

# POLITEIA

ANO I - N.º 2

POLITEIA – REVISTA DO INSTITUTO SUPERIOR  
DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, SA

Rua da Estrela, n.º 6

3000-161 Coimbra

Tel: 239 851 904

Fax: 239 851 901

[www.almedina.net](http://www.almedina.net)

[editora@almedina.net](mailto:editora@almedina.net)

EXECUÇÃO GRÁFICA

G.C. GRÁFICA DE COIMBRA, LDA.

Palheira – Assafarge

3001-453 Coimbra

[producao@graficadecoimbra.pt](mailto:producao@graficadecoimbra.pt)

Março, 2005

DEPÓSITO LEGAL

214521/04

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo,  
sem prévia autorização escrita do Editor,  
é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.

REVISTA DO INSTITUTO SUPERIOR  
DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



# POLITEIA

ANO I – N.º 2



ALMEDINA

## **FICHA TÉCNICA:**

### ***Director***

Alfredo Jorge Gonçalves Farinha Ferreira

### ***Coordenador***

Manuel Monteiro Guedes Valente

### ***Conselho de Redacção***

Michele Soares  
Mónica Landeiro  
Luís Fiães Fernandes  
Cristina Reis (Tradutora)

### ***Consultores e Colaboradores***

Adriano Moreira  
Anabela Miranda Rodrigues  
António Francisco de Sousa  
António José Fernandes  
Artur Anselmo  
Artur Rocha Machado  
Carlos Alberto Poiães  
Cristina Sarmento  
Constança Urbano Antunes  
David Catana  
Dina Maria Santos Rocha Machado  
Élia Chambel  
Ernani Rodrigues Lopes  
Figueiredo Ribeiro  
Germano Marques da Silva  
Henrique Salinas  
Hugo Fonseca  
Inês Godinho  
Isabel Marques da Silva  
João Andrade  
João Raposo  
José Carlos Bastos Leitão  
José de Faria Costa  
José Ferreira Oliveira  
Jose Garcia San Pedro  
José Lobo Moutinho  
Leonor Furtado  
Luís Manuel André Elias  
Manuel Antunes Dias  
Manuel da Costa Andrade  
Maria Angeles Guervos Maillo  
Maria Graça Frias  
Maria Isaura Almeida  
Nieves Sanz Mulas  
Nuno Castro Luis  
Paulo Valente Gomes  
Pedro Clemente  
Rui Pereira  
Virgínia Oliveira

## EDITORIAL

A POLITEIA é uma revista nova na idade, nas ideias e na crítica científica inerente às ciências policiais. A estruturação dos estudos publicados é de difícil execução, por as arestas de cada *saber* roçarem e se interligarem. Em busca de uma divisão próxima dos textos com a flexibilidade natural e exigível em publicações periódicas como a que trazemos à estampa, os leitores, neste segundo número da nossa revista, podem iniciar a leitura com um artigo apelativo ao *exercício da cidadania*, fundeada no respeito pleno e no incentivo prático dos direitos fundamentais, seguido de um outro – *guerra na estrada: uma proposta de estratégia jurídica* –, que, não muito longe do ideário do primeiro, é um contributo de reflexão jurídico-política e cívica dos problemas inerentes ao direito rodoviário.

Nesta linha crítica e de (re)lembração quanto às mutações jurídico-criminais em uma sociedade que se metamorfoseia a cada momento e, apropriando-nos das palavras do Prof. COSTA ANDRADE, pronta a «legislar à flor da pele», o artigo *viagem de Kafka a Liszt: ancorada na ética e na metamorfose da exceção* propõe uma reflexão sobre o desnorte da *praxis* criminal desde o legislador ao simples cidadão, que nos induz ao perigo de «a exceção» se transformar em regra e das condutas se valorizarem socialmente de acordo com o sentimento quente de cada um e, conseqüentemente, ao afastamento da teoria do direito penal como «ciência global». Visão de tantos que afastam a política criminal da decisão que se rege sob os auspícios de políticas securitárias ancoradas em um porto frágil e destrutível com as «chuvas de Outono».

O estudo *as paixões políticas e o poder da imagem* leva-nos a interrogar sobre o poder e o seu exercício face aos novos (velhos) desafios do Homem, cuja «marginalidade» ascendente e reinante nos afugenta o olhar sério sobre o que se transformou o «poder». A par dos vários conteúdos, acrescem dois textos de grande valência estratégico-político-jurídica que centralizam a discussão do «papel» da

polícia na construção da paz social e jurídica no quadro internacional – a componente policial nas missões de manutenção de paz – e no quadro nacional – intervenção policial, liberdade artística e violência doméstica.

Cumpre-nos lançar o repto aos «alunos» que saíam do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna de se interessarem por uma revista que procura cimentar o *saber das ciências policiais*, cujo relevo se impõe na afirmação da instituição que tem por missão *formar oficiais de Polícia*. Considerando-se a revista como um «foco» divergente de conhecimento, deve a mesma ser o centro da convergência da vontade de cada um de nós.

O Coordenador

# Exercício da cidadania

ADRIANO MOREIRA \*

## Sumário/Summary

A degenerescência maquiavélica – de que «os homens ou são aliciados ou são aniquilados» – pode evitar-se através do **Exercício da Cidadania**, baseado em instrumentos traves mestras da cultura ocidental e, hoje, de apelo mundial: consagração plena dos direitos, liberdades e garantias; concretização de jurisdições independentes dos demais poderes; respeito e defesa da identidade cultural de cada povo; promoção de políticas multiculturais baseadas na diversidade e liberdade cultural.

The machiavellian degeneration told us by Machiavel – “men are tempted or annihilated” – can be avoided through the exercising of citizenship, based on instruments, pillars of the western culture and, today, of world wide appeal: total consecration of rights, freedom and guaranties; the setting up of fully independent jurisdictions of other powers; respect and defence of cultural identity of each people; promotion of multicultural policies based on cultural diversity and freedom.

Neste tema da educação para o exercício da cidadania vou ocupar-me apenas de alguns dos desafios da conjuntura, geralmente filiados no processo de acelerada globalização que está em curso. Talvez deva lembrar-se, em primeiro lugar, que a doutrina da cidadania foi

---

\* Presidente do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior e Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa.

condensando os equilíbrios exigidos pela parábola da moeda, que orientou no sentido de separar os domínios de César e os domínios de Deus, o que no processo político se traduziu na distinção entre a sociedade civil e o Estado.

A primeira, caracterizada pela natureza contratual das relações entre as pessoas, o que significa reconhecer o valor do consentimento e da observância dos compromissos sem necessidade, senão esporádica, do exercício do constrangimento; o segundo, titular exclusivo da violência legítima, subordinado a uma legalidade que, no conceito ocidental, deve reconhecer na dignidade do homem um valor director de todas as intervenções.

Um escritor que se tornou clássico, Maquiavel, que viveu a época do aparecimento do soberanismo (nasceu em 3 de Maio de 1469), advertiu para a frequente falta de autenticidade deste modelo observante, escrevendo designadamente que “os homens ou são aliciados ou são aniquilados”.

Colocaremos na linha defensiva contra tal frequente degenerescência, modelo da tirania de várias espécies, vários instrumentos que são traves mestras da cultura ocidental, e aos quais a mundialização faz constantes apelos no sentido de manter uma ordem razoável.

O primeiro desses instrumentos, apoiado em lutas frequentemente armadas, foi o de codificar, em Declarações solenes, os direitos, garantias, e liberdades dos cidadãos, porque tais direitos, liberdades e garantias eram reconhecidos como inerentes à sua dignidade humana. Os *direitos*, como o direito à vida, são interesses natos que a organização jurídica do Estado reconhece, não tem que conceder; as *liberdades* são definidoras da criatividade a preencher pela responsabilidade que cada homem tem na construção da sua relação com o mundo; as *garantias* destinam-se a impedir que o desvio maquiavélico do poder ignore e invada os espaços dos direitos e das liberdades.

Nunca foi possível evitar totalmente a infracção dos limites, sendo pesada a crónica dos totalitarismos ou autoritarismos que ignoraram as Declarações, que dispensaram reconhecer a sociedade civil, que averbaram um passivo que incluiu as expansões militares, os crimes contra a Humanidade, a violação da dignidade dos homens ou a destruição dos grupos pelo genocídio.

Os apoios institucionais contra tal degenerescência do poder político, que o pessimismo de Aristóteles previu cíclico, foram concebidos por duas perspectivas: a Declaração de Filadélfia, que acompanhou e consagrou a independência dos EUA, confiou a uma

jurisdição independente, ao poder judicial também soberano, a vigilância e defesa dos direitos, liberdades e garantias, convicta de que sem jurisdição independente não há garantia dos direitos; a Declaração de Direitos da Revolução Francesa preferiu reservar à Assembleia essa função, e os factos mostraram depois que as paixões, no centro da decisão política por excelência, transbordavam para fora da Assembleia nas várias formas do exercício do terror.

Sem grande surpresa, a evolução do globalismo, que atingiu um ponto crítico na conjuntura que vivemos, tem mostrado os EUA a recusar a jurisdição do Tribunal Penal Internacional cujo modelo se inscreve na tradição de Filadélfia, e a França a aderir ao modelo jurisdicional sem esquecer a história da sua Revolução de 89.

Esta contradição com a herança cultural de cada um dos países, não tem contradição com a história da luta pela aquisição, manutenção, e exercício do poder, que conserva Maquiavel como referência.

Por isso, é indispensável não descuidar, ao lado do conhecimento dos textos que vão definindo a cidadania, os compromissos que limitaram a vigência rigorosa da parábola da moeda, compromissos com expressão normativa nos textos constitucionais.

Em primeiro lugar a cuidadosa distinção entre a *cidadania activa* e a *cidadania passiva* do liberalismo, que no primeiro conceito abrangia selectivamente os intervenientes na feitura das leis, e no segundo os que apenas eram destinatários delas.

A partir do constitucionalismo de Filadélfia, todos são iguais, mas as mulheres não, mas os menores não, mas os escravos não, mas os aborígenes não, mas os simples trabalhadores não, uma barreira de não derrubados por movimentos vindos das sociedades civis, também elas todavia a lutar com segregações.

Talvez possa aceitar-se, para fins de diálogo, que a igualdade acessível a todos os componentes da população teve uma das suas expressões no conceito de Nação que o Ocidente viria a proclamar como articulando necessariamente um povo com o seu Estado, conceito que implicava participação na herança histórica assumida, vontade de participar no projecto de vida comum em exercício, tendo em vista um futuro participado das gerações sucessivas.

Este modelo, afirmado como supremo nos 14 Pontos de Wilson do fim da guerra de 1914-1918, foi um modelo directivo mas não de implantação geral, permanecendo, designadamente na Europa, um sério problema de minorias, objecto de múltiplos tratados, mas sem resolução satisfatória.

De qualquer modo, a identidade cultural foi uma trave mestra principal das várias comunidades estaduais europeias e ocidentais, com uma lição aprendida nos duros conflitos armados que foram devastando as populações: aceitar os valores, aceitar a responsabilidade pelo consentimento, aceitar a auto-limitação do poder, valorar o contratualismo nas relações da sociedade civil e desta com o aparelho do poder, aceitar que cada homem é um valor que não se repete na história da Humanidade, tudo compõe o núcleo de que finalmente depende a paz civil e política, a cooperação sem a qual não é fácil tornar viável o processo do desenvolvimento político sustentado. Em suma, a educação do modelo socrático emerge como a exigência fundamental e indispensável para que as Declarações de Direitos tenham o suporte cultural suficiente para que seja eficaz a jurisdição independente, e excepcional a intervenção do poder de coagir exigida por violações não toleráveis.

Deste modo ganha sentido o facto de o Discurso de Péricles, documento fundacional da democracia, ter sido proferido na sua qualidade de Chefe Supremo das Forças Armadas de Atenas, à beira do túmulo de um soldado.

Acontece que as dificuldades do percurso para a autenticidade, que semeiam a história interna de cada Estado ocidental, e ensombram o seu relacionamento externo com guerras numerosas, também avultam no relacionamento que o Império Euromundista estabeleceu, ao impor a supremacia política, com o *resto do mundo*, que imaginou povoado de povos atrasados e povos selvagens, e que tentou moldar, como se fossem cera mole, pelos seus valores e normativismos. O Tribunal de Justiça Internacional da Haia ainda está obrigado a aplicar o direito dos povos civilizados.

Todavia, o percurso está de algum modo invertido, porque a complexidade já não é que o Ocidente esteja semeado de minorias nacionais separadas do seu Estado natural, de que é exemplo a Hungria, mas sim o facto de os trópicos instalarem progressivamente na Europa milhões de imigrantes que vieram para ficar e multiplicar a descendência, reproduzindo, com maior exigência, aquela teoria dos “nãos” que referi em relação ao constitucionalismo liberal.

De novo é requerida atenção para a fragilidade dos dispositivos legais no caso de a *formação* exigida pelo cosmopolitismo de nova data não fornecer o respeito pelos modelos contratuais sem os quais nem a própria sociedade civil tem uma definição sociológica abrangente e pacífica.

Entre nós, o *I Congresso Imigração em Portugal-Diversidade-Cidadania-Integração*, que decorreu em 18/19 de Dezembro de 2003, fez um levantamento da situação que deve ser meditado. Uma meditação que exige ter em conta os alargamentos transnacionais da sociedade europeia, o facto de o cosmopolitismo étnico-cultural abranger a circulação interna dos europeus e a das contribuições externas determinadas sobretudo pela teologia de mercado em que vivemos, e pela carência em que vivem as sociedades de onde os imigrantes procuraram libertar-se.

Por isso, o *Relatório do Desenvolvimento Humano - 2004*, do PNUD, insiste nesta síntese: “satisfazer as exigências crescentes das pessoas de inclusão na sociedade e de respeito pela sua etnicidade, religião e língua exige mais do que democracia e crescimento equitativo. Também são necessárias políticas multiculturais que reconheçam diferenças, defendam a diversidade e promovam liberdades culturais, para que todas as pessoas possam optar por falar a sua língua, praticar a sua religião e participar na formação da sua cultura, para que todas as pessoas possam optar por ser quem são”.

Sugiro que este Relatório seja lido e meditado pelo aparelho educativo, de modo a que o levantamento da situação ganhe em rigor, que as responsabilidades do poder político e da sociedade civil se articulem, que a experiência se acrescente dos saberes de intervenção exigidos pelo novo cosmopolitismo.

Se for entendido que, na equação das dificuldades de relacionamento das duas faces da moeda da parábola, a educação para o exercício da cidadania é que tem a função de trave mestra do desenvolvimento humano sustentado, sugiro que nessa meditação sejam incluídos os tópicos que a seguir enuncio.

Em primeiro lugar ter em conta que a *cidadania activa*, definida na batalha contra os “nãos” do constitucionalismo liberal, não tem hoje em vista apenas a relação com o Estado soberano, preferentemente correspondente a uma Nação, dos 14 Pontos de Wilson. A soberania está em revisão, a transferência de capacidades para entidades supranacionais acentuou-se, a responsabilidade pelos interesses comuns da Humanidade é exigida a cada homem para além das clássicas divisões fronteiriças dos poderes políticos.

A União Europeia, a servir de exemplo, caminha para uma constitucionalização que aconselha a meditar na articulação da *cidadania nacional*, com a *cidadania europeia*, e desta com a *cidadania mundial* apontada pelas jurisdições mundializadas, como é o caso do

Tribunal de Justiça Internacional da Haia, e o exigente modelo do Tribunal Penal Internacional que desafia o soberanismo da superpotência sobranceira que são os EUA, que exige a revisão de limites da jurisdição interna, que até às Forças Armadas impõe um novo modelo de obediência crítica em relação à cadeia de comando.

O ensino para o exercício da cidadania definitivamente deixou de lidar com a relação cidadão-Estado soberano, pelo menos sempre que os *grandes espaços* crescem em organização política para suprir as insuficiências do Estado clássico, e em todos os casos em que os interesses comuns da Humanidade são assumidos pelas instâncias supranacionais de que a ONU é ainda a melhor expressão.

Na imagem do mundo em que cada comunidade nacional progressivamente se transforma, na sequência do apertar das malhas da mundialização, e do crescer dos modelos da gestão global, a nossa comunidade nacional está profundamente envolvida, não apenas por efeito dos condicionamentos gerais, mas pelo condicionamento específico da relação com os países de expressão oficial portuguesa, cuja relação com Portugal felizmente se acelera e institucionaliza.

A escola que responde ao cosmopolitismo multifacetado que referimos, é um conceito que excede o aparelho formal do ensino, mas que exige um aparelho formal do ensino capacitado para ensinar o exercício responsável da cidadania também multifacetada que corresponde à globalização.

Em nome da sociedade civil, a resposta dos profissionais do ensino é parte principal da programação que deve ser tomada em conta na definição do conceito estratégico do governo, acima e para além das programações eleitorais de curto prazo. Esta reunião é, nesse sentido, um importante exercício da cidadania.

# A guerra na estrada

uma proposta de estratégia jurídica

GERMANO MARQUES DA SILVA \*

## Sumário/Summary

Introdução; 1. As dificuldades do sistema vigente; 2. Termos sumário da proposta; 3. A admissibilidade da sanção fixa; 4. A inibição de conduzir como sanção principal e fixa; 5. Vantagens de política rodoviária do sistema de sanções fixas; Conclusão

Introduction; 1. Difficulties of the system in force; 2. Brief terms of the proposal; 3. The admissibility of the fixed penalty; 4. The inhibition from driving as the main and fixed penalty; 5. Advantages of the highway network policy concerning the fixed-penalty system; Conclusion

## Introdução

Não vale a pena perder tempo a recordar o número de eventos mortais e de ferimentos graves sempre que há um fim-de-semana prolongado<sup>1</sup>. Não vale a pena discutir se as causas de tais eventos são os excessos de velocidade, as manobras perigosas, o álcool, a inabilidade de muitos condutores (sempre os outros!), a distração do telemóvel ou a má qualidade das estradas. Tudo isso está discutido e o diagnóstico

---

\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa e do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

<sup>1</sup> É muito de propósito que não usamos o termo acidente. Acidente tem também o significado de “acontecimento casual” e as mais das vezes os desastres da estrada não são casuais, são negligentes e provocados por negligência grave.

está feito: são múltiplas as causas, mas também aquelas. Importa é apresentar propostas de solução e rapidamente porque as vítimas inocentes não nos perdoarão mais adiamentos. É precisa uma mobilização geral dos portugueses.

De tudo o que mais me impressionou, quando em 1994 presidi à Comissão de Revisão do Código da Estrada, foram as muitas cartas de órfãos e outras vítimas de “acidentes” da estrada e reclamar Justiça. Foi tentada, mas os resultados mostraram-se insatisfatórios, porventura porque a burocracia da administração dificultou que a aplicação das soluções que o Código consagrou fossem eficazes.

É corrente ouvir-se que a questão é de educação dos cidadãos, dos peões e dos condutores, em particular. Estou de acordo, mas estou também convencido que a educação de todo um povo não se faz nem por decreto nem em prazo curto e o estado de calamidade em que nos encontramos não tolera demoras. Duas me parecem ser as vias a seguir rapidamente para atalhar à situação: mais pronta e eficaz intervenção policial na fiscalização, por uma parte, e a simplificação do sistema sancionatório estabelecido pelo Código, por outra.

### **1. As dificuldades do sistema vigente**

A experiência dos vários anos de execução do regime sancionatório introduzido em 1994 no Código da Estrada ficou muito aquém das expectativas, revelando-se insatisfatório a vários títulos já que nem a fiabilidade das decisões foi inteiramente conseguida, donde a grande quantidade de recursos das decisões que aplicam a medida acessória de inibição de conduzir, nem resolveu satisfatoriamente a questão da eficácia da aplicação das sanções, sendo certo que a eficácia de qualquer sistema sancionatório, na perspectiva da prevenção de futuras infracções, repousa sobretudo na forte probabilidade da sanção em caso de infracção e da prontidão da sua aplicação quando a infracção é detectada. Também o procedimento criado para facilitar e dinamizar a instrução administrativa dos processos não parece satisfatório e a prová-lo aí está o elevadíssimo número de processos que continuam a prescrever.

O procedimento vigente não melhorou significativamente a adequação das sanções e a fiabilidade da decisão. Os juristas que instruem os processos limitam-se quase a fixar a sanção, em regra pelo mínimo, por carência de elementos para a sua adequada personalização, o que retira significado e interesse à fase administrativa, parecendo preferível

um qualquer sistema automatizado na fase inicial do procedimento ou pelo menos sempre que o infractor não apresente defesa. O sistema vigente pretendeu assegurar as mais amplas garantias de defesa e bem, mas um sistema simplificado não tem necessariamente que bulir nem limitar essas garantias. Tem é de ser realista.

Actualmente, levantado o auto de notícia é notificado o suspeito para apresentar a sua defesa, mas mesmo que não seja apresentada qualquer defesa há toda uma fase burocrática para a determinação da sanção. A autoridade administrativa deve ponderar, face aos elementos dos autos qual a sanção concreta a aplicar ao infractor, tendo em conta que as sanções aplicáveis estão estabelecidas entre um limite mínimo e um limite máximo. Mas quais os elementos de que dispõe a autoridade para graduar a sanção? Praticamente nenhuns, apenas os que constam do auto de notícia. Assim, por exemplo, em caso de estacionamento proibido, o auto descreve a infracção: o carro X estava estacionado em cima do passeio. Razoavelmente, a sanção não poderá ser senão a mínima porque não há elementos no auto que permitam uma efectiva graduação. Mas se assim é, então porque não definir à partida que a sanção por estacionamento no passeio é sempre punível com a coima Z que pode – e porventura deve – ser pelo mínimo aplicável nos casos de sanção variável. O proprietário do veículo pode vir defender-se se tiver razões para tanto, por exemplo, provando que o veículo fora furtado, que entretanto o veículo foi vendido a terceiro<sup>2</sup> ou que a situação se verificou devido a uma situação de necessidade.

Bem sei que se erguerão vozes autorizadas a dizer que as leis serão sempre violadas e que não há dois casos iguais, donde que seja necessário ponderar caso a caso a gravidade do acto e a adequação da sanção. Estou de acordo, mas só parcialmente. Desde logo porque é possível estabelecer essa ponderação, em grande medida, ao nível do tipo legal da infracção, procedendo a uma mais amiudada distinção dos factos ilícitos (v.g., em função de cada quilómetro a mais além do limite legal ou do lugar do estacionamento), depois porque é sempre

---

<sup>2</sup> É necessário acabar de vez com a venda de veículos a desconhecidos, ou seja, sem que o documento probatório da venda seja totalmente preenchido, incluindo a identificação do comprador. Sucede hoje que um veículo vendido por A a B é frequentemente vendido por B a C, por C a D e por aí adiante, sem que as sucessivas transacções constem do registo. Por isso que quando é cometida uma infracção é o primitivo vendedor, aquele que consta do registo, que é notificado e muitas vezes ele não pode identificar o proprietário à data da infracção por ser dele desconhecido.

possível estabelecer a sanção na medida mínima, atenta até a impossibilidade prática de graduar o grau de culpa da grande maioria das infracções e finalmente porque nada impede que se definam com rigor causas de justificação ou de desculpa para abranger a grande maioria dos casos que a experiência permite tipificar.

É nessa perspectiva que nos movemos e vamos procurar justificar a vantagem e a constitucionalidade da nossa proposta.

## 2. Termos sumários da proposta

I. Como já referi, duas me parecem ser as vias possíveis de atalhar o problema, sem prejuízo de outras complementares e do esforço aprofundado e contínuo na educação cívica. Refiro-me a medidas legislativas e de técnica policial.

No que respeita às medidas legislativas, importa simplificar o sistema sancionatório. Não é condição o agravamento das sanções; preciso é que o sistema funcione eficazmente, ou seja, com certeza e prontidão.

A certeza resultará da clareza e rigidez da lei, isto é, há que reduzir até ao limite do possível a margem de discricionariedade na aplicação da sanção. É que se assim não for, o infractor terá a apetência legítima de interpor recursos atrás de recursos, na esperança de que a sanção primeiramente aplicada seja atenuada e isto é tanto mais certo quando a sanção consista na inibição de conduzir. A prontidão resultará da celeridade do procedimento sancionatório. A base do procedimento é o auto de notícia e a própria natureza da maioria das infracções não consente aprofundadas investigações. É despiciendo saber se a infracção foi dolosa ou meramente culposa e por isso, para simplificar e obter maior prontidão, até pode estabelecer-se a sanção pressupondo que é meramente culposa. O que sucede é que as mais das vezes não há elementos para com o mínimo de rigor se determinar se a infracção é dolosa ou culposa e também a investigação tem de ser limitada, sob pena de os custos com o procedimento de investigação agravarem desmesuradamente o valor da sanção porque, pragmaticamente, estão necessariamente relacionados. Tudo sempre sem prejuízo da mais ampla defesa, porque há sempre situações excepcionais que não é possível contemplar previamente.

Relativamente às de técnica policial, importa sobretudo a simplificação, economia e eficácia das notificações. Assim, por exemplo, em

caso de infracção por estacionamento indevido, é possível evitar a notificação pelo correio, bastando colar no pára-brisas ou noutra local tecnicamente mais conveniente uma cópia do auto de notícia que funciona logo como notificação e os autos podem ser relativamente a este tipo de infracções pré-impresos e simplificados. Noutras operações, deve procurar-se a imediata notificação pessoal e o estabelecimento legal de que a notificação é feita por via postal para a residência do proprietário que conste do registo<sup>3</sup>.

Importa também estabelecer regras rígidas para obrigar os possuidores legais dos veículos a identificarem quem os conduz em determinado momento; as sanções não podem ser puramente pecuniárias, devendo consistir na apreensão do veículo com o qual a infracção foi cometida por tempo pelo menos correspondente, devendo mesmo ser agravado, ao da sanção de inibição de conduzir que corresponde à infracção cometida. É que, constituindo o veículo automóvel um instrumento perigoso, não pode admitir-se que o seu legítimo possuidor não conheça a cada momento a quem confiou temporariamente a sua condução.

**II.** Ainda no domínio da técnica policial, agora mais no plano operacional das acções de fiscalização, importa desencadear acções que permitam, sobretudo nos casos mais graves, proceder à imediata identificação e notificação do infractor. Importa antes de tudo tornar visível a presença da polícia na estrada e efectiva a fiscalização. Na verdade, a probabilidade de ser controlado é ridícula e os condutores têm consciência disso e de tal modo é mínima a possibilidade de controlo pela polícia que quando o condutor é fiscalizado chega a considerar-se ser vítima de injustiça! Acresce a tolerância por parte das polícias, numa manifestação de oportunidade que a lei não consente, mas que é a que efectivamente domina<sup>4</sup>. Nestas circunstâncias a acção fiscalizadora tem uma função preventiva muito reduzida.

---

<sup>3</sup> Também o registo automóvel necessita de simplificação e desde logo é necessário facilitar o acesso ao registo. O registo é público e conseqüentemente deve ser de acesso facilitado, pela Internet, logo que possível.

<sup>4</sup> Veja-se, por exemplo, o que sucede em certos lugares da cidade com dezenas ou centenas de carros permanentemente estacionados em cima dos passeios a dificultarem o trânsito dos peões, frequentemente a obrigá-los a transitar pelas faixas de rodagem com todos os perigos inerentes, e a degradarem os pisos. Se o risco de fiscalização fosse relativamente frequente não seria compensador o estacionamento nessas condições.

Para ser eficaz, para ter uma função de efectiva prevenção, a polícia tem de ser mais interventora, mais constante e não pode ser tolerante, embora se admita que tenha de definir prioridades na fiscalização e naturalmente a prioridade vai para as infracções mais graves, aquelas que são mais susceptíveis de afectarem a segurança dos utentes da via pública, condutores e peões.

### 3. A admissibilidade da sanção fixa

Tenho notícia de que tendo embora sido já considerada vantajosa a adopção de sanções fixas, tal solução foi entendida como constitucionalmente inadmissível ou pelo menos de constitucionalidade duvidosa, mesmo em se tratando de ilícitos de mera ordenação social. Não me parece.

E não me parece porque entendo que no domínio do ilícito de mera ordenação social, precisamente porque pela sua própria natureza carece da censurabilidade ética que caracteriza o direito penal, também a graduação das sanções em razão da culpa do agente não é uma necessidade ético-jurídica. Tenha-se em conta que na redacção originária do Decreto-Lei n.º 433/82 se admitiam infracções contra-ordenacionais independentemente de culpa<sup>5</sup> e que o sistema sancionatório admite o pagamento voluntário em quantia fixa, pelo mínimo<sup>6</sup>, sem atender nem ao grau de culpa nem à capacidade financeira do infractor.

Se não repugna ao sistema a possibilidade de infracções puramente objectivas nem a extinção da responsabilidade pelo pagamento de uma quantia fixa, independentemente do grau de culpa e capacidade do infractor, não nos parece haver qualquer obstáculo constitucional a que a lei, por motivos de simplicidade, celeridade e economia de custos do procedimento contra-ordenacional, e sobretudo de mais eficácia na prevenção pela mais pronta repressão das infracções, estabeleça sanções fixas para os ilícitos de mera ordenação social.

Cremos, porém, que um sistema de sanções fixas implica também especiais cuidados na fixação das sanções e desde logo no respeito à sua proporcionalidade com a gravidade do ilícito e da culpa, o que há-de concretizar-se ao nível do tipo do ilícito contra-ordenacional. Assim,

<sup>5</sup> Art. 1.º, n.º 2: «A lei determinará os casos em que uma contra-ordenação pode ser imputada independentemente do carácter censurável do facto»

<sup>6</sup> Art. 50-A (redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro).

entendemos que as infracções mais significativas, ou seja, as objectivamente mais graves podem ser desdobradas em atenção ao grau de culpa que presumivelmente lhes inere. Por exemplo: se é ainda admissível que um excesso de velocidade de 10Km/h sobre o limite legal pode ser imputado a título de mera negligência, um excesso de 50Km/h sê-lo-á quase por certo dolosamente ou quando muito por negligência tão grosseira que para os efeitos da sanção dolo e negligência podem ser equiparados. Se o estacionamento em cima do passeio é normalmente doloso, não se vê que seja necessário graduar a coima aplicável em função da capacidade económica-financeira do infractor o que, a ter de fazer-se, significará necessariamente o encarecimento dos custos com o procedimento com necessários reflexos no valor da sanção, o que reverterá sempre em prejuízo para ricos e pobres. Para minorar o prejuízo de todos e aumentar a eficácia preventiva, é mais defensável o estabelecimento de uma sanção fixa, pelo valor mínimo.

É evidente que entendemos que à gravidade objectiva da infracção deve corresponder sanção diversa e proporcional à gravidade, donde que, por exemplo, um excesso de velocidade até 10 ou 20 km/h não pode ser sancionado do mesmo modo que um excesso de 50 ou 100, mas já não nos parece que para sancionar uma infracção por não colocação do cinto de segurança seja necessário apurar se o infractor não colocou o cinto dolosamente ou simplesmente por falta de cuidado, por distração no cumprimento dos deveres do condutor ou apurar da capacidade económica do infractor. Bem pode pensar-se e defender-se que quanto maior é o sacrifício da sanção para quem a sofre, mais cumpridor deve ser o cidadão para não ter de a suportar. Tratando-se de infracções de massa é inevitável uma margem de injustiça para que a sanção não seja desproporcionada à sua gravidade objectiva.

#### **4. A inibição de conduzir como sanção principal e fixa**

**I.** No sistema vigente a sanção de inibição de conduzir é qualificada como sanção acessória e de duração variável.

É duvidoso que seja verdadeiramente uma sanção acessória porque ela é de aplicação automática às contra-ordenações graves e muito graves pelo que reveste mais a natureza de componente de uma sanção compósita, constituída por coima e inibição de conduzir, do que a de sanção acessória que, por natureza, não é de aplicação automática. As sanções acessórias são aplicáveis em função da gravidade da infracção

e da culpa do agente<sup>7</sup>, donde que sejam dificilmente compatíveis com a sua aplicação automática em razão da gravidade do ilícito considerado em abstracto<sup>8</sup>.

O que sucede é que verdadeiramente as denominadas sanções acessórias do Código da Estrada, mormente a inibição de conduzir, é sempre aplicável às contra-ordenações qualificadas pelo Código como graves e muito graves, revestindo desse modo a natureza de sanções de carácter principal, aplicáveis conjuntamente com a coima. Não vem mal nenhum ao mundo que assim seja, mas talvez se evitassem muitas discussões nos tribunais se o legislador expressamente qualificar a inibição de conduzir como sanção principal. Essa qualificação não significará sequer agravamento do sistema sancionatório.

**II.** A sanção de inibição de conduzir é graduável entre limites mínimos e máximos, diversos consoante seja aplicável a contra-ordenações graves ou muito graves. A graduação da sanção acessória entre o seu limite mínimo e máximo é feita em função das mesmas circunstâncias que servem para a graduação da sanção principal.

Ora, como já referimos, na grande maioria das infracções graves e muito graves só muito dificilmente é possível determinar o grau de culpa no facto e no que respeita à gravidade da infracção é possível, na grande maioria, estabelecer sanções ajustadas às diferentes gravidades. Assim, e recorrendo mais uma vez ao exemplo do excesso de velocidade, é possível determinar diferentes gravidades da coima e da inibição de conduzir em razão do excesso relativamente ao limite legal e em atenção à natureza do veículo e às circunstâncias de lugar.

O que a prática de aplicação do Código da Estrada revela ser perigoso pela ampla discricionariedade que representa é o estabelecimento da sanção aplicável entre limites mínimo e máximo tão amplos como os que estão consagrados na lei. Com efeito, entre o limite mínimo de um mês e máximo de um ano, aplicável às contra-ordenações graves, ou mínima de dois meses e máxima de dois anos,

<sup>7</sup> Art. 21.º do DL 433/82.

<sup>8</sup> Cf. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal Português – As Consequências Jurídicas do Crime*, AEQUITAS, 1993, p. 157 ss. *Idem*, p. 158: «Condição necessária, mas nunca suficiente, de aplicação de uma pena acessória é, assim, a condenação numa pena principal (...). Para além deste requisito torna-se, porém, sempre necessário ainda que o juiz comprove, no facto, um particular conteúdo do ilícito, que justifique materialmente a aplicação em espécie da pena acessória».

aplicável às contra-ordenações muito graves, a discricionariedade é tanta que necessariamente quando a sanção não é aplicada pelo mínimo ou perto dá lugar a impugnações e recursos da decisão.

## **5. Vantagens de política rodoviária do sistema de sanções fixas**

**I.** O sistema sancionatório assente em sanções fixas tem, a nosso ver, muitas vantagens. Desde logo porque simplifica muito o procedimento sancionatório administrativo, eliminando grande parte da burocracia, mas também porque desincentiva as impugnações judiciais e os recursos. Tudo isto contribui para uma maior eficácia do sistema sancionatório pela maior prontidão na decisão sobre a infracção, impede as prescrições, reduz acentuadamente a discricionariedade e tudo sem perda das garantias de defesa que são essenciais em qualquer sistema sancionatório num Estado de Direito democrático.

**II.** Um sistema de sanções fixas simplifica o procedimento sancionatório porque a aplicação da sanção é quase automática em função do auto de notícia.

Levantado o auto de notícia com a indicação da sanção fixa, o arguido só terá interesse em promover o procedimento defensivo, nomeadamente pela impugnação da decisão administrativa e recurso da decisão judicial, se tiver razões e provas para ilidir os factos, pois deixa de ter interesse na impugnação e recurso só na perspectiva da redução das sanções aplicadas. Também não tem interesse em alegar circunstâncias as mais variadas, como hoje sucede, porque essas circunstâncias servem apenas para a graduação das sanções e sendo fixas nada há para graduar.

Pode suceder que a infracção tenha sido perpetrada em circunstâncias justificativas ou desculpantes, que serão raras, mas quando forem alegadas então permitir-se-á uma investigação aprofundada. Temos de convir que neste domínio, e assim o mostra a experiência de aplicação do Código, as circunstâncias justificativas e desculpantes são muito raras.

**III.** Um sistema de sanções fixas reduz acentuadamente a discricionariedade na aplicação das sanções.

Um sistema de infracções de massa, como é o caso das infracções rodoviárias, não é compatível com um sistema de investigação

aprofundado de modo a tomar em conta todas as circunstâncias objectivas e subjectivas. O auto de notícia descreve sumariamente a infracção, limitando-se geralmente a descrever os seus elementos essenciais. Ora, a verificação dos elementos essenciais são condição *sine qua non* da existência da infracção, mas não permitem graduá-la quando a sanção abstracta é fixada entre limites mínimo e máximo. Em geral, o decisor vai atender apenas a circunstâncias alegadas pelo infractor, mas torna-se necessária a prova dessas circunstâncias o que neste tipo de infracções não é fácil ou exige uma instrução demorada e em regra incompatível com a própria natureza do ilícito.

A lei manda ter em conta, na graduação, os antecedentes do infractor, mas esses antecedentes podem ser considerados de modo diverso, nomeadamente através de um sistema de carta por pontos.

### **Conclusão**

O sistema de prevenção rodoviária, naquilo que para a prevenção contribui o sistema sancionatório, ganharia muito com um regime de sanções fixas pela maior eficácia do sistema. Ganhariam os transgressores ao limitar-se acentuadamente a margem de discricionariedade das autoridades e pela possível diminuição dos montantes das coimas e da inibição de conduzir. Ganharia a Administração pela simplificação do procedimento, diminuição da burocracia e conseqüente economia e eliminação das prescrições que constituem um constrangimento do sistema. Ganhariam os tribunais porque veriam diminuir as impugnações e recursos já que o seu interesse seria acentuadamente reduzido, sabido que a grande maioria das impugnações e recursos visa a redução da sanção, sobretudo quando se trata de inibição de conduzir. Ganhariam os cidadãos em geral, sobretudo os potenciais vítimas de acidentes na estrada, que somos todos nós.

Fica a proposta a jeito de provocação para a sua discussão.

# Viagem de KAFKA a LISZT: ancorada na ética e na metamorfose da excepção\*

MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE\*\*

## Sumário/Summary

**§ 1.º O Processo Kafkiano do Crime:** 1. Introdução; 2. As Detenções do(s) Kafka(s); 3. As Reacções do Legislador Penal; 4. A Metamorfose da Sociedade; 5. Conclusão. **§ 2.º A Regra Excepção: “os cidadãos que se cuidem!”:** 1. Introdução; 2. A Ética face aos Órgãos de Comunicação Social; 3. A Ética e o Direito Criminal Substantivo e Adjectivo; 4. Conclusão. **§ 3.º Psicologia e Direito: a viagem até FRANZ VON LISZT:** 1. Considerações Gerais; 2. Direito Penal – Tutela de Bens Jurídicos – Interesses Vitais; 3. Ideia(s) Conclusiva(s).

**§ 1.** The Crime Process according to Kafka: 1. Introduction; 2. Detentions of Kafka(s); 3. Reactions of the Criminal Legislator; 4. The Metamorphosis of Society; 5. Conclusion. **§ 2 The Exception Rule: “citizens must watch out!”:** 1. Introduction; 2. Ethics before Media; 3. Ethics, Criminal Law and Criminal Proceedings; 4. Conclusion. **§ 3 Psychology and Law: Travelling to FRANZ VON LISZT;** 1. General Considerations; Criminal Law – Protection of Legal Property – Vital Interests, 3. Conclusive Idea(s).

---

\* A trilogia de textos que apresentamos são fruto de três intervenções públicas relacionadas com o crime na interdisciplinaridade que lhe é conferida, tendo-se apenas aditado pequenos pontos de actualização e pontos bibliográficos.

\*\* Director do Centro de Investigação e Assistente do ISCP/SL.

## § 1.º

O PROCESSO KAFKIANO DO CRIME<sup>1</sup>

“Aún pensamos, en definitiva, que tanto el encarcelamiento como la enfermedad, como la muerte, es algo que sólo le ocurre a los demás”.

NIEVES SANZ MULAS<sup>2</sup>

## 1. Introdução

i. Gostaria de vos falar, primeiramente, que o título da nossa exposição está interligado com todas as intervenções do seminário – **Criminalidade e sociedade: Que Políticas de Interação e de Reacção?** –, sendo que as ideias preventivas e de combate ao crime são vistas por nós como que uma reposta tardia ao fenómeno criminógeno dos nossos dias. Mas, como diz o ditado popular, «mais vale tarde do que nunca». Pois, é o que nós fazemos hoje e aqui: falar de um fenómeno que afecta todos os presentes e os não presentes, ou seja, que faz parte do nosso dia a dia.

Todavia, é-nos exigível e solicitado pelo espírito e pela responsabilidade de professores e alunos que somos que falemos do «mundo criminógeno» e do seu meio – sociedade – como forma de encontrar respostas preventivas nos vários patamares ideológicos e materiais para conhecer e dar a conhecer as possibilidades mais reais e adequadas à solução dos problemas que se nos acercam.

O crime não se circunscreve fora da sociedade, pois é seu filho. Dela nasce e nela se desenvolve, sendo que é também nela que se procurará diminuir a sua incidência e a sua crescente estrutura tentacular. Não nos esquecemos de que, é claro, não basta dar um antibiótico ao enfermo para que ele se cure, pois é preciso dar o antibiótico correcto para a sua cura e, posteriormente, acompanhar a sua recuperação de modo a que a cura seja total.

<sup>1</sup> O texto corresponde à intervenção proferida no Seminário dedicado ao tema “**Criminalidade e sociedade: Que Políticas de Interação e de Reacção?**”, realizado no dia 21 de Março de 2003, na Cidade de Beja, no âmbito da Pós-Graduação em Ciências Criminais da Universidade Moderna – Polo de Beja.

<sup>2</sup> Vide NIEVES SANZ MULAS, *Alternativas a la Pena Privativa de Libertad*, Colex, Madrid, 2000, p. 205.

ii. Quanto ao tema que me pertence desenvolver, pois digo-vos que depois de muito ler e estudar, não sabia o que escrever e o que dizer. Escrevi o texto desde a noite do dia 19 de Março de 2003. Dia do Pai. Longe do meu pequenino. E pensei: Como terá sido o dia de tantos filhos e de tantos pais separados pela aplicação de uma pena privativa da liberdade? Não fazemos a apologia da anarquia ou da não aplicação das penas em causa. Apenas e tendo em conta a frase de abertura do nosso texto – *Aún pensamos, en definitiva, que tanto el encarcelamiento como la enfermedad, como la muerte, es algo que sólo le ocurre a los demás* – sinto e temo que muitos mais criminosos nasçam e germinem com a falta de conhecimento de que a nossa recriminação da conduta delictiva pode ser uma fonte de revolta e de estigmatização do inocente.

O pintor referia a KAFKA que a “a absolvição real é a melhor; simplesmente, não tenho a menor influência nesse género de solução. Estou até convencido de que ninguém a tem”<sup>3</sup>. Pois, nós acreditamos na absolvição real e temos a certeza de que somos nós, aqui presentes, quem deverá convencer quem de direito de que essa absolvição existe quando existirem políticas de interacção e de reacção emergentes da sociedade e não de um grupo de intelectuais capazes de pensar uma comunidade eloquentemente pura.

O purismo não existe. Somos todos pecadores e, conseqüentemente, criminosos. Depende do que considerarmos como crime. A metamorfose social transforma o que hoje é lícito – veja-se o tráfico e consumo de drogas que durante muitos anos foi um negócio rentável até para os Estados e hoje é crime e contra-ordenação – amanhã acordamos sabendo ou desconhecendo que já é crime. Não criticamos que assim seja, pois há uma evolução natural das coisas e do homem. Sujeitamos à crítica os que buscam no alçapão de casa a arma da criminalização como eficaz e eficiente à precariedade das políticas de educação, de família, de urbanismo, de inserção e de socialização. Como já escrevemos, quanto à descriminalização do consumo de drogas, os princípios da eficácia e da eficiência não podem alguma vez ser o barómetro da decisão criminalizar ou descriminalizar, mas apenas um elemento na tomada de decisão.

iii. A reviravolta nas estruturas criminais funciona como um processo kafkiano do crime. Funciona como uma metamorfose: entra em uma espiral de incerteza na busca da causa e apenas se centra no

<sup>3</sup> Vide FRANZ KAFKA, *O Processo*, Coleção Novis, Biblioteca Visão, 2000, p. 143.

sentido de que se mantém transformado como KAFKA sem que deseje voltar à sua forma normal.

O crime insemna uma ideia de que o fenómeno é, em si mesmo, uma manta em continua mutação com os remendos tormentosos que os homens cozem como se a costura segurasse a inocência do acusado, que face à lei “o inocente é absolvido”<sup>4</sup>. Só face à lei, como afirma o pintor a KAFKA, porque não sabia “de nenhuma absolvição real; porém, de influências (...), e de muitas” sabia.

O Prof. GERMANO, em uma conferência, há dias, referia que “somos o fruto do habitat onde nascemos e crescemos”<sup>5</sup>. Como fruto da Sociedade e como é a Sociedade que “cria os seus criminosos”, existe uma metamorfose interna na crescente ideia de crime: que crimes cometemos hoje e que crimes devemos ter como tal? Será que não é mais criminoso o indivíduo que deveria pagar impostos e não pagou, influenciando a não compra de um aparelho essencial ao exame médico de várias pessoas provocando a sua morte lenta do que o indivíduo que furtou objectos a outrem. Qual deles é mais criminoso? Depende da visão se a do pintor ou se a de KAFKA.

## 2. As detenções do(s) Kafka(s)

i. Quantos KAFKA's não gostaríamos de encontrar e mandar deter sem lhe darmos a razão do porquê e os fins da sua privação da liberdade. Enquanto se luta por um lado para se implementar um direito punitivo – substantivo e adjectivo – humanista e dirigido do e para o Homem, por outro lado a sociedade reclama mais detenções, mais prisões e mais castigos frios e sangrentos para ver se o «tipo» apreende a lição.

Vejamos as notícias dos telejornais contra ou não apoiando o juiz que decide não aplicar a prisão preventiva. Como afirma a Prof.<sup>a</sup> NIEVES, “en nada ayuda a todo el objectivo ressocializador la existencia de la prisión preventiva”<sup>6</sup>. O objectivo da prevenção especial fica desde logo afectado face a uma possível detenção de Kafka ao lhe respondermos que “Não é nossa incumbência darmos-lhe explicações. Volte para o

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> Na conferência do dia 14 de Março de 2003 sobre a Vigilância Electrónica. Quanto a este assunto já o poeta ANTÓNIO ALEIXO proclamava: «Não sou parvo nem bruto/Nem bem nem mal educado/Sou simplesmente o produto/Do meio em que fui criado».

<sup>6</sup> *Vide NIEVES SANZ MULAS, Op. Cit., p. 207.*

seu quarto e aguarde. O processo já está a correr; o senhor será informado de tudo na devida altura”<sup>7</sup>. Quantos cidadãos com responsabilidades de definição da política criminal defendem esta estrutura processual? Não sabemos, apenas poderemos afirmar que muitos pensam e dizem-no sem que o assumam por escrito. Vejamos as reacções de muitos quando um juiz não aplica a medida de coacção mais restritiva da liberdade: não são poucos os que afirmam que «a vida está para os criminosos».

É esta mesma sociedade que reclama uma ‘justiça mais activa’ e mais selectiva dos que podem ou não podem aguardar o inquérito, a instrução se for requerida, o julgamento em liberdade. Mas, se fossem eles o sujeito arguido do processo, será que pensariam da mesma forma ou será que o juiz tinha sido injusto, pois tinha-lhes aplicado uma medida de coacção restritiva da liberdade quando deixa muitos criminosos na rua e ele um bom pai de família e um cidadão exemplar que apenas defraudou o Estado ou cometeu os designados novos crimes, que de novo apenas têm os seus autores, como corrupção, branqueamento de capitais, fuga ao fisco, peculato. Será a demonstração da inconsciência ou da consciência pura da sua total irreflexão dos perigos e dos males infligidos pelas suas condutas. Crime não é apenas furtar ou roubar ou matar. Pois, há muitas formas e modalidades de furtar, roubar e de matar, dependendo da carteira do autor do crime.

Pois, reafirma-se a tese do Prof. GERMANO<sup>8</sup>, quando afirmava que existia uma justiça para ricos e outra para pobres e defendia que tudo deve ser feito para alterar esta mentalidade. Sejam justos e louvemos a iniciativa e a implementação da vigilância electrónica como alternativa à medida de coacção. Pois, na nossa opinião, peca pela sua pequena aplicação e pelo pouco conhecimento que operadores judiciais têm desta medida<sup>9</sup>. Pois, muitos advogados meus amigos ainda não sabem como funciona e como se pode requerer. Confirmei esse sentimento no dia 14 de Março de 2003, no seminário levado a cabo pelo Instituto de Reinserção Social, verificando a confusão que existe entre medida de coacção prisão preventiva e pena de prisão.

**ii. Outra área de intervenção do direito penal, na qual reclamamos uma intervenção mais abrangente, é a rodoviária. Procura-se atacar os**

<sup>7</sup> Vide F. KAFKA, *Op. Cit.*, p. 7.

<sup>8</sup> Vide *Entrevista à Visão*, n.º 371, de 20 a 26 de Abril de 2000.

<sup>9</sup> Hoje, à data da publicação deste texto, a vigilância electrónica, tendo provado ser uma alternativa à prisão preventiva, posiciona-se como possível «no âmbito da execução de penas privativas da liberdade», conforme al. c) do n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 144/2004, de 28 de Outubro.

efeitos de uma má formação rodoviária dos condutores, de uma má formação académica, de uma má formação ética e moral, de uma fraca educação familiar e escolar com a aplicação de medidas punitivas com o intuito de prevenir a prática daquelas condutas não só pelo autor, mas também pela comunidade em geral. A punição apresenta-se como o *se*, o *como* e o *fim* da prevenção.

A ideia fulcral da intervenção útil e eficaz de que nos fala BECCARIA é afastada pela ideia de penas mais graves e mais criminalizações de condutas que até então não o eram, o que por si só afasta o princípio da *ultima ratio* do direito penal.

Todos assistimos a notícias de apostas e das gabarolices de jovens e de outros seres «inconscientes» de viagens a altas velocidades. Pedimos que sejam criminalizadas estas condutas, quando o CP já prevê a sua criminalização, pedimos que o juiz os encarcere, antes de pedirmos que o autor de tal «proeza» seja sujeito a uma nova formação rodoviária e, se possível, a restrição da licença de condução.

A ressociação do indivíduo, a quem é aplicada uma pena de multa ou mesmo de prisão, seria muito mais profícua se lhe fosse aplicada a pena de trabalho a favor da comunidade, p. no art. 58.º do CP. Alterar os pressupostos da sua aplicação sem que primeiro exista uma aceitação da comunidade de que é no seu meio que o infractor terá de ser reintegrado e não numa prisão é como que saltar para um abismo sem fundo. A sociedade que reclama mais penas esquece-se de que a diminuição do crime não está no aumento das penas e dos instrumentos legais de intervenção das Polícias, mas na real inserção do infractor no seu seio. Na linha do Prof. GERMANO, se é a sociedade que cria os seus criminosos, é a ela que compete curar as enfermidades dos seus filhos.

O trabalho a favor da comunidade poderia ser um meio de socialização profunda dos indivíduos que um dia desafiaram as normas estabelecidas pela maioria dos cidadãos como as mais adequadas a prosseguir o desenvolvimento de uma comunidade livre, justa e solidária.

### 3. As reacções do legislador penal

i. Ao longo dos últimos anos temos assistido a uma legisferação louca. Desde 1998, houve uma profícua legisferação: o CP já sofreu várias alterações, o CPP teve o mesmo caminho, a legislação avulsa penal tem sido um alvo sério da mão do legislador.

Brevemente teremos mais alterações, o que demonstra um desnorde total. Pois, **não sabemos o que somos, nem o que queremos e nem para onde vamos**. É um complexo que se procura ultrapassar com a aprovação de leis e de alteração de outras sem que sejam estas avaliadas e sem que primeiramente se avalie o quadro legislativo em vigor.

No que respeita ao abuso sexual de menores, fenómeno criminógeno bem vincado na mente das pessoas nos nossos dias, preparam-se algumas alterações legislativas, quer substantivas quer adjectivas, o que, no calor dos acontecimentos, não é o mais adequado. Provoca uma sensação de incerteza e de insegurança jurídica, mas é a própria sociedade que pede penas mais drásticas e mais graves para os infractores. Contudo, enquanto uns são logo vistos como inocentes outros são *a priori* considerados inocentes. Face a esta dicotomia de posições preocupa-nos a vontade de alterar para agradar a gregos e a troianos. Não é a melhor forma nem a melhor altura para alterar um quadro legal quando este está sob 'fogo cruzado'. Ouvimos e damos razão ao coração e afastamos os fundamentos da razão.

No plano processual, verificamos que se procura alterar os mecanismos de obtenção de prova: alterações aos preceitos sobre as buscas devido à 5.ª Revisão Constitucional que alterou o art. 34.º da CRP, ao permitir que se efectuem buscas nocturnas no domicílio com e sem autorização judicial, dependendo dos pressupostos formais e materiais do momento. Preocupa-nos esta onda de assessorar os OPC de instrumentos legais ilimitados na investigação criminal, preocupação de que não se distancia o Prof. HASSEMER, pois procura-se dotar os OPC de um "arsenal de métodos de investigação com os quais a *praxis* do direito penal pretende enfrentar a criminalidade"<sup>10</sup>, desde o recurso normal a técnicas que deveriam ser a excepção e passam a ser a regra e aqueles que deveriam ser a regra e passam a excepção.

As políticas criminais actuais, como já defendemos há tempos, têm trazido para cima da mesa a ideia de que "a solução para o problema consiste em conferir às autoridades de segurança pública, de uma vez por todas, todos os meios e instrumentos necessários que sempre reivindicaram, a fim de que possam dominar"<sup>11</sup> a criminalidade crescente. Mas, que criminalidade? Claro que terá de ser a criminalidade

<sup>10</sup> Vide WINFRIED HASSEMER, *História das Ideias Penais na Alemanha do Pós-Guerra*, AAFDL, Lisboa, 1995, p. 66.

<sup>11</sup> Vide WINFRIED HASSEMER, *A Segurança Pública no Estado de Direito*, AAFDL, Lisboa, 1995, p. 99.

visível, aquela que afecta directa e imediatamente o cidadão e não aquela que os nossos olhos e sentidos não percebem. Contudo, esta tendência é fruto da insatisfação da sociedade que não aceita por um lado a inércia das instâncias formais de controlo e por outro lado o falhanço da sua própria ressocialização. Metamorfoseia-se de tal forma que não quer sair do ciclo vicioso que ela própria cria e faz florescer, esquecendo-se de que, antes de avançar para a dotação de novas técnicas de investigação ou de prerrogativas de competência mais fortalecidas pela lei aos OPC, deve avaliar consciente e cuidadosamente as medidas até então utilizadas<sup>12</sup>, isto é, se alguma vez foram utilizadas.

ii. A Sociedade impulsiona os decisores, ávidos de votos, a que na sua estruturação da intervenção do direito penal violem o princípio da subsidiariedade ao incentivar que se legitime os operadores da justiça a recorrer a meios e métodos que, só por si, já são restritivos da liberdade e muito perigosos na sua possível violação: *p. e.*, até que ponto podemos afirmar que um agente infiltrado não é uma técnica extremamente periclitante apesar de apenas se poder recorrer a ela para «prevenção e investigação criminal» - *in fine* do n.º 1 do art. 1.º do RJAEPIC. O problema é saber o que se entende por prevenção e por investigação criminal. A nossa opinião de que o recurso a esta técnica de prevenção e de investigação apenas se deve operar em última instância é bem conhecida no estudo que fizemos<sup>13</sup>, mas tememos como o Prof. GERMANO que o princípio da subsidiariedade e da necessidade e da excepcionalidade não possam ser respeitados. Dúvida e preocupação também demonstrada por Prof. HASSEMER.

No âmbito do direito penal substantivo relembremos a descriminalização do consumo de drogas. A teleologia em si mesma não é por nós contestada, mas a forma e a extensão da descriminalização técnica à posse e à aquisição de drogas para consumo, podendo proliferar o pequeno tráfico ou o traficante-consumidor, derrotando uma boa intenção e transformando-a em plena sufralidade momentânea<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Vide o nosso *O Novo Regime Jurídico do Agente Infiltrado Comentado e Anotado – Legislação Complementar*, (em co-autoria com FERNANDO GONÇALVES e MANUEL JOÃO ALVES), Almedina, Coimbra, 2001.

<sup>14</sup> Como temos defendido, a prevenção deste tipo de crime – pequeno tráfico e traficante-consumidor –, no quadro legal do consumo de droga impõe aos OPC uma intervenção muito cautelosa e profissional de modo que promovam a recolha da notícia do facto correctamente e com cientificidade tal que permita, face ao quadro situacional de A possuir as

O consumidor não é um criminoso face às novas concepções de crime que a criminologia nos dá e as ciências auxiliares da criminologia e do direito penal – é um doente, mas interrogamo-nos de que doença padece? Que nos ajudem os médicos na determinação da doença, pois se é doente e se necessita de consumir para sobreviver é uma contradição que a nossa legislação considere o consumo de drogas como uma contra-ordenação e o sujeito a uma sanção pecuniária ou alternativa – artigos 15.º, 16.º e 17.º da Lei n.º 30/2000, de 29 de Novembro.

Não podemos defender uma posição que à partida se encontra viciada, pois se é doente para crime, também o deve ser para a contra-ordenação. Não fará sentido que o consumo se enquadre como contra-ordenação, apesar de sabermos que face ao ordenamento internacional o nosso país não podia descriminalizar de facto o consumo de drogas. Actuarmos sem olhar para o regime jurídico no seu todo, como se de um remendo se tratasse, pode causar uma incerteza dos fundamentos da intervenção do Estado.

Contudo, louvamos a iniciativa e a coragem de provocar uma mudança de mentalidade e de fazer sentir junto da comunidade que **julgar alguém por consumir droga não é o caminho mais adequado nem o mais justo, pois justiça que revolta e insurge o sujeito é uma justiça injusta**. Criticamos sim o argumento da eficácia e da eficiência como os principais para alterar um quadro legislativo<sup>15</sup>, argumentos fortemente criticados por aqueles que se insurgiram contra a alteração do quadro legal do consumo, mas que actualmente são o fundo e a base de justificação para a alteração que pretendem levar a cabo.

#### 4. A metamorfose da sociedade

i. Não pretendemos abordar as alterações propostas que se avizinham, nem algumas que já estão em discussão. Quisemos demonstrar que o legislador não actua de forma individual e egoísta, pois é o reflexo

---

quantidades inferiores à prevista na lei para consumo de um período de 10 dias não seja enquadrado na Lei n.º 30/2000, de 29 de Novembro, quando *A* é, na verdade, um traficante que utiliza pequenas quantidades para prosseguir o tráfico de droga, e, face a um quadro situacional de *B* possuir as quantidades superiores à prevista na lei para consumo de um período de 10 dias, mas que apenas consome e nada mais, seja a conduta de *B* – Consumidor – enquadrada no crime de tráfico de droga. Quanto a este assunto o nosso *Consumo de Drogas – reflexões sobre o Novo Quadro Legal*, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 118 e ss..

<sup>15</sup> Quanto a este assunto o nosso *Consumo de Drogas...*, 2.ª Edição, pp. 21 a 41.

do sentimento da sociedade em geral que quer sentir a «eficácia do sistema, no seu conjunto, na luta contra a criminalidade, em especial a que afecta a segurança das pessoas»<sup>16</sup>, afastando-se «a ideia de que as nossas instituições não estão organizadas com o necessário rigor para enfrentar os novos perigos»<sup>17</sup>.

As mutações legislativas determinadas por factores que não os indicados pelos estudos criminológicos – parcos no nosso país – ou por opiniões mais próximas dos problemas conjugadas com as dos investigadores e professores que se dedicam ao estudo e à análise destes fenómenos criminais representam um perigo recheado de perversão do motivo e do fim, cujo fundo ôntico se esboroa<sup>18</sup>.

Diariamente não só sentimos como consentimos as confusas atribuições de competências, a criação da ideia de que a incerteza da prova se pode transformar em certeza probatória, a reclamação de muitos da inversão do ónus da prova, a reclamação de uma maior aplicação da medida de coacção prisão preventiva, etc., etc. (...). Quanto a esta medida recorro aqui a tese defendida pela Prof.<sup>a</sup> NIEVES, de que a prisão preventiva pode ser aplicada a indivíduos inocentes ou, mais grave, não permitindo a ressocialização dos mesmos, porque não estamos perante uma verdadeira pena de prisão em termos formais, apesar de sê-lo em termos materiais<sup>19</sup>.

Contudo, somos nós que reclamamos tais medidas que fomentamos o anonimato que facilitará as «predações»<sup>20</sup> ao não denunciarmos ou ao não intervirmos directamente sempre que algum cidadão é afectado com um acto delictivo.

<sup>16</sup> Vide DANIEL PROENÇA DE CARVALHO, “Justiça”, in *Reformar Portugal – 17 Estratégias de Mudança*, 5.<sup>a</sup> Edição, Oficina do Livro, Lisboa, 2003, p. 248.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Não podemos seguir a lógica de que o “crime – (...) – legitimaria o pedido securitário e o apelo à reposição dos valores tradicionais por parte de quem aponta a liberalização dos costumes como causa do mal-estar (crime inclusive)”, sob pena de, por um lado, promovermos a ideia ou a conclusão de que «não há hoje peritos no risco», como afirma BECK, deixando-se os cidadãos sós na gestão do risco, gerando o perigo da *vindicta*, e de, por outro, cingirmo-nos a políticas securitárias que permitem ao cidadão o receoso “recuperar o seu sentimento de «segurança ontológico» (Giddens, 1994)”. Quanto às citações CARLA MACHADO, *Crime e Insegurança – Discursos do Medo, Imagens do «outro»*, Editorial Notícias, Lisboa, 2004, pp. 94 a 96.

<sup>19</sup> Preocupação que acompanha a Prof.<sup>a</sup> ANABELA M. RODRIGUES, bem manifestada no Seminário sobre «A Política Criminal nos Nossos Dias», na Universidade Moderna de Lisboa, no dia 18 de Dezembro de 2002.

<sup>20</sup> Vide PHILIPPE ROBERT, *O Cidadão, O Crime e o Estado*, (tradução de Josefina Castro), Editorial Notícias, 2002, Lisboa, p. 161.

A mesma sociedade que reclama mais meios para a força pública e uma maior intervenção do direito penal<sup>21</sup> – criminalizando-se condutas que até então eram reguladas pelo direito civil e administrativo –, promovendo-se a exposição da vítima – em certos crimes, como os sexuais – e do, próprio arguido à proscrição da sociedade, começando a sua desinserção pela forma como o processo se desenrola e se prolonga durante muitos anos sem uma decisão final de condenação ou de absolvição – pois, muitos dos processos são arquivados por prescrição ou por amnistia, ficando a dúvida sobre a culpabilidade ou não dos crimes de que são acusados –, critica o excesso de um juiz ou de um OPC quando o arguido lhe é chegado, cumprindo-se a frase bíblica “vedes o argueiro nos olhos do outro, mas não vedes a trave que está nos vossos olhos”.

ii. Como complemento da nossa incessante dúvida, relembremos aqui o fenómeno da imigração ilegal. Será uma consequência da globalização ou das mentes perversas da globalização? Só a História nos responderá!

Todavia, a mesma sociedade que não quer realizar certas tarefas laborais, executadas pela mão-de-obra estrangeira – imigrantes na maioria ilegais<sup>22</sup> – quer africana quer das ex-repúblicas socialistas soviéticas, mais precisamente Ucrânia, é aquela que, como nos ensina a Prof.<sup>a</sup> NIEVES, se esquece de promover a sua adaptação social com o respeito pela sua língua, religião, cultura, tradições e costumes nativos, e, conseqüentemente, produz um desvio social que trará frutos delictivos no futuro, porque esta política apenas

---

<sup>21</sup> Acompanhamos CARLA MACHADO quando afirma que a “tendência para o agravamento da punitividade é, (...), alimentada e sustentada por um discurso, reproduzido e propagado pelos *media* e pela classe política, que enfatiza as condições de insegurança em que supostamente vivemos e produz a demonização dos culpados identificados desta situação”. Pois, não só se abandona a *etiologia do delito*, como se promove o desinteresse quanto às *políticas psicossociais de prevenção primária*, e, ainda, se abandona o “ideal de reinserção em favor de uma lógica de gestão do “crime”, *i. e.*, abandona-se o “projecto modernista de integração do desviante”. Vide CARLA MACHADO, *Crime e Insegurança...*, pp. 283 e 284.

<sup>22</sup> Seria de extrema importância um estudo sobre a imigração ilegal como consequência inevitável de inexistência de estruturas estatais capazes de coordenar as necessidades de emprego – procura/oferta – e, por conseguinte, promotora de «redes» criminosas que se aproveitam das fragilidades humanas.

conduzirá à “falta de emprego, de educação e demais carências sociais”<sup>23</sup>. Cumpre-se o ditame de LACASSAGNE: «a sociedade tem os criminosos que merece»<sup>24</sup>.

Como este exemplo poderíamos enumerar muitos mais, como os planos urbanísticos designados de bairros sociais e de inserção, quando *a priori* os OCS e os demais cidadãos inconscientemente já estigmatizaram os seus habitantes, proporcionando-lhes dificuldades no seu dia a dia, como a rejeição na procura de emprego.

iii. O Kafkianismo em que a sociedade se encontra, em que a «absolvição real» de que nos fala o pintor não passa de uma mera quimera, compensada muitas das vezes pela etiquetagem normativamente estruturada pela sociedade à procura do seu «eu».

A sociedade apresenta-se como um processo em ebulição e em prevaricador percurso, como se intimidássemos os Kafkas da nossa comunidade que não podem desobedecer às convocações ilegais e infundadas das repartições da justiça.

## 5. Conclusão

Não vos vou cansar mais com estas verdades que não passam de erros à espera de confirmação.

Mas assino, com MIGUEL TORGA, o «Termo de Responsabilidade»:

**Tudo,  
Menos deixar uma incerteza  
No caminho.  
Quem vier nesta direcção,  
Veja as passadas dos meus pés,  
E siga.  
Saiba por elas que não foi traído,  
Mesmo se me encontrar adormecido  
De morte natural ou de fadiga.**

Beja, 21 de Março de 2003

---

<sup>23</sup> Vide NIEVES S. MULAS, “La Validez del Sistema Penal Actual Frente los Retos de la Nueva Sociedad”, in *XV Congreso Universitario de Alumnos de Derecho Penal*, de Salamanca del 9 al 11 de abril de 2003.

<sup>24</sup> *Apud* JORGE FIGUEIREDO DIAS e MANUEL DA COSTA ANDRADE, *Criminologia – O Homem Delinquent e a Sociedade Criminógena*, 2.ª Reimpressão, Coimbra Editora, 1997, p. 244.

§ 2.º

A REGRA EXCEPÇÃO: “OS CIDADÃOS QUE SE CUIDEM!”<sup>25</sup>

“Agora ninguém é dono de si e do seu pudor.  
Somos Públicos e baldios.”

MIGUEL TORGA<sup>26</sup>

1. Introdução

Falarmos de *ética* é um desafio. Não obstante, uma batalha cujo fim não seremos capazes de descortinar, mas para o qual contribuimos a cada segundo da nossa vida em comunidade. Não falaremos do homem ético, mas da conduta do homem face ao outro homem e da pugna em que nos centramos: se na dos homens da razão pura e matemática ou se, como os poetas, na dos homens cépticos em busca de alguma razão.

Entendida como «a interrogação e a reflexão sobre o valor da conduta humana, sobre a virtude ou o recto de agir» e «tendo como valor fundamental a ideia de Bem», a ética apresenta-se «como ciência normativa, cujo objecto é um *dever-ser* e não já uma realidade empírica»<sup>27</sup>. A ética tem como objecto os actos humanos relativamente à «sua bondade e maldade radical e globalizante, segundo a sua adequação ao fim último e próprio do homem enquanto homem»<sup>28</sup>.

Face aos «princípios ou fundamentos últimos das regras» enunciados pela ética, vamo-nos debruçar sobre a destruição do sentido profundo que a excepção deveria representar face às normas sociais e jurídicas<sup>29</sup>, tendo em conta que, hoje, incidir-nos-emos mais na área do direito penal substantivo e, principalmente, adjectivo.

<sup>25</sup> O texto corresponde à apresentação efectuada no seminário sobre o tema “*Ética e Ciências Criminais*”, realizado no dia 15 de Maio de 2003, no âmbito da Pós-Graduação em Ciências Criminais da Universidade Moderna de Lisboa.

<sup>26</sup> Vide MIGUEL TORGA, Diário XVI, *apud* MANUEL DA COSTA ANDRADE, *Liberdade de Imprensa e Inviolabilidade Pessoal – Uma Perspectiva Jurídico-Criminal*, Coimbra Editora, 1996, p. 89.

<sup>27</sup> Vide ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA, *Sentido e Valor do Direito – Introdução à Filosofia Jurídica*, 2.ª Edição, INCM, 2000, pp. 44 e 45.

<sup>28</sup> Vide GERMANO MARQUES DA SILVA, *Ética Policial e Sociedade Democrática*, ISCP/SL, Lisboa, 2001, pp. 14 e 15.

<sup>29</sup> Quanto à valência das normas sociais e a subsidiariedade das normas jurídicas, FRANCISCO MUÑOZ CONDE, *Introducción al Derecho Penal*, 2.ª Edición, Editorial Montevideo, Buenos Aires, pp. 39 e ss..

As ciências criminais incidem sobre o Homem enquanto Homem, devendo, desta feita, olhá-lo sempre como um sujeito e nunca como um objecto de experiências científicas, excepto se ele se revelar como meio de prova de extrema importância na busca da verdade: *p. e.*, a realização de um exame psiquiátrico, de um exame médico legal.

## 2. A ética face aos órgãos de comunicação social

i. Preocupa-nos que se considere normal e de extrema importância discutir casos de forte gravidade criminal – homicídios, violações, etc. – em praça pública, quer pelos meios mais rudimentares, quer por programas televisivos, cujas audiências se apresentam como indicador de qualidade. Mas, mais preocupados ficamos quando personalidades do meio académico e da investigação científica do nosso país – juristas, psicólogos, sociólogos, antropólogos, criminólogos – se predispõem a comentar os casos como se de um produto do supermercado se tratasse. Preocupa-nos esta onda de busca e exploração humana que fere os princípios mais basilares da vida em comunidade, emergentes da *ética*.

Explora-se o íntimo para se alcançar o banal e deste parte-se para uma viagem sem rumo, expondo os vários pormenores que adoçam a nossa sede de sangue e de amargura, deleitando-nos e adormecendo-nos como bebés em crescimento e formação. Aceitamos que aqueles actos humanos – que procuram o Bem, disso não duvidamos – nos guiem como regras e nos afastem da excepção. Todavia, o que vemos é a excepção e não a regra.

A vítima expõe-se como se quisesse expiar algum pecado e o ‘criminoso’ descreve os seus actos na busca de um perdão final. Loucura ou devaneio? Perguntam os meus sentimentos de humano e de defensor do respeito da dignidade da pessoa humana.

ii. Será que a *ética* deixou de ser um princípio, um valor, uma regra fundamental e passou a ser a excepção. Aqueles que, espectacularmente, nos entretêm com casos – como se de uma tripla expiação se tratasse: infractor, vítima e sociedade – são os que condenam a justiça privada, a justiça dos nossos tribunais e dos que a aplicam desde o início do processo – polícias, procuradores, juizes – por não respeitarem os direitos, liberdades e garantias fundamentais quer do arguido, quer da própria vítima – como nos crimes contra a vida e nos crimes sexuais.

O fim destes debates põe-nos atónitos e perplexos – demonstrar a justiça que temos, dizem uns, demonstrar o fracasso do sistema prisional, dizem outros, demonstrar a péssima investigação desenvolvida pelos OPC, afirmam outros tantos. Pois, não precisamos destes programas para nos apercebermos de que os fins do direito punitivo dificilmente serão alcançados com um sistema que está muito longe de valorizar o homem, mesmo o homem que comete crimes<sup>30</sup>.

Escondidos sob o manto do direito de expressão, por um lado, e do direito de informar, por outro, viola-se o que de mais sagrado existe no homem – a dignidade – ferindo e violando os valores éticos fundamentais<sup>31</sup> – a integridade pessoal, a intimidade da vida privada, a honra, a imagem quer do ex-condenado – que já cumpriu a sua pena – quer da vítima –, cujos traumas se estendem *ad aeternum*.

iii. Da dialéctica conceptual e operativa afere-se algo de positivo: o que se não deve fazer e, *a contrario*, o que *deve-ser* – *ética*. Reforça «os fundamentos últimos das regras da moral», de que nos fala o ilustre Prof. GERMANO, na sua obra *Ética Policial e Sociedade Democrática*, dos que se apartam da ilusória eficácia e eficiência do mundo transparente. Como pregou JESUS CRISTO: «vedes o argueiro nos olhos dos outros, mas não vedes a trave nos vossos olhos».

Esta deturpação da *ética*, fomentada pelas «novas tecnologias da informação, que educam para a violência, a competição, a obsessão do sucesso individual, do dinheiro e de uma visão lúcida da vida»<sup>32</sup>, coarcta-nos a liberdade de pensar, de agir, de assumir as responsabilidades. O respeito pelo direito natural da liberdade – como «atributo essencial do espírito» – deve verificar-se em toda a ordem normativa<sup>33</sup>.

Neste plano, há a inversão do que deveria ser exceção e passou a ser regra: filmar e mostrar sangue, interrogar testemunhas amarguradas minutos após os acontecimentos – ainda quentes pela emoção e pela envolvimento própria de acontecimentos criminógenos – representam condutas humanas que quebram o sentido de *ética*.

---

<sup>30</sup> Quanto à protecção da dignidade do homem delincente, ANABELA MIRANDA RODRIGUES, “O Modelo de Prevenção na Determinação da Medida da Pena”, in *RPCC*, Ano 12, n.º 2, Abril-Junho de 2002, p. 148.

<sup>31</sup> No sentido de que os direitos fundamentais são valores éticos, GERMANO MARQUES DA SILVA, *Op. Cit.*, pp. 47 e ss..

<sup>32</sup> Vide ALMEIDA SANTOS, *Avisos à Navegação*, Editorial Notícias, Lisboa, 2000, p. 86.

<sup>33</sup> Vide ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA, *Op. Cit.*, p. 210. Quanto à liberdade como valor supremo de justiça o nosso *Processo Penal - Tomo I*, Almedina, 2004, pp. 237 a 255 e HANS KELSEN, *A Justiça e o Direito Natural*, Almedina, 2001, p. 81.

iv. A verticalidade dos princípios impõem-nos que não permitamos que o crime seja um meio de fomentação da criação de cobaias para os psicólogos, para os sociólogos, os antropólogos ou, mesmo, criminólogos. O crime é uma realidade social, cuja solução ultrapassa os contornos jurídicos, mas o caminho daquela deve passar pelos pergaminhos daquele que se deve socorrer da subsidiariedade dos instrumentos, enquadráveis no princípio da excepcionalidade de recurso aos instrumentos de actuação.

A *ética* obriga-nos a olhar para o crime como produto de um «um filho pródigo» da sociedade, cujo regresso à normalidade não se afigura verídico com a repulsa do *bonus filius*, mas com a tolerância, a prudência e o perdão do pai.

### 3. A ética e o direito criminal substantivo e adjectivo

i. A *ética* não pode ser fundamento exclusivo para criminalizar novas condutas. Mas, sabemos que a criminalização de uma certa conduta arrasta consigo um mínimo de reprovação *ética*, pois há uma conduta que se afasta do *Bem*.

A regra é a aplicação de uma sanção penal, limitada pela culpa e pela prossecução dos fins das penas – reintegração do infractor na comunidade que o criou e que lhe proporcionou quer os bons e os maus argumentos de crescimento. Desta feita, não fará sentido aplicar penas cuja execução não conduza à ressocialização do agente, quer por inadequada – a aplicação de uma pena de multa a quem usufrui de bens patrimoniais, não faz qualquer sentido –, quer por injusta – a condenação mais grave de um co-autor do que do autor moral ou imediato –, servindo apenas para a revolta do agente e da própria sociedade.

O não sancionamento de condutas criminosas por ser perdoável ou ser desculpável devido à posição social do agente do crime é, sinceramente, deveras pernicioso, perverso e dogmaticamente destrutível da ordem jurídica fundada em patamares de igualdade.

Mas, a própria sociedade já aceita esta diabólica cordilheira. Não amiúde se ouve aqui e acolá que: «se tivesse violado crianças há vinte anos, até se perdoava, agora andar a violar crianças, ainda hoje, já não posso perdoar». A inflexão dos valores éticos conduzem ao que chama perdão temporal<sup>34</sup>, que não reprovamos, mas que alertamos para o facto de ser extremamente perigoso no plano substantivo do direito penal.

<sup>34</sup> Juridicamente consagrado como alcance de paz jurídica que se afigura como uma das finalidades do processo penal. Quanto a este assunto o nosso *Processo Penal – Tomo I*, p. 21.

A ética deve, também, acompanhar o pensamento legislativo, principalmente quando se arroja dos seus princípios para criminalizar novos comportamentos, que, até então, nem eram sancionados no plano civil e administrativo.

A exceção da intervenção do direito penal – a *última ratio* do ordenamento jurídico<sup>35</sup> – passa a ser a regra da normativização da sociedade. Dos princípios da subsidiariedade, da indispensabilidade, da necessidade e da eficácia do direito penal, apenas conseguem fundamentar o último dos princípios – a eficácia<sup>36</sup>.

O perigo do recurso à eficácia no plano substantivo é latente e sente-se a cada momento, espelhando-se num plano que pode demolir o próprio direito criminal quer pela futilidade, quer pela sua ridicularização na tutela de bens jurídicos indefenidos e indetermináveis, quer pelo seu carácter vulgar como instrumento modelar de condutas humanas.

Todos os cidadãos têm de se cuidar, pois um acto praticado sem qualquer restrição e como hábito, pode em poucos minutos ser crime por se considerar que, criminalizando certa conduta, se consegue, eficazmente, prevenir condutas gravemente censuráveis que emergem daquela que se criminaliza<sup>37</sup>.

No plano substantivo, parece-nos que vivemos em um mundo em metamorfose constante, sempre pronto, como nos ensina o Prof. CARLOS POIARES, a promover “a feira do crime, cujas bancas dos feirantes estão recheadas de novas condutas prontas a serem vendidas para o código penal”<sup>38</sup>.

ii. No âmbito adjectivo, preocupa-nos a inversão da regra em exceção e da exceção em regra.

<sup>35</sup> Quanto ao direito penal como *ultima et extrema ratio*, JOSÉ DE FARIA COSTA, “Ler Beccaria hoje”, in CESAR BECCARIA, *Dos Delitos e das Penas*, (tradução de FARIA COSTA), Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1998, p. 24; ANABELA MIRANDA RODRIGUES, *A Determinação da Medida da pena Privativa da Liberdade*, Coimbra Editora, 1995, pp. 253 e ss.; MANUEL DA COSTA ANDRADE, “A ‘dignidade penal’ e a ‘carência de tutela penal’ como referência de uma doutrina teleológica – racional do crime”, in *RPCC*, 2.º Fasc., 1992, p. 178 e ss..

<sup>36</sup> Quanto ao princípio da eficácia, ANABELA MIRANDA RODRIGUES, *A Determinação...*, p. 306 e o nosso *Consumo de Drogas...*, pp. 28 e ss..

<sup>37</sup> Quanto à perversidade da eficácia de prevenção criminal de uma conduta através da criminalização de outra, JOSÉ DE FARIA COSTA, “O BRANQUEAMENTO DE CAPITALS (Algumas reflexões à luz do direito penal e da política criminal)”, in *BFD*, Vol. LXVIII, 1992, p. 76. e o nosso “BRANQUEAMENTO DE CAPITALS: Da metáfora à legitimidade da incriminação (que tutela jurídico-criminal?)”, relatório do Mestrado em Direito – Ciências Jurídico-Criminais – da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, do ano lectivo 2003/2004, da Cadeira de Direito Criminal, regida pelo ilustre Professor Catedrático JOSÉ DE FARIA COSTA.

<sup>38</sup> Palavras proferidas no congresso Seminário «SEGURANÇA NOS CENTROS COMERCIAIS», em Lisboa, no Hotel Vila Rica, 04 DEZ 2002.

No plano legislativo, recorro a exposição de motivos de alguns diplomas recentes para demonstrar que o *princípio da eficácia* se apresenta como o principal fundamento da alteração processual. A dotação dos OPC de instrumentos, cujo acesso seja fácil para uma maior operatividade e eficiência no combate ao crime, é o argumento dos que representam o *ius puniendi*.

No ponto 3 da Exposição de Motivos da Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto, que aprovou a *Lei de Organização da Investigação Criminal* (LOIC), prescrevia-se: “A desejável *eficácia* do combate à criminalidade exige uma maior racionalização dos meios e a clarificação das funções atribuídas aos diferentes órgãos de polícia criminal”. Pois, sempre ouvimos dizer que “em casa em que não há pão, todos ralham e ninguém tem razão”, ou seja, a *eficácia* não pode ser fundamento para racionalizar o que é irracional e clarificar o inclarificável face à formação «feudal» dos OPC, cujas atribuições e competências são o feudo e os seus homens os súbditos do senhor.

Se se quisesse *eficácia*, extinguir-se-ia a irritável composição da POLÍCIA, unificando-a quer orgânica quer funcionalmente, ou, se a *eficácia* fosse o mote da alteração legislativa, haveria uma preocupação em formar e, só mais tarde, legislar. A *eficácia* não se alcança com a criação de leis que dotem os OPC de prerrogativas investigatórias, permitindo-lhes a possibilidade de “errarem”.

Um ano mais tarde, surge a Lei n.º 101/2001, de 25 de Agosto, que aprova o *Regime Jurídico dos Agentes Infiltrados*, em cuja exposição de motivos se afirma que, para melhorar a “prevenção do crime grave e organizado” e assegurar a “efectiva condenação dos criminosos” e para melhorar a “prevenção e repressão da violência criminal” é necessária uma *maior eficácia*.

Não duvidamos de que a figura do agente infiltrado é um meio de obtenção de prova por excelência eficaz, mas que se preveja o seu recurso para fins de prevenção criminal – n.º 1 do art.º 1.º – é extremamente arrojado e periclitante face à defesa e salvaguarda dos direitos fundamentais do cidadão. Como já defendemos, a investigação criminal é, por si só, uma forma de prevenção, mais precisamente prevenção criminal *stricto sensu*<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Quanto a este assunto os nossos *Regime Jurídico da Investigação Criminal Comentado e Anotado*, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 27 e ss. e *Dos Órgãos de Polícia Criminal*, Almedina, 2004, pp. 18 e ss., 80 e 81.

O perigo aumenta, apesar do recurso extraordinário e excepcional, quando, na fase de inquérito, a autorização para a realização de uma acção encoberta é da competência do Ministério Público, devendo ser comunicada ao JIC, que terá 72 horas para decidir se consolida ou não o despacho de autorização do Ministério Público - n.º 2 do art.º 3.º. Como já referimos, esta técnica de investigação colide com direitos fundamentais, cuja autorização deve ser sempre do Juiz *ex vi* n.º 4 do art.º 32 do CRP. A consagração de um crédito de 72 horas dadas a quem investiga é um perigo que pode sair “caro” ao agente infiltrado, aos investigados e, até mesmo, à própria sociedade.

A desprotecção do cidadão é constante e, a cada momento, o inocente pode-se ver enleado em um processo sem que tenha cometido qualquer delito. Outro exemplo gritante é, indubitavelmente, o recurso às famosas escutas telefónicas, cuja privacidade é demolida em prol de uma justiça eficaz e célere. O meio de obtenção de prova através de interceptação e gravação de conversações é quase o primeiro recurso da investigação, quando deveria ser o último dos meios de obtenção de prova previstos no CPP face ao perigo de enlear inocentes que caem na rede interceptada, provocando-se exposição da intimidade de quem em nada contribuiu para a iniciação da investigação<sup>40</sup>.

A exceção constitui a regra desde o plano dos conceitos, do legislativo até ao operativo, invertendo-se os valores fundamentais erigidos em um Estado de direito democrático que são património dos nossos filhos e dos nossos vindouros.

#### 4. Conclusão

Como dupla preocupação, relembramos que «o homem é capaz de fazer o bem, mas também de fazer o mal»<sup>41</sup>, seja ele detentor de prerrogativas ou não de prevenção ou repressão criminal. Mais grave se nos afigura o «facto de não se prestarem contas dos passos já dados, antes de novos passos na mesma direcção serem autorizados»<sup>42</sup>, o que torna a reivindicação daqueles *altamente duvidosa*.

<sup>40</sup> No sentido de que os novos meios tecnológicos põem em causa a liberdade do Homem enquanto *cives*, os seus direitos, os valores e regras fundamentais, WINFRIED HASSEMER, *A Segurança Pública no Estado de Direito*, AAFDL, Lisboa, 1995, pp. 99 e ss..

<sup>41</sup> Vide GERMANO MARQUES DA SILVA, *Op. Cit.*, p. 39.

<sup>42</sup> Vide WINFRIED HASSEMER, *Op. Cit.*, p. 101.

Concluo com as palavras do Prof. WINFRIED HASSEMER:

“...de uma vez por todas, deixemos de acreditar na lenda, segundo a qual os meios de coerção pensados atingem apenas o «criminoso», como se houvesse uma linha de demarcação para tais coerções, capaz de excluir os bons cidadãos dos «outros»”<sup>43</sup>.

Palmela, 15 de Maio de 2003

### § 3.º

#### PSICOLOGIA E DIREITO: a viagem até FRANZ VON LISZT<sup>44</sup>

O Homem é um centro de vida, onde o direito, apenas, dá relevância jurídica ao seu «eu» face ao «eu» do «outro».

## I. Considerações Gerais

i. Tempos houve em que o conhecimento se exprimia isoladamente como se de contas de somar se tratasse. A circunscrição, a determinação, a identificação do objecto de estudo de cada ciência induziu os humanos à consagração matemática da divisibilidade das ciências materiais e do espírito. Criaram-se dogmas de valoração e sobrevaloração de determinados campos do Saber, cujo objecto científico melhor se esgrimia de entre a sobrevivência do homem. A excelência dogmática da identificação pura e rectilínea demonstraram, ao longo do tempo – manifestação da realeza humana –, a fraqueza do dogma da sobrevivência do «só». Como já afirmamos, **o isolamento é o caminho da morte lenta ou da sobrevivência desesperada**<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Vide W. HASSEMER, *Op. Cit.*, p. 117.

<sup>44</sup> O texto corresponde à conferência de abertura do *AUDITÓRIO PSICOCLÍNICO* da Dr.ª IRACY PETERS, na Rua Latino Coelho da cidade do Funchal – Região Autónoma da Madeira – proferida no dia da sua inauguração – 7 de Julho de 2004.

<sup>45</sup> O nosso estudo “Cooperação Policial: Viagem inacabada!”, in *GROTIUS II – Revista Aquilafuente – Ediciones Universidad Salamanca*, 2002, n.º 40, pp. 275 e ss., texto da comunicação efectuada na Academia de Ciências de Varsóvia.

O desencontro disciplinar científico – quer por razões pessoais dos investigadores quer por razões institucionais e quer, mesmo, por razões de ordem comunitária – viveu momentos de triste desvalorização do «outro» e, até mesmo, do próprio Homem, cujo pensamento se subalternizou à própria ciência e, por conseguinte, à máquina por si edificada. A visão tripartida do poder de PLATÃO esgotava-se e diluía-se em muros estanques e cimentamente erigidos, cortando a iteração e a inter-relação natural e emergente do ser humano. Os ensinamentos de FRANZ VON LISZT caíram em um vazio extremo e perigosamente delator do HOMEM, que, por um lado, é centro de vida e gerador de interesses ou bens jurídicos cuja relevância jurídica advém do direito e, por outro, promotor de interesses que “surgem das relações dos indivíduos entre si e dos indivíduos para com o Estado e a sociedade ou *vice-versa*”<sup>46</sup>.

ii. A ideia «reduzora»<sup>47</sup> de estatuto auxiliar de determinadas ciências face a outras ciências mães – *p. e.*, da psicologia face ao direito – tem esvanecido e entroncado em uma visão unitária do sistema comunitário, apesar das múltiplas resistências em aceitar a independência e a mais valia de cada ciência individualmente considerada e inserida no mundo do Saber. Esta visão unitária do Saber e da necessidade mútua de imbricação nasce de uma dupla visão: por um lado, a normatização absoluta do comportamento humano – positividade total do Ser – conduziu o Homem a extremos de horror, marcadamente assinalados com as guerras e com o exercício do poder efémero sob as varetas do carrasco; por outro e como consequência daquele, a valorização humanizante do Ser [material e espiritual] que, graças à política criminal, trouxe para o centro da discussão o Homem como sujeito de direitos e de deveres e, por conseguinte, afastou a ideia de homem objecto do outro, do direito e do poder estatal – a igualdade em dignidade e em gozo e em exercício dos direitos (mesmo face ao *ius imperii*) assinalou materialmente a viragem do centro nevrálgico da discussão científica. Dupla visão que permeabilizou a ciência do direito e os seus próprios cultores.

Na linha de raciocínio de FARIA COSTA, chamando à colação a nossa área de eleição, “tudo é saber, tudo é matéria, tudo é reflexão que,

<sup>46</sup> Vide FRANZ VON LISZT, *Tratado de Direito Penal*, (tradução de JOSÉ HIGINO DUARTE PEREIRA), Russell, Campinas/SP, 2003, Tomo I, p. 140.

<sup>47</sup> *Hoc sensu* CARLOS ALBERTO POIARES, “Da Justiça à psicologia: Razões & Trajectos”, in *Sub Judice – Justiça e Sociedade*, n.ºs 22/23, Julho/Dezembro, 2001, p. 27.

desde que filtrado pelo crivo crítico do pensamento penal, nos pode ajudar a melhor compreender as razões que fundamentam as soluções que um determinado período histórico encontrou para os problemas que o direito penal deve e tem que resolver”<sup>48</sup>, defendemos que a divinização da ciência jurídica ou do jurídico – pela possível normatização do homem e a sua positivação lógica e submissa, cujo contrato social de CESAR BECCARIA<sup>49</sup> se «rasgara» em prol de um positivismo matemático – encontrou o combate das chamadas nos finais do Séc. XX e entrará na fase de rescaldo ao longo dos próximos anos. A consciência de que o direito e a psicologia cruzam uma grande franja comunicativa e de interação diária apresenta-se como ponto assente em discussão nos nossos dias: pois, quantas vezes nos interrogamos sobre as razões de determinado comportamento anormal – *in momento* – e nos deleitamos a lançar lascas para a fogueira, como se entrecruzássemos o mundo da *psique* e o mundo *jurídico*.

Hoje, direito – que deixou um pouco o discurso de exercício do Poder – e psicologia não se subjugam nem gladeiam o pódio da primazia, mas entrecruzam esforços de compreensão da conduta humana quer se enquadre no panorama criminal quer no civil quer no administrativo – o estudo de poder feudalístico – quer, ainda, no âmbito dos menores. Basta que centremos a órbita de acção no Homem: o direito tem como base de acção o *comportamento humano* – *p. e.*, homicídio, furto, incumprimento de uma obrigação, omissão de prestação de alimentos, a desobediência a uma ordem legal e legítima –, cuja análise e compreensão passa pelas ciências do comportamento, das quais se destaca a Psicologia<sup>50</sup>.

Em jeito de conclusão preliminar, se olharmos para os cursos de direito em vários países e para as pós-graduações na área das ciências criminais, verificamos que a psicologia – judiciária, jurídica, forense, criminal, penitenciária – ancora no mesmo porto de outras cadeiras académicas que são ministradas. O estudo e a compreensão do ser humano – dos seus actos mais ou menos agressivos – não se esgota na órbita do jurídico, pois estende-se ao mundo do económico, do sociológico, do antropológico, do literário e, sem dúvida, do psicológico:

---

<sup>48</sup> Vide JOSÉ DE FARIA COSTA, “O direito penal e o tempo”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume Comemorativo, 2003, p. 1145.

<sup>49</sup> Vide CESAR BECCARIA, *Dos Delitos e das Penas*, (tradução de JOSÉ DE FARIA COSTA), Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

<sup>50</sup> *Hoc sensu* CARLOS ALBERTO POIARES, *Op. Cit.*, p. 26.

galáxia onde gravitam todos os interesses fundamentais da vida de que nos fala FRANZ VON LISZT, porque “onde há vida há força que tende a manifestar-se, afeiçoar-se e desenvolver-se livremente”<sup>51</sup>.

## 2. Direito Penal – Tutela de Bens Jurídicos – Interesses Vitais

i. A importância da psicologia – desde já presto a minha homenagem a ENRICO ALTAVILLA – no mundo do direito revela-se, em primeira linha, pelo estudo que se impõe, mesmo por construção popular, no mundo criminal, cuja percepção, hoje, é de que a evolução de concepção de crime – visão antropológica, sociológica, económica, literária e, conseqüentemente, psicológica – reverteu na influência de que a psicologia não esgota o seu campo de acção *in criminis universo*. Contudo, como refere o Prof. CARLOS POIARES<sup>52</sup>, é deste mundo e neste mundo que a psicologia se tem afirmado como Saber de estudo e de correcção do «enfermo».

Sem olvidarmos a nossa construção ideológica – de que **o isolamento da ciência é ignorância do saber** – e tendo como base o comportamento humano, propício ao pecado – vejamos a relação sedutora de EVA e de ADÃO ou a relação de poder entre ABEL e CAÍM –, centraremos a nossa viagem no mar do direito penal – mar que abarca ou procura abarcar o direito penal como «ciência conjunta (total ou global)»<sup>53</sup> ou como «ciência total»<sup>54</sup>.

Todavia, relembremos que não é nossa intenção destronar a *dogmática jurídico-penal* – «conjunto de princípios que subjazem ao ordenamento jurídico-penal» que devem ser «explicitados dogmática e sistematicamente» –, pois esta apresenta-se como primeira linha de aplicação face à criminologia – «ciência das causas do crime e da criminalidade» – e à política criminal – que segundo LISZT, se apresenta como “conjunto sistemático dos princípios fundados na investigação científica das causas do crime e dos efeitos da pena, segundo os quais o Estado deve levar a cabo a luta contra o crime por meio da

<sup>51</sup> Vide FRANZ VON LISZT, *Op. Cit.*, p. 140.

<sup>52</sup> Vide CARLOS POIARES, *Op. Cit.*, pp. 30 e ss.

<sup>53</sup> Formulação de FRANZ VON LISZT *apud* JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, «A “Ciência Conjunta do Direito penal”», in *Temas Básicos do Direito Penal*, Coimbra Editora, 2001, p. 6.

<sup>54</sup> Formulação de JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, «A “Ciência Conjunta do Direito penal”», in *Temas Básicos do Direito Penal*, Coimbra Editora, 2001, pp. 1 a 31.

pena e das instituições com esta relacionadas<sup>55</sup>, ou, na linha de TAIPA DE CARVALHO, “o conjunto dos princípios ético-individuais e ético sociais que devem promover, orientar e controlar a luta contra a criminalidade”<sup>56</sup>, visando “a prevenção do crime e a confiança da comunidade social na ordem jurídico penal”<sup>57</sup>, afirmando e vigendo de modo efectivo os valores sociais exigíveis para que cada pessoa se realize livremente integrada na comunidade.

Como se verifica, a psicologia não se erige automaticamente como ciência autónoma face à enciclopédia das ciências criminais, aparecendo, por um lado, conxionada com a criminologia<sup>58</sup> – estudo das causas do crime e das criminalidade – e, a par da filosofia, da antropologia, da sociologia, da economia (etc.), como ciência auxiliar da *dogmática jurídico-penal*, cuja aplicação não depende exclusivamente do «conhecimento das normas jurídico-penais»<sup>59</sup>, sendo necessário que contribuam para a sua aplicação «a gama das ciências criminais»<sup>60</sup>. Visão que não se compagina com a ideia de que a dogmática jurídico-penal se metamorfoseia em *ciência interdisciplinar*, pois mantém-se autónoma, mas com o sentido de que as outras ciências estão dotadas de importância crucial para a *enciclopédia* do Homem quer na apreensão, quer no estudo, quer na compreensão, quer na consequente explicação do facto ou conduta humana.

ii. Nesta visão ampla do Homem e do conhecimento e da sua precária e efémera natureza, concebemos, como LISZT, que a relevância jurídica do bem a tutelar advém da vitalidade para o indivíduo considerado individual e colectivamente, *i. e.*, a coacção psicológica<sup>61</sup> da intervenção do *ius puniendi*, que deve ser subsidiária ou de *ultima ratio* e jamais de *prima ratio* ou *sola ratio*, nasce da consciência humana do

<sup>55</sup> Vide FRANZ VON LISZT *apud* JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Op. Cit.*, p. 6.

<sup>56</sup> Vide AMÉRICO TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal – Parte Geral – Questões Fundamentais*, Publicações da Universidade Católica, Porto, 2003, p. 22.

<sup>57</sup> *Ibidem*. Negrito nosso.

<sup>58</sup> Principalmente a psicologia criminal – que estuda o autor do delito – que entronca na árvore da biologia ou antropologia criminal ao lado da somatologia (anatomia e fisiologia), conforme nos ensina FRANZ VON LISZT, *Op. Cit.*, p. 148.

<sup>59</sup> Vide JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Op. Cit.*, p. 5.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Quanto ao Direito penal como coacção psicológica FEUERBACH *apud* FRANCISCO MUÑOZ CONDE, *Introducción al Derecho Penal*, 2.<sup>a</sup> edición, Editorial B de F Ltda., Montivideo – Buenos Aires, 2003, p. 145.

interesse ou bem como vital para a sobrevivência do Homem – ser complexo e conflituoso por natureza – inserido como «eu» que comunica com o «eu» vizinho e com os «outros».

A concepção da vida sobre os bens ou interesses a proteger pela normatização passa por uma auto-censurabilidade do que se entende vital para a vida em comunidade, que encerra em si mesmo uma visão psíquico-cósmica da realidade construída: quer na própria identificação e determinação dos bens a deter relevância jurídico-penal quer na consagração de institutos jurídico-penais – *p. e.*, a exigência de consagração expressa da punibilidade a título negligente [art. 13.º do CP], a tripartida concepção do dolo – directo, necessário e eventual – [art. 14.º do CP], a inimputabilidade por razões de anomalia psíquica [art. 20.º do CP]. O universo psíquico e o universo jurídico-penal entrecruzam-se e constróem, amparadamente, os elementos objectivos e subjectivos da conduta, enquadrando-a em um tipo legal de crime.

Como manifestação psicológica do Ser destaca-se por exemplo, no plano substantivo, a expressão «especial *perversidade*» prescrita no n.º 1 do art. 132.º do CP, apesar da tipificação do n.º 2 do mesmo preceito determinar o que se deve entender por «especial perversidade», que, entendemos ser, mais de *censurabilidade*, por considerarmos o termo «perversidade» mais do foro psicológico do que do foro jurídico e, no plano adjectivo, o conceito de «*perigosidade*»<sup>62</sup> prescrito no art. 160.º do CPP – perícia sobre a personalidade.

Como se depreende, há, em todo Código Penal e legislação penal avulsa, expressões da discursividade psicológica que permitem uma qualificação do tipo ou influenciam, até mesmo, a determinação da pena – art. 71.º do CP, de realçar o substantivo «*intensidade* do dolo...» da al. *b*) do n.º 2 – ou a atenuação especial da pena – art. 72.º do CP, realce-se as expressões da al. *b*) do n.º 2 «conduta do agente determinada por *motivo honroso*, (...) ou *provocação injusta*», assim como da al. *c*) «*arrepentimento sincero* do agente» carregadas de forte teor sócio-psicológico.

Como podemos aferir, o legislador, consciente de que o direito (penal) não se afasta do comportamento humano carreu para o código expressões e vocábulos dotados de uma valoração psicológica forte,

---

<sup>62</sup> Quanto a este assunto CELINA MANITA, “O conceito de perigosidade: implicações para o diálogo interdisciplinar entre Psicologia e Direito Penal”, in *Sub Judice – Justiça e Sociedade*, n.º 22/23, Julho/Dezembro, 2001, pp. 37 a 48.

competindo, desta feita e principalmente, à psicologia criminal «levar o julgador a obter a visão radiocópica sobre o delinquente ou a vítima, revelando-lhe a face subterrânea dos comportamentos, a sua internalidade: por outras palavras, retirar de vez a venda que cobre os olhos da justiça e ajudá-la a ver, aproximando em *zooms* sucessivos o sujeito incriminado e aquele que suportou o comportamento ilícito»<sup>63</sup>.

iii. Esta acepção lata do universo do Saber psico-jurídico verifica-se no próprio discurso criminal quando, em vez de homicida reincidente, falamos em *psicopata*, quando, em vez de agente do crime de autoterminação sexual, falamos de pedófilo ou, em vez de agente do crime contínuo e doentio de furto, falamos de *cleptomaniaco*. Termos que compreendem os designados *transtornos da personalidade* e que fazem, hoje, parte do discurso jurídico.

A imagem concebida no âmago da censurabilidade imediata e mediata – processo psicológico da vítima e da comunidade – emerge da percepção psicológica que fazemos da conduta tutelada jurídico-criminalmente, permitindo, por um lado, dirimir conflitos nascidos de actos de poder que ofendem bens jurídicos individuais e supra-individuais e, por outro, como aconteceu no plano da descriminalização do consumo de drogas, expurgar do próprio direito penal as incriminações inúteis e carentes de tal tutela penal remetendo-as para o plano contra-ordenacional, e, ainda, ancorar o espírito na dúvida da acção ser ou não um reflexo pleno da vontade livre e consciente ou ser ou não reflexo de um transtorno de personalidade ou de um outro factor endógeno ou exógeno onto-antropológico do próprio agente do crime.

Não querendo afastar a busca de objectivação das normas de mediação de conflitos do direito civil – *p. e.*, na regulação do poder paternal – e do direito de menores delinquentes – art. 72.º da LTE – e vítimas ou em perigo – toda a intervenção jurídica e ajurídica impõe a compreensão do sujeito da intervenção –, onde a psicologia, que não deve seguir a política do *coitadinho*, detém um campo de acção extremamente relevante na solução dos problemas. Pois, o direito existe para resolver os conflitos e tutelar interesses.

---

<sup>63</sup> Vide CARLOS ALBERTO POIARES, *Op. Cit.*, p. 31.

### 3. Ideia(s) Conclusiva(s)

Como se depreende da nossa exposição, queremos somente e de um modo muito leve, sem grandes considerações dogmáticas, alertar para a importância que, hoje, a **psicologia** quer seja a *criminal* – que estuda o autor do delito – quer seja a *judiciária* – que estuda o comportamento do acusado de um crime e dos operadores judiciários – quer seja a *carcerária* – que estuda o condenado ao longo da expiação da pena e a sua possível reinserção – quer seja a *legal* – que procura coordenar «as noções psicológicas e psicopatológicas que são necessárias para a aplicação das normas penais vigentes, relativas às condições do menor (discernimento), do doente mental, do surdo-mudo, do bêbedo, e ainda as relativas a algumas circunstâncias agravantes (premeditação, malvadez, etc.) ou escusantes (ímpeto de ira ou de intensa dor,...)»<sup>64</sup> – e o **direito**, em especial o direito penal, sem qualquer posição de subalternização, devem partir para o SABER com a ideia profundamente enraizada de que o **centro nevrálgico é o HOMEM – centro de vida, onde o direito, apenas, dá relevância jurídica ao seu «eu» face ao «eu» dos «outros».**

É neste barco que nos encontramos, hoje, neste Auditório Psicoclínico, pensado, arquitectado e construído pela Dr.<sup>a</sup> IRACY PETERS, a quem nos cabe, desde já, agradecer a obra e a causa e desejar as maiores felicidades.

Lisboa, 6 de Julho de 2004

### Bibliografia consultada

- ALTAVILLA, ENRICO, *Psicologia Judiciária*, (tradução de FERNANDO MIRANDA) Almedina, Coimbra, 2003, Vol. I.
- ANDRADE, MANUEL DA COSTA, *Liberdade de Imprensa e Inviolabilidade Pessoal – Uma Perspectiva Jurídico-Criminal*, Coimbra Editora, 1996.
- , “A ‘dignidade penal’ e a ‘carência de tutela penal’ como referência de uma doutrina teleológica – racional do crime”, in *RPCC*, 2.º Fasc., 1992.
- BECCARIA, CESAR, *Dos Delitos e das Penas*, (tradução de JOSÉ DE FARIA COSTA), Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

---

<sup>64</sup> Vide ENRICO ALTAVILLA, *Psicologia Judiciária*, (tradução de FERNANDO MIRANDA) Almedina, Coimbra, 2003, Vol. I, p. 13.

- CARVALHO, AMÉRICO TAIPA DE**, *Direito Penal – Parte Geral – Questões Fundamentais*, Publicações da Universidade Católica, Porto, 2003.
- CARVALHO, DANIEL PROENÇA DE**, “Justiça”, in *Reformar Portugal – 17 Estratégias de Mudança*, 5.ª Edição, Oficina do Livro, Lisboa, 2003.
- CELINA MANITA**, “O conceito de perigosidade: implicações para o diálogo interdisciplinar entre Psicologia e Direito Penal”, in *Sub Judice – Justiça e Sociedade*, n.º 22/23, Julho/Dezembro, 2001.
- CONDE, FRANCISCO MUÑOZ**, *Introducción al Derecho Penal*, 2.ª edición, Editorial B de F Ltda., Montivideo – Buenos Aires, 2003.  
–, *Introducción al Derecho Penal*, 2.ª Edición, Editorial Montevideo, Buenos Aires
- COSTA, JOSÉ DE FARIA**, “O direito penal e o tempo”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume Comemorativo, 2003.  
–, “Ler Beccaria hoje”, in CESAR BECCARIA, *Dos Delitos e das Penas*, (tradução de FARIA COSTA), Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1998.  
–, “O BRANQUEAMENTO DE CAPITALAIS (Algumas reflexões à luz do direito penal e da política criminal)”, in *BFD*, Vol. LXVIII, 1992.
- DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO**, «A “Ciência Conjunta do Direito penal”», in *Temas Básicos do Direito Penal*, Coimbra Editora, 2001, pp. 1 a 31.
- DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO e ANDRADE, MANUEL DA COSTA**, *Criminologia – O Homem Delinquent e a Sociedade Criminógena*, 2.ª Reimpressão, Coimbra Editora, 1997.
- HASSEMER, WINFRIED**, *A Segurança Pública no Estado de Direito*, AAFDL, Lisboa, 1995.  
– *História das Ideias Penais na Alemanha do Pós-Guerra*, AAFDL, Lisboa, 1995.
- KAFKA, FRANZ**, *O Processo*, Coleção Novis, Biblioteca Visão, 2000.
- KELSEN, HANS**, *A Justiça e o Direito Natural*, Almedina, 2001.
- LISZT, FRANZ VON**, *Tratado de Direito Penal*, (tradução de JOSÉ HIGINO DUARTE PEREIRA), Russell, Campinas/SP, 2003, Tomo I, p. 140.
- MACHADO, CARLA**, *Crime e Insegurança – Discursos do Medo, Imagens do «outro»*, Editorial Notícias, Lisboa, 2004.
- MULAS, NIEVES S.**, “La Validez del Sistema Penal Actual Frente los Retos de la Nueva Sociedad”, in *XV Congreso Universitario de Alumnos de Derecho Penal*, de Salamanca del 9 al 11 de abril de 2003.  
– *Alternativas a la Pena Privativa de Libertad*, Colex, Madrid, 2000.
- POIARES, CARLOS ALBERTO**, “Da Justiça à psicologia: Razões & Trajectos”, in *Sub Judice – Justiça e Sociedade*, n.ºs 22/23, Julho/Dezembro, 2001.
- ROBERT, PHILIPPE**, *O Cidadão, O Crime e o Estado*, (tradução de JOSÉ FINA CASTRO), Editorial Notícias, 2002, Lisboa.

# As paixões políticas e o poder da imagem

ARTUR DA ROCHA MACHADO\*

## Sumário/Summary

Introdução; 1. O poder, a imagem e a ascensão da insignificância; 2. O Poder e as paixões políticas; 3. O discurso político como estratégia de poder; 4. Saber e poder: do conflito à coabitação; 5. Poder político: da banalização dos princípios à incongruência das práticas; 6. Problemática do poder em democracia; 7. Do impulso de poder às novas realidades políticas; 8. A psicologia política e o poder dos *mass-media*; 9. Do poder à gestão dos conflitos em democracia; 10. Em busca do paradigma para o comportamento político; Notas conclusivas

Introduction; 1. Power, image and the rise of insignificance; 2. Power and political passions; 3. The political speech as a strategy of power; 4. Knowledge and power: from conflict to cohabitation; 5. Political power: from the simplification of principles to the incongruity of practices; 6. The problematics of power in democratic systems; 7. From the impulse of power to the new political realities; 8. Political psychology and the power of mass-media; 9. From power to management of conflicts in democratic systems; 10. Searching for a paradigm for a political behaviour; Conclusive notes

---

\* Doutor em Ciências Sociais/ Ciência Política, Professor no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e no Instituto Superior de Línguas e Administração

## Introdução

O presente texto debruça-se sobre uma das mais cuidadas artes de influenciar a vida colectiva - a *comunicação*. Na antiguidade, a *oratória* foi o veículo utilizado para comunicar, persuadir e cativar os públicos. Na actualidade, a *comunicação audiovisual* assumiu esse papel. O objectivo da permaneceu o mesmo. Influenciar a conduta dos públicos de acordo com os objectivos visados. Todavia os processos e os meios técnicos utilizados evoluíram, tornando-se mais sofisticados.

A análise do comportamento dos públicos confirma que o que os influenciou no passado, continua a influenciá-los no presente, pois não é a racionalidade nem a verdade dos discursos que os move, mas as *promessas, porventura ilusórias, que aliviam as frustrações e criam cenários de compensação e bem-estar*. É nesta perspectiva que Gustav Le Bon reconhece que os homens nunca admiraram quem lhes falou a verdade, mas quem lhes prometeu a felicidade. Este comportamento humano que foi válido no passado continua a sê-lo no presente, passando ao lado da evolução intelectual e cultural das sociedades. Esta perseverança prova que as fragilidades humanas subsistem e continuam permeáveis. É por isso que os públicos se mantêm tão dependentes e influenciáveis pelo discurso demagógico e utópico.

Influenciar e obter reconhecimento, portanto poder, foi um desejo humano de sempre. No passado, os homens poderosos procuraram afirmar-se e serem conhecidos pela difusão da sua imagem e dos seus feitos. A *estatuária* foi o meio utilizado. No presente, as tecnologias audiovisuais ofereceram novas possibilidades mais abrangentes para o mesmo fim. Num como noutro caso, a intenção foi dar-se a conhecer e ser reconhecido.

A arte da *comunicação* assumiu, porém, maior relevância com o acesso universal ao direito de voto, pois passou a ser importante levar a mensagem e a imagem a todos e a toda a parte. Fazer política transformou-se na arte de bem comunicar e na estratégia de bem utilizar os meios audiovisuais. A imagem passou a ser a mensagem. A forma, assente na harmonia, na beleza, no lúdico e no saber-estar, subalternizou o conteúdo, a racionalidade e a verdade. E assim, a forma sobrepôs-se ao conteúdo. A arte de fazer política subjugou-se às tecnologias audiovisuais e a novas estratégias para chegar a todos os cidadãos.

Não é o valor objectivo dos cidadãos, nem as provas por eles dadas que granjeiam o reconhecimento e o voto, mas a sua visibilidade e qualidade de representação. O lúdico e o espectáculo venceram na política. A insignificância, como refere Cornelius Castoriadis, conquistou o Poder. Este, é o assunto de que se ocuparão as páginas seguintes.

## 1. O poder, a imagem e a ascensão da insignificância

O advento da democracia alterou profundamente a forma e a estratégia de fazer política. O Poder<sup>1</sup> deixou de ser uma “herança” previsível, para se transformar numa conquista a realizar pelos cidadãos que se candidatem ao seu exercício. Tratou-se de uma inovação que pôs à prova as capacidades e habilidades dos candidatos para influenciar os públicos votantes. Esta alteração fundamentou-se no acesso universal dos cidadãos ao voto e portanto na sua participação formal, embora indirecta, na gestão social.

A conquista e exercício do poder, desejo natural do ser humano, passaram a depender das qualidades, características e habilidades pessoais. Esta oportunidade levou-os a repensar as estratégias a adoptar, exigindo-lhes maior capacidade de persuasão e de atracção. E estas incidiram particularmente na arte da *comunicação*, que passou a assumir um papel decisivo, quer na eficiência quer no alcance da mensagem política. A mensagem e a imagem aliaram-se num compromisso pautado pela harmonia e pela beleza, de modo a despertar o interesse dos públicos e cativar a sua adesão. As novas exigências transformaram o político num actor e da sua prestação dependerá o resultado obtido. À ambição e desejo de poder juntou-se a necessidade de cuidar e criar uma imagem aceite e cativante.

Na comunicação, a *imagem* passou a integrar forma, cor e movimento, características que convergiram num mesmo objectivo: garantir o sucesso. As tecnologias audiovisuais assegurarão a sua difusão, fazendo-a chegar a todos e a toda a parte.

A imagem dos políticos passou a ser construída por medida, ajustando-se às exigências e expectativas dos diferentes públicos, transformando-se assim num dos elementos mais importantes da comunicação política. As suas virtudes revelam-se num duplo efeito,<sup>2</sup> pois por um lado transmitem harmonia e beleza (meios de poder que sempre submeteram mesmo os mais insensíveis) e, por outro lado dão a conhecer a personagem retratada com as qualidades e características que correspondam às necessidades e expectativas dos públicos.

---

<sup>1</sup> Cf. MOREIRA, ADRIANO - *Ciência Política*, obra citada, págs. 186 e 187, o regime democrático torna o acesso ao voto um direito de todos os cidadãos, independentemente de quaisquer outras exigências.

<sup>2</sup> Uma das fontes de poder mais tradicionais é a beleza e a harmonia das formas que sempre influenciaram o comportamento humano. A imagem pode ter essas características chegar a toda a parte, atraindo e captando a adesão e o voto.

O acesso ao Poder revestiu-se de novos contornos, reflectindo por um lado maior aproximação e visibilidade do candidato junto dos públicos e, por outro lado, tornando-o mais vulnerável pelo impacto que a imagem tem no plano das emoções, das frustrações e dos comportamentos irracionais. A conquista do Poder passou a depender da arte, da criatividade e da capacidade de influência.

A dessacralização e a humanização do Poder, transformaram-no num “bem” como qualquer outro, comerciável e, por isso, cobiçado e determinante das condutas políticas.

De facto, a interferência crescente da irracionalidade na conquista do Poder permite compreender de forma inequívoca o problema da falta de autenticidade no seu exercício que radica no diferencial existente «entre o modelo normativo de conduta que a lei proclama e o modelo de conduta que o Poder adopta». <sup>3</sup> Esta incongruência não só é frequente, como evidente, demonstrando a incoerência entre o que se diz e o que se faz. Compreende-se, assim, o descrédito e a consequente degenerescência do Poder reflectida na perda da independência que tradicionalmente lhe era reconhecida.

A imagem do Poder vem-se debilitando à medida que a artificialidade se impõe como instrumento privilegiado de construção da imagem dos políticos explorando muitas vezes as fraquezas e as expectativas dos públicos desprevenidos, que acreditam no que lhe prometem. E assim, por força da imagem e da emotividade, a insignificância têm-se vindo a impor e a ascender ao Poder prescindindo de requisitos tradicionais e não tendo provado objectivamente qualquer valor. Este fenómeno evidencia que a classe política se tem vindo a dissociar e a desenvolver como classe marginal avivando o fosso que separa a possibilidade de promoção, da capacidade de trabalhar<sup>4</sup>. Por isso pouco faz em prol da sociedade, mas explora eficazmente os seus recursos, transformando-se numa “profissão” cada vez mais bizarra.

O facto da sacralização do Poder ter esmorecido à medida que a democracia se expandiu aproximando o poder do cidadão, teve efeitos múltiplos. O Poder perdeu a mística e a força de que beneficiara.

---

<sup>3</sup> MOREIRA, ADRIANO - *Ciência Política*, obra citada, pág. 71. Sobre esta mesma matéria se pronuncia JOSÉ ADELINO MALTEZ no livro *Princípios de Ciência Política, Introdução à Teoria Política*, obra citada, pág. 130, quando se pronuncia sobre a degenerescência do Poder, o que quer dizer que este é passível de ser influenciado e de alterar a sua linha de conduta.

<sup>4</sup> Cfr. CORNÉLIUS CASTORIADES, *A Ascensão da Insignificância*, Editorial Bizâncio, 1998, pág. 17 e 21

À arrogância todo-poderosa do passado, áurea e obscura, imperativa e impiedosa, sucedeu-se a brandura que o caracteriza actualmente transformando-o numa espécie de “mercadoria” à disposição de quem o detém e exerce. Compreende-se assim o empenho colocado na sua conquista e no seu exercício.

A utilização da estátua (imagem) como meio de comunicação, era há muito tempo conhecida. A democracia não fez mais do que redescobri-la e explorar as suas potencialidades agora acrescidas com as possibilidades das tecnologias audiovisuais. Foi através da estátua que o homem comunicou diferentes emoções, sentimentos e pensamentos artísticos ou religiosos.<sup>5</sup> Neste último caso, serviu de intermediária entre os homens e os deuses. No domínio da psicologia assumiu um poder simbólico, sendo utilizada para estudo e compreensão do mecanismo psíquico. Na arte, prestou-se a expressar o universo interior do artista e a sua interpretação do mundo envolvente. Nas sociedades actuais, a imagem, sua sucedânea, tem desempenhado um papel multifuncional, ora informando, influenciando e motivando, ora direccionando comportamentos através da persuasão, da mudança de atitudes e do ludismo sugestivo. A imagem tem a particularidade de ser um meio de comunicação quase universal por ser acessível e inteligível por todos e por exercer uma atracção quase mágica. Foi por isso que a política (e o político em particular) reconheceu o seu interesse e cuidou de aperfeiçoar as suas características e potencialidades. Em primeiro lugar cuidou da sua composição (estrutura), de modo a dar a conhecer e a facilitar o rápido reconhecimento do seu conteúdo, servindo de símbolo visível e tangível, criando ou reforçando a notoriedade do personagem a projectar. Neste caso o perfil apresentado pela imagem pretende responder às necessidades do público, captando a sua atenção. Em segundo lugar cuidou a construção de um perfil que inspire confiança no programa que o político apresenta e que se propõe cumprir. Neste caso tende a levar o público a construir uma imagem de credibilidade que lhe atribui e que pensa que vai ser o que fará. A imagem funciona, neste caso, como um verdadeiro rótulo, contendo as características atribuídas à personagem política, que representa. É desta construção que se infere a designada “imagem de marca” de que o político é ou deve ser portador.

---

<sup>5</sup> A imagem, sendo uma forma de representação da realidade, é também um meio de comunicação que aproxima as percepções humanas dessa realidade. Assumindo-se como quase universal, acabou por preceder a descoberta da escrita. É a comunicação universal da imagem que lhe confere o seu poder.

A atenção e preocupação com a construção da imagem é fundamental pois deve traduzir, por um lado as qualidades e características de determinado personagem e, por outro lado, atrair e cativar os públicos que pretende atingir e fazer aderir, de modo a captar-lhes a simpatia e a obter o seu voto, conquistando por esse meio o Poder.<sup>6</sup>

O papel do político tende cada vez mais a situar-se no plano da imagem, do lúdico, da representação, do igual-diferente, do envolvimento e participação com os diferentes públicos o que lhe exige grande capacidade de adaptação. Por isso valoriza o que parece e subalterniza o que é. Não é o saber (cultura) e a capacidade técnica que a actividade política exige, mas a capacidade empática, o saber-estar e conviver, o compreender e reconhecer, o incentivar e prometer, ciente que a memória humana é efémera.<sup>7</sup>

Se no passado a política foi essencialmente assente em ideias consideradas estruturantes e fundamentais para gerirem a dinâmica social, no presente é constituída por imagens que projectam a superação da frustração, buscando a adesão e os votos dos públicos.<sup>8</sup>

Assim, o Poder abandonou a tradição deixando de ser abstracto, distante, frio e impessoal e passou a ter novo rosto, mais humano e mais próximo da realidade, que é o homem com as suas necessidades. E assim humanizou-se e colocou-se mais próximo das pessoas, das suas necessidades concretas e do seu *modus vivendi*.

O mundo de hoje é da imagem, parecendo só existir o que ela oferece. Por isso o mundo social como o político são influenciados por ela, embora muitas vezes oculte o essencial, a verdade,<sup>9</sup> para projectar aquilo que é desejado que o seja.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Cfr. BALANDIER, GEORGES – *O Poder em Cena*, obra citada, pág. 18, “as sociedades visuais” criaram uma ordem figurativa e por isso se caracterizam por serem promotoras da dramatização e do espectáculo.

<sup>7</sup> Cfr. VALA, JORGE – *La Production Sociale de la Violence, Représentations et Comportements*, Belgique, Université Catholique de Louvain, 1984, págs. 64 e seguintes.

<sup>8</sup> Cfr. SCHWARTZENBERG, ROGER-G. – *O Estado Espectáculo*, Brasil, Difel S.A., 1978, pág. 1

<sup>9</sup> Cfr. ARENDT, HANNAH - *Verdade e Política*, Lisboa, Relógio D’Água Editores, 1995, pág. 9. O tipo de pensamento expresso pela autora é claramente evidenciador do divórcio que existe entre a verdade e a política. E mais, afirma também que a mentira faz parte integral, quer da cultura do homem político, quer da cultura do homem de Estado.

<sup>10</sup> Cfr. POPPER, KARL & CONDRY, JOHN - *A Televisão um Perigo para a Democracia*, Lisboa, Gradiva Publicações Lda, 1995, pág. 38 e seguintes, é sublinhada a influência da televisão nos comportamentos humanos (crianças ou adultos), independentemente do valor e da qualidade dos programas apresentados.

## 2. O poder e as paixões políticas

A arquitectura de cada sociedade contém no seu interior uma estrutura hierárquica de poder,<sup>11</sup> com papéis claramente definidos de modo que cada um sabe ao que deve responder, com eficiência, para que o sistema de poder instituído afirme a sua existência com plena estabilidade.<sup>12</sup>

O poder existe em qualquer contexto organizado e estável, afirmando-se com clareza para prevenir desvios recorrendo se necessário a mecanismos de controlo directo ou remoto, integrados em sistemas estandardizados e rotineiros. Este poder tem uma importância particular pelo papel desempenhado, quer na descompressão dos sistemas formais, quer na preservação do seu equilíbrio, conferindo-lhes vida e dinamismo. Trata-se de um poder que põe em realce a integração da pessoa, expressando os parâmetros que delimitam a sua forma de estar, de agir e que asseguram a sua identidade, definindo o respectivo estatuto.

A participação no sistema social de poder responde às exigências da natureza humana naquilo que a explica (ambição e do desejo de poder). Por isso as características de afirmação e da liderança são intrínsecas e enformadoras de personalidades que revelam coerência e equilíbrio. Contudo, há que reconhecer que por mais vincada e afirmativa que seja a personalidade do líder, o seu comportamento característico não deixa de reflectir, apesar do seu sentido unidimensional, o condicionamento imposto pelas circunstâncias de cada momento e de cada ambiente, mesmo quando se sabe que o poder jamais se permite ser partilhado<sup>13</sup>.

A ambição e o desejo de poder têm como expressão visível, as paixões. A contenção e repressão exercida sobre essas forças visa essencialmente a domesticação da «natureza amoral dos instintos».<sup>14</sup> E, sobretudo, procura incentivar o progresso, prevenindo a queda na barbárie. O seu estudo foi por essa razão cuidado ao longo dos tempos.

<sup>11</sup> Cfr. ANSART, PIERRE – *Les Cliniciens des Passions Politiques*, obra citada, pág. 293. Em sociedade, as relações estabelecidas supõem intrinsecamente uma orientação para o poder, facto que está na origem da hostilidade interna.

<sup>12</sup> Cfr. FERNANDES, ANTÓNIO TEIXEIRA – *Os Fenómenos Políticos, Sociologia do Poder*, Lisboa, Edições Afrontamento, 1988, pág. 23

<sup>13</sup> Cfr. GRAWITZ, MADELEINE & LECA, JEAN – *Traité de Science Politique, L'Action Politique*, obra citada, pág. 148 e 149.

<sup>14</sup> MARCUSE, HERBERT – *Psicanálise e Política, o fim da utopia*, obra citada, pág. 22

Para Sigmund Freud, a repressão tem uma finalidade plausível, na medida em que satisfaz uma condição fundamental, que é a contrariedade do conservadorismo natural dos instintos.<sup>15</sup> Admite-se, contudo, que sem a contribuição dada pelo amor gerado pelas relações de convivência entre os homens, tanto a cultura como o desenvolvimento da sociedade seriam limitados. E nem sequer teria sido tentada a passagem do egoísmo ao altruísmo. Esta energia que atravessa horizontalmente as sociedades humanas,<sup>16</sup> não só influencia os pequenos poderes individuais, como também força o relacionamento e a cooperação entre os homens. Tem ainda um efeito adicional na dominação dos instintos egoístas, esbatendo a agressividade potencial, que tende a despertar e a manifestar-se. Todavia, é esta mesma energia que está na base das grandes realizações do Homem. É no trabalho que lhe dá prazer ou sensação de prazer, que empenha as suas capacidades de forma a satisfazer as necessidades essenciais. Neste empreendimento, aparentemente sem retorno, começa a eternizar o seu próprio culto e a cooperar para obter o prazer.<sup>17</sup>

A dinâmica psíquica do ser humano, pese embora a pluralidade de obstáculos que desde sempre a envolveram, não sucumbiu nem deixou de buscar finalidades básicas inscritas nos seus sistemas estruturais mais profundos, porventura instintivos. Por isso, as emoções e as paixões mais ou menos profundas e prolongadas, que tanto podem revestir carácter afectivo como carácter violento, tendem a canalizar as energias num único sentido, de modo a realizar o seu projecto. Eventualmente, podem assumir configurações mórbidas ou paranóicas com consequências negativas imprevisíveis.

As paixões, genericamente consideradas ou adjectivadas como é o caso das paixões políticas, são fenómenos humanos naturais e assim devem ser entendidas. Por essa razão e pela importância que sempre tiveram na vida e na administração das sociedades, as paixões políticas foram há muito estudadas. Diversos filósofos, políticos e outros curiosos intelectuais se preocuparam em conhecer o fundamento e objectivo das paixões políticas, pelo que representavam para a vida das sociedades. De entre eles alguns merecem uma referência especial como se segue.

<sup>15</sup> Cfr. MARCUSE, HERBERT – *Psicanálise e Política, o fim da utopia*, obra citada, pág. 22 e 23

<sup>16</sup> Na concepção freudiana, segundo o *Dicionário de Psicologia* da Verbo, obra citada, 1984, pág. 334, este tipo de energia é designado por *libido*, ou seja, a força com que se manifesta o instinto sexual (entendendo-se como não genital). Nesta perspectiva, a *libido* designa todas as tendências que se ligam aos instintos de vida, qualquer que seja o seu objecto, como por exemplo, o amor dos homens, o amor das ideias ou o amor de si próprio.

<sup>17</sup> Cfr. MARCUSE, HERBERT – *Psicanálise e Política, o fim da utopia*, obra citada, pág. 34

Confúcio (551-479 A.C.) de quem se conhecem apenas escritos que lhe são atribuídos, provam as suas preocupações sociais ao definir um conjunto de regras para prevenir a paz e um governo dos homens justo, pois sabia que as paixões, como os interesses, o orgulho, a maldade e a avareza, conduziam o Homem à desordem, arrastando-o contra si próprio.<sup>18</sup> Entendia que todos os fenómenos psíquicos, quando imoderados, poderiam desequilibrar a vontade e a moral, configurando uma espécie de dicotomia ordem/desordem.<sup>19</sup> A grande preocupação *confuciana* incidiu particularmente sobre a necessidade de preservar as virtudes da convivência, da ordem pública e da moral de modo a construir-se uma conduta exemplar, geradora duma espécie de ritualização da vida societária. Deste tipo de organização e administração emergiria uma ordem política oposta à tirania, em que a autodisciplina desempenhava o papel fundamental.

Platão (427 - 347 A.C.), no livro *A República*, fez uma análise das paixões políticas, no que terá sido influenciado pelas perturbações e dramas bélicos do seu tempo, relacionados com os sucessos e fracassos dos atenienses nas guerras travadas.<sup>20</sup> Debruçou-se sobre o estudo e elaboração de uma teoria de justiça, tendo para o efeito analisado algumas das Constituições que considerava menos plausíveis. Verificou, no entanto, que o estado de guerra que, frequentemente, perturbava muitas repúblicas se relacionava directamente com as paixões e ambições do seu povo/cidade. Sublinhou, também, que a riqueza e o poder eram de particular importância nas sociedades pois eram as paixões por obter esses “bens” que conduziam a acção dos homens. Todavia, considerou as paixões políticas naturais e permanentes e que a sua intensidade excessiva cegava os homens, sendo muitas vezes responsável pelas grandes catástrofes da humanidade. Por isso via a acção política como causa permanente da possibilidade

---

<sup>18</sup> Cfr. ANSART, PIERRE – *Les Cliniciens des Passions Politiques*, obra citada pág. 14 e 15. A filosofia e os ensinamentos e conhecimentos de Confúcio chegaram até ao presente, não pela via escrita de sua autoria, mas sim pela intervenção de outras personagens que se preocuparam em coligir e escrever tais ensinamentos.

<sup>19</sup> Cfr. STEININGER, H. – *Nova Antropologia, o homem em sua existência biológica, social e cultural – Antropologia Filosófica I, A posição do homem no Confucionismo e no Taoísmo*, São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária Ltda, 1977, pág. 145, a doutrina de Confúcio preservou a tese ancestral de que a organização da natureza e do próprio homem deveriam corresponder entre si, podendo influenciar-se mutuamente, pois em ambas existia uma organização hierárquica com códigos de comportamento bem definidos.

<sup>20</sup> Cfr. ANSART, PIERRE – *Les Cliniciens des Passions Politiques*, obra citada, pág. 43.

de tragédia<sup>21</sup> o que só seria ultrapassado se as paixões excessivas e doentias fossem erradicadas dos indivíduos.

Maquiavel (1469 - 1527), no seu livro *O Príncipe* (1513) discorre sobre o governo dos príncipes dando-lhes ensinamentos sobre as regras da governação. Considerou a acção política um fenómeno emergente do âmago das paixões, realçando que a insatisfação do homem é permanente, pois longe de ser racional era essencialmente dependente do desejo insaciável de poder e por isso, susceptível de mudança de acordo com os seus impulsos imediatos.<sup>22</sup> Considerou que a insatisfação e o desejo de novidade convergiam com tal intensidade que impeliam o Homem a adquirir os bens materiais capazes de preencher, pelo menos temporariamente, a sua ambição. Entendia que as paixões que moviam o homem eram individuais,<sup>23</sup> embora admitisse que em certas circunstâncias houvesse uma conjugação de movimentos psíquicos responsáveis por certas revoltas e revoluções populares, que expressariam uma espécie de paixões colectivas.

Em termos gerais, Maquiavel valorizou a importância das paixões políticas e viu nelas o grande motor da dinâmica social e do desejo do poder, sublinhando que foram as paixões individuais que sempre marcaram a vida política, mesmo naquilo que ela teve de trágico.

Karl Marx (1818-1883), assistiu às grandes convulsões do século XIX, com a esperança de que acontecesse uma verdadeira revolução social capaz de alterar as relações instituídas no mundo capitalista. O seu pensamento político encontra-se tratado em *O Capital* (1867), onde é expresso de forma exaustiva e clara o seu ponto de vista sobre a problemática social do capitalismo. Considerou que foram as paixões humanas fundadas no desejo de riqueza e de poder, que levaram à exploração do homem num processo sem precedentes e, aparentemente, sem fim à vista. Demonstrou a existência de paixões contraditórias no decurso das revoluções, onde medos e ódios se instalaram nas classes que se sentiam ameaçadas. Verificou que as cóleras, medos e ódios gerados tinham tendência a concentrar-se em personalidades muito

---

<sup>21</sup> Cfr. ANSART, PIERRE – *Les Cliniciens des Passions Politiques*, obra citada, pág.67.

<sup>22</sup> Cfr. MACHIAVEL, NICOLAS – *Le Prince*, in *Œuvres complètes II*, Paris, Editions Gallimard, 1952, pág. 512, os desejos do Homem são, por natureza, insaciáveis.

<sup>23</sup> Apesar das paixões serem consideradas expressões afectivas individuais, Pierre Ansart no livro *Les Cliniciens des Passions Politiques*, obra citada, pág. 98, analisando o ponto de vista de Maquiavel, encontra aí a posição de que podem, também, ser assumidas colectivamente, por exemplo, em manifestações colectivas de uma cidade inteira, como historicamente aconteceu na Roma antiga.

determinadas, embora se deslocassem facilmente, o que demonstrava a volubilidade dos fenómenos afectivos vividos pelo homem. Marx interessou-se pelo estudo das paixões e por saber se eram individuais ou colectivas, tendo concluído que apesar da reacção ser colectiva, isso seria uma pura coincidência pois tal comportamento estaria ligado à experiência individual. Assim, as paixões políticas seriam sempre um acontecimento individual.

Em síntese, para Marx, as afectividades humanas desempenhavam um papel essencial e explicavam os diferentes movimentos desencadeados pelos trabalhadores, na luta pela sua libertação e pelo poder que lhes era inerente, enquanto seres humanos dotados de direitos naturais.

Alexis Tocqueville (1805-1859), político francês, é autor da obra *A Democracia na América*, que escreveu entre 1835-1840. Nela fez uma dissertação sobre o regime político dos Estados Unidos. Propôs-se fazer uma análise tão profunda quanto possível dos sentimentos e das ideias do povo americano, procurando compreender e interpretar as causas ocultas que asseguravam o normal funcionamento da democracia. Deslumbrado com o que observou no sistema político americano, descreveu-o com todos os pormenores tentando compreender os mais profundos sentimentos e paixões que animavam aquele povo. Depois de terminado o estudo concluiu que «as paixões políticas para serem compreendidas deviam ser relacionadas com o estado social, ou seja, com a organização sociopolítica»,<sup>24</sup> pelo que um regime aristocrático e um regime democrático consubstanciariam formas hierárquicas de conduta social e política diversificadas. Verificou também que, em certos momentos, as paixões políticas revolucionárias invadiram a sociedade, embora com fracos fundamentos e, portanto, com pouco significado. Assim, admitiu que as paixões políticas não determinariam o curso da história, mas que poderiam exercer sobre ele alguma influência. Foi-lhe possível, porém, encontrar três paixões dominantes no sistema sociopolítico americano, que eram: a paixão de bem-estar e de obter bens materiais; a paixão da igualdade; e a paixão da liberdade. Embora pudessem gerar alguns conflitos entre si, como por exemplo, a paixão da igualdade sobrepor-se à paixão da liberdade, cujas causas não só eram históricas como também eram muito profundas, isso não invalidava nem punha em causa a tendência natural do indivíduo.

---

<sup>24</sup> ANSART, PIERRE – *Les Cliniciens des Passions Politiques*, obra citada, pág. 182. Todavia, o autor admite que tanto os sentimentos como as paixões têm natureza diferente. Assim tanto se relacionam com o regime aristocrático (desigualdade de condições) como com o regime democrático.

Com o livro *A Democracia na América*, o autor pretendeu sobretudo demonstrar, por um lado que a igualdade de condições era um acontecimento fatal que arrastaria consigo consequências gerais de grande significado e, por outro lado, que qualquer acção política que se opusesse a esta evolução e às novas paixões que ela gerava, seria inútil, prejudicial<sup>25</sup> e à partida condenada ao fracasso.

Do ponto de vista democrático entendia como importante estimular as paixões políticas de cariz descentralizador, na medida em que pudessem contribuir para refrear a tendência para o expansionismo e para o autoritarismo do poder político centralizado.

O estudo e interpretação que Sigmund Freud (1856 -1939) faz do comportamento humano e, em especial das paixões políticas, merecem uma atenção particular, pelo facto de o centrar nos efeitos provocados pelos problemas individuais não resolvidos, ou mal resolvidos.<sup>26</sup> Há, por isso, uma novidade na abordagem das paixões políticas, já que valorizou, em especial, o que se poderia designar por inconsciente político. A realidade mostra que os seres humanos veneram, com frequência, os seus chefes, como se de deuses se tratasse, buscando neles o amor e a protecção.<sup>27</sup> De facto os estudos desenvolvidos por S. Freud concluíram que a realidade psíquica do Homem é atravessada por uma pluralidade de contradições, correlacionadas não só com a evolução natural do indivíduo, mas também com a influência do meio familiar, social, político e cultural, que mudam e de forma muito diversa.<sup>28</sup>

A abordagem feita por Freud realça o papel do inconsciente na explicação de certas paixões, na medida em que congrega frustrações, conflitos e outros elementos psíquicos desejosos de se manifestar. A busca da identidade e de afirmação do “eu” (*moi*) estará presente no indivíduo, qualquer que seja a sua origem. Uma das formas mais banais e mais exemplar da paixão política, pode ser encontrada na identificação que o subordinado desenvolve em relação ao chefe.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Cfr. Ansart, Pierre - *Les Cliniciens des Passions Politiques*, obra citada, pág. 206

<sup>26</sup> Como ponto de referência e atitude preventiva, realça-se o facto de toda a teoria de Freud valorizar e realçar uma particular preocupação com as causas que justificam o comportamento humano, tal como ele é revelado. É por isso uma teoria de grande significado no plano da compreensão de comportamentos aparentemente sem causa.

<sup>27</sup> As considerações tecidas por PIERRE ANSART no livro *Les Cliniciens des Passions Politiques*, obra citada, pág. 209, levam a concluir que a veneração do chefe (político ou não), simboliza antes de mais a obediência à imagem do pai que sobrevive em todos.

<sup>28</sup> Cfr. ANSART, PIERRE – *Les Cliniciens des Passions Politiques*, obra citada, pág. 210.

<sup>29</sup> Não é de excluir que esta similitude visada pelo subordinado, seja a expressão inconsciente do desejo de amor, de poder, de protecção, ou seja, de preferência em relação a outros.

A identificação política obedece a este processo psíquico, embora num contexto eivado de jogos sociais e de conflitos, em que há rejeições de escolha, de hostilidades e se visualizam inimigos reais, potenciais ou puramente imaginados. A identificação com o chefe, Freud pôde verificá-la facilmente nos representantes dos totalitarismos do seu tempo (A. Hitler e Estaline, entre outros). Efectivamente, os valores transcendentais da nação, do povo e do chefe foram exaltados e despertaram as mais intensas e calorosas paixões políticas, muitas vezes exacerbadas pela instigação de ódios e agressividades verdadeiramente irracionais. E tudo isto porque as paixões são fenómenos afectivos de elevada intensidade e mobilizam grandes quantidades de energia. E transformam-se em paixões políticas através da resposta que dão a cada indivíduo, reforçando o seu desejo de poder e apontando finalidades capazes de lhe conferir estabilidade, equilíbrio e a superação de certas frustrações sofridas ao longo da vida.

### **3. O discurso político como estratégia de poder**

A preservação do poder levou os políticos em diferentes épocas, a utilizarem as estratégias e os discursos mais adequados, nem sempre os mais transparentes, para inflamar e influenciar os espíritos, avivando-lhes os interesses e as paixões. O discurso do político ao despertar frustrações individuais e sociais esquecidas, aproveita essa circunstância para, prometendo a sua reparação catártica, obter a adesão das massas ao seu projecto pessoal. Para o efeito junta-lhe somente promessas de segurança, estabilidade, conforto e bem-estar, pedindo-lhes em troca, a confiança. A preocupação do político situa-se no plano da mensagem e no seu impacto nos públicos preocupação que foi corrente ao longo dos tempos, pois conhecia-se bem a sua influência nas atitudes.

A imprensa,<sup>30</sup> apesar das limitações que impunha (domínio da linguagem escrita) foi um poderoso meio de comunicação e de influência na época, tendo contribuído para apressar a aprendizagem da linguagem escrita. Esta novidade implantou-se e obteve grande sucesso na formação da opinião pública. Nalguns aspectos complementou os meios de comunicação existentes e correntemente utilizados (voz, gesto e imagem). Todavia, o desenvolvimento subsequente das tecnologias da comunicação, nomeadamente, a descoberta do microfone e da rádio, veio dar

<sup>30</sup> A máquina de imprimir foi inventada por Gutemberg, em 1440.

novo fôlego à comunicação pela voz, que passou a ter a possibilidade de abranger grandes auditórios e vastos espaços geográficos, vencendo certas barreiras naturais, mormente físicas. Estavam criadas as condições para que o discurso político pudesse ter nova amplitude chegando a públicos mais vastos e dispersos. A natureza intrínseca do discurso político que fora de propensão intelectual e racional, evoluiu e ajustou-se às exigências de cada época e de cada povo. Assim abdicou do conteúdo intelectual, racional e pragmático para ceder o lugar à comunicação afectiva, envolvente e personalizada.<sup>31</sup> A mensagem afectiva, lúdica, recreativa e pouco exigente em termos de esforço intelectual, é bem recebida e exerce poderosa atracção influenciando a dinâmica do comportamento colectivo.<sup>32</sup> É por isso que a sociedade de hoje valoriza a comunicação audiovisual que faz o elogio da forma, da harmonia e da superficialidade, com desinteresse pelo conteúdo, relançando a importância que já fora atribuída ao rosto, à voz, às vestes (modo de vestir) e aos gestos.<sup>33</sup> A ênfase da comunicação situa-se no plano da valorização do que parece, descurando a realidade, o que é. A “verdade” parece ter perdido o valor e importância que tivera, particularmente para o político<sup>34</sup> muito mais preocupado em responder de forma convergente às exigências da *verdade do eleitorado*.<sup>35</sup>

A experiência demonstrou já que o Poder exercido pela força e pela violência gratuita teve uma existência intranquila e geralmente efémera. Mas quando exercido sob a égide da razão também não teve

---

<sup>31</sup> Cfr. LEBON, GUSTAVE – *Psicologia das Multidões*, Lisboa, Publicações Europa-América, s/d, pág. 27 e seguintes, os seres humanos quando agrupados, tendem a manifestar o seu inconsciente por abrandamento do auto-controlo e do hetero-controlo social.

<sup>32</sup> Cfr. MANNONI, PIERRE – *A Psicologia Colectiva*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1987, pág. 54 e 55, refere a relevância dos meios de comunicação de massa no comportamento humano e social ao ponto de afirmar que inevitavelmente todos serão abrangidos e influenciados por aqueles meios.

<sup>33</sup> Cfr. SCHWARTZENBERG, ROGER-GÉRARD – *O Estado Espectáculo*, obra citada, pág. 162. Efectivamente, por razões de diferentes origens, as sociedades actuais primam por valorizar o presente, elogiar a realidade aparente, pois admite ser desnecessário outro tipo de considerações.

<sup>34</sup> Cfr. KOYRÉ, ALEXANDRE – *Reflexões sobre a Mentira*, Lisboa, Editora IAG, artes Gráficas Lda, 1996

<sup>35</sup> Cfr. ARENDT, HANNAH – *Verdade e Política*, obra citada, pág. 21, 23, 24 e 28. A verdade sofre as pressões das circunstâncias e cede muitas vezes, ajustando-se e relativizando-se. Mas pode também acontecer, se observada do ponto de vista político, ser vista configurando um carácter despótico, porque tende a impor-se e a impedir as tiranias de emergirem.

melhor sorte<sup>36</sup>. Num como noutro caso não se afirmou com o reconhecimento desejado. O Homem parece não se adaptar bem à sua substituição. Gosta de existir e afirmá-lo. Por isso aceita quem o reconhece e valoriza.

E como refere A. Huxley, quem pretender «estandardizar o indivíduo humano, comete um ultraje contra a natureza biológica do homem»,<sup>37</sup> cuja característica básica é a diferença inter-individual e a singularidade pessoal.

O discurso político não pode abdicar do seu objectivo, nem ignorar o destinatário. Esta condição prevaleceu na oratória, comovente, ameaçadora e dramática que impressionou sucessivas gerações, mas que declinou à medida que a comunicação evoluiu para a mensagem audiovisual. E assim se abriu uma nova era para a comunicação política, mais próxima dos homens, das suas necessidades e expectativas e dos verdadeiros anseios dos povos. O comunicador aproximou-se do destinatário e logrou granjear-lhe a confiança. Aprendeu a ser igual e ser diferente. A estar presente e ser distante. Esta percepção de “é como eu” e “é diferente de mim”, ou seja, ser igual e ser modelo, no seu mais amplo sentido, originou uma das mais importantes fontes de compreensão, de reconhecimento e de construção de poder.

O que foi referido permite concluir que o discurso político, face ao contexto ambiental a que se dirige, carece reunir um conjunto de características particulares, nomeadamente ser generalista, ser leve e tão afastado de conteúdos profundos quanto possível, para não obrigar à reflexão e gerar desconforto.

Nesse sentido reforçará o que é esperado fazendo um ajustamento coerente com as diferentes realidades sociais a que se dirigirá.<sup>38</sup> Esta é uma das preocupações que o político, no seu discurso não pode ignorar, para que o impacto pretendido seja conseguido.<sup>39</sup> Mas tudo isto assenta no estudo do meio, da cultura, dos costumes e no conhecimento das expectativas e das ansiedades dos ambientes.

---

<sup>36</sup> Cfr. BALANDIER, GEORGES – *O Poder em Cena*, Brasília, Editora Universitária de Brasília, 1982, pág. 7. O autor reforça uma ideia há muito exposta por Gustave Le Bon, segundo a qual os homens sempre amaram quem lhes alimentou as ilusões e não quem lhes falou a verdade.

<sup>37</sup> HUXLEY, ALDOUS – *Retorno ao Admirável Mundo Novo*, obra citada, pág. 53

<sup>38</sup> Cfr. SEMAMA, PAOLO – *Linguagem e Poder*, Brasília, Editora Universitária de Brasília, 1984, pág. 44. Merece, neste caso, uma referência particular o comportamento individual, uma vez que a sua mudança enquanto depende da cultura, constitui uma tarefa complexa e morosa.

<sup>39</sup> Cfr. MARCUSE, HERBERT – *A Ideologia da sociedade Industrial, o homem unidimensional*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1973, pág. 70.

O poder autoritário e arrogante que historicamente dominou a conduta dos povos, viu-se substituído por um poder consensual fundamentado na expressão da vontade colectiva e por isso sujeito a oscilações como os próprios indivíduos.<sup>40</sup>

#### 4. Saber e poder: do conflito à coabitação

O saber sempre foi considerado como uma das fontes mais importantes de poder. A sua virtude foi reconhecida desde tempos imemoriais,<sup>41</sup> embora nem sempre respeitado e seguido como poderia esperar-se. A coabitação do poder com o saber nem sempre foi fácil, pois aquele não gosta de ser contrariado. Por isso, há uma espécie de dislexia perceptiva que leva os detentores do poder à ilusão de deterem também o saber. É um fenómeno corrente em que a ignorância se oculta por detrás da arrogância. Trata-se de um fenómeno de regressão infantil na perspectiva de Alfred Adler que evidencia a tendência para um autoritarismo irracional.

Um olhar retrospectivo permite verificar que o poder individual teve uma relação estreita com o saber, sendo este o resultado do número de anos vividos e dos acontecimentos experimentados. O saber (poder) do “velho” foi reconhecido e aceite, pois admitia-se haver uma relação estreita entre idade e sabedoria. A evolução do conhecimento científico alterou os fundamentos tradicionais de poder, por muito arreigados que estivessem nas diferentes culturas. Apesar de tudo, continuam a sobreviver algumas reminiscências das antigas práticas de poder social. Certas culturas consolidaram também práticas que envolviam a convergência simultânea de privilégios legitimados pela natureza, pelo sangue e pela Divindade, com a recusa de tudo o que se lhe opusesse, tornando a política um verdadeiro jogo esotérico.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Cfr. TOFFLER, ALVIN – *Os Novos Poderes*, Lisboa, Edição «Livros do Brasil», 1991, pág. 15 e 16. O que o autor pretende no presente contexto evidenciar, é a distribuição do poder que de autoritário, arrogante e centralizado, tende a ser distribuído e entregue àqueles que tradicionalmente estavam erradicados dele.

<sup>41</sup> Cfr. SANTOS, JOÃO DE ALMEIDA – *Os Intelectuais e o Poder*, Lisboa, Fenda Edições, 1999, págs. 11 a 15. Efectivamente, o saber intelectual sempre se apresentou como o verdadeiro motor da história e da mudança e progresso das sociedades, quer quando se encontra em harmonia com o Poder político vigente quer quando se comporta hostilmente.

<sup>42</sup> Cfr. SANTOS, JOÃO DE ALMEIDA – *Os Intelectuais e o Poder*, Lisboa, obra citada, págs. 38 e 39.

O saber continua a ser uma das fontes de poder, como sempre foi e, por isso, sempre houve o cuidado de o associar ao Poder. Nos tempos mais recentes veio a assumir ênfase particular, face à competição desencadeada em busca da vanguarda do progresso. Trata-se de uma nova fase da convivência societária, caracterizada por tender a subalternizar o esforço físico, para o substituir pelo esforço mental e pelo desenvolvimento intelectual.<sup>43</sup> Desenham-se também, novos cenários, em que a economia deixará de se basear na força física, para se apoiar no poder da inteligência e na sua capacidade inovadora e criativa.

O novo rumo da vida societária, organizará o conhecimento para bem do seu próprio desenvolvimento e também porque desta organização advirá um maior controlo dos diferentes centros de poder. Este facto trará algumas preocupações, pois teoricamente o poder e o saber raras vezes estão unidos no mesmo centro e por isso nem sempre se entendem pacificamente. O que se verifica geralmente é a apropriação do saber por quem tem o poder. Esta tendência é cada vez mais evidente e agressiva. O poder empenha-se cada vez mais em controlar o conhecimento, retirando-o ao seu criador (o cientista), para o usar como entender. E assim assume o controlo do saber. Naturalmente que é sempre possível encontrar alternativas que não pactuem com a posição apontada e por isso adoptem outras estratégias.<sup>44</sup>

### **5. Poder político: da banalização dos princípios à incongruência das práticas**

A organização política dos povos, foi certamente acelerada e aperfeiçoada a partir da convivência na polis. Os aglomerados humanos requerem normas reguladoras, para que funcionem organizadamente. Sobre estas realidades podem fazer-se as mais diversas perguntas, tais como: Quais as causas da formação de aglomerados? Que vantagens trarão? Que problemas adviriam da vida em comum? Como se manteria a ordem nessas colectividades? etc. As perguntas poderiam continuar. Mas, mais importante do que isso é procurar algumas respostas para as

<sup>43</sup> Cfr. TOFFLER, ALVIN & HEIDI – *Guerra e Antiguerra*, Edição «Livros do Brasil, 1994, pág. 16, 17 e 182.

<sup>44</sup> Cfr. REBELO, JOSÉ e outros – *Saber e Poder*, Lisboa, Edição de Livros e Leituras, Lda, 1998, pág. 17.

questões formuladas. A realidade demonstra que «os homens actuam tendo em vista um determinado bem»<sup>45</sup> que satisfaça necessidades ou interesses pessoais subjectivos.

A ordem política é uma invenção do homem enquanto animal racional que evoluiu e que se aperfeiçoou, criando melhores condições de vida.<sup>46</sup> O político traduz a imagem e o significado da evolução e da organização, mas apenas é aplicável a agregados humanos que preencham certos requisitos impostos pela própria vivência colectiva. O poder político está presente neste tipo de sociedades e tem sido um dos temas mais estudados e debatidos, levantando às maiores dúvidas quanto ao seu devir.<sup>47</sup> A sua lógica no presente, assenta na ductilidade das consciências e na instabilidade dos projectos, procurando exercer-se de forma cautelosa, prefigurando uma espécie de contrato ameaçado, porque pode ser denunciado a qualquer momento por vontade unilateral das partes (mandantes-mandatados), sem intervenção de instâncias de arbitragem.

O exercício do poder político impõe aos seus detentores que pactuem com os conteúdos, com as imagens e com as aspirações da colectividade, apaziguando-as e concertando, na medida do possível, os desvios emergentes. A velha ordem social que tinha apoio na imperatividade do divino e no espectro do carrasco que era gerado, tanto no imaginário como na realidade, desapareceu.

A consequência de tudo isto é assistir-se a um conflito permanente e explícito de interesses, em que dificilmente poderá haver consensos ou vencedores. A distância que medeia entre governantes e governados é variável, embora tenda a ser reduzida. O enfraquecimento do Poder do Estado reflecte-se na confiança nele depositada. Este cenário permite inferir com algum realismo que se passou da historicidade conservadora à atomização dos fenómenos políticos, emergindo consequentemente uma ameaça cada vez mais evidente sobre as sociedades democráticas.

---

<sup>45</sup> Maltez, José A. - *Princípios de Ciência Política, Introdução à Teoria Política*, obra citada, pág. 32.

<sup>46</sup> Cfr. MALTEZ, JOSÉ ADELINO – *Princípios de Ciência Política, Introdução à Teoria Política*, obra citada, pág. 33, a ordem política não resulta directamente do homem enquanto animal gregário, mas sim da sua capacidade de compreensão, da sua racionalidade, que lhe permitem pensar a forma de organização capaz de produzir bem estar e bem viver.

<sup>47</sup> Cfr. MOUFFE, CHANTAL – *O Regresso do Político*, obra citada, pág. 185 a 188. Efectivamente, o autor debruça-se ao longo do livro sobre a panorâmica da vida das sociedades e sobre a forma como o poder é exercido em diferentes regimes políticos, inferindo daí a necessidade de uma reposição do poder no lugar que lhe compete para poder exercer o papel esperado.

A aproximação e humanização do poder não trouxeram apenas benefícios. Instalaram a banalidade nas práticas quotidianas e o abuso prepotente e generalizado. É esta contingência, sintoma de decadência, que permite compreender que o poder distribuído facilite a corrupção de todos os que o exercem (que no passado eram poucos, mas no presente são muitos). Há, portanto, que aceitar que o “consentimento” levará a corromper os numerosos actores que nele estão implicados.<sup>48</sup> Realça-se que a mudança normativa contínua a que os sistemas políticos democráticos estão sujeitos também se reflectirá no enfraquecimento progressivo da legalidade, tornando-a inoperante e conduzindo à ineficácia do Poder.

A incoerência das condutas humanas transformou-se num fenómeno cada vez mais vulgar, visando ocultar e defender a verdadeira intencionalidade. Cada indivíduo criou o seu mundo e procura geri-lo, defendendo a individualidade e buscando aí a identidade.

Assiste-se a um momento social conturbado que, se aferido pelos tradicionais padrões de conduta, denuncia uma anormalidade caótica. Degenerescência do poder, corrupção crescente, desenvolvimento do individualismo, são fenómenos que se têm vindo a instalar nas sociedades e que no seu conjunto convergem para a sua desagregação.

Reconhece-se que o exercício do poder político exige a abdicção de si mesmo de forma a obter dos governados o respectivo *consentimento*, mesmo que tal cedência implique incongruências pessoais.

O que se pode constatar é que a insuficiência normativa e a permissividade social facilitaram a expressão das vontades individuais sedentas de afirmação e protagonismo, o que afectou a estabilidade, a garantia da diversidade (diferença) e a convivência em harmonia.

## 6. Problemática do Poder em democracia

A natureza da democracia configura nos seus fundamentos um conjunto de fragilidades que correspondem às necessidades afirmadas pelas vontades individuais. Estas procuram concretizar os seus desejos intrínsecos, muitas vezes desrespeitando a legalidade e a oportunidade.

---

<sup>48</sup> O tema do poder e da corrupção, foi particularmente tratado por ADELINO MALTEZ em conferência realizada aquando do *Forum 2000*, promovido pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, realizado em Julho de 2000, de que foi distribuído um texto policopiado subordinado ao título “*Da Falta de Autenticidade ao Processo de Compra do Poder*”.

O sistema impulsivo individual tende a sobrepor-se ao sistema regulador da vida colectiva. Todavia, há que considerar, por um lado o indivíduo singular<sup>49</sup> dotado de desejos, de interesses e de necessidades, elementos que, pela sua intensidade dinâmica são a energia e a matéria-prima da vida e do próprio sistema político e, por outro lado, a necessidade de preservar a organização, a estabilidade e a normalidade democrática. O conhecimento do pequeno mundo configurado pelo indivíduo, com as suas qualidades e características únicas, é de particular importância para a compreensão dos fenómenos sociais e dos sistemas políticos em que se insere. Por isso, é no âmbito da *micropolítica* que se inscreve o estudo do indivíduo e da sua estratégia para influenciar a dinâmica e o funcionamento do sistema político em que se integra<sup>50</sup>.

Sempre que o cidadão utiliza meios políticos para realização dos seus fins,<sup>51</sup> ingressa na senda da actividade política. As atitudes e orientações políticas adoptadas por qualquer cidadão resultam geralmente da sua aprendizagem e da sua experiência pessoal reflectindo por via de regra as suas preocupações com o funcionamento da sociedade.

A participação na vida colectiva transformou-se numa decisão de particular relevância, pelo impacto que passa a ter no exercício do poder político.<sup>52</sup> Cada indivíduo pode pôr à prova as suas capacidades para agir como político, dando satisfação aos seus desejos mais profundos, se os conseguir defender e fazer aceitar.

A micropolítica procura dar ênfase ao homem, ao seu projecto e à sua condição de viver em harmonia consigo e com o seu contexto. Fez dele o grande obreiro da acção política em prole da colectividade, através da participação e da contribuição para o grande empreendimento que é a arte da gestão societária. Esta condição por vezes esquecida, assegura

---

<sup>49</sup> De acordo com SERGE MOSCOVICI no livro *A Máquina de Fazer Deuses*, obra citada, pág. 19, o conhecimento e compreensão dos fenómenos que ocorrem nos sistemas sociais só podem ser compreendidos se se perceber o seu significado psíquico.

<sup>50</sup> Por razões esclarecedoras, buscaram-se emprestadas da ciência económica, as expressões *micro* e *macro* para descrever respectivamente a parte e o todo. Assim, o termo *micropolítica* aplicar-se-á ao indivíduo e significará o conjunto de iniciativas para influenciar o funcionamento de um sistema social. O termo *macropolítica* será aplicado para expressar o sistema total e o seu funcionamento.

<sup>51</sup> Esses fins podem ser os mais variados, por exemplo a proposta de leis contra a discriminação no trabalho e emprego, para a proibição de consumo de álcool quando se conduz ou ainda para a prevenção da toxicodependência, etc.

<sup>52</sup> Conforme FRANCIS J. SORAUF no livro *Iniciação ao Estudo da Ciência Política*, obra citada, págs. 63 e 64, o comportamento e a postura política dos indivíduos revela correlação com as respectivas culturas.

que tudo o que se produz em sociedade deve melhorar as condições de vida, servindo o homem e os seus projectos. O progresso parte do homem e do seu esforço, logo deve regressar ao homem para que usufrua dessas conquistas.<sup>53</sup>

Continua, porém, a subsistir o problema da conciliação dos pequenos poderes individuais (interesses, desejos, expectativas, necessidades, etc.) com o interesse colectivo, por vezes mais imaginado do que real. Neste aspecto a opinião pública passou a assumir um papel relevante como indicador social da estabilidade e da sustentabilidade do poder político, pelo que há que acompanhá-la no seu percurso e ponderar as suas oscilações. Os julgamentos do exercício do poder, sendo efectuados em tempo real, revelam a expressão subversiva das paixões humanas (individuais ou colectivas)<sup>54</sup> que não admitem descuidos, sob pena de expressarem a reprovação e substituição dos agentes do poder político. Este novo estado de coisas revela como o poder democrático é fraco e dependente de uma pluralidade de centros de poder. Por isso a probabilidade de conflitos é real e a negociação surge como meio de os ultrapassar.

## 7. Do impulso de Poder às novas realidades políticas

A natureza humana é na sua essência subversiva, porque renega constantemente qualquer tendência que inspire estabilidade ou prefigure a continuidade.<sup>55</sup> Surge aqui um problema segundo o qual a criação rejeita o criador e rompe com ele. O criador é combatido pela sua própria criação que se revolta contra ele para o mudar e assumir-se como paradigma.

O fluir dos acontecimentos no interior das sociedades e que são protagonizados pelos seus membros, individual ou colectivamente, faz

---

<sup>53</sup> Como refere A. SAINT-EXUPÉRY no livro *A Terra dos Homens*, Liv. José Olympio Ed., 1962, pág. 134 e seguintes, muitas vezes os homens são sacrificados a construir e a servir aquilo que os deveria servir.

<sup>54</sup> O fenómeno “subversão”, conforme refere A. SOUSA LARA no livro *A Subversão do Estado*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1987, págs. 23 a 28, constitui-se como um processo transitório característico da vida das sociedades e intrínseco à sua própria natureza.

<sup>55</sup> No presente contexto atribui-se ao termo subversão, do latim *subversio* o significado de *acto ou efeito de subverter, de perturbar, insubordinação, revolta*, em conformidade com Lello Universal, Dicionário Enciclopédico Luso-Brasileiro em 2 Volumes, Porto, 1981, pág. 949.

emergir na configuração social uma espécie de dicotomia estrutural constituída pela *ordem-desordem* e pelo seu resultado – *o progresso*.

A diversidade continua a ser uma das características das sociedades quando são comparadas entre si, quer quanto aos elementos particulares que as identificam e diferenciam, quer quanto ao seu modo particular de funcionamento. Neste processamento social contínuo a reacção humana é constante e orienta-se contra quaisquer contrariedades, pois é uma necessidade intrínseca de defesa que, visando a regulação da tensão, desencadeia também processos de mudança nos procedimentos correntes. A subversão aparece, neste contexto, como um fenómeno reactivo que visa a mudança criando novos modelos e estádios dotados de estabilidade mas de outra natureza. Deve, porém, referir-se que o sistema reactivo é muitas vezes o resultado da coacção sofrida destinada a calar ou a conter comportamentos perturbadores da normalidade costumeira que acompanhou o processo evolutivo e organizativo das sociedades. Todavia, esta contenção foi às vezes violenta, particularmente nos regimes autoritários e repressivos. A retoma da participação nas decisões que respeitam à vida da colectividade, representa a reconquista de um direito usurpado abusivamente aos indivíduos, mas que não deixou de lhes pertencer.<sup>56</sup> A grande questão que se pode colocar é a de saber como sobreviveu e persistiu nos indivíduos o impulso para levar a bom termo a sua vontade e para realizar o seu desejo depois de submetido a adversidades tão poderosas e ameaçadoras? E o que é que fez com que a colectividade humana guardasse tão arraigadamente o desejo de reposição dos direitos e o desejo de vingança, mesmo quando isso tenha sido concretizado por gerações alheias aos factos ocorridos? Será que o passado é o único legado que une, identifica e projecta o futuro?<sup>57</sup> Estas e outras perguntas podem ser feitas, mas as respostas para encerramento do círculo, reduzindo ou anulando a inquietação dos espíritos, não será provavelmente encontrada com facilidade. Os direitos usurpados são muitas vezes responsáveis pelos desencontros, agressões e conflitos. Todavia as novas realidades proclamadas pela democracia e a suposição de que o ser humano aprenderia a controlar os seus instintos mais profundos e mais bárbaros, contribuíram

---

<sup>56</sup> Cfr. CARL COHEN no livro *Democracia*, obra citada, pág. 23 e seguintes e Seymour Martin Lipset no livro *O Homem Político*, obra citada, pág. 45, 46 e 136 a 139.

<sup>57</sup> A história prova que as dificuldades vividas pelos indivíduos une-nos porque toda a ameaça impende sobre o colectivo e é a ele que compete dar a resposta, sendo assumida por todos enquanto grupo.

decisivamente para prever uma solução plausível. Verifica-se, porém, que tal suposição continua a ser definitivamente uma verdadeira utopia.

A realidade tem vindo a provar que é indispensável dispor e intervir, se for necessário, usando mecanismos de contenção e regulação, sempre que se reconheçam esgotadas as diferentes alternativas disponíveis. A possibilidade de construção do homem puro, esse ser isento de vícios e cheio de virtudes<sup>58</sup> já não convence. A complexidade da natureza humana não favorece a crença na sua bondade. E, por isso, e a vigilância controladora dos desvios que possam pôr em risco a integridade das sociedades, tornou-se essencial. A tendência crescente para um individualismo interessado em obter tudo o que o desejo sugira e a realidade consinta, repercute-se no descuido e desinteresse pela defesa e preservação do interesse público.<sup>59</sup> Este é um dos problemas mais comuns criados pela democracia

## 8. A psicologia política e o poder dos *mas-media*

A inclusão da psicologia na acção política é um fenómeno relativamente recente e deve-se especialmente ao facto da escola italiana de Ciência Política ter reconhecido não ser capaz de compreender e explicar certos comportamentos políticos, mas acreditar que aquela ciência o poderia fazer. Estava assim reconhecida a limitação da Ciência Política para, por si só, explicar todos os fenómenos da vida política e simultaneamente reconhecido o valor e interesse da psicologia que, como ciência do comportamento humano, poderia contribuir para a compreensão e explicação de certos comportamentos menos racionais. E assim surgiu a *psicologia política*, área de saber cada vez mais influente na dinâmica política das sociedades.

Debruçando-se particularmente sobre o estudo do comportamento humano colectivo observado em diferentes manifestações, amplifica o

---

<sup>58</sup> Considerando o exposto por MYRIAM REVAULT D'ALLONNES no livro *Le Dépérissement de la Politique, Généalogie d'un lieu commun*, obra citada, pág. 245 a 248, não parece que o mal esteja colocado no poder, mas que este é usado para fazer aquele. É da acção humana individual ou colectiva, com as suas virtudes e fraquezas, que resultam todos os factos sociais e embora seja simpático e estabilizador atribuí-los às instituições, a responsabilidade por eles deve ser sempre atribuída a quem os pratica.

<sup>59</sup> Cfr. D'ALLONNES, MYRIAM REVAULT – *Le Dépérissement de la Politique, généalogie d'un lieu commun*, obra citada, pág. 218 e 219

sentido de poder do ser humano, disponibiliza conhecimentos para agir e influenciar os povos, estuda as necessidades humanas e considera-as o motor da economia e da sociedade. A dinâmica da acção humana exprime o mundo de necessidades que procura atingir o seu fim. Muitas delas, porque não são satisfeitas originam frustrações, fenómenos de particular importância para a política porque fornecem uma oportunidade privilegiada de reconhecimento e compensação, gerando dependência e submissão. O político sabe bem como é importante conhecer as culturas dos povos, as suas expectativas, as suas frustrações e a sua ambição para as explorar em seu proveito. E sabe também que a ambição humana não pára de procurar o novo, o diferente, a afirmação pessoal e o reconhecimento social. Por isso conhecedor destas fraquezas humanas explora-as politicamente em seu proveito, recorrendo aos meios adequados a esse efeito.

A democracia, com todas as suas virtudes também contribuiu, directa ou indirectamente para a massificação colectiva, igualando as formas de vida, disponibilizando os mesmos bens a todos, aproximando os comportamentos. Os *mass-media* têm particular relevância neste domínio ao fazerem chegar a todos e a toda a parte a mesma informação, condicionando as condutas e uniformizando os procedimentos. A uniformização é uma tendência social generalizada e aplicada em tudo e a todos os domínios da actividade humana. A dependência social das tecnologias audiovisuais, cada vez mais acentuada, faz com que possam ser utilizadas eficazmente para influenciar e mudar as atitudes políticas dos cidadãos. De facto, o que a televisão dá não permite ser questionado, surgindo como verdade. Conhecidas as potencialidades dos *mass-media* e a sua capacidade de influência dos públicos, é fácil perceber porque são tão requisitados e utilizados pelos políticos, para se darem a conhecer, para difundirem os seus projectos sociais e as suas decisões e para persuadir e orientar os públicos. Por isso é quase impossível falar em política sem prestar uma atenção especial à natureza humana e aos seus comportamentos, sabendo que são eles as causas directas do que ocorre nas sociedades.<sup>60</sup>

O comportamento político do homem é função não só das suas características intrínsecas mas também dos diferentes contributos sociais, circunstanciais, sociopolíticos e mediáticos. Realça-se, todavia, que a acção mediática é a mais visível e por isso a que mais influencia a

---

<sup>60</sup> Cfr. GRAWITZ, M. & LECA, JEAN – *Traité de Science Politique, L'Action Politique*, obra citada, pág. 2.

opinião dos públicos, nomeadamente os mais frágeis e mais dependentes. Neste aspecto os interessados e estudiosos não terão prestado grande atenção às fragilidades inter-individuais, pois consideraram que o próprio estudo das personalidades teria pouco interesse, uma vez que admitiam que indivíduos com personalidades diferentes<sup>61</sup>, quando submetidos a situações semelhantes, se comportariam da mesma maneira.<sup>62</sup>

Observa-se que as sociedades actuais se submeteram ao fascínio do audiovisual o que pode implicar o abandono da reflexão intelectual e uma perda de autonomia. Esta dependência, porém, influenciará a mobilidade e volubilidade das massas pela sua incapacidade de criar e gerir o seu próprio destino. O comportamento massificado transforma-se no sustentáculo do poder, submetendo-se às diferentes orientações que lhe forem sugeridas. Esta é a realidade dos fenómenos sociais de hoje mais dependentes de respostas emotivas do que de acções racionalizadas e consentidas. É neste contexto que os *mass-media* desempenham um papel determinante na construção e desenvolvimento do poder, pela adesão e resposta que constroem. Assim a acção da psicologia política e a intervenção dos *mass-media*, determinam a conduta social conduzindo as massas segundo objectivos pré-determinados. Esta estratégia fora já seguida por Hitler,<sup>63</sup> com os meios então disponíveis, na primeira metade do século passado (séc. XX), para quem o conhecimento das necessidades e das frustrações dos povos permitia uma acção dirigida, fazendo com que as vastas massas tivessem acesso ao mesmo conhecimento e, convivendo nos mesmos contextos, desenvolvessem interacções facilitadas e se tornassem facilmente manipuladas. A política racional, justa e coerente, cedeu perante um

---

<sup>61</sup> Efectivamente, o estudo da personalidade representa simplesmente uma parte, embora importante da psicologia e que caracteriza a individualidade e a singularidade. Alguns autores, como por exemplo Greenstein utilizam a expressão psicologia política e psicologia da personalidade indistintamente, o que leva a inferir que consideram o comportamento manifestado pelo indivíduo como a expressão da sua própria personalidade conforme MADELEINE GRAWITZ e JEAN LECA, obra citada, págs. 4 e 5.

<sup>62</sup> É importante do ponto vista da psicologia, considerar não o que efectivamente acontece como suporia o pensamento clássico *behaviorista*, mas sobretudo porque acontece, isto é, as causas que explicam os fenómenos, os acontecimentos objectivos.

<sup>63</sup> Cfr. HUXLEY, ALDOUS – *O regresso ao Admirável Mundo Novo*, obra citada, págs. 93 a 96. De facto Hitler preocupou-se em conhecer os homens, as suas expectativas, os seus desejos e as suas frustrações porque sabia que reunindo esses conhecimentos estava em condições de os manipular a seu belo prazer.

mundo cada vez mais dependente das emoções, da forma, das imagens, das promessas, com o crescente abandono da reflexão e do treino intelectual.<sup>64</sup>

O individualismo e a insularização crescentes, surgem como fenómenos reactivos à massificação das sociedades, mas nem por isso deixaram de contribuir para aumentar a sua fragilidade. Poderá assim inferir-se, que a democracia, ao contribuir para o desenvolvimento daqueles comportamentos, fez com que o homem se tornasse um ser calculista, desprezado, sem retorno e por isso mais dependente da manipulação.

## 9. Do Poder à gestão dos conflitos em democracia

A conciliação dos interesses individuais com os da colectividade constituiu desde sempre o cerne da gestão social, tornando-se esta mais complexa e exigente no contexto democrático em que são relevados os direitos e liberdades individuais.

A essência da natureza humana, quer se considere o homem isolado, quer integrado em colectividades, não abdica da identidade geralmente sustentada pela ambição e pelo poder. Trata-se de um fenómeno natural que, por via de regra, implica impor a alguém comportamentos que em circunstâncias normais não adoptaria. Isto revela uma colisão de interesses individuais em que apenas alguns poderão ser satisfeitos. Daqui decorre uma situação conflitual que tanto se pode verificar na esfera privada como na esfera social ou política. Neste caso, a preocupação com a serenidade e com a boa governação têm subjacente a necessidade de garantir um equilíbrio mínimo entre as diferentes forças, de modo que seja assegurada a justiça, a estabilidade e o normal funcionamento das diferentes estruturas de poder vigentes. Por isso a problematização e contestação das diferentes formas de governo<sup>65</sup> foi uma prática comum, pois cada uma delas oferece configurações específicas de exercício do poder, nunca agradando a todos pois podem corresponder diferentemente às diversas expectativas dos indivíduos.

---

<sup>64</sup> Cfr. MIRANDA, JOSÉ A. BRAGANÇA – *Prefácio do livro Moralidade e Política na Europa Moderna* de Michael Oakeshott, Lisboa, Edições Século XXI, Lda, pág. 13.

<sup>65</sup> Neste plano, aceitar-se-iam as formas de governo referidas por JOÃO BETTENCOURT da Câmara, no livro *Noites de San Casciano, Sobre a Melhor Forma de Governo*, obra citada, págs. 36 e 37.

O regime democrático é aquele que, formalmente, mais favorece a liberdade individual e que maior possibilidade dá a cada um de se manifestar e afirmar, embora tenha de se reconhecer que contribuiu, pelo menos indirectamente, para a homogeneização e massificação social. Esta tendeu a implantar-se em todos os domínios da actividade humana.<sup>66</sup>

Sujeito e vítima da organização e dos seus efeitos, ao homem moderno pouco mais restou do que afirmar-se submetendo-se ao mito do consumo, transformado numa espécie de vingança insólita de um desapossado de si próprio.<sup>67</sup> Procura apesar de tudo demarcar-se e afirmar-se emergindo das massas. Todavia, as oscilações que agitam a vida das sociedades de massas denunciam a cada passo as suas fragilidades e vêm trazer à superfície a volubilidade desse equilíbrio instável e artificial. A afirmação e identidade conseguidas são volúveis e ilusórias.

A vivência massificada apesar de generalizar um tipo de comportamento, não inibe as tensões e os conflitos podendo o poder político intervir para conciliar e gerir interesses contraditórios (reais, imaginários ou simbólicos) ou convergências parciais, recorrendo porventura a meios extraordinários como a coerção.<sup>68</sup> O campo social onde se concentram e movimentam as vontades humanas, transformou-se num potencial centro de conflitos. A sua contenção ou explosão depende essencialmente da capacidade de gestão por parte de quem detém o poder político.<sup>69</sup> Este está presente em todas as sociedades que o aceitam e

---

<sup>66</sup> Cfr. BESSA, ANTÓNIO MARQUES – *Quem Governa? Uma Análise Histórico-Política do Tema da Elite*, obra citada, pág. 315. Efectivamente, as sociedades actuais são inanes de referências, depois que a família foi abalado nos seus alicerces e deixou portanto de cumprir o papel que historicamente lhe coubera de realizar a enculturação dos seus novos membros, transmitindo-lhe as tradições da sociedade.

<sup>67</sup> Cfr. DE JOUVENEL, BERTRAND – *La Civilisation de Puissance*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 1976, pág. 152, o homem constatou já que o poder de intervir na produção é nulo, pelo que só lhe resta vingar-se no poder de consumo e só por isso lhe dá tanta importância.

<sup>68</sup> Cfr. BRAUD, PHILIPPE – *Introdução à Ciência Política*, Lisboa, Editorial Notícias, 1984, págs. 12 e 13, se não existisse na sociedade global conflito de racionalidades, mas apenas se verificassem convergências e complementaridades, não havia necessidade de obrigar alguém a fazer fosse o que fosse, pelo que o poder de coerção era dispensado. Efectivamente como refere Moses I. Finley no livro *Política no Mundo Antigo*, Lisboa, Edições 70, pág. 121 e seguintes, os problemas e os conflitos sociais são realidades de todos os tempos, passados, presentes e provavelmente futuros

<sup>69</sup> Segundo PHILIPPE BRAUD refere no livro *Introdução à Ciência Política*, obra citada, pág. 13, o poder é político desde que detenha o monopólio da coerção e o de ditar o Direito, seja exercendo-o directamente, seja por delegação.

Ihe atribuem o monopólio da coerção e a capacidade de ditar o direito, ora exercendo-o directamente, ora por delegação. O conteúdo e a imagem do Poder político repercutem-se na estabilidade social, variando todavia com a natureza dos regimes políticos. Se nuns reveste maior autoritarismo e por isso é mais imperativo, intolerante, inibidor e frustrante, noutros é mais permissivo, menos arrogante e mais apaziguador. Neste caso, que é típico das democracias, os sentimentos, desejos, opiniões, ideias, agressividades e demais instintos, configuraram um modelo de vida que dá largas à autonomia e à conduta independente.

Por isso nas sociedades democráticas, a tendência é para esperar que os problemas e conflitos sociais surgidos sejam resolvidos pelos próprios actores, reservando-se a intervenção do Estado apenas para os casos em que outra solução não existir.

## 10. Em busca do paradigma para o comportamento político

A ascensão crescente do poder da imagem, a exploração de irracionalidades e de frustrações acumuladas pelos povos a que se juntou o desinteresse pelos ambientes culturais e intelectuais, verdadeiros alimentos do espírito e dos seus valores, abriram uma profunda cicatriz no plano da autonomia, da independência e da identidade.

O percurso evolutivo do ser humano, iniciado aquando da ruptura com as outras espécies e acelerado no momento em que ousou ultrapassar as restrições que limitavam as suas aspirações e desejos naturais, constituiu-se como uma terrível decisão que lhe custou a hostilidade externa contra a qual teve de lutar para prosseguir a caminhada.<sup>70</sup> Mas a evolução e o progresso são isso mesmo - *ruptura*. Todavia, para evoluir o Homem necessita de estabilidade e de valores que lhe permitam sentir-se seguro, autónomo e confiante no devir. Ora o homem de hoje, cada vez mais afastado das suas referências naturais, este homem do “*não lugar*”, não prescinde de criar o seu mundo pessoal,<sup>71</sup> a sua reserva psíquica, que lhe conferirá unidade e poder imperante.

---

<sup>70</sup> Cfr. MORIN, EDGAR – *O Paradigma Perdido, a natureza humana*, obra citada, pág. 20 e seguintes, a partir do momento em que o ser humano descolou do seio das espécies, iniciou uma caminhada imparável na senda da procura da *perfeição*.

<sup>71</sup> A filosofia do “*não lugar*”, pretende simplesmente caracterizar um dos fenómenos mais evidentes da vida social de hoje, em que o Homem já não conserva ou dispõe da necessidade de se manter estável e fixo num ponto geográfico, podendo agir ao sabor dos acontecimentos e assim elaborar a sua história.

Se no passado os paradigmas sociais sobreviveram por mais tempo, marcando, porventura sucessivas gerações, isso revela uma maior resistência à temporalidade e uma maior estabilidade da organização social, da cultura e dos seus valores. Todavia, no passado como no presente a necessidade de paradigma para a vida continua a ser indispensável, embora este tenda a ser cada vez mais efémero, respondendo e tendo significado para cada ciclo da existência. Os valores que enformam a regulação da vida social e a participação colectiva são menos reconhecidos, mas nem por isso deixam de existir. A sua avaliação é que poderá ser feita por padrões desadequados ao novo estilo de vida.<sup>72</sup>

A eterna procura de paradigma encontra-se radicada na aventura que iniciou quando despertou para a evolução e para o desenvolvimento intelectual, pelo que jamais poderá deixar de viver num estádio de equilíbrio transitório.

A estabilidade das sociedades e a sua civilização assentam na inovação e na mudança, mormente enquanto estas representam instrumentos de atracção, de agregação de energias e regulação de tensões. Por isso, a busca de paradigma transformou-se no tempo presente numa forma de estar na vida em que o progresso intelectual e o conhecimento científico tendem a abalar e a definhar as crenças tradicionais.

O regresso do religioso<sup>73</sup> como orientador da conduta, pode simplesmente significar a necessidade de recuperar valores espirituais esquecidos/perdidos, depois de uma longa batalha que procurou dar luta sem tréguas ao irracionalismo e anti-cientismo que o religioso representava. Mas também neste domínio, os fenómenos são cíclicos na natureza humana.<sup>74</sup> Por isso, não surpreende que o religioso esteja de volta para ocupar um espaço vazio.

### Notas conclusivas

Do que foi exposto pode concluir-se que a actividade política en-  
saia um novo rumo escudando-se no poder e influência da imagem,  
explorando-os até ao limite, já que ela é cada vez mais a mensagem.

<sup>72</sup> Cfr. Fougeyrollas, Pierre - *A Atracção do Futuro, Ensaio sobre a Significação do Presente*, Lisboa, Instituto Piaget, 1996, pág. 11.

<sup>73</sup> Cfr. FOUGEYROLLAS, PIERRE - *A Atracção do Futuro, Ensaio sobre a Significação do Presente*, obra citada, pág. 127

<sup>74</sup> Cfr. ELIADE, MIRCEA - *O Mito do Eterno Retorno*, Lisboa, Edições 70, 1984, pág. 153 e seguintes.

Duas razões terão contribuído para esta realidade. A primeira prende-se com a necessidade de contacto com todos os potenciais cidadãos-eleitores de forma a fazer-lhes chegar a sua mensagem. Ora isto só é possível através do audiovisual pelo que importa saber-estar, saber compreender e ser actor. A segunda refere-se à dissociação entre um caminho desenvolvido no âmago do poder, através da intriga, do negócio, do tráfico de influência, neles alicerçando a sua ascensão pessoal e política e um percurso integrado na participação na vida económica e social cuja experiência endurece, prepara para a realidade e treina a reflexão. Admite-se que a imagem tenha favorecido essencialmente aqueles que se vendem como verdadeiros produtos comerciais sem que, portanto, tenham obra ou passado credível e reconhecido socialmente enquanto aqueles que se afirmem a partir da obra feita tenham maior dificuldade em se disponibilizar para o efeito. Não é pois a qualidade que define a selecção dos políticos, mas a disponibilidade e a capacidade lúdica. Por tudo isto, a acção política encontra-se numa encruzilhada em que o desejado bom governo se depara com as maiores dificuldades para agir.

### Bibliografia

- AGUIAR, JOAQUIM e outros – *Saber e Poder*, Lisboa, Livros e Leituras, 1998
- ANSART, PIERRE – *Les Cliniciens des Passions Politiques*,
- BOURDIEU, PIERRE – *Sobre a Televisão*, Oeiras, Editora Celta, 1997
- CASTORIADIS, CORNELIUS – *A Ascensão da Insignificância*, Lisboa, Editorial Bizâncio, 1998
- COUTINHO, ALEXANDRE – *Como se Faz um Presidente*, Lisboa, Edições O JORNAL, 1990
- DRUCKER, PETER – *Sobre a Profissão de Gestão*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1998
- FROMM, ERICH – *Ter ou Ser*, Lisboa, Editorial Presença, 1999
- KAUFMANN, PIERRE – *L'Inconscient du Politique*, Paris, Librairie Philosophique, 1988
- LIPOVETSKY, GILLES – *A Era do Vazio*, Lisboa, Relógio D'Água Editores, 1989
- SARTORI, GIOVANNI – *Homo Videns, televisão e pós-pensamento*, Lisboa, Terramar Lda, 2000
- SCHWARTZENBERG, ROGER-GÉRARD – *O Estado Espectáculo*, Brasil, Difel, 1978
- Silva, José M R. – *Democracia ou Telecracia? Uma Nova Ideologia*, Lisboa, Chaves Ferreira, Publicações, S.A., 1999
- Torquato, Gaudêncio – *Poder-Cultura- Comunicação e Imagem*, São Paulo, Biblioteca Pioneira de Administração e Negócios, 1992

# A componente policial nas missões de manutenção de paz

LUÍS MANUEL ANDRÉ ELIAS\*

## Sumário/Summary

1. Introdução. 2. As Primeiras Operações de Paz. 3. Definição de Conceitos. 4. A Importância da Componente Policial. 5. Características e Missões da Componente de Polícia Civil. 6. O Relatório Brahimi e as Novas Missões de Paz. 7. Conclusões.

1. Introduction. 2. The First Peace Operations. 3. Defining Concepts. 4. The Importance of the Police Component. 5. Characteristics and Missions of the Civilian Police Component. 6. Brahimi Report and the New Peace Missions. 7. Conclusions.\*\*

## 1. Introdução

*“Se as guerras nascem na mente dos homens, é na mente dos homens que devem ser construídos os baluartes da paz”<sup>1</sup>.*

---

\* Mestre em Ciência Política.

\*\* Tradução do autor.

<sup>1</sup> Excerto do preâmbulo da Constituição da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) ratificada em 16 de Novembro de 1945.

Com o fim da Guerra Fria a ONU envolveu-se numa segunda geração de operações de manutenção de paz, tentando resolver conflitos mais nacionais que internacionais, embora em muitos deles com grandes influências externas, requerendo “administradores civis, polícias, bem como soldados, para supervisionarem a implementação dos planos de paz negociados pelas partes em conflito que concordaram em solucionar as suas disputas nas urnas eleitorais”<sup>2</sup>.

Segundo Peter Drucker a corrida ao armamento e o apoio militar tem tido resultados contraproducentes, prejudicando tanto o país que o dá como o que o recebe, uma vez que força este último a desviar a sua visão, os seus recursos e as suas energias para fins militares, negligenciando tudo o resto. Refere o autor que “nunca o apoio militar foi usado tão extensamente – e com tanto insucesso – como nos anos do mega-Estado, os posteriores à Segunda Guerra Mundial. E produziu, praticamente sem exceção, resultados contrários aos que se esperavam. (...) A ideia de apoio militar é em si muito pobre. O apoio militar não cria aliados de confiança. Na melhor das hipóteses quem o recebe vira-se contra quem o deu – o Irão e o Iraque viraram-se contra os Estados Unidos, e o Afeganistão, contra a União Soviética. Uma das razões do sucedido é que os destinatários se sentem progressivamente mais dependentes à medida que recebem mais apoio, e ficam ressentidos. Uma outra razão – mais importante – é que quem dá o apoio passa a ser identificado com o Governo ao qual dá apoio. (...) Quando os beneficiados são depostos, mesmo que por meios pacíficos, o Governo que lhes sucede é, por norma, forçado a voltar-se contra o poder estrangeiro que colaborou com os seus predecessores, isto é, contra quem os auxiliou”<sup>3</sup>.

No mundo contemporâneo o conceito de segurança e defesa abrange definitivamente um círculo largamente excedente do conceito estritamente militar. O período pós-11 de Setembro de 2001, parece ter-se constituído como um «balão de oxigénio» para os especialistas em estratégia militar apresentarem as forças armadas como o «guarda chuva», sob o qual se deveriam colocar todas as restantes componentes do combate ao terrorismo, da segurança e defesa das sociedades democráticas: vertente diplomacia, vertente informações (ou, segundo os anglo-saxónicos, *intelligence*), vertente investigação criminal, vertente

<sup>2</sup> KONDCH, BORIS, *The United Nations Administration in East Timor* in *Journal of Conflict and Security Law*, 6, n.º 2, Dezembro de 2001, p. 246.

<sup>3</sup> DRUCKER, PETER F., *Sociedade Pós-Capitalista* (Lisboa, Actual Editora, [1993] 2003), p. 170-171.

ordem e segurança pública e vertente de formação das forças locais militares ou policiais. De acordo com Maria João Simões, regista-se “a tentativa sistemática de dar ao terrorismo, em algumas das suas vertentes, respostas exclusivamente militares – no âmbito de uma abordagem unidimensional, segundo a qual a violência se combate apenas pela violência (...) a tipologia de formas de violência tem valor heurístico para se perceber o carácter multidimensional das causas do(s) terrorismo(s), das suas formas, dos seus autores, sejam eles Estados, indivíduos ou organizações, e perceber os modos de os combater dada a especificidade de cada um”<sup>4</sup>.

Apesar desta reacção dos meios da estratégia militar, pelo menos ao nível das intenções, as Nações Unidas preconizam nos novos modelos de missões de manutenção de paz a participação activa e cada vez mais duradoura de uma muito maior diversidade de actores, designadamente os seguintes: diplomatas e assessores políticos (coordenando ou aconselhando as partes em processos de negociação, bem como supervisionando, monitorizando e controlando a administração da missão e os órgãos administrativos locais); componente de direitos do Homem (envolvida em funções de monitorização e prevenção de violações dos direitos e liberdades individuais e implementação ou coordenação da formação de quadros locais neste âmbito); componente de administração civil (envolvida em processos de monitorização, supervisão e controlo de assuntos exteriores, defesa nacional, finanças, segurança pública e informações); componente eleitoral (empenhada na organização ou supervisão de processos eleitorais ou de referendo, de modo a garantir que os mesmos decorrem de forma livre e transparente); componente dos assuntos migratórios (trata dos assuntos de refugiados, desalojados, prisioneiros políticos e outro tipo de detidos. Pode também ter por responsabilidade a reabilitação das comunidades e reintegração de refugiados políticos, minorias étnicas ou outros, preparando assim o terreno para a implementação de planos de longo prazo), observadores ou monitores das fronteiras (empenhados na monitorização de embargos fronteiriços impostos pelas Nações Unidas a uma ou várias partes conflituantes), componente militar (responsável pela separação de partes beligerantes, o estabelecimento de zonas-tampão, a supervisão de processos de cessar fogo, a prevenção de conflitos armados e a contribuição ou apoio da lei e ordem e pacificação

---

<sup>4</sup> SIMÕES, MARIA JOÃO, *Terrorismo(s) e Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação*, in *Terrorismo* (Coimbra, Livraria Almedina, 2004), p. 511.

do território em crise) e finalmente a componente de Polícia Civil. A base de cada missão da ONU consubstancia-se, no entanto, no pessoal internacional e local, responsável pelas áreas de administração, finanças, comunicações, logística e segurança.

No campo das ideias e das práticas de segurança vulgarizou-se a invocação do discurso da responsabilidade universal, como argumento que justifica a acção, legitima a intervenção e explica publicamente a razão da convocação para a guerra. Um conceito emergente de segurança humana surge assim como resposta aos cenários de pós-conflito e de transição para a democracia cada vez mais complexos, como é o caso de Timor Leste, atribuindo-se menos importância ao lado militar e acentuando explicitamente, em contraponto os aspectos social, económico, ambiental e de construção das instituições. É um abrir de perspectivas de grande importância; é o caminhar para uma dimensão mais humana da noção de segurança, colocando as pessoas no centro. Segurança é, afinal, tornar a vida segura para as pessoas e não apenas fazer face a ameaças externas ou internas<sup>5</sup>.

O Secretário-Geral Kofi Annan referiu, num discurso aquando do lançamento do Ano Internacional da Cultura e da Paz em 2000, que “o principal mandato das Nações Unidas – preservar as gerações futuras do flagelo da guerra – mantém tanta validade hoje quanto no tempo em que essas palavras foram escritas, há mais de meio século. (...) Mas a verdadeira paz é muito mais do que a ausência de guerra. É um fenómeno que envolve desenvolvimento económico e justiça social. Supõe a salvaguarda do ambiente global e o decréscimo da corrida aos armamentos. Significa democracia, diversidade e mais, muito mais”. Acrescentaríamos nós que pressupõe o cultivar de valores, tais como a cidadania, a harmonia entre grupos étnicos e sociais, a liberdade de expressão e o respeito pelos direitos do Homem.

## 2. As Primeiras Operações de Paz

As primeiras missões de paz não incluíram profissionais de polícia. Até 1989, apenas duas missões de manutenção de paz tinham incluído a componente de Polícia Civil (CivPol): a missão do Congo (1960-1964) com a presença de elementos policiais do Ghana e da Nigéria,

---

<sup>5</sup> FARIA, VILMAR, *Definir o Objectivo – Melhoria Sustentada da Qualidade de Vida in Cuidar o Futuro – Um Programa Radical para Viver Melhor* (Lisboa: Trinova Editora, 1998), p. 22.

por apenas alguns meses, e a missão em Chipre (UNFICYP – *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*), iniciada em 1964 e que ainda continua hoje.<sup>6</sup> De facto, foi apenas em Março de 1964 que a Dinamarca, a Suécia, a Áustria e a Austrália enviaram, a pedido da ONU, contingentes constituídos por pessoal policial civil.

No entanto, a partir da missão da Namíbia (UNTAG), em 1988, a componente CivPol passou a ser parte integrante da maioria das missões das Nações Unidas. Com os papéis a desenvolver pelos «guardiães da paz»<sup>7</sup> alargados, as suas missões passaram a incluir tarefas ligadas à construção da confiança<sup>8</sup> e à reforma e reestruturação das instituições. Desde então, verificou-se a participação da componente de Polícia Civil nas seguintes missões: UNAVEM I, II e III (Angola), MINURSO (Sahara Ocidental), UNOSOM (Somália), ONUMOZ (Moçambique), UNAMIR (Ruanda), ONUSAL (São Salvador), UNTAC (Cambodja), UNPROFOR, UNCRO, UNPREDP, UNMIBH, UNTAES e UNPF (todas na ex-Jugoslávia) e UNMIH (Haiti).

Actualmente a componente de Polícia Civil encontra-se presente em treze missões de manutenção de paz das Nações Unidas: UNMISSET – *United Nations Mission of Support in East Timor* (Timor Leste), UNFICYP – *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (Chipre), UNMIK – *United Nations Mission in Kosovo* (Kosovo), UNOMIG – *United Nations Observer Mission in Georgia* (Georgia), MINURSO – *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara* (Sahara Ocidental), UNFICYP – *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (Chipre), UNPREDEP (Macedónia), UNOCI – *United Nations Operation in Côte d'Ivoire* (Costa do Marfim), ONUB – *United Nations Operation in Burundi* (Burundi), UNAMSIL – *United Nations Mission in Sierra Leone* (Serra Leoa), MONUC – *United Nations Organization Mission in Democratic Republic of Congo* (Congo), UNMIL – *United Nations Mission in Liberia* (Liberia), MINUSTAH – *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (Haiti).

O recurso a contingentes policiais justifica-se pelo facto de este novo tipo de operações implicar novas actividades para as forças das Nações Unidas, dado que se passaram a abordar cada vez mais questões que saíram do estrito âmbito militar. De acordo com os dados das Nações Unidas, em Dezembro de 2003, encontravam-se 4.635 Polícias

<sup>6</sup> United Nations Organization, *The Blue Helmets: a Review of United Nations Peace-Keeping*, (New York: UN Department of Public Information, 1997).

<sup>7</sup> Peacekeepers.

<sup>8</sup> Confidence building.

de 66 Estados a desempenhar funções nas diversas missões coordenadas pela ONU, bem como 39.329 militares e 1.851 observadores militares.

A ONU sentiu necessidade de recorrer a pessoal com determinadas características, diferentes das dos contingentes militares. As novas operações de paz envolvem um cada vez mais alargado conjunto de responsabilidades, desde a manutenção da paz, à diplomacia preventiva, à reconstrução e fortalecimento de instituições locais sustentáveis e ainda a formação e consciencialização das autoridades e cidadãos locais para as questões da reconciliação, da igualdade de oportunidades e da harmonia entre os povos ou grupos étnicos, desenvolvimento equilibrado e sustentado dos sectores da economia, da saúde e da educação, encontrando-se os actores e componentes atrás referidos, empenhados em diversas fases e momentos de implementação do mandato da missão.

Os esforços destinados a consolidar a paz precisam de ser complementados com meios e instrumentos destinados à reabilitação da sociedade civil e restauração dos governos. Neste contexto, são cada vez mais requeridos quadros civis nas áreas da administração central e autárquica, juristas que possam proceder ao aconselhamento e assessoria nos processos de reconstrução dos sistemas judiciais, especialistas na reestruturação e desenvolvimento de sistemas prisionais, economistas, gestores, professores, sociólogos, especialistas em administração, investigadores criminais, especialistas em ciências forenses, especialistas com operações especiais, ordem pública, segurança pessoal, informações criminais, (etc.).

### **3. A Necessidade de Definição de Conceitos**

Todavia, segundo Halvor Hartz, “a falta de um conceito bem definido e de um entendimento generalizado acerca da componente CivPol tem causado problemas. Mesmo os responsáveis pela elaboração e aprovação dos mandatos, nem sempre têm demonstrado encontrar-se familiarizados com esta componente, o que explica o facto da Polícia da ONU ter sido mandatada em algumas operações de paz para executar tarefas para as quais não se encontra minimamente vocacionada. Apenas estabelecendo padrões uniformes para a sua utilização – entendidos e aceites pelos seus utilizadores, Estados contribuintes e pela própria CivPol – pode esta importante componente ser utilizada em toda a sua plenitude em operações modernas e complexas. Não podem, no entanto, ser padrões estáticos: têm que ser questionados e debatidos, de forma a assegurar que a componente

CivPol se ajustará às necessidades das operações futuras”<sup>9</sup>. Compartilhamos da visão expressa por Halvor Hartz, pois dada a grande flexibilidade da componente policial da ONU, esta é encarregue, em alguns casos, de missões que não correspondem ao quadro normal de competências das forças policiais. Por outro lado, em alguns mandatos a CivPol é encarregue de uma miríade de missões que são dificilmente conciliáveis entre si, tanto por escassez de competências técnicas no seio dos contingentes disponibilizados pelos diversos Estados, como pelo limitado espaço de tempo para desenvolver projectos minimamente sustentáveis.

Nos primórdios das missões de manutenção de paz, a componente militar foi tradicionalmente mais importante do que a policial, pois a maior parte destas missões destinavam-se fundamentalmente a sustentar ou servir de tampão entre as forças militares regulares de Estados opostos e não tanto para travar conflitos armados entre milícias/exércitos não regulares dentro do mesmo Estado. Para além de nestas primeiras missões terem sido quase inexistentes as intervenções da ONU por via de conflitos intra-estatais, verificava-se também na própria definição dos mandatos, uma característica marcadamente de imposição ou de manutenção da paz. As vertentes de governação doméstica e de construção das instituições, na qual se poderia inserir mais facilmente a componente de Polícia Civil, não faziam de facto parte do perfil das primeiras missões da ONU.

De referir igualmente que na generalidade dos Países que conseguiram a independência das potências colonizadoras, o legado institucional deixado pela administração precedente foi a de uma ténue distinção entre as forças armadas e as forças de segurança. Com efeito, verificava-se uma uniformidade na organização, no recrutamento, formação e estatutos das forças militares e policiais, sendo prática corrente os lugares de topo da hierarquia da Polícia serem ocupados por oficiais das Forças Armadas, bem como alguma indefinição nos protocolos de actuação entre estas forças. Na maior parte dos casos, as forças especiais do Exército e da Polícia sobrepunham-se nas situações de repressão à criminalidade organizada e terrorismo, de manutenção da segurança e de reposição da ordem pública.

Rama Mani refere que em S. Salvador, “apesar dos acordos de paz, da assistência internacional, e da estreita supervisão da ONUSAL

---

<sup>9</sup> HARTZ, HALVOR, *CivPol: the UN Instrument for Police Reform in Peacebuilding and Police Reform* (Londres: Frank Class Publishers, 2000), p. 28.

e de diversas organizações não-governamentais, os militares interferiram por diversas vezes no processo de reforma da Polícia local e tentaram infiltrar a nova Polícia Nacional Civil - PNC (...). As forças armadas demonstraram uma singular falta de cooperação – recusando, por exemplo, a entrega do edifício previsto para instalar a nova Academia de Polícia, e quando finalmente acederam na entrega, retiraram todo o equipamento, portas, janelas e instalação eléctrica; recusando entregar postos de Polícia ocupados pelas forças armadas e anteriormente pertencentes à Polícia, assim como equipamento, veículos e armamento (...). Os acordos estabeleciam claramente que não poderiam ser recrutados para a Polícia ex-membros das forças armadas. Todavia, foi descoberto no processo de implementação em Outubro de 1992 que onze a dezoito pessoas propostas pelo governo para serem seleccionados para a PNC eram de facto ex-oficiais de patente que tinham prestado funções anteriormente no exército (...). Mais tarde, o aumento da criminalidade, foi apresentado pelo governo de S. Salvador como a razão para que desse ordens às forças armadas para patrulhar as estradas e vias de comunicação do País – o que ilustra precisamente o perigo de confusão entre as funções da Polícia e do Exército e a possível re-militarização das forças de segurança em contextos de crise”<sup>10</sup>. O Professor Chuck Call do Instituto de Estudos Internacionais da Universidade de Brown e o Professor de Ciência Política Michael Barnett da Universidade de Wisconsin, defendem que “em geral, o legado institucional do período colonial transportado para o período pós-colonial, é o de quase não haver uma distinção entre as forças militares e as policiais; ambas constituem-se como instrumentos do regime no poder e ambas são utilizadas principalmente contra ameaças internas. De igual modo, a comunidade internacional tem prestado pouca atenção para a reforma do aparato securitário, devido ao escudo normativo da soberania judicial e devido às consequências da Guerra Fria. Finalmente, dado que as operações da ONU têm ocorrido prioritariamente devido a conflitos inter-Estados mais do que em conflitos estritamente domésticos, raramente têm incluído a Polícia Civil ou desenvolvido estruturas de governação doméstica”.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> MANI, RAMA, *Contextualizing Police Reform: Security, the Rule of Law and Post-Conflict Peacebuilding in Peacebuilding and Police Reform* (Londres: Frank Cass Publishers, 2000), p. 13.

<sup>11</sup> CALL, CHUCK, BARNETT MICHAEL, *Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL*, in *Peacebuilding and Police Reform*, (Frank Cass Publishers, 2000) p. 47.

O fim da Guerra Fria transformou esta situação em alguns aspectos. Renovou o interesse pelas causas domésticas das situações de crise internacional, em parte devido ao eclodir de inúmeros conflitos internos em diversos Países na década de noventa, provocando por parte do Ocidente um interesse crescente em ajudar os “Estados em crise” ou “Estados pós-conflito”. Os especialistas internacionais tiveram que reconhecer que os conflitos intra-estatais poderiam ter consequências endêmicas graves na situação de segurança internacional, passando assim a conferir maior importância à construção de instituições e sistemas democráticos em determinados contextos geo-estratégicos. A implementação de instituições democráticas e de apoio internacional aos jovens Países passou a ser vista como fundamental para a paz mundial.

Segundo diversos autores, passou-se a considerar essencial a manutenção da segurança pública e da lei e ordem nos territórios em crise, para que os novos regimes democráticos se mantivessem e para que fossem criadas condições de governabilidade e de sustentabilidade. A maioria dos especialistas internacionais continuam a defender a necessidade de criar condições de segurança, de eficiência e de eficácia na prevenção e combate à criminalidade e delinquência, como um factor importantíssimo, não apenas nos Estados que transitavam de uma situação de guerra para uma situação de paz, mas também dos que transitavam de regimes autoritários para regimes pró ou pre-democráticos.

#### **4. A Importância da Componente Policial**

Neste contexto, a componente de Polícia Civil das Nações Unidas tem-se revelado como um dos instrumentos mais interessantes e com maiores potencialidades no desenvolvimento da política de paz das Nações Unidas, pois desempenha uma multiplicidade de papéis distintos. A Polícia Civil pode e deve ser utilizada como um instrumento político das Nações Unidas numa componente global a longo termo, sendo muitas vezes empenhada no âmbito da diplomacia preventiva, de modo a que, com a sua presença no terreno ou com o exercício de poderes de polícia, se evite ou previna a eclosão de conflitos, e ainda, nos processos de construção da paz e de construção das instituições<sup>12</sup>.

O próprio Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) tem reconhecido a importância da Polícia Civil nos processos

---

<sup>12</sup> Peace building e Institution building.

de desenvolvimento económico e social de um país, pois sem segurança interna não há condições para investimentos e para a estabilização sócio-política. Em alguns casos, o PNUD está a incluir nos seus projectos a vertente de formação e assessoria técnica das forças de Polícia locais. Para tal, necessitam que os Estados membros da ONU disponibilizem recursos humanos qualificados na área da segurança pública para que possam ser envolvidos nos processos de formação e monitorização das violações dos direitos do Homem por parte das Polícias dos territórios em crise.

Um dos principais fundamentos para considerarmos as forças de Polícia Civil como as mais aptas para o desempenho destas missões é o facto de no decorrer das mesmas o contacto com as populações ser uma constante, constituindo-se como um interlocutor privilegiado, sendo estabelecida a ligação com quase todos os actores das missões, desde os diversos departamentos das Nações Unidas no terreno, à população, passando pela componente militar da missão, até às instituições autóctones e às diversas organizações não governamentais.

Não obstante, é referida por alguns observadores a ineficácia da componente de Polícia Civil para resolver determinados problemas e conflitos; são frequentemente apontadas críticas à organização das missões CivPol, facto que leva alguns observadores a considerá-las uma autêntica «torre de Babel» composta por membros de dezenas de contingentes<sup>13</sup>, designadamente devido aos seguintes factores: incapacidade para assegurar a lei e ordem e capturar suspeitos em alguns cenários de crise, indisciplina dos elementos policiais de diversos contingentes, falta de protocolos de procedimento normalizados, falta de especialistas em determinadas áreas da actividade policial e lacunas na formação de alguns dos polícias nomeados por determinados Países. De acordo com diversos autores, a componente policial das Nações Unidas sofre de problemas relacionados com as filosofias de actuação e de organização, diferentes padrões de formação e sistemas policiais dos Estados contribuintes. Muitos Estados nomeiam para os respectivos contingentes, elementos policiais de que podem prescindir mais facilmente, resistindo a integrar especialistas ou quadros de maior qualidade, tendo em consideração a necessidade contínua de resolução das suas próprias questões de segurança interna.

No entanto, de acordo com Halvor Hartz, “as lições aprendidas com diversas missões, levaram a que as Nações Unidas desenvolvessem

---

<sup>13</sup> A título de exemplo, em Janeiro de 2002, a Polícia Civil da ONU em Timor Leste era composta por quarenta e dois contingentes.

o conceito, as estratégias e os regulamentos acerca da respectiva componente policial. A ONU tem assim, hoje em dia, bastante melhor definido o papel da componente CivPol (...). A forma como as missões de Polícia da ONU se têm organizado, espalhando elementos policiais por todo o território em esquadras perto das populações e em contacto com as forças de segurança locais, tem transformado esta componente numa das mais importantes no que diz respeito à promoção dos direitos do Homem”<sup>14</sup>.

### 5. Características e Missões da Componente de Polícia Civil

As características básicas das missões de Polícia Civil incluem o seguinte:

- a componente policial não detém, em regra, poderes executivos na maioria das missões (embora nos últimos anos a CivPol tenha assumido poderes executivos nas missões no Kosovo e em Timor Leste);
- os Polícias da ONU desempenham as suas funções desarmados (excepto nas missões em que detêm poderes executivos); Há hoje em dia uma inversão nesta tendência face ao evoluir da tipologia dos cenários de crise;
- a componente policial é multinacional;
- a cadeia de comando da CivPol é independente, reportando apenas ao Chefe da Missão;
- desempenham a sua missão de acordo com o “conceito SMART”<sup>15</sup>.

O “conceito SMART” é referido no “Guia de Formação de Direitos do Homem para os monitores de Polícia Civil”, preparado pelo Centro para os Direitos do Homem em cooperação com o Departamento das Operações de Paz em 1995. O acrónimo “SMART” é derivado da língua inglesa e tem o seguinte significado:

- suportar os direitos do Homem e a assistência humanitária;
- monitorizar o desempenho da Polícia local, das prisões, dos tribunais e dos acordos;
- aconselhar a Polícia local para que esta adopte padrões internacionais previstos em diversas convenções e tratados de direitos do Homem;

<sup>14</sup> HARTZ, HALVOR, *CivPol: the UN Instrument for Police Reform in Peacebuilding and Police Reform* (Londres: Frank Class Publishers, 2000), pp. 41 - 42.

<sup>15</sup> HARTZ, HALVOR, *Op. Cit.*, p. 30.

- reportar incidentes;
- treinar/formar as forças de Polícia local, de acordo com as melhores práticas democráticas e de respeito pelos direitos do Homem.

As missões da CivPol podem ser caracterizadas como fazendo parte de um processo abrangente, naturalmente dinâmico na sua natureza. Dependendo do Mandato concedido pelo Conselho de Segurança, o centro da atenção inicial das missões “clássicas” da componente CivPol é garantir que as forças policiais locais, se existentes, respeitem os direitos do Homem e as liberdades fundamentais e actuem de acordo com os padrões internacionalmente reconhecidos para uma polícia em regimes democráticos. Estas missões incluem ainda a formação da polícia local, a restauração da confiança da comunidade, prevenindo abusos e discriminações por parte da polícia, e o auxílio na reforma e reestruturação da infra-estrutura policial, judicial e prisional. Normalmente estas tarefas são materializadas através da monitorização das polícias locais, que muitas vezes se encontram total ou parcialmente desreguladas.

O número de funções que têm sido atribuídas à Polícia em operações de apoio à Paz, no âmbito da ONU ou de outras organizações internacionais, tem vindo a aumentar, podendo sistematizar-se do seguinte modo:

- supervisionar as Polícias locais – garantindo que as mesmas actuem de acordo com os padrões internacionalmente reconhecidos e que, na sua acção, não violem os Direitos do Homem ou não adoptem processos corruptos e discriminatórios. Nos processos de pacificação é essencial que as forças e serviços de segurança aprendam a actuar em regimes democráticos, obedecendo à lei e tratando todos os cidadãos de forma igual perante esta;
- apoiar todas as acções humanitárias – nas áreas de missão trabalham diversas agências e organizações que desenvolvem acções de carácter humanitário; deste modo, os elementos policiais em serviço nas missões de apoio à paz devem colaborar de modo a que essas organizações internacionais possam desenvolver a sua actividade em segurança;
- supervisionar processos eleitorais – a componente policial nas operações de apoio à paz acompanha as diferentes fases do processo (recenseamento, campanha eleitoral, dias de votação, contagem, divulgação dos resultados e manifestações de regozijo ou

de contestação destes resultados eleitorais), ajudando a garantir que as eleições sejam livres, justas e democráticas. Em algumas missões, como actualmente no Sahara Ocidental, este é o objectivo principal a atingir;

- supervisionar a implementação dos acordos de Paz ou de outros acordos estabelecidos entre as partes em conflito ou entre estas e as organizações internacionais;
- informar e investigar todos os casos relacionados com potenciais violações aos Direitos do Homem ou aos acordos estabelecidos;
- formar as polícias locais, não apenas através da formação prática (*on-the-job training*) e aconselhamento no terreno, mas também através de acções de formação específica, incidindo fundamentalmente nos Direitos do Homem, nos padrões internacionais para actuação das Polícias, no policiamento comunitário e na criação de mecanismos formais e informais de relacionamento com os cidadãos;
- aconselhar as autoridades locais – quer no aspecto operacional e logístico, quer quanto à organização das forças e serviços de segurança;
- restaurar a confiança das populações e garantir um ambiente seguro – esta missão, por vezes esquecida, é de extrema importância, em especial após conflitos internos ou guerras em que certos sectores da população – normalmente minorias – foram especialmente vitimizados;
- promover e proteger os Direitos do Homem – missão fundamental das Polícias, em missões de apoio à paz, mas também nos respectivos países, de acordo com os princípios constitucionais dos Estados de Direito democráticos contemporâneos<sup>16</sup>.

Ao desempenhar estas missões a componente policial em missões de apoio à paz desenvolve diferentes acções, actividades e tarefas. Nem todas são de natureza operacional, pois alguns elementos são empenhados em resolver questões administrativas e logísticas essenciais ao bom funcionamento da organização e ao sucesso da operação.

---

<sup>16</sup> RUIZ, CARLOS ABAD, *Role and Functions of the Civilian Police in Human Rights Verification Missions in The Role and Functions of Civilian Police in United Nations Peace-Keeping Operations: Debriefing and Lessons* (London: Kluwer Law International, United Nations Institute for Training and Research, 1996), pp. 83 – 92.

Resultará, assim, em termos de evolução da participação da Polícia Civil em missões da ONU que:

- as solicitações aos Estados Membros para participar em missões de Polícia irão manter-se ou mesmo aumentar nos próximos anos;
- os mandatos relativos à CivPol serão mais extensos designadamente no âmbito de acordos bi-laterais ou multi-laterais de formação e de cooperação/assessoria técnico-policial;
- as missões serão cada vez mais complexas, não se limitando a monitorizar a polícia local, mas a participar activamente na reestruturação e formação do sistema policial, judicial e penitenciário dos Estados anfitriões;
- cada vez mais serão necessários elementos de elevada formação e com qualificações especializadas. A ONU irá necessitar, para além do tradicional monitor da Polícia Civil, de especialistas em determinadas áreas da actividade policial, de peritos com capacidade de gestão de recursos humanos, administração e finanças, de formação e de consultoria em assuntos de segurança e de prevenção da criminalidade.

Os padrões internacionais de polícia relativos aos direitos humanos, ao serem adoptados pela Assembleia Geral das Nações Unidas e pelo Conselho Económico e Social, conferiram um carácter consensual necessário à aceitação da componente policial da ONU por parte da comunidade internacional. Estes instrumentos possuem regras mínimas a serem seguidas pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei, independentemente do quadro legal nacional. Em termos técnico-jurídicos, é possível argumentar que determinado tratado só tem obrigatoriedade para o Estado, se for ratificado por esse Estado, no entanto, estas questões têm sido remetidas para segundo plano, devido à utilidade prática de tais instrumentos com vista a conferir maior eficácia às missões da ONU, bem como para a protecção dos Direitos do Homem.

Alguns dos instrumentos que consagram os diversos padrões internacionais são, entre outros: a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, a Convenção Contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, o Código de

Conduta para Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e os Princípios Básicos do Uso da Força e das Armas de Fogo, os Padrões de Justiça Criminal para a Polícia em Operações de Paz (Portugal é um dos membros signatários destes e de outros instrumentos internacionais). Por exemplo: os Padrões das Nações Unidas de Justiça Criminal para a Polícia em Operações de Paz constituem um instrumento extremamente simplificado para os agentes policiais dos diversos Estados (mesmo que tenham uma formação limitada em direitos do Homem e em direito internacional), conferindo suporte legal para a sua missão de monitorização das forças policiais locais, bem como para investigar eventuais violações dos direitos do Homem. Estes padrões internacionais permitem uma maior normalização dos relatórios elaborados pelos elementos da CivPol, na avaliação da acção das Polícias locais, traduzindo-se de igual modo numa base legal para a sua acção, dado que na maioria destes territórios a legislação é insuficiente, ineficaz ou contendo normativos violadores dos padrões internacionais de direitos do Homem.

Estes são apenas uma parte de um extenso rol de documentos que estipulam um quadro de princípios e de orientações internacionalmente aceites e aplicáveis a funcionários responsáveis pela aplicação da Lei, nomeadamente relativos à sua conduta ético-legal, no tocante ao respeito pelos princípios de legalidade, necessidade, proporcionalidade, etc, e ao “policiamento segundo padrões democráticos”, estabelecendo:

- o mínimo de intervenção necessária à garantia dos direitos dos cidadãos, da ordem pública e do bem estar geral;
- a representatividade de toda a comunidade nos serviços de segurança (designadamente representatividade étnica, religiosa e igualdade entre ambos os sexos);
- a implementação de uma filosofia que reconhece que todos os elementos policiais são parte da comunidade e têm o dever de servir;
- a não discriminação, sendo que o serviço de policiamento deve ser prestado a toda a comunidade, independentemente da raça, sexo, religião, língua, cor, opinião pública, nacionalidade, etc;
- as investigações policiais devem ser imparciais e a tortura e outros tratamentos desumanos são totalmente proibidos;
- as detenções arbitrárias são proibidas e qualquer pessoa detida deve ser informada das razões da detenção;

- nas desordens públicas os meios não violentos ou de negociação devem ser usados antes do recurso à força e, esta só deve ser utilizada de uma forma proporcional e se for estritamente necessária;
- o comando e a “gestão policial” devem desenvolver estratégias para a aplicação da lei, que sejam efectivas, legais e que respeitem os direitos humanos;
- os programas de policiamento comunitário devem ser desenvolvidos através da construção de contactos com a comunidade, envolvendo-a na identificação dos problemas que a afectam<sup>17</sup>.

Nas fases iniciais de qualquer missão as competências básicas requeridas aos observadores/monitores policiais relacionam-se com a capacidade de observar e relatar pormenorizadamente as situações com que se deparam. Os monitores da CivPol desenvolvem as suas actividades uniformizados com as fardas do seu país e, armados ou desarmados, de acordo com o Mandato da respectiva missão. Tal como referimos anteriormente, os casos das missões UNMIK (Kosovo) e UNTAET e UNMISSET (Timor Leste) a Polícia da ONU encontra-se investida de poderes executivos, isto é, pode deter delinquentes que sejam surpreendidos em flagrante delito a praticar ilícitos criminais, pode efectuar buscas domiciliárias, exercer funções normais de polícia num Estado de Direito democrático, desde a ordem e segurança públicas, até à investigação criminal, informação criminal, trânsito, segurança pessoal a altas entidades, polícia de fronteiras, polícia de imigração, entre outras. Por esse facto, nestes casos, é condição essencial para um eficiente exercício das respectivas funções que os monitores policiais se encontrem munidos de arma de fogo, por questões de segurança dos próprios, bem como instrumento dissuasor destinado a garantir a segurança e ordem públicas.

Nas primeiras etapas das missões da ONU, no Kosovo e em Timor Leste, a CivPol desempenhou na íntegra as funções de uma Polícia local inexistente. As situações de crise complexas (semelhantes às dos cenários atrás referidos – se bem que genericamente distintas entre si –, tanto no aspecto político como histórico e cultural), podem ser decompostas em três fases:

---

<sup>17</sup> High Commissioner for Human Rights, New York and Geneva, *Human Rights and Law Enforcement, International Standards and Guidelines for Monitoring, Training and Advice*, United Nations, New York and Geneva, 1996.

- uma fase inicial de intervenção de natureza essencialmente militar, que permite assegurar o controlo do terreno;
- uma fase de transição, centrada no restabelecimento da segurança pública, como primeira condição para o regresso à vida normal;
- uma fase de saída da crise, que corresponde à reconstrução civil e ao restabelecimento progressivo do bom funcionamento das instituições locais.

Neste contexto, as componentes militar e policial de uma operação de gestão de crises devem inscrever-se num processo de planificação integrado para levar a cabo tais operações. Poderá ser necessário mobilizar rapidamente unidades policiais integradas flexíveis de ordem pública ou de operações especiais – que não necessariamente do tipo *gendarmérie* - e que estejam sujeitas a protocolos de procedimento e de coordenação entre si<sup>18</sup>. No respeito pela legislação dos diferentes Estados, e de acordo com o Mandato da respectiva missão de apoio à paz, as forças policiais podem, em certos casos, ser colocadas temporariamente sob o comando da autoridade militar mandatada para o efeito.

Por outro lado, em missões cujo Mandato policial se centra essencialmente na observação das forças policiais locais, na formação e na investigação de violações dos direitos humanos por parte destas, a CivPol não tem responsabilidades específicas de fazer cumprir a lei interna ou de impor a ordem e a segurança pública.

As missões dos monitores CivPol caracterizam-se pelo seguinte:

- presença de elementos policiais, pertencentes às forças policiais dos países contribuintes, no terreno, onde desenvolvem as actividades previstas no mandato; bem como pela
- actuação dos monitores da CivPol em interacção com a polícia local e a comunidade.

---

<sup>18</sup> As alegadas vantagens das Polícias de estatuto militar em operações de manutenção de paz têm sido demagogicamente defendidas em *fora* como o FIEP (organização que congrega as *gendarmeries* do sul da Europa). De facto, não existe qualquer prova que estas forças tragam mais valias em missões transitórias relativamente às forças policiais de natureza civil, já que estas últimas também possuem unidades especializadas de reposição da ordem pública, de anti-terrorismo, de segurança pessoal, de inactivação de engenhos explosivos, etc., com larga experiência em contextos urbanos e suburbanos, podendo desempenhar missões integradas com outras componentes – designadamente com a militar – nos cenários de transição da imposição para a manutenção ou construção da paz.

Os monitores da CivPol, sempre que as condições de segurança e de salubridade o permitem, e ao contrário das componentes militares, que se encontram aquarteladas, vivem nas comunidades locais, partilhando a habitação, em alguns casos, com famílias locais, interagindo no dia-a-dia com as populações autóctones.

## 6. O Relatório Brahimi e as Novas Missões de Paz

O relatório do painel das Nações Unidas sobre operações de paz de 21 de Agosto de 2000, também designado por «relatório Brahimi»<sup>19</sup>, devido ao coordenador da equipa de trabalho nomeada pelo secretário-geral, ter sido Lakhdar Brahimi (ex-ministro dos negócios estrangeiros da Argélia), constitui uma referência fundamental para os estudiosos destas matérias, pela qualidade das recomendações efectuadas para a melhoria da eficácia da Organização na condução de operações de paz. Uma das mudanças estruturais propostas (entretanto implementada) foi a separação das Divisões Militar e de Polícia Civil ao nível do Departamento de Operações de Paz (*Department of Peacekeeping Operations – DPKO*). Foi igualmente sugerida a implementação de grupos coordenadores para o estabelecimento de missões integradas ou de uma célula de planeamento integrado que conjugue as valências de análise política, operações militares, polícia civil, assistência eleitoral, direitos do Homem, desenvolvimento, refugiados, informação pública, logística, finanças e recrutamento. Outra das recomendações efectuadas está relacionada com a capacidade da ONU assegurar a rápida deslocação de uma força de paz para o território em situação de crise ou conflito: no prazo de trinta dias para as missões “tradicionais” e noventa dias para as missões de paz designadas por “complexas” (semelhantes às implementadas no Kosovo e Timor Leste, onde os respectivos mandatos atribuíram à ONU a responsabilidade de, entre outras funções, assegurar transitóriamente a lei e ordem, a administração da justiça e a administração civil). Em qualquer destes casos, no relatório Brahimi é recomendado igualmente que o quartel-general da missão deverá estar operacional no prazo de quinze dias após a chegada da força ao território. Para além de um mínimo de recursos humanos disponibilizados pelos Estados membros, a missão necessita que seja assegurado apoio

<sup>19</sup> BRAHIMI, LAKHDAR, *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all their Aspects: Report of the Panel on UN Peace Operations* (New York: Security Council, Document A/55/305-S/2000/809, 21 of August 2000).

logístico, financeiro, informática, formação inicial e um “centro de gravidade” político e militar. O relatório alude ainda à necessidade da componente de Polícia Civil dar prioridade à reforma e reestruturação das forças policiais locais, conjugando esta atribuição com as missões tradicionais de assessoria, formação e monitorização do seu serviço. O painel da ONU resume as grandes linhas por que se devem reger as missões policiais nos seguintes termos:

“a. os Estados membros são encorajados para estabelecer uma reserva nacional de agentes policiais prontos para serem deslocados para missões de paz das Nações Unidas num curto espaço de tempo; b. os Estados membros são encorajados a promoverem parcerias regionais para a formação de agentes policiais de diversos Países para missões de paz, de forma a garantirem uma maior uniformização das linhas orientadoras, protocolos de procedimento e padrões de desempenho; c. os Estados membros são encorajados a designar um único ponto de contacto nacional, no seio das respectivas estruturas governamentais, responsável pela coordenação das missões de Polícia Civil das Nações Unidas; d. o painel recomendou a criação de uma lista de cem polícias e especialistas por parte da UNSAS – *United Nations Standby Arrangements System*, os quais, deveriam estar disponíveis num prazo de sete dias para a constituição de equipas treinadas para a primeira fase das missões CivPol, conferindo-lhe assim uma maior coerência e eficácia; E o painel recomenda que idênticas medidas às constantes das alíneas a), b) e c) sejam implementadas, entre outras, para os juristas, especialistas em assuntos penitenciários e de direitos do Homem, de forma a constituírem, em conjunto com os elementos CivPol, equipas colegiais «jurídico-policiais»”.

As chamadas “operações de paz de segunda geração” implicaram uma expansão na utilização das forças policiais dos diversos Estados membros e cumprindo missões cada mais alargadas. De acordo com Boutros Boutros-Ghali, o papel da Polícia Civil tem sido crítico e exemplar, pois tem integrado um crescente número de tarefas, desde a lei e ordem, até à investigação de violações dos direitos do Homem, à formação das Polícias locais e à observação e monitorização de processos eleitorais. A complexidade da missão da Polícia Civil é, muitas vezes, agravada devido à destruturação dos sistemas judiciais e prisionais nos territórios pós-conflito<sup>20</sup>. Concordamos com Abdul Ghani Yunus quando

<sup>20</sup> BOUTROS-GHALI, BOUTROS, *The Role and Functions of Civilian Police in United Nations Peace-Keeping Operations: debriefing and lessons* (Londres: Kluwer Law International, Ltd, 1996), p. 31.

este refere que “um tema recorrente é o de que nos territórios em crise se verifica um vazio de autoridade civil e consequentemente uma ineficácia do sistema judicial”<sup>21</sup>. Perante este cenário, a missão da Polícia das Nações Unidas tem grandes dificuldades em concretizar-se no terreno, tornando-se, muitas vezes, ineficaz, a não ser que uma solução política restabeleça um certo nível de autoridade civil.

Muitos dos conflitos do Terceiro Milénio são caracterizados pela profusão de milícias que ameaçam as autoridades e populações locais, de grupos criminosos aliados com polícias ou exércitos locais exercendo actividades ilegais e ameaçando ou tentando substituir-se às instituições legalmente constituídas (designadamente as autoridades judiciais), elementos do exército actuando por conta própria ou de líderes e grupos regionais que exercem a «justiça» em nome próprio. Frequentemente, nestes territórios, verifica-se a existência de um grande número de armas nas mãos de civis, de restrições na liberdade de movimentos das populações, perseguição de adversários políticos e/ou de minorias étnicas, problemas das forças internacionais em obterem colaboração por parte dos líderes e comunidades locais, o que acaba por se traduzir numa dificuldade acrescida para que a Polícia da ONU consiga desenvolver uma actividade minimamente credível de manutenção da ordem e segurança pública, de investigação e de recolha de informações. Para Adriano Moreira, “a maior parte dos conflitos decorreu dentro das fronteiras dos Estados, com o frequente concurso de forças irregulares, tudo agravado pelo colapso das instituições às quais pertence o exercício da soberania. As populações civis são envolvidas pelas agressões e pelos efeitos desorganizadores das acções que as não poupam e inevitavelmente atemorizam. A desanimadora experiência é no sentido de que os esforços destinados a manter a paz precisam de ser complementados por meios e instrumentos destinados à reabilitação da sociedade civil e restauração de um governo”.<sup>22</sup>

As disfunções e necessidade de revisão de processos nas diversas fases das operações de paz, desde as negociações entre as partes, a definição dos Mandatos, ao planeamento e implementação das forças no terreno, são abordados pelo próprio Secretário-Geral. Como refere

---

<sup>21</sup> YUNUS, ABDUL GHANI BIN, *The Role and Functions of Civilian Police in United Nations Peace-Keeping Operations: debriefing and lessons* (Londres: Kluwer Law International, Ltd, 1996), p. 36.

<sup>22</sup> MOREIRA, ADRIANO, *Estudos da Conjuntura Internacional* (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2000), p. 117.

Kofi Annan, no Pós-Guerra Fria “a organização começou a apoiar a transição para a democracia, a reconciliação nacional e as reformas de mercado. Foi chamada a fornecer ajuda humanitária a níveis sem precedentes. O mecanismo de manutenção de paz da ONU tornou-se, a dado momento, no serviço de emergência da comunidade internacional, num serviço de bombeiros, de polícia e de dissuasão militar, mesmo em situações onde não havia qualquer tipo de paz para manter. Muitos erros foram cometidos ao longo do percurso – e em muitos casos os recursos fornecidos à Organização não se compaginavam com as exigências das missões”<sup>23</sup>.

Contudo, apesar de todos os problemas que podem ser apontados aos sistemas de segurança colectiva internacional, acompanhamos Joseph Nye Jr. quando este refere que “as Nações Unidas produzem consequências políticas, mesmo quando a segurança colectiva não pode ser aplicada, porque a presunção contra a força, inscrita na Carta da ONU, coloca o ónus da prova sobre aqueles que a pretendem usar. Além disso, a discussão no Conselho de Segurança em torno da violência internacional dramatiza o processo de preocupação colectiva e centraliza a atenção em alturas de crise. Por vezes cristaliza pontos de vista, elevando os custos do uso agressivo da força e actua como válvula de segurança para a diplomacia”<sup>24</sup>.

Para fazer face aos novos desafios, as Nações Unidas desenvolveram um conjunto de conceitos e instrumentos para controlar e resolver conflitos. A doutrina da ONU<sup>25</sup> contempla quatro categorias gerais de operações de manutenção de paz (*peacekeeping*) que só podem ser empreendidas com o consentimento das partes: a prevenção de conflitos (abrangendo a diplomacia preventiva – *preventive diplomacy* e o restabelecimento da paz – *peace making*); a manutenção da paz; a imposição da paz; e a construção/consolidação da paz – *peacebuilding*. As sanções e a imposição da paz são acções coercivas, pelo que dispensam o consentimento dos beligerantes. Estes conceitos reflectem a complexidade das missões da ONU e sistematizam as diversas formas

---

<sup>23</sup> ANNAN, KOFI, *Renewing the United Nations: a Program for Reform* (New York: Report of the Secretary-General A/51/950, 14 July 1997).

<sup>24</sup> NYE, JR. JOSEPH S., *Compreender os Conflitos Internacionais – uma Introdução à Teoria e à História* (Lisboa: Gradiva Publicações Lda., [2000] 2002), p. 203.

<sup>25</sup> Salientam-se a este nível: a Agenda para a Paz de 1992; «*Improving the Capacity of the United Nations for Peace Keeping*» e o relatório A/48/403 S/26450 sobre a Manutenção da Paz, do Secretário-Geral das Nações Unidas, de Março de 1994; o Suplemento à Agenda para a Paz de 1995.

que o mundo tem para concretizar os objectivos preconizados na Carta das Nações Unidas.

Segundo o livro de apoio da Polícia Civil das Nações Unidas<sup>26</sup>, a diplomacia preventiva constitui a acção para prevenir disputas iminentes entre partes, prevenir a escalada de determinadas disputas de modo a evitar que se transformem em conflitos armados e limitar a sua expansão. Ainda de acordo com a doutrina do Instituto de Altos Estudos Militares de Portugal (IAEM), citada por Vítor Rodrigues Viana, “inclui diferentes actividades, de acordo com o capítulo VI da Carta das Nações Unidas, desde as iniciativas diplomáticas, ao emprego preventivo de tropas para encorajar a resolução pacífica de uma determinada situação de crise, que ameace degenerar em conflito armado”<sup>27</sup>. O restabelecimento da paz trata-se de uma acção diplomática para que as partes beligerantes entrem em negociações e cheguem a um acordo pacificamente, tal como previsto no capítulo VI da Carta das Nações Unidas.

A manutenção de paz consubstancia-se na presença das forças das Nações Unidas no terreno (normalmente congregando forças militares, policiais e civis), com o consentimento das partes, para implementar ou monitorizar a implementação dos acordos estabelecidos e de forma a controlar ou resolver o conflito entre Estados ou no interior de um Estado (cessar fogo, separação das forças, etc). Segundo a doutrina do IAEM, as actividades mais típicas nesta fase são a observação e a interposição, bem como a protecção da distribuição e o transporte de ajuda humanitária.

A imposição da paz pode ser necessária quando todos os outros esforços falham. A autorização para estas operações fundamenta-se no capítulo VII da Carta das Nações Unidas e inclui o empenhamento de forças armadas para manter ou restaurar a paz e segurança internacional nas situações determinadas pelo Conselho de Segurança, designadamente ameaça à paz, violação da paz, agressão efectiva ou em condições de desastre humanitário que obrigue ao emprego da força. De acordo com Vítor Rodrigues Viana, “isto implica, claramente, a utilização de operações de combate para alcançar objectivos e vai para além do que é considerado como operação de paz. O consentimento das partes não é necessário nem provável e o princípio da imparcialidade não é observado”<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> United Nations Civilian Police Handbook (New York: United Nations, 1995).

<sup>27</sup> VIANA, VÍTOR RODRIGUES, *Segurança Colectiva – a ONU e as Operações de Apoio à Paz*. (Lisboa: Edições Cosmos, Instituto de Defesa Nacional, 2002), p.116.

<sup>28</sup> VIANA, VÍTOR RODRIGUES, Op. Cit., p.116.

As operações de desarmamento consubstanciam-se na identificação, controlo e apreensão de armas nos territórios em situação de pós-conflito. Estas operações são, na sua maioria, consideradas pelos observadores como de micro-desarmamento. As operações de desarmamento seguem-se, em muitos casos, a acções de imposição da paz, incluindo normalmente sanções efectivas, tais como as de embargo de armas ao país ou países envolvidos nessa contenda. As sanções são medidas que geralmente não envolvem o uso da força armada, de forma a manterem e restaurarem a paz e segurança internacional. A legitimação e objectivo das sanções consistem em tentar modificar o comportamento de uma ou várias partes de um conflito que ameaça a paz e segurança internacional.

## 7. Conclusões

A construção e consolidação da paz são críticas nas situações pós-bélicas. De acordo com a doutrina do IAEM (Instituto de Altos Estudos Militares), trata-se do conjunto de medidas destinadas a identificar e fortalecer estruturas adequadas ao reforço e consolidação do processo político, de forma a evitar a re-edição das hostilidades. Diversos autores consideram que a consolidação da paz comporta os seguintes elementos: uma intervenção externa – regional ou internacional (organizada ou não pelas Nações Unidas) – para ajudar a criar as condições favoráveis à paz; a reabilitação das sociedades vítimas da destruição causada pela guerra; e a criação de mecanismos globais para prevenir um ressurgimento da violência<sup>29</sup>.

Astri Suhrke defende que as futuras missões de construção de Estados deverão ser divididas em duas estruturas: uma de ajuda humanitária e manutenção de paz e outra de governação. A tendência actual vai todavia na direcção oposta, rumo a missões integradas<sup>30</sup>.

Por seu lado, Paulo Gorjão sustenta que “admitindo que as missões de construção de Estados da ONU possam ser inevitáveis em casos excepcionais, a ONU deveria adoptar uma abordagem minimalista, com limites claros, no que diz respeito à duração e alcance das mesmas.

<sup>29</sup> DAVID, C. *Does Peace Building Build Peace? Liberal (Miss)steps in the Peace Process* in *Security Dialogue*, 30 (1), 1999, p. 26.

<sup>30</sup> SUHRKE, ASTRI, *Peacekeepers As Nation-Builders: Dilemmas of the UN in East Timor* in *International Peacekeeping* (Frank Cass), 8, n.º 4, Inverno de 2001, p. 18.

Relativamente à sua duração, as missões de construção de Estados da ONU deverão ser tão breves quanto possível, e deverá estabelecer-se desde o primeiro dia um calendário com prazos temporais precisos para cada etapa específica, bem como uma data de conclusão definida. No que concerne ao alcance da acção, o principal objectivo deverá ser o de garantir uma transição bem sucedida para a democracia e/ou a independência. Quaisquer outros objectivos, como a construção, reabilitação, recuperação ou reconstrução de instituições, deverão ser deixados a outros actores internacionais, bem como à elite e populações locais”<sup>31</sup>.

As actuais missões de paz, apesar de muito mais abrangentes que as tradicionais, continuam a produzir demasiadas vezes resultados pouco satisfatórios, não obstante a grande quantidade de recursos humanos e financeiros investidos. Apesar de se ter registado nos tempos mais recentes uma mudança da ideia de *top down peace building* – em que poderosos actores externos impunham as suas próprias percepções, ignorando as realidades locais – para um grupo de práticas e princípios que no seu conjunto constituem a chamada *peace building from below*, a realidade é ainda um conjunto de resultados frágeis e fragmentados<sup>32</sup>.

O envolvimento de elementos policiais oriundos de países que não respeitam, eles próprios, os princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem na formação da polícia local é dificilmente explicável. Estas incongruências descredibilizam, muitas vezes, as iniciativas e o ênfase colocado pela Polícia da ONU nas suas acções de formação na área dos padrões internacionalmente reconhecidos para um serviço de polícia num Estado Democrático e podem criar, no seio das autoridades locais, resistências na adopção desses mesmos padrões.

Por outro lado, o Departamento de Operações de Paz da ONU não conseguiu ainda implementar um critério de selecção uniforme para os elementos dos diversos contingentes policiais, de acordo com o seu curriculum, qualificações e experiência<sup>33</sup>. Os Estados contribuintes, limitados, muitas vezes, por imperativos de ordem interna, não

---

<sup>31</sup> GORJÃO, PAULO, *A Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste* in *Análise Social* n.º 169, vol. XXXVIII (Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2003), p. 1064 - 1065.

<sup>32</sup> MIALL, H.; RAMSBOTHAN, O., WOODHOUSE, T., *Contemporary Conflict Resolution* (Cambridge: Polity Press, 1999), p. 56.

<sup>33</sup> O estabelecimento de critérios de selecção standardizados não deverá, no entanto, resumir-se à componente policial. Tanto ao nível do *staff* civil, como militar, verificam-se ainda inúmeras lacunas nos perfis seleccionados.

se preocupam com a determinação dos perfis mais adequados às diferentes missões. Outros Estados não têm qualquer pejo em nomear elementos que não possuam qualquer background policial. Há diversos casos de indivíduos que não cumprem os requisitos mínimos, mas que nem por isso deixam de ser nomeados para integrarem missões internacionais de apoio à paz. As Nações Unidas têm conhecimento de casos de militares que vestem a pele de polícias e de outros relativos a indivíduos que integram as missões após a reforma ou ao fim de longos períodos de afastamento da sua função policial. Todos estes factores acabam por ter um grande impacto na componente de Polícia das Nações Unidas em diversas missões de manutenção de paz.

A lógica da nova geração de missões de paz não pode ser de sobreposição ou de competição entre a componente da polícia e a componente militar, mas sim de complementaridade, de coordenação, de conjugação de esforços e de integração numa estratégia comum de intervenção em cenários pós-bélicos.

As Nações Unidas e os diversos Estados contribuintes deverão cada vez mais desenvolver a criação de:

– Centros de operações conjuntos; – troca de informações; – realização de treinos conjuntos; – organização de acções de formação conjuntas; – e de realização de *briefings* e *debriefings* conjuntos.

Alguns autores consideram que o repensar da organização no terreno das missões policiais constituiria uma boa solução, designadamente através da criação de regiões policiais (à semelhança dos sectores militares), desempenhando contingentes nacionais completos as suas funções nas áreas respectivas e reportando a um comando policial unificado e central. Outros sectores entendem que o principal factor a rever será o da implementação de critérios rígidos de selecção de observadores policiais, de acordo com as especificidades do mandato respectivo aprovado pelo Conselho de Segurança da ONU. Existem ainda correntes que defendem que a maior vantagem da componente policial face à componente militar é precisamente a sua maior flexibilidade para se adaptar aos diferentes cenários e a maior facilidade de aproximação e de interacção com os cidadãos nos Estados pós-conflito, fruto das missões normalmente atribuídas aos serviços de Polícia nas democracias contemporâneas. Missões como o policiamento da via pública, a investigação criminal, a ordem pública, a prevenção e a perícia forense são fundamentais para a garantia da segurança pública, para o restabelecimento da confiança das populações nas entidades estatais e, consequentemente, para a responsabilização dos autores de abusos e de violações dos direitos do Homem.

A política de segurança pública compreende, não apenas a eficácia, como também a justiça e a protecção dos direitos do Homem. Restrições aos direitos fundamentais devem ser pesadas cautelosamente, devem ser aplicadas concretamente e, em todo o caso, ser guarnecidas com instrumentos que permitam o seu controlo<sup>34</sup>.

Nos territórios pós-conflito – de que são exemplo concretos o Kosovo e Timor Leste –, verificam-se situações de vazio legal em diversas matérias do foro penal, processual penal, cível e administrativo. Verifica-se alguma controvérsia em torno da questão de saber se as Nações Unidas deveriam adoptar ou desenvolver samples ou modelos legais que facilitassem as agências de aplicação da lei, bem como de manutenção da ordem e segurança públicas, a desempenhar as suas funções. Estes modelos podem evitar que as Nações Unidas se vejam obrigadas a recorrer às leis pré-existentes nos Países em situação de conflito, eliminando também a tarefa gigantesca de rever essa legislação sob pressão, de forma a expurgá-la das disposições que ofendem os padrões internacionais de direitos do Homem. Esta solução acaba por ter o efeito perverso de serem as próprias Nações Unidas a perpetuarem a aplicação de leis desenvolvidas por regimes autoritários, ainda que revistas em função dos padrões internacionais. Por outro lado, esta estratégia facilitaria a constituição de uma reserva de magistrados e advogados conhecedores dos modelos desenvolvidos, os quais poderiam ser integrados nas missões conjuntas a implementar em territórios em situação de grave crise e de colapso das instituições, nos quais a ONU viesse a proceder à administração da justiça e à garantia da lei e da ordem<sup>35</sup>. A aplicação dos aludidos modelos evitaria a existência de longos períodos em que as forças de polícia internacional actuam num limbo entre a legalidade e a iminente violação de direitos internacionalmente consagrados, bem como a necessidade de se aplicar o regime legal anteriormente vigente, o qual, muitas vezes, carece de legitimação junto das populações locais.

Será, enfim, oportuno referir que, na esteira deste entendimento e pugnano por soluções consentâneas com as acima apontadas, Sérgio Vieira de Mello defendeu, numa reunião de países doadores que

---

<sup>34</sup> HASSEMER, WINFRIED, *História das Ideias Penais na Alemanha do Pós-Guerra. A Segurança Pública no Estado de Direito* (Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1995), p. 116.

<sup>35</sup> MELLO, SÉRGIO VIEIRA, *UNTAET: Debriefing and Lessons* (Tokyo: UNITAR – IPA – JIIA Conference, 16 – 18 September 2002).

decorreu em Lisboa em Julho de 2001, que “uma das lições mais importantes aprendidas foi que missões standard de manutenção e de consolidação da paz, mesmo com uma componente principal de administração transitória, não são um modelo ideal de estrutura para se responsabilizarem por tudo o que envolve governar Timor Leste”. A jovem nação timorense encontra-se, assim, em condições de se constituir como um genuíno estudo-caso (study-case) que poderá conduzir à futura adopção de novas soluções, em circunstâncias vindouras, no âmbito de reconstruções pós-conflito.

A experiência acumulada num passado recente – bem como o respectivo percurso de aprendizagem com as falhas detectadas e as lacunas entretanto preenchidas – não poderá ter outra consequência que não a da definitiva consolidação dos contornos da imprescindível componente policial das missões das Nações Unidas, circunstância que acarretará a assumpção de funções cada vez mais precisas, abrangentes e fundamentais por parte dos polícias internacionais que abraçam com determinação a tarefa da paz. O enraizamento dos princípios democráticos e o apaziguamento de feridas ancestrais passam, incontornavelmente, pela acção da Justiça, cujo imediato braço no terreno, em contacto com o cidadão, é a Polícia.

A aquisição da paz em Estados embrionários e pós-conflito como Timor Leste foi um processo difícil, mas mais difícil ainda será a sua consolidação. Conforme sustentou Maquiavel, “os Estados que crescem de súbito, como tudo aquilo que na natureza nasce e medra depressa, não podem ter raízes e travações fortes o suficiente para que a primeira adversidade os não derrube; e isto acontecerá se aqueles, (...) que, de repente, são feitos príncipes, não possuem tanto valor como o que é requerido para que saibam, também repentinamente, preparar-se para conservar aquilo que a fortuna lhes pôs no regaço, e para construir (...), aqueles fundamentos que outros já tinham levantado antes de o ser”<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> MAQUIAVEL, NICOLAU, *O Príncipe*, (Lisboa: Guimarães Editores, 2002), p. 35.



# Intervenção policial, liberdade artística e violência doméstica

ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA\*

## Sumário/Summary

1. Intervenção contra uma pessoa que se apresente nua na via pública
2. Proibição de uma representação artística
3. Proibição do *graffiti* como arte
4. A Polícia e a violência doméstica

1. Intervention against a naked person in public places
2. Prohibition of an artistic representation
3. Prohibition of a *graffiti* as a form of art
4. The police and the domestic violence

As forças de ordem e segurança públicas são, por vezes, confrontadas com situações de alguma incerteza quanto à sua obrigação de intervir. Na verdade, nem todas as situações de perturbação da ordem e segurança públicas estão claramente plasmadas na lei, desde logo porque tal não seria possível, nem mesmo desejável. Este reconhecimento, no entanto, não justifica de modo algum o grande défice legislativo a que se assiste no nosso país em matéria de determinação clara, simples e minuciosa das funções policiais, como se impõe no Estado de direito. Mas este assunto ficará para outra oportunidade.

---

\* Doutor em Direito, Professor da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

O que neste momento pretendo abordar são os deveres de intervenção das forças de ordem e segurança públicas em certos casos tradicionalmente controversos, no nosso país como no estrangeiro, mas que face à Constituição e aos reconhecimentos actuais do Estado de direito se apresentam de solução, quanto a nós, clara.

### **1. Intervenção contra uma pessoa que se apresente nua na via pública**

O primeiro caso diz respeito ao dever de intervenção policial contra uma pessoa que se apresente nua na via pública (ou equiparado). Deverá a polícia intervir? Se sim com que fundamento?

Avançamos desde já com a resposta de um sim inequívoco. Fundamento: A polícia deve intervir porque a exibição do corpo nu na via pública constitui uma perturbação da ordem pública, entendida esta como as condições de vivência em boa ordem do cidadão em comunidade. Se a perturbação da ordem pública constituir fonte de desacatos, haverá também perturbação da segurança pública<sup>1</sup>. Assim, se alguém é surpreendido nu na via pública, a polícia deve intervir para fazer face à perturbação da ordem pública. A ordem jurídica violada deve ser restabelecida pela intervenção policial. Isto é assim porque na nossa sociedade (e em geral nas sociedades ocidentais) a exibição do corpo nu na via pública fere o pudor ou “sentimento de vergonha” das pessoas em geral (há naturalmente excepções, mas o critério deve ser aferido pelo “sentimento dominante da população”), que está jurídico-constitucionalmente protegido como direito fundamental, desde logo como parte da dignidade da pessoa humana. É claro que esta violação do “sentimento de vergonha” só se verifica no caso do cidadão se confrontar com o corpo nu de outrem em lugar público (ou equiparado) onde para ele não é de contar com essa possibilidade<sup>2</sup>. Assim, tal violação do “sentimento de vergonha” já não se verificará (não ocorrendo conseqüentemente a perturbação da ordem pública) no caso, por exemplo, das pessoas que se apresentam nuas em praias reservadas à prática do nudismo.

Por outro lado, têm sido feitas tentativas para “legalizar” a apresentação em tronco nu na via pública (ou, por exemplo, num estádio

---

<sup>1</sup> Foi o que aconteceu no Verão de 2004 na Baixa da Banheira, em que um cidadão nu atacou pessoas na via pública.

<sup>2</sup> Um caso que foi muito falado há poucos anos na Alemanha foi o do “ciclista nu”, que insistia em circular nu numa zona de lazer.

de futebol) com base no argumento de que em causa estaria o exercício da liberdade artística, que como sabemos é um conceito extremamente amplo, já que cobre uma vastíssima liberdade de conformação do “artista”<sup>3</sup>. No entanto, a prática do nudismo na via pública nunca poderá ser justificada como simples manifestação artística já que a liberdade artística enquanto liberdade fundamental tem limites constitucionais e legais que num caso destes não são respeitados<sup>4</sup>. Assim, a conclusão é a de que, em caso de prática de nudismo na via pública (ou em zonas equiparadas), a polícia pode e deve intervir, neste caso detendo o(s) perturbador(es), a fim de proceder aos trâmites que conduzirão à sua punição e responsabilização pela perturbação da ordem pública que causou.

## **2. Proibição de uma representação artística**

Outra questão que suscita tradicionalmente grande polémica é a de saber até que ponto a polícia poderá intervir proibindo uma representação artística, por exemplo uma peça de teatro na rua.

É claro que, tal como acontece no caso anterior, a questão da intervenção das forças policiais só se suscita em caso de urgência, pois não sendo este o caso, a competência para autorizar ou proibir é das autoridades de ordenação, isto é, das autoridades de polícia administrativa (Presidentes de Câmara, Governadores Cívicos, etc.).

Se a representação artística agride direitos fundamentais de terceiros (por exemplo, o sentimento religioso) de modo a representar uma ingerência muito grave nos seus direitos e liberdades fundamentais<sup>5</sup>, verifica-se perturbação da paz pública (da ordem e segurança públicas) e assim um poder-dever de intervenção das forças policiais para a prevenção do perigo, ou, tendo-se este já concretizado em dano, para

---

<sup>3</sup> O caso mais conhecido é o do pretenso artista que nos últimos anos vem fotografando multidões nuas na via pública, tendo-o já feito também no nosso país. Será de admitir uma tal prática apenas no caso de prévia autorização das autoridades administrativas, a qual deverá condicionar a autorização, de modo a salvaguardar os interesses públicos contrários (que compreendem a protecção do “sentimento de vergonha” das pessoas).

<sup>4</sup> Existe abundante jurisprudência dos tribunais superiores alemães que vão claramente neste sentido. Os muitos casos que se têm sucedido naquele país apontam claramente para uma jurisprudência pacífica quanto a esta questão. Por todos, veja-se o OVG Münster, ac. de 1996-06-18, 5 A 769/95.

<sup>5</sup> Temos presente na memória uma exposição de arte plástica que tivemos oportunidade de ver em finais dos anos setenta, em que o artista representava sucessivamente personagens

o restabelecimento da ordem jurídica violada. No entanto, aqui há que ponderar previamente a gravidade da violação, pois a crítica (neste caso à religião, etc.) em si mesma está coberta pela liberdade artística. O critério decisivo para a legitimação da intervenção será pois o da intensidade da ingerência nos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. A doutrina e a jurisprudência são auxiliares importantíssimos na concretização deste critério. Em geral, podemos dizer que todo o humilhar, ridicularizar, ultrajar e achincalhar as crenças religiosas, filosóficas ou ideológicas dos outros, mesmo no âmbito de uma peça teatral (e representação artística em geral), representa uma ingerência de tal modo grave que constitui perigo para a ordem e a segurança públicas. Assim, perante tais situações as autoridades de polícia administrativa podem e devem proibir as representações “artísticas”, sendo legítima a intervenção policial quer a pedido das autoridades de polícia administrativa (como forma de imposição da sua ordem de proibição), quer por iniciativa própria em situações de urgência<sup>6</sup>. O que ficou dito para as representações teatrais aplica-se também a outras formas de manifestação artística na via pública, como por exemplo exposições de quaisquer formas de “arte” que representem as violações apontadas. O que aqui ficou dito é válido, com as necessárias adaptações, para cortejos carnavalescos, ou outros, em que sejam caricaturadas pessoas conhecidas do público, com eventual ofensa da sua dignidade.

### 3. Proibição do *grafiti* como arte

Um terceiro caso que também suscita tradicionalmente alguma controvérsia diz respeito aos *grafitis* que os jovens (e não só) fazem nos prédios e muros públicos e privados. Poderá a polícia intervir durante a sua realização, contra os seus autores ou mesmo contra os proprietários dos respectivos suportes?

---

da Sagrada Família em práticas sexuais. A generalidade das pessoas, mesmo não cristãs, sentiu-se ofendida na sua dignidade e nos seus valores morais e religiosos. Neste caso, a exposição ocorreu num espaço fechado, aberto ao público. Porém, tratando-se de uma exposição na via pública, na falta da devida autorização da autoridade administrativa a polícia pode intervir, tal como o deverá fazer se a exposição tiver sido autorizada mas for fonte de desacatos e o seu encerramento se apresentar como uma medida indispensável à reposição da ordem.

<sup>6</sup> Até que a autoridade administrativa competente e, em última instância, os tribunais se pronunciem definitivamente sobre a questão. Este é também o entendimento pacífico de importante jurisprudência francesa e alemã. Veja-se, por todos, o ac. do OVG Koblenz, 1996-12-02, 11 A 11503/96.

Também neste caso está em causa uma actividade que poderá teoricamente “escudar-se” na liberdade artística. No entanto, há aqui outros aspectos a considerar.

Se o *grafiti* está a ser feito numa propriedade privada sem o consentimento do seu proprietário, há violação do direito fundamental à propriedade privada. Sobre o dever de intervenção da polícia em defesa de direitos privados, já nos referimos noutra local, pelo que não voltaremos ao mesmo assunto<sup>7</sup>.

Se o *grafiti* está a ser feito em local pertencente ao domínio público, poderá haver dano para o domínio público, com o correspondente dever de indemnização. No entanto, o aspecto que aqui mais nos interessa abordar é se a polícia poderá intervir por perturbação da ordem e segurança públicas. Até que ponto a realização de *grafitis* em locais de exposição pública poderá violar a ordem e a segurança públicas. A prática do *grafiti* é essencialmente uma actividade artística, embora se enquadre muitas vezes no âmbito da contestação social e do protesto contra medidas públicas. Por isso, a prática do *grafiti* está em geral coberta pela liberdade artística. Só o deixará de estar se ela se apresentar como meio de grave lesão de direitos e liberdades fundamentais.

Uma questão que se poderá colocar é se a autoridade administrativa poderá ordenar aos proprietários de prédios e muros que tenham *grafitis* a sua remoção. Imaginemos que umas quantas pessoas se sentem ofendidas na sua dignidade e solicitam ao Presidente da Câmara que ordene a limpeza dos *grafitis* aos proprietários dos respectivos imóveis. Também aqui são válidas as conclusões acima formuladas para os limites da actividade artística<sup>8</sup>. Em qualquer caso, não é por si só suficiente para uma ordem de remoção do *grafiti* que uma pessoa ou algumas pessoas se considerem lesadas nos seus direitos fundamentais. Uma intervenção das forças policiais está, também neste caso, limitada a “situações de urgência”, devendo as medidas ter carácter provisório<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Nomeadamente, in «Função constitucional da polícia», in: *Revista do Ministério Público*, Ano 24 (Abril/Junho de 2003), n.º 95, p. 25 e segs. (28).

<sup>8</sup> Em geral, neste sentido, ver a título de exemplo o OVG Koblenz, 1997-07-24, 8 A 12820/96.

<sup>9</sup> As medidas definitivas pertencem à Administração e aos tribunais.

#### 4. A Polícia e a violência doméstica

A violência doméstica está na ordem do dia, não só em Portugal como em muitos outros países. Não se trata de um fenómeno de aumento, mas essencialmente de consciencialização da sociedade para o seu problema e para os meios legais disponíveis para o seu combate.

Tradicionalmente vigorou o entendimento de que a polícia nada tinha a ver com o que se passava dentro das quatro paredes (no domicílio privado) ou “entre marido e mulher”. Este entendimento está, porém, ultrapassado, sendo insustentável face à Constituição e à lei vigente no nosso país.

Também no domicílio e “entre marido e mulher” pode haver violação da ordem e segurança públicas, no caso de grave violação dos direitos e liberdades fundamentais. Especialmente as agressões físicas constituem perturbações da ordem e segurança públicas, já que põem em perigo a vida e a integridade física. Se há perturbação da ordem e segurança públicas, deverá haver intervenção policial, sempre que a situação se apresente de urgência<sup>10</sup>. Esta intervenção poderá ter lugar ainda que possa implicar, em certos casos extremos, violação do domicílio<sup>11</sup>. Em certos casos, poderá também ter lugar mesmo que não tenha sido solicitada pelo(a) agredido(a) (p. ex. se este não está em condições de pedir ajuda).

Em conclusão: Os casos analisados revelam que se estão a operar importantes mudanças na função policial, exigindo da polícia um acompanhamento constante às novas realidades materiais e jurídicas. No Estado de direito democrático, a polícia deve prosseguir a nobre missão que lhe foi constitucionalmente confiada, através de uma atitude activa, em defesa da legalidade democrática. Também o legislador deve estar atento, não podendo descuidar a sua função de legislar, de forma clara e precisa, em domínios novos, mas indispensáveis à garantia de uma convivência social segura e pacífica.

---

<sup>10</sup> Fora das situações de urgência, actuam as autoridades normalmente competentes, administrativas ou judiciais.

<sup>11</sup> Pensemos, por exemplo, no caso dos agentes que fazem a ronda se aperceberem que numa dada habitação se estão a verificar agressões físicas e que ninguém abre a porta após a ordem policial nesse sentido. O arrombamento da porta é uma solução possível, desde que as circunstâncias do caso o justifiquem.

## **REGULAMENTO DA REVISTA «POLITEIA»**

### **ARTIGO 1.º**

1. O Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) é responsável pela publicação periódica da Revista «Politeia – Revista do ISCPSI».

2. A Revista «Politeia» é propriedade intelectual do ISCPSI.

### **ARTIGO 2.º**

1. A Revista «Politeia» tem por objectivo contribuir para a evolução das ciências policiais, jurídicas, sociais e políticas, baseada em critérios de rigor científico e inspirada na dignidade da pessoa humana.

2. A Revista «Politeia», como instrumento de cultura universitária, privilegia a discussão interdisciplinar, as liberdades e garantias do cidadão e a temática da segurança interna, assim como promove a divulgação de jurisprudência relacionada com a actividade policial.

3. A Revista «Politeia» é um local de informação e reflexão interdisciplinar aberto a qualquer cidadão que se preocupe com os problemas da segurança e da justiça, nomeadamente todos os elementos policiais, professores universitários, magistrados do Ministério Público e juizes, advogados, jornalistas e investigadores nas áreas do saber das ciências policiais.

### **ARTIGO 3.º**

São órgãos da Revista o Director, o Coordenador e o Conselho de Redacção.

### **ARTIGO 4.º**

1. O Director da Revista será o Director do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

2. Compete ao Director da Revista coordenar os trabalhos da sua publicação, adoptando todas as providências necessárias, nomeadamente:

- a) Nomear os membros do Conselho de Redacção;
- b) Promover a colaboração do corpo docente do Instituto no fornecimento dos originais necessários à publicação regular da Revista e seleccionar os trabalhos de alunos dignos de publicação;
- c) Determinar a eventual remuneração dos trabalhos publicados, bem assim como das tarefas específicas de organização da Revista;
- d) Determinar o número de volumes da Revista a publicar em cada ano e aprovar o plano concreto de cada um desses volumes;
- e) Fixar, em conjunto com a Editora, a tiragem da Revista e dos seus eventuais suplementos, bem assim como o número de separatas dos trabalhos nela inseridos;

3. O Director da Revista poderá delegar todas ou algumas das suas competências no Coordenador, podendo este atribuir a um ou a alguns dos membros do referido Conselho de Redacção determinadas tarefas específicas, tendo em conta a necessidade de o Conselho de Redacção funcionar como equipa e de ter um planeamento ordenado das suas actividades.

#### ARTIGO 5.º

1. O Coordenador será o Director do Centro de Investigação do ISCPSI.

2. Ao Coordenador compete representar o Director na sua ausência, coordenar o Conselho de Redacção e promover as competências previstas nas alíneas *b)* a *e)* do n.º 2 do art. 4.º por despacho interno.

#### ARTIGO 6.º

1. O Conselho de Redacção tem por função apoiar o Director da Revista e o Coordenador no exercício das suas competências e é formado pelo responsável do CDI, pelo responsável da secção de legislação e jurisprudência, pelo responsável pela tradução e pelos responsáveis das áreas científicas do Curso de Licenciatura em Ciências Policiais.

2. O mandato dos membros do Conselho de Redacção será de dois anos, podendo ser conduzidos uma ou mais vezes.

ARTIGO 7.º

A Revista é semestral, mas, desde que o número e a qualidade científica dos trabalhos apresentados ao Conselho de Redacção justifiquem, pode ser trimestral e quadrimestral.

ARTIGO 8.º

O conteúdo dos artigos é da exclusiva responsabilidade dos seus autores, sendo a redacção apenas responsável pelos sumários, notas marginais, anotações extratexto e artigos não assinados.

ARTIGO 9.º

A Revista reserva o direito de publicar ou não os trabalhos recebidos e de sugerir qualquer alteração que se lhe afigure necessária devido à paginação.

ARTIGO 10.º

A Revista será editada e distribuída por uma editora nacional, podendo ser adquirida individualmente ou por assinatura anual.



## ÍNDICE

Editorial .....	5
Exercício da cidadania <i>Adriano Moreira</i> .....	7
A Guerra na Estrada: uma proposta de estratégia jurídica <i>Germano Marques da Silva</i> .....	13
Viagem de KAFKA a LISZT: ancorada na ética e na metamorfosada exceção <i>Manuel Monteiro Guedes Valente</i> .....	23
As paixões políticas e o poder da imagem <i>Artur da Rocha Machado</i> .....	53
A componente policial nas missões de manutenção de paz <i>Luís Manuel André Elias</i> .....	83
Intervenção Policial, Liberdade Artística e Violência Doméstica <i>António Francisco de Sousa</i> .....	111



## INDEX

Foreword .....	5
Citizenship practice	
<i>Adriano Moreira</i> .....	7
War on the road: a proposal for a legal strategy	
<i>Germano Marques da Silva</i> .....	13
The travel from KAFKA to LISZT: anchored to ethics and to the metamorphosis of the exception	
<i>Manuel Monteiro Guedes Valente</i> .....	23
Political passions and the power of image	
<i>Artur Rocha Machado</i> .....	53
The police component in peace missions	
<i>Luís Manuel André Elias</i> .....	83
Police intervention, Artistic liberty and Domestic violence	
<i>António Francisco de Sousa</i> .....	111



Enviar para:



ALMEDINA

Livraria Almedina  
Arco de Almedina  
15  
3004-509  
COIMBRA  
PORTUGAL  
Telefone 239851900  
Telefax 239851901

[www.almedina.net](http://www.almedina.net)

## REVISTA POLITEIA

Boletim de encomenda

- Desejo efectuar a assinatura da Revista Politeia  
no ano .....
- Desejo que me enviem os seguintes números da Revista

1

Assinalar  
com uma  
cruz

Assinatura de dois n.ºs anuais: 20,00 €

Número Avulso: 10,00 €

Autorizo débito no cartão:

Visa

American Express

N.º

Válido até .....

Envio cheque no valor de .....

do Banco .....

Data ...../...../.....

Assinatura .....

Nome .....

Morada .....

Código Postal .....

Telefone .....

Telefax .....

N.º Contribuinte .....

