm uma inspecção cuja competência de investigação de crimes próprios do seu saber técnico leva o legislador a atribuir competência de polícia judiciária específica: *v. g.*, a Inspecção da Autoridade da Concorrência (VALENTE, 2009).

Também no âmbito das funções de polícia judiciária, a PSP encontra as suas atribuições na sua Lei Orgânica, competindo-lhe, nomeadamente, nos termos do art.º 3º, nº 2, alínea e) “desenvolver as acções de investigação criminal e contra-ordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas”.

2.3 A Bidimensionalidade da Polícia Federal

Em sentido diferente do legislador constituinte português, conforme já referido anteriormente, o legislador constituinte brasileiro optou por elencar, no Capítulo III, art.º 144º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de forma taxativa os órgãos responsáveis pela preservação da segurança pública, a saber: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares.

49 A ASAE tem a sua Lei Orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 274/2007, de 30 de Julho.

50 O SEF tem a sua Lei Orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro.

51 A IGT tem a sua orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 102/2000, de 02 de Junho.

52 A IGAC tem a sua orgânica aprovada pelo Decreto-Regulamentar n.º 81/2007.

Apesar desta enumeração taxativa dos órgãos responsáveis pela segurança pública, verifica-se, contudo, uma repartição de competências, em matéria de segurança pública, entre a União e os Estados. Assim quando a Constituição estipula atribuições à polícia federal, estas são delimitadas e enumeradas, pelo que, fora dessas áreas específicas, a segurança pública é uma atribuição da organização policial dos Estados, conforme previsto no art.º 144, §§ 4º, 5º e 6º, da CRFB. Esta responsabilidade dos Estados em matéria de segurança pública é reforçada pelo estatuído, na Constituição, no art.º 34, III, onde se prevê que a "União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, excepto para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública" (SILVA, 2009, p. 779).

A Polícia Federal, no âmbito das suas funções, possui atribuições de natureza constitucional, decorrente do estipulado no art.º 144, da CRFB, bem como atribuições de natureza infraconstitucional previstas em legislação, nomeadamente as previstas na Instrução Normativa n.º 013/2005-DG/DPF, de 15 de Junho de 2005, que define as atribuições específicas das unidades centrais e descentralizadas do Departamento de Polícia Federal e de seus dirigentes e ainda da Portaria n.º 1825, de 13 de Outubro de 2006, que aprova o Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal.

Face às atribuições previstas na Constituição brasileira a Polícia Federal pode ser definida como uma polícia bidimensional, uma vez que as suas atribuições se repercutem no âmbito da polícia administrativa e da polícia judiciária.

2.3.1 Polícia administrativa

As actividades de polícia administrativa, segundo Di Pietro (2007, p. 105), são regidas pelo Direito Administrativo e incide sobre os bens, os direitos e as actividades. Por sua vez Silva (2009, p. 778) refere que a polícia administrativa tem por objecto as limitações impostas a bens jurídicos individuais, onde se inserem a liberdade e a propriedade. Neste mesmo sentido Meirelles (2009, p. 136), refere que:

o objecto do poder de polícia administrativa é todo o bem, direito ou actividade individual que possa afectar a coletividade ou pôr em risco a segurança nacional, exigindo, por isso mesmo, regulamentação, controle e contenção pelo poder público.

Ainda segundo este autor, a Administração possui a prerrogativa de condicionar o exercício de direitos individuais, bem com de certas actividades, e o uso de bens que possam, de alguma maneira, afectar a colectividade ou afectar os objectivos da Nação.

A actividade de polícia administrativa é, fundamentalmente, preventiva, uma vez que nesta actividade o objectivo da polícia é impedir acções e condutas anti-sociais, embora também possa revestir a qualidade de polícia repressiva, quando, por exemplo, põe cobro a uma actividade ilegal que já se tenha iniciado (CAETANO, 2004).

No âmbito de polícia administrativa, a Polícia Federal, possui atribuições de natureza constitucional e infraconstitucional, tal como se encontra previsto na Instrução Normativa n.º 13/2005-DG/DPF, de 15 de Junho de 2005, 1ª Parte, Capítulo I, parágrafo único: “Ao DPF compete, ainda, exercer outras atribuições previstas em legislação infraconstitucional, bem como aquelas que forem incumbidas ao Director-Geral pelo Ministro de Estado da Justiça”.

Dentre as atribuições administrativas de natureza constitucional, previstas no Título V, Capítulo III, art.º 144º, compete à Polícia Federal “exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras”.

Quanto às atribuições de polícia administrativa de natureza infraconstitucional, pode-se citar, entre outras: (a) efectuar o controle e a fiscalização sobre produtos, insumos e precursores químicos; (b) fiscalizar e supervisionar o cumprimento das normas de segurança para estabelecimentos bancários; (c) autorizar, credenciar, fiscalizar e supervisionar o funcionamento das empresas de segurança privada e de transporte de valores; (d) organizar, executar e manter os serviços de registro, cadastro, controle e fiscalização de armas de fogo, além de conceder e expedir porte federal de arma; e (e) implementar, coordenar, controlar e centralizar os sistemas nacionais de identificação civil e criminal (GOERSCH, 2009).

2.3.2 Polícia judiciária

O Código Francês dos Delitos e Penas, promulgado aos 3 do Brumário do ano IV (25 de Outubro de 1795) fazia referência às funções de polícia judiciária estatuidando que “a polícia judiciária investiga os delitos que a polícia administrativa não impediu se cometessem, reúne as respectivas provas e entrega os autores aos tribunais encarregados por lei de os punir”. Neste mesmo sentido, Caetano (2004, p. 1154) refere que a polícia judiciária tem por fim efectuar a investigação dos crimes e descobrir os seus agentes, proceder à instrução preparatória dos respectivos processos, e organizar a prevenção da criminalidade. Nesta medida, esta actividade da polícia tem como objectivo geral a prevenção da criminalidade, pois através da sua acção possibilita a repressão pelos tribunais dos crimes cometidos e reduz os indivíduos perigosos à impossibilidade de delinquir. Ainda segundo este autor, “tudo o que não pertence ao âmbito da polícia judiciária integra-se no conceito de polícia administrativa” (CAETANO, 2004, p. 1154).

Quando se fala em polícia judiciária, pretende-se cingir ao sentido material ou funcional da mesma e não ao sentido formal ou orgânico. Assim, em sentido material, a polícia judiciária assume, também e precipuamente, uma dimensão de natureza repressiva, uma vez que visa a punir e reprimir os infractores da lei criminal, incidindo a sua acção sobre as pessoas, ao contrário da polícia administrativa que incide sobre bens, direitos ou actividades (MEIRELLES, 2009, p. 133).

Na esfera de polícia judiciária, a Polícia Federal também possui atribuições de natureza constitucional e de natureza infraconstitucional. No âmbito constitucional, essas atribuições encontram-se previstas no Título V, Capítulo III, art.º 144º, competindo à Polícia Federal:

I – apurar infracções penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infracções cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Relativamente às atribuições de polícia judiciária de natureza infraconstitucional, podem-se referir, entre outras: (a) apurar os crimes contra a organização do trabalho, o sistema financeiro, a ordem económico-financeira e tributária; (b) apurar crimes praticados contra o sistema previdenciário da União; (c) apurar infracções de ingresso e permanência irregular de estrangeiros em território nacional; (d) apurar crimes políticos e eleitorais; apurar crimes cometidos contra o meio ambiente e património histórico e cultural da União; (e) apurar crimes contra direitos de comunidades indígenas; e, (f) apurar crimes, cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme: sequestro; cárcere privado e extorsão mediante sequestro; violação a direitos humano; furto, roubo ou receptação de cargas (GOERSH, 2009).

3 A FUNÇÃO CONSTITUCIONALIZADA DE POLÍCIA NA PROSSECUÇÃO DA MISSÃO DE PREVENÇÃO

O Sistema Policial Português está submetido à estrutura constitucional portuguesa. A constitucionalização do sistema policial emerge de um desiderato de submissão directa e imediata da função de polícia à Constituição e, nesta linha, aos princípios que regeram a Constituinte e regem a interpretação e a aplicação da legislação ordinária da actividade da polícia (VALENTE, 2005).

A actividade de polícia, desde a Constituição de 1976, encontra-se constitucionalizada, por força do estatuído no art. 272.º da CRP. No entanto, o legislador constitucionalizou, única e exclusivamente, a função ou a missão da polícia, tendo optado por não constitucionalizar as instituições policiais, como optou o legislador constituinte do Brasil, que consagrou e elencou as polícias, no art. 144.º, da CRFB. No caso de Portugal, o legislador, ao optar por não definir quais são os órgãos do Estado titulares da função de polícia, quis relegar essa matéria para a competência geral do governo (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 955).

O legislador constituinte optou por consagrar constitucionalmente a missão de polícia, no sentido de a submeter a uma consistência sistemática jus constitucionalista e de submeter automaticamente toda a actividade policial aos preceitos constitucionais, em especial os referentes aos direitos, liberdades e garantias fundamentais – art. 18.º, n.º 1 da CRP –, ancorando-a como um baluarte da defesa e garantia do respeito da dignidade da pessoa humana. A actividade de polícia está, assim, subordinada ao princípio da constitucionalidade, por força do n.º 2, do art. 3.º, conjugado com o n.º 1, do art. 18.º, da CRP (VALENTE, 2005).

A constitucionalização da missão da polícia implica a subordinação da polícia ao princípio da prossecução do interesse público⁵³, conjugado com o princípio da prossecução do direito e interesse legítimo privado⁵⁴, por força do n.º 1 do art. 266.º da CRP, sem olvidar

53 O princípio da prossecução do interesse público defende que “as autoridades administrativas, mesmo no uso de poderes discricionários, não podem prosseguir uma qualquer finalidade, mas apenas a finalidade considerada pela lei ou pela Constituição, que será sempre uma finalidade de interesse público” (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 922). Ainda segundo estes autores a prossecução do interesse público não pode justificar o sacrifício dos direitos dos cidadãos.

54 Este princípio onera a polícia a defender e a garantir todos os direitos dos cidadãos, não só face à ameaça por outros, mas também obriga a polícia a não actuar de modo a ofende-los ou sacrificá-los de forma arbitrária e desmesurada (VALENTE, 2009).

o respeito e a materialização dos princípios da legalidade⁵⁵, da proporcionalidade⁵⁶ *lato sensu* – adequação, exigibilidade e necessidade, proporcionalidade *stricto sensu* –, da igualdade⁵⁷, da imparcialidade⁵⁸, da justiça⁵⁹ e da boa fé⁶⁰. Segundo Canotilho e Moreira (1993, p. 922), a subordinação da Administração à Constituição, exige que: (a) não viole autonomamente a Constituição; (b) se pautar pelos valores constitucionais no exercício dos poderes discricionários que a lei lhe deixo; (c) interprete e aplique as leis no sentido mais conforme à Constituição. Acrescem a estes princípios, e ao da desburocratização da administração estatal⁶¹, outros três princípios orientadores da organização do Estado português: o princípio da descentralização administrativa – cujas actividades centrais do Estado passam a ser desenvolvidas por entes mais próximos do cidadão⁶²; o princípio da desconcentração – cujos poderes do Estado central passam para poderes locais ou periféricos⁶³; e o princípio da racionalização dos meios disponíveis do Estado⁶⁴.

A constitucionalização da missão da polícia onera as polícias a interpretar as normas de acordo com os mesmos princípios que oneram o legislador ordinário, ou seja, impõe às polícias a obrigação de fazer um juízo cognitivo material de acordo com o princípio da interpretação restritiva de direitos, liberdades e garantias fundamentais, previstos no art. 18.º, n.ºs 2 e 3

55 O princípio da legalidade defende que “toda a Administração encontra-se subordinada não apenas à Constituição e à lei, mas também às demais normas constitucionalmente vigentes na ordem jurídica portuguesa, designadamente as normas de direito internacional (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 923).

56 Este princípio advoga que à Administração, no exercício de poderes discricionários, não basta prosseguir o fim legal justificador, mas antes, deve prosseguir os fins legais segundo o princípio da justa medida, adoptando as medidas necessárias, adequadas e que impliquem menos sacrifícios ou perturbações aos administrados (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 924).

57 O princípio da igualdade defende que a administração pública, nas suas relações com as pessoas, físicas ou colectivas, deve adoptar igual tratamento (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 924).

58 Este princípio defende que a Administração nas suas relações com os particulares deve pautar a sua conduta com isenção de modo a não sacrificar desnecessariamente os interesses particulares, devendo ainda actuar, relativamente ao conjunto dos cidadãos, segundo um critério uniforme à prossecução do interesse público (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 925).

59 Segundo Canotilho e Moreira (1993, p. 925), “o princípio da justiça aponta para a necessidade de a Administração pautar a sua actividade por certos princípios materiais ou de valor, constitucionalmente plasmados, como por exemplo, o princípio da dignidade da pessoa humana (...), sem esquecer o princípio da igualdade e da proporcionalidade”.

60 Cfr. n.º 2 do art. 266.º da CRP. O princípio da boa fé advoga que a administração deve pautar a sua actuação num contexto de confiança e previsibilidade, tornando-se, assim, num princípio legitimador da actividade da administração. Este princípio apresenta-se como instrumento da garantia das expectativas e da confiança dos cidadãos na administração a partir de comportamentos, neste caso, da polícia (VALENTE, 2009).

61 Cfr. n.º 1 do art. 267.º da CRP.

62 Cfr. n.º 2 do art. 267.º da CRP.

63 Cfr. n.º 2 do art. 267.º da CRP.

64 Cfr. n.º 5 do art. 267.º da CRP.

da CRP: *odiosa sunt restringenda*⁶⁵. O Sistema Policial Português é, desta feita, um sistema legitimado jurídico-normativa-constitucionalmente. Esta subordinação é uma consequência da arquitectura constitucional, em que a força, a legitimidade e a representatividade democrática assenta na vontade popular. Esta opção jusconstitucional garante à polícia a legitimidade democrática (VALENTE, 2009).

Segundo Silva (2005, p.21), decorrente do próprio imperativo constitucional, a polícia de segurança pública tem como principal missão a prevenção dos crimes e a tutela dos cidadãos contra todos os perigos que possam ameaçar a sua segurança ou a ordem pública, independentemente de ter havido violação da lei. Nesta perspectiva, e ainda segundo este autor, a missão da polícia não se esgota em actividades de defesa contra os perigos. Assim, muitas vezes a polícia é chamada a praticar actos materiais que só indirectamente se podem qualificar como actos de manutenção da ordem e segurança pública – como exemplo deste actos refere-se a mediação na composição amigável de conflitos privados, no domínio dos contratos, de propriedade, das relações de vizinhança e mesmo no âmbito da própria família. Estes actos, embora não sejam uma prioridade na actividade policial, não podem ser considerados menos relevantes, uma vez que contribuem decisivamente para o bem estar da comunidade, proporcionando uma sociedade mais livre e mais justa.

3.1 Breve enquadramento

A missão de polícia encontra-se enquadrada na sistemática constitucional no Título IX – Administração Pública – da Parte III – Organização do Poder Político. Não obstante este enquadramento sistemático, a polícia está subordinada ao princípio constitucional de coadjuvação ao poder judicial, personificado no Tribunal, consagrado no n.º 3 do art. 202.º da CRP. O legislador constituinte enquadrou a polícia dentro do Poder Executivo sem que ela deixe de estar obrigada a coadjuvar o Poder Judicial sempre que os tribunais, para administrar a justiça em nome do povo, solicitem.

O artigo 272.º, da CRP, cuja epígrafe é Polícia, consagra o quadro jus constitucional da missão de um serviço essencial à estabilidade política e social, ao bem estar e qualidade de vida, ao exercício de direitos e liberdades fundamentais⁶⁶. Estes desideratos representam, constitucionalmente, uma tarefa fundamental do Estado de direito democrático: a segurança individual e colectiva (VALENTE, 2005).

65 Refere-se ao princípio segundo o qual as disposições que restringem os direitos devem ser interpretadas de forma estrita.

66 Cfr. als. b), c) e d) do art. 9.º da CRP, cuja epígrafe é tarefas fundamentais do Estado.

A Constituição da República Portuguesa consagra, no n.º 1, do art.º 272.º, que à polícia cabem três grandes funções: a defesa da legalidade democrática, a defesa e garantia da segurança interna, e a defesa e garantia dos direitos dos cidadãos. Poder-se-á considerar que à polícia cabe a promoção de todas as medidas, previstas na lei – tipicidade estrita ou ampla – e aplicadas no respeito do princípio da proporcionalidade *lato sensu* ou da proibição do excesso⁶⁷ (CANOTILHO e MOREIRA, 1993).

Estas medidas admitidas *jus* constitucionalmente são as designadas medidas de polícia que se subdividem em três grandes grupos: as medidas de polícia propriamente ditas – que são aplicadas nos termos e condições previstas na Lei de Segurança Interna portuguesa (artigos 28.º a 34.º da LSI); as medidas cautelares administrativas de polícia – que se aplicam nos termos e condições previstos na legislação administrativa fiscalizadora e sancionadora, em especial as previstas nos artigos 48.º a 52.º, do Regime Geral das Contra-Ordenações; e as medidas cautelares e de polícia – aquelas que se aplicam nos termos e condições da legislação processual penal, em especial as previstas nos artigos 241.º a 261.º, do CPPP, ou seja, aquelas que se aplicam à polícia, no âmbito da sua natureza judiciária, para salvaguarda da prova real e pessoal por imposição do princípio *periculum in mora*⁶⁸.

3.2 Defesa da legalidade democrática

A Constituição portuguesa, desde logo, prescreve no seu art.º 3º, n.º 2, que “o Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática” e também define os órgãos responsáveis pela defesa desta legalidade democrática, que são o Governo – art.º 202º, alínea f) -, os tribunais – art.º 205º, n.º 2 – e o Ministério Público – art.º 221º, n.º 1. Por sua vez, o art.º 272º, que tem como epígrafe a polícia, no seu n.º 1, refere que “a polícia tem por funções defender a legalidade democrática (...)”.

Neste sentido, Miranda (1994, p. 5) define legalidade democrática como:

(...) a legalidade própria de um Estado democrático, a conformidade dos actos, normativos e não-normativos, do poder público com as leis, constitucionais

⁶⁷ Cfr. n.º 2 do art. 272.º da CRP. O princípio da proibição do excesso significa que as medidas de polícia devem obedecer aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade. Ou seja a conduta da administração só deve ir até onde seja imprescindível para assegurar o interesse público em causa, sacrificando no mínimo os direitos do cidadão (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 956).

⁶⁸ A polícia age previamente à intervenção da autoridade judiciária por existir perigo na demora da intervenção da autoridade judiciária e as provas reais e pessoais desaparecerem, provocando a inalcançabilidade da descoberta da verdade material e da realização da justiça (VALENTE, 2009).

e ordinárias, fundadas no princípio da legalidade democrática – quer dizer, aprovadas por órgãos baseados no sufrágio universal, directo, secreto e periódico dos cidadãos.

A função de defesa da legalidade democrática⁶⁹, como afirmam Canotilho e Moreira (1993, pp. 69 e 955), prende-se à ideia de vida da colectividade. O Estado funda-se na legalidade democrática, ou seja, está subordinado às regras próprias de um Estado de direito democrático. Nesta linha de pensamento, a polícia, como face da autoridade pública, encontra-se submetida “à lei em geral, de acordo com o princípio da legalidade ou, mais amplamente, o princípio da juridicidade”, consagrado no art.º 266.º da CRP (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p.63).

À polícia, como actividade material do Estado de tutela de bens pessoais e materiais contra quaisquer agressões (de outrem ou do próprio Estado), cabe não só agir de acordo com as leis constitucionalmente válidas, como ainda o dever de evitar que essas leis – legítimas e emergentes da representatividade democrática – sejam desrespeitadas por todos os entes singulares ou jurídicos (pessoas colectivas) estatais e não estatais. Neste mesmo sentido, Silva (2005, p. 94) refere que “a legalidade democrática é a expressão da vontade colectiva que a polícia deve respeitar e fazer respeitar, porque o seu serviço é ao serviço da Comunidade”. Segundo o mesmo autor, a validade das leis é a essência e primeira condição para o êxito da missão policial bem como para a sua aceitação pela sociedade.

3.3 Defesa e garantia de segurança interna

Falar de segurança interna aparenta, a priori, falar de restrição de direitos, liberdades e garantias fundamentais pessoais, sociais, culturais, políticas e económicas. Ao Estado cabe como tarefa fundamental a segurança interna, que, nos termos do n.º 1 do art.º 1.º da Lei de Segurança Interna⁷⁰ consiste em:

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

69 O conceito de legalidade democrática aparece no texto constitucional português em várias disposições: art. 3.º, n.º 2, art. 199.º, al. f), art. 202.º, n.º 2, art. 219.º, n.º 1 e art. 272.º, n.º 1.

70 Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

Mas, considera-se que o conceito de segurança interna actual engancha no princípio do respeito da dignidade da pessoa humana⁷¹ e, nele, se onera o Estado a promover uma ordem, uma segurança e uma tranquilidade públicas adequadas à protecção das pessoas contra quaisquer ameaças ou agressões de outrem, ou dos próprios poderes públicos, que ponham em causa a sua vida, a sua integridade física ou moral, e eficaz na protecção e na promoção do bem-estar material e qualidade de vida das pessoas, que passa pela protecção dos seus bens de forma a evitar que sejam danificados ou subtraídos do seu domínio directo e imediato (VALENTE, 2005, p. 65).

O legislador constituinte, ao atribuir a função de defender e garantir a segurança interna à polícia quis “justamente colocar as Forças Armadas (FAS) à margem dessa função” (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 69). Ainda segundo estes autores (1993, p. 959), a missão das Forças Armadas é a defesa nacional, que está orientada, exclusivamente, para o plano externo: garantia da independência nacional, integridade do território e segurança das populações contra agressões ou ameaças externas. Mas, esta acepção não quer dizer que as FAS não devam colaborar com a polícia na promoção de segurança interna. Este ónus é um ónus legal reforçado por força do n.º 3 do art. 5.º, conjugado com o art. 35.º da LSI. Este escopo está reforçado pela conjugação entre o n.º 1 e n.º 3 do art. 272.º da CRP, que prevê que à polícia, para materializar as funções do n.º 1 do preceito⁷², cabe a prevenção criminal. A prevenção criminal inclui a prevenção dos crimes contra a segurança do Estado, previstos nos artigos 308.º e seguintes do Código Penal português (CP), ou seja, cabe à polícia prevenir mesmo os crimes que coloquem em causa o Estado: a integridade e a soberania.

A função de prevenção criminal é uma função primordial da polícia e apresenta-se como instrumento funcional para defender e garantir a segurança interna, a legalidade democrática bem como os direitos dos cidadãos. A função de prevenção criminal só será uma garantia e defesa eficiente da segurança interna se as violações às regras do Estado de direito democrático forem evitadas pela acção preventiva da polícia e contidos os seus efeitos negativos por meio da descoberta e respectiva responsabilização administrativa e penal dos seus agentes (VALENTE, 2005, p. 66).

71 A dignidade da pessoa humana, reconhecida pelo preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos do Homem como “fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”, apresenta-se como princípio estruturante do nosso Estado e como fundamento do direito à vida, (à integridade física e moral), à liberdade e à segurança quer pessoal, quer colectivamente.

72 As funções previstas no n.º 1, do art.º 272 são: a defesa da legalidade democrática, a garantia da segurança interna e os direitos dos cidadãos.

No exercício da actividade de polícia engancha uma interdisciplinaridade entre a natureza executiva e a natureza judicial dos actos praticados pela polícia. Ao prosseguir uma função de prevenção criminal em sentido estrito, a polícia pratica actos que se enquadram no âmbito judicial, como a detenção (prisão) do autor de um crime ou a apreensão de provas reais por determinação de autoridade judiciária competente: Ministério Público, Juiz de Instrução Criminal ou Juiz (VALENTE, 2005, p. 66).

A prevenção criminal, na linha de pensamento defendida por Canotilho e Moreira (1993, p. 956), engancha duas nobres e essenciais funções de polícia: a função de vigilância e a função de prevenção criminal *stricto sensu*.

A função de vigilância, levada a cabo pela polícia, tem como escopo evitar que “sejam transgredidas as limitações impostas pelas normas e actos das autoridades para a defesa da segurança interna, da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos” (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 956). Ainda de acordo com os mesmos autores, “caso não existam normas que atribuam às autoridades de polícia poderes especiais, a função de vigilância tem de desenvolver-se sem perturbações dos direitos dos cidadãos”, ou seja, em nenhuma circunstância se admite que a acção da polícia possa deixar de respeitar os direitos dos cidadãos.

Pode-se indicar, como exemplo do exercício da função de vigilância, o planeamento, estudo e uma hipotética delimitação, por parte da polícia, do percurso de um determinado desfile ou manifestação. Nesta perspectiva o direito de manifestação⁷³ não pode funcionar como limite ou restrição do direito de liberdade de circulação dos demais cidadãos. Conforme afirma Valente (2005, p. 67):

Esta percepção jus constitucional implica uma acção de vigilância sobre os que se manifestam de modo a que estes não ponham em causa as normas que regulamentam o direito de manifestação, a legalidade do próprio acto manifestação e os direitos de todos os demais cidadãos, em especial do *ius ambulandi*.

Assim, o objectivo da função de vigilância é a obtenção de informação com vista a habilitar as autoridades de polícia a prevenir hipotéticas perturbações, bem como a permitir que aquelas adoptem, antecipadamente, as medidas necessárias e adequadas para evitar que aquelas perturbações ocorram, ou ainda para identificar os seus autores (CAETANO, 2004, p. 1166).

⁷³ Quanto ao exercício do direito de manifestação, este está previsto no n.º 2 do art. 45.º da CRP e o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto.

Também à polícia cabe a função de prevenção criminal *stricto sensu*, que, segundo Canotilho e Moreira (1993, p. 956), traduz-se “na adopção de medidas adequadas para certas infracções de natureza criminal”. Contudo a adopção dessas medidas, com vista a garantir a protecção de pessoas e bens, a vigilância de indivíduos e locais suspeitos, não pode restringir ou limitar o exercício dos direitos, liberdades e garantias do cidadão para além do estritamente necessário de acordo com os casos expressamente admitidos na Constituição e na lei. A prossecução da função de prevenção criminal *stricto sensu* enquadra os actos de investigação criminal delegados pelas autoridades judiciais, assim como engloba os actos pré-processuais – medidas cautelares e de polícia, previstas nos art. 248.º a 261.º do CPP – desenvolvidos no âmbito do processo crime que, em Portugal, é jurisdicionalizado (VALENTE, 2005, p. 67).

No exercício das suas actividades, e tendo em vista as suas atribuições, a polícia, através das suas funções de vigilância e de prevenção criminal em sentido estrito, consegue, por um lado, promover e garantir a ordem, a segurança e tranquilidade públicas, proteger a vida, a integridade das pessoas e a sua propriedade. Por outro lado, o exercício destas funções, também, permite assegurar o normal funcionamento das instituições e o respeito da legalidade democrática, bem como garantem a materialização dos direitos e liberdades fundamentais, e o bem-estar das populações (VALENTE, 2005, p. 68).

Desta forma, a investigação criminal, que se enquadra dentro da função de prevenção criminal *stricto sensu*, quando eficazmente concretizada, funcionará, certamente, como instrumento legal e material de que a polícia deve fazer uso para promover e levar a cabo um dos bens mais preciosos da sociedade: a Segurança Interna (VALENTE, 2005, p. 69).

3.4 Defesa e garantia dos direitos do cidadão

A polícia tem, ainda, como função a defesa e a garantia dos direitos dos cidadãos. Esta função decorre, desde logo, de uma atribuição constitucional, prevista no art.º 272º, nº 1, onde se refere que “a polícia tem por função defender (...) os direitos dos cidadãos”. Através deste preceito constitucional, e segundo Canotilho e Moreira (1993, p. 955), à polícia impõe-se uma “obrigação de protecção pública dos direitos fundamentais”, que, todavia, deve-se articular com o direito à segurança, consagrado pelo n.º 1, do art.º 27.º, da CRP, fundamento da prossecução do princípio da liberdade. A defesa e a garantia dos direitos dos cidadãos são a razão e o fundamento da existência da polícia. As duas funções anteriormente desenvolvidas desembocam nesta função crucial da actividade material da polícia: defesa e garantia efectiva dos direitos do cidadão (VALENTE, 2005).

Através deste desiderato, constitui-se uma obrigação do Estado em criar condições para uma efectiva protecção dos cidadãos face a agressões provenientes de terceiros aos seus direitos (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 956). Segundo Canotilho e Moreira, o Estado, ao defender e garantir os direitos dos cidadãos, através da actividade de polícia, identifica aqueles direitos não apenas como um limite da actividade policial mas também como “um dos próprios fins dessa função” (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 956).

Decorrente do art.º 9º da Constituição portuguesa, a defesa e a garantia dos direitos dos cidadãos são assumidas como uma das tarefas fundamentais do Estado. Os direitos e liberdades fundamentais apresentam-se, pois, como “um encargo do Estado de direito democrático, no sentido de os garantir e de os fazer observar por todos”, impondo-se, desta forma, ao Estado, o dever de adoptar “uma postura activa para os fazer valer como elemento objectivo da sociedade” (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 93), passando essa “postura activa” pela actividade de polícia, à qual cabe a sua defesa e garantia, que passará também pela defesa da legalidade democrática e garantia da segurança interna (VALENTE, 2005).

Todas as Leis Orgânicas das várias polícias portuguesas afirmam, explícita ou implicitamente, a defesa da legalidade democrática, a defesa e garantia da segurança interna e a defesa e a garantia dos direitos do cidadão⁷⁴. Estas funções, prosseguidas e executadas pela polícia, têm o carácter de serviço público, revestindo um cariz executivo, principalmente na função de vigilância, e um cariz próximo da matriz judicial, essencialmente na função de prevenção criminal stricto sensu “funções que preenchem o ideário do Estado de direito democrático” (VALENTE, 2005, p. 71).

74 Cfr. art.º 1.º da Lei de Segurança Interna, n.º 2 do art.º 1.º da LOPSP, n.º 2 do art. 1.º da LOGNR, artigos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 7.º, 8.º da LOPJ.

4 POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE COMO PREVENÇÃO CRIMINAL

Antes de analisar o conceito de prevenção criminal, importa reflectir sobre o conceito de crime, e analisar, ainda que de forma superficial, a evolução deste conceito. Durante muitos anos, e ainda hoje com muitos adeptos, prevaleceu a definição jurídico-legal que considerava crime, em sentido criminológico, todo o comportamento, e só aquele, que a lei criminal tipifica como tal (DIAS e ANDRADE, 1992, p. 65). Estava-se, pois, perante uma definição eminentemente jurídico-legal, que remete o conceito de crime, exclusivamente, para os factos qualificados como tal pelo ordenamento jurídico.

Outros autores vêm defendendo uma perspectiva menos redutora e mais abrangente, numa dimensão sociológica, como o conceito defendido por Sellin, que, argumenta que não são apenas as normas jurídico-penais que devem merecer a atenção dos criminologistas, mas também outras passíveis de violação e com implicações efectivas no normal decorrer da vida em sociedade (*apud* DIAS e ANDRADE, 1992, p. 70-71). Concomitantemente surge, também, um conceito reformista que, partindo da insuficiência do conceito jurídico-legal, introduz a componente da danosidade social do acto como condição fundamental para definir o fenómeno criminal (DIAS e ANDRADE, 1992, p. 70-71).

Em sentido contrário às definições anteriormente apresentadas, surge o conceito radical que assenta a construção do conceito de crime na adopção do respeito pelos direitos humanos como elemento fundamental de análise. Nesta perspectiva, crime seria todo e qualquer acto que constitua uma violação dos direitos humanos (DIAS e ANDRADE, 1992, p. 80). Neste sentido, Dias e Andrade (2001, p. 84) defendem que “todo o conceito criminológico de crime assenta necessariamente numa dupla referência: uma referência jurídica e uma referência sociológica”. Assim, segundo estes autores, estas duas vertentes aparecerão indissociáveis na definição de um comportamento criminal.

A criminalidade e a violência têm ocupado, nos últimos anos, o centro dos debates sociais e políticos, bem como têm sido apontadas como uma das principais preocupações dos cidadãos por todo o mundo. A temática da segurança é frequentemente utilizada pelos mais variados actores políticos, sobretudo numa estratégia eleitoralista, com o fim óbvio de retirar dividendos políticos. Por outro lado a temática da segurança, criminalidade e violência, sendo uma área que afecta directamente a qualidade de vida das pessoas, é propícia a aproveitamentos demagógicos e estratégias populistas. Conforme refere Hassemer (1995, p. 92):

A manipulação do medo colectivo difuso resultante da criminalidade de massa, praticada com o escopo de obter meios e instrumentos de combate à criminalidade violenta mediante restrição das liberdades, constitui uma conhecida tática da política criminal populista, que não traz resposta aos problemas diários das pessoas frente à criminalidade de massa.

Defende este autor que submeter a garantia da liberdade e da protecção dos direitos fundamentais à política criminal sob pretexto de um efectivo combate ao crime, põe em risco todas as tradições do Estado de direito, propondo como alternativa algumas medidas como a aposta em políticas sociais⁷⁵, prevenção técnica, policiamento ostensivo, possibilidades de sobrevivência para os jovens, entre outras.

Noutra perspectiva, Caetano (2003, p. 268) refere que a convivência pacífica de todos os cidadãos implica que cada pessoa, no exercício dos seus direitos, não invada, ofenda ou impeça o exercício dos direitos dos outros. Defende este autor que este objectivo pode ser atingido de duas formas: reprimindo a violação – abordagem repressiva – ou evitando que a violação se produza – abordagem preventiva. A opção pela repressão, que se situa na esfera do poder judicial, conduz ao estado em que cada pessoa tem plena liberdade de agir sujeitando-se, posteriormente, às consequências dos seus actos, nomeadamente à reparação do dano. Na opinião do autor, a via meramente repressiva relevou-se insuficiente, até porque nem sempre é possível reparar o dano – como sucede no caso do homicídio. Assim, a prevenção surge como a melhor via para evitar os danos sociais, indicando que tal é possível, “regulamentando as actividades perigosas, evitando as ocasiões de perigo, dificultando o uso dos instrumentos homicidas, vigiando os indivíduos de mau carácter (....)” (CAETANO, 2003, p. 268).

Para Caetano (2004, p. 1152):

O objecto próprio da polícia é a **prevenção dos danos sociais**, (...) incumbindo à polícia apenas a função de **prevenção da criminalidade**, arguindo os suspeitos e perseguindo os elementos perigosos, de modo a que não fiquem impunes os delitos e não se generalize pela impunidade o desrespeito pela lei (grifos no original).

Neste mesmo sentido, Gomes (2007, p. 66) defende que, apesar da necessidade de intervenções repressivas, é possível atingir o mesmo objectivo através de estratégias preventivas, actuando a montante do fenómeno criminal e assim evitar os danos sociais por ele

⁷⁵ Na opinião de Hasemer, é necessário apostar em verdadeiras políticas sociais, sendo fundamental estimular tendências de segurança e solidarização, através da criação de oportunidades de vida dos mais fracos, das crianças, dos jovens, dos velhos e dos estrangeiros. Segundo este autor “(...) a política social é a melhor política criminal” (HASSEMER, 1995, p. 93).

provocados. A prevenção do crime constitui, actualmente, um instrumento fundamental para combater a criminalidade, garantindo às comunidades mais segurança em consonância com o respeito pelos direitos e liberdades das pessoas.

Dentro do espaço europeu, têm sido dados alguns passos no sentido de estabelecer estratégias e programas no domínio da prevenção criminal. Com o Conselho Europeu de Tampere, realizado em Outubro de 1999, foram traçados objectivos em vários domínios, entre os quais o da prevenção da criminalidade, realçando a sua importância nos pontos 41 e 42 das suas conclusões⁷⁶:

Ponto 41 - O Conselho Europeu apela à integração dos aspectos preventivos nas acções contra a criminalidade, assim como a um maior desenvolvimento dos programas nacionais de prevenção contra a criminalidade.

Ponto 42 - Dever-se-á desenvolver o intercâmbio das melhores práticas, reforçar a rede de autoridades nacionais competentes em matéria de prevenção da criminalidade e a cooperação entre as organizações nacionais que actuam neste domínio, bem como estudar a possibilidade de criar um programa financiado pela Comunidade para esse efeito. A delinquência juvenil e a criminalidade em meio urbano e a associada à droga poderiam constituir as primeiras prioridades para este tipo de cooperação.

Outro marco importante na definição de uma estratégia europeia de prevenção criminal teve lugar no ano de 2000, quando a Comissão das Comunidades Europeias elaborou uma proposta de decisão do Conselho que estabelece um programa de incentivo e de intercâmbio, formação e cooperação no domínio da prevenção da criminalidade⁷⁷. Segundo a definição apresentada nesta proposta pela Comissão, no ponto 2.2.2, a prevenção do crime engloba todas as actividades que contribuem para fazer cessar ou reduzir a criminalidade enquanto fenómeno social, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas de cooperação permanentes e estruturadas, quer através de iniciativas *ad hoc*.

Na definição do citado conceito, ainda é referido pela Comissão que as actividades de prevenção dizem respeito a todos os actores sociais, nomeadamente autarquias, instituições policiais, sistema judiciário, sistema educativo, sistema social, sector privado de uma forma geral, comunicação social, investigadores e cientistas, bem como o público em geral. Este conceito conduz a uma perspectiva de responsabilização colectiva de toda a sociedade enquanto

⁷⁶ Documento, disponível em <http://www.europarl.europa.eu>, acesso em 10 de Setembro de 2009.

⁷⁷ Cfr. Comunicado da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, disponível em <http://www.mai.gov.pt>, acesso em 10 de Setembro de 2009.

actores de prevenção criminal. Ainda nesta definição da Comissão são identificadas três categorias de medidas com vista à implementação de uma política de prevenção criminal⁷⁸:

(I) a redução de oportunidades, com vista a tornar o crime mais difícil e mais arriscado e a diminuir os benefícios dele resultantes para os criminosos; (II) a redução dos factores sociais e económicos que contribuem para o desenvolvimento da criminalidade; (III) a informação e protecção das vítimas, bem como a prevenção de situações que geram vítimas.

Neste documento ainda é defendida a convergência das experiências nacionais dos Estados-Membros de forma a constituir um “modelo europeu” da prevenção da criminalidade.

Segundo Robert (2002, p. 326), “a Polícia surge para assegurar uma vigilância incessante do espaço público urbano, de se apropriar da rua, de não deixar ninguém apropriar-se dela”. Na linha defendida por este autor, pode-se concluir que a polícia existe não tanto para reprimir o crime, mas para o impedir através de actividades preventivas e dissuasoras, pelo menos no espaço público. A prevenção policial apresenta-se, assim, como a função mais importante e mais nobre no âmbito do contexto funcional das instituições policiais.

4.1 A função preventiva na PSP

Segundo Valente (2005, p. 62), “na função preventiva, a Polícia evitará que a legalidade democrática, os direitos dos cidadãos e a segurança interna sejam beliscados por actos humanos”. Defende ainda este autor, que a componente preventiva é uma característica das polícias modernas, uma vez que através daquela função se torna possível antecipar as acções criminógenas e evitar os danos sociais provocados pelas mesmas.

O carácter preventivo das polícias portuguesas encontra, desde logo, eco na Constituição portuguesa, nomeadamente na conjugação dos n.º 1 e 3, do art.º 272, ao estatuir no n.º 1 que “a polícia tem por função defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”, e no n.º 3, ao referir que “a prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”. Segundo Canotilho e Moreira (1993, p. 956), o conceito de prevenção dos crimes, estipulado na CRP, engloba as funções de vigilância e prevenção criminal em sentido estrito. Neste contexto, referem que a função criminal se traduz na adopção de medidas adequadas a prevenir

⁷⁸ Cfr. ponto 2.2.2 do Comunicado da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, disponível em <http://www.mai.gov.pt>, acesso em 10 de Setembro de 2009.

as infracções de natureza criminal, não podendo, no entanto, limitar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, fora dos casos previstos na Constituição ou na lei.

A função preventiva das polícias portuguesas também se encontra consagrada na Lei de Segurança Interna⁷⁹, no art.º 1º, onde se refere que:

a segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade pública, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.

Este diploma reforça a importância da prevenção ao instituir, no seu art.º 5º, n.º 1, o dever dos cidadãos em “(...) colaborar na prossecução dos fins de segurança interna, cumprindo as disposições preventivas estabelecidas na lei (...)”. Por sua vez a Lei Quadro de Política Criminal⁸⁰, que tem como finalidade a definição de objectivos, prioridades e orientações em matéria de prevenção da criminalidade, investigação criminal, acção penal e execução de penas e medidas de segurança, define, no seu art.º 4º, que “ a política criminal tem por objectivos prevenir e reprimir a criminalidade e reparar os danos individuais e sociais dela resultantes, tomando em consideração as necessidades concretas de defesa dos bens jurídicos”.

Em consequência desta Lei Quadro, foi aprovada a Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto, com vista a definir os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2007-2009. Desde logo, no seu art.º 1º, o referido dispositivo, estabelece como os objectivos gerais da política criminal “(...) prevenir, reprimir e reduzir a criminalidade, promovendo a defesa de bens jurídicos, a protecção da vítima e a reintegração do agente do crime na sociedade”. Este diploma vai um pouco mais longe ao definir, no art.º 3º, quais os crimes que serão objecto de prevenção prioritária, pretendendo-se dar preferência aos crimes em função da importância dos bens jurídicos tutelados e a necessidade de proteger as potenciais vítimas. Neste leque de crimes salienta-se, entre outros⁸¹:

(a) a ofensa à integridade física contra professores, em exercício de funções ou por causa delas, e outros membros da comunidade escolar, a ofensa à integridade física contra médicos e outros profissionais de saúde, em exercício de funções ou por causa delas, a participação em rixa, a violência doméstica, os maus tratos, o tráfico de pessoas e os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de

79 Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

80 Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio.

81 Cfr. art.º 3º da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio.

menores, no âmbito dos crimes contra as pessoas; (b) o furto com introdução ou penetração em habitação, o furto em estabelecimento comercial ou industrial, o furto de veículo, o roubo com arma ou em transporte colectivo, no âmbito dos crimes contra o património; (c) a discriminação racial, religiosa ou sexual e a tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos, no âmbito dos crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal; (d) a falsificação de documento, a contrafacção de moeda, a passagem de moeda falsa, o incêndio florestal, os danos contra a natureza, a poluição, a corrupção de substâncias alimentares ou medicinais, no âmbito dos crimes contra a sociedade; (e) a sabotagem, o tráfico de influência, o branqueamento, a corrupção, o peculato e a participação económica em negócio, no âmbito dos crimes contra o Estado; (f) as organizações terroristas, o terrorismo, o tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, o tráfico de armas, o auxílio à imigração ilegal, a fraude fiscal, no âmbito da legislação avulsa.

Em sequência das orientações estratégicas definidas pela Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto, o legislador consagrou no art.º 8º a prevenção da criminalidade, ao estatuir que:

na prevenção da criminalidade, as forças e os serviços de segurança desenvolvem programas de segurança comunitária e de policiamento de proximidade destinados a proteger vítimas especialmente indefesas e a controlar as fontes de perigo referidas nas alíneas b), c) e d) do artigo anterior⁸².

A PSP, tal como resulta do estatuído no art.º 1º, n.º 2, da sua Lei Orgânica⁸³, tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei. Para garantir este objectivo, o legislador conferiu à PSP um leque de atribuições de forma a dar cumprimento à sua missão. Da análise das atribuições conferidas, resulta uma clara intenção, do poder político, de direccionar a acção da PSP para a vertente preventiva, tal como se depreende das atribuições que legalmente lhe foram cometidas e constam do art.º 3º, n.º 2, da referida lei, nomeadamente:

(a) garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito; (b) garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens; (c) prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança; (d) prevenir a prática

82 O art.º 7º define as seguintes fontes de perigo: alínea b) Associações criminosas e organizações terroristas; alínea c) Meios especialmente perigosos, incluindo armas de fogo, nucleares, químicas e bacteriológicas; alínea d) Meios especialmente complexos, como a informática e a Internet.

83 Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto.

dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos; (f) Velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito; (g) Garantir a execução dos actos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o incumprimento da lei ou a sua violação continuada; (i) Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da acção humana ou da natureza; (j) Manter a vigilância e a protecção de pontos sensíveis, nomeadamente infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas; (m) prevenir e detectar situações de tráfico e consumo de estupefacientes ou outras substâncias proibidas, através da vigilância e do patrulhamento das zonas referenciadas como locais de tráfico ou consumo.

Em termos de doutrina institucional, a PSP, através do Plano de Actividades para 2009, estabeleceu, entre outras, as seguintes orientações estratégicas: (a) reforçar o policiamento de proximidade, orientado para a protecção dos cidadãos em geral e, em particular, das pessoas especialmente vulneráveis, como as crianças, os jovens, os idosos e as vítimas de maus tratos; (b) intensificar o controlo das principais fontes de perigo, com a finalidade de prevenir, reduzir e reprimir a criminalidade, bem como outros comportamentos que possam por em causa a segurança e tranquilidade dos cidadãos.

Ainda dentro da doutrina interna, a Direcção Nacional da PSP estabeleceu, através da Directiva Operacional n.º 1/2009, de 30 de Janeiro, o modelo de actuação policial para a prevenção criminal que assenta nas seguintes linhas: (I) centrar a acção na proactividade policial, tendo em conta o elenco de crimes de prevenção e investigação prioritária definidos em diploma legal⁸⁴, ou seja, nos crimes em que a eficácia da acção policial mais contribui para a sua prevenção e redução; (II) estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas promovendo campanhas públicas de prevenção, nomeadamente, nas seguintes áreas: (a) prevenção genérica, especialmente no que respeita a tipologias específicas de crimes violentos, promovendo campanhas de sensibilização e/ou informação conjuntamente com o Governo, Órgãos de Comunicação Social e entidades públicas e/ou privadas; (b) prevenção de ilícitos criminais nos transportes públicos nas áreas metropolitanas em parceria com as empresas de transportes públicos; (c) prevenção de ilícitos criminais nas áreas escolares, no âmbito do Programa Escola Segura⁸⁵, em parceria com o Ministério da Educação e outras

⁸⁴ Lei 51/2007, de 31 de Agosto.

⁸⁵ Este programa foi lançado em 1996, tendo em vista aumentar os níveis de segurança no ambiente escolar (alunos, professores, pais, instalações escolares), tanto no interior como no exterior do recinto da escola. É um programa do Ministério da Administração Interna em articulação com o Ministério da educação (OLIVEIRA, 2001, p. 24).

entidades nacionais e locais; (d) prevenção de ilícitos ambientais em parceria com diversas instituições públicas e privadas responsáveis pela protecção do ambiente; (e) prevenção e segurança rodoviária em parceria com a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária e outras entidades com interesse nesta temática.

Apesar da função de prevenção criminal se apresentar como a função mais importante e também a mais nobre da actividade policial, esta função apresenta-se, de igual forma, como a mais complexa em termos de implementação. Esta dificuldade, acrescida da implementação da vertente prevencionista, radica, desde logo, no facto dos fenómenos criminais envolverem as mais variadas áreas da vida social e os mais variados actores sociais, pelo que uma estratégia preventiva pragmática necessita, logo à partida, do envolvimento de um leque alargado de instituições e actores sociais⁸⁶.

Outro obstáculo derivado da implementação de estratégias de prevenção criminal, prende-se com a necessidade que as instituições policiais sentem, cada vez mais, de apresentar resultados da sua actividade, seja perante o poder político, seja perante a sociedade. Numa sociedade exageradamente mediatizada, onde as notícias das acções criminais ocupam diariamente as primeiras páginas dos jornais e fazem as aberturas dos noticiários televisivos, as polícias vêm-se compelidas a contrariar as notícias da crescente criminalidade com notícias que demonstrem que através da sua actividade o fenómeno criminal é combatido de forma eficaz e está controlado. Esta tendência leva a que as instituições policiais direccionem prioritariamente a sua acção para actividades repressivas, de forma a apresentar resultados, em detrimento de programas de prevenção criminal cujos resultados não são fáceis de quantificar e não são visíveis de imediato (ELIAS, 2007).

Por outro lado, existe um consenso generalizado da incapacidade e inoperância dos sistemas repressivos tradicionais para fazer face aos crescentes índices de criminalidade, o que tem levado os governos e as instituições policiais a equacionar a necessidade imperiosa de apostar em metodologias de carácter preventivo como resposta ao fenómeno criminal. Assim, procura-se passar de uma abordagem repressiva e centrada nos delinquentes para uma nova perspectiva, em que a intervenção das polícias assente numa abordagem multidisciplinar e numa responsabilização compartilhada por todos os agentes que de forma directa ou indirecta tenham intervenção nas questões de segurança (OLIVEIRA, 2001, p. 24-25).

⁸⁶ Cfr. ponto 2.2.2 do Comunicado da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, disponível em <http://www.mai.gov.pt>, acesso em 10 de Setembro de 2009.

4.2 Policiamento de Proximidade

Antes da abordagem em concreto do modelo de Policiamento de Proximidade aplicado à prevenção criminal, torna-se necessário explicar, ainda que de forma sucinta, a origem deste novo modelo enformador de actividade policial, também conhecido como Policiamento Comunitário.

Os primeiros sinais de uma abordagem preventiva na actividade policial foram dados em 1829, em Inglaterra, com a criação da *Metropolitan Police*. Este corpo de polícia caracterizava-se por ser uma corporação despersonalizada, burocrática – de forma a procurar reduzir a discricionariedade e a corrupção –, e fortemente hierarquizada, com atribuições bem definidas e uma cadeia de comando clara, onde os seus elementos eram instruídos e vocacionados para prevenir o crime e persuadir os delinquentes das práticas criminosas. Estavam, desta forma, criadas as bases para o modelo de Policiamento de Proximidade (OLIVEIRA, 2006, p. 120).

Após alguns avanços e recuos, relativamente a esta nova abordagem, a década de 70 é marcada por inúmeros e graves motins nos EUA, sobretudo, relacionados com as classes emigrantes e minorias étnicas, o que levou a ser questionada a abordagem policial que assentava, até então, numa estratégia de ocupação do espaço público pela força. A partir da década de 90, a maior parte dos Estados europeus implementa estratégias de policiamento de proximidade, procurando, desta forma, dar resposta ao fenómeno criminal que já não era possível controlar através do policiamento tradicional (MONJARDET, 1996, p. 257-258).

Relacionadas com esta nova abordagem da actividade policial, surgem, fundamentalmente, duas escolas: a escola Anglo-Saxónica, partilhada por ingleses, americanos e canadianos, que adoptaram e desenvolveram o conceito de *Community Policing*; e a escola Francófona, partilhada por franceses e belgas, que adoptaram o conceito de *Police de Proximité*. Apesar da abordagem policial ser semelhante em ambos os conceitos, as tácticas utilizadas eram diferentes. Enquanto no *Community Policing* ocorre uma partilha de responsabilidades entre as forças policiais, organizações diversas e o cidadão comum, no conceito de *Police de Proximité* é o Estado, através das forças policiais, que assume todas as tarefas no processo, sem prejuízo da realização de parcerias, mas nunca abdicando ou delegando competências que lhe cabem por lei (OLIVEIRA, 2006, p. 115).

Em Portugal, é a partir de 1995 que os conceitos de policiamento de proximidade e policiamento comunitário entram no discurso político, sem que, contudo, se tenha verificado, de imediato, a adopção de estratégias concretas para a sua verdadeira implementação (OLIVEIRA, 2006, p. 296). Ainda naquele ano, o então Ministro da Administração Interna,

Dr. Alberto Costa, em discursos públicos, traça as novas linhas orientadoras da polícia, identificando as ideias de proximidade e de orientação para os problemas, como o caminho a seguir para sentir de perto os problemas da população, que deve ser a destinatária da acção policial. Ganhava relevo, então, a ideia de policiamento comunitário ou de proximidade, não como um fim, mas como um meio de assegurar mais protecção em concreto aos cidadãos. Através destas linhas procurava-se recuperar os níveis de segurança sentidos pelas populações e combater os factores de insegurança (COSTA, 1996, p. 20-21).

Esta estratégia ganhou novo impulso quando, em 1998, numa iniciativa conjunta do Ministério da Administração Interna, do Fórum Europeu para a Segurança Urbana e do Município de Lisboa, foi instituído o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP) (OLIVEIRA, 2006, p. 297). Este programa assentava em três principais orientações: (1) formação específica dirigida às forças de segurança, tendo em vista a formação de novos conceitos enformadores da actividade policial e a harmonização dos programas de formação das diferentes Forças e Serviços de Segurança; (II) acções de sensibilização, informação e apoio dirigidas à população, com o objectivo de promover os novos conceitos de policiamento de proximidade; e (III) criação de vários Programas especiais de Policiamento de Proximidade, nomeadamente: (a) Programa Escola Segura (PES) – com vista a diminuir a insegurança nos estabelecimentos de ensino, promover a realização de acções informativas, bem como aproximar as forças de segurança às camadas mais jovens da população; (b) Apoio 65/Idosos em Segurança – com o objectivo de instituir uma componente de solidariedade junto da franja da população mais idosa e que, por esse motivo, são mais vulneráveis às acções criminais e onde as consequências da vitimização se mostram mais graves e acentuadas; (c) Comércio Seguro – este programa tem como objectivo conferir maior segurança às actividades comerciais através de um maior patrulhamento junto das áreas de maior incidência criminal, criando canais de comunicação entre os utentes do programa e a polícia e ainda apostando-se no aconselhamento de medidas de protecção passivas para os estabelecimentos comerciais; e (d) Inovar – este programa tem como objectivo dar apoio as vítimas do crime, sobretudo junto das mais vulneráveis, como é o caso das crianças, idosos e mulheres vítimas de violência doméstica (OLIVEIRA, 2001, p.24).

Face às medidas indicadas, bem como tendo em consideração as linhas orientadoras do poder político, é possível, pois, identificar que a estratégia política para as instituições policiais nacionais vai no sentido de adoptar uma nova filosofia de policiamento, na qual a prevenção criminal parece merecer um papel de relevância no contexto geral da sua actividade. Concomitantemente, a PSP procura, através do PIPP, reestruturar a vertente do policiamento, colocando o enfoque numa abordagem de proximidade ao cidadão e prevenção da criminali-

dade. Com o policiamento de proximidade pretende-se uma abordagem proactiva do serviço público prestado pela PSP, que se pode traduzir numa extensão das funções tradicionalmente desempenhadas pelos polícias. O foco da actividade policial vai, nesta abordagem, muito para além da acção reactiva ao fenómeno criminal, privilegiando-se uma actuação num campo mais amplo da prevenção criminal, na solução de problemas da comunidade e colaboração na resolução de causas criminais e incivildades (GOLDSTEIN, 2003, p. 42).

Actualmente, é consensual que o que incomoda e afecta o cidadão comum não é tanto a criminalidade organizada, mas antes a “criminalidade de massa” ou a pequena criminalidade. Neste mesmo sentido, Hassemer (1995, p. 91) refere que, “na verdade, a população encontra-se realmente sobressaltada e agredida por uma forma de criminalidade que nada tem a ver com a criminalidade organizada: é a criminalidade de massa”⁸⁷. Ainda segundo este mesmo autor, são os pequenos delitos – assaltos de rua, invasões de apartamentos, furtos de bicicletas e delinquência juvenil, entre outros – que afectam directamente a população, seja como vítimas reais ou possíveis. Estes crimes produzem na sociedade não só efeitos físicos e económicos, mas, sobretudo, afectam o nosso equilíbrio emocional, pondo em crise a estrutura da própria sociedade, uma vez que nos levam a duvidar da força do direito (HASSEMER, 1995, p. 91).

Esta criminalidade de massa, que inclui todos os tipos de crimes que são cometidos frequentemente, para além dos nefastos efeitos directos na vida das pessoas, gera sentimentos subjectivos de insegurança, pelo que se torna importante também intervir neste domínio, sem menosprezo para as restantes vertentes. Torna-se, assim, fundamental e urgente re-equacionar o papel do designado patrulheiro e dos elementos afectos por excelência à prevenção e aos “programas especiais” e adaptar os recursos humanos e materiais existentes à “nova” realidade social e criminal, com vista a aumentar a capacidade de intervenção, proactividade, prevenção criminal e a criar uma malha policial que corresponda às necessidades dos cidadãos. Para tal, é essencial proceder-se a uma análise criminal criteriosa, a uma análise operacional e a estudos científicos sobre as causas da criminalidade e sobre os sentimentos subjectivos de insegurança.

Apesar da abordagem policial dentro do modelo de policiamento de proximidade se perspectivar num campo multidisciplinar, que vai ao encontro dos problemas da comunidade, sejam eles de que natureza forem, tal não poderá ser visto numa perspectiva assistencialista e substituidora das entidades de segurança social. Pretende-se, isso sim, que os elementos

⁸⁷ Segundo Hassemer (1995, p. 88), a “criminalidade organizada” apesar da sua gravidade, não se sabe ao certo o que é e quem a produz, podendo provar danos elevados na sociedade ou até mesmo passar despercebido. Por sua vez a “criminalidade de massa” é altamente prejudicial à imagem do direito e do próprio Estado, uma vez que este se mostra incapaz de combater os ilícitos penais podendo criar na população o sentimento de impunidade e de ineficácia do Estado na garantia da segurança pública.

policiais reforcem o seu papel de representantes da autoridade do Estado, promovendo o diálogo e sinergias com a comunidade local, podendo e devendo intervir em todas as situações que causem insegurança ou danos na comunidade. Segundo Oliveira (2006, p. 123) “(...) o sucesso da polícia depende, em parte, da maneira como o pessoal policial gere a informação”. Nesta perspectiva, os elementos policiais que exercem funções no âmbito do policiamento de proximidade são indubitavelmente peças nucleares, um canal privilegiado de recolha de informação, pois conhecem as fragilidades e potencialidades do meio, mantêm um contacto muito próximo com os públicos-alvo mais frágeis e carenciados (crianças, jovens, idosos, habitantes de bairros problemáticos, entre outros), podendo assim recolher uma panóplia variadíssima de notícias, que poderão ser potenciadas, posteriormente, pelos elementos da investigação criminal, pelas estruturas de informações policiais, ou até como instrumentos de apoio à decisão da cadeia de comando.

Desta forma e face à abordagem anteriormente feita, é possível identificar um leque de acções que tornam o policiamento de proximidade como um método que potencia e contribui decisivamente para a prevenção criminal, nomeadamente: (I) mobiliza e envolve a comunidade na prevenção e combate ao crime; (II) utiliza de forma concertada e em colaboração com a comunidade os recursos comunitários e policiais no combate ao crime; (III) previne e combate as causas do crime e incividades em parceria com a comunidade; (IV) está mais próximo dos problemas tendo, por isso, mais possibilidades de os identificar e resolver; (V) gera confiança na relação entre polícia e cidadão, permitindo, desta forma, utilizar a comunidade como fonte de informação e apoio. Ao actuar desta forma, polícias e cidadãos são como que co-produtores e co-responsáveis de segurança e bem-estar públicos, prosseguindo objectivos que afectam directamente a qualidade de vida e permitindo potenciar o esforço da prevenção criminal. Para além das evidentes vantagens que este modelo de policiamento traz para a vertente de prevenção criminal, as suas potencialidades também se repercutem na área da investigação criminal.

Segundo Torres (2006, p. 27-30), a utilização do modelo de policiamento de proximidade na actividade de investigação criminal é fundamental para o sucesso desta pelos seguintes motivos: (I) permite a harmonização da investigação criminal com a prevenção e reacção ao crime, à insegurança e à desordem, isto é, o policiamento de proximidade permite a aproximação das várias valências policiais, potenciando assim a eficácia e eficiência policial; (II) permite a celeridade investigatória, uma vez que através dos agentes de proximidade é possível gerir a investigação, ab initio, desde o cenário do crime até ao relatório final, possibilitando a recolha de informações, em termos espaço-temporal, muito mais próximas do facto, bem como trabalhar nos vestígios o mais cedo possível. Esta abordagem pode ser

fulcral na investigação criminal, uma vez que quanto mais tempo passar desde o momento do crime mais difícil se torna colher dados que permitam apoiar e direccionar as investigações; (III) também permite uma maior aproximação dos investigadores à população e ao próprio mundo do crime, possibilitando desta forma recolher mais e melhor informação; (IV) através deste modelo é possível também adequar a investigação aos princípios da progressividade e da necessidade efectiva, devendo começar pelos meios de obtenção de prova mais simples em direcção aos mais complexos⁸⁸, procurando-se desta forma privilegiar os meios de obtenção de prova que sejam menos intrusivos da privacidade, bem como dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos; (V) permite ainda um equilíbrio ponderado entre as vertentes da visibilidade e da ostensividade, num quadro que se pretende de discrição e dissimulação; (VI) por último, possibilita uma maior ligação com as vítimas do crime, permitindo, desta forma, minimizar as consequências traumáticas do crime e restabelecer, mais facilmente, os níveis de segurança da população e de confiança na força policial, ao mesmo tempo que contribui para aumentar o grau de satisfação do trabalho de polícia, reforçando por este meio as relações de confiança policial.

Contudo, apesar das actividades relacionadas com o crime serem geralmente vistas como prioritárias, quer do ponto de vista do cidadão, quer do ponto de vista dos órgãos policiais, a avaliação que a população faz da polícia está directamente relacionada com os serviços que esta coloca à disposição da sociedade. Porém, até ao momento, a implementação desta nova estratégia tem-se resumido à execução de um vasto conjunto de programas englobados no conceito alargado de um novo policiamento de proximidade, em detrimento da adopção de uma estratégia global e transversal a todos os actores intervenientes nesta matéria. O sucesso de uma política desta natureza não poderá ser feito por decreto, estando condicionada por factores de ambiente externo – vontade política, envolvimento da comunidade, entre outros – e interno à própria instituição policial – envolvimento dos elementos policiais, melhor formação e preparação profissional, mais e melhores meios –, que condicionarão, inevitavelmente, o sucesso das estratégias a implementar (ELIAS, 2007).

De facto, ao contrário do que se poderia pensar, é na própria sociedade, e na sua receptividade a uma nova abordagem por parte das suas forças policiais, que estará o segredo da implementação de políticas da natureza daquelas que caracterizam um policiamento de proximidade. Contudo, esta constitui o verdadeiro desafio das forças policiais, pois uma

88 Segundo Torres (2006, p. 27-30), é possível escalonar os meios de obtenção de prova em níveis: num primeiro nível estariam as testemunhas, informadores e contactos, as informações oficiais e oficiosas residentes em base de dados, num segundo nível as vigilâncias e seguimentos, os agentes infiltrados, entre outros, e num terceiro nível os meios mais intrusivos como os agentes infiltrados e escutas telefónicas.

aproximação da polícia ao cidadão e o seu recrutamento como co-produtor de segurança exigirá que a polícia seja o primeiro interveniente a mostrar que é merecedor dessa confiança, apenas alcançável através da prestação de um serviço de qualidade e em nome do bem público.

Apesar do presente trabalho se debruçar, fundamentalmente, sobre a prevenção criminal aplicada no contexto da PSP e em Portugal, torna-se necessário apurar, em que medida, as estratégias aqui apresentadas podem ter aplicabilidade na Polícia Federal. No capítulo II analisou-se a natureza bidimensional da Polícia Federal, que assentava no facto das suas atribuições se repercutirem no âmbito da polícia administrativa e da polícia judiciária. Conforme já exposto anteriormente, a actividade de polícia administrativa é, fundamentalmente, preventiva, uma vez que nesta actividade o objectivo da polícia é impedir acções e condutas anti-sociais. Assim no exercício das suas atribuições no âmbito de polícia administrativa, a Polícia Federal pode, *ab initio*, desencadear um conjunto de acções e estratégias tendo em vista a prevenção criminal. Desde logo, no contexto das suas funções relativas ao controle e fiscalização de armas de fogo, e concessão de porte federal de arma, a Polícia Federal pode detectar e apurar, através de vigilância e da recolha de informações, não só infracções de natureza administrativa, mas também de natureza penal, como é o caso do uso e porte de arma ilegal. Ao proceder desta forma, a Polícia Federal, está a actuar no campo da prevenção, procurando, através da sua actividade, evitar danos sociais.

Por outro lado, também na esfera das funções de polícia judiciária, a Polícia Federal não deixa de ter uma actividade de cariz preventivo. Assim, no âmbito das suas investigações, a polícia recolhe uma panóplia de informações relativas a pessoas, actividades e locais. Estas informações podem e devem ser utilizadas não só para evitar que determinadas indivíduos possam reincidir em práticas delituosas, como também devem ser potenciadas para direccionar a actividade policial para determinados locais onde habitualmente se possam praticar delitos. Tal como referido anteriormente, estas actividades são características de uma polícia imbuída do espírito de prevenção e cujo objecto principal da sua actividade é evitar e prevenir o dano social.

Importa aqui realçar que o carácter preventivo da Polícia Federal encontra-se, também, estatuído na CRFB, no artigo 144, que prevê como atribuição desta polícia a prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins. Desta forma, e tendo em consideração as diferenças entre a PSP e a Polícia Federal, acredita-se que uma parte considerável das estratégias proposta neste último capítulo, nomeadamente as vantagens identificadas para a investigação criminal, exposta na página 64 do presente trabalho, podem ser aplicadas de igual forma na Polícia Federal. Pensa-se também que, a implementação destas políticas passa

não só por alterações legislativas, mas também pela adopção de novas orientações e novas estratégias que estarão no âmbito da Polícia Federal. Face a toda a doutrina exposta, e tal como afirma Beccaria (2007, p. 154), que “mais vale prevenir os delitos que puni-los”, acredita-se que a opção por políticas públicas de segurança de natureza preventivas constitui o principal objectivo de qualquer polícia que se traduz na prevenção dos danos sociais, visando à defesa e garantia da segurança pública e dos direitos dos cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente trabalho, procurou-se demonstrar que a estratégia do policiamento de proximidade, quando bem planeada e implementada, pode produzir resultados consistentes e duradouros no campo da prevenção criminal e contribuir decisivamente para proporcionar melhores condições de vida aos cidadãos.

Para a consecução deste objectivo, inicialmente, fez-se uma análise histórica, ainda que breve, sobre o aparecimento do Estado e a sua evolução. Nesta abordagem, foi possível concluir, conforme defende Miranda (2003, p. 47-48), que o Estado surge como uma estrutura complexa criada com o objectivo de exercer determinadas funções e para alcançar determinados fins dentro de uma sociedade, nomeadamente a segurança, a justiça e o bem estar dos cidadãos.

A promoção da segurança surge, assim, como um dos principais objectivos do Estado, sem a qual não é possível garantir a subsistência de um Estado organizado, subordinado ao direito e aos princípios da democracia e ao respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais. A importância da segurança na estrutura do Estado é de tal forma fulcral que, a par da liberdade, constitui-se como um dos pilares fundamentais para assegurar e garantir o pleno exercício dos direitos, liberdades e garantias pelos cidadãos. A evidência da importância da segurança é reconhecida, no caso de Portugal e do Brasil, através de normas previstas na própria Constituição, nomeadamente no art.º 27º, nº1, da CRP e no art.º 5º da CRFB, passando, assim, a segurança a assumir o estatuto de direito fundamental.

Abordou-se, ainda, a questão da segurança pública, sendo que, tanto no Brasil como em Portugal, o ordenamento jurídico consagra a segurança pública como um dever do Estado, mas também como responsabilidade de todos os cidadãos, procurando desta forma envolver toda a população na co-responsabilidade pela promoção da segurança pública. Também em ambos os ordenamentos jurídicos é consensual que o legislador procurou afastar as forças armadas das funções de segurança interna, sendo esta uma tarefa de responsabilidade das polícias.

Ainda neste capítulo, analisou-se as políticas públicas de segurança tendo-se constatado que devido à falência dos modelos de policiamento tradicionais, assiste-se a uma emergência de novas políticas públicas de segurança. Estas novas políticas, no caso de Portugal, concretizaram-se através de reformas das principais forças de segurança, com o objectivo de as modernizar, racionalizar e aproximar da população, procurando reforçar a visibilidade policial e potenciar a prevenção e combate ao crime, bem como

com a implementação de um conjunto de projectos, que foram designados de Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP), que visavam dar consistência à estratégia de proximidade e visibilidade policial.

No capítulo seguinte, estudou-se o papel da polícia no contexto da segurança pública e fez-se uma breve análise da sua origem e evolução até aos dias de hoje. Por outro lado, e uma vez que o presente trabalho se integra num Curso da ANP, da Polícia Federal (Brasil), e o tema do mesmo se debruça sobre a realidade da Polícia de Segurança Pública (Portugal), analisou-se, de forma sintética e comparativa, as duas instituições quanto à sua natureza, missões e atribuições. Do estudo efectuado sobre a PSP, concluiu-se que o legislador constituinte português consagrou uma estrutura tridimensional que se reflecte na dimensão de ordem e tranquilidade pública, de polícia administrativa e de polícia judiciária. Por sua vez o legislador constituinte brasileiro consagrou a Polícia Federal como uma polícia bidimensional, ou seja, as suas atribuições repercutem-se no âmbito da polícia administrativa e de polícia judiciária. Importa, também, salientar que no caso do Brasil a responsabilidade da segurança pública é repartida entre a União e os Estados.

O terceiro capítulo foi dedicado à função constitucionalizada de polícia na prossecução da missão de prevenção. Conclui-se que a constitucionalização da missão de polícia, prevista no art.º 272.º, da CRP, repercute-se em três grandes funções: a defesa da legalidade democrática, a defesa e garantia da segurança interna e a defesa e garantia dos direitos dos cidadãos. Neste capítulo, demonstrou-se que todo o sistema policial português está submetido à Constituição. A constitucionalização da função de polícia faz com que toda a actividade policial se submeta aos preceitos constitucionais e em especial aos referentes aos direitos, liberdades e garantias fundamentais. A subordinação à Constituição da missão da polícia garante a esta a legitimidade democrática, uma vez que a estrutura constitucional assenta na legitimidade e representatividade democrática, que por sua vez radica na vontade popular.

No quarto e último capítulo, estudou-se a importância e o impacto que o policiamento de proximidade pode ter nas políticas de prevenção criminal. Iniciou-se por uma abordagem ao conceito de crime, e conclui-se que este evolui de um conceito jurídico-legal, para uma perspectiva mais sociológica em que, como refere Dias e Andrade (1992, p. 80), o crime seria todo e qualquer acto que constituísse uma violação dos direitos humanos, englobando, desta forma, tanto a vertente jurídico-legal como a sociológica.

Abordou-se também a perspectiva política em que a temática da segurança é muitas vezes utilizada de forma demagógica e populista pelos actores políticos que têm procu-

rado, como solução para os fenómenos criminais mais graves, a submissão da liberdade e da protecção dos direitos fundamentais às políticas criminais, o que põe em risco todas as tradições do Estado de direito (HASSEMER, 1995, p. 92). Dentro desta perspectiva, conclui-se que, tal como refere Gomes (2007, p. 66), não se defende o afastamento das políticas repressivas, estas serão sempre necessárias para combater fenómenos criminais específicos, nomeadamente a criminalidade violenta, mas entende-se que através de estratégias preventivas e actuando a montante do fenómeno criminal se podem evitar muitos danos sociais por ele provocados. Nesta perspectiva, citou-se ainda Robert (2002, p. 326), que defende que a polícia existe não tanto para reprimir o crime, mas, antes, para o impedir através de actividades preventivas e dissuasoras.

Dentro desta perspectiva, analisou-se a função preventiva no contexto institucional da PSP. Da análise do ordenamento jurídico português que enforma a actividade policial, e em particular da sua Lei Orgânica⁸⁹ resulta que a PSP é, iminentemente, uma polícia preventiva. Verificou-se também que, apesar da prevenção criminal se apresentar como a função mais importante da actividade policial, a sua implementação é extremamente complexa e difícil. Esta dificuldade resulta, desde logo, de que não é possível implementar políticas preventivas de forma isolada, mas, antes, é necessário envolver um conjunto alargado de instituições e actores sociais. Estas circunstâncias, entre outras, conduzem a uma inevitável predominância das actividades repressivas em detrimento das estratégias, cujos resultados não são fáceis de quantificar e não são visíveis de imediato.

Na última parte do último capítulo, e após ter sido efectuada uma análise histórica do aparecimento do policiamento de proximidade, foram identificados os principais programas implementados em Portugal dentro do conceito do policiamento de proximidade, o qual foi designado de Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP). Concluiu-se que existe actualmente uma conjuntura favorável à implementação de políticas preventivas. Verificou-se também que, tal como refere Hassemer (1995, p. 91), o que afecta e incomoda o cidadão comum não é tanto a criminalidade organizada, mas antes a criminalidade de massa ou pequena criminalidade. É, portanto, com este tipo de criminalidade que as actividades preventivas da polícia se devem, preferencialmente, preocupar. Tal abordagem policial, dentro do modelo de policiamento de proximidade, deve ser equacionada num campo multidisciplinar e que vá ao encontro dos problemas da comunidade. Esta perspectiva não pode e não deve ser confundida com uma abordagem assistencialista, substituidora das entidades de segurança social.

89 Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto.

Conclui-se também que, nesta abordagem privilegia-se a proximidade da polícia à comunidade através da criação de laços de confiança que permitem envolver a comunidade no combate e prevenção criminal, potenciar a recolha de informação, estar mais próximo, e logo, ter mais conhecimento sobre as causas do crime e incivildades, permitindo também resolver os problemas de forma mais rápida e eficaz. Com esta estratégia os cidadãos são co-produtores e co-responsáveis pela segurança, indo ao encontro do desiderato constitucional tanto da CRP como da CRFB. Para além das vantagens já enumeradas no campo da prevenção criminal, as potencialidades desta abordagem também se repercutem na área da investigação criminal, pois permite, entre outras, recolher mais e melhor informação, uma reacção ao crime muito mais rápida, mais celeridade investigatória, adequação dos meios investigatórios aos princípios da progressividade e da necessidade e permite, ainda, uma melhor ligação às vítimas do crime, possibilitando minimizar os seus traumas e sequelas.

Demonstrou-se que é na própria sociedade, e na sua receptividade a uma nova abordagem por parte das suas forças policiais, que estará o segredo da implementação de políticas da natureza daquelas que caracterizam um policiamento de proximidade. Por sua vez, esta receptividade está directamente relacionada com a avaliação que a população faz da polícia e com os serviços que esta coloca à disposição da sociedade. Assim, uma aproximação da polícia ao cidadão e o seu recrutamento como co-produtor de segurança, exigirá que a polícia seja o primeiro interveniente a mostrar que é merecedor dessa confiança, apenas alcançável através da prestação de um serviço de qualidade e em nome do bem público.

Na parte final do capítulo, conclui-se que as estratégias e as políticas públicas de segurança explanadas neste trabalho, também podem ser implementadas na Polícia Federal. Verificou-se que, a Polícia Federal, no âmbito das suas atribuições e do estatuído na própria CRFB, já desenvolve actividades de carácter preventivo. Constatou-se que é possível, dentro do quadro legislativo actual da Polícia Federal, implementar e incrementar estratégias de prevenção criminal, independentemente da necessidade de criar mecanismos legais que possibilitem uma melhor implementação destas estratégias.

REFERÊNCIAS

A) Livros e artigos de periódicos

ARAÚJO, E. N. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

BACILA, C. R. **Polícia x Direitos Humanos**. Curitiba: JM Editora, 2002

_____. **Estigmas. Um Estudo sobre os Preconceitos**. 2.ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2008.

BAILEY, D. H. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2002.

BAILEY, D. H; SKOLNICK, J. H. **Nova Polícia: Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte-Americanas**. São Paulo: EDUSP, 2006.

_____. **Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo**. São Paulo: EDUSP, 2006.

BARATTA, A. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**. 3.ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

BECCARIA, C. **Dos Delitos e das Penas**. 2ª Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

BESSA, F. J. C. Os Alistados das Forças de Segurança. **Revista da Guarda – Pela Lei e Pela Grei**. N.º 4. Outubro/Dezembro, 2006, p. 22-28.

BITTNER, E. **Aspectos do Trabalho Policial**. São Paulo: EDUSP, 2003.

BRASIL: **Constituição da República Federativa do Brasil**.

BRASIL: **Instrução Normativa n.º 013/2005-DG/DPF**, de 15 de Junho de 2005.

BRASIL: **Portaria n.º 1825**, de 13 de Outubro de 2006. Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal.

- BRODEUR, J. P. **Como Reconhecer um Bom Policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2002.
- CAETANO, M. **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**. Reimpressão da edição Brasileira de 1977: 2.^a Reimpressão Portuguesa. Coimbra: Almedina, 2003.
- _____. **Manual de Direito Administrativo**. 10.^a Edição. Coimbra: Almedina, 2004, Tomo II.
- CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 3.^a Edição, Coimbra Editora, 1993.
- CARVALHO, S. **Anti-Manual de Criminologia**. 2.^a Edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2008.
- CERQUEIRA, C. M. N. **O Futuro de uma Ilusão: o sonho de uma nova polícia**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.
- CONDE, F. M; HASSEMER, W. **Introdução à Criminologia**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2008
- COSTA, A. **Para a Modernização da actividade Policial**. Lisboa: Ministério da Administração Interna, 1996.
- DIAS, J. F.; ANDRADE, M. C. **Criminologia. O Homem Delinquente e a Sociedade Criminógena**. Coimbra Editora, 1992.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20.^a Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2007.
- DURÃO, S. **Patrulhas e Proximidade. Uma Etnografia da Polícia em Lisboa**. Coimbra: Almedina, 2008.
- ELIAS, L. **Policiamento de Proximidade: Desafios e Perspectivas Futuras**. Revista Polícia Portuguesa. III Série, n.º 005, Outubro/Dezembro, 2007, p. 26-30
- FERNANDES, A. J. **Introdução à Ciência Política**. Teorias, Métodos e Temáticas. Porto: Porto Editora, 1994.

- FERREIRA, L. P.; GUANABARA, R.; JORGE, V. L. (Org.) **Curso de Ciência Política.** Grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2009.
- GOERSCH, A. **Organização, atribuições e valores da Polícia Federal.** Brasília/DF: ANP, 2009
- GOLDSTEIN, H. **Policiando uma Sociedade Livre.** S. Paulo: EDUSP, 2003.
- GOMES, P. V. **A prevenção Criminal através do Ordenamento do Espaço urbano:** Subsídios para uma Agenda Nacional. In *Urbanismo, Segurança e Lei.* Coimbra: Almedina, 2007, Tomo I
- GOMES, P. V., **Modelos de policiamento.** Separata da Revista Polícia Portuguesa, Ano LXIV, II série, n.º 128, 2001, p. 1-4.
- GREENE, J. R. **Administração do Trabalho Policial: Questões e Análises.** São Paulo: EDUSP, 2002.
- HASSEMER, W. **A Segurança Pública no Estado de Direito.** Lisboa: AAFDL, 1995.
- KAHN, T. **Velha e Nova Polícia:** Polícias e Políticas de segurança pública no Brasil actual. São Paulo: Sicurezza, 2002.
- LEITÃO, J. C. B., Lisbon security 2001, a Segurança do Terceiro Milénio. **Revista Polícia Portuguesa,** Ano LXIV, II série, n.º 128, 2001.
- LIMA, R. S.; PAULA, L. (Org.). **A Segurança Pública e Violência.** São Paulo: Editora Contexto, 2006.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 35ª Edição, São Paulo: Malheiro Editores, 2009.
- MIRANDA, J. **A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais. Perspectiva Constitucional.** Revista da Polícia Portuguesa, n.º 88, Julho/Agosto, 1994.
- _____. **Manual de Direito Constitucional.** 7ª Edição. Coimbra Editora, 2003, Tomo I.

_____. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª Edição, Coimbra Editora, 2008, Tomo IV.

MONET, J. C. **Polícias e Sociedades na Europa**. S. Paulo: EDUSP, 2006.

MONJARDET, D. **O que faz a Polícia. Sociologia da Força Pública**. São Paulo: EDUSP, 2002.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 24ª Edição, São Paulo: Editora Atlas S.A., 2009.

OLIVEIRA, J. F. **As políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento**. Coimbra: Almedina, 2006.

OLIVEIRA, J. F. **Os Modelos de Polícia, face à Emergência das Políticas Públicas de Segurança**. Separata da Revista Polícia Portuguesa, Ano LXIV, II série, n.º 128, Março/Abril, 2001.

PALMIERI, G.; PHILLIPS, E. (Org.). **Segurança Cidadã e Polícia na Democracia**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PORTUGAL: **Código Processo Penal**.

PORTUGAL: **Constituição da República Portuguesa**.

PORTUGAL: **Lei n.º 53/98**, de 18 de Agosto, aprova a Lei Orgânica da Polícia Marítima.

PORTUGAL: **Decreto-Lei n.º 102/2000**, de 02 de Junho. Orgânica do Inspeção Geral do Trabalho.

PORTUGAL: **Decreto-Lei n.º 252/2000**, de 16 de Outubro, aprova a Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

PORTUGAL: **Lei n.º 17/2006**, de 23 de Maio. Lei Quadro de Política Criminal.

PORTUGAL: **Decreto-Lei n.º 125/2007**, de 27 de Abril. Lei Orgânica da Guarda Prisional.

PORTUGAL: **Lei n.º 51/2007**, de 31 de Agosto.

PORTUGAL: **Lei n.º 53/2007**, de 31 de Agosto. Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública.

PORTUGAL: **Lei n.º 61/2007**, de 10 de Setembro. Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança.

PORTUGAL: **Decreto-Regulamentar n.º 81/2007**. Orgânica da Inspeção Geral das Actividades Culturais.

PORTUGAL: **Lei n.º 63/2007**, de 06 de Novembro. Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana.

PORTUGAL: **Lei n.º 53/2008**, de 29 de Agosto. Lei de Segurança Interna.

RAPOSO, J. **Direito Policial I**. Coimbra: Almedina, 2006.

REINER, R. **A Política da Polícia**. São Paulo: EDUSP, 2004.

SILVA, G. M.; VALENTE, M. M. G. (Org.) **Volume comemorativo dos 20 anos. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna**. Coimbra: Almedina, 2005.

SILVA, G. M. **A Polícia e a Justiça**, in “Volume comemorativo dos 20 anos. Instituto Superior de Ciências Policiais e segurança Interna, Coimbra: Almedina, 2005.

SILVA, J. **Criminologia Crítica**. Segurança Pública. 2.ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª Edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SOUZA, M. F. **Segurança Pública e Prisão Preventiva**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2008.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <www.scielo.br> Acesso em 29 de Agosto de 2009.

TONRY, M.; MORRIS, N.(Orgs.). **Policiamento Moderno**. São Paulo: EDUSP, 2003.

TORRES, J., **Investigação Criminal de Proximidade**. Revista Polícia Portuguesa. Ano LXIV, III Série, n.º 001, 2006, p.27-30

VALENTE, M. M. G. **Teoria Geral do Direito Policial**. Coimbra: Almedina, 2005, Tomo I.

_____(Org.). **Urbanismo, Segurança e Lei**. Coimbra: Almedina, 2007. Tomo I.

_____(Org.). **Urbanismo, Segurança e Lei**. Coimbra: Almedina, 2007. Tomo II.

_____. **Natureza Jurídica do Corpo da Guarda Prisional**. Lisboa: EDIUAL, 2008.

_____. **Teoria Geral do Direito Policial**. 2ª Edição. Coimbra: Almedina, 2009.

_____(Org.). **Reunião e Manifestações**. Actuação Policial. Coimbra: Almedina, 2009.

_____. **Do Objecto do Processo: da importância dos Órgãos de Polícia Criminal na sua Identificação e Determinação**, in Separata da Revista Politeia, Ano III, n.º 2, Julho/Dezembro, Almedina, 2006

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

ZIPPELIUS, R. **Teoria Geral do Estado**. 3.ª Edição. Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.