

A ACTIVIDADE POLICIAL COMO CIÊNCIA¹

PAULO VALENTE GOMES

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA
LISBOA - PORTUGAL



1 UM CONTEXTO DE MUDANÇA, COMPLEXO E IMPREVISÍVEL

1.1 UMA NOVA ORDEM GLOBAL

O mundo do século XXI é um mundo complexo, caótico e em mudança vertiginosa. Vivemos numa sociedade do risco e das fontes de perigo, que alimenta as incertezas, as inseguranças e os medos individuais e colectivos; uma sociedade de meritocracia de serviços, de funcionamento em rede, cada vez mais dependente da informação, do conhecimento e da tecnologia; que aposta na inovação, na imagem, na ideia de juventude eterna, no mérito, no conforto e no bem-estar, no consumo em massa, no hedonismo.

A nova ordem internacional em que vivemos caracteriza-se por congregar os seguintes seis elementos: a globalização; a multipolaridade ou apolaridade dos poderes na cena internacional; a mutação da figura do Estado-nação soberano; o multilateralismo; a segurança humana no cerne do securitário; e a aceleração dos factores de mudança, a sua complexificação, imprevisibilidade e incerteza.

Esta sociedade pós-moderna terá, talvez, como traço mais distintivo o facto de ser uma sociedade de múltiplas crises: de valores, de conceitos, de

¹ Trabalho apresentado durante as atividades da Oficina 6 – As Ciências Policiais no Brasil, do II Congresso Brasileiro das Carreiras Jurídicas de Estado, realizado em Brasília/DF, de 06 a 09 de julho de 2010.

lideranças, humanitárias, demográfica, de fronteiras, do Estado-Providência, do Estado-nação e do Estado-soberano, financeira e económica, do emprego, das pandemias, energética, ambiental e das alterações climáticas. Crises que geram a insegurança e a incerteza, as catástrofes e desastres naturais e tecnológicos, a luta crescente por recursos naturais cada vez mais escassos, a fome e a desigualdade, o medo do outro, a supressão das fronteiras, a perda da importância do espaço em prol do tempo, a tensão dialéctica entre global e local – “glocal”.

A palavra “crise” tem origem no étimo grego *krisis*, que significa distinção, sentença, escolha, decisão, juízo, separação. Por conseguinte, uma situação de crise deve ser por todos encarada como uma janela de oportunidade, um momento privilegiado para reflectirmos sobre o que correu menos bem, o que há a mudar e escolher o caminho a seguir doravante. O período de múltiplas crises que atravessamos actualmente convoca-nos, pois, para esse balanço e para uma decisão sobre aspectos fundamentais da nossa vida em sociedade, desde o nível local à escala global.

Por outro lado, nesta sociedade planetária, pelo menos no discurso político e institucional, a segurança, o bem-estar e os direitos fundamentais do indivíduo adquirem crescente primazia sobre os interesses e prioridades dos Estados, na busca incessante do equilíbrio entre mais segurança e mais liberdade, visando a felicidade do Homem.

O Estado pós-moderno está, assim, obrigado não só a prevenir e combater as ameaças e os riscos reais, mas também os fenómenos que são subjectivamente percebidos pelos cidadãos como ameaças à sua sobrevivência e à sua qualidade de vida. Os problemas de segurança já não encontram solução apenas no sector da segurança mas exigem uma abordagem política transversal e uma mobilização social, resultado de uma co-produção pelo conjunto dos actores públicos e privados.

Este é o pano de fundo que convoca para a urgência de reformas significativas das ideias, valores, conceitos, estratégias e sistemas de segurança nacionais e internacional.

1.2 «NOVOS» RISCOS, AMEAÇAS E VULNERABILIDADES

Os «novos» riscos, ameaças e vulnerabilidades não são uma invenção da sociedade contemporânea. O que mudou foi a escala (de um nível pessoal

e local, para uma escala global, onde ameaças e riscos não são facilmente identificados e calculados), a sua magnitude e as suas consequências.

Estes “novos” riscos e ameaças surgem como resultado de combinações complexas entre ameaças tradicionais e da mutação engendrada pelo poder mutagénico, entre outros, da tecnologia, revelando novas vulnerabilidades dos Estados e exigindo, por conseguinte, o desenvolvimento de novas capacidades, o que abre também novas oportunidades e mercados no domínio da segurança.

Podemos enunciar, ainda que de forma não exaustiva, o seguinte catálogo das «novas» ameaças transnacionais: proliferação de armas de destruição massiva (ADM); acesso ilícito à ciência e tecnologia; radicalismo religioso; Estados falhados; terrorismo transnacional; crime organizado transnacional; tráficos diversos (pessoas, armas, veículos, droga, obras de arte, pedras preciosas, substâncias perigosas...); crime económico e financeiro sistémico; e pirataria.

Também, de forma não exaustiva, apresentamos o catálogo de riscos transnacionais: desigualdades Norte-Sul; epidemias/pandemias; degradação ambiental; crises humanitárias; tendências demográficas; controlo do espaço cibernético; dependência de estruturas em rede (comunicações, transportes, energia eléctrica, água, combustíveis fósseis...); desregulação do domínio espacial; crise energética; conflitos regionais remotos; actual crise global; e branqueamento de capitais.

Para além destas ameaças de escopo transnacional, internamente, os territórios urbanos, em consequência do aumento da urbanização, da multiplicação dos espaços de anonimato e das transformações sociais, culturais e económicas, são associados a um conjunto de perigos, dos quais se destaca a criminalidade e a delinquência juvenil e grupal.

Estas renovadas ameaças, riscos e fontes de perigo vieram evidenciar novas vulnerabilidades e incapacidades dos Estados e das instâncias tradicionais de controlo formal, como as Polícias, os Tribunais e as Forças Armadas, donde resulta a necessidade de se encontrar um novo paradigma.

1.3 UMA REVISÃO DE CONCEITOS E FRONTEIRAS CONCEPTUAIS

As «novas» ameaças e riscos típicos da nova ordem internacional precipitaram a revisão de conceitos e estratégias do paradigma tradicional.

Desde logo, os conceitos de Estado-nação e de segurança. Mas também entraram em crise as clássicas fronteiras entre categorias conceptuais, como a segurança interna e externa; os meios civis e militares; o local, o nacional e o internacional; a prevenção, as informações e a repressão; o security e o safety; a oferta pública e privada de segurança; as incivilidades, a pequena criminalidade e o crime organizado transnacional, e assim por diante.

O tradicional conceito de segurança, assente primordialmente na defesa do Estado, cedeu ao tão propalado conceito de segurança humana (PNUD, 1994), que nos recorda algo muito simples e essencial: a comunidade política, seja ela o Estado ou outra forma, existe para o homem e a essência do conceito situa-se precisamente no actor (a pessoa humana como objecto da segurança) e não no sector (militar, não-militar).

A Comissão de Segurança Humana, das Nações Unidas, apresentou, no Relatório Final sobre Segurança Humana, a seguinte definição: “a segurança humana significa proteger o núcleo vital de todas as vidas humanas através de meios que reforcem as liberdades individuais e a realização das pessoas”².

O Estado, o mesmo é dizer, as Polícias, estão, assim, obrigados não só a prevenir e combater as ameaças e os riscos reais, mas também os fenómenos que são subjectivamente percebidos pelos cidadãos como ameaças à sua sobrevivência e à sua qualidade de vida. Os problemas de segurança já não encontram solução apenas no sector da segurança, mas exigem uma abordagem política transversal e uma mobilização social, resultado de uma co-produção pelo conjunto dos actores públicos e privados.

Esta nova forma de pensar e de fazer segurança é muito mais exigente e complexa, pois exige uma mudança de mentalidade e de atitude, quer por parte das instâncias formais, quer por parte das organizações e dos cidadãos, pois requer uma acção conjunta, co-responsável e participada de todos eles na definição das estratégias e dos planos de acção para resolver os problemas da segurança.

1.4 UM NOVO PARADIGMA: A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA

O processo de mudança acelerada tem conduzido, na maioria dos países, a uma substituição do Estado por empresas privadas, na produção de bens e prestação de serviços públicos, como é o caso de áreas importantes da segurança e da protecção. O Estado define as regras que permitem controlar

2 Cf. “Human Security Now”, Commission on Human Security, 2003, in www.humansecurity-chs.org.

a acção do monopólio privado, através de um processo de regulação pública: o Estado intervencionista cede perante o Estado regulador.

Mas como conciliar o novo paradigma regulador com a necessidade de garantir os direitos fundamentais? Reconhecida a dificuldade de adaptação do Estado à mudança social, como evitar uma crise de governabilidade?

A resposta surge com o paradigma da governança, nova forma de intervenção pública que visa responder a um mundo mais complexo, caracterizando-se pela passagem da tutela ao contrato, da centralização à descentralização, da gestão do serviço público à gestão segundo princípios de mercado, da direcção pública à cooperação entre os actores públicos e privados.

Configura-se, assim, uma governação em rede, em que o papel do Estado passou da simples atribuição e regulação, por via da autoridade, para uma tripla qualidade de prestador, dinamizador e regulador da segurança.

O trabalho policial é também influenciado por este novo paradigma. O desenvolvimento de novos modelos de policiamento - como o policiamento comunitário ou de proximidade, o policiamento orientado para a resolução de problemas, o broken windows ou o policiamento orientado pelas informações -; a multiplicação do número de novas profissões ou actividades auxiliares da actividade policial, como os adjuntos de segurança ou a vigilância de bairro, desenvolvidas em alguns países por pessoas ou associações locais; a propagação de contratos locais de segurança e outras formas de contratualização a nível local ou nacional; a pulverização de programas de prevenção dirigidos a grupos sociais particularmente vulneráveis, como a “escola segura”, o “comércio seguro”, entre outros; o surgimento de novas formas de parceria com entidades públicas e privadas, em matéria de prevenção, segurança e/ou protecção de infra-estruturas críticas; a diversificação das actividades de segurança que, saindo do monopólio do Estado, estão a ser cometidas a empresas privadas; todos estes são exemplos de novas formas de co-produzir a segurança, em que o Estado, ou as Polícias públicas, se perfilam como um entre vários actores da segurança, com necessidade de trabalhar em rede com outras entidades públicas e privadas, comunidades locais e cidadãos. Assim também as Polícias recuperam a sua legitimidade e eficácia, que entraram em perda com o esboroamento do modelo tradicional de policiamento.

1.5 A MUDANÇA SOCIAL ACELERADA

O efeito de aproximação gerado pela globalização faz com que ameaças e riscos longínquos gerem a mesma insegurança que aquelas que estão mais próximas e, ao mesmo tempo, quando se materializam em território nacional têm, frequentemente, origem em factores externos, obrigando os Estados a buscar respostas na cooperação internacional.

Por outro lado, num mundo globalizado, a segurança é cada vez mais um factor estratégico de desenvolvimento e de competição entre países, regiões e cidades, decisivo nas opções de investimento. O processo de mudança social originou a descontextualização das relações sociais, cujas consequências são, entre outras, a erosão dos mecanismos informais de controlo social, como a família, e a quebra das solidariedades. A interacção destes factores favorece subculturas e ambientes sociais que encorajam a prática de actividades anti-sociais e criminosas. Também as mudanças ocorridas nas estruturas económicas originaram fenómenos como o desemprego de longa duração, o aumento das desigualdades sociais e o alastramento da pobreza. O acelerado processo de urbanização e metropolização gerou a desorganização urbana e fomentou o desenvolvimento de subúrbios, onde são visíveis os efeitos de exclusão e de marginalização social.

Policiar adequadamente as comunidades, hoje em dia, significa levar em consideração que as estruturas sociais, o controlo social e a estrutura familiar tradicionais estão a mudar rapidamente, gerando novas culturas juvenis urbanas, com novas formas de expressão da violência e do mal-estar de uma geração que não vislumbra a estabilidade e a previsibilidade que as gerações anteriores viveram.

1.6 CONCLUSÕES PRELIMINARES

É neste contexto de um mundo complexificado, caótico e imprevisível, de mudança social acelerada, de diversificação das relações, de difusão e imprevisibilidade das ameaças e riscos, que a Polícia se vê forçada a mudar conceitos, estratégias e *modi operandi*.

As ameaças e riscos, os eventos previsíveis que requerem segurança, os incidentes inopinados, em suma, todas as situações e problemas que a Polícia

é solicitada a resolver, ganharam uma natureza holística, multifactorial e interdisciplinar, que exige, do mesmo modo, uma abordagem e uma resposta também elas sistémicas e holísticas.

Para ilustrar esta afirmação, tomemos como exemplo o caso da gestão da segurança de um grande evento desportivo como a fase final de um Campeonato Europeu ou Mundial de Futebol. O conceito e a estratégia de segurança desse que é o maior evento a nível mundial compreendem todas as valências da segurança: o *security*, o *safety* e a emergência médica; a segurança pública e privada; os meios civis e, eventualmente, os meios militares; a prevenção criminal, a manutenção e o restabelecimento da ordem pública, as informações e a investigação criminal; a política de fronteiras e estrangeiros; os vários níveis de uso da força, de acordo com o princípio da proporcionalidade: desde o nível mais baixo da polícia de proximidade, até à intervenção de unidades especiais, altamente preparadas e equipadas, para a gestão e resolução de incidentes táctico-policiais de elevada perigosidade; a polícia de trânsito, entre várias outras especialidades do trabalho policial.

Por isso costumamos referir a gestão de um grande evento desportivo de nível internacional como o exemplo de um verdadeiro laboratório da actividade policial. A Polícia é, neste contexto, chamada a gerir uma miríade de capacidades, meios e especializações, a trabalhar em conjunto com uma diversidade de actores, para prevenir, dissuadir e responder a uma multiplicidade de situações e incidentes, que dão uma noção cabal da complexidade, diversidade e imprevisibilidade do seu objecto de estudo e de acção.

Na busca de maior legitimidade, eficiência, eficácia, economia e ética (os 4 Es), o trabalho policial aposta cada vez mais numa abordagem holística, científica e flexível dos problemas, buscando de soluções inter e transdisciplinares, que garantam uma resposta humana e realista, o mesmo é dizer, que vá ao encontro das expectativas e necessidades dos cidadãos, garantindo, acima de tudo, o respeito da dignidade da pessoa humana e dos seus direitos fundamentais.

A complexidade, natureza aplicada e integrada da actividade policial afirma-se, crescentemente, como um campo fértil para o trabalho dos cientistas, nas mais diversas áreas do saber, não só pelo seu interesse científico, como pelo impacto social e político que sempre caracteriza a acção da Polícia.

O estudo das instituições policiais e dos processos exige, por isso, a consolidação de uma área científica autónoma, a que se dá o nome de ciência policial ou, de forma menos ambiciosa, estudos policiais.

Vejamos, em seguida, como se construiu e afirmou progressivamente a ciência policial, e quais as potencialidade e desafios que enfrenta nos dias de hoje, tomando como pano de fundo a realidade europeia continental e anglo-saxónica, para terminarmos com o estudo de caso de Portugal.

2 A ACTIVIDADE POLICIAL COMO CIÊNCIA

2.1 HISTORIAL

Se quisermos situar historicamente o surgimento da expressão, podemos afirmar que as “ciências policiais” remontam ao século XVIII. Nessa época, este ramo era considerado como a ciência do governo, ou a ciência da felicidade, conceito que abrangia quase todas as tarefas da governação. Na segunda metade do séc. XIX, o que restou desse conceito inicial foi uma vertente política da ciência policial, mais tarde completada com uma vertente criminológica.

Mas é só a partir dos anos 60 do século XX que a investigação na área das ciências sociais passou a contribuir de forma significativa para o desenvolvimento das ciências policiais no sentido moderno. Desde essa década que os estudos sobre a Polícia e a actividade policial se expandiram rapidamente. Autores como Banton (1964) e Skolnick (1967), que integram o leque de fundadores da moderna criminologia empírica e das ciências policiais na Europa e nos EUA, realizaram estudos de campo sobre a realidade da acção policial na resposta a tumultos originados por conflitos étnicos e revoltas estudantis, num período em que, nos meios político, académico e social, se começou a questionar o modelo tradicional da Polícia, de pendor reactivo e repressivo. É neste contexto que os estudos policiais começam a fazer parte integrante da criminologia, das ciências sociais e do direito.

Numa fase inicial, a Polícia encarava estes estudos académicos, em geral, como um ataque externo ao seu auto-conceito profissional, o que evidenciava tão-só a existência de um choque entre dois mundos e duas culturas diferentes, que apenas começavam a descobrir-se.

Com o decorrer do tempo, a investigação na área policial e as ciências policiais passaram a ser um instrumento útil para ambas as partes: para a sociedade, que sente a necessidade de estar mais informada sobre o que se passa no seio da Polícia e no domínio da actividade policial; e para a Polícia, que aspira a fazer o seu trabalho da forma mais “científica” e, também por isso, mais legitimada, perante uma sociedade cada vez mais exigente. Em certa medida, revisita-se um velho conceito, inventado em 1930 por August Vollmer, do “polícia científico”³, que enfatiza a necessidade de a Polícia alicerçar o seu planeamento e acção nas teorias, nas boas práticas e nas lições aprendidas, com uma base científica.

A situação actual é bem melhor, ainda que persistam algumas incompreensões recíprocas entre os mundos académico e policial. Num processo de aprendizagem constante e de crescentes exigências políticas e sociais relativamente à qualidade do trabalho policial, a Polícia encontra cada vez mais vantagens nos estudos científicos, como fonte de legitimação e como forma de melhorar a sua gestão e actuação prática. Por isso também, a própria Polícia, com o decorrer do tempo, considerou ser importante a criação dos seus próprios centros de investigação científica, juntando cada vez mais, em projectos comuns, cientistas policiais e académicos independentes.

Hoje em dia, a complexidade da sociedade e as missões e tarefas exigentes da Polícia num mundo em mudança levam a uma busca constante de métodos científicos e à consolidação de uma ciência policial com um método e objecto próprios.

No caso concreto Europa, a ciência policial não é, consensualmente, uma disciplina estabelecida como tal, pelo menos por agora. No entanto, em vários países europeus o conceito começa a ganhar forma.

Em Portugal, país pioneiro nesta matéria, foi criado, em 1999, o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), instituição de ensino superior vocacionada para a formação de oficiais da Polícia de Segurança Pública e para a investigação científica nessas áreas. Em 2009, fruto da plena integração no processo de Bolonha, o curso de licenciatura em ciências policiais foi actualizado e convertido em curso de mestrado integrado em ciências policiais, mantendo a duração de cinco anos

3 Conceito referido pela primeira vez por Vollmer num artigo publicado em 1930 no *American Journal of Police Science*. Vollmer seria o fundador, em 1941, da Sociedade Americana de Criminologia.

e uma variedade de disciplinas técnicas e científicas que vão ao encontro da diversidade e complexidade do trabalho de um oficial de Polícia.

Nessa linha, em Outubro de 2010, o ISCPSI lançará o primeiro curso de mestrado não integrado em ciências policiais, compreendendo cinco especializações diferentes, a saber: gestão da segurança, segurança interna, gestão da segurança municipal, criminologia e investigação criminal e gestão civil de crises. Este curso, com quatro semestres, para além de manter a grande diversidade de temáticas, apresenta a originalidade de ser aberto a toda a sociedade civil, permitindo assim que pessoas oriundas do mundo académico, profissional e comunitário possam partilhar e reflectir sobre temas transversais da segurança que dizem respeito, não apenas à Polícia, mas a toda a comunidade.

No médio a longo prazo, o ISCPSI, em associação com universidades nacionais, estará em condições para lançar um curso de doutoramento em ciências policiais, que permitirá afirmar e consolidar, juntamente com o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo seu centro de investigação (ICPOL), uma verdadeira doutrina das ciências policiais.

Ainda no panorama europeu, a Alemanha, em 2006, viria a criar a Universidade de Polícia em Münster, com o encargo de desenvolver as ciências policiais e de uniformizar a formação policial superior a nível da federação. Também nesse mesmo ano, a Universidade de Polícia da Noruega viria a iniciar o programa de mestrado em ciências policiais.

Na América Latina, designadamente nas Universidades e Polícias do Brasil, Argentina e Colômbia, estão em franco desenvolvimento os cursos, os centros de investigação e a doutrina no domínio das ciências policiais. No Brasil, apresentamos como caso exemplar, no âmbito da Academia Nacional da Polícia Federal do Brasil, a criação, ainda em 2010, da Escola Superior de Polícia e o trabalho meritório que vem sendo desenvolvido pelo centro de investigação, através da publicação de estudos e da organização de seminários sobre a temática das ciências policiais.

No futuro, será de todo exequível e desejável a constituição de uma rede de escolas e de centros de investigação na área das ciências policiais, no espaço ibero-americano, congregando uma importante comunidade de

centros de recursos que poderão alavancar, de forma significativa, e com proveito para todos, a construção de uma verdadeira ciência policial.

2.2 UM CONCEITO DE CIÊNCIA POLICIAL

Quando se abre a discussão sobre o conceito de ciência policial e sobre a sua autonomia como disciplina científica, autores há que preferem a expressão “estudos policiais”, para abarcar não só a investigação, como também o campo mais vasto de discussão sobre matérias policiais, evitando, assim, o isolamento desta área do saber. Sendo menos rígida, essa expressão peca, no entanto, por ser demasiado generalista, pelo que outros autores preferem usar a expressão “ciência policial”. Mas subsistem as discussões sobre se esta é verdadeiramente uma ciência autónoma.

Porque congrega e integra, de forma particular, interesses de investigação e objectivos de diferentes campos da ciência, o ramo das ciências policiais é mais do que uma simples disciplina mas, para vários autores, talvez não deva ser ainda considerada uma ciência de per si.

Ao longo da sua História, o desenvolvimento da Polícia como profissão conduziu à consolidação de um corpo de conhecimento gerado por disciplinas científicas tão diversas como o Direito, a Ciência Política, a Sociologia, a Psicologia, a Pedagogia, a Economia, a Antropologia e a Biologia, entre outras. Mas o contributo importante da prática policial para esse processo também não deve ser negligenciado. Existem, assim, duas formas de gerar a ciência policial: por um lado, a ciência policial relacionada com disciplinas científicas formais; e por outro, a ciência policial como resultado da prática policial.

De acordo com Jaschke e Neidhardt (2004)⁴, a ciência policial pode ser vista como uma ciência integrada, baseada, entre outras, nas ciências sociais como a criminologia e em aspectos específicos das disciplinas das ciências naturais, como algumas vertentes da investigação criminal e das ciências forenses (Jaschke e Neidhardt, 2004, p. 18).

⁴ Jaschke, H.-G e Neidhardt, K. (2004), “*Moderne Polizeiwissenschaft als integrationswissenschaft. Ein Beitrag zur Grundlangendiskussion*”, *Polizei und Wissenschaft*, Vol. 5. Nº 4, p. 14-24, citados em AAVV (2009), *Police Science Perspectives: Towards a European Approach. Extended Expert Report, Project Group on a European Approach to Police Science*, Verlag für Polizeiwissenschaft, CEPOL, Frankfurt, p. 61.

No contexto europeu, já existe pelo menos uma definição operativa, adoptada pela Academia Europeia de Polícia (CEPOL): “a ciência policial é o estudo científico da Polícia como instituição e da actividade policial como processo. Como disciplina aplicada, combina métodos de outras disciplinas vizinhas no âmbito da actividade policial. Inclui tudo o que a Polícia faz e todos os aspectos externos que têm um impacto na actividade policial e na ordem pública. Actualmente, este é um conceito operativo que descreve os estudos policiais rumo a uma disciplina científica aceite e consagrada. As ciências policiais tentam explicar factos e adquirir conhecimento sobre a realidade policial, tendo em vista generalizar e poder prever possíveis cenários”⁵.

Para atingir este desiderato, as ciências policiais recorrem ao conhecimento policial fundado na experiência, ao conhecimento científico de diversas disciplinas relacionadas com a actividade policial e a um conjunto de métodos estabelecidos que são prática comum em outras disciplinas. Para o estabelecimento das ciências policiais, haverá vários passos a seguir no futuro: continuidade dos pontos de partida; promoção de actividades nas comunidades científica e policial; desenvolver a actividade académica, como a criação de projectos de investigação, encontros, revistas e publicações; e procurar o apoio de pessoas e instituições. Além disso, a gradual aceitação das ciências policiais no mundo académico e nas organizações policiais requer muito trabalho e publicitação.

2.3 OBJECTO E MÉTODO DA CIÊNCIA POLICIAL

Tomando como base de trabalho a definição de “ciência policial” adoptada pelo CEPOL, e corroborando a abordagem do grupo de peritos europeus em ciências policiais⁶, diremos que os objectos de estudo da ciência policial são a “Polícia como instituição e a actividade policial como um processo”. O seu vasto espectro e complexidade implicam que tenha que ser dividida em elementos mais simples, que constituem ou delimitam as áreas de investigação na ciência policial.

As situações concretas que são objecto de estudo da ciência policial como disciplina, podem ser definidas através de um grande número de variáveis, como o contexto físico, as acções humanas, as

⁵ *Cfr. op.cit.*, p. 30 e 110.

⁶ *Op. cit.*, p. 116 e ss.

condutas ou modelos de comportamento dos actores. Ao mesmo tempo, estas situações são determinadas pelas estruturas formais ou informais do contexto em que se desenvolvem.

Tal significa que os objectos de estudo podem ser descritos como vectores caracterizados por um contexto físico, condutas particulares, tempo, aspectos políticos e sociais, assim como por uma grande diversidade de variáveis, todas elas relacionadas e influenciadas entre si.

Também de acordo com o grupo de peritos europeus, a mesma situação pode ser examinada segundo modelos de diferentes disciplinas académicas. Cada uma delas contribuirá com um conhecimento específico para o corpo de conhecimento a que designamos de “ciência policial”. Cada disciplina estará interessada no estudo de um tipo de variável muito específico.

Ou seja, e seguindo o mesmo raciocínio, qualquer investigação relacionada com as áreas que são do interesse da ciência policial pode ser levada a cabo sob as mais diversas perspectivas. Por um lado, quando a investigação é desenvolvida sob uma única perspectiva académica, diremos que a abordagem adoptada é *monoscópica*. Quando, ao invés, as circunstâncias do objecto de estudo são do interesse de várias disciplinas académicas e cada uma delas pode dar o seu contributo para o corpo de conhecimento da ciência policial, a abordagem metodológica tem uma natureza *holística*.

Continuando a seguir de perto o mesmo grupo de peritos europeus, a ciência policial deve procurar investigar a diversos níveis e recorrendo a múltiplas perspectivas de estudo. Esta atitude metodológica deve basear-se numa atitude de curiosidade e de constante interrogação, que aspire a compreender os eventos sociais, tanto individuais como institucionais, que são o quadro da realidade policial. A única forma de conhecer esta realidade é estudar a rede complexa de relações que se entrecruzam e coincidem numa situação particular.

Uma forma intuitiva de conceber a ciência policial como um corpo de conhecimento que é suportado por outras disciplinas é, segundo os mesmos autores, o conceito de um poliedro, uma figura tridimensional formada por diversas faces, arestas e vértices. Este conceito poliédrico da ciência permite-nos contemplar o conhecimento gerado a partir de (e por) diferentes vértices e eixos e permite uma abordagem multi-referencial.

Bordua e Reiss (1966) consideraram as organizações policiais como estando em permanente transacção com o ambiente. Este conceito sistémico significa que a Polícia afecta e influencia o contexto externo e, ao mesmo tempo, é afectada e influenciada pelo ambiente. Daí a importância de uma abordagem holística, sistémica, para captar a multidimensionalidade da realidade⁷.

Vejamos agora, mais em detalhe, e segundo o mesmo grupo de peritos europeus, qual o método a adoptar pela ciência policial, ou seja, os mecanismos através dos quais é elaborado o corpo de conhecimento policial.

As linhas orientadoras da ciência policial, enquanto disciplina científica, devem ser definidas, em primeiro lugar, através de uma descrição dos factos que ocorrem no evento estudado. A informação recolhida através da descrição das correlações e interdependências contribui para dar sentido aos detalhes nas relações entre variáveis e elementos. Em segundo lugar, haverá que decifrar ou descodificar os factos descritos, tendo em vista explicar os eventos ou, dito de outro modo, escrutinar a correlação e interdependência das variáveis. Por último, e tendo por base esta perspectiva compreensiva e antropológica, o cientista policial interpreta os eventos. Esta interpretação acrescenta conhecimento ao corpo de conhecimento da ciência policial.

2.4 TÓPICOS DE INVESTIGAÇÃO DA CIÊNCIA POLICIAL

Numa breve nota inicial sobre a evolução dos temas que foram sendo objecto do interesse da ciência policial, começamos por invocar Cyrille Fijnaut, que, há cerca de 25 anos, publicou um artigo⁸ no qual esboçou uma futura ciência policial, elencando cinco sub-ramos ou áreas temáticas, a saber:

“- uma ciência policial política (governamental), sobre a definição normativa das missões e competências da Polícia e das suas relações com outras autoridades e a população;

- uma ciência policial social, focada no real e desejável funcionamento da instituição policial, no que concerne aos seus objectivos mas também às suas relações com as autoridades e a população;

- uma ciência policial tecnológica, no seio da qual são desenvolvidos

⁷ *Op. cit.*, p. 117.

⁸ *Theoretische opstellen rondom de politie*, Apeldoorn, Países-Baixos, 1983, in: AAVV (2009), *Police Science Perspectives: Towards a European Approach. Extended Expert Report*, Project Group on a European Approach to Police Science, Verlag für Polizeiwissenschaft, CEPOL, Frankfurt, p. 35.

meios técnicos e organizacionais, para que a Polícia funcione de modo a evidenciar um sentido de responsabilidade política e que pareça desejável, do ponto de vista científico social;

- uma ciência policial histórica, que, por um lado, evolua no sentido da actual investigação socio-histórica, mas que, por outro lado, derive para a actual investigação da ciência histórica; e

- uma ciência policial comparativa, que seja específica da História e da actual organização das estruturas policiais na Europa” (Fijnaut, 1983, p. 36-37).

Na prática, os tópicos de investigação que se tornaram património comum e foram consistentemente seguidos durante as décadas de 1960-1990, tanto na Europa como nos EUA, foram os seguintes: selectividade da conduta da Polícia; uso da violência / uso da autoridade; poder discricionário; cultura profissional; eficácia do trabalho policial / procedimentos operacionais; vigilância; e relações entre a Polícia e a população. Com o decurso do tempo, estes tópicos dividiram-se em sub-tópicos.

Como vimos referindo, a ciência policial pertence a um campo mais vasto do conhecimento, que partilha com outras disciplinas académicas, em especial a criminologia, o direito e diversas ciências forenses, mas também a ciência política, a sociologia, a gestão, a psicologia, os sistemas e tecnologias de informação e comunicação, entre outras. Alguns dos tópicos da ciência policial também podem ser abordados por estas disciplinas vizinhas, ainda que muitas vezes numa perspectiva distinta.

A questão-chave que se deve colocar é: o que é uma boa actividade policial numa sociedade democrática? Tal implica que se estude a Polícia como instituição e a actividade policial como um processo.

Hoje em dia, e em sintonia com o citado estudo de peritos europeus encomendado pelo CEPOL⁹ podemos elencar um conjunto de dez grandes tópicos de investigação da ciência policial, a saber:

i) As origens históricas e evolução da Polícia e da actividade policial

Descrever, comparar e analisar as responsabilidades sociais e políticas da Polícia nas suas diversas manifestações históricas constitui uma base para a reflexão sobre o papel e as funções da Polícia no momento actual.

⁹ *Op. cit.*, p. 76 e ss.

Em certos países, sobretudo na Europa Meridional, uma das principais missões da Polícia tem sido a de defender o Estado. Em outros países, a missão da Polícia é proteger o público.

A questão de saber em que medida esta diferença de mandato se reflecte na forma como se exerce a actividade policial no terreno é uma matéria de investigação empírica da ciência policial. Apesar de o paradigma tradicional estar a sofrer uma mudança significativa, mesmo nos países mais conservadores, continua a ser importante estudar as origens do mandato da Polícia para melhor compreendermos os diferentes modelos nacionais e as actuais tendências das reformas policiais.

ii) Política e actividade policial

Em algumas dimensões, a actividade policial é fundamentalmente uma actividade política, representando o monopólio estatal do uso legítimo da força, nas palavras de Max Weber.

Descrever e comparar os fundamentos legais e institucionais da Polícia, a forma como é governada e tutelada politicamente, a influência dos ciclos político-eleitorais na actividade policial, bem como a divisão de poderes entre Polícias, Forças Armadas e organizações de segurança privada, a transparência, as formas de controlo democrático, a ética policial e os direitos humanos, são outros tópicos de investigação sobremaneira importantes nos dias de hoje.

iii) Os papéis e funções da Polícia

A ciência policial deve investigar a grande variedade de papéis que a Polícia desempenha na prevenção e luta contra o crime, como prestadora de serviços, como reprodutora da ordem e repressora da desordem e do desvio; como agentes da paz e gestores de conflitos e de crises. Uma Polícia moderna, eficiente e eficaz, precisa ser uma Polícia integral, agregadora de múltiplas valências e capacidades e beneficiando das sinergias daí decorrentes, para que possa aspirar a uma melhor compreensão e actuação sobre uma realidade também ela complexa e multifactorial.

iv) Estratégias e estilos de policiamento

Este tem sido outro domínio de grande interesse para a ciência policial, dada a sua dinâmica e impacto social e político. O estudo da evolução dos vários modelos de policiamento, desde o “modelo profissional” ao modelo de “policiamento comunitário (ou de proximidade)”, ao modelo de “policiamento orientado para os problemas” (“*problem-oriented policing*” – POP), ao modelo do “*broken windows*” ou de “tolerância-zero”, até ao modelo de “policiamento orientado pelas informações” (“*intelligence-led policing*”); bem como o estudo das diversas vertentes da investigação criminal, são matérias que têm interessado de forma crescente o mundo académico, os polícias e os políticos, ainda que, por vezes, estes modelos não passem de meros slogans políticos, ou enformem políticas públicas de segurança com objectivos eminentemente político-eleitorais, sem que se perceba muito bem a sua natureza, sentido e alcance.

v) Organizações policiais e gestão

Esta área deu origem, nas últimas décadas, a um vasto conjunto de tópicos de investigação, tais como: definir a visão e missão das organizações policiais; a estrutura e concepção organizacional; a divisão do trabalho; os estilos de gestão e liderança policial; a comunicação organizacional; a gestão da mudança; a motivação; a gestão de recursos humanos; a gestão por objectivos; o processo de planeamento e tomada de decisão; a gestão de recursos humanos; entre muitos outros.

Um tópico específico dentro deste domínio é o estudo da cultura policial. Aspectos como a origem social, geográfica, económica e cultural dos polícias, a questão do género, o recrutamento de membros das minorias étnicas ou outras, bem como o modo como estas categorias sociais recrutadas para a Polícia são moldadas pela formação e socialização policiais, são dados de grande importância para a compreensão da forma como a Polícia actua no quotidiano.

vi) Policiamento da diversidade

Numa sociedade global cada vez mais marcada pela pluralidade cultural, étnica, linguística e religiosa, o estudo das relações entre a Polícia e as minorias étnicas, das percepções, atitudes e comportamento dos agentes policiais e dos membros desses grupos minoritários, em particular os jovens, constitui sem dúvida um tema de grande relevância para a melhoria da actividade da Polícia.

vii) Responsabilidade da Polícia, integridade e corrupção

A conduta da Polícia deve ser encarada em relação às normas e valores da profissão policial mas também à luz das normas e valores da sociedade em que se integra.

Grande parte da investigação científica sobre o tópico geral da ética policial tem por base condutas anti-éticas, como a corrupção policial, o excesso no uso da força, discriminação, racismo ou xenofobia, abuso na utilização de poderes processuais penais, entre outros. Outro aspecto relevante para a ciência policial é o estudo dos mecanismos de controlo interno e externo da actividade policial e as formas de responsabilização ou prestação de contas, por parte da Polícia.

viii) Avaliação de métodos de policiamento e da prevenção criminal

A Polícia tem ao seu dispor uma panóplia de métodos, ferramentas e estratégias para diversos aspectos da sua actividade. Alguns deles têm uma vertente tecnológica, como o uso de CCTV. Outros situam-se ao nível tático, como as diversas técnicas de prevenção situacional, ou os métodos específicos de interrogatório, no âmbito da investigação criminal. Outros ainda têm uma natureza estratégica, como os modelos de policiamento a que já aludimos acima.

Uma das tarefas dos investigadores é a avaliação dos efeitos desses métodos de policiamento. Frequentemente, não é pacífica a metodologia de avaliação, discute-se a independência dos avaliadores, a mensurabilidade dos efeitos da prevenção, entre outras questões polémicas. No entanto, o que é certo é que a avaliação da actividade policial é um sólido instrumento de conhecimento, apto a fundamentar, legitimar e corrigir as políticas públicas de segurança.

ix) Policiamento de tipos de crime específicos

A investigação sobre os indivíduos criminosos e sobre tipos de crime específicos, apesar de ser eminentemente uma tarefa da criminologia, merece também a atenção da ciência policial, no sentido de saber como a Polícia lida com várias formas de crime ou quais as estratégias adequadas para prevenir e reprimir esses crimes em particular.

x) O futuro da Polícia numa sociedade pós-moderna

Os processos de globalização, modernização, desenvolvimento social e tecnológico, terão certamente um forte impacto na forma como se fará polícia no futuro. Conscientes de que irão sempre atrás de novos modi operandi, as Polícias fazem o possível para acompanhar e adaptar as suas estratégias a estas mudanças vertiginosas da sociedade global.

Além disso, e neste contexto de globalização, importa cada vez mais estudar a natureza e o impacto da dimensão externa da actividade policial, ou seja os diversos tipos de missões internacionais de manutenção da paz e de gestão de conflitos, num Mundo em que se alargou dramaticamente a noção de fronteira e de segurança interna, levando a que a segurança de um país ou de uma região se garantam em paragens cada vez mais longínquas, onde germinam e propagam renovadas ameaças e riscos, como o terrorismo transnacional ou a criminalidade organizada transnacional.

2.5 CONCLUSÕES PRELIMINARES

Feita a análise, ainda que necessariamente sintética, destas dez áreas de investigação de grande potencial para a ciência policial, fica patente que a actividade policial será uma actividade baseada no conhecimento e na ciência. No futuro, os líderes e os agentes policiais carecerão de mais e melhor educação e formação; deverão encarar a formação como um processo que se desenvolve ao longo da sua carreira e da sua vida; e deverão ter sempre presente que a mudança é a grande, se não a única, constante deste século XXI, pelo que deverão estar disponíveis para se adaptarem a sucessivas mudanças nas filosofias, estratégias e métodos de policiamento, porque a rápida mudança social e tecnológica a isso obrigam. A ciência policial, pelo papel que desempenha na busca do conhecimento e do saber sobre o que a Polícia faz e como pode fazer melhor, ocupará um lugar cada vez mais central na modernização da Polícia.

3 A FORMAÇÃO POLICIAL

A ciência policial situa-se na encruzilhada da investigação, formação, educação, desenvolvimento e inovação. O conhecimento que constitui

o corpo da ciência policial deve ser transmitido e consolidado através da educação e formação.

Daí a importância de a formação e educação policiais, sejam elas de natureza inicial ou contínua, sejam elas relativas aos agentes policiais ou aos quadros intermédios ou superiores, deverem reflectir o melhor possível, as áreas científicas que concorrem para a construção da ciência policial.

O caso do nosso Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna deve ser objecto de análise, por ser, como referimos acima, uma instituição pioneira na construção das ciências policiais, a nível europeu, mas também pelo conteúdo e objectivos dos seus ciclos de estudos integrados e não integrados de mestrado, das suas pós-graduações e outros cursos avançados e de especialização, abertos aos quadros policiais intermédios e superiores, bem como à sociedade civil portuguesa e dos países lusófonos e outros.

Em geral, todos os planos de estudos destes cursos compreendem uma variedade de disciplinas científicas que são auxiliares ou afins das ciências policiais e que conferem a visão holística, sistémica, multidimensional, que permite à Polícia analisar, compreender, interpretar e agir sobre uma realidade também ela complexa, caótica e imprevisível.

Para mais informações sobre este Instituto e os seus cursos, recomendamos a consulta do seu sítio *Internet*: www.iscpsi.pt

4 CONCLUSÃO

De tudo o que foi dito, resulta claro que a ciência policial é, de forma relativamente consensual, uma ciência em construção, revelando algumas características que a distinguem e afirmam o seu potencial de desenvolvimento. A ciência policial, porque age sobre uma realidade antropológica complexa, imprevisível, multicausal e multifactorial, constrói-se como uma encruzilhada de enfoques de várias ciências sociais e humanas, naturais e exactas.

Como um corpo de conhecimento, a ciência policial assemelha-se a um “olho complexo”¹⁰, parafraseando o grupo de peritos europeus, capaz de descrever, analisar, interpretar e agir, de forma holística e sistémica, sobre um

¹⁰ *Op. cit.*, p. 131.

caleidoscópio de factos, situações e incidentes, mais ou menos previsíveis ou inopinados, fazendo uso homeopático de métodos e ferramentas de vários ramos do conhecimento científico, de modo a alterar essa realidade no sentido de manter ou repor a tranquilidade, a paz, a ordem e a segurança públicas.

A formação, a educação e a investigação no domínio das ciências policiais devem, por isso, reflectir também um espírito humanista, eclético, trans e interdisciplinar, uma abordagem sistémica, flexível e aberta ao diálogo e à constante mudança, com o concurso de diversos actores, trabalhando em rede, no plano nacional e internacional.

PAULO VALENTE GOMES

INTENDENTE DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

DIRECTOR DO INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E
SEGURANÇA INTERNA, PORTUGAL

