

POLITEIA

ANO X-XI-XII
2013-2014-2015

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

EXECUÇÃO GRÁFICA

ARTIPOL – Artes Tipográficas, Lda.

Dezembro, 2016

DEPÓSITO LEGAL

214521/04

POLITEIA: REVISTA DO INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA
/ coord. Manuel Monteiro Guedes Valente .

Ano X – XI – XII (2013 – 2014 – 2015). Volume 2. - Lisboa, ISCPSI, 2004. - 208p.
Anual.

Textos multilíngues.

Resumos em português e inglês.

1. Ciências Policiais – Periódicos. 2. Ciências Jurídicas – Periódicos. 3. Ciências
Sociais e Humanas – Periódicos.

CDU 3/34/35

O conteúdo dos artigos é da exclusiva responsabilidade dos autores.

REVISTA DO INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

POLITEIA

ANO X-XI-XII

2013-2014-2015

ESTUDOS COMEMORATIVOS DOS 30 ANOS
DO INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS
E SEGURANÇA INTERNA
E
DOS 10 ANOS DA POLITEIA

VOLUME 2

PROJETO FCT/COPP-LAB: *Circulations of Police
in Portugal, Lusophone Africa and Brazil*

2016

FICHA TÉCNICA:

DIRECÇÃO:

CRISTINA MONTALVÃO SARMENTO
GERMANO MARQUES DA SILVA
LUÍS FERNANDES MONTEIRO
MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE
PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE

CONSELHO DE REVISÃO CIENTÍFICA:

ADÁN CARRIZO GONZÁLEZ-CASTELL
(Universidade de Salamanca, Espanha)
ALFONSO SERRANO MAÍLLO
(Universidade Nacional de Ensino
a Distancia, Espanha)
ANA PAULA BRANDÃO
(Universidade do Minho, Portugal)
ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA
(Universidade do Porto, Portugal)
GUILHERME CUNHA WERNER
(Academia Nacional de Polícia – Brasília
Brasil)

COLABORADORES:

Adriano Moreira
Alfonso Serrano Maillo
Alberto Peixoto
Ana Raquel
Anabela Miranda Rodrigues
Andreia Lapão
António da Costa Valente
António José Fernandes
Carlos Anastácio
Carlos C. Casimiro Nunes
Constança Urbano de Sousa
Cristina Montalvão Sarmento
David Catana †
David Ferreira
Dina Maria S. Rocha Machado
Eduardo Pereira Correia
Élia Chambel
Ernani Rodrigues Lopes †
Henrique Salinas
Hermínio Joaquim de Matos
Hugo Guinote
Inês Godinho
Isabel Marques da Silva

PROPRIETÁRIO:

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

EDITOR:

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
ICPOL – Centro de Investigação

SEDE DE REDACÇÃO:

Rua 1.º de Maio, n.º 3
1349-040 Lisboa (Portugal)
Telefone: 0351 21 361 39 00 / Fax: 0351 21 361 05 35
e-mail: ci.iscpsi@psp.pt

TIRAGEM: 300 exemplares

PERIODICIDADE: Anual

COORDENAÇÃO CIENTÍFICA:

MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE

CONSELHO EDITORIAL:

ARTUR ROCHA MACHADO
CRISTINA REIS
HERMÍNIO JOAQUIM DE MATOS
LUÍS FIÃES FERNANDES
MICHELE SOARES

MARILY DINIZ DO AMRAL CHAVES

(Escola Superior da Procuradoria Geral
do Estado de São Paulo, Brasil)
MÁRIO FERREIRA MONTE
(Universidade do Minho, Portugal)
NIEVES SANZ MULAS
(Universidade de Salamanca, Espanha)
PATRÍCIA WERNER
(Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado
de São Paulo, Brasil)
RAQUEL FREIRE
(Universidade de Coimbra, Portugal)

João Costa Andrade
João Raposo
José Carlos Bastos Leitão
José de Faria Costa
José Emanuel de Matos Torres
José Lobo Moutinho
Luís Manuel André Elias
Manuel da Costa Andrade
Manuel Domingos Antunes Dias
Maria Isaura Payan Martins
Nuno Caetano Poiares
Nuno Castro Luís
Paulo Valente Gomes
Pedro Pinho
Pedro Sousa
Raquel Duque
Rogério Alves
Rui Pereira
Sérgio Felgueiras
Susana Durão
Vera Lourenço de Sousa
Virgínia Oliveira

EDITORIAL

A POLITEIA – Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna tem como objeto a publicação de estudos desenvolvidos no âmbito de projetos de investigação científica sob a direção do ICPOL-Centro de I&D do Instituto.

Este Volume, o número 2 da trilogia de Estudos Comemorativos dos 30 Anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e dos 10 anos da POLITEIA, tem como base as conferências proferidas no Simpósio Internacional sobre **Diplomacia Policial e Formação e Saberes**, que decorreu nos dias 2 e 3 de julho de 2015, no Instituto. Neste Simpósio Internacional, foram apresentados alguns dos estudos desenvolvidos no âmbito do **Projeto FCT – PTDC/IVC-ANT/5314/2012 – COPP-LAB: Circulações de Polícias em Portugal, África Lusófona e Brasil**, sediado no ICS/IUL, dirigido por SUSANA DURÃO, cuja participação e coordenação do ICPOL-ISCPPI foi de suma importância para o sucesso deste projeto, em que participaram também a Universidade do Porto, o SOCIOUS-ISEG, a Universidade Campinas e a Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Este evento prestigiou e integrou as comemorações do 148º Aniversário da Polícia de Segurança Pública e do 30.º Aniversário do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Os textos, que ora se publicam, integram e representam a maioria das intervenções produzidas no Simpósio Internacional sob o fundamento de que a *formação produzida no ISCPPI* no quadro da *Cooperação*, que está desde o início subjacente ao projeto da então Escola Superior de Polícia, centrado nos valores humanistas e de respeito integral pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais pessoais, tem sido essencial na mudança das várias polícias do espaço da língua portuguesa.

Ao longo do volume, que é comemorativo, mas também de homenagem a todos os que acreditam que com cooperação no saber – ensino e investigação científicas – podemos criar uma Polícia melhor, mas acima de tudo uma sociedade mais integradora e mais responsável nos desafios

do futuro, são apresentados os resultados sobre a influência dos modelos constitucionais na mudança de paradigma policial, a coerência e força de um pluralismo jurídico na solução de problemas societários moçambicanos, a importância da cooperação na formação e na investigação científicas levadas a cabo por Portugal em relação aos países africanos, a renovação da Polícia angolana por meio dos oficiais oriundos do Instituto, a relação cooperativa entre Lisboa, Praia e Brasília, os modelos de policiamento do Estado do Rio de Janeiro centrado na formação policial, a necessidade de avanços de uma política de formação especializada e globalizada para os atores de segurança pública, a evolução da polícia do Brasil [em especial a Polícia Federal], a necessidade de avançarmos para um novo quadro político-científico internacional com a assunção de uma diplomacia policial.

É um volume dedicado a uma das áreas de ação do Instituto que o tem notabilizado internacionalmente, em especial junto da Organização das Nações Unidas, e dos Estados que têm como língua mãe o *português*. E todos os textos têm uma medula comum: a necessidade de uma polícia constitucionalizada, apolítica e que se afirme como a guardiã dos direitos humanos.

O Coordenador Científico,

MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE

Modelos Constitucionais de Polícia e Cooperação na Segurança Interna

MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE

Diretor do ICPOL-Centro de I&D do ISCP SI

Professor do ISCP SI e da UAL, Portugal

Resumo: O estudo dos modelos de Polícia implica uma viagem ao sistema jus constitucional e um olhar evolutivo da arquitetura da concepção de segurança interna nos vários Estados dos Países da lusofonia. A mutação dos modelos é uma consequência inerente à evolução formativa e à crescente tomada de consciencialização do que é a Polícia do século XXI. Essa mutabilidade contínua assenta, em muito, na cooperação material das instituições policiais que fazem despertar os Estados do importante espaço da diplomacia policial: ensino, investigação, operabilidade e estratégia filosófico-política e jurídica.

Palavras-Chave: Modelo; sistema; ensino; investigação; cooperação; democracia; Constituição.

Abstract: The study of Police models implies travelling to constitutional justice system and an evolutionary look of the conception architecture of the internal security within the several States of the Lusophone Countries. The mutation of the models is a consequence of the formative developments and of the growing awareness of what the police of the 21st century is. This continuous mutability is mostly based on the material cooperation of the police institutions that awake the States of the important police diplomatic space: education, research, operability and philosophical, political and legal strategy.

Keywords: Model; system; teaching; investigation; cooperation; democracy; Constitution.

1. Os modelos sistémicos de Polícia como espelho do sistema jurídico-constitucional

Os modelos de Polícia são o espelho do sistema jurídico-constitucional de um Estado soberano e representam (ou deviam representar) a cultura vigente e o pensar de ser humano em um determinado tempo e espaço. Podemos, desde já adiantar, apresenta-me a tua constituição e eu dir-te-ei a Polícia que tens ao ter serviço ou ao teu domínio. É uma realidade incontornável.

A história é clara e diz-nos que a estruturação sistémica do corpo coletivo com funções de prevenção, de manutenção e de reposição da ordem e tranquilidade públicas – Polícia – encontra-se ligada e presa à história do constitucionalismo formal e orgânico, nascido das lutas e das revoluções liberais. A evolução humanista e despolitizada da Polícia é de uma riqueza incomensurável e pouco estudada. Realço os estudos de SUSANA DURÃO (2009) em Portugal sobre a etnografia da Polícia de Segurança Pública – de onde se pode verificar que a Polícia é integrada por seres humanos (seres frágeis, vulneráveis, de cultura mediana, de aspirações quantas vezes deturpadas nos seus valores ético-jurídicos, que se dedicam e pensam ser os detentores de uma cultura de salvação da humanidade e, por isso, à mercê do erro) –, assim como outros estudos em vários países europeus e americanos. Mas, que conheçamos e a nossa ignorância é um oceano infindável, desconhecemos um estudo que centralize ou foque a relação entre a evolução policial e a evolução do constitucionalismo e a conseqüente fragilidade da autonomia das policiais e a vulnerabilidade à submissão do poder político estabelecido.

O *modus operandi, agendi e vivendi* de uma Polícia é o reflexo nítido do sistema jurídico-constitucional de um Estado e a Constituição é o *sismógrafo* do pensar cultural de um povo, o pensar concetual de ser humano e o pensar concetual de Estado. A moldura absorve toda a pintura e a correlatividade impõe-se e não pode ser olvidada. Avocamos a tese de MARCEL GAUCHET (2009) quando desenvolve a teoria da democracia nos Estados modernos ou pós-modernos e nos fala de *indivíduo e Estado*, de *indivíduo e organização* e de *indivíduo e sujeito*. O desenvolvimento de um implica o desenvolvimento do outro: o desenvolvimento do indivíduo implica o desenvolvimento da sociedade, ou seja, a «autonomia individual» exige a «autonomia social» (GAUCHET 2009: 47). Só assim se pode compreender o desenvolvimento da Polícia em contínua correlação com a evolução do pensamento e da legiferação constitucional ou do Estado constitucional.

O modelo sistémico constitucional democrático deve implicar um modelo sistémico democrático de Polícia, mas nem sempre acontece essa correlação devido à integração ou não da função de polícia na Constituição. Podemos ter uma Constituição democrática que submete a polícia ao poder executivo e ao exercício do Governo, retirando-lhe espaço de se assumir como polícia «rosto do povo», ou ter uma Constituição democrática que legitima a polícia como serviço do povo, pelo povo e para o povo como a Portuguesa. Podemos, também, ter uma Constituição autoritária que consagre a polícia como serviço do povo, pelo povo e para o povo por nele residir a força motriz de todo o Estado, como é o caso da República Popular China¹.

Este movimento, evolutivo e sistémico-organizativo, é forçado e pressionado pela consciencialização de que todos os seres humanos são sujeitos de direitos e de deveres, que a legalidade revolucionária liberal implica uma igualdade, que estes dois axiomas implicam o princípio da humanidade da ação do Estado, que se submete à normatividade constitucional e à legalidade democrática (VALENTE 2013: 396-412 e 465-468). Reclamamos, neste ponto, uma ideia pouco frisada e escrita em momentos de crise como os que vivemos, as Constituições formais surgiram e apresentam-se como instrumento filosófico-jurídico-político de limitação do poder político ou do poder do Estado concebido como exercício legitimado (divino, autocrático, plutocrático ou democrático).

Esta nossa ideia assenta num primado crucial social e político: os direitos do homem, como concretização da humanidade, são o mote essencial da construção constitucional democrática e, por conseguinte, da consagração da polícia nas constituições dos últimos 40 anos, em especial destaque para as Constituições das Comunidades dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP). O caso de Portugal, em 1976, e o caso do Brasil, em 1988, não obstante os sistemas políticos serem diferentes, são paradigmáticos por serem **Constituições a priori democráticas e de direito** e assumem a **dignidade da pessoa humana** como pilar do Estado e da União Federativa.

Esta evolução faz-se sentir nas novas redações constitucionais da República de Angola (1992 revogada pela de 2010), da República de Cabo Verde (1990), da República de Moçambique (1990 revogada pela de 2004), e da República de Guiné Bissau (1996). Refira-se que a Cons-

¹ Como exemplo podemos apontar a denominada e prestigiada Universidade da Polícia do Povo de Pequim e da China.

tuição da República de São Tomé não integrou no seu texto constitucional a polícia como serviço ou instituição com dignidade constitucional.

Os sistemas jurídico-políticos influenciam a cooperação entre os vários Estados e são importantes para a formação académico-científica de cada um dos alunos do Instituto vindos dos países da CPLP e, muito em especial, há quase 30 anos, dos PALOP. O conhecimento jusconstitucional de um Estado e da axiologia constitucional atribuída à polícia é fundamental no quadro da cooperação para que sejamos recíprocos destinatários de um saber pensar o futuro de cada espaço e do saber pensar e decidir o espaço da lusofonia.

2. O modelo de Polícia Nacional de inspiração *estalinista* [concentração e centralização] e de inspiração democrática [concentrado e centralizado; desconcentrado e descentralizado; concentrado e descentralizado; desconcentrado e centralizado]

Os modelos sistémicos constitucionais de polícia impõem uma reflexão filosófica e política, tendo em conta que, na atualidade jurídica estadual, podemos identificar dois grandes modelos sistémicos de polícia: o *modelo de polícia nacional de inspiração estalinista* (leninista) – concentrado e centralizado – e o modelo de *inspiração democrática* com variáveis concentracionistas e desconcentracionistas e centralistas e descentralistas. Mas iremos defender que os quadros jurídico-constitucionais admitem um outro modelo: o de polícia nacional de inspiração democrática, em especial a Constituição portuguesa e a brasileira. Só um modelo democrático de polícia pode contrariar a preocupação filosófica de GAUCHET quando alerta para o perigo da “consagração dos direitos humanos” assinalar “uma entrada em crise das democracias ao mesmo tempo em que marca seu triunfo” (2009:320).

Este quadro influencia as relações cooperativas estatais e institucionais e a interacção formativa em tempos e espaços diferenciados, uma vez que os receptores da mensagem são oriundos de dois continentes diferentes que se deslocam a um continente cognitivamente apadrinhado de desenvolvido.

2.1. Os modelos constitucionais de Polícia Nacional de Angola, da Polícia da República de Moçambique, da Polícia Nacional de Cabo Verde e da Polícia da Guiné Bissau

Os modelos sistémicos de polícia nacional no espaço da lusofonia encontram-se inscritos em três constituições, sendo que a de Cabo Verde afasta-se, desde 1991, da estrutura sistémica marxista-leninista e aproxima-se do modelo nacional administrativo e organizativo funcional do espaço da União Europeia. Desde logo, o sistema político cabo-verdiano é parlamentar e, desde 1991, está imbuído de um maior e rigoroso espírito democrático: eletividade, participação e representatividade e rotatividade política no poder (BOBBIO 2013: 35-41). Este modelo foi seguido de perto pela Constituição da República de Guiné e Bissau, apesar da situação geopolítica e jurídica deste Estado ser qualificada pela ONU como de «Estado fracassado».

O modelo sistémico constitucional da **República de Angola**, que assenta em um **sistema político Presidencialista² democrático de direito**, não abandonou as raízes (e as fontes) marxistas de exercício do poder, que o legislador constitucional pretende que seja democrático, mas tão-só assente na representatividade e na participação dos cidadãos³. Olvidam-se, desde já e a par de um dos fundamentos catalisadores do Estado democrático de direito em Angola – «separação de poderes e interdependência de funções»⁴ –, os elementos imperativos de um sistema político democrático: eletividade, representatividade pluralista e participativa, e rotatividade política (BOBBIO 2013: 35-41).

Esta análise sistémica não esquece que o preâmbulo constitucional realça a edificação de «um Estado democrático de direito e uma sociedade justa», *assim como a promoção de uma «cultura de tolerância» só possível de construir com uma sociedade livre, justa, democrática, solidária, em paz, igualitária e de progresso social, que assente o poder na vontade do povo e na dignidade da pessoa humana*⁵.

Estes valores axiomáticos e preceptivos assumem forte importância na prossecução da *atividade de polícia* e são desenvolvidos em sala de

² Quanto a este assunto poder-se-á ler GILBERTO PEREIRA. 2013. «O Desenho Constitucional e a Presidencialização do Sistema de Governo», Working Paper #22, Observatório Político, publicado em 16/02/2013, URL: www.observatoriopolitico.pt.

³ Veja-se com atenção a redacção da parte final do n.º 1 do art. 2.º da CRA: «democracia representativa e participativa».

⁴ Veja-se com atenção a redacção do n.º 1 do art. 2.º da CRA.

⁵ Veja-se o art. 1.º da CRA.

aula do Instituto em várias UCs: v. g., Direitos Fundamentais e Direitos do Homem, Técnica do Serviço Policial I e Ética Policial.

A alteração de *modus agendi* dos quadros policiais implica a submissão a um **padrão epistemológico e axiológico de formação** [ensino e de desenvolvimento], como o promovido pelo nosso Instituto, de modo a que os quadros superiores sejam o exemplo no exercício da *autoridade* e na afirmação do *poder* legítimo⁶.

O sistema político presidencialista angolano atribui totais poderes ao Presidente da República⁷, enquanto expoente dos órgãos de soberania, que chefia o Governo, como titular do poder executivo, cabendo-lhe ainda assegurar e garantir a efetividade dos poderes – legislativo, judicial e executivo – e defender e garantir os direitos e liberdades do homem que é consagrado como indivíduo e membro da sociedade (grupo social). Acresce que a CRA consagra como grande missão do Presidente da República a *unidade nacional*⁸. O Presidente da República tem como *órgão auxiliar* para a «formulação e execução da política geral do país e da Administração Pública» o *Conselho de Ministros* a que preside [n.ºs 1 e 2 do art. 134.º da CRA].

A Polícia Nacional de Angola depende hierarquicamente do Presidente da República, que, enquanto Comandante em Chefe das Formas Armadas, nomeia o Comandante Geral e segundos Comandantes da Polícia Nacional de Angola, os demais cargos de comando da Polícia Nacional e promove e gradua os Comissários oficiais da Polícia Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional presidido por si [alíneas f), g) e h) do art. 122.º da CRA].

Ao Presidente da República de Angola cabe, ainda e no âmbito da segurança e polícia, aprovar o *planejamento do sistema de segurança nacional* e a *estratégia da intervenção da Polícia Nacional*, assim como promover a *fidelidade* da Polícia Nacional [alíneas c) e e) do art. 123.º da CRA]. Para prossecução destas atribuições, o Presidente da República beneficia de um Conselho de Segurança Nacional como seu órgão de consulta e de apoio à decisão [n.º 1 do art. 136.º da CRA]. Acresce que a atividade da Polícia Nacional está submetida ao controlo e fiscalização externa da Procuradoria Militar, órgão da Procuradoria-Geral da República [n.º 1 do art. 191.º da CRA].

Este sistema político coloca em primeiro lugar o coletivo – Estado – e a funcionalidade policial está vinculada à prossecução da coesão

⁶ Tema do nosso evento científico.

⁷ Vejam-se o n.º 2 do art. 2.º, art. 105.º, n.º 2 e 1 do art. 108.º da CRA.

⁸ Veja-se o n.º 4 do art. 108.º da CRA.

nacional – unidade nacional – centralizada na pessoa do Presidente da República, como se retira do já exposto e do art. 209.º da CRA, com a epígrafe *Garantia da Ordem*, que assume como objetivo a defesa da segurança e tranquilidade públicas, assegurar e proteger as instituições, cidadãos e respectivos bens, assegurar e proteger os direitos e liberdades fundamentais, e atuar contra a criminalidade violenta ou organizada, ameaças e riscos [n.º 1 do art. 209.º da CRA]. A *garantia da ordem* está em termos sistemáticos acima da própria Polícia Nacional porque se apresenta como valor superior e mote da unidade nacional a ser prosseguida subordinada à Constituição, à lei e às convenções internacionais de que Angola seja Estado Parte [*in fine* n.º 1 do art. 209.º da CRA]. Mas a atribuição desta missão está subordinada aos princípios da *reserva de lei* e da *precedência de lei* [n.º 2 do art. 209.º].

O modelo de Polícia Nacional de Angola, consagrado no art. 210.º da CRA, é o resultado de uma sistematização constitucional de modelo democrático presidencialista, concentrado e centralizado, muito próximo dos modelos marxistas-leninistas. A *estratégia de intervenção policial* cabe ao Presidente da República e não à Assembleia Nacional, sendo que a estabilidade desta é assegurada pelo Presidente da República.

O sistema/regime [ou modelo] de Cabo-Verde, parlamentar com eleição por sufrágio universal do Presidente da República, impõe uma polícia mais democratizada e vinculada aos valores consagrados na Constituição. Por alguma razão o primeiro país africano de língua oficial portuguesa a celebrar protocolo de cooperação na e da formação dos quadros superiores da Polícia, foi Cabo-Verde. Também foi este país o primeiro a ter como responsável máximo da Polícia Nacional um ex-aluno do ISCPPI, assim como um dos últimos Diretores Nacionais da Polícia Judiciária de Cabo-Verde foi aluno do ISCPPI.

A proximidade geográfica e a identidade jurídica democratizada na Constituição de 1991 marcam o modelo de Polícia: uma polícia democrática ao serviço da afirmação da democracia cabo-verdiana e de uma sociedade mais justa, mais solidária e mais livre.

A Polícia da República de Moçambique (PRM), cujo estudo já foi objeto de um parecer elaborado por nós⁹, segue o modelo nacional consagrado constitucionalmente: artigos 254.º e 255.º da Constituição da República de Moçambique. Não obstante a legislação infraconstitucional estar a ainda a ser adequada à nova Constituição democrática aprovada

⁹ Cf. o nosso Polícia da República da Moçambique (Parecer). In: *Galileu – Revista de Economia e Direito*, Volume XI, n.º 2, 2006, pp. 145-167.

em 2004. O modelo de polícia nacional não se esgota na funcionalização centralizadora do poder, mas ganha dinâmica na centralização orgânica, operativa funcional da PRM, como uma melhor distribuição e rentabilização dos recursos disponíveis. A descentralização do poder de e sobre a Polícia reflete-se através do Governo eleito a par do Presidente da República de Moçambique.

O ensino e a formação da PRM ampliaram a sua capacidade e a sua desenvoltura democrática com a vinda dos seus quadros ao ISCPSI e com a criação da ACIPOL -Academia Civil de Polícia, o que provocou a desmilitarização da organização e da função de Polícia. A Constituição de 2004 da República de Moçambique optou por constitucionalizar a organização e a função de Polícia: ordem pública ou preventiva, administrativa, judiciária e recursos humanos. Optou por seguir a história da Polícia de várias décadas e dar-lhe força constitucional para que fosse defensora da legalidade democrática, segurança interna e direitos dos cidadãos. A Constituição de 2004 aparece em pleno regime de democratização do país, de que beneficiaram vários alunos dos quadros da PRM que vieram estudar para o ISCPSI, firmando-se, assim, a cooperação entre a PRM e a PSP.

Os modelos constitucionais influenciam o modelo de polícia que cada Estado tem ou pretende ter. Desejar uma polícia democrática sem a constitucionalizar no espírito e espaço da Constituição democrática é um oxímoro. A opção dos vários Estados de língua portuguesa foi, desde 1976, a de constitucionalizar a Polícia como um dos principais elementos ou pilares da sua soberania, o que demonstra que o constituinte tinha consciência de que só uma polícia constitucionalizada democraticamente podia dar espaço à democratização da sociedade.

2.2. Os modelos plurais de inspiração democrática: Portugal [designado de dual ou de inspiração napoleónica] e Brasil [pluralidade concentrada e centralizada]

Os modelos plurais de Polícia de inspiração democrática assentam em Constituições legitimadas pela vontade do povo e na dignidade da pessoa humana. Assentam na ideia de uma Polícia ao serviço da democracia e do povo, cuja formação e estrutura estão em permanente sufrágio: **interno** [inspeções internas das organizações policiais] e **externa** [*administrativa* – inspeções das tutelas ministeriais –, *judiciária* – Ministério Público e jurisdicional –, e *política* – comissões de inquérito e no dia-a-dia por cada cidadão].

A consagração constitucional da função de Polícia pelo *método direto* [art. 272.º da CRP] ou pelo *método indireto* [art. 144.º *caput* da CRFB] e *direto* [incisos do art. 144.º da CRFB] funciona em um dupla direção e responsabilização: *legitimidade da função* (fundamento e pressuposto) e *limite da função* (por meio de subordinação *ab initio ad finem* aos princípios jus constitucionais democráticos).

2.2.1. Brasil: assenta na divisão orgânica e formal constitucional em conflito com a legalidade funcional (legalidade material)

O legislador constitucional do Brasil optou por consagrar uma cláusula geral no *caput*

«A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio»

e por elencar os vários corpos de polícia – federais e estaduais – nos vários incisos, nos quais identifica as funções de cada uma das polícias por meio do método orgânico e formal e pelo *método da identificação e determinação funcional*: o legislador constitucional consagra a funcionalidade de *polícia preventiva* [polícia militar], de *polícia administrativa* [rodoviária, ambiente], e de *polícia judiciária* [polícia federal e polícia civil de cada Estado].

Este método acarreta uma conflitualidade constitucional e infraconstitucional material por gerar uma insegurança jurídica entre o quadro constitucional e o quadro legal das atribuições e competências de cada corpo de polícia. Esta conflitualidade agrava-se quando existe uma tentativa de violação do princípio da indisponibilidade das atribuições e competências por parte de outros atores estatais. Veja-se a conflitualidade entre a atividade do Ministério Público e a polícia judiciária no Brasil que gera uma duplicação funcional material no quadro do sistema de justiça criminal.

2.2.2. Portugal: assenta no princípio da tridimensionalidade funcional em conflito com a legalidade divisória orgânica e formal

O legislador constituinte português – mesmo sem saber que o estava a fazer – desenhou um modelo constitucional de polícia assente numa *tripla cláusula geral* (n.º 1 do art. 272.º da CRP):

- Defesa da legalidade democrática;
- Defesa e garantia da segurança interna;
- Defesa e garantia dos direitos dos cidadãos.

e, por meio daquele método, conjugado com uma **missão geral de prevenção da criminalidade** – n.º 3 do art. 272.º da CRP –, que integra duas funções – **vigilância** e **prevenção criminal *stricto sensu*** –, o legislador constituinte integrou todas as dimensões funcionais da polícia:

- Polícia preventiva – vigilância [prevenção e segurança];
- Polícia administrativa – vigilância, fiscalização, controlo e sancionamento;
- Polícia judiciária – prevenção criminal *stricto sensu*.

Esta tridimensionalidade funcional de consagração constitucional entra em conflito com a estrutura orgânica e formal de cada corpo de polícia desenhado por lei infraconstitucional.

Mas existe uma **mínima garantia efetiva**: a inadmissibilidade de qualquer violação do princípio da indisponibilidade das atribuições e competências de cada ator estatal por força de uma possível responsabilidade civil, administrativa e criminal sempre que um dos atores viole aquele princípio constitucional pela prática do crime de usurpação de funções (inclui atribuições e competências).

3. As continuidades e discontinuidades de formação & investigação (pesquisa): cooperação ou diplomacia policial?

A cooperação levada cabo pelas polícias nos vários setores de atividade – formação, informações, processual e política – tem fomentado uma **diplomacia** que aproxima e relaciona os poderes públicos instituídos, em especial o poder político na construção de relações bilaterais, intergovernamentais e multilaterais.

Essa diplomacia tem-se feito mais sentir no quadro da formação e da investigação/pesquisa científica que se faz sentir pela atividade concreta de cada elemento policial num quadro internacional – ONU e OCDE – e regional – UE. Mais do que Interpol, IPA, Europol e Ameripol tem-se sentido uma agir concreto de vários atores policiais no sentido de edificar uma comunidade policial global que se inicia com a formação académica como tem sido o labor do ISCPSI nos últimos 30 anos.

As descontinuidades são fruto de tempos e espaços concretos distintos, patrocinados por cada uma das pessoas adstritas à sua função de cooperação bilateral e multilateral. O aprofundamento e a ampliação da cooperação, que têm sido desenvolvidos nos últimos tempos, são pressupostos de uma nova dinâmica fenomenológica: é chegada a hora da diplomacia policial (vejam-se as *adidâncias* policiais espalhadas por todo o mundo *integrantes das embaixadas ou consulados diplomáticos*).

Os modelos democráticos de polícia ajudaram a construir este novo paradigma policial e de cooperação transnacional policial: diplomacia policial. Seria impensável desenvolver as relações de proximidade e de cumplicidade lusófona sem um novo paradigma constitucional democrático: Moçambique 2004, Angola 2010.

Não é por acaso que a *primeira cooperação na formação* de quadros superiores de polícia entre as policiais lusófonas inicia-se em primeiro lugar com a República de Cabo Verde, que tem a primeira constituição democrática da Africa Lusófona (1992).

Breve conclusão

Pretendíamos apresentar um texto mais amplo e profundo, mas o tempo e a necessidade de fechar o projeto COPP-LAB – *Circulations of Police in Portugal, Lusophone Africa and Brazil* não nos permitiram essa tarefa. Mas ficou claro que os modelos constitucionais de polícia e a cooperação no quadro da segurança interna geram mudanças estruturais e funcionais, assim como geram uma nova dinâmica social, judiciária e policial.

A cooperação entre os vários Estados e instituições são reforço de soberania e nunca diminuição de soberania, desde que tenha por objeto a construção de um mundo mais livre, mais solidário e mais justo. Esse desiderato é possível e ganha cada vez mais argamassa com a afirmação da *diplomacia policial* que só é possível com a constitucionalização da função de polícia.

Referências bibliográficas

- BOBBIO, Norberto. 2013. *Qual Democracia?* São Paulo: Edições Loyola.
- CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital (2007 e 2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada – I e II*. 4.^a edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- DURÃO, Susana. 2008. *Patrulha e Proximidade – Uma Etnografia da Polícia em Lisboa*. Coimbra: Almedina.
- GAUCHET, Marcel. 2009. *A democracia contra ela mesmo*. Tradução do francês La democracie contre elle-même de Sílvia Batista de Paula. São Paulo: Radical Livros.
- PEREIRA, Gilberto. 2013. «O Desenho Constitucional e a Presidencialização do Sistema de Governo», Working Paper #22, Observatório Político, publicado em 16/02/2013, URL: www.observatoriopolitico.pt.
- VALENTE, Manuel M. Guedes. 2013. *Do Ministério Público e da Polícia. Prevenção Criminal e Acção Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: UCE.
- _____. 2006. *Polícia da República da Moçambique (Parecer)*. In: Galileu – Revista de Economia e Direito, Volume XI, n.º 2, 2006, pp. 145-167.

Para lá dos códigos. O papel do Estado e a heterogeneidade do pluralismo jurídico em moçambique*

SARA ARAÚJO¹

*Investigadora do Centro de Estudos Sociais
Doutora em “Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI”
pela Universidade de Coimbra*

Resumo: O pluralismo jurídico é hoje um tema clássico da antropologia e da sociologia do direito. Apesar do longo percurso de reflexão teórica e evidências empíricas que converte em anacrónica a ideia de monopólio estatal de produção do direito e administração da justiça, o tema não se esgotou. As discussões conceptuais, as controvérsias sobre o significado político da pluralidade jurídica e a diversidade de formas que este fenómeno assume asseguram a atualidade e a relevância da investigação continuada nesta área. Este texto explora a complexidade, a riqueza e a heterogeneidade do caleidoscópio jurídico da sociedade moçambicana.

* Este texto resulta de reflexão parcialmente produzida no âmbito do projeto de investigação “ALICE, espelhos estranhos, lições imprevistas”, coordenado por Boaventura de Sousa Santos (alice.ces.uc.pt) no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra – Portugal. O projeto recebe fundos do Conselho Europeu de Investigação, 7.º Programa Quadro da União Europeia (FP/2007-2013) / ERC Grant Agreement n. [269807]. Parte do trabalho de campo a que recorre foi recolhido no âmbito de uma investigação sobre a reforma da justiça em Moçambique realizada entre 2003 e 2005 numa parceria entre o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES) e o Centro de Formação Jurídica e Judiciária de Moçambique (CFJJ).

¹ Sara Araújo é, ainda, co-coordenadora do Projeto “ALICE, Espelhos Estranhos, Lições Imprevistas”, que assenta na reflexão e na investigação a partir das Epistemologias do Sul. Fez parte do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa e do Centro de Formação Jurídica e Judiciária de Moçambique. Em 2004, ganhou o prémio Agostinho da Silva, atribuído pela Academia de Ciências de Lisboa, com um trabalho sobre pluralismo jurídico em Moçambique.

Entre o período colonial e o presente, foram várias as transformações radicais que o Estado moçambicano atravessou e influenciaram o tipo de relação que foi assumindo com a pluralidade jurídica, por vezes excluindo as justiças comunitárias ou ignorando-as, outras vezes integrando-as, apropriando-se da sua legitimidade. A substituição oficial dos modelos políticos nunca rompeu definitivamente com o passado. As culturas políticas e jurídicas e as estratégias do Estado, presentes e passadas, cruzam-se com as dinâmicas locais e internacionais, constituindo virtualmente, em cada momento e em cada espaço, cenários específicos, tantas vezes surpreendentes. Esta complexidade não vigora apenas ao nível das instituições comunitárias, mas também do Estado, marcado por um acentuado pluralismo jurídico interno. Estudar as dinâmicas jurídicas neste contexto não pode limitar-se ao que está previsto na legislação, foi escrito nos livros de história ou em narrativas universalistas. A grande complexidade torna o processo de investigação mais exigente e os estudos de caso menos generalizáveis, mas faz da realidade em questão um campo privilegiado para o exercício de uma ecologia de justiças, que confronta a concepção liberal do direito e da justiça e as hierarquias impostas pelo cânone do direito moderno pelo (re)conhecimento da diversidade jurídica. O artigo divide-se em dois momentos principais: uma leitura histórica das opções estatais para lidar com a pluralidade, bem como de algumas estratégias usadas localmente para acatar ou resistir seletivamente às imposições centrais; e quatro retratos bem diferentes do pluralismo jurídico em Moçambique resultantes de um exercício de ecologia de justiças realizado em diferentes zonas do país.

Palavras-chave: Pluralismo jurídico, ecologia de justiças, Estado heterogéneo, palimpsesto de culturas políticas e jurídicas, Moçambique

Abstract: Legal pluralism is currently a classic theme of anthropology and sociology of law. Despite the long journey of theoretical reflection and empirical evidence that construes the idea of state monopoly of production of law and administration of justice into anachronistic, the issue has not been exhausted. The conceptual discussions, the controversies regarding the political significance of legal plurality and the diversity of forms that this phenomenon assumes ensure the timeliness and relevance of continued research in this field. This paper explores the complexity, richness and diversity of the legal kaleidoscope of Mozambican society. Between the colonial period and the present day, the Mozambican state underwent numerous radical transformations which influenced its relationship with legal plurality, at times excluding community justices or ignoring them, at times integrating them, appropriating its legitimacy. The official replacement of political models never definitively broke with the past. The political and legal cultures and State strategies, past and

present, intersect with local and international dynamics, virtually constituting, at every moment and in every space, specific, and very often surprising, scenarios. This complexity does not only apply to community institutions, but also to the state, marked by a profound internal legal pluralism. The study of legal dynamics in this context cannot be restricted to what is stipulated by law, written in history books or in universalist narratives. If the great complexity requires a demanding research process and inhibits the generalisation of case studies, turns the reality at issue into a privileged field for the exercise of an ecology of justices, confronting the liberal conception of law and justice and hierarchies imposed by the canon of modern law with the (re)cognition of legal diversity. The article is structured in two main stages: a historical reading of state options in dealing with plurality, as well as some local strategies to selectively accept or resist central impositions; and four very different depictions of legal pluralism in Mozambique resulting from an exercise of ecology of justices in different areas of the country.

Key words: Legal Pluralism, ecology of justices, heterogeneous State, palimpsest of political and legal cultures, Mozambique

Introdução

O pluralismo jurídico é já um tema clássico da sociologia e da antropologia do direito. Pensar hoje a produção do direito e a administração da justiça como monopólio do Estado e dos tribunais judiciais é manifestamente uma abordagem anacrónica. Um longo percurso de reflexão teórica e evidências empíricas mostrou que as paisagens jurídicas extrapolam os códigos estatais e a justiça que cabe no interior dos tribunais judiciais, revelando outros direitos e outras instâncias jurídicas como elementos de horizontes, mais ou menos complexos, de direito e justiça. As grandes discussões teóricas, que acompanham os estudos do pluralismo jurídico, onde cabe o inesgotável debate sobre o conceito de Direito, e as controvérsias sobre o significado político da pluralidade jurídica e a diversidade de formas que este fenómeno assume asseguram a atualidade e a relevância da investigação continuada nesta área. Este texto não explora o debate conceptual e centra-se sobretudo na complexidade e na heterogeneidade do caleidoscópio jurídico da sociedade moçambicana.

Em Moçambique, o pluralismo jurídico é um fenómeno particularmente interessante pela quantidade e diversidade de ordens normativas e de instâncias de resolução de conflitos que atuam na sociedade; pelas

várias estratégias que, ao longo da história, o Estado usou para integrar ou excluir a pluralidade; pela forma como esta se manifesta no interior das próprias instituições estatais e pela imprevisibilidade dos cenários locais. Neste contexto, estudar as dinâmicas jurídicas é um desafio que não pode limitar-se ao que está previsto na legislação, foi escrito nos livros de história ou em narrativas universalistas. Se esta complexidade torna o processo de investigação mais exigente e os estudos de caso menos generalizáveis, faz do pluralismo jurídico um campo privilegiado para o exercício de uma ecologia de justiça (Araújo 2014), um instrumento ao serviço da sociologia das ausências (Santos 2006) que procura confrontar a conceção liberal do direito e da justiça e as hierarquias impostas pelo cânone do direito moderno através do (re)conhecimento da diversidade jurídica.

Este texto divide-se em dois momentos principais. Numa primeira fase, proponho uma leitura histórica das opções estatais para lidar com a pluralidade, bem como de algumas estratégias usadas localmente para acatar ou resistir seletivamente às imposições centrais. Na segunda, apresento quatro retratos do pluralismo jurídico em Moçambique resultantes de um exercício de ecologia de justiça realizado em diferentes zonas do país.

1. O Estado moçambicano e o pluralismo jurídico

Entre o período colonial e o presente, foram várias as transformações radicais que o Estado moçambicano atravessou e influenciaram o tipo de relação que foi assumindo com as justiça comunitárias, por vezes excluindo-as ou ignorando-as, outras vezes integrando-as, apropriando-se da sua legitimidade.² Nas próximas páginas, pretendo dar conta dessa relação em três períodos: colonialismo, socialismo e neoliberalismo/democracia multipartidária.

² No âmbito do exercício da ecologia de justiça, as justiça comunitárias são instâncias de resolução de litígios que recorrem a uma terceira parte imparcial, não pertencente ao poder judicial, para promover a resolução dos casos que lhes são apresentados. Nesta categoria cabem novas e velhas formas de direito e de justiça, bem como instâncias híbridas criadas em zonas de contacto entre o Estado e a comunidade (Araújo 2014).

1.1. Período colonial: o indigenato e a justiça dualista

A reivindicação da superioridade das instituições modernas ocidentais não andou sempre a par da tentativa de eliminação das designadas instâncias tradicionais. O regime do indigenato implementado formalmente em Moçambique em 1928, inspirado no modelo colonial britânico de *indirect rule*, assentava na convergência entre reconhecimento e segregação. Caracterizava-se pela divisão entre cidadãos e indígenas e assentava em dois modelos administrativos e duas formas de direito e de justiça: o dos colonos, que seguia o modelo administrativo e o direito da metrópole; e o dos indígenas, administrativamente organizado em regedorias ou chefaturas, alegadamente a reencarnação das tribos pré-coloniais, regidas pelo direito costumeiro.

A administração das regedorias competia às autoridades tradicionais (ATs), no topo das quais se encontravam os designados “régulos”. Estavam, no entanto, subordinadas às circunscrições, dirigidas pelos administradores coloniais. No âmbito da administração da justiça, aos régulos cabia a resolução de pequenos litígios, competindo aos Tribunais Privativos dos Indígenas regular as relações entre a população nativa. Estes tribunais, embora assessorados para os assuntos costumeiros por chefes tradicionais ou outros representantes indígenas, eram presididos pelo administrador. Na prática, o papel dos tribunais dos régulos ia além do estipulado na lei e estas autoridades resolviam grande parte da conflitualidade entre os indígenas (Meneses *et. al.*, 2003, Florêncio, 2012).

Ainda antes da implementação do código do Indigenato, a Lei do Trabalho de 1899 articulou, pela primeira vez, a distinção entre cidadão e nativo. Às autoridades tradicionais cabia o controlo da população e o recrutamento para trabalho forçado daqueles que alegadamente não tivessem a iniciativa de trabalhar. Dessa forma, pôs-se fim ao debate sobre como as colónias continuariam a ser desenvolvidas uma vez abolida a escravatura. A base de exploração permanecia a coerção e as autoridades tradicionais desempenhariam um papel fundamental (O’Laughlin, 2000). Os assimilados constituíam uma pequena minoria de cidadãos de estatuto inferior que possuía cartões de identificação que os distinguia da população indígena e conferia acesso a determinados espaços e direitos vedados aos indígenas (Meneses *et. al.*, 2003). O Estado Novo de Salazar intensificou e aperfeiçoou esta política, nomeadamente com a Constituição de 1933, que incorporava o Acto Colonial. Este é, muitas vezes, considerado o ponto de viragem, que marca o início de um Estado colonial (Gentili, 1998).

As divisões estabelecidas pelos colonizadores portugueses não assentaram apenas no que existia, mas também nos interesses de dominação e exploração económica, e foram reconfiguradas ou reinventadas em função destes. À semelhança do que aconteceu noutras colónias, o Estado procurava manter o equilíbrio entre o reconhecimento das estruturas locais e a possibilidade de as controlar em seu benefício. Do seu lado, as autoridades tradicionais empenhavam-se na manutenção do equilíbrio que lhes era conveniente entre as exigências do governo colonial e a manutenção da legitimidade na comunidade, encontrando formas de resistência passiva ou ativa (O’Laughlin, 2000; Dinerman, 1999; Moore, 1992; Gonçalves, 2005).

Na década de 1960, com as pressões internacionais contra o trabalho forçado e os movimentos de independência das colónias africanas, Portugal, ao mesmo tempo que substituiu a designação de “colónias” pela de “províncias ultramarinas”, aboliu formalmente o Regime do Indigenato. Apesar de se ter definido a universalidade da cidadania e, em teoria, todos os cidadãos poderem optar pela justiça civil, o dualismo manteve-se. Os moçambicanos continuaram a possuir cartões de identidade diferentes, a ser banidos dos centros urbanos, sujeitos a abusos policiais e a discriminação económica e social e até a trabalho forçado. Os regulados continuaram a existir e a obediência ao régulo e ao direito costumeiro manteve-se uma obrigação (Meneses *et. al.*, 2003). Como afirma André C. José, “a tardia e cosmética transformação dos indígenas em cidadãos e a apropriação ideológica das teses do lusotropicalismo não foram suficientes para disfarçar o regime de forte segregação que vigorava” (José, 2005: 12).

1.2. A revolução socialista e a justiça popular do Rovuma ao Maputo

Depois de cerca de dez anos de uma luta armada conduzida pela Frente de Libertação Nacional (FRELIMO), uma união de vários grupos de resistência ao colonialismo, Moçambique tornou-se independente em 25 de Junho de 1975. A FRELIMO, transformada em partido político, governou em regime de partido único até 1994, data das primeiras eleições democráticas. Como afirmam Albie Sachs e Gita Welch, após a independência, “a teoria era clara: dismantelar completamente o aparato do Estado colonial e substituí-lo por um novo, desenhado para servir os interesses das massas populares” (Sachs e Welch 1990: 1).

A expressão “escangalhamento do Estado”, usada, por exemplo, no Relatório do Comité Central ao 3.º Congresso da FRELIMO, dá conta dessa missão destruidora das estruturas do passado. Era necessário desenvolver uma cultura nacional e construir um país unido. No que diz respeito ao crescimento económico, acreditava-se que, com base nas próprias forças e em formas coletivas de produção, as condições de vida seriam melhoradas (Trindade 2003). No âmbito da justiça, se o sistema jurídico anterior era fascista, colonial e elitista; tinha que ser transformado num sistema popular, moçambicano e democrático (Sachs e Welch 1990).

A concretização desses objetivos passava pela eliminação do costumeiro e dos chefes tradicionais e pela substituição da sociedade dualista por uma nação unida “do Rovuma ao Maputo”. Vistos como aliados do poder colonial e símbolo de humilhação e inferioridade, os régulos são a imagem do passado incivilizado no momento em que a FRELIMO se empenha num projeto de modernização radical, que envolve a formação de uma elite inteiramente nova de secretários e funcionários eleitos, e a superação do costumeiro com vista a alcançar os níveis de desenvolvimento apresentados pelo “Primeiro Mundo” (Meneses 2009). A elite da FRELIMO e o grupo social a que apelava estavam profundamente convencidos da superioridade da civilização moderna e da necessidade de se colocarem ao mesmo nível (Hall e Young 1997: 65; Sumich, 2008: 329). Se o colonialismo português foi radicalmente posto em causa, o mesmo não acontece com o modelo de modernização, que continuará a impor-se. Como afirma Achille Mbembe a propósito dos nacionalismos africanos do pós II Guerra Mundial, o conceito de “civilização” é substituído pelo conceito de “progresso” (Mbembe, 2010), assentando na mesma lógica linear e classificatória que define como primitivo, inferior e atrasado o que não é moderno.

Com base na experiência das zonas libertadas,³ em 1978, foi aprovada a Lei Orgânica dos Tribunais Populares, que previa a criação de tribunais populares em diferentes escalões territoriais, onde juizes profissionais nomeados trabalhavam ao lado de juizes eleitos pela população.⁴ Na base da pirâmide, os tribunais de localidade ou de bairro funcionavam

³ Ainda durante a Guerra de Libertação nacional, nas designadas zonas libertadas, territórios extensos no norte de Moçambique, a FRELIMO experimentara novas disposições de governação e de administração do território e da justiça, que deveriam ser expandidas para o restante país.

⁴ Lei n.º 12/78, de 12 de dezembro.

exclusivamente com juízes eleitos, desprofissionalizados, que conheciam das infrações de pequena gravidade e decidiam de acordo com o bom senso e a justiça e tendo em conta os princípios que presidiam à construção da sociedade socialista. A ideia era construir um sistema que, em vez de impor um dualismo entre a elite e a restante população, estabelecesse a unidade e fosse simultaneamente indígena e anti-tradicional, assentando em aspetos democráticos da tradição africana, rejeitando os divisionismos e permitindo a transformação.

Albie Sachs e Gita Welch citam a ilustrativa frase de Samora Machel: “para a nação nascer, a tribo deve morrer” (Sachs e Welch, 1990: 5). Assim, se, por um lado, se desmantelou o sistema dualista e foi criada uma organização judiciária de cariz universalista, esperava-se que os juízes eleitos conhecessem os problemas da comunidade e as suas noções de bom senso e justiça, abrindo-se espaço à subsistência do direito costumeiro, que se interligava agora com os princípios do novo Estado (Gundersen, 1992). Isto não equivale a afirmar que a justiça popular foi sempre mal sucedida na transformação do direito costumeiro, mas que sobreviveram espaços de interlegalidade onde se cruzavam diferentes ordens normativas na resolução dos problemas.⁵

Os tribunais populares de base deveriam substituir as autoridades tradicionais ao nível das funções judiciais. Contudo, a estas cabiam, ainda, funções administrativas, que, na estrutura estabelecida pelo Estado moçambicano, passariam a ser desempenhadas pelos Grupos Dinamizadores (GDs), comités compostos por oito a doze pessoas, que deviam difundir e explicar os novos valores e as novas normas comportamentais e dirimir pequenos conflitos. Ainda que, logo após o III Congresso da FRELIMO, em 1977, e a criação dos tribunais populares, em 1978, as suas tarefas tenham sido reestruturadas e lhes tenha sido retirado o papel de resolução de conflitos, fazia parte das suas funções “promover as relações de boa vizinhança entre os moradores, e procurar a solução de pequenos conflitos, desde que estes não sejam da competência do tribunal popular local”⁶. Esta estrutura não chegaria a conhecer uma formatação jurídica formal (Meneses, 2009: 26) e, no que diz respeito à justiça, o papel dos GDs e dos tribunais populares de base tende, por vezes, a confundir-se, o que permanecerá uma constante, mesmo quando,

⁵ O conceito de interlegalidade refere-se ao hibridismo jurídico que resulta do uso combinado de diferentes direitos (Santos, 2003).

⁶ Resolução sobre a organização dos Grupos Dinamizadores e Bairros Comunitários, 1979.

nos anos 1990, os últimos são substituídos pelos tribunais comunitários (Gomes *et. al.*, 2003; Araújo 2014)

Isto não significa que as autoridades tradicionais tenham desaparecido de cena. Em grande medida, mantiveram a sua legitimidade, alimentada pela sua elasticidade e capacidade de fazer alianças e pelas dinâmicas da Guerra entre a FRELIMO e a RENAMO, que teve início em finais da década de 1970. Uma das estratégias usadas pela RENAMO foi a capitalização a seu favor das políticas da FRELIMO, criticando o antitradicionalismo, proclamando o reconhecimento dos chefes tradicionais e apoiando-se nestes no quotidiano da guerra. Nesse contexto, as ATs sobreviveram em segundo plano, apoiando a RENAMO, mas trabalhando, muitas vezes, em conjunto com os tribunais populares e até com os grupos dinamizadores (Geffray, 1991; Dinerman, 1999; Meneses *et. al.*, 2003; Meneses, 2005, 2009).

1.3. A democracia, o neoliberalismo e a descentralização

Em finais da década de 1980, a FRELIMO assume o fracasso do seu desempenho em termos económicos e opta pela aproximação à ideologia que viria a tornar-se dominante em termos globais: o neoliberalismo. Em 1984, o governo aderiu às Instituições de Breton Woods, nomeadamente ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional. Em 1990, foi aprovada uma nova Constituição, que visava adequar o quadro legal ao novo contexto económico e político, reconhecendo o fim da República Popular e a substituição do sistema de economia centralmente planificada pela economia de mercado. Em 1994, decorreram as primeiras eleições multipartidárias. Foi, pois, neste contexto que os papéis atribuídos aos tribunais de base e às autoridades tradicionais vieram a ser reconfigurados.

Em 1992, a Lei dos Tribunais Populares foi substituída pela Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais e os juízes eleitos passam a intervir apenas nos julgamentos em primeira instância e sobre matéria de facto.⁷ Seguindo uma interpretação restritiva da norma constitucional onde é estabelecido que “os tribunais decidem pleitos de acordo com a lei”, os tribunais de base foram excluídos da organização judiciária e a primeira

⁷ Cf. artigo 10.º da Lei n.º 10/92, de 6 de maio.

instância passa a ser constituída pelos tribunais distritais. Ainda no mesmo ano foram criados, por lei própria, os tribunais comunitários (TCs).⁸

A lei prevê que os TCs deliberem sobre pequenos conflitos de natureza civil, conflitos que resultem de uniões constituídas segundo os usos e costumes e delitos de pequena gravidade, que não sejam passíveis de penas de prisão e se ajustem a medidas definidas na lei.⁹ Prevê, ainda, que os tribunais procurem, em primeiro lugar, a reconciliação das partes e, em caso de insucesso, julguem de acordo com “a equidade, o bom senso e a justiça”.¹⁰ A regulamentação destes tribunais está por fazer até hoje em prejuízo do acesso ao direito e à justiça. A procrastinação dessa tarefa cria vazios legais em questões essenciais para assegurar o funcionamento democrático dos mesmos. A indefinição da forma de eleição e da formação dos juízes e do apoio que o Estado lhes deve prestar resulta em constrangimentos materiais e humanos, enfrentados localmente de forma diferenciada, em função das capacidades destas estruturas (Gomes *et. al.*, 2003; Santos, 2006b; Araújo e José, 2007; Araújo, 2014). Se Gundersen (1992) argumentou que os tribunais populares de base viviam na fronteira entre o formal e o informal, Boaventura de Sousa Santos classifica os tribunais comunitários como o híbrido jurídico por excelência, por se encontrarem num limbo institucional, na medida em que são reconhecidos por lei, mas estão fora do sistema judicial e não estão regulamentados (Santos, 2006b).

No novo quadro democrático e no âmbito de um contexto internacional que começa a reconhecer a necessidade de aproximar Estado e cidadãos, abre-se espaço à reflexão sobre a descentralização e à discussão do papel das autoridades tradicionais nesse processo. No ano 2000, foi aprovado um decreto que estabelece as formas de articulação entre os órgãos locais do Estado e as autoridades comunitárias.¹¹ Reforçando uma tendência que vinha de trás e que não será resolvida em legislação posterior, não é atribuído um papel de primazia às autoridades tradicionais, uma vez que a lei define como autoridades comunitárias para os efeitos do decreto “os chefes tradicionais, os secretários de bairro ou de aldeia e outros líderes legitimados como tais pelas respectivas comunidades locais” (art. 1.º). A estratégia de reconhecimento de autoridades comunitárias por parte do Estado pretende assegurar uma extensão local

⁸ Cf. Lei n.º 4/92, de 6 de maio.

⁹ Cf. artigo 3.º da Lei n.º 4/92, de 6 de maio.

¹⁰ Cf. artigo 2.º da Lei n.º 4/92, de 6 de maio.

¹¹ Cf. Decreto 15/2000, de 20 de junho.

da sua influência sobre o vasto território e envolve a recuperação das estruturas apropriadas pelos colonizadores (em mais um processo de reinvenção da tradição), a relegitimação e a reconfiguração de estruturas criadas no pós-independência (como a transformação dos chefes dos grupos dinamizadores em secretários de bairro e líderes comunitários) e a apropriação de figuras locais que se estendem além das categorias principais numa realidade sempre muito mais complexa do que aquela que a lei consegue prever.

Em conformidade com uma tendência verificada noutros países e nos discursos de instituições influentes internacionais, como as Nações Unidas ou o Banco Mundial, o discurso oficial do Estado tem insistido no aproveitamento das sinergias locais. Os documentos de intenções e os discursos políticos colocam o reconhecimento, a valorização e o incentivo das instituições jurídicas locais na ordem do dia. É, ainda, de destacar o artigo 4.º da Constituição de 2004 que “reconhece os vários sistemas normativos e de resolução de conflitos que coexistem na sociedade, na medida em que não contrariem os valores e os princípios fundamentais da Constituição”. No entanto, os discursos oficiais e a alteração constitucional não se traduziram em práticas de apoio às justiças comunitárias.

Em 2005, uma equipa do Centro Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), na sequência de uma solicitação que lhe foi endereçada, entregou à Unidade Técnica de Reforma Legal um conjunto de propostas para a reforma da justiça que incluíam uma Anteproposta de Lei de Bases da Administração da Justiça e uma Anteproposta de Lei Orgânica dos Tribunais Comunitários, onde se previa um conjunto de inovações tendo em vista o reconhecimento da pluralidade jurídica e a valorização efetiva dos tribunais comunitários. Estas antepropostas não vieram a ser acolhidas. A Lei da Organização Judiciária que entrou em vigor em 2008¹² reconhece a existência dos tribunais comunitários, sem introduzir alterações ou melhorias efetivas. Os tribunais comunitários continuam sujeitos à legislação anterior, fora do sistema judicial, sem apoios e sem regulamentação.

O inconsistente processo de criação dos Conselhos de Policiamento Comunitário constitui outro exemplo da ausência de firmeza nos passos dados pelo Estado no que toca às políticas de valorização de instâncias comunitárias. Introduzidos em 2001 por documentos políticos do Ministério do Interior, com apoio de doadores internacionais como a GTZ e a USAID, não estão regulamentados por lei. Assentam numa filosofia

¹² Cf. Lei n.º 24/2007, de 20 de agosto.

de que a ordem pública, a segurança e a paz não devem ser funções apenas das autoridades policiais, mas ser partilhadas com cidadãos ativos empenhados na segurança da comunidade local. São constituídos por membros voluntários da comunidade, aprovados pela população, e devem integrar os líderes comunitários e representantes dos vários setores da comunidade (como agentes económicos, associações religiosas, ONGs). Encarados como mediadores entre os cidadãos e a polícia, previa-se inicialmente que funcionassem sobretudo como parceiros da polícia na recolha de informação sobre problemas criminais locais. Podem, no entanto, resolver pequenos conflitos, como alterações sobre terrenos ou disputas familiares, sem que esteja regulamentado como devem interagir com outras instâncias de quem se espera o mesmo tipo de funções, como os tribunais comunitários ou líderes comunitários. De acordo com o trabalho desenvolvido por Helene Kyed, a ausência de um enquadramento jurídico coerente conduz a comportamentos muito variáveis por parte desta instância e a situações em que excedem claramente as suas funções e de abuso claro de autoridade (Kyed, 2012, 2014).

Atualmente, continuam por clarificar as responsabilidades que o Estado está disposto a assumir perante as justiças comunitárias, não sendo conhecida uma estratégia jurídica concertada, um enquadramento ou um plano concreto que nos permita antever que futuro se pretende ou qual a estratégia de reconhecimento.

2. O palimpsesto jurídico e político

A substituição oficial dos modelos políticos nunca rompeu definitivamente com o passado. Boaventura de Sousa Santos (2006b), assumindo que não é possível falar de ruturas sem observar as continuidades, serve-se da metáfora do palimpsesto para caracterizar a sociedade moçambicana e mostrar como as diferentes culturas políticas e jurídicas que perpassaram o Estado ao longo da história, mesmo que legalmente suspensas, sobrevivem sociologicamente e se sobrepõem assumindo formatos variados na realidade política e jurídica contemporânea.

As culturas políticas e jurídicas e as estratégias do Estado, presentes e passadas, cruzam-se com as dinâmicas locais e das instituições internacionais, constituindo virtualmente, em cada momento e em cada espaço, cenários específicos, tantas vezes surpreendentes. Esta complexidade não vigora apenas ao nível das instituições comunitárias. A condição de heterogeneidade do Estado moçambicano traduz-se num acentuado

pluralismo jurídico interno, isto é, ainda que o Estado se defina como oficial, formal, moderno e nacional, na sua prática interna detetamos elementos do não-oficial, do informal, do tradicional, do local ou do global (Santos 2006). Nas próximas páginas apresento notas muito seletivas que resultam de um exercício amplo de ecologia de justiça em quatro espaços do país: distrito de Macossa e dois bairros periféricos e centro da cidade de Maputo (Inhagoia “B” e Jorge Dimitrov no distrito municipal de KaMubukwana e distrito municipal de KaMpumo).¹³

Em Macossa, um distrito do interior, situado na região norte da província de Manica, foi identificada uma vasta rede de justiça comunitárias onde dominava a figura do régulo e a Esquadra da PRM¹⁴ assumia um papel preponderante enquanto distribuidor de litígios. Situado no interior centro do país, numa área de difícil acesso, e fortemente marcada pela presença da guerra entre a FRELIMO e a RENAMO até aos acordos de paz em 1992, a distância entre o Estado e os cidadãos constitui uma das características mais marcantes deste distrito. Os grupos dinamizadores não foram implementados e as autoridades tradicionais mantiveram sempre uma presença forte, auferindo ainda hoje de uma legitimidade inegável, reconhecida pelos cidadãos, bem como pela administração. A rede dos tribunais populares não se estendeu até aqui e uma tentativa mais recente da Delegação de Registos e Notariados de criar tribunais comunitários passou pelo aproveitamento da legitimidade das autoridades tradicionais, criando-os a partir da estrutura tradicional. Dos sete tribunais criados, em 2004 apenas um se reconhecia como tribunal, remetendo os relatórios de atividades para a autoridade competente. A maioria da população desconhecia a existência de tribunais, continuando a identificar os juizes como autoridades tradicionais. Sem tribunal judicial, o distrito era, em teoria, coberto pelo tribunal judicial do distrito vizinho, cujos bloqueios materiais e humanos o impediam de desempenhar tal papel. A coesão social estava, na verdade, assegurada pela articulação do trabalho entre os régulos, os sapandas e os fumos (três figuras da hierarquia tradicional), as igrejas, as famílias, a Associação de Médicos Tradicionais e a polícia. Esta última, quando recebia os designa-

¹³ Os elementos apresentados resultam de dois estudos realizados entre 2003 e 2010 – o primeiro no âmbito de um trabalho de investigação desenvolvido pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária e pelo Centro de Estudos Judiciais (com coordenação de Boaventura de Sousa Santos e João Carlos Trindade) e o segundo enquanto parte da minha tese de doutoramento (Araújo 2014) – e assentaram sobretudo em entrevistas e observação direta.

¹⁴ Polícia da República de Moçambique.

dos casos sociais, podia ouvi-os e resolvê-los ou, como acontecia quase sempre, remetê-los para as instâncias que considerava mais adequadas.¹⁵ A grande surpresa deste distrito assentou na forma integrada como as instâncias de resolução de conflitos funcionavam, reconhecendo-se e remetendo casos entre si. Na lógica do que a antropologia jurídica designou como *Forum shopping*, a população circulava nessa rede de resolução de conflitos, optando de acordo com o tipo de conflito, mas também com a proximidade física, a relação com a instância de resolução de litígio (caso das igrejas), a gravidade e o tipo de solução pretendida.¹⁶

No bairro de Inhagoia “B”,¹⁷ no distrito de KaMubukwana, cidade de Maputo, foram identificadas como principais instâncias de resolução de conflitos o grupo dinamizador e o tribunal comunitário, articuladas num ambiente de relativa complementaridade e assumindo lógicas de funcionamento muito diferentes, variando no empenho colocado na promoção da conciliação, no grau de mimetização do judiciário e de formalismo, na celeridade e na legitimidade. Cabia, quase sempre, aos utentes escolher a instância que privilegiavam para resolver o seu conflito. Ainda que o secretário de bairro, líder do Grupo Dinamizador, não se assumisse como instância de resolução de litígios, reconhecendo o TC como a instância por excelência com competência para o efeito, recebia um volume de queixas muito superior. No momento de realização do trabalho de campo, o tribunal comunitário enfrentava um conjunto de dificuldades resultantes, em grande medida, da falta de regulamentação da lei e da inexistência de qualquer apoio ou orientação por parte do Estado. Face à ausência de regulamentação do processo de eleição dos juizes, o juiz presidente optara pela nomeação de dois juizes, sem ter sido conduzido qualquer processo eleitoral, um exemplo que ilustra como o funcionamento dos tribunais comunitários está, em grande medida, entregue às iniciativas locais, estando mais próximo dos perfis dos intervenientes, do que dos princípios estipulados na lei.

¹⁵ Os casos sociais, por oposição aos casos criminais, prendem-se com conflitos que ocorrem na esfera doméstica ou entre vizinhos. São casos como adultério, agressões verbais e outro tipo de desentendimentos, que a polícia e as outras instâncias resolvem recorrendo à promoção do diálogo entre as partes.

¹⁶ Construído por analogia a uma noção própria do direito privado internacional, transmite a ideia de que os litigantes têm a possibilidade de escolher entre diferentes instâncias e baseiam a sua escolha na expectativa que têm do resultado, por mais vaga ou debilmente fundada que essa expectativa possa ser (Benda-Beckmann 1981).

¹⁷ Sobre a investigação desenvolvida neste bairro, ver Araújo e José, 2007.

No bairro Jorge Dimitrov, no mesmo distrito, foi observado um cenário completamente diferente. O tribunal popular de base criado nos anos 1980 e convertido em tribunal comunitário encerrou. A desempenhar as suas funções encontrava-se, à altura da observação, um gabinete de atendimento da ONG *Mulher Lei e Desenvolvimento* (MULEIDE), que funcionava na sede do Grupo Dinamizador. O chamado “Grupo da Educação Legal da MULEIDE” conduzia as sessões de resolução de conflitos e era composto exclusivamente por membros da comunidade, integrando o Secretário de Bairro-Adjunto do Grupo Dinamizador e duas ex-juizes do tribunal encerrado. Todos/as se intitulavam “conselheiros/as”, procurando distanciar-se do formalismo associado aos juizes. O tipo de casos processados dependia, em grande medida, da procura, maioritariamente composta por mulheres, com idades variáveis e conflitos familiares. A atuação deste grupo da MULEIDE, muito mais informal e flexível que o do TC de Inhagoia “B”, cruzava diferentes lógicas jurídicas e políticas. Estava próxima da esfera estatal, na medida em que ocupava um lugar que a lei atribui aos tribunais comunitários e se articulava com a estrutura do Grupo Dinamizador. Tal como nos tribunais comunitários, a equipa era constituída por membros da comunidade, atuando numa lógica familiar aos litigantes e recorrendo ao direito local. Por outro lado, a equipa estava vinculada ao espaço global e ao direito internacional pela sua ligação com uma ONG de defesa dos direitos humanos. Esta complexidade traduzia-se numa forma de atuação própria, rica em estratégias de funcionamento que visavam harmonizar o contacto entre os vários espaços e direitos, evitando o conflito entre os mesmos, usando-os, muitas vezes, seletivamente de acordo com os objetivos das/os conselheiras/os e das partes.¹⁸

A especificidade do centro urbano de Maputo, o distrito de KaMpfumo, começou a revelar-se desde os primeiros passos no trabalho de campo. Não é muito comum um cientista social, que recorra a trabalho etnográfico, escolher este espaço como estudo de caso. O dualismo entre a cidade de cimento e a cidade de caniço que marcou o espaço colonial ainda hoje se faz sentir ao nível das infraestruturas e do imaginário da

¹⁸ Veja-se, como exemplo, o seguinte excerto de entrevista em que uma das conselheiras articula um de discurso que atribui poder às mulheres, aproximando-se da narrativa dos direitos humanos, sem entrar em choque com conceção patriarcal do papel do masculino: “Homem é duro como uma pedra [...] Não pode construir o país se estão em guerra nos lares. Ser chefe de casa, sim, está bem, mas se você é chefe, ela é dona. É o mesmo trabalho”.

população. Este é sobretudo o espaço do investigador, das universidades, das livrarias, dos centros de decisão, não do objeto etnográfico. A menos que o tema se prenda com algo que especificamente se encontra na cidade (como elites políticas e económicas, justiça judicial), espera-se que o/a investigador/a viaje até aos distritos circundantes e às províncias mais afastadas da capital. No centro urbano, cabem as apreciações dos resultados, as discussões e os debates, bem como os lançamentos de livros. As justiças comunitárias são discutidas na capital, mas sobretudo para servirem os cidadãos “lá fora”. Ora, isto não significa que as justiças comunitárias sejam inexistentes ou irrelevantes, ainda que o mapa da pluralidade jurídica assuma contornos muito próprios. Não procurei “o tradicional”, “o exótico” ou “o informal”. O conceito de justiças comunitárias no âmbito da ecologia de justiças permite incluir velhas e novas estruturas e instâncias esperadas e inesperadas, ampliando desse modo o (re)conhecimento do pluralismo jurídico. Identifiquei, pois, quatro tipos de justiças comunitárias: instâncias criadas no âmbito do Estado (heterogéneo); instâncias privadas criadas na esfera do mercado ou da comunidade; instâncias tradicionais e instâncias religiosas.

Dada a extrema heterogeneidade estatal, a categoria de instâncias criadas no âmbito do Estado compreende instâncias cuja função de resolução de conflitos foi oficialmente prevista e instâncias mais ou menos híbridas que desenvolveram o papel de resolução de conflitos para responder às necessidades emergentes indo além do que o Estado central legalmente prevê ou as estruturas municipais determinam. Esta categoria integra: o Instituto de Patrocínio e Apoio Judiciário (IPAJ) cuja ação de resolução de conflitos extrajudicial é definida por lei; o Centro de Mediação e Arbitragem Laboral (CEMAL); uma clínica jurídica de uma universidade estatal; as secretarias de bairro, extensão do Estado na comunidade, cuja escassa regulamentação central e municipal abre espaço a formas de atuação heterogéneas; os Gabinetes de Atendimento à Mulher e Criança Vítimas de Violência, uma instância estatal que cruza as lógicas de funcionamento da família com a autoridade do Estado; e as esquadras de polícia, o mais intenso dos híbridos jurídicos, uma estrutura com autoridade estatal onde informalmente se reproduzem formas de atuação dos tribunais comunitários. A segunda categoria cobre instâncias criadas por iniciativa privada na esfera do mercado ou no âmbito da comunidade e inclui: as ONGs ou associações congêneres que acumulam funções de apoio jurídico e resolução de conflitos; a clínica jurídica de uma universidade privada; e o Centro de Arbitragem, Mediação e Conciliação criado pela Confederação das Associações Económicas

de Moçambique, que não tem fins lucrativos mas age no horizonte da promoção de um melhor ambiente de negócios. A terceira categoria é a das instâncias que se classificam como tradicionais num contexto de crescente afirmação do Estado moderno e inclui apenas a AMETRAMO (Associação de Médicos Tradicionais). A quarta categoria cobre as justiças comunitárias criadas no âmbito das igrejas e comunidades religiosas e assume também uma imensa heterogeneidade. A relação entre as instâncias é variável e pode ser de cooperação ou competição. Os cidadãos usufruem das possibilidades de “*forum shopping*”, circulando entre as mesmas, de acordo com o grau de acessibilidade, as suas expectativas ou o problema em causa e recorrendo, muitas vezes, a múltiplas instâncias no âmbito do mesmo conflito. Nesse sentido, a competição entre as instâncias pode desafiar-las a proporcionarem um melhor serviço aos utentes que as procuram.

Conclusão

Não é possível traçar um quadro homogêneo do pluralismo jurídico moçambicano, pois este compreende múltiplas paisagens que extrapolam de inúmeras formas o que a legislação estatal prevê ou os documentos nacionais e internacionais identificam, assentando em combinações jurídicas diferenciadas que não se acomodam nas dicotomias previstas pelo pensamento moderno, como formal/informal, tradicional/moderno, estatal/não estatal. A ecologia de justiças tal como a defini neste trabalho passou pelo mapeamento de justiças comunitárias em quatro espaços diferentes e permitiu identificar cenários muito diversos. É, no entanto, possível afirmar que quer em zonas rurais, caracterizadas por uma grande distância entre o Estado e os cidadãos, quer em zonas urbanas, onde o Estado proporciona um conjunto mais alargado de serviços, as justiças comunitárias e o pluralismo jurídico tendem a desempenhar um papel fundamental no acesso à justiça.

A pluralidade jurídica não é completamente controlada pelo Estado mas não funciona sempre paralelamente às instituições formais. Por um lado, em conformidade com as recomendações das instituições internacionais para o desenvolvimento, legislação estatal tem vindo a acolher a pluralidade de lideranças locais que vão funcionando, mesmo que precariamente, como braços através dos quais o Estado se estende. Por outro lado, dada a condição de extrema heterogeneidade do Estado Moçambicano, a pluralidade jurídica emerge no seu interior como res-

postas informais e criativas às necessidades da população que o Estado moderno não previu ou ignora. Assim, não só o Estado recorre à justiça informal para se expandir, como a comunidade se expande através das estruturas do Estado. Esta realidade é particularmente complexa no centro da cidade de Maputo onde as instâncias comunitárias presentes noutros lugares, como os tribunais comunitários e as autoridades tradicionais, sofreram processos de erosão.

Bibliografia

- Araújo, Sara & José, André Cristiano (2007), “Pluralismo jurídico, legitimidade e acesso à justiça. Instâncias comunitárias de resolução de conflitos no Bairro de Inhagoia “B” – Maputo”, Oficina do CES, 284. Coimbra: CES.
- Araújo, Sara (2008a), *Pluralismo Jurídico e Acesso à Justiça. O papel das instâncias comunitárias de resolução de conflitos em Moçambique*, Tese de mestrado. Coimbra: FEUC.
- Araújo, Sara (2014), *Ecologia de Justiças a Sul e a Norte, Cartografias Comparadas das Justiças Comunitárias em Maputo e Lisboa*. Doutoramento em “Direito, Justiça e Cidadania no Século XX”, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Benda-Beckmann, Keebet (1981), “Forum shopping and shopping forums: dispute processing in Minangkabau Village in West Sumatra”, *Journal of Legal Pluralism*, 19, 117-159.
- Dinerman, Alice (1999), “O surgimento dos antigos régulos como ‘chefes de produção’ na província de Nampula (1975-1987)”, *Estudos Moçambicanos*, 17, 94-256.
- Florêncio, Fernando (2012), “Autoridades Tradicionais e o Pluralismo Jurídico: Análise Comparada de dois estudos de caso em Moçambique e Angola”. In Kyed, Helene; Coelho, João Paulo Borges; Souto, Amélia de; Araújo, Sara (org.), *A dinâmica do pluralismo jurídico em Moçambique*. Maputo: CESAB.
- Francisco, António Alberto da Silva (2003), “Reestruturação económica e desenvolvimento”. In Santos, Boaventura de Sousa & Trindade, João Carlos, *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Gentili, Anna Maria (1998), *O leão e o caçador. Uma história da África sub-sahariana dos séculos XIX e XX*. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique.
- Gomes, Conceição et. al (2003), “Os tribunais comunitários”. In Santos, Boaventura de Sousa & Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.

- Gonçalves, Euclides (2005), "Finding the Chiefs: political decentralisation and traditional authority in Mocumbi, Southern Mozambique", *Africa Insight*, 35(3), 64-70.
- Gundersen, Aase (1992), "Popular Justice in Mozambique: Between State Law and Folk Law", *Social & Legal Studies*, 1, 257-282.
- Hall, Margaret & Young, Tom (1997), *Confronting Leviathan: Mozambique since independence*. London: Hurst & Company.
- José, André Cristiano (2005), "Autoridades ardilosas e democracia em Moçambique", *O Cabo dos Trabalhos. Revista eletrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/FEUC/FLUC*, http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n1/documentos/200611_autoridades_tradicionais_democracia.pdf [acedido em maio de 2009].
- Kyed, Helene & Trindade, João Carlos (2012), "A dinâmica do pluralismo jurídico em Moçambique". In Kyed, Helene; Coelho, João Paulo Borges; Souto, Amélia de; Araújo, Sara (org.), *A dinâmica do pluralismo jurídico em Moçambique*. Maputo: CESAB.
- Kyed, Helene Maria (2012), "New' non-state actors in the plural legal landscape of Mozambique". In Kyed, Helene; Coelho, João Paulo Borges; Souto, Amélia; Araújo, Sara (org.), *The dynamics of legal pluralism in Mozambique*. Maputo: Kapicua.
- Kyed, Helene Maria (2014), "Justice and Security Provision in Post-War Mozambique – A Politically Contested Field", *Hague Journal on the Rule of Law*, 6, 1-25.
- Mbembe, Achille (2010), "Formas Africanas Da Escrita De Si", *Artafrika*, Artigos do trimestre, Centro de Estudos Comparatistas, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Disponível em <http://www.artafrika.info/html/artigotrimestre/artigo.php?id=21> [acedido em maio de 2013].
- Meneses, Maria Paula (2005), "Traditional Authorities in Mozambique: Between Legitimation and Legitimacy", Oficina do CES, 231. Coimbra: CES.
- Meneses, Maria Paula (2007), "Pluralism, Law and Citizenship in Mozambique", Oficina do CES, 291. Coimbra: CES.
- Meneses, Maria Paula (2009), "Poderes, direitos e cidadania em Moçambique", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 87, 9-41.
- Meneses, Maria Paula; Fumo, Joaquim; Mbilana, Guilherme; Gomes, Conceição (2003), "As autoridades tradicionais no contexto do pluralismo jurídico". In Santos, Boaventura de Sousa & Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Moore, Sally Falk (1992), "Treating Law as Knowledge: Telling Colonial Officers what to Say to Africans about Running 'Their Own' Native Courts", *Law and Society Review*, 26(1), 11-46.

- O’Laughlin (2000), “Class and the customary: the ambiguous legacy of the indigenato in Mozambique”, *African Affairs*, 99, 7-42.
- Sachs, Albie & Welch, Gita Honwana (1990), *Liberating The Law. Creating Popular Justice in Mozambique*, London e New Jersey: Zed Books.
- Santos, 2014
- Santos, Boaventura de Sousa (2003), “O Estado heterogéneo e o pluralismo jurídico”. In Santos, Boaventura de Sousa & Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006a), *A gramática do tempo. Para uma nova cultura política*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006b), “The Heterogeneous State and Legal Pluralism in Mozambique”; *Law & Society Review*, 40(1), 39-76.
- Sumich, Jason (2008), “Construir uma nação: ideologias de modernidade da elite moçambicana”, *Análise Social*, vol. XLIII (2), 319-345.
- Trindade, João Carlos (2003), “Rupturas e continuidades nos processos políticos e jurídicos”. In Santos, Boaventura de Sousa & Trindade, João Carlos, *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.

Cooperação Internacional para a Formação de Polícias: um caso em Portugal¹

SUSANA DURÃO

*Professora do Centro de Estudos de Migração Internacional – Cemi –
do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH –
da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp –; professora Instituto
de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal*

JOANA OLIVEIRA

*Doutoranda do Instituto de Ciências Sociais
da Universidade de Lisboa, Portugal*

Resumo: *Neste texto, acompanhamos de perto o percurso de Eduardo, um aluno moçambicano cooperante. Esta narrativa é complementada por uma análise das condições de formação em Portugal dos alunos de polícia de Moçambique, mas também de Angola, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Os cadetes preparam-se, em cinco ou mais anos de treino (equivalentes a mestrado), para virem a ser oficiais de polícia em seus países de origem. Defendemos o argumento de que esses alunos integram comunidades de saber, onde se incluem aprendizagens pela pedagogia da imagem e do exemplo. Tais comunidades são situadas histórica e*

¹ Este texto é um dos primeiros resultados do projeto de pesquisa “COPP-LAB: Circulationsof Police in Portugal, LusophoneAfricandBrazil”, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia Portuguesa (PTDC/IVC-ANT/5314/2012), a ser desenvolvido no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e na Universidade Estadual de Campinas – Unicamp –, São Paulo, entre 2013 e 2015. Este texto foi previamente publicado no Brasil, com o título “Comunidades de saber: Percurso de um cadete entre Moçambique e Portugal”, Cadernos de Pesquisa Carlos Chagas, V. 44, n.º 154, Out/Dez: 828-849.

contextualmente. No mesmo sentido, descrevemos como os alunos cooperantes em formação em Portugal mobilizam ideias de sacrifício e de esperança associadas tanto à experiência situada quanto à expectativa de regresso aos países de origem.

Palavras-Chave: Polícia Portuguesa • Cooperação Internacional • Aprendizagem • Moçambique

Abstract: In this paper we follow the trajectory of Eduardo, a cooperating student. The narrative is complemented by an analysis of the conditions for training of students from Mozambique in a Portuguese police institution, as in the case of Eduardo, but also from Angola, Cape Verde and Sao Tome and Principe. The cadets are trained in five or more years of (equivalent to a master degree) to become police officers in their countries of origin. We defend the argument that these students integrate communities of knowing where the learning pedagogy includes the image and example. Such communities are historically and contextually situated. Similarly, we describe how students in cooperative education in Portugal mobilize ideas of sacrifice and hope both associated with the experience placed on the expectation of return to their own countries.

Key-words: Portuguese Police • International Cooperation • Learning • Mozambique

Eduardo, Cadete Moçambicano

Chamaremos Eduardo ao cadete moçambicano que decidiu concorrer ao curso de oficiais do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna – ISCP SI –, no qual ingressou com 30 anos, em 2010. A opção levou-o a viver em Portugal. Ficaria a residir por vários anos no centro da capital, Lisboa, junto com outros estudantes africanos e portugueses. Sua intenção era, à época, ascender nos quadros da Polícia da República de Moçambique – PRM –, através do curso de formação de oficiais que, naquele ano, em 2010, seria equiparado a mestrado, de acordo com os processos protocolares do ensino superior estabelecidos em Bolonha, na Itália, para o Espaço Europeu de Ensino Superior.

Na Europa, os cursos de formação de oficiais tendem a ser complementares a outras formações superiores adquiridas em geral em faculdades de Direito. Não existe, portanto, nenhum outro curso tão longo e especificamente dirigido a agentes de liderança em matéria de segurança

pública. Assim, Eduardo se envolveu na formação em ciências policiais, prevendo residir em Portugal durante cinco anos obrigatórios.

O recrutamento de Eduardo sucedeu-se ao abrigo dos protocolos de cooperação entre o Ministério da Administração Interna e os respectivos homólogos dos países africanos de língua oficial portuguesa, oficialmente denominados Palop. Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Angola e, mais recentemente, Guiné Bissau e também Timor-Leste assinaram esse protocolo em diferentes momentos nas duas últimas décadas.

Cabo Verde foi o país a dar o primeiro passo em direção ao treino na antiga metrópole, logo em 1988. Essa mesma formação, que incluía uma maioria de cadetes de nacionalidade portuguesa, seria consequência da Revolução dos Cravos de 1974, que conduziu Portugal à democracia. Em 1979, lançou-se o projeto de criação dessa escola superior para treinar oficiais de polícia tendo em vista elevar o potencial das suas chefias diretas. Foi somente em 1984 que se realizou o primeiro Curso de Formação de Oficiais de Polícia – CFOP. Simultaneamente, durante anos, um outro objetivo foi ganhando realidade. Assim, foi sendo erigida uma elite de policiais, caracterizada pela emergência de formar policiais-gestores, algo que se repetiu em muitos outros países (REUSS-IANNI; IANNI, 1983). Em Portugal, essa via de formação colocou-se como alternativa legítima à inclusão de antigas lideranças provindas de diferentes armas do exército. O apogeu do reconhecimento da concretização do curso de formação de oficiais de polícia viria com a nomeação de Paulo Gomes, um dos melhores alunos do primeiro curso de oficiais do ISCPSI, para o cargo de diretor nacional em 2012, afastado pelo ministro da administração interna logo em 2013, após uma grande manifestação de policiais contra o governo.²

A ideia central do curso, que todos os anos recruta em média 40 novos formandos, é treinar um contingente permanente de oficiais, majoritariamente sem ligação prévia com a polícia, e imprimir um papel pedagógico de converter agentes e chefes (das carreiras de base, com uma formação muito mais reduzida que tem lugar na Escola Prática de Polícia – EPP) a novas visões dos códigos penais democráticos. Enquanto isso, prevê-se que sejam apagadas do imaginário popular práticas

² A nomeação de Paulo Gomes, que sucedeu a um colega provindo do exército, que, por sua vez, sucedera a um promotor do Ministério Público, receberia o apoio dos sindicatos profissionais e confirmaria a unanimidade em relação ao papel central do instituto para a PSP e para a administração pública portuguesa.

policiais associadas a um dos mais longos regimes ditatoriais da história, entre 1926-1974 (DURÃO, 2008, 2012).

Entrevistámos Eduardo em 4 de janeiro de 2013, quando este completava os seus 34 anos, sendo assim um dos alunos mais velhos do instituto³. Como a maioria dos seus colegas “cooperantes” (assim denominados no contexto do ISCPSI), Eduardo falou da sua condição de migrante especial que, tal como os demais alunos africanos, seria aprendiz na mobilidade. Eduardo caracterizou a experiência como uma espécie de exílio voluntário, com custos e ganhos, ora diferente, ora algo semelhante à mobilidade também vivida por muitos “nacionais” (como se referem aos alunos portugueses), tradicionalmente oriundos de lugares distantes da grande cidade de Lisboa (DURÃO, 2011). O regime de internato exigido durante os primeiros quatro anos do curso, no período em que os alunos adquirem o estatuto de cadetes, antes de obterem o estatuto de aspirantes no quinto ano, insere-se numa lógica mais ampla que foi diagnosticada como estando inscrita num modelo de “formação integral” (PAYMAL, 2011), conforme podemos ver no Esquema 1.

³ Eduardo foi um dos 17 africanos entrevistados entre novembro de 2013 e fevereiro de 2013 no âmbito do projeto “COPP-LAB: Circulations of Police in Portugal, Lusophone Africa and Brazil”. Entre o último semestre de 2013 e o primeiro de 2014, foram entrevistados cerca de 25 cadetes africanos e “nacionais” e sete oficiais do instituto, estando ainda prevista a realização de futuras entrevistas a professores e funcionários e a alguns cadetes do primeiro ano. Estão em processo visitas etnográficas aos países africanos de origem dos cadetes, ao longo de 2014, nas quais estabelecemos uma rede de entrevistas com antigos alunos do instituto, mas também formadores, agentes e oficiais em vários escalões da hierarquia policial, magistrados, juízes e políticos e oficiais de ligação portugueses (em muitos casos, com um papel importante no recrutamento de alunos africanos para o ISCPSI). Duas visitas etnográficas tiveram lugar, uma em São Tomé e Príncipe (fevereiro de 2014) e outra em Angola (abril de 2014). No momento de redação deste artigo, estava em preparação a visita a Moçambique (junho de 2014) e a Cabo Verde (julho de 2014).

ESQUEMA 1

MODELO DE “FORMAÇÃO INTEGRAL” PROPOSTO POR PAYMAL, ANTIGO PROFESSOR DO ISCPSI



Fonte: François Paymal (2011).

A ideologia de base, manifesta em conteúdos disciplinares com forte pendimento no direito, técnicas policiais e pontuada por matérias das humanidades (sociologia, psicologia, cultura portuguesa, língua inglesa), é formar o sujeito moral enquanto se treina e capacita o oficial de polícia. O papel da educação física permanente e das actividades de solidariedade social, enquadradas nos projectos-escola que os alunos desenvolvem ao longo dos quatro anos de formação, contribuem para a criação de uma pedagogia que se dá através da imagem e do exemplo moral. Mas a possibilidade da criação de uma pedagogia que se entretetece em torno da imagem e do exemplo encontra uma maior evidência na unidade curricular da *Instrução de Corpo de Alunos* – Ical –, lecionada ao longo dos cinco anos de formação pelos oficiais de polícia do Corpo de Alunos. Essa disciplina pretende enquadrar os alunos num espaço regulamentado e hierarquizado, criando em simultâneo as condições para um “aperfeiçoamento” das características cívicas e morais do elemento policial.

Em vários lugares, praças, corredores e espaços de convívio do IS-CPSI podem ler-se inscrições de apelo à responsabilidade, camaradagem, honestidade, princípios que visam nortear a formação do oficial de polícia, orientando-o para uma verticalidade de valores históricos e sociais. A continuidade de uma estrutura militarizada no contexto académico do IS-CPSI está enquadrada pela missão do Corpo de Alunos, que regista e avalia quotidianamente o comportamento e o desempenho dos alunos nas suas mais diversas vivências. A consciência de todos permanece vinculada à ideia de que se deve tipificar atitudes e comportamentos exemplares

no cumprimento das mais diversas actividades.⁴ A marca que o olhar deixa sobre a conduta dos cadetes encontra apaziguamento no exercício de camaradagem, responsabilidade e solidariedade entre eles, algo que acontece em outras academias policiais (CHAPPEL; LANZA-KADUCE, 2011). Como refere, em entrevista, uma aluna-cadete “nacional”:

Eu partilho o quarto com mais duas colegas – vamos imaginar – estou no primeiro ano e sei que tenho uma formatura às 7:50 (da manhã). São 7:35 e a minha colega está deitada na cama porque está com pouca vontade de se levantar e ir para a formatura. Ela vai-se levantar e vai chegar à formatura, mas se calhar vai com o cabelo desalinhado, vai sem uma placa de nome, vai sem isto, vai sem aquilo. Eu não quero que ela falhe, porque sei que ela vai ser punida. Então, como eu estou no quarto, vou-lhe chamando a atenção e vou ajudando [...]. Vou chateá-la para que ela acorde um pouquinho mais cedo, vou ajudá-la naquilo que precisar, que é para evitar que ela falhe.

A imaginação da aluna-cadete permite-nos aceder a instantes da vida em internato que trazem a evidência de uma aprendizagem atravessada por circunstâncias tão ímpares quanto a ida à formatura (que acontece todos os dias da semana imediatamente antes do início das aulas às 8 horas, e às 12 horas, após o fim das aulas da manhã), o desalinho do cabelo e o começo de um dia de aulas. Formação pessoal, redes de mutualidade constitutiva, e expectativas de ação são consolidadas em paralelo.

Eduardo falou-nos de como a opção de frequentar o curso de oficiais o fez abraçar a condição de expatriado e abandonar, temporariamente, a família e a casa em Maputo. Comentou a sensação de clausura em um regime de internato para policiais que, como ele, são adultos e deixaram em casa parentes mais velhos e dependentes mais novos, esposas, irmãos e cunhadas, e uma série de compromissos profissionais que, no seu caso, começou a construir quando em 2003 aderiu à PRM. Narrou como essa viragem, em 2003, se deu no dia em que foi parado por uma policial de trânsito que o convenceu a ingressar na força. Ela mesma o inscreveu nas listas do curso de guardas da polícia, que estava prestes a ser realizado. Mais tarde, a mesma pessoa confirmou por te-

⁴ Tal como se encontra regulamentado no capítulo II da secção I do artigo 7 do Anexo do Regulamento de Avaliação de Conhecimentos de Instrução de Corpo de Alunos do ISCPPI, retirado em fevereiro de 2014.

telefone que o processo dele estava em andamento. Aderiu assim ao 17.º curso de guardas em Moçambique, o primeiro a abrir após um interregno de dez anos durante todo o período do pós-guerra (desde 1992). Como formação básica, Eduardo recebeu, com cerca de 600 colegas, instrução durante três meses num centro militar 75 km ao norte da capital. Ao todo, o treinamento foi de 8 meses e dele saíram 425 alunos, aqueles que literalmente sobreviveram aos treinos mais duros ou que não tinham sido expulsos por falsificarem os seus documentos pessoais. Nesse curso, Eduardo foi um dos 80 selecionados para fazer posteriormente o curso de investigação criminal. Entretanto, viu o projeto de Polícia Judiciária em Moçambique ser travado. Passou ainda por uma formação em técnicas de investigação criminal na China e por outra promovida pelo FBI em Botswana. Inspirado por uma orientação socialista, Eduardo cedo se interessou pela melhoria das condições materiais do trabalho policial em Moçambique, que, no seu entender, estão demasiadamente atravessados por forças “invisíveis”. Acredita nas palavras que um dia foram proferidas por um dos diretores da polícia de investigação criminal: “A Polícia não é curandeira”. Eduardo considera necessário a inversão de uma tendência tradicional-pluralista das formas de policiamento de esquadra, que tão bem têm sido descritas por Kyed (2013).

Assim, Eduardo lamenta que a polícia moçambicana “seja mal paga, rudimentar, não tenha bases de dados unificadas e que as aprendizagens técnicas sejam tão difíceis de implementar”. Foi então que, após alguma experiência no policiamento de esquadra, se resolveu por uma formação superior além-mar, num curso de oficiais valorizado pela diversidade das matérias e pelo esforço de aprendizagem que demanda dos cadetes.

No momento em que o entrevistámos, Eduardo frequentava o quarto ano do curso. Dos seus 10 anos de polícia, tinha já passado mais de metade em formações internacionais. Embora tendo reprovado no primeiro ano, como a maioria dos seus colegas africanos, conseguira resistir à desistência. O incessante desejo de regressar a casa que o assolou nos primeiros tempos e a vontade de recuar foram controlados com o apoio da própria família. A esposa e os irmãos estavam convencidos da oportunidade de mobilidade social que o curso traria para Eduardo e para os familiares. Sem parentes em Portugal, mantinha uns poucos laços com amigos na embaixada de Moçambique, para onde ia de forma a “ficar de cabeça limpa”.

Embora tendo falado da “bagagem” e do conhecimento técnico que foi a Portugal adquirir (aspeto que desenvolveremos na secção seguinte), Eduardo também comentou criticamente alguns aspectos da vida dos

cooperantes no ISCPSI. Falou das sutis formas de controle social que recaem sobre os alunos e de como muitos dos professores consideram os cooperantes mal preparados pelos seus sistemas de ensino nacionais. Eduardo conservava o seu salário de polícia, que deixava integralmente em Moçambique com os parentes. Como os restantes cooperantes, vivia apenas de uma bolsa de cerca de 200 euros mensais, fornecida pelo seu país. Sabia como os colegas são-tomenses, apesar de tudo, viviam ainda em piores condições, com ajudas muito intermitentes e precárias do governo português e sem apoio da sua própria nação.

O futuro apareceu, nas palavras do cadete, como uma incógnita. Tal como a maioria dos cooperantes, por enfrentarem dificuldades acrescidas nos primeiros anos do curso, Eduardo manifestou medo do futuro. Enfrentava logo de início o temor de ser reprovado de novo em alguma disciplina, o que automaticamente o faria não passar de ano. Isso significaria um regresso ao país com o curso incompleto, algo que viu acontecer com outros cooperantes ao longo dos anos.

Defendendo regras apertadas para todos os alunos, o ISCPSI apenas permite uma reprovação em uma disciplina ao longo dos cinco anos e, portanto, a reprovação de apenas um ano letivo. Como podemos verificar no Quadro 1, entre 1988 e 2013 ingressaram no ISCPSI 191 alunos cooperantes, tendo concluído o curso de oficial 104 alunos do total de 153 que deveriam ter ingressado no ano letivo de 2011/2012. No caso dos “nacionais”, ingressaram 685 alunos, tendo terminado com sucesso 534 do conjunto de 561 alunos que poderiam ter concluído o curso. Isso significa que reprovaram e/ou desistiram 49 alunos cooperantes de um total de 191 admitidos, ao passo que 27 “nacionais” reprovaram e/ou desistiram de um total de 685 alunos admitidos.

Não se espera que os alunos nacionais reprovem (e os números são esclarecedores). Existe o investimento do governo português tanto em tempo quanto em dinheiro. Enquanto estão em formação, todos os cadetes “nacionais” recebem uma mensalidade que varia consoante o ano em que se encontram inscritos (entre 190 e 300 euros) e o respectivo salário se provierem da carreira policial, agentes ou chefes. Todavia, mesmo que tudo seja feito para evitar reprovações, recai sobre todos os alunos o temor do erro e espera-se dos alunos uma dedicação exclusiva ao curso e ao ambiente escolar, com grande esforço cognitivo, físico e moral. Isso parece implicar para os alunos cooperantes um sacrifício dobrado, como defendem: sendo migrantes e também procurando equiparar as suas aprendizagens às dos colegas “nacionais”. Sabem que terão muitas dificuldades para alcançar e demonstrar o que sabem sem

um apoio extra, para eles cada vez mais precário numa situação de crise europeia, com consequências especialmente nefastas em Portugal. Mas as dificuldades dos alunos cooperantes são também do plano da socialização e do treino. Como comentou um outro aluno cabo-verdiano:

A língua portuguesa não é uma língua, são várias línguas. Mas no instituto partem automaticamente do princípio que a gente tem de entender e trabalhar com o português de Portugal. No primeiro ano, para muitos de nós, é difícil até entender o que os professores falam, já para não falar do que ensinam nas aulas...

Nesse sentido, a língua portuguesa que constitui uma das condições que une protocolarmente esses alunos a Portugal parece ditar nesse contexto académico um desafio para a política das variações da língua, que, em geral, a considera um bem comum relativamente homogêneo. Eduardo e outros cadetes africanos sentem a pressão de serem considerados os alunos mais “fracos” (como dizem), aqueles que nas listas de classificação das diversas disciplinas (quer as lecionadas por oficiais quer as dadas por professores civis) se agrupam no final. Eduardo afirma: “[Um aluno cooperante] nunca vai estar acima de um nacional, mesmo que seja muito inteligente [...]. Este é um curso político”. Político, como se disse antes, no sentido de que o governo português assume um compromisso financeiro ao formar esses oficiais e, como tal, reserva para si o direito de tentar não reprovar. Depois de formados, os nacionais vão ocupar cargos de comando em esquadras e postos para serem líderes operacionais. Alguns, entre os mais bem classificados nos respectivos cursos, vão produzir as suas carreiras que, se bem conduzidas, os podem levar longe. Há, assim, uma expectativa de progressão profissional associada às boas classificações, ou seja, a carreira de oficial parece estar relacionada com a *performance* pessoal que cada aluno teve ao longo do curso. Por sua vez, essa *performance* está marcada pela nota de entrada no curso, na medida em que se espera que a hierarquização e a padronização dos alunos à entrada sejam mantidas ao longo dos cinco anos (o que nem sempre acontece). Com os alunos “Palop” (termo que os cooperantes recusam adotar para si), o compromisso institucional é de um outro nível, menos determinante. Há uma política de solidariedade na diferença, já que a pedagogia do exemplo e da imagem subordina os países africanos ao que ensina, Portugal, bem como os cadetes cooperantes aos seus homólogos “nacionais”. Muito embora as carreiras dos alunos cooperantes nos seus respectivos países não estejam indexadas às

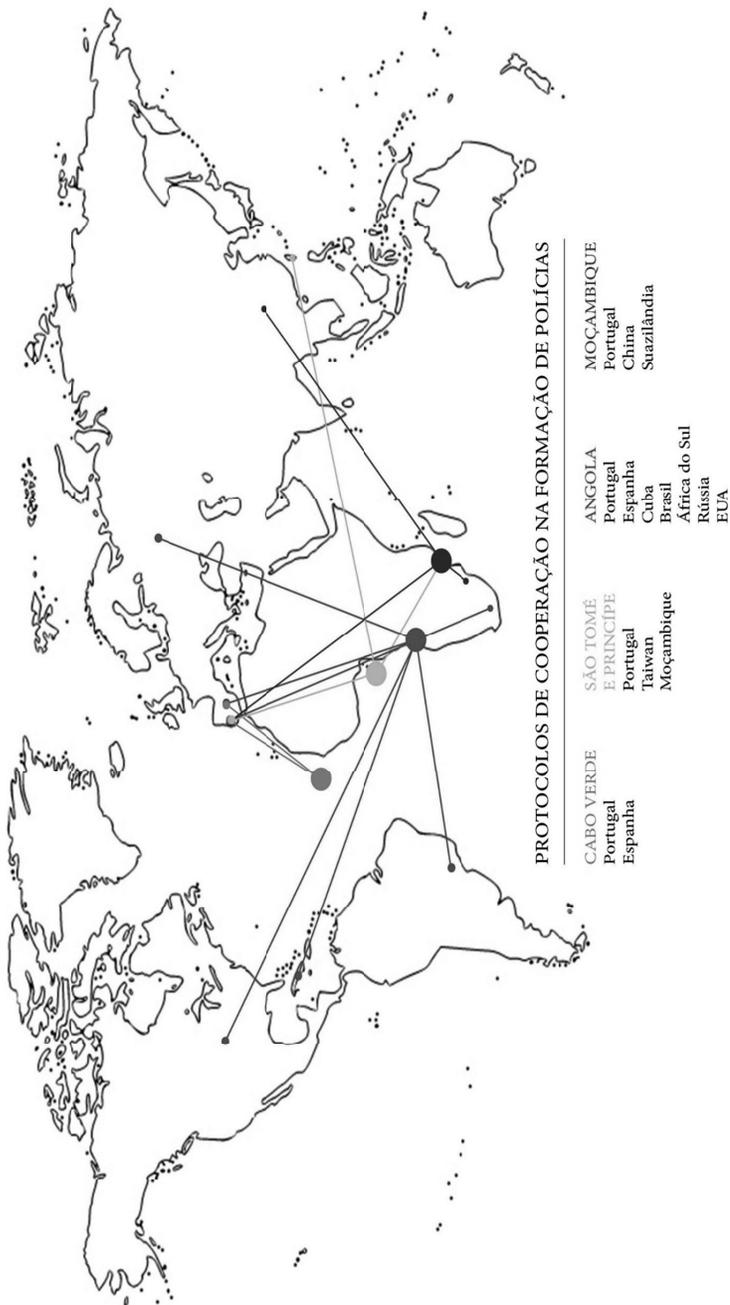
classificações obtidas no curso de oficiais, eles estão sujeitos exatamente ao mesmo regime de exigências e de avaliação.

Eduardo mencionou como o “espírito de corpo” entre alunos do mesmo curso, promovido nos primeiros anos em várias modalidades, por exemplo a “semana de integração” realizada pelos oficiais discentes e pelos cadetes do quartoano, a criação do lema do curso, a entrada para uma “família” fictícia, as ligações e o “apadrinhamento” entre os alunos de diferentes cursos vai-se mitigando ao longo do tempo. A competição para obter as melhores notas nas disciplinas, que norteia a vida dos alunos, quer no ISCPPI quer no futuro da sua vida profissional, reconfigura e parece ressoar na sociabilidade do instituto. É nesse contexto que podem surgir manifestações de desconfiança de alguns alunos nacionais dirigidas a cooperantes, marcadas por uma competição em vários níveis. A tática de sobrevivência mais relatada por Eduardo e outros, para lidar com perjúrios ocasionais dirigidos à sua condição de africano, é a da demonstração de indiferença.

Esse cadete tem aspirações sociais para o seu futuro. Apoiado num percurso de crescente formação, almeja não ser levado a abandonar Maputo. Com a formação intensiva e avançada, ambiciona evitar uma transferência em direção às províncias do norte do país, onde as condições de vida social e de trabalho policial são reconhecidamente precárias e violentas, com potenciais conflitos armados. Ainda assim, lamenta como o crescimento da capital não se fez acompanhar da reformulação e construção de mais esquadras desde a independência nacional, em 1975. Para conseguir os seus objetivos, Eduardo acredita que a formação superior não será suficiente; será necessário comportar-se de forma exemplar perante os seus superiores hierárquicos treinados e alicerçados em “um outro tempo”, para os quais “ordens dadas são ordens cumpridas”.

Os protocolos de cooperação para a formação de policiais oficiais na África não se restringem a Portugal, embora não se conheça nenhum outro país protocolado com um cenário de formação de tão longa duração. Outras possibilidades de percurso por esse tipo de mobilidade transnacional são asseguradas por modalidades de relações internacionais, interestados e interinstitucionais mescladas, por diferentes heranças e compromissos nacooperação internacional com países africanos, tal como se demonstra no Mapa 1.

MAPA 1
PROTOCOLOS DE COOPERAÇÃO NA FORMAÇÃO DE POLICIAIS DE CABO VERDE,
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE, ANGOLA E MOÇAMBIQUE



Tal como ocorreu com Eduardo, a possibilidade de aceder a aprendizagens moldadas por diferentes formatos de polícia e de policiamento acontece amiúde no âmbito de formação nacional tanto quanto internacional. Mas, além dessa condição, esses policiais são de gerações que não partilham a mesma experiência de vida dos seus superiores, que foram treinados tendo em vista desempenhar estilos de policiamento nacionais em horizontes de guerra. A trajetória de Eduardo e de outros não é exatamente a mesma dos comissários da PRM, que podem ser antigos generais de guerra treinados antes de ser firmado o acordo de paz entre Renamo e Frelimo, em 1992. Em muitos casos e em outros países da África austral, esses antigos oficiais continuam a ocupar os mais altos cargos e a manter laços complexos e comprometedores com os políticos e governos, como descreve Hills (2007). Eduardo faz parte de um grupo que poderíamos designar de “oficiais intermédios”, que têm as suas próprias interpretações sobre o que são e o que deveriam ser as diferentes forças policiais por onde passam. E isso pode vir a constituir um problema em si mesmo no regresso a casa.

Aprendendo a ser Oficial de Polícia com Sacrifício e Esperança

Tendo em perspectiva os percursos narrados por cadetes como Eduardo, que serão futuros oficiais intermédios nos seus países, verificámos como as ideias de sacrifício e de esperança, articuladas na voz desses cadetes, prometem conduzir-nos a uma possível compreensão do que contribui para a aprendizagem na mobilidade.

O sacrifício é uma das imagens que mais frequentemente aparecem nas entrevistas e conversas que tivemos com os cadetes. O sacrifício surge associado à experiência de *expatriação*, à vivência de um tempo de aprendizagem que requer passar um longo período ausente do país de origem, num contexto de uma aprendizagem técnica, cujo intuito é que venha a ser aplicada na terra natal. Embora existam alguns cooperantes que, diante do insucesso no curso de oficiais, decidiram não mais regressar a casa, reconstituindo famílias e reconfigurando a vida profissional em Portugal e na Europa, a maior parte não escapa à repatriação. Durante o curso, o sacrifício parece situar a experiência vivida da hostilidade e das dificuldades singulares no acesso aos saberes transmitidos, a incompreensão do regime de internato e a dificuldade em lidar com o que se entende como formas de diminuição e de subalternização de si. Embora a experiência migrante seja enquadrada institucional e profissionalmente,

são também relatados níveis de precariedade material e a sobrevivência de algum tipo de mal-estar interpessoal associado a recomposições de memórias coloniais.

A suspensão da vida tal como era vivida surge associada a perdas, renúncias e abandonos, e esta suspensão parece de algum modo superada por uma ideia – vaga e nem sempre determinável – de *compensação futura*. Esse é um sacrifício *com* aprendizagens inerentes, tanto do ponto de vista subjetivo quanto objetivo. Isto é, o sacrifício prevê a compensação no que conserva a profissão, uma carreira, mas também de familiares e parentes e de noções de democracia e de Estado; o percurso reflexivo é muitas vezes norteador por noções alternativas de país e, sobretudo, de Estado. Muitos dos alunos, sobretudo aqueles que anseiam finalizar o curso com sucesso, relacionam e articulam a esperança entre trajetórias pessoais e familiares com avaliações do policiamento, da política e dos governos na história recente das suas nações.

A ideia de sacrifício parece situar a circunstância de futuro que irá ser contemplada positivamente no tempo em que se retorna a uma vida profissional e familiar, a qual cruza o sucesso individual com o potencial de esperança coletiva advinda de uma relação sacrificial. A esperança aqui poderá ser entendida como um futuro *mediado*, como propõe Crapanzano (2004) – nem imediato nem utópico. Os cadetes falam do desejo de vir a contribuir para a mudança da instituição policial e do policiamento no seu país por meio de aprendizagens às quais não teriam acesso sem uma experiência transnacional, adquirida na intersecção de várias experiências dentro e fora do país. Em vários casos, esta não se cinge à longa passagem que implica fazer o curso de oficiais no ISCPSP. A esse complexo de aprendizagens e transformações intersubjetivas os alunos cooperantes denominam “bagagem”. Consideram que, ao mudarem a si mesmos, podem mudar as polícias nacionais. Falam da experiência de ter uma “bagagem diferente” com a qual retornarão aos países de origem. Eduardo comentou em certo momento nas nossas conversas:

Se eles [os superiores hierárquicos em Moçambique] derem oportunidade, podemos aplicar algumas coisas [que levamos daqui]. É verdade que é diferente. Mas é possível adaptar uma ou outra coisa, introduzir algumas alterações, algumas mudanças dentro da própria polícia. Porque a polícia nunca é estática, mesmo os modelos não são estáticos.

Portanto, interessa perceber como os processos de aprendizagem e de transmissão e troca de saberes acontecem em ambientes de tensões

potenciais e até contradições de difícil resolução, os quais passamos a descrever.

Aprendizagens em Contextos de Mudança: Tensões

Modelos e estilos de polícia

Embora tendo sofrido uma transição democrática após 1974, apenas no final dos anos 1990, a Polícia de Segurança Pública – PSP – em Portugal concretizou mudanças reformistas que reclamaram as conquistas de Abril – mês em que se celebrou a Revolução dos Cravos. Apenas muito recentemente a polícia em Portugal passa a se considerar “garantista”, respeitadora dos direitos humanos e de códigos penais reformulados.⁵ Foi consensual por dentro das malhas do Estado a criação de mecanismos de regulação e auditoria que pudessem afastar do imaginário popular formas de policiamento associadas quer ao controle político (exercido pelas polícias políticas), quer ao militarismo e à presença algo híbrida do exército nas polícias. O ISCPSI, como projeto de escola policial, nasce em 1979 com a ambição de elevar e moralizar o policiamento de base propriamente policial, afastando o cariz militarista. Entrementes, a instituição de ensino esteve sujeita ao processo lento de reafirmação democrática da instituição policial à qual sempre esteve umbilicalmente ligada, a PSP. Em democracia, o ISCPSI foi inicialmente dirigido por oficiais do exército.

À exceção do arquipélago africano de Cabo Verde, as polícias nacionais em países africanos continentais têm sido caracterizadas pela manutenção de um pendor paramilitarista, gerando policiamentos tendencialmente repressivos, formas de corrupção endêmicas e instrumentalização pelo poder político (HILLS, 2007). Moçambique situa-se num eixo de mudanças recentes, em direção a pluralismos legalistas, que convivem com articulações complexas entre o poder policial e o poder judicial: algumas decisões dos tribunais não são respeitadas pela polícia; muita gente é detida sem razão aparente. Mas há também recurso à polícia para resolução rápida e oficiosa de conflitos entre cidadãos, casos de feitiçaria, em detrimento do recurso a tribunais que se consideram

⁵ Segundo discute Cerezales a reforma do policiamento em Portugal foi pautada por um encontro entre o autoritarismo e a revolução, a qual teve particular ênfase na proclamação da defesa dos direitos civis (2010).

inefcazes e muito distantes (KYED, 2013). Hornberger tem vindo a discutir que à semelhança do que se passa na polícia sul africana também em Moçambique se verifica o respeito por uma concepção de “direitos humanos” pretensamente neutra e universalizante que entra em tensão com a prática policial quotidiana, gerando usos e apropriações vernaculares com sentidos muito específicos (HORNBERGER, 2007). Uma parte do trabalho policial envolve negociações oficiosas conduzidas oralmente sob um simulacro de burocracia (HORNBERGER, 2007; KYED, 2013), muito embora se sustente, publicamente, um ideal de governança dependente da transparência burocrática que resulta também da atenção e dos apoios internacionais de que Moçambique e outros países são alvo. As carreiras e os percursos de oficiais atravessam-se por entre esses quadros gerais descritos.

Carreiras e Planos: Aspirações Sociais e Imprevisibilidade

Eduardo e outros oficiais manifestam um desejo de alcançar uma modernidade por meio de experiências de profissionalização transnacionais. As suas aspirações passam pela sua formação e aprendizagem, que podem, em vários momentos, contrastar com práticas profissionais e exigências locais. Nesse processo de formação, os alunos cooperantes seguem os exemplos de outros que antes deles frequentaram o mesmo curso em Portugal. Eduardo fala do diretor pedagógico da Academia de Ciências Policiais – Acipol –, da escola de formação de oficiais de polícia em Moçambique (criada em 1999), lembrando que ele se formou no ISCPPI. Dessa forma, ele situa a sua própria expectativa – prosseguir com uma carreira superior no seu país – com base no exemplo de quem conseguiu um posto melhor, e não necessariamente fundamentado numa previsão administrativa e num plano de carreira. De outra forma, em Cabo Verde a estrutura organizativa crescente da instituição envolve a previsão de que a formação superior corresponda à ocupação de cargos e desdobre-se numa carreira com *statusequivalenteno* arquipélago.

Ao falar sobre si, Eduardo alude à polícia moçambicana, ao desejo e à expectativa de progresso, situada no plano da esperança, não da previsão ou de uma garantia burocrática. Dá-nos conta de como na polícia moçambicana, os saltos na carreira (os chamados *leapfrogging*) estão associados a escolhas políticas e a redes interpessoais, em prol de uma formação técnica superior. A sua trajetória pessoal é, portanto, um tropo da singularidade da história da polícia nacional. Graduar-se no ISCPPI

em Portugal pode ser valorizado em Moçambique. Mas a rede de aspirantes formados na transnacionalidade não parece ser suficiente para criar um grupo que tenha efetiva condição de consolidar essa valorização e, como tal, obter um papel de intermediação entre os demais oficiais e policiais subalternos. Como afirma Eduardo, “no meu país, na minha polícia, existe sempre a possibilidade de ser engolido pelo sistema”.

Sugerimos que existem distintas formas de pedagogia na constituição da estrutura policial em Portugal e em Moçambique:: em Portugal, postula-se a moral da imagem e do exemplo, a partir da qual as expectativas burocráticas entrelaçam-se coma *performance* pessoal; em Moçambique, as ligações interpessoais determinam e atravessam os caminhos burocráticos a seguir. Desta feita, é possível antever uma polícia nacional que tem de lidar não apenas com todas as suas diferenças regionais, mas também com a violência e a (des)burocratização (KYED, 2008, 2013). Esta é também uma polícia que mantém no seu seio uma relação complexa entre algum tipo de aposta na formação para a mudança de quadros intermédios e previsível resistência à mudança entre generais pertencentes aos quadros superiores, como comissários próximos às elites de poder que em alguns momentos se manifestam autocráticos (HILLS, 2007).

Não é claro qual o lugar desses oficiais intermédios em contextos, corporações, instituições e Estados cada vez mais, um pouco por todo o mundo, caracterizados por “estabilidades instáveis” (DURÃO & LOPES, 2011). Tal situação é particularmente sensível em países africanos pós-coloniais (COMAROFF; COMAROFF, 2006), como Moçambique, onde os rumores de guerra civil e lutas pelo poder político se fazem ocasionalmente ecoar. Ou seja, mais do que viver em regime de paz, a sociedade moçambicana parece viver permanentemente entre guerras, com o fantasma do conflito sempre presente (THOMAZ; NASCIMENTO, 2012).

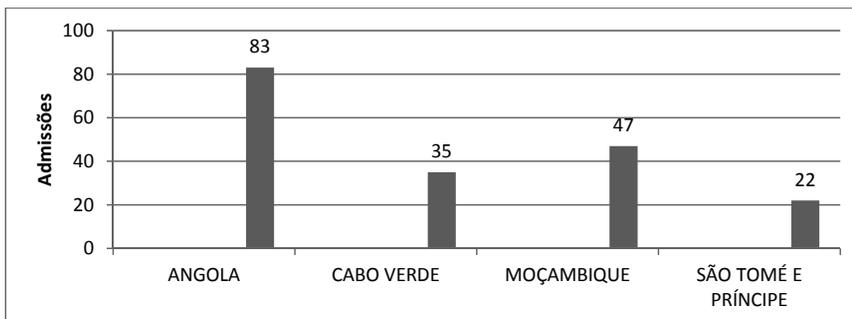
Que Transmissões e Troca de Saberes?

O curso de oficiais do ISCPPI recebe, a cada ano, um conjunto máximo de cerca de 8 a 10 cooperantes em grupos de 35 a 40 alunos portugueses. Se pensarmos que os protocolos foram sendo promovidos entre 1988 com Cabo Verde, 1995 com Angola, 1998 com Moçambique e Guiné-Bissau e, por último, em 1999 com São Tomé e Príncipe, compreendemos como, num universo de 30 “nacionais” formados (mesmo que não concluindo o curso) para 10 cooperantes, se podem compreender

influências recíprocas tendo em vista a relação constante entre as partes. Os gráficos 1, 2, 3 e 4 mostram a presença dos alunos cooperantes no ISCPPI ao longo do tempo da cooperação, a taxa de sucesso e de insucesso. Parece, portanto, inegável o reconhecimento de que o ISCPPI está marcado pela história de cooperação com a África. Durante a formação, os alunos cooperantes têm uma presença importante nas sociabilidades estudantis, em festas e convívios. Porém, no treino formal, a presença da lusofonia não parece colher uma atenção especial no que respeita o ensino da cultura: os autores escolhidos, por exemplo, são nacionais e não referenciados por sua lusofonia.

Cooperação Portugal (ISCPPI) – Países da África Lusófona⁶

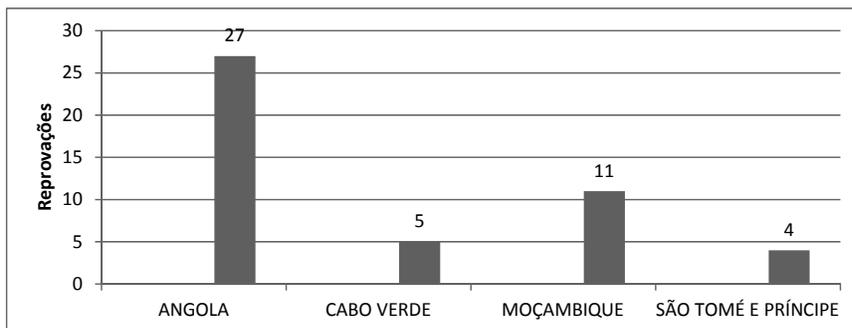
GRÁFICO 1
ADMISSÕES DE ALUNOS COOPERANTES
POR NACIONALIDADE (1988-2013)



Fonte: ISCPPI (2013).

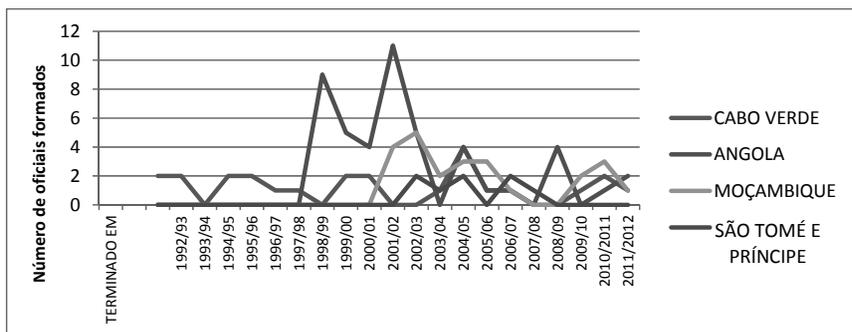
⁶ Os gráficos foram elaborados pelo bolsista Pedro Ferreira, participante do projeto de pesquisa “COPP-LAB: CirculationsofPolice in Portugal, Lusophone Africa andBrazil”.

GRÁFICO 2
REPROVAÇÕES DE ALUNOS COOPERANTES
POR NACIONALIDADE (1988-2013)



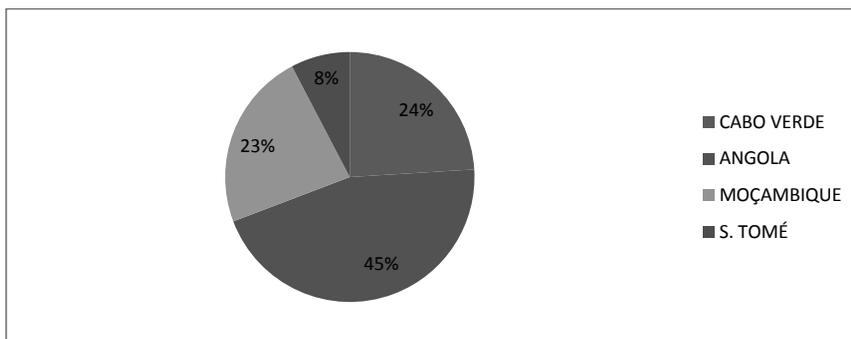
Fonte: ISCPSI (2013).

GRÁFICO 3
OFICIAIS COOPERANTES FORMADOS NO ISCPSI
POR NACIONALIDADE E ANO LETIVO (1993-2013)



Fonte: ISCPSI (2013).

GRÁFICO 4
OFICIAIS COOPERANTES FORMADOS NO ISCPSI
POR NACIONALIDADE EM % (1993-2013)



Fonte: ISCPSI (2013).

Todavia, é comum, em muitas formas de cooperação internacional, assistir à defesa do que se poderia chamar um idioma de *intenção gestioniária* de sentido único— a pressuposição de que os apoios e os protocolos, nas suas diferentes modalidades, oferecem competências que asseguram a transmissão de modelos de polícia e de policiamento. O caso particular do ISCPSI, com a formação de cadetes, não é alheio a esse idioma e a essa moral. Como me referiu um oficial: “Esperamos que eles [cadetes cooperantes] vão daqui com uma formação capaz de transformar e melhorar as suas polícias”.

Nos diversos países envolvidos nos protocolos, têm-se constituído o que propomos chamar *comunidades de saberes* singulares. Tais comunidades podem definir-se, temporariamente, não apenas por conhecimentos adquiridos por sujeitos historicamente constituídos, em relação entre si, mas na sua dimensão *comunal*, como bens comuns – onde os sujeitos reconhecem o que sabem e o que podem fazer com o que sabem, os seus limites e as suas potencialidades. Nesse sentido, diversas comunidades de saberes (e não apenas carreiras ou trajetórias individuais frente a quadros culturais que parecem de mutação lenta) podem entretecer-se como perspectivas para ulterior descrição. A mesma formação e os mesmos treinamentos técnico-profissionalizantes oferecem-se a diferentes pessoas e lugares, distintas condições de possibilidade na sua transformação. Os próprios modelos de policiamento foram também historicamente

constituídos na transnacionalidade, o que não significa afirmar que não conservem as suas singularidades locais.

Modelos e Práticas: Portugal

No final do século XIX, com a institucionalização dos corpos nacionais de polícia em Portugal (a criação da Polícia Cívica) e, mais recentemente, em 1980, com a recomposição democrática, a formação dos policiais parece ter assentado sobre a *pedagogia do exemplo e da imagem* (GONÇALVES, 2012). Foi um tempo em que se percebia necessário “civilizar” os policiais nacionais e formá-los de modo a que se *convertessem* e que convertessem terceiros (os seus subordinados) a novos *modus operandi* de policiamentos “modernos”, mesmo que atravessados por tendências securitárias globais que fazem conviver velhos arcaísmos com mudanças recentes (DURÃO & CUNHA, 2011; FASSIN & PANDOLFI, 2010).

O projeto de criação da Escola Superior de Polícia em 1979, que pretendia formar oficiais de polícia para os quadros de comando da PSP, foi oficializado por decreto-lei em 1982, tendo sido realizado o primeiro curso em 1984. Somente a partir de 1999 que a Escola Superior de Polícia passou a se denominar ISCPSI. Esses alunos formados para comandarem esquadras locais são assim considerados agentes “transmissores” de uma mudança, os arautos da modernidade policial, associada aos policiamentos de proximidade (DURÃO, 2012).

É importante salientar que, dada a pequena dimensão do país (com 11 milhões de habitantes), muitos desses comandantes estão ligados entre si por uma rede de conhecimento e reconhecimento interpessoal, pela experiência de formação compartilhada no instituto e pelo cruzamento de passagem por comandos locais em diversos distritos de Portugal. É possível que a maioria dos ex-alunos do ISCPSI se conheça entre si. A polícia urbana portuguesa concebe-se como uma comunidade profissional nacional, com fortes vínculos e redes intraprofissionais e associativistas, promovida numa geografia de comandos e divisões no país (DURÃO, 2011).

A pedagogia do exemplo e da imagem é parte integrante da própria dinâmica do modelo. As práticas estão muito dependentes de indivíduos-singulares, mas também de uma espécie de malha de pessoas e saberes que se estende e tem geografias. Esses comandantes mais jovens, na maioria sem formação policial prévia, levam para as esquadras formas de liderança, conhecimento legislativo e técnicas policiais que desafiam

e são desafiadas pelo trabalho operacional policial, que pode não estar de acordo com a pretensão dos seus jovens oficiais (DURÃO, 2008; DURÃO, 2013; DURÃO, GONÇALVES & CORDEIRO, 2005; GOMES, 2001; LEITÃO, 2001)..

A carreira de polícia em Portugal é formalmente desenhada em três níveis separados nos seus estatutos e competências: *agente, chefe e oficiais* (englobando oficiais

superiores). Dificilmente, um agente, passando pelo curso do ISCP-SI, conseguirá chegar a oficial superior. As regras de promoção em anos e as poucas vagas nos quadros não facilitam que ele alcance, durante o seu ciclo de vida profissional, todas as possibilidades de progressão na carreira. Isso poderá gerar frustrações pessoais, mas garantirá que existam oficiais intermédios em número suficiente para liderar e potencialmente transformar, com o tempo, o policiamento local.

Esse processo dinâmico vai configurando novas comunidades de saberes que convivem com aquelas que são parte da herança operacional dessa polícia urbana. Isso oferece o potencial e ao mesmo tempo aporias à pedagogia da imagem e do exemplo dos jovens oficiais portugueses. De todo o modo, podemos afirmar que a aprendizagem de oficiais tem *traduções previstas* na prática. Parte desse processo passa pela previsibilidade de constituição de uma comunidade de saberes, ainda que com fortes clivagens e distinções internas.

Modelos e Práticas: Moçambique

Tendo por base relatos e as discussão bibliográfica sobre o tema, passemos em jeito de síntese a um breve resumo do caso moçambicano. A Acipol fornece uma formação de quatroanos no curso de oficial de polícia, aberto por demanda política presidencial. No processo de formação, os antigos generais da guerra foram compensados com uma formação pouco técnica que lhes assegurou a manutenção de um *status* elevado. Ou seja, o papel de defesa militar da soberania e a autoridade policial parecem estar historicamente imbricados em gerações de policiais que fizeram a guerra e que ainda hoje estão ativos. Ao mesmo tempo, em anos recentes, começam a ser formados oficiais intermédios.

São cinco as patentes das carreiras na polícia em Moçambique: *guarda, sargento, oficiais subalternos, oficiais superiores e oficiais generais*. Se comparada com a estrutura de carreira portuguesa, há neste caso um nível extra – o dos oficiais generais –, o que faz endereçar outras

questões à dinâmica e à relação com a hierarquia, o que seguramente recoloca novas questões às relações hierárquicas produzidas nesse contexto, quer no seio da polícia, quer entre policiais e cidadãos.

Conforme sugere Leirner (1997), a hierarquia no mundo militar não deve ser concebida tanto como uma pirâmide – porque lhe oferece uma estaticidade inverossímil –, mas mais em posições hierárquicas. Ou seja, devemos pensar que uma relação vertical coloca cada sujeito numa posição em relação à escala de subordinação dentro de um “sistema de posições”. Todas as forças de segurança mantêm alguma inspiração militar. Todavia, o sistema de expectativa de progressões pode ser mais ou menos burocrático, previsível ou atribuído como privilégio.

Eduardo nos relatou que em Moçambique uma formação transnacional pode significar uma “progressão espetacular”, o que implica saltar vários postos de uma vez e em pouco tempo de trajetória na polícia. Um oficial pode chegar em poucos meses ao que outro em dez anos não alcançou, mas apenas por meio da “indicação” de algum superior. Ao não terem as suas carreiras vinculadas a uma previsão e expectativa burocrático-administrativa, os mesmos oficiais podem facilmente ficar à mercê de despromoções, igualmente espetaculares, como forma de punição (“arquivando” pessoas, usando a burocracia para subalternizar ou mesmo anular profissionais carreiras). Toda essa dinâmica engendra comunidades de saber e pedagogias específicas que podem não se conformar explicitamente na base da *imagem e do exemplo*, mas que tendem a constituir-se também desse modo, porque a questão *daimagem* (pública e publicada) em qualquer força policial não é apenas questão de retórica, mas de princípio e prática. Ou seja, em todas as polícias surgem o peso e a pressão de fazer gerir a sua imagem pública, baseada em aspectos que vão sendo conhecidos do policiamento.

Estamos assim lidando com um problema de ordem teórica: comunidades de saberes, organizadas em malhas (de pessoas, aprendizagens partilhadas, técnicas em uso, planos e projetos de futuro, etc.), que aliam saber e fazer na relação com as nações têm de enfrentar um modelo unitário sobre o futuro positivo da polícia. Todavia, essas comunidades de saberes encontram na sua actividade formas criativas de se articularem por meio das relações entre pessoas, de histórias de lugares, com base em redes transnacionais de constituição plural.

Conclusões

Sugerimos que o percurso de Eduardo ilumina algumas das dimensões de um processo de aprendizagem num contexto académico e de treino policial na transnacionalidade. Ao situar a experiência singular narrada por Eduardo entre Portugal e Moçambique, tentamos mostrar como as comunidades de saber e de pedagogias de policiamento se engendram de formas variadas e relacionam aspectos tão ímpares quanto política e relações familiares. O percurso desse cadete evidencia alguns dos constrangimentos situacionais e das readaptações partilhadas por aqueles que estão envolvidos nesse processo de aprendizagem e de transmissão de saberes e de recursos. Essas aprendizagens surgem na fala de Eduardo enquadradas pela ideia de um sacrifício que prevê ser compensado no futuro profissional, familiar, relacional, mas também no futuro do seu país, como esperança. Assim, a relação que se dá entre sacrifício e esperança forma-se na sobreposição e no acoplamento das noções de carreira, família, país e nação, criando, dessa feita, uma possibilidade de abertura para uma mudança singular e coletiva.

O confronto entre ideias de hierarquia, de autoridade e de direito, abordado ao longo do texto, parece estar sendo conduzido para uma compreensão histórica que se dá com base num processo de restabelecimento e de transformação contínua, que cria algo de novo apropriando-se dos vestígios de vivências antigas. Importa, por isso, estudar essas novas formas de liderança burocrática que estão sendo (re)imaginadas e projetadas no futuro. Propomos seguir esse caminho para entender como a presença dos oficiais depolícia intermediários introduzem diferenças na constituição das burocracias policiais e do policiamento na África, particularmente distintos daqueles que existem e são promovidos por meioda formação e da prática profissional em Portugal.

Se aceitarmos que “os oficiais de polícia são as faces mais representativas do estado na vida quotidiana” (PALACIOS CERESALES, 2010, p. 440-441), precisamos conceber que as várias dimensões de actividade e de pensamento defronte acontecimentos de força, autoridade, poder e direito estão histórica e contextualmente situadas. Isso poderá significar que qualquer intenção de transferência de noções de Estado e de país, de democracia e de direitos poderá estar ameaçada pela própria natureza da actividade policial. Mas, quando consideramos essas noções no seio de comunidades de saberes, elas mesmas um complexo de sobreposição de pessoas, aprendizagens, técnicas, planos e lugares, podemos atender às condições de possibilidade de uma transformação advinda do mo-

vimento de pessoas e de ideias. Apesar de obtermos menos garantias para a conservação de um modelo paradigmático do futuro da polícia, estamos seguramente mais próximos de aceder a uma descrição das relações que se estabelecem entre a polícia e o Estado abraçadas num contexto transnacional.

Referências

- CHAPPELL, Allison; LANKA-KADUCE, Lonn. Police academy socialization: understanding the lessons learned in a paramilitary-bureaucratic organization. *Journal of Contemporary Ethnography*, v. 39, n. 2, p. 187-214, 2010.
- COMAROFF, Jean; COMAROFF, John L. *Law and disorder in the postcolony*. Chicago: University Of Chicago Press, 2006.
- CRAPANZANO, Vincent. *Imaginative horizons: an essay in literary-philosophical anthropology*. Chicago: The University of Chicago Press, 2004.
- CUNHA, M. I. ; Durão, Susana . Os Sentidos da segurança: ambiguidades e reduções. *Etnográfica*, Lisboa, v. 15, p. 53-66, 2011.
- DURÃO, Susana. "Silenciamentos subtis: atendimento policial, cidadania e justiça em casos de vítimas de violência doméstica". *Análise Social*, Lisboa, XLVIII, v. 4, n. 209, p. 878-899, dez. 2013. (Dossiê: Poder, vitimação e expressões do sofrimento).
- _____. Violências privadas como se fossem direitos públicos: perspectivas antropológicas. *Mana, Estudos de Antropologia Social*, v. 19, n. 2, p. 277-302, 2013.
- _____. Policiamento de proximidade em Portugal: limites de uma metáfora mobilizadora. In: DURÃO, Susana; DARCK, Marcio (Org.). *Polícia, segurança e ordem pública: perspectivas portuguesas e brasileiras*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2012. p. 101-134.
- _____. The police community on the move: hierarchy and management in the daily-lives of portuguese police officers. *Social Anthropology/Antropologie Sociale, Rethinking Institutions* (Special Issue), v. 19, n. 4, p. 394-408, nov. 2011.
- _____. *Patrulha e proximidade: uma etnografia da polícia em Lisboa*. Prefácio de Manuela Ivone Cunha e João Vieira da Cunha. Coimbra: Almedina, 2008.
- DURÃO, Susana; GONÇALVES, Candido G.; CORDEIRO, G. I., "Vadios, mendigos, mitras: práticas classificatorias de La policia en Lisboa". *Política y Sociedad*, v. 42, n. 3, p. 121-138, 2005.
- DURÃO, Susana; LOPES, Daniel S. Introduction: Institutions are us?, *Social Anthropology/Antropologiasociale, Rethinking Institutions* (Special Issue), v. 19, n. 4, p. 363-377, nov.2011.

- FASSIN, D.& PANDOLFI, M. (Ed.). *Contemporary states of emergency: the politics of military and humanitarian interventions*. New York: Zone Books, 2010.
- GOMES, Paulo V. Modelos de policiamento. In: GOMES, Paulo V. et al. Modelos de policiamento. Separata da revista *Polícia Portuguesa: Órgão de Informação e Cultura da PSP*, Ano LXIV, n.128, p. 1-4, 2001.
- GONÇALVES, Gonçalo R. “Preleções”, “teorias” e as dinâmicas da formação dos polícias civis em Lisboa, 1867-1910. *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, n.12, p. 323-342, 2012.
- HILLS, Alice. Police commissioners, presidents and the governance of security. *Journal of Modern African Studies*, v. 45, n. 3, p. 403-423, 2007.
- HORNBERGER, Julia C. “Don’t push this constitution down my throat!” *Human rights in everyday practice: an ethnography of police transformation in Johannesburg*, South Africa. Tese (Doutorado) – Universiteit Utrecht, Utrecht, 2013.
- INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA. *Regulamento de Avaliação de Conhecimentos de Instrução de Corpo de Alunos do ISCPSP*. Disponível em: <www.iscpsp.pt/Documents/Legislação/RegAvCALNOV13.pdf>. Acesso em: fev. 2014.
- KYED, Helene M. *Inside the Police Stations in Maputo City*. Manuscrito não-publicado, 2013.
- _____. Mutual transformations of state and traditional authority: the renewed role of chiefs in policing and justice enforcement in Mozambique. *Cadernos de Estudos Africanos*, n. 16/17, p. 179-201, 2008.
- LEIRNER, Piero de C. *Meia-volta volver: um estudo antropológico sobre a hierarquia militar*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- LEITÃO, J. Lisbon Security 2001: a segurança no terceiro milénio. *Polícia Portuguesa, Órgão de Informação e Cultura da PSP*, ano LXIV, n. 128, p. 11-15, 2001.
- PALACIOS CERESALES, Diego. Repressive legacies and the democratisation of iberian police systems. *South European Society and Politics*, v. 15, n. 3, p. 429-448, Sept. 2010.
- PAYMAL, François. La mise en place du concept de formation intégrale dans l’univers de l’école supérieure de police portugaise: o “Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna”. *Revista de Educação*, v. XVIII, n. 2, p. 85-110, 2011.
- REUSS-IANNI, Elizabeth; IANNI, Francis A. J. Street cops and management cops: the two cultures of policing. In: PUNCH, Maurice (Ed.). *Control in the police organization*. Cambridge: MIT Press, 1983. p. 251-274.
- THOMAZ, Omar R.; NASCIMENTO, Sebastião. Nem Rodésia, nem Congo: Moçambique e os dias do fim das comunidades de origem europeia e asiática. In: THOMAZ, Omar R. et al. (Org.). *Os outros da colonização: ensaios sobre o colonialismo tardio em Moçambique*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2012. v. 1, p. 315-340.

Efeitos Possíveis da Cooperação Policial. Oficiais entre Portugal e África

SUSANA DURÃO

*Professora do Centro de Estudos de Migração Internacional – Cemi –
do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH –
da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp –; professora Instituto
de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal*

DANIEL SEABRA LOPES

*Investigador do SOCIOS-ISEG
Doutor em Sociologia*

Resumo: O presente ensaio procura delinear uma alternativa interpretativa a críticas fatalistas sobre o Estado e o policiamento contemporâneo pós-colonial em países africanos. Partimos de uma pesquisa realizada junto tanto de alunos cooperantes em formação como de oficiais de polícia africanos formados em Portugal, especificamente no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI). Defendemos a ideia de que discursos normativos e reformistas tendem a ser performados por alunos e ex-alunos que obtêm uma formação superior de longa duração que os agrega em comunidades de saber. Os efeitos práticos desta formação individual na condução do policiamento local não são de forma alguma evidentes. Porém, o que a pesquisa indica é que a abertura de avenidas de possibilidades intermédias na mudança de leis, políticas e técnicas policiais não deve ser desprezada.

Palavras-chave: policiamento, formação de polícias, oficiais africanos, cooperação, comunidades de saber.

Abstract: This essay seeks to outline an interpretive alternative to a fatalistic view of the post-colonial state and policing in African countries. We start from a survey conducted with cooperative African students and

officials both trained in Portugal, specifically at the Higher Institute of Police Sciences and Homeland Security (*Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*). We defend the idea that normative discourses and reformers tend to be performed by the students and alumni in their long-term higher education in Portugal, which allow them to be part of communities of knowing. Certainly the practical effects of this individual training in the driving of the local policing are in no way evident. But what the research indicates is that the opening of intermediate possibilities in changing laws, policies and police techniques should not be neglected.

Key-words: policing, police training, African officials, cooperation, communities of knowing.

As polícias de diversos países africanos são muitas vezes descritas como instituições corruptas e repressivas, atuando maioritariamente em defesa do poder político instituído e à revelia dos tribunais e de outros mecanismos de responsabilização encarregues de assegurar a defesa dos direitos humanos e de cidadania. Trata-se de uma generalização inspirada num conjunto de princípios internacionais tendo em vista a reforma do sector da segurança (vide Anderlini & Conaway, 2004; Schnabel & Ehrhart 2006: 6-9; Ebo, 2010: 188-191), e que, no que diz respeito a África, se respalda num amplo conjunto de dados empíricos, desde o legado histórico dos regimes coloniais e seus sistemas de segurança, tradicionalmente vocacionados para a proteção de elites e para o controlo das populações (cf. Bryden & Olonisakin, 2010: 12), até aos artigos constitucionais vigentes que colocam as forças policiais na dependência direta dos chefes de estado (cf. Valente, 2014; vide artigo neste número). Num sentido mais socio-antropológico e comparatista, Alice Hills (2007) veio dar substância a uma perceção antiga de Potholm (1969) ao chamar a atenção para a circunstância de, em países como o Gana, Quênia, Uganda ou Zimbabuê, a subordinação das forças policiais ao poder presidencial ser reforçada pela designação de homens de confiança, nomeadamente parentes próximos, para os cargos de oficiais superiores. E, se é verdade que esta imagem generalizante e negativa tende a diluir-se um pouco nas escassas etnografias de polícias africanas conhecidas, continua a ser possível encontrar referências claras tanto à corrupção como ao uso da violência em autores recentes como Hornberger (2007), Beek (2012), Biecker e Schlichte (2013), Göpfert (2012), Peth (2013) ou White (2013).

Diante de um tal cenário, qualquer reforma policial efetiva afigura-se, no mínimo, complicada: ao proverbial otimismo missionário das organizações internacionais juntar-se-ia, como contraponto, o inevitável ceticismo da academia, baseado em pesquisas de campo que apontam os aspectos mais críticos de atividades que confundem frequentemente as fronteiras entre polícias e políticos. Isto não significa, entenda-se, que as instituições policiais africanas se mantenham absolutamente fechadas ao exterior. Tendo em conta que muitos países africanos continuam a ser beneficiários das ajudas financeiras provenientes das economias mais desenvolvidas, e que tais ajudas normalmente exigem compromissos no que tange aos direitos humanos e aos princípios democráticos da redistribuição e responsabilização dos poderes políticos, é possível descobrir alguns indícios apontando no sentido de proto-reformas no sector da segurança. É relativamente comum, por exemplo, encontrarmos oficiais de polícias nacionais africanas com um currículo apreciável em termos de formação e treino internacionais, onde as questões dos direitos humanos ou dos modelos de policiamento comunitários e de proximidade são fortemente enfatizadas. Muitos desses oficiais acumulam também cargos internacionais representando as polícias nacionais dos seus países de origem.

Porém, os estudos empíricos existentes acabam por relativizar ou mesmo desconsiderar a influência destas formações e trajetórias profissionais na prática policial quotidiana em contexto africano, num cenário de um imenso pluralismo legal (Hills, 2007; Hornberger, 2007; Kyed, 2008; Kyed et al, 2014). Biecker e Schlichte (2013: 6-11) chamam mesmo a atenção para a existência de uma ‘cultura policial global’ relacionada com o modo como as forças policiais dos mais diversos países se apresentam perante o exterior, o qual tende a ser muito semelhante e remete, em último caso, para o arquétipo da polícia londrina oitocentista. Os mesmos autores acrescentam que as imagens icónicas que constituem a cultura policial global são manifestamente insuficientes para dar uma ideia concreta da atuação das várias polícias, dado o pendor ideal-típico de tais imagens e a distância a que elas se mantêm das dinâmicas, tensões e negociações que constituiriam, em cada contexto africano, a face mais visível, ou mais real, do policiamento.

Tudo se passa, em suma, como se as polícias nacionais de vários países africanos estivessem condenadas, pelo menos num futuro próximo, a mostrar-se sensíveis à questão dos direitos humanos e de cidadania apenas como estratégia diplomática para continuarem a angariar apoios a nível internacional. Simultaneamente, no domínio da atuação concreta,

aliás frequentemente marcada pela escassez de recursos, essas mesmas polícias teriam que continuar a colocar em prática um conjunto de estratégias que englobariam, em certos casos, o recurso à violência como forma de afirmação de autoridade, a recetividade a incentivos monetários adicionais por parte de elementos da população civil como forma de agilizar as investigações criminais e, inclusivamente, o favorecimento de entendimentos informais, à revelia dos tribunais, entre vítimas e criminosos de modo a resolver rapidamente as suas contendas.

Estamos perante uma questão complexa e que seguramente irá continuar a marcar as agendas de cooperação. O impasse acima identificado entre um discurso internacional de sentido único, apoiado no primado do estado de direito, e um pluralismo local das formas de policiamento e manutenção da ordem – o qual, certamente, não será exclusivo dos estados africanos – requer o aprofundamento das investigações empíricas, inclusivamente como forma de evitar a reprodução de conclusões fatalistas infelizmente tão comuns a propósito de cenários pós-coloniais. Urge, por um lado, prosseguir na via das etnografias locais centradas na prática policial de base desempenhada por agentes e seus superiores diretos. Mas é igualmente importante entender os discursos normativos e reformistas a partir de uma abordagem etnográfica que evidencie as suas bases de sustentação políticas, sociais, institucionais e culturais – numa palavra, a sua *performance*, a capacidade de se transformar a partir de manifestações discursivas e também exhibições práticas em público. Por fim, será igualmente relevante analisar o percurso biográfico dos agentes policiais mais próximos dos lugares de poder e de decisão, isto é, dos oficiais de polícia. Estes estão familiarizados quer com a cultura policial global quer com o discurso internacional reformista. É assim determinante conhecer melhor as ambições, crenças e representações destes grupos distintos de oficiais, nos distintos países, e tentar perceber de que modo elas moldam um cargo que tanto pode favorecer a manutenção como a alteração de uma determinada ordem institucional e a eventual *performance* de um discurso internacional assente no primado do estado de direito.

O presente artigo propõe-se problematizar a tensão entre discurso (internacional) e prática (nacional, local) seguindo as duas últimas vias. Toma-se aqui como exemplo o caso dos oficiais de polícia de países africanos lusófonos formados pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) uma das unidades da Polícia de Segurança Pública, em Lisboa, no sentido de perceber o papel que essa formação poderá ter numa eventual transformação das polícias nacionais africanas.

O artigo apoia-se numa pesquisa que combinou trabalho de campo de longa duração e intensivo com observação, desde 2013 até ao presente, acompanhando as rotinas de trabalho, formação e convívio no ISCPSI e missões etnográficas de curta duração (até 30 dias) em cada um dos países africanos cooperantes (Angola, Moçambique, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe) e no Brasil (especificamente em Brasília). Embora sem acesso a um trabalho de campo prolongado nos diferentes países africanos e no Brasil, conseguimos realizar uma série de entrevistas com um nível de aprofundamento considerável. Foram entrevistados oficiais de polícia em diferentes estágios da sua vida, quer enquanto cadetes e aspirantes em formação, durante os cinco anos lectivos no curso ou a frequentar os mestrados não integrados, quer enquanto profissionais, atuantes nos seus países de origem. Até janeiro de 2015, 115 pessoas foram presencialmente entrevistadas, tendo cada encontro a duração média de 180 minutos cada.

O argumento central deste texto considera que os oficiais formados em Lisboa constituem uma comunidade de saberes tendencialmente vocacionada para a transformação institucional e política das polícias nacionais. A concretização das reformas policiais em causa não depende, como é óbvio, apenas da constituição de tais comunidades, mas a manutenção de laços fortes entre oficiais com uma experiência de formação comum deve ser reconhecida como elemento potencialmente transformador.

O artigo tem a seguinte estrutura: a próxima secção apresenta o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) e avalia a sua importância no âmbito de uma reforma teórico-prática da polícia portuguesa coincidente, em larga medida, com a transição de um regime autoritário para um regime democrático. A secção seguinte discorre sobre a internacionalização deste legado performativo, tomando em consideração o potencial político e transformativo dos ex-alunos são-tomenses do ISCPSI que regressaram ao seu país de origem e integraram os quadros da polícia. A terceira secção avança o conceito de ‘comunidade de saberes’ a propósito da geração de oficiais de países africanos lusófonos formados no ISCPSI, mostrando como esse mesmo conceito está mais orientado para a transformação do que para a reprodução institucional e, neste sentido, chama a atenção para a presença de grupos políticos. O artigo termina com uma pequena reflexão conclusiva.

O ISCPPI e a reforma da polícia em Portugal

O Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna nasceu num contexto de reforma da polícia portuguesa marcado por dois compromissos convergentes. Havia, por um lado, necessidade de dar expressão à demarcação entre os poderes militares e os poderes policiais de orientação civilista consignada na constituição pós-ditatorial de 1976, a qual atribuía às Forças Armadas a missão de proteger o país de ameaças consideradas externas e reservava aos corpos policiais a manutenção da segurança interna. Por outro lado, a subordinação da constituição portuguesa à Convenção dos Direitos do Homem era exigida internacionalmente como pré-requisito para a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia. Neste âmbito, em 1982, surge a Escola Superior de Polícia, que iniciará o seu funcionamento no ano letivo de 1984-85 e, em 1999, será rebatizada como Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPPI). Trata-se de uma instituição de ensino cuja vocação aparece estreitamente ligada à formação de jovens elementos civis, colocando-se como alternativa legítima às lideranças providas de diferentes armas do exército e que, até ao final dos anos 1990, continuaram a ocupar importantes cargos de chefia e gestão na Polícia de Segurança Pública portuguesa.

A ideia central do Curso de Formação de Oficiais de Polícia do ISCPPI, que tem atualmente a duração de cinco anos e equiparação a mestrado, é treinar um contingente permanente de oficiais, maioritariamente sem ligação prévia à polícia.¹ O objetivo é imprimir nestes oficiais o papel pedagógico de converter agentes e chefes (seus subordinados na hierarquia policial, provenientes das carreiras de base e com uma formação bem mais reduzida na Escola Prática de Polícia) a novas visões dos códigos penais e civis aplicadas a sociedades democráticas e pós-militares. Recuperamos uma velha expressão de Martin Shaw (1991; 1997), usada a propósito de sociedades onde as relações sociais

¹ O curso de Formação de Oficiais de Polícia do ISCPPI tem cinco anos de duração desde que foi criado, em 1985. Mas este foi equiparado, até recentemente, a um curso de graduação do ensino superior. No ano de 2011 — ao abrigo do denominado Processo de Bolonha assinado em 1999 pelos Ministros da Educação de 29 países europeus e que sugeriu uma padronização dos cursos de ensino superior no espaço europeu — o curso passou a ganhar o reconhecimento oficial do Ministério da Educação português que o equiparou a mestrado. Estão em curso mudanças adicionais exigidas neste processo, nomeadamente a criação de um quadro permanente de professores dedicados em exclusividade à actividade lectiva.

e as formas culturais se haviam tornado praticamente invulneráveis aos valores militares, em função da redução e crescente especialização das Forças Armadas após o fim da conscrição.

Ao mesmo tempo, a formação prestada pelo ISCPSI procura apagar da opinião pública e do senso comum a imagem de práticas policiais violentas associadas a um dos mais longos períodos ditatoriais da história, entre 1926 e 1974 (Durão, 2008, 2012). E a verdade é que, desde os anos 1980 até ao presente, têm sido dados alguns passos significativos no sentido de uma atuação policial mais integrada nas comunidades e preocupada com a melhoria das condições de vida dos cidadãos, intervindo na resolução de problemas em articulação com outros atores da segurança e da sociedade civil, prestando serviços de aconselhamento, mostrando-se atenta às causas sociológicas dos comportamentos desviantes e procurando preveni-los, em vez de simplesmente reagir a eles (cf. Gomes 2001; Leitão 2001). Foi particularmente importante para esta reforma, lenta e progressiva, a ocorrer desde final dos anos 1990 em vários estágios, a criação de equipas de agentes policiais adoptados na maioria das esquadras de polícia do país: o programa “escola segura”, “idosos em segurança” (ou “apoio 65”) e “comercio seguro”, que a partir de 2006, com o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP), seriam convertidas e condensadas nas equipas de apoio à vítima e equipas (EPAVs) e nas equipas do programa escola segura (EPES). Tais intervenções organizacionais teriam efeitos na condução prática e nas rotinas da actividade policial, ainda que muitas vezes de modo aleatório e sem um planeamento prévio ou acompanhamento e avaliação formal (Durão, 2010).

Mas o papel do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna não se ficou por aqui. Depois de um período de transição em direção a formas de atuação policial mais próximas dos cidadãos e respeitadoras dos direitos humanos em Portugal, nomeadamente através do controlo da letalidade e violência policiais, o ISCPSI passou a assumir também a missão de ensinar o mesmo modelo de atuação policial a outros países – nomeadamente países africanos de expressão portuguesa. Os cadetes africanos estão assim submetidos a um mesmo regime intensivo de formação e treino que os nacionais, ainda que venham a executar futuramente as suas actividades em contextos e realidades regionais totalmente distintas daquelas que experimentam no ISCPSI, em Portugal, na Europa. Poderíamos classificar este novo período (que arranca sobretudo a partir dos anos 2000) como um período de internacionalização da polícia portuguesa, onde a cooperação se torna parte

integrante da formação de oficiais, sendo aliás incluída em narrativas de modernização da polícia que circulam através do globo. Torna-se assim possível, através da formação de alunos ‘cooperantes’ (é assim que são designados, no ISCPSP, os cadetes provenientes das antigas colónias africanas), sublinhar e ampliar aquilo a que chamamos uma *pedagogia do exemplo e da imagem* que é promovida e dinamizada no instituto, designadamente através de narrativas contrastadas de modelos de atuação policial. Note-se, curiosamente, que este processo não é inteiramente novo mas repete tendências reformistas aliadas à afirmação institucional das polícias nacionais nos seus países em vários períodos da história. Tal foi exatamente o que aconteceu quando foi preciso sustentar a ideia de bom polícia, moderno e disponível, na Polícia de Segurança Pública durante a transição do século XIX para o século XX (Gonçalves, 2012a, 2012b).

O processo encontra semelhanças ao que sucedeu com os programas especiais de policiamento de proximidade, que, numa primeira fase (no final dos anos 1990), se apresentaram como uma medida administrativa surgida do Ministério da Administração Interna e imposta à polícia para, numa segunda fase (de 2006 em diante), passaram a ser acolhidos e promovidos pelas mais altas lideranças da polícia. Também a formação de cooperantes atravessou uma primeira fase (entre 1985 e 2000) onde os alunos cooperantes eram ainda relativamente invisíveis, mantidos sobretudo com recursos e apoios do Estado português mas participando pouco da vida do instituto para, numa segunda fase (de 2000 até hoje), deixarem de ser meros convidados expatriados para passarem a integrar a existência desta academia de polícia – e isto apesar de uma certa retração dos apoios dos governos portugueses que se afirma no mesmo período. Em termos globais, entre 1988 e 2013, de um total de 976 alunos que passaram pelo Instituto, 685 têm nacionalidade portuguesa e 191 são cooperantes. E, se incluirmos no cálculo apenas aqueles que terminaram as suas formações, os números são de 534 alunos nacionais para 102 alunos cooperantes africanos – mantendo-se portanto a mesma proporção em torno dos vinte por cento para os alunos cooperantes a frequentar o curso de oficiais do ISPSI. Ou seja, muito mais que uma presença meramente residual.

Em suma, e retomando o fio do nosso argumento, pode dizer-se que a criação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna responde, em primeiro lugar, a um desejo de transformação institucional politicamente motivado e que remete para a definição de novos rumos para o policiamento em Portugal, num cenário pós-ditatorial

e pós-colonial. Porém o instituto irá, por sua vez, contribuir ativamente para realizar essa transformação no que às chefias de polícia diz respeito. Mesmo tratando-se de processos relativamente recentes, torna-se difícil não reconhecer que a distância face aos padrões de manutenção da ordem repressivos e autoritários é hoje consideravelmente maior do que seria, por exemplo, há trinta anos. O que nos leva naturalmente a perguntar em que medida o ISCPSI está em condições de exportar os seus ensinamentos e, desse modo, contribuir para mudar alguma coisa nas polícias africanas.

Formação Internacional e Transformação Institucional em São Tomé em Príncipe

A primeira coisa que importa dizer é que o ISCPSI não está sozinho nessa tarefa internacional de formação e treino de policiais africanos lusófonos. Embora este aspeto ainda não tenha sido convenientemente pesquisado, tudo indica que a formação internacional seja parte integrante do currículo dos oficiais de várias polícias africanas, havendo inclusivamente mais do que uma opção viável neste campo. Para nos restringirmos aos países de expressão portuguesa abrangidos pelo projeto COPP-LAB, sabe-se que Cabo Verde estabeleceu protocolos de formação policial com Portugal e Espanha; São Tomé e Príncipe estabeleceu protocolos da mesma natureza com Portugal, Taiwan, Cuba e Angola; Angola estabeleceu protocolos com Portugal, Espanha, Cuba, Brasil, África do Sul, Rússia e Estados Unidos; e Moçambique assinou protocolos com Portugal, China e Suazilândia. Esta lista de cooperações não será, no entanto, exaustiva, sendo ainda de contar com alguns elementos das polícias africanas que poderão ter frequentado formações militares internacionais. É verdade que boa parte dos cursos implicados nestas formações são de curta duração (até um ano). Em todo o caso, vale a pena perguntar se os impactos pessoais de tais experiências não serão de molde a estender-se a todo um grupo e provocar, quando conjugados com determinadas circunstâncias nos seus países de origem, algum reflexo institucional e político mais sério. Consideremos, um pouco mais detalhadamente, o pequeno arquipélago equatorial de São Tomé e Príncipe, situado no Golfo da Guiné, com cerca de 160 mil habitantes.

Aquando da visita de um dos autores (Daniel Seabra Lopes) ao Comando Distrital de Água Grande, na capital São Tomé, foi possível trocar algumas palavras com um oficial da Polícia Nacional que não

tinha passado pelo ISCPPI mas sim obtido uma especialização em Cuba, acrescentando que a mesma lhe dera a possibilidade de ficar a conhecer dois sistemas políticos opostos: um capitalista e o outro comunista. Ambos tinham vantagens e desvantagens, dizia, o sistema capitalista (que era aquele em que o oficial vivia) privilegiava quem mais trabalhava e dava mais liberdades às pessoas, mas não ajudava tanto quem estivesse a passar por dificuldades; o sistema comunista não excluía ninguém, mas também não admitia oposição. Esta comparação sumária tem interesse na medida em que nos revela o potencial ideológico das formações internacionais – quanto mais não seja por obrigarem os formandos a contactar com realidades diferentes. Graças à sua temporada no estrangeiro, o oficial em causa ficou com informação suficiente sobre sistemas políticos alternativos. O caso, se isolado, pode ser resumido a um mero detalhe biográfico, sem qualquer relevância para a história contemporânea de São Tomé e Príncipe. Porém, tal como este oficial de polícia, existem dezenas ou mesmo centenas de outros comandantes espalhados por África que passaram por formações e treinos internacionais, nomeadamente por países onde as reformas no sector da segurança estiveram em curso, sem que essa experiência se tenha traduzido necessariamente em alterações significativas nas respetivas instituições nacionais após o seu retorno.

O ponto de vista que adotamos neste artigo deve recusar, contudo, que esta seja a única conclusão viável. Em conversa informal, o oficial de ligação português em São Tomé e Príncipe (responsável pelo programa de cooperação técnico-policial com a antiga colónia) aludiu ao facto de haver no país militares e policiais com formações internacionais diversas e que, uma vez regressados, acabavam por formar grupos relativamente coesos, que não se confundem facilmente com outros do mesmo meio da segurança e podem até aliar-se a (ou ser mobilizados por) determinadas fações políticas. A informação recolhida durante o trabalho de campo sugere precisamente a existência de demarcações e rivalidades mais ou menos expectáveis entre a Polícia Nacional, a Polícia de Investigação Criminal ou a Polícia Fiscal e Aduaneira, bem como tensões mais abertas entre qualquer uma destas instituições e os militares ou os tribunais. Exemplo disso é o caso de uma disputa recente entre um oficial de justiça detido numa operação stop por elementos da Polícia Nacional e alegadamente espancado pelos mesmos agentes em resposta a uma presumível tentativa de agressão (há, como é natural, diversas versões do sucedido, nomeadamente no que toca ao local e à intensidade das agressões). O certo é que o oficial de justiça foi posteriormente levado para um quartel, onde permaneceu encarcerado. Porém, assim que o caso

foi levado a tribunal, o juiz ordenou a libertação imediata do detido e mandou prender os agentes identificados como agressores pelo oficial de justiça. Ainda que tenham sido acatadas pela Polícia Nacional de São Tomé e Príncipe, estas decisões suscitaram uma certa tensão que a imprensa oposicionista tratou rapidamente de aproveitar como indício não apenas de má coordenação interinstitucional como sobretudo de instabilidade política (vide *O Parvo*, edição de Fevereiro de 2014).

À data da nossa visita de campo (Fevereiro de 2014), o grupo de oficiais de polícia são-tomenses formados no ISCPSI era bastante reduzido, contando com apenas seis homens (havia ainda um sétimo em treino em Taiwan e um oitavo que fora recentemente assassinado por um colega, e cuja história se desenvolve mais abaixo). Todos estes seis homens exerciam as suas funções na ilha de São Tomé. Quatro estavam efetivamente a trabalhar na Polícia Nacional (sendo um deles o Comandante Geral), outro desempenhava um cargo no Programa Nacional das Nações Unidas e o oficial restante comandava um quartel de bombeiros (estando os dois últimos igualmente integrados nos quadros da polícia). Não obstante o seu reduzido número e dispersão institucional, a união do grupo era visível em ocasiões de cerimónia: assim sucedeu, por exemplo, aquando da inauguração de uma exposição comemorativa do centenário da Guarda Nacional Republicana, ocasião em que os ex-alunos do ISCPSI se mantiveram quase sempre ao lado uns dos outros, independentemente de estarem fardados ou de trajarem à civil.

A mesma coesão era, de resto, evidente para quem estava de fora, manifestando-se na maneira como era interpretado o assassinato de um destes oficiais por um seu subordinado. Segundo nos foi narrado por um artista local – e tomamos a liberdade de resumir aqui o relato por considerá-lo revelador da imagem pública da Polícia Nacional –, o oficial formado no ISCPSI acusara o seu subordinado de ter chegado atrasado, aplicando-lhe por isso uma determinada sanção disciplinar. Porém, o acusado recusou-se a cumprir a sanção. Os dois homens travaram-se então de razões e chegaram a vias de facto. Nesse embalo, puxaram das armas e o oficial foi ferido de morte pelo seu subordinado. Este foi detido e colocado numa prisão à parte – pormenor convenientemente enfatizado pelo narrador da história por achar que, se o assassino tivesse sido encarcerado nas instalações da Polícia Nacional, ou se andasse à solta por São Tomé, acabaria por se tornar alvo da vingança dos oficiais formados no ISCPSI, pois estes constituíam um grupo bastante unido e que nunca poderia deixar passar tamanha afronta. Assim nos foi contada, *performada*, a história.

Mais relevante para o argumento deste ensaio será a circunstância de os mesmos oficiais ex-alunos do ISCPSI aparecerem ligados a um conjunto de medidas ainda em fase de discussão mas que visa efetivamente transformar a Polícia Nacional de São Tomé e Príncipe. Trata-se, ao que tudo indica, da tentativa de reforma policial mais substancial ocorrida no país desde a independência em 1975, visando colmatar lacunas importantes em termos de organização interna, condições de recrutamento, preparação, ingresso e promoção de quadros. Lembremos que, até 1975, o policiamento no arquipélago estava a cargo de efetivos controlados por Lisboa, como a Guarda Nacional Republicana ou a Polícia de Segurança Pública. Após a independência, as polícias coloniais foram oficialmente extintas, tendo sido criada, em sua substituição, uma Polícia de Segurança Popular que naturalmente também herdou as instalações, equipamentos e normas organizacionais das suas antecessoras. Havia no entanto a expectativa de dotar a nova força policial de diplomas regulamentares próprios, reforçando assim a transição política no plano jurídico e institucional. Sucede que tais diplomas nunca chegaram a ser publicados, pelo que, para além de algumas mudanças de nomenclatura, pouco terá sido feito desde então para repensar e reestruturar a polícia em São Tomé e Príncipe. Na verdade, as novas propostas de lei aludem claramente a uma situação de vazio legal que terá gerado conflitos de competências entre instituições e discricionariedade de procedimentos.

Entre os documentos atualmente em discussão contam-se um decreto-lei com a lei orgânica da Polícia Nacional, um Regulamento Disciplinar da Polícia Nacional e uma lei de segurança interna – todos datados de 2013 e gentilmente cedidos ao projeto COPP-LAB pelo comandante geral da Polícia Nacional de São Tomé e Príncipe. São dados importantes e que de certo modo permitem pelo menos complexificar certas leituras correntes que apontam no sentido de uma progressiva dissolução do estado em contextos pós-coloniais africanos, com reflexos mais ou menos evidentes no campo da segurança (vide Comaroff & Comaroff 2014). A história da polícia em São Tomé parece apontar, de facto, para um período de estagnação sobretudo a partir dos anos 1980 – depois das inevitáveis cesuras e refundações do período da independência – mas que tudo indica esteja agora a chegar ao seu termo, com alguns antigos alunos do ISCPSI envolvendo-se pessoalmente nos processos de reforma.

O contraste entre modelos de atuação policial e, em particular, o enaltecimento de formas de manutenção da ordem mais colaborativas e menos repressivas estão igualmente bem patentes no discurso dos oficiais de São Tomé e Príncipe formados no ISCPSI, os quais aludi-

ram a experiências de policiamento comunitário que já estavam a ser ensaiadas em vários pontos da ilha principal (um destes oficiais tinha inclusivamente concluído a sua formação em Lisboa com uma dissertação sobre o assunto). Como é óbvio, boa parte do caminho em direção a uma reforma policial efetiva está ainda por percorrer. Há, de resto, alguns obstáculos significativos que podem comprometer as aspirações transformadoras dos quadros superiores da Polícia Nacional são-tomense formados no ISCPSI: desde a dependência do país face a programas de cooperação internacionais, ao atavismo de equipamentos e instalações (como os oficiais que passaram pelo ISCPSI facilmente reconhecem, os calabouços do Comando Distrital de Água Grande são incompatíveis com qualquer noção de direitos humanos), até à notória instabilidade do poder político, cujas legislaturas raramente são cumpridas, passando pela necessidade de articular com uma “velha guarda” ainda no ativo e que foi formada segundo parâmetros militares e repressivos herdados do período colonial.

Comunidades profissionais, comunidades de saberes, comunidades políticas

Chega-se assim a uma espécie de meio-termo, em que não se pode afirmar que a Polícia Nacional de São Tomé e Príncipe tenha dado um passo decisivo no sentido de uma reforma nem que a formação prestada pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna a alguns dos seus oficiais atuais – formação essa que, recordemo-lo, tem tudo a ver com a adaptação do policiamento a condições democráticas e pós-militares – tenha sido absolutamente inócua. Como resolver este impasse?

A nossa proposta passa por recusar ambos os extremos da equação e atribuir a uma situação de meio-termo uma maior relevância em termos sociológicos e políticos. Isto equivale a considerar os oficiais formados no instituto como constituindo, antes de mais, uma *comunidade de saberes*, ou seja, uma rede de pessoas relativamente próximas entre si e cultivando uma identidade forte, formando um grupo coeso cujos membros possuem uma ideia precisa acerca daquilo que sabem, do que podem e não podem fazer com aquilo que sabem. Neste sentido, as comunidades de saberes são mais do que meras comunidades profissionais, não só por poderem integrar elementos de profissões diferentes como sobretudo por possuírem uma orientação e um potencial de transformação institucional

e política muitas vezes ausentes dos contextos situados de trabalho – os quais estão mais vocacionados para a reprodução e mesmo para uma certa inércia institucional.

Como tal, as comunidades de saberes devem ser entendidas, fundamentalmente, como comunidades políticas que visam a alteração de um estado de coisas em função de um determinado conhecimento técnico adquirido através de experiências conjuntas de formação, treino e trabalho. Este conhecimento refere-se, no caso que nos interessa, à visão contrastada dos modelos de atuação policial transmitida no ISCPPI, e à predominância de um modelo comunitário, preventivo e de colaboração sobre um modelo autoritário, reativo e repressivo. Quanto à capacidade de pôr esse conhecimento em prática, ela está ligada ao posicionamento institucional e hierárquico dos membros da comunidade de saber que, em São Tomé e Príncipe, ocupam alguns cargos bastante influentes. Como já foi referido, o atual chefe máximo da Polícia Nacional é um antigo aluno do ISCPPI.

Saliente-se que o que neste momento se passa em São Tomé e Príncipe não deve de forma alguma ser tomado como exemplo para os demais países africanos permeados pela influência do Curso de Formação de Oficiais de Polícia do ISCPPI. A comunidade de saberes formada com base na frequência deste curso pode ser efetivamente dispersa e absorvida pelos vários sistemas policiais nacionais com relativa facilidade, sem nunca chegar a esboçar uma real transformação institucional. Os alunos do ISCPPI provenientes de Moçambique parecem estar bem cientes destas limitações. Como foi dito por um deles, aludindo a um certo isolamento dos oficiais que fizeram a formação em Lisboa: «A questão fundamental aqui é não ser uma gota de água doce no meio do oceano» (...). O tempo que vou estar lá a trabalhar sozinho, quando vier o outro [oficial formado pelo ISCPPI], eu já fui engolido pelo sistema».² O mesmo aluno aludiu à falta de um comandante geral de polícia oriundo de uma instituição superior, acrescentando que muita coisa poderia mudar em Moçambique se isso acontecesse. Um outro aluno moçambicano lembrou que se as pessoas formadas no ISCPPI tentassem mudar demasiado o sistema, eram «arquivadas», «postas de lado», e não conseguiam progredir mais.³ Tendo em conta a vastidão

² Lisboa, 18 de Janeiro de 2012, entrevista a Rito Marquete conduzida por Susana Durão.

³ Lisboa, 4 de Janeiro de 2012, entrevista a David David, conduzida por Susana Durão.

do território de Moçambique, aliado ao fato de o poder de controlo institucional da polícia se tornar menos efetivo à medida que se avança para norte e se distancia da capital, a expressão ‘ser arquivado’ adquire um significado muito especial. Neste âmbito, os cadetes entrevistados parecem estar cientes da importância de ocultar estrategicamente os seus desejos de mudança institucional para poderem progredir na carreira.

O caso da reinserção dos oficiais internacionalizados em Angola tem algumas afinidades com o de Moçambique, desde logo por se tratar de um país com um território igualmente muito amplo. Neste caso, porém, a visibilidade dos oficiais ex-alunos do ISCPSI é maior, sendo os mesmos conhecidos no meio policial como ‘portuguesinhos’ (uma heterodenominação que pode assumir vários sentidos, ora mais benevolentes ora mais depreciativos). De um modo geral, a polícia angolana apresenta-se hoje como o resultado de múltiplas influências, de onde se destacam as formações internacionais prestadas por Cuba (inclusive através de formadores cubanos residentes em Angola) e o legado histórico da guerra civil – ambos concorrendo para a implementação de modelos de policiamento militarizados tendencialmente repressivos e menos atentos aos direitos dos cidadãos. Na última década, a entrada em cena dos oficiais ‘portuguesinhos’ veio complexificar este quadro e torná-lo mais sensível a valores democráticos e pós-militares, embora, por exemplo, as experiências de policiamento comunitário ainda não tenham passado do campo das intenções. O resultado final é híbrido, embora se possa falar de uma influência crescente dos oficiais formados no ISCPSI, nomeadamente pela qualidade da formação recebida (vide o artigo de Cristina Udelsmann Rodrigues, vide artigo neste mesmo número).

Por fim, em Cabo Verde, estarão no ativo perto de trinta oficiais de polícia ex-alunos do ISCPSI. Na sua maioria, estes elementos estão a desempenhar funções de comando em esquadras, onde o equilíbrio entre o exercício dos poderes judiciais e o respeito pelos direitos dos cidadãos tem vindo a tornar-se uma questão premente. O contacto entre estes oficiais nem sempre é muito frequente e verifica-se alguma dispersão pelo arquipélago. Em todo o caso, a geração ISCPSI é reconhecida como fazendo parte de uma elite que é simultaneamente uma elite técnica e com reconhecimento burocrático.

Voltando a São Tomé e Príncipe, as informações que recolhemos até agora levam-nos a falar de uma comunidade de saberes razoavelmente consolidada. Uma tal comunidade – insista-se neste ponto – pode ser vista como um estádio intermédio a caminho de uma possível transformação institucional e política, a qual, para ocorrer, necessita igualmente

do concurso de contingências futuras. Porém, ao colocar a questão nestes termos, acreditamos que estamos a avançar relativamente às visões que se limitam a constatar a natureza repressiva dos corpos policiais africanos com base em disposições constitucionais, constrangimentos legais e redes de influência alicerçadas no parentesco e na pertença étnica. Evidentemente, quando falamos de transformação institucional neste sentido mais político, é preciso ter em conta que a mesma não tem que corresponder integralmente aos pressupostos da reforma do sector da segurança – como aliás também terá sucedido em Portugal. O que conta, acima de tudo, é que os atores envolvidos tenham a perceção de uma mudança, e que reforcem essa perceção a partir de contrastes entre um antes e um depois. Neste processo, alguns ingredientes tradicionalmente associados às polícias africanas podem ser reaproveitados. Mas algum do conteúdo ministrado no ISCPSI terá de se manter ativo, ou não teríamos razão para falar de comunidades de saberes.

Uma tal perspectiva exige que se considere também as especificidades do curso do ISCPSI que de alguma forma o distinguem das restantes formações e estágios internacionais, propiciando a formação de comunidades de saberes dotadas de alguma resiliência. Alguns aspectos fazem parte de heranças das academias militares, como o regime de internato e a ordem unida – que se mantêm presentes como parte de um regime de ensino que se diz de formação integral e apesar da vocação civil do instituto (Paymal, 2011; Durão & Oliveira, 2015). É também de referir a longa duração do Curso de Formação de Oficiais de Polícia, a qual acarreta para os alunos cooperantes um afastamento considerável do país de origem e uma certa necessidade de readaptação após a chegada que incentiva a manutenção dos laços entre eles que se prolongam para além do período da formação. A própria língua portuguesa, enquanto património comum a que se pode recorrer para elaboração de documentos oficiais como os regulamentos e decretos-lei são-tomenses acima mencionados, pode representar uma mais-valia em termos da aplicação das ideias e conceitos ensinados no ISCPSI. Não se trata, entenda-se, de olhar para este instituto como se ele se resumisse a fabricar comunidades de saberes, depois de termos recusado uma visão semelhante a propósito das polícias africanas. Defendemos sim que a emergência de comunidades de saberes é um problema complexo que depende não só da intervenção de elementos institucionais mais enquadrados como também de elementos biográficos e interacionais mais dispersos, assim como de outras contingências. Portanto, a frequência do curso de oficiais do ISCPSI não conduz necessariamente à formação de

comunidades epistémicas perfeitamente coerentes (aliás, muitos alunos provenientes dos países africanos lusófonos não sobrevivem à experiência do primeiro ano no ISCPSI, regressando antecipadamente a casa, desistindo de prosseguir com os estudos). Em todo o caso, e uma vez ultrapassadas as dificuldades iniciais, tanto a duração do curso como o fato de o mesmo ser ministrado em língua portuguesa e colaborar para uma certa imaginação de grupo solidário durante e após a frequência do curso, são aspectos que podem contribuir para a criação de comunidades de saberes partilhados.

Conclusão

Sabe-se ainda relativamente pouco acerca do efeito das formações internacionais nas instituições policiais dos países africanos lusófonos. As perspectivas correntes sugerem uma tensão entre uma necessidade de reforma imposta a partir de fora e uma vocação interna, herdada de um período tardo-colonial, para o autoritarismo e a corrupção que acaba por anular qualquer adaptação da instituição policial a princípios genuinamente democráticos e pós-militares. Os dados empíricos disponíveis acerca do funcionamento das polícias africanas fornecem, não o negamos, razões muito válidas para se pensar assim. Ao mesmo tempo, não deixa de ser estranho que, depois de um período em que as experiências internacionais se revelaram determinantes em termos de transformação institucional e política – precisamente na passagem do colonialismo tardio para as independências, quando muitos líderes e quadros dos movimentos de libertação receberam formação militar e ideológica em países da Nato ou do Pacto de Varsóvia –, essas mesmas experiências sejam hoje prontamente desclassificadas como inócuas ou encaradas apenas como uma estratégia de captação de apoios externos.

O presente artigo preocupou-se sobretudo em abrir este problema, chamando a atenção para o potencial das formações internacionais na gênese de comunidades políticas que se apresentam, em primeiro lugar, como comunidades de saberes orientadas para a transformação das instituições policiais nos países africanos lusófonos. A simples existência destas comunidades e o seu reconhecimento e manutenção nos países de origem constituem dados importantes que permitem relativizar as teses da inocuidade e da utilidade meramente estratégica das formações internacionais. É que, como julgamos ter demonstrado, nem todas as aprendizagens no estrangeiro redundam na formação de comunidades de

saberes. Portanto, a existência de tais comunidades constitui um dado que merece ser realçado e aprofundado. A partir daqui, todas as hipóteses são válidas. É perfeitamente equacionável que a existência de tais comunidades não passe de uma realidade efémera – algo que a etnografia não estará em condições de captar imediatamente no trabalho de campo mas que se tornará perceptível ao fim de alguns anos. Ou pode acontecer que o papel das formações internacionais se limite à consolidação de fações políticas efetivamente influentes e atuantes mas cuja intervenção nos países de origem se faça num sentido pouco consentâneo com o teor da formação recebida. Em qualquer dos casos, desenham-se avenidas de possibilidades intermédias que merecem ser investigadas, indo portanto além das visões fatalistas sobre o Estado e as instituições africanas em cenários pós-coloniais.

Referências Bibliográficas

- Anderlini, S. N. & Conaway, C. P. (2004). Security sector reform. In AAVV, *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action, Hunt Alternatives Fund and International Alert*. Washington: Hunt Alternatives Fund and International Alert, pp. 31-40.
- Beek, J. (2012). ‘There should be no open doors in the police’: Criminal investigations in northern Ghana as boundary work. *Journal of Modern African Studies*, vol. 50 (4), pp. 551-572.
- Biecker, S. & Schlichte, K. (2013). Policing Uganda, policing the world. Leipzig and Halle: Working Paper No 2 of the Priority Programme 1448 of the German Research Foundation. URL: http://www.spp1448.de/fileadmin/media/galleries/SPP_Administration/Working_Paper_Series/SPP_1448_WP2_Biecker-Schlichte.pdf (Acesso 20 de Dezembro de 2014).
- Bryden, A. & Olonisakin, F. (2010). Conceptualising security sector transformation in Africa. In Bryden, A. & Olonisakin, F. (eds.), *Security Sector Transformation in Africa*. Munster: LIT Verlag, pp. 3-23.
- Calvert, C. (2014). Apartheid lives on. *Anthropology News*, vol. 55 (6), 48-65.
- Comaroff, J. & Comaroff, J. (2014). Ficções policiais e a busca pela soberania: Distantes aventuras do policiamento no mundo pós-colonial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 29 (5), pp. 5-21.
- Durão, S. (2008), *Patrulha e proximidade: uma etnografia da polícia em Lisboa*. Prefácio de Manuela Ivone Cunha e João Vieira da Cunha. Coimbra: Almedina.
- Durão, S. (2010), “The social production of street patrol knowledge. Studying Lisbon’s police stations”, in Marc Cools, Sofie De Kimpe, Arne Dornaels,

- Marleen Easton, Els Enhus, Paul Ponsaers, Gudrun Vande Walle, Antoinette Verhage (eds), *Police, Policing, Policy and the City in Europe*, The Hague, Eleven International Publishing: 79-112.
- Durão, S. (2012). “Policamento de proximidade em Portugal: limites de uma metáfora mobilizadora. In: DURÃO, Susana; DARCK, Marcio (Org.). *Polícia, segurança e ordem pública: perspectivas portuguesas e brasileiras*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2012.p. 101-134.
- Durão, Susana e Joana Oliveira, 2015, “Comunidades de saber: Percurso de um cadete entre Moçambique e Portugal”, *Cadernos de Pesquisa Carlos Chagas*, 154, Out/Dez (no prelo). Submetido em Abril de 2014; aprovado.
- Ebo, A. (2010). The United Nations and security sector transformation in Africa. In Bryden, A. & Olonisakin, F. (eds.), *Security Sector Transformation in Africa*. Munster: LIT Verlag, pp. 187-200.
- Gomes, P. V. (2001). Modelos de policiamento. In Gomes, P. V., Dias, M. D. A., Leitão, J. C. B., Mendes, M. F. & Oliveira, J. F., *Modelos de Policiamento*. Separata da revista *Polícia Portuguesa: Órgão de Informação e Cultura da PSP*, Ano LXIV, n.º 128, pp. 1-4.
- Gonçalves, G.R. (2012a), *Civilizing the police(man): police reform, culture and practice in Lisbon c.1860-1910*, PhD Thesis, Milton Keynes: The Open University, orientação científica Prof. Clive Emsley and Dr. Paul Lawrence.
- Gonçalves, C. R. (2012b), “‘Preleções’, ‘teorias’ e as dinâmicas da formação dos polícias civis em Lisboa, 1867-1910”, *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, 12: 323 – 342.
- Göpfert, M. (2012). Security in Niamey: an anthropological perspective in policing and an act of terrorism in Niger. *Journal of Modern African Studies*, vol. 50 (1), pp. 53-74.
- Paymal, F., (2011). La mise en place du concept de formation intégrée dans l’univers de l’école supérieure de police portugaise: o “Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna”. *Revista de Educação*, v. XVIII, n. 2, p. 85-110.
- Kyed, Helene Maria, 2008, “Mutual Transformations of State and Traditional Authority. The renewed role of chiefs in policing and justice enforcement in Mozambique”, *Cadernos de Estudos Africanos*, 16/17: 2-15.
- Kyed, Helene Maria, João Paulo Borges Coelho, Amélia Neves de Souto, Sara Araújo (eds.), 2014, *A dinâmica do pluralismo jurídico em Moçambique*, Edição do CESAB – Centro de Estudos Sociais Aquino de Bragança (com apoio da *Friedrich Ebert Stiftung*): Maputo, Moçambique.
- Hills, A. (2007). Police commissioners, presidents and the governance of security. *Journal of Modern African Studies*, vol. 45 (3), pp. 403-423.
- Hornberger, J. (2013). ‘Don’t Push This Constitution Down My Throat!’ *Human Rights in Everyday Practice: An Ethnography of Police Transformation*

- in Johannesburg, South Africa*. Tese de Doutorado. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Leitão, J. C. B. (2001). Lisbon security 2001: A segurança no terceiro milénio. *Polícia Portuguesa: Órgão de Informação e Cultura da PSP*, Ano LXIV, n.º 128, pp. 11-15.
- Peth, L. (2013). L'auto perception et l'éthique professionnelle des polices à Parakou / Bénin. In Bierschenk, T. (ed.), *La justice et la police dans la République du Bénin*. Mainz: Working Papers of the Department of Anthropology and African Studies of the Johannes Gutenberg University, pp. 26-30. URL: http://www.ifeas.uni-mainz.de/Dateien/AP_121b_FRA_neu.pdf (Acesso 20 de Dezembro de 2014).
- Potholm, C. (1969). The multiple roles of the police as seen in the African context. *Journal of Developing Areas*, vol. 3 (2), pp. 139-58.
- Schnabel, A. & Ehrhart, H. G. (2006). Post-conflict societies and the military: challenges and problems of security sector reform. In Schnabel, A. & Ehrhart, G. H. (eds), *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*. New York: United Nations University Press, pp. 1-16.
- Shaw, M. (1991). *Post-Military Society: Militarism, Demilitarization and War at the End of the Twentieth Century*. Cambridge: Polity Press.
- Shaw, M. (1997). Past wars and present conflicts: from the second world war to the gulf. In Evans, M. e K. Lunn (ed.), *War and Memory in the Twentieth Century*, Oxford: Berg, pp. 191-205.
- Valente, Manuel Guedes, 2014, *Teoria Geral do Direito Policial*, Lisboa: Editora Almedina.
- White, A. (2013). La police et la population au Bénin: un rapport sur une enquête de terrain à Cotonou et à Malanville. In Bierschenk, T. (ed.), *La justice et la police dans la République du Bénin*. Mainz: Working Papers of the Department of Anthropology and African Studies of the Johannes Gutenberg University, pp. 31-33. URL: http://www.ifeas.uni-mainz.de/Dateien/AP_121b_FRA_neu.pdf (Acesso 20 de Dezembro de 2014).

AGRADECIMENTOS

Este texto foi concebido no âmbito do projeto «COPP-LAB: Circulações de Polícias em Portugal, África Lusófona e Brasil, com financiamento integral da Fundação para a Ciência e a Tecnologia [FCT PTDC /IVC -ANT/5314/2012] em execução durante 30 meses entre 2013 e 2015 no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, com coordenação geral de Susana Durão. entre Agosto de 2014 a Dezembro de 2014, Daniel Lopes e Susana Durão usufruíram de apoio adicional

com a concessão de uma bolsa oferecida pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo [FAPESP, 2014/04977-1] na linha de fomento de pesquisador visitante do exterior. O website indica a composição da equipe de pesquisa do projeto <http://www.copp-lab.org/>. Os assistentes de pesquisa são a Joana Oliveira (que realizou a parte mais substantiva do trabalho de campo), Pedro Almeida Ferreira e Tiago Chaves. O texto foi previamente publicado no Brasil com o título “Formação internacional, comunidades de saberes e mudança institucional: os oficiais de polícia africanos formados em Lisboa”, *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 2015, 9-1, Fev-Mar: 122-139.

Renovações da Polícia em Angola: cooperação e formação internacional¹

CRISTINA UDELSMANN RODRIGUES

*Investigadora Sénior Nordisk Afrikainstitutet – Suécia
cristina.udelsmann.rodrigues@nai.uu.se*

Resumo: A formação de oficiais de polícia angolanos no âmbito de diversos programas de cooperação internacional concorre para a construção de um modelo original de polícia no país. O final da guerra, a criação de estruturas de formação no país e a elaboração de políticas públicas favoráveis ao desenvolvimento da polícia nacional conduzem a renovação no sector, assente sobre um modelo de certa forma híbrido fruto de variadas influências progressivamente incorporadas ao longo dos anos. Este artigo analisa estas transformações tendo como base dados recolhidos em Angola no âmbito de uma pesquisa mais ampla sobre o contexto da cooperação internacional na área da formação de oficiais.

Palavras-chave: Polícia Nacional de Angola; Cooperação internacional; Modelo de policiamento; Formação.

Abstract: The training of Angolan police officers under various international cooperation programs contributes to the construction of an original policing model in the country. The end of the war, the creation of training facilities in the country and the development of public policies favourable to the development of the national police lead to the renewal of the sector based on a model in a way hybrid as a result of various influences progressively built over the years. This article analyses these changes based on data collected in Angola as part of a wider research

¹ Uma versão anterior deste artigo foi publicada na Revista Brasileira de Segurança Pública (Vol. 9 (1), páginas 102-121, ISSN 1981-1659).

about the context of international cooperation in the area of training of police officers.

Keywords: National Police of Angola; International cooperation; policing model; training.

Introdução

A formação de oficiais de polícia angolanos no âmbito dos diversos programas de cooperação internacional desenvolvidos ao longo dos últimos anos concorre para a existência de competências e influências diversificadas que, na sua combinação, dão forma a um modelo original angolano. Ao longo dos diversos períodos de cooperação no campo da formação policial, foram múltiplas as interinfluências que se combinaram, quer por via da contratação de formadores internacionais quer através da formação de angolanos no exterior. Neste último caso, no seu regresso, os oficiais angolanos formados noutros países transportam para Angola e para a sua actividade diversas novas perspectivas associadas à formação recebida, contribuindo para renovações no campo do trabalho policial. A circulação entre países e culturas diferentes no âmbito da formação internacional tem influência não só ao nível das competências e conhecimentos técnicos adquiridos, mas também ao nível individual, o que faz com que seja multifacetada a transformação estimulada pela formação internacional. No conjunto das mudanças operadas, destaca-se a transformação dos modelos de trabalho e por decorrência do modelo policial em geral, que em Angola coincide também com um contexto de mudança global da sociedade.

Este artigo, para além de fornecer uma breve perspectiva geral sobre a transformação dos modelos policiais ao longo dos anos, analisa alguns percursos individuais relacionados com a formação superior de oficiais da polícia angolana fora do país, discutindo a integração e adaptação de modelos de trabalho e de formas de pensar o trabalho policial. Resulta de uma investigação no âmbito do projeto multidisciplinar *Circulações de Polícias em Portugal, África Lusófona e Brasil*, levado a cabo no Instituto de Ciências Sociais de Lisboa². De forma integrada com os

² Projecto *COPP-LAB: Circulações de Polícias em Portugal, África Lusófona e Brasil*, com apoio financeiro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (PTDC/IVC-ANT/5314/2012) em execução durante 30 meses entre 2013 e 2015 no ICS-UL, coordenado por Susana Durão.

objetivos do projeto, pretende-se com esta análise contribuir para a discussão de temas relacionados com a mobilidade e as migrações, focando nas questões da qualificação e da “circulação de cérebros” no âmbito da cooperação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Esta análise amplia-se às dinâmicas de transformação dos modelos policiais e do papel que a cooperação tem no seu conjunto, nomeadamente na construção de um modelo de actuação mais moderno, próximo do cidadão e com maior ênfase nas questões relacionadas com direitos.

A perspectiva de análise centra-se na constatação de que a formação fora de Angola, à semelhança da formação realizada em Angola no âmbito de cooperações internacionais, contribui não só para profundas mudanças individuais dos oficiais, no que diz respeito a valores e atitudes, como também para mudanças nas formas de trabalho, conduzindo a renovações ao nível do sector em geral. Esta dinâmica de intercâmbios e de múltiplas colaborações e influências internacionais resulta numa certa originalidade angolana, produto da adaptação aos contextos e à história do país, concorrendo para a construção de um modelo original, considerado pelos oficiais entrevistados como “verdadeiramente angolano”. Esta perspectiva corrobora a ideia de que as noções “ocidentais” de polícia possuem traduções específicas no contexto do Sul global (Hills 2014b), mesmo que por vezes haja o risco de esta “adaptação” não resultar numa construção do Estado ou em desenvolvimento (Hills 2014a) ou nas dinâmicas antecipadas noutros contextos do Norte global (Marks 2002, Baker 2012).

A análise baseia-se em dados quantitativos e qualitativos obtidos através de pesquisa documental e pesquisa de campo envolvendo entrevistas em profundidade com polícias angolanos³, na sua maioria formados em Portugal. A selecção dos entrevistados foi realizada em articulação com instâncias policiais angolanas – Comando Geral da PNA e Instituto Superior de Ciências Policiais – e através da indicação sucessiva por parte dos entrevistados de informantes-chave, estratégia que se revelou bastante eficaz tendo em conta o contexto angolano de país saído de uma guerra civil duradoura e com muitos problemas de criminalidade associados sobretudo ao crescimento urbano explosivo. A referência aos entrevistados, ao longo do texto, é abreviada, de forma a permitir, por um lado, identificar de um modo simples o tipo de pessoa entrevistada e, por outro, preservar o seu anonimato.

³ A pesquisa teve lugar em Luanda em Abril e Maio de 2014. No total, foram entrevistados 24 oficiais, sendo 22 do sexo masculino, com idades entre os 30 e os 60 anos.

Mobilidade e formação: efeitos objetivos e subjetivos

O processo de globalização dos sistemas de mobilidade de pessoas iniciou-se no final dos anos 1970 (Urry 2007), implicando crescentemente fluxos migratórios variados e envolvendo países de diversos contextos sociais e económicos (Appadurai 1996). Nos países em desenvolvimento, as transferências quer de tipo monetário quer de conhecimentos que ocorrem devido às migrações ou no regresso dos migrantes são quase sempre perspectivadas como um balanço positivo, pese embora os seus efeitos, em alguns casos, em termos da fuga de cérebros (Ammassari 2004, De Haas 2007, 2010, Di Maria & Lazarova 2012). A partir desta “perspectiva do Sul” há que questionar ainda se estes efeitos são aproveitados e potenciados da melhor forma tendo em conta que em diversos contextos muitas outras mudanças conducentes ao desenvolvimento ainda estão por acontecer, nomeadamente reformas em termos de propriedade fundiária, combate à corrupção, melhorias em termos de transportes e comunicações, saúde, educação ou bem-estar (Castles & Wise 2007: 10), entre outras. Existe um interesse renovado entre os agentes de desenvolvimento no sentido de olhar para as migrações não só em função dos efeitos que as remessas têm objectivamente como instrumentos de desenvolvimento (Galletto 2011), mas também para as possibilidades de utilizar a migração de retorno como um *brain gain* (Olesen 2002, Skeldon 2008, Le & Bodman 2011), como forma privilegiada de intercâmbio de conhecimentos (Kolstad & Wiig 2013) e como acesso e interligação a redes internacionais (Plaza & Ratha 2011, Ratha et al. 2011). A mobilidade internacional de talento inclui as noções de *brain drain* e de circulação de cérebros (Solimano 2008, Bollard et al. 2009, Beine et al. 2011) integrando as diversas possibilidades de intercâmbio por meio da formação. Objectivamente são, portanto, diversos os factores considerados positivos no âmbito das migrações internacionais mas são igualmente variados os aspectos subjectivos, ligados ao conhecimento e às competências, que podem contribuir positivamente para o desenvolvimento dos países de origem dos migrantes, factores estes nem sempre evidentes.

Também a emigração angolana gera efeitos directos importantes através das remessas enviadas para Angola pelos membros migrantes das famílias (Tinajero 2009), inclusive pelos estudantes beneficiários de bolsas de estudo (Faria 2009, Costa & Faria 2012). No regresso, essa migração traz ainda para o país um conjunto de competências técnicas e profissionais que contribuem para um saldo globalmente positivo entre

o investimento e o retorno, assumindo-se em grande parte dos casos como *brain gain* (Baganha 2009, Ferreira et al 2008). Ao entender a migração para estudo no exterior – à semelhança do que acontece com a migração por outros motivos – como um “campo de intensa reformulação de identidades e de contatos com a diferença, reforçando um sentido de identidade ‘estrangeirada’ de matiz europeu, que será reconfigurado no momento de retorno e de reingresso na sociedade angolana” (Faria 2009: 61), reconhece-se ainda a importância da transformação individual bem como os seus potenciais efeitos na sociedade (Costa 2012). Existe um reconhecimento de que a formação no exterior produz alterações na prática laboral e também na vida familiar e social: “até aos meus filhos transmito os valores que adquiri, de disciplina, de ambicionar uma formação” (O. B., oficial formado em Portugal, Maio 2014). Este conjunto de aspectos objectivos e subjectivos implicados na migração é por decorrência também parte integrante dos processos de cooperação na área da formação. A circulação de conhecimento através de actividades de formação no âmbito de protocolos internacionais é por isso passível de gerar transformações objetivas e subjetivas nas sociedades, na medida em que, agarradas aos conhecimentos técnicos, são também disseminadas ideias e perspectivas de carácter subjetivo, relacionadas com formas de pensar a economia ou a sociedade, valores, entre outros.

No segmento específico dos oficiais de polícia, a combinação de conhecimentos e competências adquiridos produz efeitos mais amplos, particularmente em termos da construção e renovação do modelo de polícia. Em Angola, este integra influências de diversas experiências de actuação e formação, combinando ao longo de diversos períodos perspectivas ora mais ou menos democráticas da sociedade e da polícia, dos modos de actuação e gestão diversificados, mais e menos militarizados, constituindo-se como resposta às mudanças sociais, políticas e económicas que têm lugar no país. Reconhece-se frequentemente que as reformas e as respectivas formações, preconizadas pelos países em desenvolvimento, possuem capacidade limitada de mudar as sociedades e a forma como atuam as suas forças policiais, como são exemplo alguns países que aparentemente continuam a ter uma polícia brutal e corrupta, apesar das reformas e do apoio externo (Hills 2008). As políticas públicas não representam, assim, uma condição determinante para que a mudança ocorra, embora sejam fundamentais em muitos e diversos aspectos. No que se refere a transformações de carácter social ou cultural, os ritmos e a profundidade da mudança variam consoante os contextos e são, de uma forma geral, de longo prazo e menos evidentes.

Cooperação internacional na área da formação de oficiais angolanos

Logo após a independência em 1975, no contexto do início da guerra civil angolana e no quadro mais amplo da Guerra Fria e da constituição dos blocos capitalista e socialista – este último onde se enquadrou Angola nesta altura – iniciam-se os primeiros acordos de cooperação internacional visando a formação de quadros, sendo o primeiro celebrado com Cuba. Esta colaboração foi a mais duradoura, quase exclusiva até os anos 1990, quando se iniciaram outras cooperações, que coincidiram com a abertura do país ao multipartidarismo acompanhada de liberalização económica. Angola desenvolveu ao longo dos anos várias cooperações internacionais de formação policial, sobretudo como país receptor de formação. O maior contingente no âmbito da cooperação internacional foi formado em Cuba – ou em Angola por instrutores cubanos – sobretudo ao nível da formação básica e de algumas especialidades, resultado dos acordos estratégicos e políticos de longa data. Actualmente, contudo, em termos da formação de quadros destaca-se a cooperação não só com Cuba, mas também com Portugal, Espanha, Brasil, Rússia, Moçambique, Cabo Verde e Israel (Sá 2013). A cooperação com Cuba é a mais geral e sobretudo de nível básico enquanto a que é realizada com países como Portugal ou Espanha é considerada mais especializada. Em Portugal, esta formação é especificamente orientada para as ciências policiais e para a formação de nível superior, tendo uma duração de cinco anos e, desde o processo de Bologna, com equivalência a mestrado.

A cooperação com Portugal iniciou-se apenas em 1997, inserida no programa bilateral baseado no Acordo Especial de Cooperação em Matéria de Segurança Interna, assinado entre o Ministério do Interior de Angola e o Ministério da Administração Interna de Portugal (Governo de Portugal 1997). No âmbito desta cooperação, ficou estabelecida a participação de alunos angolanos nos cursos de oficiais ministrados pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), em Lisboa, que já se tinham iniciado em 1993. Desde essa data, o ISCPSI já formou 47 oficiais, licenciados e, mais recentemente, mestres. Em 2013, nove alunos angolanos frequentavam o instituto. Os alunos angolanos representam 43% do total de formandos cooperantes desde o início do curso até 2013, embora o número de formandos ao longo dos anos tenha diminuído. Em comparação com outras formações noutros países, os oficiais referem que o curso em Portugal é mais exigente, de maior nível e reconhecimento internacional, constituindo-se como factor

de distinção e de prestígio:

Não são todos que terminam [a formação] (N. C., oficial formado em Portugal, Maio 2014).

O nível de exigência [em Portugal] felizmente foi elevado, o que inculuiu em nós aspectos como responsabilidade e profissionalismo, o que permitiu que muitos destes estudantes tenham hoje cargos de responsabilidade (M. F., oficial formado em Portugal, Maio 2014).

São, contudo, vários os países em que os oficiais angolanos são formados e em diferentes áreas para além das ciências policiais. No plano mais global, a polícia angolana participa de reuniões de chefes de polícia da CPLP (Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa), da SADC (Southern African Development Community) e da SARPCOO (Southern African Regional Police Chiefs Cooperation Organisation), co-operando também com a Interpol e com a Europol. A cooperação policial internacional angolana é gerida pela Direção Geral da Administração Interna. Angola é igualmente um país formador bastante reconhecido na região. A Polícia Nacional de Angola (PNA) forma agentes em diversas áreas e níveis em países lusófonos – São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Guiné-Bissau – e na Guiné Equatorial, Congo Brazzaville, República Democrática do Congo e Namíbia.

No geral, continua a ser significativo o número de alunos angolanos a estudar fora do país, bem como o dos alunos que, em Angola, recebem formação ministrada por professores estrangeiros.

Quadro 1 – Número de oficiais de polícia formados no âmbito de acordos de cooperação em 2014

	Alunos em Angola	Alunos no exterior
Ministério do Interior de Cuba	4.474	184
Administração Interna de Portugal	234	10
Ministério do Interior de Espanha	152	16
Moçambique		8
Brasil		34
Cabo Verde		4
SARPCCO (vários países)		176
Total	4.860	432

A cooperação com Cuba é a mais antiga e a mais contínua e por isso mesmo envolve o intercâmbio de contingentes significativos de docentes e discentes. Embora Angola tenha saído do bloco e modelo político socialista há vários anos, mantém a colaboração nesta área de forma intensa, como em várias outras áreas da educação, facto que será mais adiante discutido. O predomínio do contingente formado em Cuba e a intensidade da formação em cursos técnicos oferecidos nesse país continuam a marcar o modelo e a forma de actuação e trabalho da polícia em Angola, daí que a integração e a transmissão de outros procedimentos, valores, modelos, encontre resistências em sectores específicos e se processe paulatinamente.

Apesar do distanciamento de Portugal nos anos 1980, fruto da descolonização, e de a cooperação com Cuba se ter destacado, a “reaproximação” entre Angola e Portugal bem como com outros países europeus como a Espanha, significou a possibilidade de uma reaproximação dos sistemas modernos de trabalho policial dos países ocidentais. O facto de alguns oficiais terem feito formação na Europa permite, por exemplo, que tenham acesso a cursos de mestrado europeus, em áreas jurídicas e criminais, o que de outra forma seriam muito difícil com base nos diplomas obtidos em Angola ou mesmo em Cuba. Apesar de ser mais elevado o peso de Cuba no total da formação no âmbito de cooperações internacionais, ao nível da formação superior os cursos realizados em Cuba são considerados comparativamente menos exigentes:

Por exemplo, uma tese de mestrado [em Cuba] tem 40 páginas e é muito mais fácil do que fazer uma tese em Portugal (A. S., oficial formada em Portugal, Abril 2014).

Estou a fazer um mestrado em Cuba; vem cá um professor cubano e orienta as teses. Fazemos o mestrado à distância. Depois iremos fazer a defesa. Podemos escrever as teses em português. Mas não é a mesma coisa porque não é presencial (N. C., oficial formado em Portugal, Maio 2014).

Tendo em conta que a formação policial foi predominantemente realizada ao longo dos anos no âmbito de cooperações internacionais diversificadas, o modelo que caracteriza de uma forma geral o país hoje é de certa forma híbrido, com múltiplas influências bem marcadas. A sua configuração e renovações acompanham e adaptam-se ainda a importantes transformações da sociedade e da economia.

Construção do modelo angolano: influências diversas e originalidade

Transformações da polícia em Angola

A constituição de um corpo policial em Angola data do período colonial, podendo 1837 ser considerado como ano da sua formação, quando foi criada a Companhia de Segurança Pública pelo então Governador-geral Manuel Bernardes Vidal (Sá 2013). O Corpo de Polícia de Luanda foi constituído 50 anos mais tarde e evoluiu depois para uma Companhia de Polícia de Luanda. Em 1923 foi ainda criado um Corpo de Polícia da Província de Angola, subordinado ao Governador-geral, que foi logo substituído em 1929 pelo Corpo de Polícia de Segurança Pública de Angola (PSPA) – à semelhança da Polícia de Segurança Pública da metrópole –, que se localizava em cada um dos distritos de Luanda. Desde essa altura, autonomizaram-se as seções da Polícia Fiscal, da Investigação Criminal (PIC) e da Identificação Criminal. A partir de 1961 seguiram-se outras reorganizações internas, sobretudo devido à situação política que começava a alterar-se no país. O número de efetivos da Polícia de Segurança Pública (PSP) aumentou e foi criada a Polícia Judiciária (extinguindo-se a PIC), reforçando-se a PIDE – Polícia Internacional e de Defesa do Estado, a polícia do regime fascista português – e o exército.

Depois da independência em 1975, o Governo de Transição determinou que a PSPA se passasse a designar Corpo de Polícia de Angola, marcando a mudança política e social do país. Elementos e chefias dos diversos movimentos de libertação integraram este Corpo de Polícia de Angola. Contudo, com o aumento dos confrontos entre os movimentos, que conduziram à guerra civil, a polícia passou a ser reorganizada exclusivamente pelo Comandante Santana André Pitra Petroff. Em 1976, e no contexto das reformas políticas de orientação socialista, a polícia passou a designar-se Corpo de Polícia Popular de Angola e a Escola Prática de Polícia tornou-se a Escola de Polícia Mártires de Kapolo. Na época, a polícia dependia do Ministério da Defesa, mas logo em 1978 foram transferidos para a recém-criada Secretaria de Estado da Ordem Interna o Corpo de Polícia, a Polícia Judiciária, a Inspeção dos Serviços Prisionais, a Viação e Trânsito, entre outros. Isto fez com que se extinguisse o Corpo de Polícia Popular de Angola e fosse criada uma Direção Nacional da Polícia Popular, logo no ano seguinte, enquadrada ainda numa nova reorganização geral que transformava a Secretaria de Estado em Ministério do Interior, ministério que perdura até hoje. Em

1986 e sob a direção de Fernando da Piedade Dias dos Santos, foi aprovado novo regulamento para a polícia, deixando de existir a designação de Diretor Nacional, que foi substituída pela de Comandante-geral. A Polícia de Investigação Criminal, a de Inspeção e Investigação das Atividades Econômicas e a Polícia de Instrução Processual foram integradas, datando, portanto, desse ano o conceito de Polícia Integral.

Em 1991, antes das primeiras eleições, a polícia angolana adquiriu a designação que mantém até hoje, Polícia Nacional de Angola. Estas alterações, ao longo dos últimos anos, ilustram as transformações por que passou a instituição: “o CPA [Corpo de Polícia de Angola] passou a CPPA [Corpo da Polícia Popular de Angola] e depois, em 1992, a PNA [Polícia Nacional de Angola]. Foi muita mudança” (A. J., oficial formado em Portugal, Maio 2014). Depois do final da guerra civil, em 2002, a PNA passou a orientar-se por um Plano de Modernização e Desenvolvimento, que inclui uma forte e prioritária componente de formação de quadros. Destaca-se, neste esforço, a criação do Instituto Médio de Ciências Policiais, que posteriormente passou a Instituto Superior de Polícia Osvaldo de Jesus Serra Van-Dúnem, e mais tarde do Instituto Médio de Ciências Policiais Santana André Pitra Petroff, em Benguela. A Polícia Nacional é chefiada por um Comandante-geral com estatuto equiparado a Vice-ministro, dependendo do Ministro do Interior, e abrange um Comando-geral e Comandos Provinciais⁴. Mantém-se, portanto, o modelo integral e a chefia máxima única que acumula um grande poder no âmbito policial, representando a originalidade e hibridez do modelo angolano, também resultado das diversas reconfigurações ao longo da história recente.

Da guerra à paz, de mais a menos militar

As funções policiais e os modos de actuação, durante a guerra civil, eram, como é expectável nestes contextos, altamente militarizados.

⁴ Fazem parte do Comando-Geral: a) Órgãos de Apoio Técnico; b) Órgãos de Apoio Instrumental; c) Órgãos de Apoio Consultivo; d) Órgãos Centrais; e) Órgãos Nacionais e Regionais. A polícia compreende duas áreas operacionais – Ordem Pública e Intervenção – possuindo diversos ramos de actividade policial.

Os Comandos Provinciais incluem: a) Comandos de Divisões em Luanda e Comandos Municipais nas demais províncias; b) Esquadras Policiais; c) Postos Policiais.

A polícia, em tempo de guerra, era obrigada a agir como militar. Ajudamos muito o país nessa altura. (A. M. M., oficial, Maio 2014).

Naquela altura tínhamos armas pesadas. (J. F., oficial formado em Portugal, Maio 2014).

Em Malange, em 1992, devido à ‘desestruturação’ do exército, éramos nós que estávamos a defender a província. E sem experiência, tivemos que regressar a Luanda. (F. B., oficial formado em Portugal, Maio 2014).

Com o final da guerra, Angola assinalou o início de grandes mudanças em vários aspectos, incluindo no âmbito da função e actuação policial. Angola atravessou várias fases de reestruturação durante e após o final da guerra que implicaram transformações profundas em termos da composição dos efectivos policiais, tendo sido feita a integração de desmobilizados tanto nas forças oficiais como na segurança privada. Também foram transferidos efectivos entre as forças militares e as forças policiais. Desde essa altura, a sociedade engajou-se igualmente num processo de desarmamento da população civil, no qual participaram activamente as forças policiais. Por todo o continente, de forma geral, registou-se desde os anos 1990 um esforço por parte dos doadores para a reconstrução radical das polícias e dos sistemas de segurança, muito embora estes continuassem a ser vistos mais como defensores dos regimes políticos do que da população (Bayley 2005). Angola participou de vários programas nacionais e internacionais de reforma das forças de segurança e militares, sobretudo depois do final da guerra em 2002.

Embora se mantenha em Angola uma imagem da polícia associada à guerra e à precariedade decorrente da forma como se encontrava estruturada a instituição, há indicações de que aos poucos essa condição se tem vindo a alterar.

A maior parte dos efectivos actuais é proveniente das forças militares, temos por isso uma característica militar, essa é a nossa imagem junto da sociedade. Hoje, nota-se já a diferença [nos] polícias que não provêm das forças armadas (A. S. S., oficial formado em Portugal, Maio 2014).

Já não se trata de uma polícia com funções militares (M. F., oficial formado em Portugal, Maio 2014).

No início dos anos 1990, os currículos da formação policial estavam 80% virados para o confronto, para ‘os tiros e cambalhotas’. Com a paz, reestruturou-se tudo (L. C., oficial, Abril 2014).

Tratando-se de um processo de transformação, a polícia angolana na actualidade incorpora elementos e características de modelos e formas de actuação originárias do período de guerra e novas características, so-

bretudo fruto dos diversos intercâmbios internacionais, concretizados por meio da formação mas também relacionados com as mudanças sociais e económicas.

Modelo integral misto

Tendo em conta a transformação do país e as particularidades do modelo social, político e institucional, a necessidade de elaborar um modelo de polícia adaptado às realidades locais tornou-se crescentemente evidente desde a independência do país até hoje. A necessidade de possuir um efectivo policial que consiga lidar com a diversidade social e com as variadas reconfigurações sociais, económicas e políticas não constitui uma particularidade angolana (Hills 2012). Embora Angola possua um modelo de polícia único no mundo, com várias influências que se combinam, a tendência para o alinhamento dos modelos policiais no plano mundial não deixa de se fazer notar.

O nosso modelo de polícia, integrado, é único no mundo e é bastante referido como sendo funcional e bem coordenado; vários países pensam em seguir um modelo integrado. (O. B., oficial formado em Portugal, Maio 2014).

A grande vantagem de Angola [formação policial] é que fomos buscar Espanha, Cuba, Israel, Brasil e Portugal. Temos um leque alargado, vamos beber um pouco de cada um e adaptamos à nossa realidade. (A. J., oficial formado em Portugal, Maio 2014).

O modelo policial angolano hoje é híbrido: por um lado militarizado, como o brasileiro, cubano e israelita; por outro, [com] influência portuguesa. O maior ou menor pendor depende da linha seguida pela chefia, da sua formação. (A. M. M., oficial, Maio 2014).

O modelo policial tem sido alterado, embora não de forma explícita e em função de uma orientação política específica. Resulta antes da combinação sucessiva, cumulativa ou alternada de procedimentos e modos de trabalho inspirados nas diversas cooperações e, sobretudo, em orientações de política nacional. Em alguns sectores, esta aparente indefinição é perspectivada com alguma apreensão e muitos oficiais consideram que deve primeiramente ser clarificada qual a linha que segue a cooperação e a orientação policial de Angola, que neste momento se encontra algo difusa, devido às diversas cooperações e influências.

O facto de a formação policial estar alinhada à Constituição e ao quadro legal dos países fez com que se produzissem alterações e mudanças importantes em Angola nos últimos anos, sobretudo à data da aprovação da Constituição em 2010.

A Polícia Nacional de Angola também se tem vindo a transformar em termos de estruturas de integração orientadas para os problemas sociais mais amplos, à semelhança dos modelos de polícia mais modernos. Como exemplo, o Centro Polivalente Nzoji acolhe atualmente cerca de 400 alunos, órfãos filhos de polícias, providenciando escolarização a todos os níveis. A Rede Mulher Polícia em Angola dedica-se especificamente ao trabalho relacionado com violência contra as mulheres e à advocacia para o aumento da percentagem de mulheres em cargos de decisão. As polícias dessa rede participam desde 2010 em cursos organizados pela SADC neste âmbito. Apesar das variadas heranças e mudanças sociopolíticas, estruturais e funcionais, a tendência actual geral é de adopção de um modelo de policiamento progressivamente mais moderno, baseado em valores de democracia, respeito pelos direitos individuais, proximidade com o cidadão.

Nós seguimos em geral o modelo francófono, o português; há outros países que já evoluíram, como é o caso dos que seguem o modelo anglo-saxónico. Mas nós parámos no tempo, só reagimos; mas o cidadão precisa que a polícia vá ter com ele, para prevenir (J. F., oficial formado em Portugal, Maio 2014).

Outros efeitos práticos e institucionais reconhecidos resultantes da formação no exterior de alguns dos quadros e da progressiva modernização prendem-se ao aumento global do investimento na formação, com a melhoria de serviços – em termos, por exemplo, da criação de uma divisão administrativa – ou com a criação de serviços especializados, como a brigada de segurança escolar. Uma das grandes transformações situa-se, contudo, ao nível da orientação da formação em geral que se passou a focar no policiamento de proximidade.

Estamos actualmente a trabalhar a ‘proximidade’. É um processo que exige não só da polícia mas também a coordenação com outras instituições públicas e privadas, que estes parceiros também trabalhem na área da segurança, para que a população possa sentir que pode melhorar a própria polícia e a segurança (A. S. S., oficial formado em Portugal, Maio 2014).

A renovação é evidente tendo em conta as heranças recentes. Com a independência do país, Angola adoptou substancialmente modelos menos permissivos, mais autoritários e militarizados, fruto da evolução sociopolítica nacional e internacional: “a polícia angolana seguiu a PSP de Portugal logo a seguir a 1975 mas logo depois os polícias começaram a estudar em países socialistas” (F. B., oficial formado em Portugal, Maio 2014). Conjugado com o início da guerra civil, tornou-se caracteristicamente militarizada e sustentada em orientações para a intervenção, o que durou até o início dos anos 2000, quando a guerra terminou: “Formámos muita gente na região, inclusive em intervenção, somos especialistas. Temos que passar a ser vistos mais como polícia de prevenção” (J. F., oficial formado em Portugal, Maio 2014).

Actualmente, são mais notórias as orientações para o desenvolvimento de formas de envolver a comunidade na sua própria segurança, no âmbito do policiamento de proximidade, o que implica identificar as instâncias e os mecanismos possíveis e relevantes, “os líderes das comunidades” (O. Bernardo, Maio 2014).

Do ponto de vista prático não temos ainda policiamento de proximidade, policiamento comunitário; há apenas uma intenção. Ainda não foi adotado como estratégia, é ainda um modelo tradicional com grande ênfase reactiva (M. F., Maio 2014).

Atualmente estão a ser feitas muitas alterações aos regulamentos da polícia; com a paz estamos a reformar o modo de trabalho e de actuação da polícia; estamos a tentar uma maior aproximação à população. Antes os polícias comportavam-se de outra forma, por causa da guerra. Estamos nessa fase de mudança, dar ‘outra cara’ à polícia (A. F. S., Maio 2014).

As referências a uma tendência para o isomorfismo dos modelos policiais no plano mundial aplicam-se, pois, ao contexto angolano actual, pese embora a sua originalidade decorrente da história recente. Para além dos processos específicos descritos, a polícia angolana apresenta ainda diversas outras características originais. O modelo hierárquico angolano, por exemplo, é original, ou seja, não é igual ao português nem ao cubano, os principais países cooperantes nesta área, tendo-se constituído de forma articulada. Por exemplo, em países como Portugal, o salário pode resultar de uma combinação entre posto e anos de serviços, enquanto em Angola o posto é determinante, inclusive para aceder a outras regalias como carros, casas de função, serviços domésticos. A carreira policial de oficiais em Angola integra três níveis, sendo o cargo mais alto o de Comissário-geral.

Quadro 2 – Classes e patentes da PNA – 2014.

Oficiais comissários	Comissário-chefe*	Comissário	Subcomissário
Oficiais superiores	Superintendente-chefe	Superintendente	Intendente
Oficiais subalternos	Inspector-chefe	Inspector	Subinspector
Subchefes	1.º Subchefe	2.º Subchefe	3.º Subchefe
Agentes	Agente de 1.ª classe	Agente de 2.ª classe	Agente

Fonte: Sá, 2013; *Equivalente a General.

No plano mundial, regista-se uma certa “tendência para a uniformização dos postos na carreira policial” (R. C., oficial de ligação da polícia portuguesa em Angola, Junho 2014), bem como de outros aspectos como o fardamento, equipamento, sinais de trânsito, etc. – que Angola adquire em Portugal porque é o de tipo Europeu/internacional que a polícia nacional adoptou. Subsistem, contudo, aspectos fortemente imbricados nas especificidades do país e das suas estruturas de segurança, como a necessidade de equiparação dos postos da polícia aos das Forças Armadas, associada à equiparação de estatutos e remunerações.

A replicação do modelo e sistema angolano, bem como a sua renovação, processam-se no âmbito das estruturas próprias da polícia, entre as quais se destacam as instâncias de formação. A formação em Angola, em geral, e a formação policial, em particular, encontram-se em franco crescimento. Na área policial existem atualmente o Instituto Superior de Ciências Policiais e Criminais *General Osvaldo de Jesus Serra Van-Dúnem* (ISCPC); o Instituto Médio de Ciências Policiais *Comandante Santana André Pitra, Petrof* (IMCP, Benguela); a Escola Nacional de Polícia de Ordem Pública (ENPOP); a Escola Nacional de Polícia de Proteção e Intervenção (ENPPI); e o Centro de Formação Regional Norte (CRN). Ou seja, “um sistema progressivo bastante completo, do Nzoji ao ISCPC” (A. L., director do ISCPC, Abril 2014).

Quadro 3 – Número de salas e formandos segundo instituições de formação policial – 2014

Instituição	Salas disponíveis	Formandos
Escola Nacional de Polícia de Ordem Pública	16	110
Escola Nacional de Polícia de Proteção e Intervenção	*8	360
	**8	360
	***0	0
Instituto Superior de Ciências Policiais e Criminais (Luanda)	38	1.125
Instituto Médio de Ciências Policiais	16	468
Comando da Polícia de Cavalaria e Cinotécnica	1	ND
Centro de Formação Mártires do Môngua, Ambriz	4	ND
Centro Interno do CPIP	2	ND
Centro Polivalente Nzoji	20	ND

Fonte: DNRH/PN, 2014b; *Sede, **Centro de Formação do Kikuxi, ***Centro de Adestramento Especial.

O ISCPC, no âmbito de uma orientação muito específica de formação avançada da polícia angolana, foi criado com base num decreto presidencial (9/12, de 20 de Janeiro) “assinado pelo próprio presidente, o que mostra a sua importância” (M. F., oficial, Maio 2014), tendo entrado em funcionamento logo em 2012. Em 2013, estavam inscritos 276 alunos (47 do sexo feminino) no primeiro ano e 189 alunos (22 do sexo feminino) no segundo ano. De entre estes últimos, 168 já se encontravam graduados em 2015, os primeiros em Angola desde sempre.

Mudança em Angola e mudança na polícia

Como assinalado, com a paz a polícia angolana começou a mudar, sobretudo por meio da integração de modelos e experiências alternativas ao contexto militarizado, mais modernos e mais alinhados a contextos

democráticos. “Houve indivíduos que trouxeram outra maneira de pensar a polícia” (F. B., oficial formado em Portugal, Maio 2014). A transformação dos modelos de trabalho policial encontra sustento sobretudo nas mudanças do contexto sociopolítico angolano, embora essas mudanças, tal como é tendência noutros contextos similares (Marks 2002), não se processem de forma radical – ou seja, algumas respostas repressivas e violentas continuam a ser comuns. Constata-se, de forma global – sem investigar de forma profunda os diversos quotidianos de trabalho policial em Angola, trabalho que ainda é necessário realizar – que a polícia angolana aparentemente se tornou mais tolerante e orientada para modelos modernos baseados em valores democráticos em relação ao que era no contexto recente de guerra. Embora o ambiente legal e institucional seja também mais favorável, estas mudanças ocorrem de acordo com uma conjugação de oportunidades e mudanças estruturais na polícia. Por um lado, essa mudança contribui para uma imagem da polícia mais positiva, sobretudo com base no maior grau geral de formação dos efectivos. A imagem pública generalizada de suspeição da polícia é, contudo, difícil de transformar de forma rápida, sobretudo em relação à de trânsito e, por exemplo, em relação à polícia que executa os despejos para a construção dos novos bairros. Muitas memórias negativas persistem associadas à polícia, que no tempo da guerra “fazia limpezas” em determinados bairros:

As pessoas têm uma imagem negativa da polícia porque acham que não chega a tempo [às ocorrências], querem que a polícia esteja sempre presente (M. I., oficial Maio 2014).

Houve muitos maus polícias que deixaram muitas marcas junto da comunidade. A imagem ainda é negativa (J. F., oficial formado em Portugal, Maio 2014).

Apesar destas heranças, assinalam-se transformações, sendo gradualmente consolidada uma nova imagem de profissionalismo, por exemplo com a condução e organização de grandes eventos, como campeonatos desportivos, reuniões internacionais, a visita relativamente recente do Papa a Angola, as eleições, entre outros. A polícia recorre cada vez mais a novos modelos de actuação e a novas técnicas e a mudança opera-se de forma progressiva: “a imagem da polícia em Luanda varia. Na Baixa, a população ainda confia um pouco mais, porque o policiamento de proximidade começou na Baixa. Na periferia têm algumas reticências” (M. P. J., oficial formada em Portugal, Maio 2014). Esta transformação deve-se em grande parte à formação de oficiais em países que seguem modelos

e métodos mais modernos de trabalho policial e também à experiência de vida associada a esta formação. Uma das experiências consideradas mais importantes por parte dos oficiais que estudaram em Portugal, por exemplo, foi a vivência num país democrático, com alternância política, sobretudo entre os alunos dos cursos anteriores a 2002, quando Angola ainda se encontrava em guerra. A experiência em Portugal, neste campo, difere substancialmente da experiência de formação em Cuba, que mantinha na altura um regime de orientação autoritária e militarizada. Para os oficiais angolanos, esta transformação trouxe também implicações para o trabalho policial que depois iniciaram em Angola.

Por outro lado, a transformação deve-se ao aumento das exigências de habilitações literárias para a entrada nas forças policiais em geral. Nas escolas de polícia, de acordo com o regulamento actual, é exigida uma formação mínima da 6.^a classe para o ingresso no curso básico de polícia e da 12.^a classe, para o curso de oficiais, o que não acontecia por exemplo no tempo de guerra. Adicionalmente, são realizadas provas de admissão, sendo vários candidatos excluídos nos processos concursais.

Outra dimensão fundamental da transformação da polícia está relacionada com políticas públicas de reforço da mudança institucional que sustentam um modelo policial mais moderno. Em termos da actuação, regista-se uma tendência geral para a incorporação de métodos mais actuais: “a polícia hoje é mais ‘cerebral’ e menos rapel e ginástica” (M. F., oficial formado em Portugal, Abril 2014). “Já emprega mais cientificidade na sua actuação” (O. B., oficial formado em Portugal, Maio 2014). “Actualmente a formação policial deve acompanhar a evolução da sociedade e da economia, já que “aumentam os crimes de colarinho branco e, com a maior atractividade do país devido ao seu crescimento, aumenta o número de estrangeiros, de imigração” (A. C., oficial formado em Portugal, Abril 2014).

Apesar destas tendências em termos de orientação, a implementação efectiva deste tipo de modelo ainda se depara com muitas dificuldades, não só formais e institucionais, mas sobretudo em termos do contexto social e cultural:

Falta ainda muita sensibilização da população, mais trabalho com a comunidade, mais trabalho com a comunicação social, mais programas educativos (A. S., oficial formado em Portugal, Abril 2014).

A polícia tem uma função pedagógica, deve estar próximo do cidadão. Mas isso ainda requer muito trabalho para efetivamente ser feito em Angola (A. J., oficial formado em Portugal, Maio 2014).

Por outro lado, o modelo carece de uma abordagem no sentido de melhor adaptação à realidade, de modo a tornar-se eficaz em relação aos objectivos estabelecidos: “uma das desvantagens do policiamento de proximidade em Angola é a possibilidade de as pessoas ‘conversarem’ muito, terem muita confiança” (J. F., oficial formado em Portugal, Maio 2014). Apesar das circunstâncias, a necessidade de um policiamento de proximidade, mais moderno, menos militarizado e menos autoritário é recorrentemente referida, nomeadamente entre os profissionais e no âmbito de reflexões acerca da sociedade angolana actual (Virgílio 2010).

Mesmo tendo em conta as interrogações quanto à implementação e ao desenvolvimento de novos modelos de actuação, ocorrem em Angola na actualidade transformações importantes em termos de políticas públicas relevantes. Prevê-se que, por um lado, elas concorram para a transformação da polícia nacional e, por outro, que potencializem a mudança de valores e atitudes, de certa forma já em curso entre os oficiais e mesmo entre os polícias com formação avançada. Estas mudanças no contexto concorrem, de certa forma, para o fortalecimento das influências trazidas da formação superior e da interiorização de modelos de trabalho mais modernos. Uma mudança importante a este nível verificou-se em termos da valorização profissional. Em 2014 foi realizado um aumento muito significativo dos salários dos polícias – passando o mínimo de 30.000 ou 40.000 Kwanzas para 95.000 – o que é visto como uma medida importante para a redução da corrupção. Ainda, foi aprovado em Fevereiro de 2014 um novo regulamento disciplinar, mais severo, mais punitivo. Estas medidas e a transformação que paulatinamente se opera na PNA devem-se em grande parte à elaboração e colocação em prática do Plano de Modernização e Desenvolvimento da Polícia Nacional (PMDPN, 2002-2012, em vigor), que foca na racionalização e optimização do funcionamento interno da Polícia Nacional; na elevação do nível de formação técnico-profissional (formação inicial e contínua) e cultural dos recursos humanos; na modernização técnica, logística e infraestrutural; na melhoria das condições sociais dos efetivos; na contenção da taxa de criminalidade; na contenção da sinistralidade rodoviária. “A partir de 2003 mudaram muito as condições de vida dos polícias, mudaram e muito, são muito melhores” (A. J., oficial formado em Portugal, Maio 2014). Estas medidas sustentam a maior responsabilização dos agentes e a elevação da função policial, embora permaneçam outras mudanças por operar: “tem que se melhorar a atitude dos polícias em relação ao Estado; pensamos que como as coisas são do Estado não temos que cuidar, como com os carros. Mas isto deve mudar aos poucos nos próximos

anos” (A. J., oficial formado em Portugal, Maio 2014). Finalmente, e ainda no plano das políticas públicas, a aposta na formação em Angola e o desenvolvimento das estruturas formativas e educacionais na área policial insere-se na e ao mesmo tempo concorre para a mudança social e profissional da polícia, sendo considerada uma das principais áreas para a mudança estrutural. Se actualmente muitos dos oficiais consideram que a formação superior do ISPCPC ainda tem muito por onde evoluir, ela revela já a existência de políticas e práticas voltadas para a modernização e melhoria das estruturas policiais no país, com perspectivas de sustentabilidade. Embora ainda se preveja a manutenção das diferenças em termos da formação policial entre Angola e outros países, também se perspectiva uma alteração gradual destas discrepâncias, com a melhoria da formação no país.

Conclusão

A cooperação internacional na área da formação de oficiais, relativamente duradoura na história angolana recente, envolve vários países e várias influências, de características mais ou menos modernas, que concorreram para a formulação do modelo de certa forma híbrido que hoje marca o sector. A formação no exterior, bem como a contratação de professores estrangeiros no âmbito de programas de cooperação, proporcionam contatos e intercâmbios não só ao nível técnico mas envolvendo também um conjunto de perspectivas socioculturais e visões da sociedade. Estas transformações, que se combinam com as mudanças ocorridas no país, concorrem para a transformação dos modelos e formas de atuação da polícia. Embora a tendência global, enunciada e recorrentemente referida na pesquisa levada a cabo, de transformação da polícia angolana, constitua uma das várias áreas de análise das diversas transformações em curso no país, permanece a necessidade de contextualizar e aprofundar o conhecimento sobre as particularidades regionais e locais que esta transformação assume, sobre a profundidade e os ritmos de transformação nos diversos contextos, urbanos e rurais. A transformação em si decorre de diversas combinações de influências internas e externas, locais e de âmbito nacional, que apresentam variações de acordo com os diferentes contextos de trabalho policial. As múltiplas influências internacionais favoreceram a construção de um modelo de polícia singular em Angola, combinando aspectos de outras realidades com os da realidade angolana e a com as suas diversidades sociais, económicas e

políticas. Esta hibridização, moldada pelas importantes mudanças ocorridas e a ocorrer no país ao longo das últimas décadas, entre as quais se destaca o final da guerra, traduz a reorientação sociopolítica do país e a renovação das estruturas e instituições do país. Ao mesmo tempo, coloca Angola no contexto das transformações globais dos modelos de policiamento, tendencialmente mais próximos do cidadão, de orientação democratizante, de progressivo reconhecimento e respeito pelos direitos individuais ou, pelo menos, da possibilidade de maior monitorização dos mesmos. Conclui-se, ainda, que se esta transformação só se reforça e só se mostra sustentável com o desenvolvimento de instrumentos e estruturas que a suportem no plano das políticas públicas.

Referências

- AMMASSARI, S. (2004) “From Nation-Building to Entrepreneurship: the impact of élite return migrants in Côte d’Ivoire and Ghana”, *Population, Space and Place*, 10(2): 133-154.
- APPADURAI, A. (1996) *Modernity at Large: cultural dimensions of globalization*, Delhi: Oxford University Press.
- BAGANHA, M. I. (2009) “The Lusophone Migratory System: patterns and trends”, *International Migration*, 47(3): 5-20.
- BAKER, B. (2012) “State and Substate Policing in Africa and the Boundaries Between Them”, *Global Crime*, 13(4): 276-292.
- BAYLEY, D. H. (2005) “Police Reform as Foreign Policy”, *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 38(2): 206-215.
- BEINE, M., DOCQUIER, F. & ODEN-DEFOORT, C. (2011) “A Panel Data Analysis of the Brain Gain”, *World Development*, 39(4): 523-532.
- BOLLARD, A. et al. (2009) “Remittances and the Brain Drain Revisited: the microdata show that more educated migrants remit more”, *Policy Research Working Paper 5113*. Washington, DC: World Bank.
- CASTLES, S. & WISE, D. (Eds.) (2008) *Migration and Development: perspectives from the south*, Geneva: International Organization for Migration.
- COSTA, A. B. (2012) “Formação de Quadros Superiores Moçambicanos em Portugal: trajetórias, identidades e redes sociais”, *Cadernos de Estudos Africanos*, 23: 131-160.
- COSTA, A. B. & FARIA, M. L. (Eds.) (2012) *Formação Superior e Desenvolvimento: estudantes universitários africanos em Portugal*, Lisboa: Almedina.
- DE HAAS, H. (2010) “Migration Transitions: a theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration”, *IMI Working Paper 24*, Oxford: International Migration Institute, University of Oxford.

- DE HAAS, H. (2007) “Migration and Development: a theoretical perspective”, *IMI Working Paper 9*, Oxford: International Migration Institute, University of Oxford.
- DI MARIA, C. & LAZAROVA, E. A. (2012) “Migration, Human Capital Formation, and Growth: an empirical investigation”, *World Development*, 40(5): 938-955.
- DNRH/PN – Direcção Nacional de Recursos Humanos da Polícia Nacional (2014a) *Controlo dos Bolseiros da Polícia Nacional Licenciados em Ciências Policiais – Portugal*, Luanda: Ministério do Interior.
- DNRH/PN – Direcção Nacional de Recursos Humanos da Polícia Nacional (2014b) *Directiva Anual de Preparação e Formação das Forças Policiais*, Luanda: Ministério do Interior.
- FARIA, M. L. de (2009) “Cooperação no Âmbito do Ensino Superior: ser estudante angolano em universidades portuguesas”, *Pro-Posições*, 20(1): 45-63.
- FERREIRA, E. S., LOPES, C. M. & MORTÁGUA, M. J. (2008) *A Diáspora Angolana em Portugal: caminhos de retorno*, Lisboa: Principia Editora.
- GALETTO, V. (2011) “Migration and Productive Investment: a conceptual framework”, in Plaza, S. & Ratha, D. (Eds.) *Diaspora for Development in Africa*, Washington DC: The World Bank.
- GOVERNO DE ANGOLA (2012) Decreto Presidencial 9/12, de 20 de Janeiro.
- HILLS, A. (2014a) “What Is Policeness? On Being Police in Somalia”, *British Journal of Criminology*, 54(5): 765-783.
- HILLS, A. (2014b) “Somalia Works: police development as state building”, *African Affairs*, 113(450): 88-107.
- HILLS, A. (2012) “Policing a Plurality of Worlds: the Nigeria police in metropolitan Kano”, *African Affairs*, 111 (442): 46-66.
- HILLS, A. (2008) “The Dialectic of Police Reform in Nigeria”, *The Journal of Modern African Studies*, 46(2): 215-234.
- KOLSTAD, I. & WIIG, A. (2013) “Is it Both What You Know and Who You Know? Human capital, social capital and entrepreneurial success”, *Journal of International Development*, 25(5): 626-639.
- LE, T. & BODMAN, P. M. (2011) “Remittances or Technological Diffusion: which drives domestic gains from brain drain?”, *Applied Economics*, 43(18): 2277-2285.
- MARKS, M. (2002) “New Methods, New Motives? Appraising police behavioral change in a post-apartheid police unit”, *Journal of Asian and African Studies*, 37(3-5): 318-352.
- OLESEN, H. (2002) “Migration, Return, and Development: an institutional perspective”, *International Migration*, 40(5): 125-150.
- PLAZA, S. & RATHA, D. (Eds.) (2011) *Diaspora for Development in Africa*, Washington DC: The World Bank.

- RATHA, D. et al. (2011) *Leveraging Migration for Africa Remittances, Skills, and Investments*, Washington, DC: World Bank.
- REPÚBLICA PORTUGUESA (1997) Decreto-lei 25/97, de 31 de maio de 1997.
- SÁ, J. M. A. (2013) *Origem e Evolução Cronológica da Polícia em Angola (1836-2013): o papel da polícia nacional na história de Angola*, Luanda: Norprint.
- SKELDON, R. (1997) *Migration and development: a global perspective*, Longman: Essex.
- SOLIMANO, A. (2008) *The International Mobility of Talent: types, causes and development impacts*, Oxford University Press.
- TINAJERO, S. P. A. (2009) *Setting the Stage for Enhanced Development Impacts of Remittances in Angola: a study of migrant remittance flows to Angola from Portugal and South Africa, and their current use and impact on receiving households*, IAECAE/MIREX; IOM Lisbon; IOM Luanda; IOM Pretoria and Development Workshop.
- URRY, J. (2007) *Mobilities*, Cambridge: Polity Press.
- VIRGÍLIO, A. (2010) *Gestão e Organização das Forças de Segurança: a necessidade de um policiamento comunitário na sociedade angolana*, Dissertação de Mestrado, Lisboa: ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa.

Cruzamentos em retorno: Polícias em Lisboa, Praia e Brasília

JOANA OLIVEIRA

*Doutoranda do Instituto de Ciências Sociais
da Universidade de Lisboa, Portugal*

Resumo: Este artigo pretende dar conta de algumas implicações que a circulação da elite de segurança constituída por polícias com elevado potencial técnico e político, no eixo atlântico, produziu ao longo dos últimos trinta anos. Tendo como foco empírico Portugal, Cabo Verde e Brasil, sugere-se que esta circulação criou as condições para uma troca fértil de ideias sobre a própria ideia de formação, de justiça, de políticas e de polícia. Fazendo uma apresentação sumária do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna e, esclarecendo o modo de integração dos cooperantes da África Lusófona e, mais tarde, do Brasil, tendo em vista a formação policial, o texto percorre um caminho que vai desaguar na noção de *ecumene*, o qual visa qualificar as redes transnacionais que esta circulação promove.

Palavras-Chave: Instituto de Ciências Policiais e de Segurança Interna, polícia, redes transnacionais, eixo atlântico, *ecumene*

Abstract: This article seeks to outline some implications that the movement of the security elite composed of police with high technical and political potential in the Atlantic axis produced over the last thirty years. With an empirical focus on Portugal, Cape Verde and Brazil it is suggested that this movement created the conditions for a fruitful exchange of ideas on the basis of education, justice, policy and police training. Making a brief presentation of the *Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna*, and clarifying the way the African Lusophone cooperants and the Brazilians were integrated, the text goes through a path that will flow into the concept of *ecumene*, which aims to qualify transnational networks that promotes circulation.

Keywoks: Instituto de Ciências Policiais e de Segurança Interna, police, transnational networks, axis Atlantic, *ecumene*

Primeiro. Continuar:

Conseguir estabilizar a circunstância histórica do surgimento de uma circulação de polícias no âmbito de formação de oficiais de polícia entre Portugal, África Lusófona e o Brasil, e as mudanças implicadas nos eixos de mobilidade e de territorialização que as constituem, fizeram o foco do projeto de investigação “COPP-LAB: Circulações de Polícias entre Portugal, África Lusófona e Brasil”. Atendendo às distintas camadas que se refletem neste projeto, interessou pensar a dimensão geopolítica, na natureza teórica e analítica do tipo de redes, ao mesmo tempo de mobilidade e de territorialização e, de circulação de saberes, constituídas no percurso destes alunos (Hannerz 1991; Urry 2005; Pina-Cabral 2010, Sanches 2010). Do ponto de vista político a reflexão virou-se para a natureza teórica e analítica e o processo histórico da constituição de elites nacionais e transnacionais de segurança do Estado (Newburn 2008, Manning 2010).

Estas elites de segurança constituídas por polícias com elevado potencial técnico e político que circulam no eixo atlântico, capitalizam a potência da sua atividade, nas aprendizagens e nos encontros que os cursos de formação permitem realizar, tanto no Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna – ISCPSI, em Lisboa, Alcântara, bem como em outros polos de formação. Procuram nestes cruzamentos capitalizar todo o seu potencial de conhecimentos partilhados ao serviço das suas respetivas pátrias, mobilizando conhecimentos de direito(s) e referências de “ver a nossa instituição, de ver a cidadania, de ver a democracia e de ver, de ver a comunidade, não é?”

Os tempos mudam e continuarão certamente a mudar. Não existem formas objectivas para saber com o que se pode contar, e mesmo os exercícios de previsão sobre o que possa vir a acontecer em determinado lugar com determinadas características, são exercícios de aproximação à realidade, podem adequar-se ou não. Ora é sobre este fundo, amplamente movediço e sujeito a dificuldades, que a polícia joga a sua potência de aprendizagem. Entende-se assim a posição do coronel brasileiro:

“É. A polícia tem que investir no homem. No homem que eu digo, no policial, né? (...) Na formação. Tem que trabalhar com a formação.

Depende lá na sua formação você tem uma visão, uma visão que eu digo assim: “truncada a coisa.” Né? E aí, dependendo do professor que você teve, dependendo da técnica que te ensinaram... Até as técnicas mudam, né? Tem atualização e tudo. Não, eu creio que aí volta de novo. Isso é educação. Educação é tudo para a polícia.” (...) Eu ainda acredito que a única coisa que altera as pessoas é a educação. Muda. É. Muda o olhar, muda o procedimento. Transforma. Só voltando pó banco da escola.”

A atenção ao acto de observação enquanto método em formação aqui colocado em evidência por um comissário na Praia e por um coronel em Brasília, realiza em certa medida o ideal de justiça que atravessa a época moderna: “a justiça como função de uma potência possuidora de uma vasta visão panorâmica que vê acima das pequenas perspectivas de bem e mal, assim, um horizonte mais vasto daquilo que é vantajoso – ter em vista a conservação daquilo que é mais que esta ou aquela pessoa” (Nietzsche in Benoit, 2010).

É sobre esta tomada de atenção à observação sobre “a conservação de esta ou aquela pessoa” que a actividade policial joga toda a sua potência formativa, porque reconhecendo a actividade da polícia é na atenção à dimensão fática da realidade, a atenção ao dado do acontecimento, e à comparação, que caracterizam e frequentam a vida policial. Na medida em que é necessário agir em função de uma situação, podemos compreender que não há qualquer pretensão de descobrir ou inventar novos factos, eles precipitam-se sem piedade à procura de redenção. Neste sentido, o carácter quântico da “visão panorâmica” no qual o polícia tem de saber estar, reside na necessidade de quebrar as fronteiras da situação/ocorrência sem se auto-alienar, mantendo para tal a sua humanidade.

“Temos histórias felizes em que há a recuperação das pessoas, mas também temos grande parte de casais em que elas não trabalham – isto vê-se muito – (até me estou a arrepiar!), sujeitam-se ali a uma vida de violência, de maus tratos, de não terem dinheiro, às vezes até de má nutrição, quando há crianças envolvidas é um problema, é muito mau, muito mau mesmo, até para as crianças viverem e crescerem num ambiente destes... uma mãe a ser espancada à frente de uma criança?! Houve uma que tiraram de lá, a mulher estava cheia de sangue, eram móveis com sangue, tudo alterado, poças de sangue no chão e com crianças em casa. E pronto, é esse trabalho todo que não se vê...”

A conformação de que o trabalho policial é tanto invisível quanto visível para a sociedade e para os seus pares, implica assim a necessidade de realizar uma formação que integre várias perspectivas do social e da história social.

“A história policial é também a história das ideias políticas, porque a Polícia é o reflexo precisamente disso. Mas numa perspectiva muito particular, porque é a perspectiva do controlo das classes perigosas, em certo momento do passado recente, a perspectiva da higiene pessoal, é a perspectiva assistencial, enfim, tem um conjunto muito vasto de momentos, que são perfeitamente identificáveis na história, e que são **interessantíssimos** de se poder colher, para poder interpretar, ou renovar a interpretação que nós temos da sociedade. Nós, até hoje, temos desprezado um pouco a história da Polícia nesse sentido, porque olhamos a história muito do ponto de vista da política, da política real, da evidente, dos discursos e das ações legislativas, mas existe, abaixo disso, um substrato. Também fazemos muito a história económica, fazemos muito a história militar, mas a história da Polícia, ou a história policial, vai ao mais profundo que existe nas mutações sociais. A Polícia está sempre informada de tudo.”

Especialmente aberta a um florescimento de perspectivas sobre o mundo a ver, porque opera no instante anterior da formação da realidade em texto, conservado e sem ameaça, a formação da polícia problematiza a própria ideia de justiça enquanto contemplação e acção, uma tensão há muita edificada (Benoit, 2010). Ora é sobre esta condição que a formação de um polícia tem de ser realizada, certo do seu ponto de vista:

“Porque os militares viam sempre o trabalho policial como uma aplicação de estratégias e de táticas muito próximas das militares e, de fato, policiar um estado democrático moderno, sindicado também pelos cidadãos, em que a corresponsabilidade é evidente, em que a visibilidade da atividade policial é escrutinada pelo conjunto dos atores sociais (a comunicação social, o cidadão particular, as empresas, o que for...), é muito mais complicado do que trabalhar num cenário de guerra, em que existe um oponente claríssimo e evidente, perfeitamente identificado, e é possível calcular alguns efeitos colaterais. Não é só isto. O trabalho policial é muito mais complexo do que isto. Tem muitas nuances, muitas particularidades. E esse trabalho já foi feito por oficiais de Polícia. Portanto, sim. O instituto tem sido extremamente importante, a sua existência é absolutamente essencial para garantir o desenvolvimento de novas formas

de policiamento, novas formas de pensar a Polícia, novas formas de pensar a segurança... Seria dramático, de hoje para a amanhã, decidir-se que não existiria um instituto desta natureza, para este fim tão particular que é a formação dos oficiais de Polícia, e o desenvolvimento de doutrina, e de filosofia, e de políticas sobre a segurança.”

O Instituto de Ciências Polícias e de Segurança Interna

De forma a estabilizar o potencial de retorno que estas viagens podem implicar nas várias instituições nacionais aqui implicadas, interessa apresentar sinteticamente o ISCPSI. O projeto de criação do ISCPSI nasce em 1979, no dealbar do processo da revolução de abril em 1974, ressonância de uma proposta mais ampla para a renovação da ideia de polícia e de políticas da administração do Estado em Portugal. Este projecto vinha responder à “necessidade de elevar o potencial das chefias diretas da Polícia de Segurança Pública – PSP.” (cf. Durão e Oliveira,) A constituição de um quadro superior de oficiais de polícia apresentava como objetivo a substituição dos oficiais do exército integrados na hierarquia policial em comissão de serviço e, por outro lado, a pretensão de adequar respostas ideais à instituição policial frente à sua condição administrativa e de âmbito policial ou de direito. Em 1982, a Escola Superior de Polícia adquire realidade formal ao ser assinado pelo Presidente da República, General António Ramalho Eanes.

A prevalência da civilidade afim à natureza da missão da PSP – garante da segurança interna e dos direitos dos cidadãos – participa ativamente nas linhas orientadoras do curso de oficiais. A preocupação está em garantir uma formação académica, técnica e tecnológica, ética e deontológica, física e policial e, ainda fomentar atividades de foro complementar de índole cultural. A ideologia de base manifestada nos conteúdos disciplinares põe uma forte ênfase sobre o Direito e sobre técnicas policiais. Ela é pontuada por matérias das humanidades (sociologia, psicologia, língua inglesa) e tem por fundamento a formação de um cidadão, ao mesmo tempo que treina e capacita um oficial de polícia. A educação física permanente e as atividades de solidariedade social enquadradas nos projetos-escola que os alunos desenvolvem ao longo dos quatro anos de formação forjam a possibilidade de criar uma aprendizagem abrangente ou total, que foi defendida a partir da ideia de “formação integral” (cf. Paymal, 2011). Esta formação visa aportar o oficial de polícia com competências de diferentes natureza, elevando,

desta feita, o potencial de saber agir no instante do acontecimento presente. Resulta que, ao longo destes últimos trinta anos, a contínua admissão de alunos lançou as bases para a criação de uma elite de polícias, motivada pela necessidade de formar polícias-gestores, como aconteceu em outros países (Reuss-Ianni & Ianni, 1983).

A Instrução de Corpo de Alunos pretende enquadrar os alunos num espaço regulamentado e hierarquizado, criando em simultâneo as condições para um “aperfeiçoamento” das características cívicas e morais do elemento policial. Em vários lugares, praças, corredores e espaços de convívio do ISCPSI podem ler-se inscrições de apelo à honestidade, responsabilidade, camaradagem, princípios que visam nortear a formação do oficial de polícia. Ora, a continuidade de uma estrutura militarizada no contexto académico do ISCPSI está enquadrada pela missão do Corpo de Alunos que regista e avalia quotidianamente o comportamento e o desempenho dos alunos nas suas mais diversas vivências. A consciência de todos permanece vinculada à ideia de que se deve tipificar atitudes e comportamentos exemplares no cumprimento das mais diversas atividades. A marca que o olhar deixa sobre a conduta dos cadetes encontra apaziguamento no exercício de camaradagem, responsabilidade e solidariedade entre eles, algo que acontece em outras academias policiais (Chappel e Lanza-Kaduce, 2011):

“Eu partilho o quarto com mais duas colegas – vamos imaginar – estou no primeiro ano e sei que tenho uma formatura às 07:50 (da manhã). São 07:35 e a minha colega está deitada na cama porque está com pouca vontade de se levantar e ir para a formatura. Ela vai-se levantar e vai chegar à formatura, mas se calhar vai com o cabelo desalinhado, vai sem uma placa de nome, vai sem isto, vai sem aquilo. Eu não quero que ela falhe, porque sei que ela vai ser punida. Então, como eu estou no quarto vou-lhe chamando a atenção e vou ajudando (...) Vou chateá-la para que ela acorde um pouquinho mais cedo, vou ajudá-la naquilo que precisar, que é para evitar que ela falhe.”

Integração dos alunos dos países de África Lusófona no Instituto

Em 1984 realiza-se o primeiro curso de oficiais de polícia no antigo edifício do convento do Calvário. Em 1988, quatro anos após a abertura do primeiro Curso de Formação de Oficiais de Polícia (CFOP), inicialmente designada por Escola Superior de Polícia, até Fevereiro de

1999; são integrados os primeiros alunos oriundos da África Lusófona. Circunscrita pelos protocolos de cooperação internacional assinados entre os ministérios homólogos de Administração Interna, a concretização da admissão dos alunos (polícias) vindos de Angola, Cabo-Verde, Guiné, Moçambique e São Tomé e Príncipe na vida institucional do ISCP, ocorreu em diferentes momentos. O primeiro país a assinar o protocolo foi Cabo Verde e, em 1988, os polícias Carlos Graça e Silvino Mendes, são admitidos no 5.º CFOP. Em 1995 são acolhidos os primeiros angolanos, em 1998 os moçambicanos e guineenses e, por último, em 1999 os são-tomenses. O Brasil assina os primeiros protocolos em 2007, e em 2008 são integrados no mestrado não-integrado os primeiros delegados de polícia. Entre a circulação dos polícias de África Lusófona e os policiais brasileiros há que notar a diferença de integração no Instituto, já que os policiais dos países de África lusófona são integrados no Curso de Oficial de Polícia durante os cinco anos letivos, enquanto os polícias brasileiros integram o mestrado não-integrado, sem obrigatoriedade de residir no Instituto durante o tempo da sua formação.

A ampla maioria dos alunos que vieram dos países de África e que integram o CFOP já são polícias e, no caso de Cabo Verde, muitos dos que vieram já tinham realizado cursos de formação policial ou de outro âmbito em outros países na Europa, América e Rússia. A selecção e a integração no Instituto ao longo destes vinte e sete anos foi sendo transformada de acordo com o que cada país imponha. Num primeiro momento, os oficiais de ligação portugueses que se encontravam em serviço nos diferentes países intervinham na selecção dos alunos, mas hoje em dia a sua intervenção é residual em alguns países, e em outros, nula. Todos os alunos passam por testes físicos, de conhecimento académico e médicos, existindo também diferenças sobre o que é exigido em cada país. Em Cabo Verde, por exemplo, a intervenção do oficial de ligação na selecção dos alunos é residual. No caso dos alunos brasileiros, como estamos a tratar de curso de pós-graduação/mestrado, a selecção é curricular e também tem por base um projeto, não são sujeitos a testes médicos, nem físicos. Neste caso, a ampla maioria dos alunos são polícias, com poucas excepções.

A integração dos alunos de África Lusófona e do Brasil no Instituto participa de forma singular num potencial de abertura à concretização de uma relação internacional situada num mundo global e democrático entre os países de língua oficial portuguesa. A complexidade de factores de ordem histórica, económica e política que aqui se cruzam e, que levantam do ponto de vista geopolítico camadas da história

sobre o tempo colonial, problematizam a evidência de um passado com desigualdades estruturais, como uma ameaça sempre em aberto.

Não obstante a complexidade que aqui se joga, esteve sempre como foco crítico da investigação em curso a responsabilidade de não fazer coincidir a natureza da desigualdade entre Estados e a relação entre pessoas num Instituto policial, anulando escalas de análise, com o sentido de fazer correspondências entre determinado padrão de comportamento e uma perspectiva de natureza teórica. Atender às relações entre os Estados e os grandes debates teóricos que se tecem encontrando as filiações entre teorias e práticas de hierarquização de tempos coloniais, situa parte da análise, a outra parte, participa da experiência que insere um antropólogo em campo que pode ser pensado como um acto de iniciação, “um acto de começar que se insere no movimento de continuar, abrindo uma distância” (Molder, 2011: 101). Este duplo movimento crítico e analítico permite capturar as tensões da história colonial em questões de natureza geopolítica e problematizar os ideais civilizacionais e as visões hierarquizadoras de diferenças que foram herdadas ao longo de séculos e que se enraizaram em práticas quotidianas.

Por exemplo, quando entre colegas se ouve nos corredores ou nos momentos em que antecedem uma apresentação, a ironia das diferenças constantes às línguas de uns e de outros, sobre as mais distintas palavras e acontecimentos; enquanto ecos que se fazem sentir num jogo de palavras em que se joga maneiras distintas de falar as palavras, podemos cristalizar a ideia de que hierarquização fundada em tempo colonial se mantém e continua a esculpir o dia-a-dia destes cadetes, sob a égide das diferenças estruturais que outrora foram materializadas. Poderá talvez a partir de um outro olhar, fazer notar o deslocamento, a viagem, que a própria língua traz na sua intimidade. Esta prática de gozo que aqui se perfila, permite expressar a circulação, as viagens, notando o esforço dos que vêm e que ficam de um a cinco anos, afastados das suas famílias, separados por oceanos ou por serras. É que o gozo que se pratica afecta todos aqueles que tenham formas diferentes e particulares de dizer algumas palavras, não pretende afectar especificamente os que vêm dos países de África Lusófona. Portanto, a prática do gozo pode ser pensada na proposta do “monolinguismo do outro” de Derrida, em que “a língua materna nunca é puramente natural, nem própria, nem habitável” (Derrida, 2001: 90). Aqui não se trai a possibilidade de existência do *outro* por via da sua particularidade. Neste caso, o gozo opera nos meandros da língua e, reflecte a partir dela essa impossibilidade de uma pureza da língua, jogando-a para lá da pureza da língua, esta já não é preciso

resgatar enquanto uma prótese de origem. O gozo estabiliza de uma nova forma a presença de uma circularidade que está presente na intenção de como se diz, por exemplo “errata”, de formas distintas, sinalizando a diferença constante ao curso de formação de oficiais, que só se encontra completo no momento em que se encontram integrados os alunos vindos de Portugal e os alunos vindos de África Lusófona.

“(…) se calhar aí não apenas dedicação, mas também tínhamos que ter, de estar disponível a sacrificar algo, mas... Eu, no primeiro ano, não vim de férias a... tentei ficar em Portugal a... mas depois vim todos os anos.”

“É puxado. E, e isso é que nos fazia pensar assim. Isto significa que, que em algumas vezes trememos, não é? Em algumas vezes chegamos a pensar: “E se? Não conseguimos por...” Eu conheço um colega meu que não conseguiu fazer o curso e ele, acho que por orgulho também, porque iria se sentir um bocado humilhado na sua visão, junto dos seus colegas. “Eh pá, este gajo foi, não conseguiu aproveitar a oportunidade e agora...” Ou seja, há quem logo diz assim: “Tirou a oportunidade a um outro colega que tinha melhores condições.” É, ele não conseguiu aproveitar e agora regressa e, então, vai fazer patrulha na rua, depois de quatro ou até cinco anos, porque se você perder... (..) Eu tenho a certeza que se ele tivesse vindo para Cabo-Verde, abraçava a sua carreira, ainda que agente policial. Mas, é a questão do orgulho pessoal também das pessoas. Então, isto... E eu, no meu vencimento, decidi que tinha que ficar aí o dinheiro para as férias, para vir visitar a família, para repor as forças. E quando fui para o curso tinha o meu primeiro filho tinha seis meses... .. não, não vivíamos juntos. (...) E depois, pronto, quando terminei o curso foi a primeira coisa. Terminei o curso, vim para Cabo-Verde. Mas a primeira coisa que eu disse a... à minha mulher: “É assim. Agora, a partir de agora, nós, nem mais um dia, vamos logo juntos.”

A oportunidade e o sacrifício aparecem como condições de possibilidade para situarmos a referência ao retorno a uma vida profissional e familiar, após cinco anos de formação. Neste sentido, podemos ver como o retorno situa a passagem tanto pelo tempo como pelo espaço, não havendo linearidade, afastado da causa e do efeito, não se repete o passado. Assim, do ponto de vista da elaboração da história, o passado não está como que mascarado à espera de ser trazido de novo à justiça. Antes é transformado nesse ressurgir, na retoma, na viagem. Isto significa que tanto do ponto de vista prático, quanto crítico, *o retorno à vida*

tal como ela é deve ser pensada a partir da não-coincidência, ou seja, afastada da ideia de identidade.

Ora, a tentação de continuar o pensamento em favor de velhos esquemas reconhecidos é muita, qualquer cientista social deve confessá-la, mas se reformularmos as certezas de onde partimos – “abrindo uma distância” – podemos surpreender a formação de um outro olhar sobre o mundo.

Segundo. Começar:

“Lá. Eu fui juntando toda a documentação. Porquê? Sempre me incomodou a nossa situação aqui. Né? Sempre me incomodou. “Você é o quê?” “Ah, sou Tenente da polícia.” Bacana, né? Ser Tenente da polícia. Você é Capitão da polícia. Você é Coronel da polícia. “Mas o que é que você é academicamente falando?”

Juntei aquele calhamaço assim, né? Numa malinha separado. O curso não, não despachei, trouxe comigo com medo de perder. Né? Catei tudo o que tinha lá no instituto. Muito bem recebido e tal. E levei toda a documentação. Cheguei aqui no Brasil, em dois mil e oito, e eu era major, não era major, tenente-coronel...

Eu deixei correr metade do ano e chegou na metade do ano, um novo comandante-geral que eu olhei para ele, falei assim: “Janela de oportunidade. Esse é o cara.” Né?

“Eu sentei lá, expliquei a minha ideia, não é? Ele falou assim: “Ah, não. Você quer criar o quê?” Eu falei: “Um instituto. Como tem um em Portugal. Como tem, né? Tem lá o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna portuguesa, não é? (...) Ele parou, me olhou, cruzou os braços, deu aquele... Sabe aqueles trinta segundos de silên... Ele ficou os trinta segundos me olhando e mudou a feição, né? Ficou até a copiar... “Cara, cê tá criando um novo campo do saber.” Eu falei: “Sim. Você sabe o quê que isso? Você não tem a mínima ideia. Mas nós vamos começar.”

“Não existe Ciência Policial. Não existe. Não existem Ciências Policiais. O Instituto de Ciências Policiais.” Me lembro, até ele até parou e ficou olhando para o tecto: “O Instituto de Ciências...”

Aí... em Junho de dois mil e onze, saiu a primeira autorização realmente.. e marcaram as visitas técnicas. Né? Aí, eu fiquei preocupado. Eu falei: “normalmente os cara marcam a visita com três, quatro anos depois... Prá sair aquele officozinho é três, quatro anos depois...” O cara vai marcar pó ano seguinte, né? É uma coisa assim de louco, o tempo que demora.

Aí, a autorização com portaria do Ministro saiu em... Julho, Agosto dois mil e doze. Então, na realidade, o processo começou em dois mil e dez e terminou em dois mil e doze. (...) E surgiu uma coisa nova, um novo campo do saber nessa construção. Que tá em construção ainda, né? Tá em construção ainda. Qué é realmente seria as Ciências Policiais? Aí, saiu o resultado em dois mil e... doze. Aí, tá autorizado o, o... Hoje sim, o cara é... cadete da polícia, mas ele é bacharel em Ciências Policiais. Ah, o cara é soldado de polícia, mas ele é tecnólogo da Segurança Pública. Ou seja, tem um A... Académica.”

A criação do Instituto de Ciências Policiais pela Polícia Militar em Brasília dá conta de uma possível implicação da circulação de uma elite policial que aqui se faz cumprir. As mudanças fazem-se em sentido estrutural e administrativo do Estado e da sociedade. A criação de um Instituto Superior homologado pelo Ministério da Educação, permite situar a escola de oficiais da Polícia Militar do distrito federal numa outra situação estrutural comparativamente a todas as demais academias de formação de polícia no Brasil, seja a de Polícia Militar em outros estados, a polícia civil e a polícia federal. Todas estas academias são escolas do governo e portanto estão credenciadas junto ao ministério da justiça, não são por isso reconhecidas pelo Ministério da Educação.

Interessa fazer um parêntesis para esclarecer que a Polícia Federal diferencia-se em relação à Polícia Militar e à polícia Civil porque o âmbito da sua actuação faz-se em torno aos assuntos da federação, e não sobre os assuntos de cada Estado, o que faz o âmbito das outras duas Polícias. Isto significa que a Polícia Militar e a Polícia Civil de Brasília respondem somente aos assuntos de segurança e de criminalidade de Brasília e, portanto, a formação do seu efetivo faz-se em Brasília e, assim para as demais.

“Então, conseguimos é... no dia, é... dezasseis de Agosto de dois mil e treze, nós fomos ao Ministro da Educação, coisa impensada por nenhuma polícia do Brasil, porque... a maioria da população olha prá a polícia como cidadão de segunda categoria.”

A ideia de oportunidade aplicada à ideia de reformulação deitou as bases para a criação de um vínculo entre o que deve ser a polícia e a ciência que se ocupa dela, tanto quanto das possibilidades que estas co-implicam na sociedade. O ISCPSI participou de forma exemplar na (re-)elaboração e na (re-)organização de uma outra configuração para

a polícia militar, cruzando ideias de como a ciência pode pensar a segurança pública e, de como a sociedade pode apropriar-se da própria ideia de polícia, em vez de se apartar dela, como se tivesse diante de um plano abaixo.

“Em todo o caso, o que me parece que é absolutamente fulcral é que ao longo de todo o período histórico em que a Polícia passou a ser um organismo importante, e se destacou da Justiça e da Administração, e passou a ter um papel que era mesmo só seu, a evolução tem sido absolutamente constante...”

As repercussões operadas pela incorporação das ciências policiais materializada numa faculdade pública em Brasília, são ainda desconhecidas, não obstante ser facilmente reconhecível o potencial que esta transformação captura. Este acto inicialmente assumido por um coronel e, no processo tomado em mãos por outros coronéis, faz ressoar a importância de um movimento que cruza mapas e ideias. Neste sentido, parece válido problematizarmos esse movimento a partir da ideia de *ecumene* discutida por João de Pina Cabral, a qual estabelece as condições para refletirmos tanto a constituição das pessoas que se movimentam como as redes de contacto que mobilizam (cf. Pina-Cabral, 2010).

O conceito de *ecumene* que pode ser entendido como uma forma complexa de cruzamentos e de sobreposições que deixam marcas sobre o mundo, material e não material –, a partir do qual se pode refletir sobre redes transnacionais. Desta feita, é possível aceder à constituição de uma rede, fundada no espaço/tempo, que “apontam para a existência de níveis ou registos distintos de convergência que existiriam dentro de um universo sociocultural concebido como sendo sempre mais vasto porque sempre aberto” (2010:11). Estas zonas de ação e de comunicação assentes sobre uma historicidade humana permitem perceber a *ecumene* como uma área de liberdade, permitindo uma certa independência por relação a constrangimentos locais, como certa independência em face dos imperativos das hegemónias globais” (idem: 11).

“o que eu penso que deveria ser o grande papel da polícia seria conseguir reunir conhecimento cada vez mais amplo, a ponto de essa acumulação do conhecimento permitir um menor uso da força... o uso da força. Quer dizer, é a área de atividade dela, é o uso da força, mas não quer dizer que a polícia deve focar no uso da força. Ela deve focar em formas de conhecimento de solução dos problemas para os quais é

destinado que implique um menor uso da força cada vez... progressivo, cada vez menor. Improvisado, é o que eu consigo dizer. Mas de facto, não diria que ela... Porque... Porque não... Se for pensar a polícia... não é que a polícia usa a força, é o Estado usa a força.”

O potencial de recorrência e de trânsito em que se cria a *ecumene* varia de acordo com a preteridade partilhada no momento em que cruzam ideias e experiências e, neste caso, constituem-se espaços de abertura à diferença.

“Eu pensei: Essa polícia não me vai dar nada. Eu... Eu falo isso para o Director quando ele (...) eu falei: “Eu confesso que, quando fui, eu não tinha grande expectativa.” (...)“É... não vou lá, porque não vai resultar em nada.” Aqui há uma percepção dos problemas jurídicos que decorre da investigação, muito mais do que nós temos lá. A garantia dos direitos das pessoas, preocupação com certos limites... Pelo menos, pelos que... pelos professores que eu tive, tinham essa preocupação

Mudei. Mudei. Mudei. E eu acho que foi ao passar por aqui. Foi ao passar por aqui. Eu já vinha pensando, percebendo que havia algo, algo mais a falar para além dessa potencialidade, potencialização da investigação criminal.”

Fecho. Actuar:

“Então, é... tinha essa tendência das polícias entender... achar que tinham de estudar mais o lado militar do que o policial. Com o passar dos tempos, né? Com o aperfeiçoamento das várias áreas de conhecimento, a gente passou entender que o nosso, o militar é bonito, é, mas o nosso negócio é outro, é polícia para atender a sociedade.

: O ser humano como centro do olhar dele, né? Então, e... Bom. Aí, prá ser mais prático, as Forças Armadas estudam a, a guerra, né? É... E todas essas variações, armamento. Sempre com o foco na guerra, eles têm um olhar também prá essa área de Ordem Pública Interna, mas sempre como... uma força de dissuasão, pronto. Não é? A polícia, ela tem que sempre trabalhar dialogando com a sociedade. E ela, a polícia, só existe pela sociedade...”

Os cruzamentos em retorno são estes, estabelecem novos vínculos à procura de um outro olhar sobre a polícia, sobre a sociedade, sobre

a política, sobre a história e sobre o homem. A persistência que determinadas variáveis apresentam na circulação de ideias sobre homem, justiça e sociedade, produzem pequenas intensidades de saber, como astros onde o olhar enxerga finalmente a sua dimensão, desmesurado e inimitável. E aqui se joga o velho paradoxo da exemplaridade: só o inimitável é exemplar (Tunhas, 2006: 278). A resposta não precisa de ser positiva, antes instiga o olhar para lá da coincidência, ou seja, para lá do que o Direito Penal de um determinado país pode arriscar dizer sobre o outro país, ou como uma resposta particular de investigação criminal pode acelerar o processo da resposta geral para um problema criminal que se dê de forma universal. Neste caso, cumpre-nos dizer com o superintendente de Cabo Verde:

“Portanto, o curso dá uma visão abrangente, não? De toda... Portanto, a forma como está estruturado o curso é muito bom. Tem a área da cultura geral. Tem uma área jurídica. Portanto, tem uma área de técnica policial. São os aspetos que uma pessoa deve, que um profissional de polícia deve conhecer, deve dominar. Vai-lhe permitir, portanto, desempenhar funções em qualquer sector, sector da polícia. Portanto, a forma como, como o curso está organizado é o que, o que, de facto, me marcou (...) O curso dá instrumentos, dá ferramentas que, que te permite depois dentro da polícia que é áreas diversas. Permite depois desempenhar as suas funções.”

A formação e os treinos técnicos-profissionalizantes oferecem desta forma a diferentes pessoas, condições de possibilidade para a concretização de aprendizagens de técnicas, planos, sentidos de acção, referências de lugares, todos eles situados historicamente.

“Na verdade, já referi isto. Nós ganhamos muita preparação no instituto. É claro que saímos do instituto para o terreno, para a realidade é sempre bem diferente. Mas nós a... Cabo-Verde, os recursos são limitados. Em Portugal, um comandante de, de uma esquadra, em regra, tem quarenta, tem cinquenta homens, pode ter, né? Eu aqui quando cheguei tinha onze, onze. Depois, passei para doze, treze, incluindo o comandante. É... O número é reduzido, a... a realidade é... é outra, as ocorrências também. E você tem um espaço, né? Para conseguir a... ir-se adaptando de uma forma mais suave, diria, no sítio. Não tive dificuldades. A... Eu comecei a trabalhar com o comandante regional, lá está, formado em Alemanha, a... que muito aprendi, porque em... Eu era agente, fui para o curso, vim para comandar uma esquadra. Ele costuma dizer que nos fizemos uma

grande equipa na ilha do Fogo. Ele com a sua experiência. Eu com os meus conhecimentos, na altura bem recentes e bem fresquinhos. Os planos de atividade, os planos operacionais, tudo feito com, com fundamento teórico, tudo preparado. Ele recorria muito a mim para fazer os planos do comando regional. E, e em termos policiais do terreno, da experiência também de, de ensinamentos, de como ir lidando com as situações e, tive um bom suporte da parte dele. Portanto eu reconheço-o a toda a hora. Assim como ele também reconhece as minhas qualidades como, como oficial de polícia, oficial jovem.”

Desta feita, podemos pensar com a citação de que “não há nada de essencial no interior que não seja percebido ao mesmo tempo no exterior” (Hugo von Hofmannsthal in Molder, 2011), e assim, conseguimos dizer que o mais decisivo é sempre o que se faz na superfície da vida e, não tanto operar na suposição do que deve ser apreendido fora do âmbito da nossa acção, ou do nosso olhar.

Bibliografia

- BENOIT, Blaise. 2010. “A justiça como problema”. *Cadernos de Nietzsche*. 26.
- CHAPPEL, Allison T. and Lonn LANZA-KADUCE. 2010. “Police Academy Socialization: Understanding the lessons learned in a paramilitary-bureaucratic organization”. *Journal of Contemporary Ethnography* 39 (2): 187-214
- CONTI, Norman, and J. NOLAN. 2005. “Policing the Platonic Cave: Ethics and efficacy in police training”. *Policing and Society* 14: 99-117.
- DERRIDA, Jacques. 2001. *O monolinguismo do outro ou a Prótese de Origem*. Porto: Campo das Letras.
- DURÃO, Susana e Joana OLIVEIRA. 2014. “Comunidades de saber: Percurso de um cadete entre Moçambique e Portugal”, *Cadernos de Pesquisa Carlos Chagas*, V. 44, n.º 154, Out/Dez: 828-849
- HANNERZ, Ulf. 1991. “The global ecumene as a network of networks”. In Adam Kuper (ed.). *Conceptualizing societies*. Londres: Routledge 34-46
- MANNING, Peter K. 2010. *Democratic Policing in a Changing World*. USA: Paradigm Publishers.
- NEWBURN, Tim (ed.). 2008. *Handbook of Policing*. USA: Willan Publishing.
- MOLDER, Filomena. 2011. “O que é uma inclinação natural?”, in Ventoinha, Nuno (ed), *Linguagem e Valor: Entre o Tractatus e as Investigações*. Lisboa: Instituto de Filosofia da Linguagem: 89-116
- PINA-CABRAL, João. 2010. “Lusotopia como Ecumene”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 25 (74): 1-20 REUSS-IANNI, Elizabeth & IANNI, FRANCIS A.

- J. 1983. “Street Cops and Mangement Cops. The Two Cultures of Policing”, in Punch, Maurice (ed), *Control in the Police Organization*, Cambridge: MIT Press 251-274.
- SANCHES, Manuela Ribeiro. 2010. “Introdução”. In *Portugal não é um país pequeno: contar o “império” na pós-colonialidade*. Edições Cotovia: Lisboa, 7-22
- TUNHAS, Paulo. 2006. “A intimidade: do indivíduo ao segredo”. *Philosophica*. 28: 275-284

O Modelo de Policiamento Comunitário nos Programas de Educação Policial: uma breve Revisão da Literatura Especializada sobre o Assunto

PAULA PONCIONI

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Brasil

Resumo: Este trabalho é parte constitutiva da pesquisa realizada no estágio de pós-doutorado sênior realizado no King's Brazil Institute, King's College, Londres, Inglaterra, cujo objetivo principal foi identificar e examinar os significados e sentidos atribuídos à educação policial, a partir do debate teórico presente na produção acadêmica – nacional e internacional, sobretudo de língua inglesa, que inclui estudos empíricos – sobre o assunto. Buscou-se por intermédio desse debate, apreender as referências gerais e específicas sobre o alcance e efetividade da educação policial para a promoção dos valores e normas próprios da profissão, das competências e das habilidades por parte de policiais para o campo de trabalho, especialmente em relação à adoção da filosofia e da estratégia de policiamento comunitário. Tratou-se de identificar e analisar aqueles fatores que a literatura indica como limitadores, ou ao contrário, como facilitadores neste tipo de recurso institucional – a educação policial – para a implementação desse modelo de policiamento específico com vistas a promoção da segurança pública.

A pesquisa bibliográfica foi realizada, compreendendo o levantamento e a análise sobre a literatura especializada relativa aos seguintes temas: educação policial, formação policial, ensino policial, treinamento policial, modelos de policiamento (especialmente o policiamento comunitário

e estratégias semelhantes), democracia, políticas públicas, militarismo e cultura policial. A pesquisa da literatura internacional foi realizada por intermédio do acervo de títulos – livros, artigos, monografias, dissertações de mestrado, teses de doutorado, relatórios de pesquisa e periódicos acadêmicos – disponíveis na Maughan Library, King’s College, Londres, Inglaterra. A produção acadêmica brasileira foi examinada essencialmente por intermédio dos resumos de teses de doutorado e de dissertações de mestrado do período de 2010 a 2015, que se encontravam no Portal Web da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

Palavras-chave: Educação policial, Policiamento comunitário, Brasil.

Abstract: This work is an integral part of the research conducted at the pos-doctoral research at the King’s Brazil Institute, King’s College, London, England carried out on August 2014 to July 2015 – , with the support of Higher Education Personnel Improvement Coordination – CAPES.

The research has as a main objective to identify and examine the meanings attributed to police education, setting out from the theoretical debate on the subject found in the national and international academic literature, especially in English. Through this debate, the aim is to apprehend the general and specific references on the range and effectiveness of police education in terms of promoting professional values and norms and enhancing the skills and abilities of police officers, especially in terms of the philosophy and strategy of community policing. The research seeks to identify and analyse those factors that, as the literature suggests, limit or, on the contrary, facilitate this type of institutional resource – police education – to implement this specific model of policing as part of the promotion of public security.

The specialized literature research was conducted, including the survey and analysis of the national and international titles on the following topics: police education, police training, policing models (particularly community policing and similar strategies), democracy, public policy, militarism and police culture. The research of the literature was performed through the titles collection – books, articles, monographs, dissertations, PhD theses, research reports and academic journals – available in the Maughan Library, King’s College, London, England. The Brazilian academic production was examined primarily through the doctoral dissertation abstracts and master’s theses – 2010 to 2015 – which were in the Web Portal – CAPES.

Key-words: Police education. Community policing, Brazil

Apresentação

Este trabalho é parte constitutiva da pesquisa realizada no estágio sênior realizado no King's Brazil Institute, King's College, Londres, Inglaterra, no período de agosto de 2014 a julho de 2015, com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

A pesquisa teve como objetivo principal identificar e examinar os significados e sentidos atribuídos à educação policial, a partir do debate teórico presente na produção acadêmica – nacional e internacional, sobretudo de língua inglesa, que inclui estudos empíricos – sobre o assunto. Buscou-se por intermédio desse debate, apreender as referências gerais e específicas sobre o alcance e efetividade da educação policial para a promoção dos valores e normas próprios da profissão, das competências e das habilidades por parte de policiais para o campo de trabalho, especialmente em relação à adoção da filosofia e da estratégia de policiamento comunitário. Tratou-se de identificar e analisar aqueles fatores que a literatura indica como limitadores, ou ao contrário, como facilitadores neste tipo de recurso institucional – a educação policial – para a implementação desse modelo de policiamento específico com vistas a promoção da segurança pública.

Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica, compreendendo o levantamento e a análise sobre a literatura especializada – nacional e internacional, em particular da língua inglesa –, relativa aos seguintes temas: educação policial, formação policial, ensino policial, treinamento policial, modelos de policiamento (especialmente o policiamento comunitário e estratégias semelhantes), democracia, políticas públicas, militarismo e cultura policial. A pesquisa da literatura internacional foi realizada por intermédio do acervo de títulos – livros, artigos, monografias, dissertações de mestrado, teses de doutorado, relatórios de pesquisa e periódicos acadêmicos – disponíveis na Maughan Library, King's College, Londres, Inglaterra. A produção acadêmica brasileira foi examinada essencialmente por intermédio dos resumos de teses de doutorado e de dissertações de mestrado do período de 2010 a 2015, que se encontravam no Portal Web da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

No escopo da pesquisa foi também previsto o levantamento e a análise de documentos relativos a formação profissional de policiais produzida pelo *College of Policing*, em Sunningdale, Inglaterra, com vistas a apreender os princípios que regem as funções e tarefas atribuídas à polícia no exercício das suas atividades cotidianas.

Neste artigo foi privilegiada a exposição dos resultados preliminares obtidos na pesquisa bibliográfica realizada, enfocando os pré-requisitos levantados no debate teórico presente na produção acadêmica – nacional e internacional – sobre educação policial, para o estabelecimento de uma formação policial profissional condizente com as exigências do trabalho policial baseado na filosofia do modelo de policiamento comunitário. Também são apresentados, os fatores que a literatura sugere como limitadores na formação profissional de policiais para a promoção especialmente desse modelo de policiamento.

O texto ora apresentado está organizado do seguinte modo: além desta apresentação é exposto, de forma resumida, o “cenário” da produção acadêmica sobre o tema da “educação policial” no Brasil. Na segunda seção são apresentados os fatores que, de modo geral, a literatura especializada sobre o tema indica como necessários para o fomento do modelo de policiamento comunitário e/ou de estratégias semelhantes, como também as deficiências encontradas nos programas de formação e treinamento profissional em academias de polícias de diferentes contextos nacionais, seguido de algumas considerações sobre o assunto. Ao final do trabalho encontram-se as referências bibliográficas utilizadas para a elaboração do artigo.

1. Um breve cenário da produção acadêmica sobre “educação policial” no Brasil

No Brasil, a partir de meados da década de 90, assiste-se ao incremento da produção teórica, especialmente das ciências sociais, sobre segurança pública configurando-se na década seguinte um novo e promissor “campo” de produção de conhecimento sobre o assunto, reconhecido inclusive pelas agências oficiais de fomento em Ciência e Tecnologia, como a CAPES, CNPq e as FAPS -FAPERJ, FAPESP, entre outras (GROSSI PORTO, 2013). Ao longo desse período, diferentes estudos foram elaborados sobre agências, atores e práticas que compreendem o sistema de justiça criminal enfocando, com ênfases diversas, distintos aspectos da problemática – crime, violência, justiça, polícia(s) -, tendo como reflexão principal o controle democrático do crime e das diferentes expressões da violência na sociedade brasileira contemporânea.

Nesta direção, ressalta-se a produção de um número significativo de estudos desenvolvido no país sobre o trabalho policial, que procura compreender as funções, o papel e o lugar das polícias no contexto

democrático, com destaque para a ineficiência e a ineficácia da polícia para lidar com as questões da segurança pública, aliadas a persistência de um padrão violento e arbitrário nas práticas policiais cotidianas – seja da polícia civil, seja da polícia militar –, ainda que sob a égide do Estado Democrático de Direito. Nesses estudos, vários argumentos são levantados para explicar a manutenção desse padrão, a saber: a “herança autoritária” do regime militar (1964-1985), o militarismo, a “cultura policial”, a formação profissional, etc

Vale a pena destacar que no período, um dos temas frequentemente levantados por estudiosos da área de segurança, por formuladores de políticas públicas, por autoridades de governo e pelos próprios policiais relaciona-se a necessidade de profissionalizar a polícia brasileira como um recurso para capacitá-la para o desempenho mais eficiente, mais responsável e mais efetivo na condução da ordem e da segurança públicas.

Em trabalho anterior (PONCIONI, 2012), pôde-se constatar a recorrência do tema em vários discursos, que enfatizavam a importância da educação policial, dentro e fora das academias de polícia, como um elemento importante da formação profissional para prover maior profissionalismo à polícia, com vistas a nortear mudanças para o desempenho de um padrão de atuação policial capaz de responder mais satisfatoriamente aos desafios relacionados à eficácia de suas ações, em um cenário de aprofundamento da democracia na sociedade brasileira.

Naquele contexto, adquiria importância crescente a ideia de reforma da área de segurança pública baseada no chamado paradigma de “segurança cidadã”, padrão de segurança pública difundido na América Latina, que se caracterizaria basicamente por priorizar princípios ajustados às exigências da democracia – *accountability*, participação social, profissionalismo, compromisso com a legalidade e o respeito aos direitos humanos, para citar os mais importantes – para fundamentar as ações dos órgãos estatais encarregados da efetivação da segurança pública

Desde então, no discurso oficial, o policiamento comunitário aparece como condição fundamental para responder de maneira adequada às exigências para redução do crime e da violência com o respeito aos direitos humanos, como também a educação policial é considerada um recurso indispensável para produzir as mudanças necessárias para a afirmação do novo enquadramento do trabalho policial.

Nesta direção, diversas propostas e iniciativas são desenvolvidas ao longo dos planos nacionais de segurança pública no país, com vistas a reforma dos órgãos de segurança tanto do ponto de vista dos recursos materiais, como do ponto de vista dos recursos humanos. Verifica-se,

ainda, que para o alinhamento com a concepção de segurança pública em pauta – a da chamada segurança cidadã – são implementadas importantes ações na área da educação policial, como também múltiplas experiências são criadas e desenvolvidas, principalmente pela polícia militar, sob o rótulo de “policiamento comunitário” – e/ou modelos congêneres.

No entanto, não obstante nos últimos anos se verifique o aumento de propostas e iniciativas com relação a formação e aperfeiçoamento profissional do policial – tanto do poder público, quanto da sociedade civil organizada, no nível federal e no nível estadual-, com vistas a estabelecer novos conceitos e práticas para o trabalho policial, a pesquisa bibliográfica realizada por intermédio do Portal CAPES mostrou, que a problemática da educação policial possui, no período estudado – 2010 a 2015 –, baixíssima representatividade nos estudos acadêmicos dirigidos a segurança pública no Brasil. Foram encontrados somente 115 (cento e quinze) trabalhos, a partir das seguintes categorias analíticas: “educação policial”, “formação policial”, “ensino policial” e “treinamento policial”. Ressalta-se, porém, que o exame desse material evidenciou que, desse total, apenas 25 são trabalhos diretamente relacionados com o assunto em foco. O restante, aparece em mais de uma categoria, podendo se repetir em até mesmo três delas. O total de 53 (cinquenta e três) trabalhos não tem qualquer relação com a problemática da educação policial e os que não estão nesse conjunto são trabalhos repetidos.

O resultado da pesquisa evidencia, ainda, que os estudos sobre a temática da educação policial vêm sendo ainda pautados sobre poucas pesquisas empíricas, de forma que seus resultados guardam pouca relação com o trabalho conceitual mais denso sobre o papel da educação policial desenvolvida nas academias de polícia para a transmissão e sedimentação de conhecimentos, valores e comportamentos pelos membros desse campo profissional específico.

Some-se a isso que, até o momento, há escasso número de estudos que reúnam pesquisas empíricas e avaliações críticas sobre os modelos de policiamento – suas premissas para a conduta policial, os objetivos visados, os meios utilizados para alcançá-los e as consequências para o exercício da atividade policial – e as práticas policiais que, de fato, são realizadas nos diversos estados do país, o que impede o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação dessas experiências e, como consequência impossibilita a oferta de insumos para um amplo debate público e o estabelecimento de uma agenda para políticas públicas na área de segurança.

2. O modelo de policiamento comunitário nos programas de educação policial: pré-requisitos e deficiências indicados pela literatura especializada

A pesquisa bibliográfica realizada junto a literatura internacional sobre a questão da educação policial revela que, pelo menos desde os anos 80, uma considerável produção acadêmica sobre o tema – livros, artigos, dissertações de mestrado e teses de doutorado – tem sido produzida, especialmente em países como Estados Unidos da América e Reino Unido. Nesses países, o desenvolvimento dos estudos sobre a polícia, em diferentes aspectos – estrutura, funcionamento, treinamento, “cultura”, dentre os mais importantes – decorre das mudanças nas políticas de justiça criminal e desenvolvimentos teóricos em criminologia, sociologia e direito, como também da necessidade de dar respostas a um crescente contexto de crime e de desordem e um incremento do questionamento público da autoridade, no qual a polícia torna-se cada vez mais visível, controversa e politizada em resposta a essas tensões e pressões (REINER, 2000).

Nesta direção, as pesquisas são progressivamente caracterizadas por temas que refletem os crescentes conflitos em que a polícia se envolve resultantes do crescente enfraquecimento do respeito ao *status quo* na sociedade em geral. O mau desempenho policial, marcado pela violência e por corrupção, motiva a realização de diversos estudos sobre questões importantes, como o profissionalismo, a educação e o treinamento policial e os padrões de desempenho necessários a serem alcançados para estabelecer e consolidar a reforma do funcionamento da polícia.

Observa-se que em grande parte dos estudos produzidos está presente a ideia de que a educação policial é uma importante ferramenta para a obtenção das competências e habilidades necessárias para o desempenho esperado da polícia, sob a égide do profissionalismo. Nesta perspectiva, são destacados os impactos positivos na qualidade e na *performance* dos policiais e nos níveis de satisfação com o trabalho.

De acordo com Manning (2005: 440), estudos recentes sobre a polícia, realizados por pesquisadores nos EUA e no Reino Unido, indicam que “o treinamento, a supervisão e a disciplina do efetivo policial influem sobre o nível de violência que se observa nas interações entre polícia e público”.

Outra noção importante, evidenciada nessa literatura, diz respeito a distinção entre educação e treinamento policial. De maneira geral, à primeira é atribuído o ensino geral de teoria, conceitos, políticas e práti-

cas, que visam oferecer condições para o estabelecimento do pensamento reflexivo, possibilitando ao indivíduo que se encontra no processo de aprendizagem reconhecer, categorizar, avaliar e compreender diferentes aspectos de um fenômeno para que possa prever os resultados prováveis de soluções concorrentes e dar respostas rápidas e eficientes. À segunda é basicamente conferido os procedimentos necessários para ensinar um método específico de desempenho de uma tarefa ou para responder a uma determinada situação. Nesta perspectiva, o assunto ensinado tem geralmente um escopo restrito, que envolve fundamentalmente técnicas, que são apresentadas e explicadas e praticadas repetidamente, até que se tornem um reflexo (O'KEEFE, 2004; HABERFELD, 2013).

Com relação particularmente a educação policial orientada para o policiamento comunitário, a produção acadêmica indica alguns pré-requisitos necessários para o estabelecimento de uma formação policial profissional condizente com as exigências do trabalho policial baseado neste modelo específico, no qual a resolução de problemas, o envolvimento da comunidade e a prevenção da criminalidade são fundamentais no desempenho do trabalho policial.

Nesta perspectiva, é desejado que o conteúdo do programa do curso de formação profissional seja capaz de agregar temas, assuntos e ideias entre si, como também é igualmente recomendado que esse conteúdo esteja interligado ao pensamento prático, possibilitando que os alunos possam vincular o conteúdo de aprendizagem a prática profissional. Além disso, é crucial que todo esse conteúdo esteja associado a métodos de ensino que incentivem o desenvolvimento de uma compreensão crítica do trabalho policial por intermédio de um processo de aprendizagem reflexiva. É recomendada a supervisão de campo e a realização de programas que possibilitem experiências relacionadas a atividade policial, haja vista que são recursos relevantes para incrementar a articulação entre teoria e prática profissional. Também é esperado para o desempenho das complexas atividades atribuídas ao policiamento comunitário, que a educação policial seja continuada, a fim de consolidar e aperfeiçoar conhecimentos para efetivo preparo do policial. Ou seja, uma vez concluída a formação profissional básica, o policial deve retornar aos “bancos escolares” para aprimorar os conhecimentos teóricos e práticos. De acordo, ainda, com essa literatura é imprescindível que todo esse conteúdo esteja estreitamente integrado aos valores e missão da polícia em questão.

Outro aspecto importante relaciona-se com a qualidade dos instrutores, que precisam ser capazes de prover o conhecimento especializado em policiamento comunitário. Para isso, eles precisam ter o domínio

de algumas áreas importantes, tais como comunicações, diversidade, resolução de problemas, e as relações polícia-comunidade e não apenas a experiência no campo.

Também é indispensável que hajam instalações e equipamentos apropriados nos centros de ensino e treinamento para que sejam possibilitadas experiências de aprendizagem satisfatórias no modelo do policiamento comunitário, como estudos de caso, apresentação de filmes seguida de debate, etc.

A parceria com universidades é outro fator relevante neste contexto, no sentido de complementar o ensino fornecido pelas academias de polícia, ministrando alguns conhecimentos específicos relevantes para o desenvolvimento do trabalho policial baseado nesse enfoque, tais como comunicação, cultura, violência doméstica, dentre outros.

Por fim, recomenda-se a realização de uma avaliação dos cursos por órgão independente, a fim de garantir as bases necessárias para uma análise criteriosa e objetiva, com vistas a recomendar as reformulações necessárias, isentas de interesses corporativos.

Grosso modo, o exame dos estudos – nacionais e internacionais – sobre o assunto, especialmente os que envolvem estudos empíricos indica também que há um *gap* entre o que é desejável e necessário para o preparo do policial e o que é oferecido pelas academias de polícia.

Nesta direção, algumas fragilidades em comum são apontadas nos cursos de formação e treinamento profissional desenvolvidos nos diferentes contextos nacionais estudados, comprometendo assim o efetivo preparo do policial para atuar no escopo da filosofia e das estratégias do policiamento comunitário.

Uma importante deficiência encontrada está relacionada ao conteúdo dos currículos dos cursos de formação profissional básica. Primeiramente, evidencia-se que não há um justo equilíbrio entre as horas dedicadas ao ensino das novas habilidades exigidas para a atuação adequada no policiamento comunitário e as competências tradicionais. Como mostra Haberfeld (2013), temas importantes para o padrão de policiamento comunitário têm menos horas atribuídas ao tema do que era necessário. Além disso, uma vez que o tema é introduzido, ele tem um número de horas alocadas para o módulo sem que se regresse a ele, impedindo assim que o novato possa incorporar, analisar, e retornar ao assunto, pelo menos, mais uma vez, para aprofundar o conteúdo em foco.

Outra fragilidade encontrada diz respeito a condição dos instrutores que, de modo geral, não estão preparados para prover uma formação adequada para qualificar o futuro policial, cuja formação profissional requer

um preparo sofisticado, em particular no que diz respeito a proatividade do policial para a resolução de problemas na comunidade em que atua.

Nesta perspectiva, observa-se que muitos departamentos de polícia nos EUA e no Brasil mantêm a formação profissional baseada em um modelo tradicional, de caráter burocrático-militar, focada em algumas áreas de conhecimento como o do direito, nos procedimentos de detenção, no controle de tráfego, no uso de armas de fogo, no treinamento físico e na condução de viaturas.

Frequentemente, é constituído nas academias de polícia um ambiente paramilitar, no qual prevalece uma mentalidade do “cara mal versus o cidadão de bem”, o “nós contra eles”, a assertividade da presença da polícia para o “combate” ao crime e o “conhecimento e a lei dos livros versus a lei em ação” (CHATTER, 2005, p. xii); as normas e as diretrizes da formação e treinamento profissional do policial que incidem sobre comunicação, diversidade, resolução de problemas, envolvimento da comunidade e prevenção da criminalidade são frequentemente negligenciados. Nesta direção Habermeld (2013:53) afirma,

“a solução de problemas e o pensamento analítico, tão inerente na vida diária de um policial, não são, lamentavelmente, os princípios orientadores da filosofia e métodos dos programas de ensino adaptados por muitas academias de polícia” (tradução livre).

Por fim, esses estudos indicam, ainda, que há certa descontinuidade entre as orientações para a formação profissional a cada mudança de comando e/ou direção ocorridas nas academias de polícia, prejudicando a consolidação dos valores, das normas, das competências e das habilidades para a formação profissional do policial para atuar no policiamento comunitário.

Algumas considerações sobre os resultados da pesquisa

Neste artigo, busquei reunir, ainda que preliminarmente, os resultados da pesquisa desenvolvida sobre o debate teórico presente na produção acadêmica – nacional e internacional, sobretudo de língua inglesa, que inclui estudos empíricos – acerca do tema da educação policial, enfocando privilegiadamente a discussão sobre os fatores que a literatura indica como limitadores, ou ao contrário, como facilitadores a educação policial para a promoção do modelo de policiamento comunitário.

Primeiramente, a pesquisa junto a literatura internacional sobre a temática, particularmente a que engloba estudos empíricos, revelou que não obstante o vasto número de trabalhos encontrados, as pesquisas se debruçam, em sua grande maioria, sobre a discussão teórica acerca da filosofia e das estratégias do policiamento comunitário, em detrimento da análise sobre o que de fato está sendo desenvolvido nas academias de polícia, por quem e de que modo para que se efetive o modelo de policiamento em foco (CHATTER, 2005).

Nesta direção, um aspecto em comum salientado nesses estudos, tanto na produção acadêmica nacional como na internacional sobre o assunto, é o de que poucas foram as mudanças efetivamente realizadas nos programas de formação e treinamento profissional desenvolvidos nas academias de polícia para implementar novos conteúdos e estratégias para a educação policial, sob a orientação do policiamento comunitário e seus congêneres.

A pesquisa bibliográfica realizada por intermédio do Portal CAPES indicou, que a problemática da educação policial possui, no período estudado, baixíssima representatividade nos estudos acadêmicos dirigidos a segurança pública no Brasil. Mais do que isso, a pesquisa demonstra, também, que os estudos sobre a temática da educação policial têm se apoiado em breves estudos empíricos, com pouca relação com o trabalho teórico sobre o assunto.

A escolha pela utilização das informações, por intermédio da base de dados da CAPES teve como critério fundamental a preocupação em basear a pesquisa em trabalhos de dissertações de mestrado e de teses de doutorado que estão, supostamente, pautados pelo trabalho conceitual e a reflexão teórica oferecidos pelos programas de pós-graduação *stricto-sensu* do país.

Minha hipótese inicial para a seleção desse período estava relacionada a constatação em estudo anterior (PONCIONI, 2012) de que o tema “educação policial” havia alcançado a agenda pública no país e, por conseguinte, pudesse ter maior visibilidade como dimensão importante para a aquisição das competências e habilidades necessárias para o desempenho mais profissionalizado da polícia, obtendo assim a maior atenção de pesquisas acadêmicas no campo da segurança pública.

Embora não se adote a posição extrema, segundo a qual a educação policial é a chave-mestra de toda a vida profissional, ou que o *locus* da formação profissional e os seus atores sociais são os únicos e exclusivos responsáveis pela construção da identidade profissional do policial, acredita-se que estes assumem uma dimensão importante na constituição

da identidade profissional do policial, no estabelecimento da autoestima e da coesão deste grupo ocupacional específico, na sua socialização e na sua experiência profissional.

Neste sentido, causa certa perplexidade que a discussão de um tema tão relevante – a educação policial – até hoje não tenha merecido um tratamento nos estudos acadêmicos brasileiros à altura das dimensões que a problemática da [in]segurança pública e a ineficácia da polícia para lidar com a questão assume no país.

Com relação aos estudos internacionais, chama a atenção que, não obstante a expressiva quantidade trabalhos, parte considerável não considere também a análise sobre o que efetivamente está sendo desenvolvido nas academias de polícia, os meios e os modos utilizados para a “modelagem” do policial na perspectiva da filosofia e estratégias de policiamento comunitário.

Deste modo, a pesquisa desenvolvida, até o momento, indica que apesar de se observar a ampla difusão do modelo de policiamento comunitário, a partir dos anos 80, tornando-se a regra de conduta da policial em todo o mundo, há ainda um conhecimento superficial das atividades relacionadas a educação policial como objeto de estudo, teórico e empírico, no sentido de problematizar seu lugar, papel e funções na transmissão e sedimentação de conhecimentos, valores e comportamentos no campo profissional.

Não se quer com isso afirmar que o trabalho teórico e crítico não exista, mas ressalta-se que há certa insuficiência de um corpo substancial de trabalhos que analisem as diferentes dimensões que envolvem a chamada educação policial, bem como o impacto das mudanças fundamentais propostas pela filosofia e estratégias do policiamento comunitário na polícia para a promoção e consolidação de um serviço de segurança pública afinado com valores e princípios democráticos de controle social.

Constata-se que a educação policial, considerada um importante instrumento para o incremento de padrões de excelência no trabalho policial, não conseguiu ainda se firmar como objeto de estudo em relação aos estudos no campo da segurança pública.

Neste sentido, uma agenda de pesquisa com vistas a análise sistemática sobre o tema é imprescindível para fornecer uma reflexão ampla sobre os significados e sentidos atribuídos ao policiamento comunitário nos cursos de formação e treinamento profissional desenvolvidos pelas polícias, como também os efeitos e impactos destes nas práticas policiais para o controle social nas sociedades que se pretendem democráticas.

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. (1993), A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. *Boletim Bibliográfico e Informativo em Ciências Sociais. BIB*, São Paulo, Vol 35. BARREIRA, C.; ADORNO, S. (2010), A violência na sociedade brasileira in MARTINS, C. B.; MARTINS, H. T. de S. (coords.) Horizontes das Ciências Sociais no Brasil – Sociologia, São Paulo, ANPOCS.
- BAYLEY, D. H. and BITTNER, E. (1984), Learning the Skills of Policing. *Law and Contemporary Problems*, Vol. 47, N. 4, Discretion in Law Enforcement, pp. 35-59.
- CHAPPELL, A. T. (2005), *Learning In Action: Training The Community Policing Officer*. Dissertation presented to the Graduate School of the University of Florida in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy, University of Florida.
- FIELDING, N. (1996), Enforcement, service and community models of policing. In: SAULSBURY, W.; MOTT, J. and NEWBURN, T. (Eds.) *Themes in contemporary policing*. London: Independent Committee of Inquiry into Role and Responsibilities of the Police, p. 42- 59.
- HABERFELD, M. R. (2013), *Critical Issues in Police Training*. New Jersey, Pearson Education.
- KANT de LIMA, R, MISSE, M and MIRANDA, A P (2000), Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: Uma bibliografia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB*, Rio de Janeiro, n. 50, 2º semestre, pp.3-167.
- LIMA, R. S. de (2009), (Coordenação Geral) Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000). *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. Processo FAPESP n° 2008/00181-7.
- MANNING, P. K. (2010), *Democratic Policing in a Changing World*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- _____. (2005), Os Estudos sobre a Polícia nos Países Anglo Americanos. *Caderno CRH*, vol. 18, núm. 45, pp. 431- 446. Universidade Federal da Bahia.
- O'KEEFE, J. (2004), *Protecting the Republic. The Education and Training of American Police Officers*. New Jersey, Pearson Education.
- MILAN P, BOJANA, Virjent-Novak Melita Djuric and BRANKO L (1996), European Systems of Police Education and Training in Milan, P. *Policing in Central and Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge With Experience From The West*. College of Police and Security Studies, Slovenia.
- PONCIONI, P. (2012), Políticas públicas para a educação policial no Brasil: propostas e realizações. *Estudos Sociológicos*, São Paulo, Araraquara, v.17, n.33, p.315-331.

- _____. (2005), O Modelo Policial Profissional e a Formação Profissional do Futuro Policial nas Academias de Polícia do Estado do Rio de Janeiro. *Revista Sociedade e Estado*, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610.
- PORTO, M. S. G. (2013), Pensando segurança pública no Brasil: desafios para a pesquisa. *Revista Brasileira de Sociologia*. Vol 1, n.º 2, p. 277-297.
- REINER, R. (1994), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press , p. 705-771.
- _____. (2000), Police Research. *Doing research on crime and justice*. Edited by KING, R D. and WINCUP, E, Oxford University Press, p.205-235.
- SCOTT, J; EVANS, D; VERMA and A. (2009), Does Higher Education Affect Perceptions Among Police Personnel? A Response from India. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Volume 25, Number 2, 214-236.
- SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. (2002), POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: Questões e Práticas Através do Mundo. Trad. PINHEIRO, Ana Luiza Amêndola. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, Série Policia e Sociedade 6.
- TAVARES DOS SANTOS, J. V.; NICHE, A. (2013), Mapeamento de Modelos de Ensino Policial e de Segurança Pública no Brasil. Política Nacional de Gestão e de Disseminação de Dados na Segurança Pública. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça*.
- ZALUAR, A. (1999), Um debate disperso: Violência e crime no Brasil da re-democratização. *São Paulo em Perspectiva*, S.P., Vol 13, n.º 13.

Desafios e Avanços da Política de Formação Especializada de Profissionais de Segurança Pública no Brasil: Reflexões sobre a RENAESP

IVONE FREIRE COSTA¹

ÍRIS GOMES DOS SANTOS²

ANDERSON SOUZA DA SILVA³

*Grupo de Pesquisa CNPq – Segurança Pública,
Direitos Humanos, Justiça e Cidadania
Universidade Federal da Bahia, Brasil*

Resumo: Este artigo objetiva apresentar como a produção acadêmica dos concluintes dos cursos de especializações vinculados à Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP) discute e contribui para a agenda de pesquisa neste campo do conhecimento. O recorte empírico se restringe ao período de 2005 a 2011, com foco na experiência de implementação da política nacional de formação de profissionais de segurança pública no estado da Bahia, a partir de convênios firmados entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública e a

¹ Doutora em Sociologia Econômica e das Organizações – Universidade Técnica de Lisboa (UTL), Professora Adjunta da Faculdade de Administração, Universidade Federal da Bahia (Currículo – <http://lattes.cnpq.br/7374216741575979>);

² Doutora em Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais, Professora e pesquisadora colaboradora do Programa de Pós-graduação em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Universidade Federal da Bahia (Currículo – <http://lattes.cnpq.br/7374216741575979>);

³ Estudante de graduação em Ciências Sociais – Universidade Federal da Bahia, Bolsista de Iniciação Científica (currículo – <http://lattes.cnpq.br/0587539080306022>).

Universidade Federal da Bahia. Nesse sentido, apresenta brevemente as razões de criação da Rede e descreve sua trajetória. Igualmente, reflete sobre os impasses na relação entre intelectuais e burocracias policiais que dificultou o desenvolvimento de pesquisas e constrangeu propostas alternativas de reformas nas políticas de segurança. A análise dos dados empíricos evidencia que além da abordagem de questões comuns como o fenômeno da violência e da criminalidade, exteriores às corporações policiais, alunos se voltaram para a análise crítica das práticas policiais a partir de pesquisas que tomaram as próprias corporações como objeto de investigação.

Palavras Chaves: segurança pública; formação policial; produção de conhecimento; política pública.

Abstract: This article has as its objective demonstrating how academic production of graduates from specialization courses linked to the National Network for High Studies in Public Security (Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – RENAESP) discusses and contributes to the research agenda of this field of knowledge. Empirically, it is limited to 2005 and 2011, focusing on the experience of implementing this policy in the state of Bahia with partnerships between the National Secretariat for Public Security and the Federal University of Bahia. To this end, it briefly presents the reasons behind the creation of the Network and describes its trajectory. It also reflects on the relationship impasses between intellectuals and police bureaucrats, which made research development harder and inhibited alternative proposals for reform in security policies. The analysis of the empirical data shows that other than common questions such as the violence phenomenon and criminality, which are outside of police institutions, the students focused on the critical analysis of police practices from works that had the institutions themselves as the object of study.

Introdução

Os longos anos de regime militar instaurados no país tiveram impactos tanto na formação profissional dos operadores do sistema de segurança pública quanto na natureza e abrangência da produção científica relativa ao campo. Sabe-se também que a experiência autoritária vivenciada no Brasil provocou um distanciamento da União em relação aos problemas de violência, criminalidade e insegurança enfrentados nos estados. Cenários que começam a ser modificados no final da década de 90, a partir da criação gradual de uma agenda federal nessa área.

Do ponto de vista da formação das polícias, as orientações curriculares, em grande medida derivadas das Forças Armadas e das academias de polícia estaduais, nem sempre privilegiaram discussões e problematizações sociológicas e políticas acerca do uso da força policial, das funções de controle social, das covariatas socioeconômicas da violência e dos direitos de cidadania. Como consequência disso, tornaram-se comuns ao imaginário das corporações associações diretas entre os direitos humanos “conquistados” após 1988, a impunidade de criminosos e o incentivo à ocorrência e reincidência da violência e de delitos.

Todavia, não se trata de uma visão particular das corporações, uma vez que isso se reflete em parcela da sociedade na qual impera a ideia de que a integridade física e psicológica de suspeitos e infratores e a proteção à criança e ao adolescente, por exemplo, são fatores causais da expansão da violência e da criminalidade. Nessa linha de raciocínio, tem colaboração uma mídia que espetaculariza e reduz ao senso comum tais questões, e desconsidera seu papel importante para a percepção destes fenômenos enquanto problemas públicos (Ramos e Paiva 2007).

No que se referem às questões da produção do conhecimento no campo da segurança, o estudo de categorias e aspectos pertinentes às burocracias policiais e às políticas públicas do setor enfrentou grandes entraves na Academia brasileira, sobretudo, decorrentes dos conflitos latentes entre intelectuais e militares. Carvalho (2006) cita os exemplos das resistências da comunidade acadêmica latino-americana em estudar, investigar e se especializar em temas relacionados aos militares, pois quem escrevia a respeito poderia ser considerado simpatizante de suas ideologias. Na perspectiva do autor, esse distanciamento dificultou a participação qualitativa da comunidade acadêmica na proposição de políticas alternativas às militares e, ou, na tentativa de influenciar mudanças culturais e comportamentais destes.

Havia, assim, grande relutância em se desenvolver pesquisas e estudos nessa área e em articular parcerias com organizações policiais e públicas para a realização de pesquisas e processos de formação junto às burocracias do setor. Por sua vez, a resistência citada era uma via de mão dupla, recíproca por parte das burocracias do setor em relação aos acadêmicos. Como sinalizou Lesbat, existia muito preconceito de ambas as partes, dos militares e seus superiores e da Universidade (BRASIL Câmara dos Deputados – Atas da ANC 1987).

Apesar de o campo de estudos relacionado à segurança pública ter crescido na década de 80, a disseminação de estudos e pesquisas continuou mais restrita ao ambiente universitário, visto que a maioria dos

grupos de intelectuais da área não buscava uma aplicabilidade prática de suas teorias para a resolução de problemas da vida social (Leeds 2011). Cabe ainda salientar que a própria discussão sobre políticas públicas no Brasil – uma área na qual se ganha destaque a operacionalização de reflexões teóricas para a análise, implementação e avaliação de ações governamentais – ganha força apenas a partir de meados da década de 90.

No entanto, o problema não era necessariamente uma ausência de reflexões ou de massa crítica sobre as instituições de segurança e políticas públicas – o que de fato não se verifica –, mas tão somente a articulação entre esta comunidade e os políticos e burocracias – os formuladores de políticas públicas. Leeds (2011) e Freitas e Ribeiro (2014) recordam que o primeiro esforço de articulação entre Academia e burocracias policiais foi efetuado por Antônio Paixão, entre 1987 e 1988, sendo esse responsável pela inauguração da parceria entre a Universidade e a polícia no estado de Minas Gerais, através da Fundação João Pinheiro. A partir disso, experiências e trabalhos conjuntos entre governos e acadêmicos foram ganhando destaque e acúmulo ao longo da década de 90.

Outrossim, se a Nova República não garantiu uma mudança automática na desconfiança estabelecida entre intelectuais e burocratas do setor, sendo ainda tensa a interação entre produtores de conhecimento e os atores encarregados de formular e implementar políticas de segurança e justiça criminal (Lima 2011), a política nacional de formação especializada de profissionais na área de segurança pública, consubstanciada na Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), é uma das propostas mais profícuas e estruturadas de criação de espaços de articulação entre estes atores, buscando, simultaneamente, avanços no que tange à formação dos operadores do sistema de segurança pública e à produção de conhecimento no campo, valendo-se da *expertise* prática dos burocratas e das contribuições e reflexões teóricas e metodológicas dos intelectuais acadêmicos.

Nesse esteio, o objetivo deste artigo é discutir como a produção acadêmica dos egressos dos cursos de especializações vinculados à RENAESP se relacionam com a agenda de pesquisa no campo do conhecimento da segurança pública. O recorte empírico se restringirá à experiência de implementação dessa política no estado da Bahia, a partir de convênios firmados entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública e a Universidade Federal da Bahia, no período compreendido pelos anos de 2005 a 2011.

O artigo se estrutura em cinco seções principais, além da introdução e conclusões. Na primeira, o desenho da política da RENAESP será brevemente apresentado. Em sequência, tratar-se-á de descrever a implementação desta política na Bahia. A terceira seção objetiva traçar um perfil dos alunos egressos. Por fim, as duas últimas partes refletirão sobre alguns aspectos do campo do conhecimento da segurança pública, bem como sobre as contribuições das produções acadêmicas produzidas no âmbito dos cursos da RENAESP/UFBA para avanços teóricos e empíricos no campo.

A Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – RENAESP

Como dito, o governo federal se manteve ausente das discussões e pautas da área durante muitos anos em virtude de dois elementos principais. O primeiro era o temor de provocar suspeitas nos governos estaduais sobre uma atitude intervencionista que contrariasse o novo pacto federativo, justamente numa área de íntima relação com práticas ditatoriais e com a autonomia dos estados. O segundo foi o receio dos governos federais em se envolverem profundamente num tema complexo, pois um fracasso poderia ter altos custos políticos (Cano 2006; Soares 2012).

Entretanto, a crise da segurança pública provocou uma demanda social e política exigindo que os poderes públicos intervissem de maneira mais ativa, independente das aparentes limitações constitucionais sobre sua atuação ou competência direta. A questão relaciona-se com o fato de a saída do governo federal da função de regulamentação e financiamento ter atendido às expectativas dos governadores e das burocracias policiais no contexto da transição política, sugerindo ser o modelo mais democrático para a área, mas também, conseqüentemente, ter diminuído o caráter cooperativo no setor da segurança pública. Dessa forma, no rastro da criminalidade crescente, acadêmicos, movimentos sociais, políticos e lideranças policiais discutem a questão da segurança pública como nunca haviam feito antes, fomentando, inclusive, a criação de espaços de articulação e formação policial dentro da Universidade por meio da realização de cursos de especialização, convênios e consultorias (Lima, *et al*, 2000; Soares 2012; Barreira e Adorno 2010).

Assim, quando o governo federal inicia a tessitura de um processo de estreitamento nas relações intergovernamentais para indução de mudanças nas práticas e políticas do setor, incorre, conseqüentemente, numa

trajetória de intervenções sucessivas que resulta em políticas nacionais mais robustas. A partir de 1997, é possível identificar um aumento contínuo da participação da União com políticas e práticas democráticas de intervenção no setor e sua conseqüente aproximação com os governos estaduais e municipais (IPEA 2008). Neste ano, tem vez a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), instalada no Ministério da Justiça, que pouco a pouco foi assumindo competências na área de prevenção, justiça restaurativa e segurança pública. A SENASP lançou o I Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP (2000), o primeiro da história democrática do país, pautado na discussão da prevenção da violência.

Um marco significativo de institucionalização da mudança no padrão de relacionamento intergovernamental no setor foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP (Lei 10.201/2001). O FNSP serve como um instrumento de legitimação das propostas do governo federal ao estabelecer critérios e mecanismos de transferência de recursos, competências, complementaridades e condicionalidades entre os níveis subnacionais na execução de uma política nacional de segurança pública. Funciona com o objetivo de alinhar as políticas estaduais e municipais a uma agenda comum, planos e programas formulados em nível federal, conferindo aos demais níveis de governo responsabilidades para aplicar recursos federais e complementá-los. Assim, o governo federal não implementa apenas seus programas, mas redireciona o comportamento dos atores com base em novas estruturas conceituais e legais.

Durante a gestão do Governo Lula ocorreu uma significativa ampliação do papel de intervenção da União na orientação das políticas de segurança pública adotadas pelas unidades subnacionais (Rattón e Barros 2006), o que auxilia a legitimação da implementação de seu Plano Nacional de Segurança Pública (2003). Formulado por acadêmicos, o Plano apresentou como meta principal a redução de modalidades da violência que se manifestam sob a forma de criminalidade, considerando que este problema é decorrente de um conjunto de práticas, circunstâncias históricas, condições institucionais e relações sociais violentas. Neste período, a SENASP se consolida como um núcleo de referência normativa e executiva para políticas de estados e municípios. Este espaço também funciona como formador de quadros que associando novos conceitos teórico-metodológicos e tecnologias vem tecendo fundamentações para projetos de mudanças institucionais no setor.

No âmbito do Plano previu-se a criação gradual de um Sistema Único de Segurança Pública – SUSP com atuações governamentais

(federais, estaduais e municipais) convergentes para a implementação de programas e ações relativas à área de segurança pública e justiça criminal, com ênfase na prevenção à criminalidade e violência (BRASIL 2003). O SUSP buscava disciplinar e organizar os órgãos da área, através da integração dessas instituições. O caráter regulatório, não vinculante, das políticas permitiu ao Governo Federal iniciar a implementação execução de algumas ações previstas no SUSP, juntamente com os estados e municípios que aderiram ao Plano Nacional, mesmo sem a finalização do processo de análise e julgamento da lei do SUSP (PL n. 1.937 de 2007).

No escopo do SUSP incluiu-se a Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública. Política que buscou incentivar uma democratização e padronização na formação especializada de profissionais de segurança pública no país, valendo-se da “Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas de Profissionais da Área de Segurança Pública”, em especial com a inclusão de conteúdos relacionados aos direitos humanos, policiamento comunitário e prevenção à violência, assim como a capacitação e valorização dos profissionais de segurança. A RENAESP é um modelo contemporâneo de gestão e cooperação em rede na área de segurança pública e constitui-se numa alternativa para viabilizar a entrada de novos atores, sustentando uma base democrática de produção do conhecimento e participação social.

Outro objetivo da política é difundir entre os profissionais e suas organizações os conhecimentos e capacidades necessários à construção de um “novo modo de fazer segurança pública”, comprometido com a cidadania e os direitos humanos. Os cursos oferecidos na RENAESP se apresentam na modalidade presencial e à distância. As instituições de ensino superior, públicas ou privadas, podem submeter propostas de curso aos editais de credenciamento, regularmente publicados pelo Ministério da Justiça. Cabe salientar que a Rede pauta-se na oferta de vagas sem distinção de nível hierárquico (patentes/cargos) dos policiais em suas respectivas corporações.

Um dos motes da criação da Rede é justamente a aproximação entre o universo acadêmico e as burocracias policiais. Razão pela qual, em 2011, foi ganhadora do concurso “Inovação na Gestão Pública Federal” por ter conseguido reduzir o déficit histórico de articulação entre Universidades e polícias. Trata-se de um importante espaço de formação de redes entre acadêmicos e profissionais da área, acumulando conhecimentos e cumprindo também, parcialmente, a ideia de integração policial, vez que os cursos são ofertados conjuntamente para todas as organizações do setor da segurança sejam estaduais, federais

ou municipais. Neste tocante, fica evidente a importância das ideias na formação das instituições e das políticas públicas, como ressaltado por Weir (2002, 2006), Pierson (2006) e Thelen e Steinmo (2002) e, igualmente, a existência de uma comunidade de especialistas como condição necessária às mudanças no campo.

Os resultados positivos da política podem ser evidenciados em seu gradual fortalecimento e expansão. Entre os anos de 2005 a 2011, a quantidade de instituições credenciadas para a realização dos cursos aumentou exponencialmente. Foram 22 cursos realizados nos anos de 2005-2006; 73 cursos nos anos de 2007-2009, envolvendo mais de 66 instituições de ensino superior em todo o país. Em 2012, o funcionamento da RENAESP foi regulamentada pela Portaria 1.148. No ano de 2009, foram criados mecanismos de controle e monitoramento das ações da política, assim como o Ministério financiou pesquisas para avaliação dos resultados e desempenho da Rede.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública executou uma das pesquisas de avaliação financiadas pela SENASP, na qual buscou traçar um perfil dos alunos egressos e os impactos gerados do ponto de vista da capacitação e valorização profissional. A amostra utilizada por essa pesquisa foi significativamente reduzida, portanto, não caberia expor os dados em virtude das fragilidades de generalização. Atualmente, o Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em Políticas e Gestão de Segurança Pública (PROGESP/UFBA) desenvolve uma investigação abrangente sobre os resultados e impactos da RENAESP, cujo recorte empírico representa 80% do contingente de 237 alunos especialistas graduados contemplados como beneficiários diretos da política na Bahia.

A Implementação da RENAESP na Bahia

A história de implementação da RENAESP na Bahia se confunde com a própria trajetória de constituição da política, uma vez que a ideia embrionária materializou-se em 2005, em um projeto piloto realizado nesta Universidade, no âmbito do PROGESP. A experiência pioneira já se pautava nas diretrizes da Matriz Curricular Nacional e contou com recursos do Governo Federal, em parceria com a UNODC – agência da ONU sobre Drogas e Crimes, para a oferta de 50 vagas de especialização.

Após a conclusão do primeiro curso piloto – Curso de Especialização em Políticas e Gestão de Segurança Pública – I CEGESP (2005), a UFBA foi credenciada a realizar o segundo (II CEGESP). Nesta mesma

sequencia, o Ministério da Justiça expandiu a experiência para todo o país, originando a RENAESP. Em 2008, o PROGESP, via UFBA, apresentou a proposta de um novo curso, cujo enfoque foi a prevenção – Curso de Especialização em Prevenção da Violência, Promoção da Segurança e da Cidadania (CEPREV). Formando, simultaneamente, duas turmas de especialização (III CEGESP e o I CEPREV). Nos anos seguintes, foram realizados o IV CEGESP e o II CEPREV. Atualmente, existem mais duas turmas de especialização em formação – V CEGESP e III CEPREV.

Em todo o período, foi graduado com título de especialização um total de 237 alunos, sendo 33,8% oriundos dos cursos CEPREV e 66,2% do CEGESP. A maior parte dos trabalhos finais de conclusão de curso foi publicada na Revista da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública, criada e editorada pelo PROGESP. Além disso, no ano de 2015, tem-se a publicação do livro “Políticas e Gestão de Segurança Pública em Estudos”, organizado pela coordenadora da RENAESP na Bahia, Dra. Ivone Freire Costa, com o propósito de divulgar a produção acadêmica dos discentes em uma obra sintética capaz de expressar a transversalidade dos conteúdos, associada a uma noção de garantia dos direitos e dos princípios da democracia.

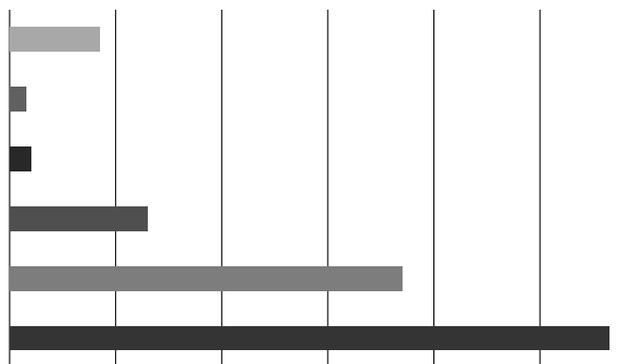
Nessa direção, a UFBA, assim como outras IES vinculadas à RENAESP, vem demonstrando o caráter social da Universidade ao buscar promover mudanças de paradigmas na sociedade, a partir de reflexões aprofundadas e críticas, e sedimentando espaços de diálogo, formação e pesquisa em conjunto com as burocracias responsáveis pela elaboração e implementação das políticas públicas nos três níveis de governo. Como sugere Freire (1987), uma aproximação e comunicação direta e contínua entre universidade e comunidade *in loco*, buscando transpor a lógica da posse do método como instrumento de poder e distanciamento entre o saber prático e o científico. Por fim, não seria incorreto afirmar que a implantação da RENAESP na Bahia se desdobrou no primeiro mestrado profissional em segurança e justiça criminal do país, instalado na Faculdade de Direito da UFBA.

Longe estamos de considerar a política nacional de formação especializada de profissionais da segurança pública como um processo perfeito e finalizado, porquanto os analistas de políticas públicas conhecem bem as limitações e dificuldades de implementação de uma política no formato *top down*. Há caminhos a percorrer e desafios a superar, porém, os resultados mais imediatos da política demonstram sua capacidade de gerar *increasing returns* favoráveis.

O Perfil dos Alunos Egressos

O perfil dos alunos das turmas de especialização da RENAESP/UFBA reflete a ideia de abertura e horizontalização no acesso à formação diferenciada, própria do desenho desta política. A partir da realização do segundo curso não houve restrição alguma em relação à origem institucional do candidato, aceitando-se representantes de todas as corporações e agências integrantes do sistema de segurança pública. Note-se que, apesar disso, PM e PC ocuparam mais de 70% das vagas. Obviamente, devemos considerar o fato de essas corporações apresentarem os maiores contingentes policiais.

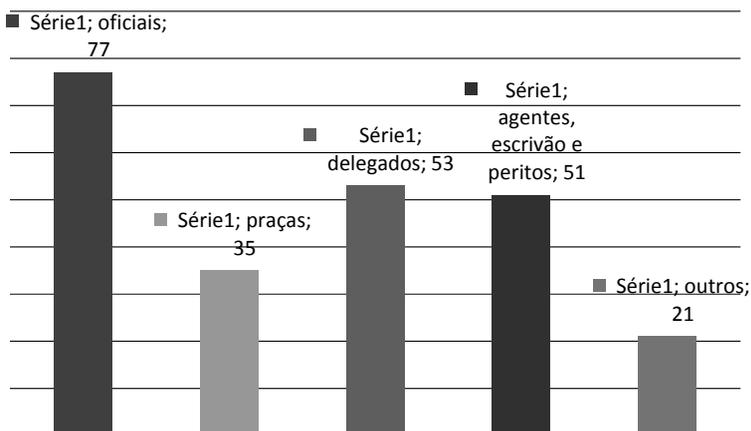
Gráfico 1 – Vínculo Institucional dos Alunos da RENAESP/UFBA (2005 – 2011)



Fonte: registro cadastral de alunos RENAESP/UFBA

Ao compararmos as corporações civis (Polícia Civil e Técnica) e Militar, observa-se uma distribuição mais equânime entre os cargos hierárquicos no âmbito das corporações de natureza civil. Os oficiais militares graduados representaram mais que o dobro dos praças (Gráfico 2). A categoria “outros” é composta por guardas municipais (06), policiais rodoviários federais (04), advogados (03), policiais federais (03) e funções administrativas da Secretaria de Segurança Pública e do Sistema de Justiça Criminal.

Gráfico 2 – Distribuição de Alunos por Cargo/Patente (RENAESP-UFBA, 2005 a 2011)



Fonte: registro cadastral de alunos RENAESP/UFBa

No que se refere à distribuição de alunos por sexo, verifica-se uma diferença significativa. Onde, 150 alunos são do sexo masculino e 79 do feminino. Considerando a composição de 47,7% do total de alunos oriunda da PM, organização com uma representação feminina ainda baixa, em especial no oficialato, o número de mulheres ao longo das edições dos cursos não pode ser considerada como insignificante. As mulheres representam quase metade dos alunos integrantes da PC (tabela 1) e nem 1/3 daqueles oriundos da PM.

Tabela 1 – Distribuição Alunos Egressos por Sexo e Instituição de Origem (RENAESP-UFBA, 2005 a 2011)

Órgão	Masculino (%)	Feminino (%)
Polícia Militar	76,1	23,9
Bombeiros	50,0	50,0
Polícia Civil	52,7	47,3
Polícia Técnica	61,5	38,5
GM	83,3	16,7

Polícia Federal e Pol. Rodoviária Federal	100,0	0,0
Outros	50,0	50,0
Soc. Civil	0,0	100,00

Fonte: registro cadastral de alunos RENAESP/UFBa

Aspectos Relevantes do Campo do Conhecimento na Área

A classificação da produção acadêmica relativa a este campo de conhecimento no Brasil, referente ao período de 1970-2000, pode ser dividida em quatro grandes grupos, propostos por Kant, *et al* (2000), a saber: *i) delinquência e criminalidade violenta; ii) polícia e sistema de justiça criminal; iii) violência, imagens práticas e discursos; iv) políticas de segurança pública e de violência urbana.*

Nos trabalhos classificados no primeiro grupo predominou uma preocupação maior com investigações direcionadas à relação entre pobreza, desigualdades e violência, questões urbanas e nos vínculos societários dos sujeitos tidos como infratores. Já aqueles oriundos do segundo grupo buscaram refletir sobre o eixo interpretativo, a cultura jurídica brasileira de caráter hierárquico e inquisitorial, abordando a organização policial, prisões e administração da justiça criminal. As pesquisas atreladas ao grupo “*violência, imagens práticas e discursos*” adotaram uma abordagem voltada para como a população reage ao efeito da violência e como isso se relaciona com meios de comunicação.

Por último, o grupo *políticas de segurança pública e de violência urbana* ainda não se configurava enquanto uma área de pesquisa consolidada, quando comparada aos demais. Não obstante, se desenvolve como um campo de pesquisa cujo tema objeto de estudo se insere em um fenômeno complexo, dividido em duas posições: em políticas públicas de segurança repressivas e preventivas, ambas visando a negociação de conflitos. No tocante à última classificação do campo de estudos acima, cumpre salientar que a fragmentação ou indisponibilidade de dados oficiais dificultava não somente a pesquisa científica, mas, inclusive, o conhecimento para a formulação de políticas públicas robustas (preventivas ou repressivas).

Barreira e Adorno (2010) afirmam que a partir de 1980, o sistema penitenciário, as estatísticas criminais, tipologias de crimes e as polícias passam a ser objeto de estudos dos intelectuais. Porém, o interesse pelos

temas e a abordagem especificamente sociológica inicia-se nos anos 1970 e, com o crescente aumento das produções na área, vem a se consolidar durante a década de 1990. O fato é que gradativamente a violência e o crime foram tomando conta das metrópoles brasileiras, suscitando debates polarizados sobre suas causas e formas de enfrentamento.

Dados extraídos de trabalho elaborado por Lima (2011), com base em análise de tipo bibliométrica da produção de teses e dissertações no Brasil (1983-2006), indicam que as Ciências Sociais Aplicadas acrescentaram a maior parte da produção acadêmica na área de Segurança Pública (44,1%), enquanto as demais Ciências Humanas representaram 39,1%. Entre as disciplinas no interior das grandes áreas destacou-se, notadamente: Direito (34,9%), com pesquisas orientadas em torno das palavras-chave “crime” e “direitos humanos”. Segue-se com Ciências Sociais (12,7%), Psicologia (7,8%), História (7,7%), Educação (7,1%) e Saúde Coletiva (4,2%). Na distribuição regional, 60% dos estudos foram realizados em universidades da região sudeste, principalmente nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, acompanhadas pelas da região sul (20,2%), nordeste (11,4%), centro-oeste (7,3%) e norte (1,4%). Em relação aos temas versados nas teses e dissertações, observou-se que violência liderou a produção com 33,1% dos estudos, seguidos por crime (18,5%), direitos humanos (15,1%), criminalidade (14,1%), polícia (10%), prisão (6,5%) e tráfico de drogas 1,3%. Os demais, como conflitualidade, guardas e segurança municipal, segurança urbana e justiça criminal, corresponderam a 1,5% (Lima 2011).

No entanto, ao contrário do ocorrido em outras áreas de interesse coletivo, as investigações acadêmicas em segurança pública não possuíam respaldo e investimentos procedentes das burocracias policiais, fator responsável por constranger a formação de uma agenda ampla de pesquisa voltada para questões das políticas e práticas de gestão no campo, como ressaltado por Leeds (2011). Neste contexto, a estruturação do campo dependeu, inicialmente, das contribuições de pesquisas individuais de intelectuais (teses, dissertações etc) com apoio de agências de fomento nacionais (CAPES, CNPq) e do esforço de comunidades acadêmicas na conformação de grupos de trabalho em eventos científicos regionais e nacionais.

A partir da década de 90, no entanto, ocorre uma aproximação entre governos e comunidades acadêmicas especializadas em estudos e pesquisas no setor. Expandem-se grupos e centros de pesquisa na área de segurança, justiça e violência, alcançando posteriormente o interesse na análise de políticas públicas (Leeds 2011; Barreira e Adorno 2010). Lima

(2011) destaca a importância do fomento internacional da Fundação Ford e da SENASP para consolidação de um campo de estudo no setor, em especial a partir dos anos 2000. A primeira destinou financiamentos às ações de diversas organizações da sociedade civil, dentre outros grupos de intelectuais; e a segunda, em parceria com agências da ONU no Brasil, institucionalizou um importante mecanismo de fomento às pesquisas específicas e aplicadas – o Projeto Pensando a Segurança Pública – com aportes regulares para o desenvolvimento de investigações que, em geral, potencializam ou complementam diagnósticos para as diversas áreas de atuação do Estado no que tange os problemas de segurança e justiça.

Resultados e Contribuições da Produção Intelectual da RENAESP/UFBa

A cada edital de credenciamento publicado, a SENASP foi realizando adequações e novas exigências para cumprimento por parte das Instituições de Ensino Superior (IES). Isso se refletiu diretamente no comportamento dos dados relativos à orientação e, conseqüentemente, na absorção e atração de novos professores e intelectuais com interesse nos temas da área. Note-se que nos dois primeiros cursos implementados a orientação dos trabalhos de conclusão ficou concentrada em apenas 03 professores, totalizando 119 monografias (mais da metade do total), exatamente aqueles docentes da disciplina de metodologia científica e a própria coordenadora geral dos cursos.

A partir do terceiro curso, houve a reivindicação da formação de um quadro mais amplo de profissionais disponíveis para o acompanhamento dos projetos de pesquisa dos alunos. Incorporou-se, portanto, mais de 10 professores na condição de orientadores, cujas áreas de atuação compreendiam: Sociologia, Administração, Direito, Ciência Política, Antropologia, Pedagogia etc. Houve, inclusive, a absorção de ex-alunos – oriundos da PM, PC e PT-, como docentes e orientadores nos cursos seguintes. Característica mais relevante desse processo foi a estruturação de uma articulação entre grupos de pesquisas e docentes lotados em diferentes universidades do estado, públicas (Universidade Federal da Bahia, Universidade do Estado da Bahia, Universidade do Sudoeste da Bahia e Universidade Estadual de Santa Cruz) e privadas (UNIFACS, D. Pedro II, UNIJORGE e Universidade Católica do Salvador).

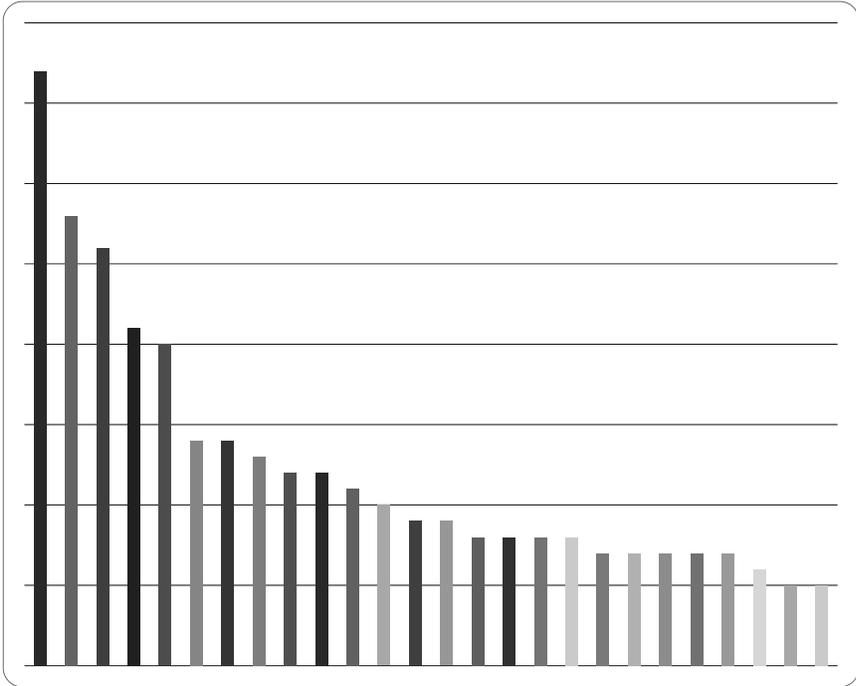
Em relação às linhas de pesquisa desenvolvidas pelos alunos no período analisado, há predominância de trabalhos de conclusão enqua-

drados na linha “Políticas e Gestão de Segurança Pública” (96); seguido da linha “Criminalidade, Sistema Prisional e Vitimização” (61); “Direitos Humanos, Justiça e Cidadania” (49) e, por fim, “Prevenção das Violências, Mediação, Redução das Criminalidades e Sociabilidades” (31). Na verdade, ocorreu uma distribuição relativamente similar de trabalhos entre as linhas ao longo do tempo, se considerar que a linha relacionada à temática da prevenção somente foi iniciada a partir do I CEPREV, em 2008. Deste modo, seria mesmo provável maior concentração na linha de políticas e gestão, vez que aconteceram duas turmas a mais de CEGESP.

Um recorte analítico das linhas de pesquisa dos trabalhos de conclusão de curso, segundo a origem institucional dos autores (alunos), permite identificar que os integrantes da Polícia Técnica tiveram mais interesse na área de estudos sobre criminalidade, sistema prisional e vitimização, enquanto os da PM e da PC desenvolveram quantitativo maior de trabalhos na área das políticas e gestão. Por sua vez, a discussão acerca da prevenção, mediação e redução de criminalidade se concentrou praticamente entre os alunos vinculados à PM. O total de trabalhos com adesão à linha de direitos humanos, justiça e cidadania se distribui de maneira muito semelhante entre PM (23) e PC (18).

Através do levantamento das palavras-chave dos títulos das produções discentes, identificaram-se as categorias empíricas e teóricas mais recorrentes, perfazendo um total de 90. Destas categorias, 38 foram citadas em 03 ou mais trabalhos. Selecionando somente aquelas citadas em mais de 05 produções monográficas, restou um total de 26 categorias principais sobre as quais versaram a maior parte dos trabalhos produzidos no âmbito da RENAESP-UFBA.

Gráfico 3 – Principais Categorias Empíricas e Teóricas das Produções Intelectuais dos Alunos dos Cursos da RENAES-UFBa (2005 – 2011)



Fonte: registro cadastral de alunos RENAESP/UFBa

Os dados do gráfico 3 sugerem que as produções dos alunos contribuíram de forma significativa para acúmulo de conhecimento em diversas áreas associadas à segurança pública e, notadamente, àqueles temas que se enquadram numa agenda de pesquisa ainda emergente (organização e gestão do trabalho policial, políticas pública, tráfico de drogas, gênero, estatísticas e análise espacial do crime, desvios policiais, saúde ocupacional, vitimização etc).

As pesquisas, em tela, se preocuparam em desenvolver reflexões teóricas e empíricas não somente a respeito de questões mais comuns ao fenômeno das violências e criminalidades – covariatas estruturais e sociais –, e exógenas às corporações policiais. Curiosamente, grande parte das monografias buscou avançar em análises acerca das próprias organizações, compreendendo tanto suas dinâmicas internas e políticas

implementadas, quanto a interação conflituosa destas com a sociedade. Muitos alunos egressos dos cursos da REANESP/UFBA ousaram ao colocar suas organizações na condição de objeto de investigação, sujeitas a serem desveladas e refletidas à luz de dados inéditos, nem sempre acessíveis aos acadêmicos profissionais, e teorias sociais, raramente discutidas entre os policiais.

Leeds (201) acredita que as implicações da abertura da Academia e das burocracias para um diálogo e trabalho em conjunto, em especial na construção de políticas públicas, corroboram a importância de um campo de estudo ainda pouco explorado nas ciências sociais. Na visão da autora, a rigidez da educação superior brasileira opôs um obstáculo à formação e pesquisa em políticas públicas de modo geral, e em segurança pública em particular, com a sua ênfase privilegiada em questões teóricas e sua resistência à pesquisa em ciências sociais aplicadas que limitaram a análise das políticas públicas às abordagens mais tradicionais, com um viés de Administração Pública, reduzindo as possibilidades de os cientistas influenciarem as políticas públicas no setor, a partir da desestruturação de padrões tradicionais de policiamento e controle da ordem e na abertura para a entrada de novos atores políticos, reduzindo o insulamento da área.

Considerações Finais

Das discussões e achados aqui apresentados, infere-se que um processo de revisão e análise crítica de práticas e políticas vem sendo possibilitado neste espaço de articulação entre Universidade e burocracias policiais, concorrendo para a redução das resistências existentes e tornando mais crível a produção e aplicação dos conhecimentos e saberes produzidos sob base científica às políticas elaboradas e implementadas pelos atores do sistema.

Em tal cenário tem lugar um jogo de “ganha ganha” (jogo de soma não-zero), o qual contempla interesses acadêmicos, burocráticos, governamentais, individuais e coletivos. A relevância desta experiência se encontra na mobilização para uma nova maneira de pensar a segurança pública, fundada em valores da democracia, de respeito ao outro, da confiança, da cooperação.

Há, todavia, diversos desafios para a consecução dos princípios democráticos, horizontais e de valorização profissional dos operadores da segurança pública, delineados na

RENAESP, os quais perpassam pela sensibilização das hierarquias e alto escalão dos governos estaduais no sentido de incorporarem a titulação derivada dos cursos como critério de promoção ou melhoria salarial, bem como facilitar e flexibilizar o acesso e permanência dos profissionais nos cursos. Do ponto de vista das contribuições para a produção e acúmulo de conhecimento no campo da segurança pública, se faz importante estruturar um amplo programa formativo em desenhos de pesquisa e métodos qualitativos e quantitativos, a fim de se aperfeiçoar o uso e manipulação de dados, informações e saberes disponibilizados pela interação entre Academia e burocracias.

Referências Bibliográficas

- ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987. Comissão da Organização, Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições *Relatórios e Pareceres aos Anteprojetos das Comissões – Substitutivo*.
- BARREIRA, C.; ADORNO, S. *A Violência na Sociedade Brasileira*. In: MARTINS, Carlos Benedito; MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza (Org.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: Barcarolla, v. 1, p. 303-374, 2010.
- BRASIL. (2001). Lei no. 10.201 de 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e dá outras providências
- BRASIL. (2003). Ministério da Justiça / SENASP. Plano Nacional de Segurança Pública para o Brasil.
- BRASIL. (2007). Congresso Nacional. Projeto de Lei 1937/2007. Regulamenta a Constituição
- BRASIL. (2008). *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*. Relatórios de Avaliação (2006-2009).
- CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*. n. 5, Ano 3, 2006.
- CARVALHO, J. M. de. *Forças Armadas e Política no Brasil*. 2ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. 17a ed. 23.^a reimpr. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- FREITAS, R. S; RIBEIRO, L. *Some Current Developments in Brazilian Sociology of Crime: Towards a Criminology?* In: *International Journal of Criminology and Sociology*, 2014, 3, 175-185.
- LEEDS, E. Prefácio. In: RATTON, J. L; LIMA, R. S. *As Ciências Sociais e os Pioneiros nos estudos sobre Crimes, Violência e Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011.

- LIMA, R. Kant; MISSE, M; MIRANDA, A. P. Mendes. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. In: *BIB – Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, no. 50, 2000, pp.45-123.
- LIMA, Renato Sérgio de. Produção Acadêmica e Segurança Pública no Brasil. In: _____. *Entre Palavras e Números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2011, p. 37-71.
- PIERSON, P. Public Policies as Institutions. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. *Rethinking Political Institutions: the art of the state*. New York University Press, 2006.pp.114-134.
- RAMOS, Silva; PAIVA, Anabela. *Mídia e Violência*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- RATTÓN, J.L; BARROS, M. *Polícia, Democracia e Sociedade*. Pernambuco: Lumen Juris, 2006.
- SOARES, Luís E. *Ráizes do Imobilismo Político na Segurança Pública*, 2012. Disponível em: <<http://www.luizeduardosoares.com/?p=997>>. Acesso em Fevereiro de 2013.
- THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: _____. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, 2002. pp.1-33.
- WEIR, M. Ideas and the Politics of Bounded Innovation. In: THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, 2002. pp.188-216, 2002.
- WEIR, M. When Does Politics Create Policy. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. *Rethinking Political Institutions: the art of the state*. New York University Press, 2006. pp171-185, 2006.

Polícias no Brasil: Entre Passado, Presente e Futuro

CELIO JACINTO SANTOS

*Mestre em Ciências Policiais – Criminologia e Investigação Criminal
Delegado da Polícia Federal, Brasil*

Resumo: O presente trabalho apresenta alguns aspectos sobre o sistema policial brasileiro e traz algumas notas sobre a cooperação policial, chegando a lançar algumas breves ideias sobre uma reforma policial e sistema policial brasileiro ajustados ao estado democrático de direito. Para contextualizar o estágio atual do sistema policial, apresentamos brevíssimo cenário da violência no Brasil, que aponta para níveis altos de mortes violentas e de corrupção, os quais apontam para um déficit de Justiça e paz na sociedade brasileira. O sistema policial brasileiro possui peculiaridades em virtude de suas características geográfica, histórica e social, chegando a desenvolver um sistema policial com atributos pluralista e moderadamente centralizado, propício à discussão sobre a qualidade da democracia devido à intensidade da intervenção do poder político, ou quiçá de interação, com a força policial. Como a reforma policial tem sido apresentada continuamente na pauta legislativa e acadêmica, foram descritas algumas tentativas de reformas sistêmicas nas últimas décadas, mas sem haver consenso sobre a amplitude e a direção destas mudanças. Como perspectiva para o futuro no enfrentamento da criminalidade contemporânea, apontamos a cooperação policial operacional e formativa, como medidas promissoras. Também, discorreremos brevemente sobre a estrutura de cooperação policial desenvolvida pela Polícia Federal, a seguir o marco da diplomacia policial, tanto no campo operacional quanto no campo da capacitação. Concluímos nossas reflexões com os pressupostos para uma polícia capaz de proteger e defender o regime democrático e os direitos humanos, inspirados em David H. Bayley.

Palavras-chave: Reforma policial. Violência. Cooperação policial.

Abstract: This paper presents some aspects of the Brazilian police system and has some notes on police cooperation, coming to throw some brief ideas about police reform and Brazilian police system adjusted to the democratic rule of law. To contextualize the current stage of the police system, we present briefest scene of violence in Brazil, which points to high levels of violent deaths and corruption, which point to a deficit of justice and peace in Brazilian society. The Brazilian police system has peculiarities due to its geographical, historical and social characteristics, coming to develop a pluralistic and moderately centralized police system, conducive to the discussion about the quality of democracy due to the intensity of political power intervention, or perhaps of interaction with the police force. As police reform has been continuously presented in the legislative and academic staff, they were described some attempts to systemic reforms in recent decades, but with no consensus on the magnitude and direction of these changes. As a perspective for the future in the face of contemporary crime, we point out the operational and training police cooperation, as promising measures. Also, we discuss briefly about police cooperation structure developed by the Federal Police, then the police diplomacy structure, both in the operational field and in the training field. We conclude our reflections with the requirements for a police force able to protect and defend democracy and human rights, inspired in David H. Bayley.

Keywords: Police reform. Violence. Police cooperation.

1. Introdução

O modelo de polícia provoca debates acalorados entre os acadêmicos, os operadores policiais e os grupos de interesse em diversas nações, devido à posição da polícia dentro da organização política estatal, e em virtude de crises de ocasião ou desajustes sistêmicos duradouros derivados da evolução da dinâmica social, econômica e política, a recomendar reforma do sistema policial, com reflexos diretos no sistema de controle social e no sistema de justiça.

Há sistemas sólidos que superam as crises sem promover alterações significativas na estrutura policial, mas há sistemas policiais centralizados que caminham para uma descentralização, assim como há sistemas moderadamente descentralizados que apontam para maior centralização.

As nações possuem características específicas e são fortemente influenciadas pela estrutura geográfica e pela cultura política construída ao longo do tempo, tornando sujeitas à cristalização de modelo policial de

cariz monista, dualista ou pluralista, organizados politicamente de forma centralizada ou descentralizada, aberto ou fechado para a sociedade¹.

Dentre os processos de reforma os modelos democrático e humanitário² estão mais sintonizados com a garantia e ampliação de direitos humanos, com a defesa e a promoção do direito à liberdade³ como valor de elevada grandeza juspolítica. A orientação legalista – que privilegia a “lei e ordem” – e a visão desenvolvimentista – que considera o desenvolvimento econômico – não constituem premissas para uma reforma policial democrática.

A polícia dos tempos líquidos⁴ – com interações sociais intensas e complexas – deve olhar para as experiências do passado e para os modelos estrangeiros exitosos, mas principalmente olhar para o futuro sem perder de vista as conquistas humanistas alcançadas e as peculiaridades nacionais que consideram os estágios social, econômico, cultural, as características histórica e geográfica que podem recomendar a não importação pura e simples de modelos de outras nações.

Embora seja difícil a academia, os operadores policiais e jurídicos, os agentes políticos e a sociedade devem debater e buscar consenso na agenda política para a adoção de uma política criminal e um sistema policial equilibrados, que promovam a liberdade cidadã, mas, também, permita ao Estado assegurar a segurança individual e coletiva das pessoas sem esquecer que quanto maior a demanda por segurança maior será a dificuldade para assegurá-la respeitando as liberdades fundamentais dos cidadãos, devido à natureza limitadora que a segurança exige da liberdade.

2. Panorama da Violência e da Corrupção no Brasil

Os níveis de violência no Brasil são elevados. Segundo a Organização Mundial da Saúde, em 2012 foram registrados 32,4 mortes para

¹ Para aprofundar os modelos de polícia consultar Jean-Claude Monet. *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2002.

² Acerca das visões doutrinárias sobre reforma policial, veja Paulo Mesquita Neto. *Ensaio sobre segurança cidadã*. São Paulo: Quartier Latin – Fapesp, 2011, p. 372.

³ Sobre a liberdade como elevado valor na concepção de Polícia, ver Manuel Monteiro Guedes Valente, *Do ministério público e da polícia*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013, p. 259 ss.

⁴ Quanto a insegurança e a incerteza dos tempos modernos Zygmunt Bauman. *Tempos líquidos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

cada 100 mil pessoas, portanto, foi cinco vezes superior à média mundial de 6 homicídios para 100 mil pessoas. Em números absolutos o Brasil possui a maior taxa de homicídios, de 64.300 mortos em 2012⁵. A cada dia, em média, morrem 154 pessoas vítimas de homicídio, sendo 42,8 por armas de fogo conforme informações do Mapa da Violência⁶.

Para a Transparência Internacional o Brasil ocupa o 69.º lugar no Índice de Percepção da Corrupção, entre 175 países avaliados⁷. O economista Paulo Rabello de Castro⁸ estima a perda para os cofres públicos do país na importância de 70 bilhões de reais com desvios de verbas públicas. A Federação das Indústrias de São Paulo estima o custo da corrupção brasileira de 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto, gira em torno de 50 a 80 bilhões de reais por ano.

Somente as fraudes na Petrobrás, investigada pela Polícia Federal, atinge a cifra entre 10 a 20 bilhões de reais⁹, e a própria Petrobrás reconheceu a perda de R\$ 6,1 bilhões decorrentes de gastos com a corrupção de 2004 a 2012, identificados nas investigações da Operação Laja Jato, da Polícia Federal¹⁰.

Certamente, é uma economia política da corrupção que aponta para a necessidade de criar mecanismos de controle e punição, que o estado brasileiro não pode abdicar, devido o preço alto para a democracia.

⁵ Cf. André Monteiro. Reynaldo Turollo Jr. Brasil tem a 11.ª maior taxa de homicídios do mundo, diz OMS. *Folha de São Paulo*. Data: 10.12.14. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/12/1560654-brasil-tem-a-11-maior-taxa-de-homicidios-do-mundo-diz-oms.shtml>. Acesso em: 11.06.15.

⁶ Sobre homicídios veja-se também o Mapa da Violência foi promovido pela Secretaria-Geral da Presidência da República, cf. Julio Jacobo Waiselfisz. *Mapa da violência 2014. Homicídios e juventude no Brasil*. Disponível em: http://www.mapada-violencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_AtualizacaoHomicidios.pdf. Acesso: 13.05.15.

⁷ Transparency Internacional. *Índice de percepção de corrupção 2014: resultado*. <http://www.transparency.org/cpi2014/results>. Acesso em: 10.05.15

⁸ Cf. Brasil joga R\$ 1 trilhão no lixo por ano com corrupção, descaso e incompetência. Estado de Minas, Belo Horizonte, 25.08.13, Economia. Disponível: <http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2013/08/25/internas_economia.439540/brasil-joga-r-1-trilhao-no-lixo-por-ano-com-corrupcao-descaso-e-incompetencia.shtml>. Acesso 02.06.15.

⁹ Cf. Instituto Avante Brasil, <http://institutoavantebrasil.com.br/corrupcao-educacao-de-qualidade-e-reprimizacao-da-economia/>

¹⁰ O Estado de São Paulo. *Petrobrás perde R 6,2 bilhões com corrupção e registra o 1.º prejuízo anual desde 1991*. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,petrobras-perde-r-6-2-bilhoes-com-corrupcao-e-registra-o-1-prejuizo-anual-desde-1991,1674203>>. Acesso em: 22.04.15

Paradoxalmente o Brasil possui a 4.^a maior população carcerária com cerca de 607 mil presos, superado apenas pelo EUA, China e Rússia, entretanto, há cerca de 370 mil mandados de prisões para serem cumpridos^{11/12}. Outro paradoxo reside na punição dos homicídios no Brasil. O índice de esclarecimento de homicídios é de cerca de 10% e acaso houvesse esclarecimento e punição de todos homicidas, cerca de 50 mil novos presos seriam incorporados à população carcerária¹³.

Com este cenário percebe-se grave ofensa aos direitos humanos e a distribuição da Justiça não está equilibrada, a denotar que todo o sistema de controle social necessita empreender esforços para se ajustar a uma política criminal que atenda a demanda pela paz social, segurança e justiça, sem se afastar de dogmas humanistas edificados ao longo do tempo.

3. Sistema Policial Brasileiro

O sistema policial brasileiro é moderadamente pluralista e moderadamente centralizado, de acordo com a sua estrutura federativa composta pela União Federal, estados e municípios.

Em nível federal destaca-se a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, a primeira é predominantemente investigativa e responsável pela polícia judiciária da União, pela qual coíbe as infrações penais praticadas contra os interesses da União, com vocação institucional para repressão

¹¹ Cf. Ministério da Justiça. *Levantamento nacional de informações penitenciárias. Infopen – Julho 2014*. Disponível em: < <http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 24.06.15. Veja também Ministério da Justiça. *Ministro da Justiça apresenta levantamento nacional de informações penitenciárias*. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/ministro-da-justica-apresenta-documento-detalhado-sobre-prisoas>. Acesso em: 24.06.15..

¹² Em pesquisa anterior do Conselho Nacional de Justiça apurou-se a existência de 570 mil presos, cf. Conselho Nacional de Justiça. Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/pessoas_presas_no_brasil_final.pdf. Veja também Revista Consultor Jurídico. *Brasil tem 3.^a maior população carcerária do mundo, mostra levantamento do CNJ*. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2014-jun-05/brasil-maior-populacao-carceraria-mundo-segundo-estudo>>. Acesso: 03.06.15.

¹³ Não há estatísticas precisas sobre o índice de elucidação de homicídios no Brasil. O Conselho Nacional do Ministério Público estima que o índice é de 5% a 8%, mas há unidades da federação que informam esclarecimento de 70% dos homicídios, como o Distrito Federal, e cerca de 30% no Rio Grande do Sul.

à criminalidade organizada, complexa e transnacional. A Polícia Rodoviária Federal possui a função de patrulhamento ostensivo das rodovias federais, conforme a previsão constitucional.

Nos estados federados há a Polícia Civil incumbida da polícia judiciária e a Polícia Militar responsável pela polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

As polícias civis e militares estão vinculadas a autoridade política do governador de estado, com quem é negociada a contratação e remuneração dos policiais, a estrutura organizativa e o orçamento, com pequena capacidade de interferir no controle correicional dos policiais, no planejamento e na gestão administrativa, sem intervenção na gestão e condução das operações e atividades policiais, quando os policiais estão dotados de liberdade técnica no tocante à estratégia e tática próprias da atividade policial, com observância das normas jurídicas relacionadas à matéria.

No plano federal a Polícia Federal segue modelo similar ao descrito acima, não gozando de autonomia financeira e administrativa e, portanto, interage com o poder político através do Ministério da Justiça.

No âmbito municipal podem ser criadas as Guardas Municipais para a proteção de bens, serviços e instalações do município, a haver uma tendência de ampliação de suas competências para atuação preventiva municipal, conforme a Lei n.º 13.022/2014.

A estrutura orgânica atribuída à polícia pode facilitar a partidariização e sua politização, a depender também da cultura política praticada pelo poder político. A polícia está sujeita a implementar a política criminal desenvolvida pelo poder político, como representante do povo que instrumentaliza as expectativas sociais, contudo, o mau uso deste poder pode conduzir a desvios visando possibilitar a perpetuação de governantes no poder, ou, a extrapolação da função policial para obtenção de ganhos institucionais e políticos. Até que ponto o poder político pode interferir na polícia? Pode o poder político intervir na atividade operacional, seja por ação ou omissão?

São questões cujas respostas necessariamente devem passar pelo afastamento da organização policial da política partidária e, principalmente, da interferência política na polícia para evitar direcionamento operacional e estratégico não baseado em princípios democráticos, de equidade, justiça e observância do ordenamento jurídico.

A par do desvio político da polícia há o papel político da polícia como corolário da democracia. A qualidade do regime político está condicionada à efetividade do exercício das liberdades civis pelos cida-

dãos, e a polícia assume papel fundamental na proteção dos direitos dos cidadãos por intermédio de sua atuação no controle da criminalidade e na manutenção da ordem pública¹⁴, ou seja, “da maneira como a polícia cumpre as tarefas para as quais ela é solicitada ou que ela própria se atribui”¹⁵, tornando-se necessário o controle democrático da polícia para assegurar o processo de democratização de direitos. Comparato chega a defender que a “segurança constitui um dos valores-fins objetivados com o estabelecimento do regime democrático. É só a democracia que garante ao máximo a plena satisfação dos legítimos interesses de indivíduos, grupos e da própria nação como um todo”¹⁶.

4. Reforma Policial

Há estudos científicos e ações políticas frequentes tratando sobre a reforma policial no Brasil. Alguns grupos de interesses defendem a unificação da Polícia Civil com a Polícia Militar, ensejando a colocação momentânea do tema na agenda política, e chegando a haver propostas de emendas constitucionais neste sentido, mas que não prosperaram. As propostas de reformas são recorrentes também nos momentos de crises vividas pelas organizações policiais, quando são apresentadas petições de ocasião e em alguns casos, chega-se a aprovação de leis criminais ou policiais de emergência para aplacar o clamor público.

Ao se falar sobre reforma policial fatalmente se depara com um ambiente peculiar e imobilista ao redor dos temas da segurança pública, conforme defende Proença Junior, Muniz e Poncioni¹⁷. Para estes autores “isso não acontece por acaso, mas depende da participação dos diversos envolvidos: para alguns, conveniência; para outros, conviência; ainda para outros, inocência, ou paciência, ou incompetência”. Entretanto, a polícia como todas as organizações podem e devem aperfeiçoar-se na prestação de seus serviços à sociedade, seja por reformas mínimas ou parciais e até mesmo por reformas amplas, atentas às inovações e às

¹⁴ Sobre o papel político da polícia Paulo de Mesquita Neto, op. cit., p. 52.

¹⁵ Monet reconhece uma dimensão central da função policial na ação política, cf. *Polícias e sociedades na Europa*, p. 29.

¹⁶ Cf. Fábio Konder Comparato. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 206

¹⁷ Domício Proença Junior, Jaqueline Muniz, Paula Poncioni. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 3 Edição 5 Ago/Set 2009, p. 15.

peculiaridades de cada organização em virtude da construção histórica, social e sociológica, mas, principalmente, pelas orientações constitucionais que colmatam um conjunto de valores juspolíticos construídos ao longo do tempo.

No Brasil, destaca-se a proposta de emenda constitucional apresentada em 1997, pelo governador de São Paulo, após o denominado escândalo da Favela Naval, em que retirava atribuições preventivas e ostensivas da Polícia Militar e as transferia para a Polícia Civil. Em 1998 o ministro da Justiça apresentou nova proposta descentralizando para os estados a organização do sistema de segurança pública.

Em 1997 foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, e em 2000 foi lançado o Plano Nacional de Segurança Pública e criado o Fundo Nacional de Segurança Pública. O plano objetivava integrar as políticas de segurança com as ações sociais e comunitárias.

Em 2004 foi criada na Secretaria Nacional de Segurança Pública a Força Nacional de Segurança Pública, por decreto presidencial, com formato de programa de colaboração federativa, mas na realidade criou-se uma nova polícia com cerca de 10 mil integrantes para apoiar os estados federados que necessitam de reforço circunstancial e desejam receber apoio externo, após solicitação pelo governador do Estado ao ministro da Justiça. Em 2013 ampliou-se a possibilidade de emprego da força de segurança por intermédio de solicitação de Ministro de Estado. Tal iniciativa gerou debates acalorados por não haver previsão constitucional para tal força policial e, por poder configurar uma guarda pretoriana a serviço do governo federal e dos ministros de estado¹⁸.

No governo Lula foi elaborado o projeto do Sistema Único de Segurança Pública que pretendia desmilitarizar a Polícia Militar, descentralizar o sistema policial e conferir maior autonomia na matéria aos estados e municípios, mas teve redução no seu alcance em 2003, a remanescer os projetos de apoio e interação entre as áreas de segurança e as políticas sociais, que receberam maciços investimentos do governo federal.

Em 2013 surgiu no Senado Federal uma proposta de emenda constitucional defendendo uma reforma radical do modelo policial brasileiro, baseada na desmilitarização da polícia, na ordenação por carreira única e

¹⁸ Ver a respeito: A nova guarda pretoriana de Dilma Roussef. *Repórter Brasil*. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2013/04/a-nova-guarda-pretoriana-de-dilma-rousseff/>. Acesso 20.05.15.

na implementação do ciclo completo do trabalho policial, cuja organização das futuras polícias se basearia na combinação de critérios territorial e criminal, a pressupor alargada descentralização das tarefas policiais que podem atingir a municipalização parcial ou integral da atividade policial. Tal proposta foi promovida com inspiração no pensamento do antropólogo Luiz Eduardo Soares¹⁹, que chegou a ocupar a Secretaria Nacional de Segurança Pública em 2003.

Enquanto o parlamento não consegue chegar a um consenso sobre *o que, como e se* promove a reforma, arranjos institucionais e programas de redução da violência são implementados em algumas unidades federativas, entretanto, a maioria dos programas não atingem maturidade e nível de institucionalização duradoura, por vezes sujeitos ao sabor dos movimentos eleitoreiros.

5. Perspectivas para o Futuro

Diante desta brevíssima descrição e análise do sistema policial brasileiro podemos incursionar singelamente sobre algumas perspectivas para o futuro, que apontam necessariamente para a cooperação policial tanto no plano operacional quanto no plano da formação policial.

Certamente, outras vertentes de políticas públicas podem ser adotadas na busca da redução da violência e da criminalidade, mas em atenção ao tema que guia o(a) presente evento (reflexão) – a diplomacia policial – discutiremos sobre a cooperação policial como perspectiva para auxiliar na gestão da criminalidade contemporânea.

O princípio da cooperação conforma o sistema jurídico interno brasileiro. Por ele, as autoridades estatais estão sujeitas a cooperar entre si para a consecução das tarefas dos órgãos constituintes da estrutura do Estado, objetivando a promoção do bem comum, mas observando-se a parcela de atribuição conferida pela norma jurídica a cada ente estatal. Neste sentido, a Constituição do Brasil reforça que a segurança pública é responsabilidade de todos, até mesmo porque constitui um direito fundamental cuja titularidade é individual, mas seu exercício se afirma somente na vida coletiva²⁰.

¹⁹ PEC-51: revolução na arquitetura institucional da segurança pública. <<http://www.luizeduardosoares.com/?p=1185>. Acesso: 29.05.15.

²⁰ Cf. Humberto Barrionuevo Fabreti. *Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional*. São Paulo: Atlas, 2014, p. 115.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 é pródiga na adoção da cooperação interna e externa. Logo no art. 2.º ao tratar do Estado de direito democrático, já dispõe sobre organização política democrática e a interdependência dos poderes. O princípio da cooperação é destacado no art. 23, n.º 4, ao prescrever que os órgãos e agentes da Administração Pública cooperam com o Provedor de Justiça, e também no mesmo sentido a cooperação com os Deputados, no art. 155, e a cooperação das polícias municipais na manutenção da tranqüilidade pública e na proteção das comunidades locais.

Ela se manifesta também no regime de colaboração do Estado nas áreas de habitação, ambiental, juventude, cultura e desporto. Em matéria eleitoral há previsão expressa no art. 113, n.º 4, que os cidadãos têm o dever de colaborar com a administração eleitoral.

No plano externo, ao tratar da extradição é prevista a cooperação judiciária penal no âmbito da União Europeia, e em matéria de Relações Internacionais a cooperação constitui princípio do Estado português.

A seguir estes vetores as autoridades e agentes públicos estão obrigados ética e normativamente à prestação de serviço às autoridades do sistema persecução criminal durante a provisão de justiça e paz social, em atendimento a uma necessidade inafastável da vida comunitária. Neste regime de colaboração se insere também o cidadão, sem o qual a democraticidade da organização política restaria incompleta. Nesta linha de pensamento o Estado deve estar aberto à colaboração do cidadão, e a este cabe também exigir transparência e interação cooperativa seja pelo cidadão individualmente ou por grupos civis organizados coletivamente.

A cooperação entre as nações não é diferente ante a globalização das relações entre os povos. A globalização gerou inovações nunca vistas antes, com benefícios que alcançam muitos povos, mas também a gerar novos conflitos e a possibilitar o surgimento de criminosos que aproveitam as lacunas deixadas pelas inovações e, conseqüentemente, a afetar populações inteiras com seus efeitos nocivos.

Os novos problemas da sociedade globalizada requerem soluções inovadoras, e os mecanismos de cooperação empregados para outras áreas governamentais passaram a ser exigidos no âmbito criminal internacional com estruturação bem definida e operatividade alargada, cuja evolução atingiu regimes próprios no bojo de comunidades políticas supranacionais, por intermédio de redes cooperativas para a troca de informações de forma instantânea.

A cooperação internacional então surge como “mecanismo de compartilhamento dos conhecimentos produzidos em relação à crimina-

lidade organizada transnacional, e da importância do seu combate para estabilidade interna dos Estados, reconhecendo-a como uma ameaça aos valores que são compartilhados pelos organismos policiais que se engajam nessa cooperação”, conforme defende Werner²¹. Acompanhamos Giacomolli quando defende que é “inafastável a solidariedade internacional, o auxílio internacional, a cooperação jurídica internacional na *persecutio criminis*, muito além da jurisdição doméstica, com o objetivo de prestação da tutela criminal efetiva”²².

No plano operacional o sistema clássico da Interpol – a Organização Internacional de Polícia Criminal, de cariz doméstico e ordinário, com sua origem remota de 1914, com o 1.º Congresso Internacional de Polícia Criminal – são oferecidos serviços de pedidos de prisões para ulterior extradição, informações sobre pessoas envolvidas em crimes, advertências sobre pessoas suspeitas, apoio com informações para identificação de cadáveres, informações técnicas sobre objetos roubados, descoberta e difusão de novos *modus operandi* de ações criminosas²³, análise criminalística de categoria de crimes e criminosos, coordenação de operações policiais e repressão a crime transnacional.

O sistema clássico estampado inicialmente pela Interpol evoluiu para a criação de organismos hemisféricos ou regionais intergovernamentais para a cooperação policial, com destaque para a Europol e a Ameripol. A Europol promove o intercâmbio de informações e coordenação de operações dos corpos policiais integrantes da União Europeia. A Ameripol é composta por 21 países da América Central, Caribe e América do Sul e está sediada em Bogotá, na Colômbia.

Para além do modelo clássico e do modelo regional estruturados como entidades supranacionais centralizadas, há a evolução para uma forma difusa de cooperação policial em que os países acreditam diretamente policiais nacionais para atuarem em outras nações amigas, geralmente onde há maior intensidade de manifestação criminosa entre países. Este sistema de interação direta entre as polícias concorre e até

²¹ Cf. Guilherme Cunha Werner. *O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 194. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04092009-163835/pt-br.php>>.

²² Nereu José Giacomolli. Valoração da prova no âmbito da cooperação jurídica internacional em matéria criminal. In: Prova penal: estado democrático de direito. Manuel Monteiro Guedes Valente [Org.]. Carcavelos/PT: Rei dos Livros, 2015, p. 53.

²³ Cf. Monet, Op. Cit., p. 203.

mesmo esvazia a função da Interpol, entretanto a troca direta entre os países interessados e a celebração de acordos mútuos entre eles pode conviver harmoniosamente com o sistema clássico centralizado, uma vez que para além do interesse projetado entre duas nações há também o interesse pela atuação articulada em rede mais abrangente.

No âmbito americano a Polícia Federal do Brasil possui adidância policial na Argentina, Bolívia, Colômbia, Estados Unidos da América, México, Peru, Uruguai, Venezuela, Suriname e Paraguai. No continente africano há uma adidância policial federal na África do Sul.

Na Europa os adidos estão acreditados em Portugal, Espanha, Reino Unido, França, Itália.

Promovem ainda a cooperação policial os Escritórios de Ligação nos seguintes países: Argentina, EUA (Key West e Miami), Bolívia (Santa Cruz de La Sierra), Lyon (Interpol), Guiana (Georgetown), Guiana Francesa (Cayena e Saint Georges de L'Oyapock), Paraguai e Singapura.

Outros organismos internacionais reúnem esforços para combate a crimes específicos, desenvolvendo cooperação intergovernamental de agências estatais com apoio de comunidades epistêmicas, ou seja, de redes de profissionais com reconhecida perícia ou experiência em determinado domínio particular.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) promove a interação entre os países visando proporcionar assistência jurídica sobre crimes tributários e correlatos.

O Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI) desenvolve cooperação visando o enfrentamento do crime de lavagem de dinheiro, principalmente por intermédio de sistema bancário e financeiro internacional.

O grupo de Egmont se dedica ao combate ao crime organizado com enfoque na informação, recebimento e tratamento de operações suspeitas de lavagem de dinheiro.

No plano de formação e desenvolvimento de habilidades policiais a cooperação policial não segue a mesma intensidade da cooperação operacional entre as polícias. As iniciativas decorrem de programas conjuntos desenvolvidos por polícias dos países, ancorados ou não em acordo de cooperação mútua.

No âmbito do MERCOSUL há o Centro de Coordenação de Capacitação Policial. Exemplificam suas ações a realização do Seminário de Controle de Produtos Químicos, em 2004, o Curso de Tecnologia e Exploração Sexual Infantil, em 2006, o Curso de Inteligência no Combate

ao Narcotráfico, em 2006²⁴. Seminário sobre Tráfico de Pessoas, em 2007, Seminário sobre Falsificação de Moeda, sua Detecção e Investigação, em 2008²⁵, dentre outros.

Ações educacionais também são desenvolvidas no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, onde policiais das nações africanas frequentam cursos promovidos pela Polícia Federal do Brasil, a exemplo do Curso sobre Ética e Direitos Humanos na Atividade Policial, em maio de 2015, na cidade da Praia, em Cabo Verde, patrocinado pelo Escritório das Nações Unidas Contra a Droga e o Crime.

A diplomacia policial é ampliada na cooperação entre o Brasil e Guiné-Bissau, com a criação do Centro de Formação das Forças de Segurança, objetivando a formação e capacitação das forças policiais daquele país²⁶, com patrocínio da Agência Brasileira de Cooperação e do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime.

Afora a cooperação descrita acima, de cunho operacional e de capacitação policial, desperta interesse a peculiaridade da diplomacia policial entre o Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCPSI) e a Associação dos Delegados de Polícia Federal do Brasil (ADPF), que permitiu a frequência de delegados de Polícia Federal ao programa de mestrado do ISCPSI e a realização de eventos científicos conjuntamente²⁷. Vista sob o ângulo reverso, da ADPF em relação ao ISCPSI, pode ser considerada como o exercício da paradiplomacia, onde a ADPF desenvolve complementarmente ação com parceiro internacional visando desenvolvimento de expertises policiais, mas fundamentada em acordos nacionais entre o Brasil e Portugal.

²⁴ Cf. Mirânjela Batista Leite. Histórico e Atividades do Centro de Coordenação de Capacitação Policial do Mercosul. Revista Mercopol. Edição Brasil Ano I n.º 1 Jan/Dez. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/tip/pub/revista_mercopol_382.pdf>. Acesso em: 12.04.15

²⁵ Cf. o sítio eletrônico <<http://www.mercosur.int/msweb/CCCP/PT/Index.html>>, do Centro de Coordenação de Capacitação do Mercosul.

²⁶ Sobre a algumas ações cooperativas da Polícia Federal com os africanos e sul-americanos consultar Célio Jacinto dos Santos. Aspectos sobre os saberes policiais investigativos: a superação de alguns desafios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo v. 9, n. 1, 50-61, Fev/Mar 2015, p. 58. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/revista16_final_bx_vs2.pdf>. Acesso: 20.04.15.

²⁷ Cf. *ADPF firma parceria com a Polícia de Segurança Pública de Portugal. Acordo possibilitará ações de capacitação para delegados brasileiros*. Disponível em: http://www.adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia_portal.wsp?tmp.edt.materia_codigo=5274&wi.redirect=D8KO3I3B3HE5Q7IKKXVO#.VYQE8PIViko. Acesso: 15.05.13.

Independente da natureza que se queira conferir a citada cooperação, é inequívoco que esta solidariedade na formação policial constitui medida a ser fomentada, da mesma forma que a cooperação na persecução criminal requer investimentos maciços, a proporcionar ambiente mais propício para o desenvolvimento equilibrado das relações entre as nações e entre os indivíduos nesta trama complexa da vivência comunitária.

Conclusão

Alinhamo-nos a Bayley quando desenvolve os seguintes pressupostos para uma polícia capaz de proteger e defender o regime democrático e os direitos humanos:

- 1) “A polícia deve dar prioridade operacional máxima à prestação de serviços para cidadãos individuais e grupos da sociedade, não para o governo e os governantes;
- 2) A polícia deve ser responsável perante a lei e não perante o governo;
- 3) A polícia deve proteger os direitos humanos, especialmente aqueles que são requeridos para a livre atividade política, que é a marca característica da democracia;
- 4) A polícia deve ser transparente em suas atividades²⁸”.

A estes pressupostos agregamos que a polícia deve estar instrumentalizada operacional e cognitivamente para a prática da cooperação policial, principalmente na gestão da criminalidade organizada transnacional, por ser exigência da sociedade complexa e globalizada, com isso a evitar o enfraquecimento dos laços societários, os direitos humanos e a democracia material.

Referências bibliográficas

- BAYMAN, Zygmunt. *Tempos líquidos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.
CASTRO, Paulo Rabello de. Estado de Minas, Belo Horizonte, 25.08.13, Economia. Disponível: <<http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2013/08/25/>

²⁸ David H. Bayley. *Changing the guard: developing democratic police abroad*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2005 apud Paulo de Mesquita Neto, op. cit., 372.

- internas_economia,439540/brasil-joga-r-l-trilhao-no-lixo-por-ano-com-corrupcao-descaso-e-incompetencia.shtml>. Acesso 02. 06.15.
- CENTRO DE COORDENAÇÃO DE CAPACITAÇÃO DO MERCOSUL. <<http://www.mercosur.int/msweb/CCCP/PT/Index.html>> Acesso: 10.02.15.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/pessoas_presas_no_brasil_final.pdf>. Acesso: 18.05.15.
- DINIZ, João Rafael. A nova guarda pretoriana de Dilma Rouseff. *Repórter Brasil*. Disponível em: <<http://repórterbrasil.org.br/2013/04/a-nova-guarda-pretoriana-de-dilma-rousseff/>>. Acesso: 20.05.15.
- FABRETI, Humberto Barrionuevo. *Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional*. São Paulo: Atlas, 2014.
- GIACOMOLLI, Nereu José. Valoração da prova no âmbito da cooperação jurídica internacional em matéria criminal. In: *Prova penal: estado democrático de direito*. Manuel Monteiro Guedes Valente [Org.]. Carcavelos/PT: Rei dos Livros, 2015, p. 53.
- GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro. *Do ministério público e da polícia*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013.
- LEITE, Mirânjela Batista. Histórico e Atividades do Centro de Coordenação de Capacitação Policial do Mercosul. *Revista Mercopol*. Edição Brasil Ano I n.º 1 Jan/Dez. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/tip/pub/revista_mercopol_382.pdf>. Acesso em: 12.04.15
- GOMES, Luiz Flávio. *Corrupção, educação de qualidade e (re)primarização da economia*. Instituto Avante Brasil. Disponível em: <<http://institutoavantebrasil.com.br/corrupcao-educacao-de-qualidade-e-reprimarizacao-da-economia/>>. Acesso em: 25.04.15.
- MESQUITA NETO, Paulo. *Ensaio sobre segurança cidadã*. São Paulo: Quartier Latin – Fapesp, 2011.
- MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2002.
- MONTEIRO, André. Reynaldo Turollo Jr. Brasil tem a 11.ª maior taxa de homicídios do mundo, diz OMS. Folha de São Paulo. Data: 10.12.14. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/12/1560654-brasil-tem-a-11-maior-taxa-de-homicidios-do-mundo-diz-oms.shtml>>. Acesso em: 11.06.15.
- O Estado de São Paulo. Petrobrás perde R 6,2 bilhões com corrupção e registra o 1.º prejuízo anual desde 1991. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,petrobras-perde-r-6-2-bilhoes-com-corrupcao-e-registra-o-1-prejuizo-anual-desde-1991,1674203>>. Acesso em: 22.04.15
- PROENÇA JUNIOR, Domício. MUNIZ, Jaqueline. PONCIONI, Paula. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber, saber para governar.

Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 3 Edição 5 Ago/Set 2009, pp. 14-50. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/50>>. Acesso em: 26.03.15.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. Brasil tem 3.^a maior população carcerária do mundo, mostra levantamento do CNJ. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jun-05/brasil-maior-populacao-carceraria-mundo-segundo-estudo>>. Acesso: 03.06.15.

SANTOS, Célio Jacinto do. Aspectos sobre os saberes policiais investigativos: a superação de alguns desafios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo v. 9, n. 1, 50-61, Fev/Mar 2015, p. 58. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/revista16_final_bx_vs2.pdf>. Acesso: 20.04.15.

SOARES, Luiz Eduardo. *PEC-51: revolução na arquitetura institucional da segurança pública*. <<http://www.luiz-eduardosoares.com/?p=1185>>. Acesso: 29.05.15.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. Índice de percepção de corrupção 2014: resultado. <http://www.transparency.org/cpi2014/results>. Acesso em: 10.05.15

WASELFSZ, Julio Jacobo. Mapa da violência 2014. Homicídios e juventude no Brasil. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_AtualizacaoHomicidios.pdf>. Acesso: 13.05.15.

WERNER, Guilherme Cunha. *O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 194. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04092009-163835/pt-br.php>>.

Diplomacia Policial*

GUILHERME CUNHA WERNER¹

Doutor e Mestre em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Brasil

Resumo: O presente estudo tem a finalidade de identificar a Diplomacia Policial, fenômeno que surge inserido no âmbito da Cooperação Jurídica Internacional como ferramenta da Cooperação Direta, estabelecer suas origens e definir o seu regime jurídico de legitimidade no combate a criminalidade organizada transnacional, especificamente do tráfico de drogas, armas e seres humanos, lavagem de dinheiro, fraudes eletrônicas e finalmente a corrupção. Destacar os instrumentos internacionais de cooperação destinados a construção de uma rede multinacional de cooperação policial internacional baseada e fundada nos valores mutuamente compartilhados e expressamente estabelecido nas Convenções das Nações Unidas de Palermo e Mérida e seus anexos.

Palavras-chave: Diplomacia Policial, Adido Policial, Valores Compartilhados.

* O presente texto corresponde ao conteúdo da palestra ministrada no dia 26 de Maio de 2015 a convite da Profa. Dra. Janaina Conceição Paschoal no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo na disciplina Segurança Pública e Direitos Individuais: Conciliar é Possível e Necessário e revisita o conteúdo da palestra Criminalidade Organizada: Cooperação e Diplomacia Policial proferida no 1.º Seminário Luso-Brasileiro: Sistema de Justiça Criminal: Violência Local e Criminalidade Transnacional em 2013.

¹ O autor é, também, Pós-Doutorando da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Pós-Graduado em Direito Penal Econômico Europeu pelo IDPEE da Universidade de Coimbra; Bacharel em Direito e em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP; Delegado da Polícia Federal e Professor da Academia Nacional de Polícia – ANP e na Escola Superior de Polícia – ANP.

Abstract: This study aims to identify the Police Diplomacy, a phenomenon that appears inserted in the International Legal Cooperation as a Direct Cooperation tool, establish its origins and define the legal regime of legitimacy in fight Transnational Organized Crime, particularly: drugs, arms and human trafficking, money laundering, electronic fraud and corruption. Highlighting the international cooperation instruments for the construction of a multi-national network of international police cooperation based and founded on mutual shared values and expressly set in the United Nations Convention of Palermo and Merida and thereto.

Keywords: Police Diplomacy, Attaché Officer, Shared Values.

Sumário: Introdução. 1. A construção de um conceito de Diplomacia Policial. 2. Diplomacia: Novos Desafios. 3. Os novos paradigmas da diplomacia contemporânea. 4. O Adido Policial e a nova Diplomacia Policial. 5. Missão do Adido Policial: fortalecimento dos valores. Conclusão. Bibliografia.

Introdução

A *Diplomacia Policial* encontra-se inserida no contexto das medidas de Cooperação Jurídica Internacional, conforme previsto em diversas Convenções das Nações Unidas e outros tratados internacionais,² trata-se de ferramenta indispensável de combate a criminalidade organizada transnacional, em especial, nas áreas do tráfico de drogas, armas e seres humanos, lavagem de dinheiro, fraudes eletrônicas e, contemporaneamente, a corrupção.

A concepção da *Cooperação Jurídica Internacional* tende a não mais se limitar ao cumprimento extraterritorial de decisões jurisdicionais advindas de outros Estados soberanos, como os consagrados instrumentos da Carta Rogatória, Extradição, Homologação de Sentenças Estrangeiras,

² A legislação internacional prevê instrumentos de Cooperação Direta desenvolvida por cooperação entre instituições policiais, assim, no âmbito internacional a Organização das Nações Unidas, destaca-se a Convenção Viena 1988 – Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (art.9.º e 10), Convenção de Palermo 2000 contra o Crime Organizado Transnacional (art. 27 §1.º), a Convenção de Mérida 2005 contra a Corrupção (art. 48 § 1.º e 2.º), no âmbito da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE) a Convenção de Paris 1997 de Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (art. 9), e no plano hemisférico a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996 da Organização dos Estados Americanos OEA (Art. XIV).

mas sim, a ser um gênero mais abrangente que engloba um importante conjunto de medidas de intercâmbio internacional, ao criar novos instrumentos como o Auxílio Direto³ em matéria penal e civil, exercido por Autoridade Central⁴ legalmente constituída para tal finalidade, em estrita atenção aos princípios da legalidade e da segurança jurídica.

Nesse contexto, encontra-se também a *Cooperação Direta* desenvolvida por órgãos estatais de mesma função, desempenhada especificamente por órgãos policiais e suas congêneres internacionais, destacando-se que o sucesso de tal medida criou ambiente propício à sua extensão para outras instituições nacionais e sua contraparte no exterior, com destaque para as atividades das unidades de inteligência financeira, organismos controle aduaneiro, órgãos de controle financeiro e fiscal, dentre outras, cujo caráter e importância são preponderantes no combate a criminalidade organizada, uma vez que, muitas das investigações iniciam-se por meio de trocas de informação entre tais órgãos.

1. A construção de um conceito de Diplomacia Policial

Diplomacia Policial é o conjunto de medidas de Cooperação Direta desenvolvidas pelos órgãos policiais, no âmbito internacional, destinada

³ O Auxílio Direto por meio de Autoridade Central tem sua origem historicamente apontada na Convenção de Haia Sobre Comunicações de Atos Processuais de 1965 estabelecendo a obrigação para cada Estado signatário de designar uma Autoridade Central responsável para recebimento e tramitação dos pedidos de cooperação jurídica internacional.

⁴ A Autoridade Central é o órgão técnico-especializado responsável pela cooperação jurídica que cada Estado exerce com as demais soberanias, cabendo o recebimento e transmissão dos pedidos de cooperação jurídica, a análise e adequação destas solicitações quanto à legislação estrangeira tendo por base um tratado que a fundamenta tal pedido. No Brasil a Autoridade Central exercita por meio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) na cooperação jurídica internacional, nas matérias penal e civil e por meio do Departamento de Estrangeiros (DEEST) no caso de extradição e de transferência de pessoas condenadas, ambos pertencentes a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), nos termos do Decreto N.º 4.991/2004 e vinculados ao Ministério da Justiça. A legislação nacional prevê duas exceções, em matéria penal, onde a atividade de Autoridade Central e exercida pela Procuradoria-Geral da República, quando a cooperação for realizada com Portugal (Decreto n.º 1.320, de 30 de novembro de 1994) e Canadá (Decreto n.º 6.747, de 22 de janeiro de 2009), tal exceção, entretanto fere a natureza do instituto uma vez que o Ministério Público é parte na ação penal e teria acesso prévio e privilegiado sobre prova penal produzida no âmbito da cooperação internacional.

ao fortalecimento dos vínculos entre os Estado no combate à criminalidade organizada transnacional, com o fim de: **(i)** proteger a soberania interna e externa através da solidariedade, consenso e reciprocidade; **(ii)** resguardar os valores democráticos e republicanos; **(iii)** preservar e manter valores éticos universais, mutuamente compartilhados e estabelecidos por organismos internacionais; **(vi)** buscar a construção de instrumentos para o aprimoramento dos canais de cooperação entre organismos internacionais e supranacionais; **(vii)** desenvolver um ambiente propício para a comunicação de dados e informações indispensáveis para o aprimoramento das investigações criminais; **(viii)** criar redes de compartilhamento de conhecimentos específicos destinados ao aprimoramento profissional de seus integrantes.

2. Diplomacia: Novos Desafios.

A Diplomacia⁵ é tradicionalmente definida como a forma de condução das relações interpessoais entre Estados soberanos através do intercâmbio de informações de interesse nacional na busca do bom convívio internacional. É uma atividade pública exercida por funcionários especificamente designados e acreditados que agem por representação do Estado Soberano, instrumentalizado através do serviço de assuntos externos ou estrangeiros sediados nas capitais dos países respectivos, que envia representantes diplomáticos as capitais das nações estrangeiras em missões ou representações diplomáticas para tal finalidade (Berridge e Jame, 2003: 69-70 e Morgenthau, 1948: 419-421).

As *atividades diplomáticas*⁶ historicamente destinam-se a criar as pré-condições necessárias para a construção da paz internacional e a promoção dos interesses nacionais comuns, com o fortalecimento dos

⁵ A expressão foi inicialmente utilizada por Edmund Burke em 1796 e teve por importante teórico Hugo Grócio especificamente no tocante as prerrogativas do cargo imunidades e extraterritorialidade (Berridge e Jame, 2003: 69-70). O diplomata representa o Estado de origem junto à soberania local, para o trato bilateral dos assuntos de Estado, já o cônsul representa o Estado de origem para o fim de cuidar, no território onde atue voltado aos interesses privados no fomento das exportações e do comércio. (Rezek, 1998: 167-168).

⁶ No plano jurídico internacional a atividade diplomática encontra-se previstas na Carta das Nações Unidas relativa à igualdade soberana dos Estados na busca pela manutenção da paz e da segurança internacionais, no desenvolvimento das relações de amizade entre as nações, e disciplinadas na Conferência das Nações Unidas sobre as

vínculos identificados nos valores mutuamente compartilhados, sendo exercitável por meio de quatro facetas: (1) a diplomacia precisa determinar os seus objetivos à luz do poder disponível, tanto de fato, como em potencial, para a consecução desses objetivos; (2) a diplomacia tem de ser capaz de avaliar os objetivos das outras nações e o poder disponível, tanto de fato, como em potencial, para a consecução desses objetivos; (3) a diplomacia precisa determinar até que ponto diferentes objetivos podem ser compatíveis entre si; (4) a diplomacia tem de empregar os meios apropriados para a concretização de seus objetivos. (Morgenthau, 1948: 419-421)

A *representação diplomática* apresenta três funções básicas: (1) simbólica: na busca da construção do prestígio mútuo e recíproco entre os Estados; (2) legal: por agir como representante legal do seu país e no cumprimento das ordens de seu governo; (3) política: ao atender as agendas de política externa no fortalecimento das relações internacionais como porta-voz da política do seu Estado no desenvolvimento de objetivos comuns (Morgenthau, 1948: 421-424).

Os *novos temas* da agenda política internacional levam a superação da visão tradicional da atuação diplomática fundada na segurança bidimensional *guerra-paz*, manifestos na idéia do *conflito-cooperação* para uma nova perspectiva, mais volátil e difusa, a partir da concepção da criminalidade organizada transnacional, fenômeno que se manifesta por meio de organizações criminosas⁷, voltadas à prática de atividades ilícitas, como o tráfico de armas, drogas e seres humanos, a falsificação

Relações e Imunidades Diplomáticas por meio da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas assinada no dia 18 de abril de 1961.

⁷ A segurança humana foi incorporada de forma definitiva na agenda internacional durante os anos 90, e em especial no ano de 1994, através dos debates reduzidos pelo Programa de Desenvolvimento Humano pelas Nações Unidas. O conceito de segurança humana deve englobar quatro características essenciais: (a) preocupação universal, tanto dos países ricos quanto dos países pobres, em razão das novas ameaças comuns; (b) componentes interdependentes: ocorrendo uma violação à segurança humana, as consequências são disseminadas por todos; (c) a prevenção na proteção da segurança humana é mais fácil que eventual intervenção posterior; (d) o ponto central da segurança humana é o ser humano, como ele vive na sociedade, as suas oportunidades e possibilidades de acesso aos mercados, e a uma vida sem ameaças e conflitos, tendo por componentes principais: a liberdade do medo e a liberdade da necessidade e cuja abordagem evolui em favor do primeiro componente e em detrimento do segundo que é muito abrangente para a possibilidade do desenvolvimento humano em toda a sua plenitude. (Nações Unidas Relatório do Desenvolvimento Humano 1994: 25-27).

de bens o contrabando, a lavagem de ativos, com especial destaque, atualmente, aos problemas gerados pela corrupção⁸.

A *renovação dos objetivos* da diplomacia internacional, entretanto, não se encontram restritos às novas ameaças impostas pelo crime organizado transnacional, mas sim, guardam correlação direta com o seu combate por meio do fortalecimento das instituições que devem construir novas ferramentas capazes de proteger e garantir a segurança internacional na sua perspectiva mais abrangente da *segurança humana*⁹, compreendendo-se, aqui, todas as suas dimensões: econômica, alimentar, sanitária, comunitária, ambiental, pessoal e política.

O *Adido Policial*, nesse contexto, desempenha um importante papel do assessoramento dos Chefes de Missões Diplomáticas nos assuntos técnicos que envolvam os temas relacionados à Polícia Judiciária e a Segurança Pública no intercâmbio de informações, dados técnicos, notícias, experiências e tecnologias, visando preservar o interesse comum de prevenção e repressão a ilícitos penais, conforme será desenvolvido a seguir.

É importante destacar que na *Cooperação Direta* desenvolvida por organizações policiais estrangeiras congêneres, que agem em nome de

⁸ A corrupção durante muitos anos foi compreendida como uma componente do conceito de crime organizado, conforme se observa: “*organização voltada para a maximização dos lucros com a venda de bens e serviços ilícitos, utilizando a corrupção como meio para facilitar as atividades ilícitas*” (Cressey 1969), inicialmente considerada como uma componente da organização criminosa, um meio de garantia da impunidade de seus membros e da proteção do ganho ilícito, atualmente, a corrupção, paradoxalmente, utiliza-se da organização criminosa para o mesmo fim, manutenção do poder e proteção dos proventos ilícitos adquiridos, como se fosse o verso e reverso da mesma moeda (Werner: 2016), e é conceituada como a atividade ilícita desenvolvida por agentes políticos dotados de poder de gestão sobre a destinação das verbas públicas é identificada na prática ilícita de utilizar-se do bem público objetivando o benefício privado (Nye, 1967: 119-120; Bohn, 2013: 161 e Gardiner, 2007: 25-28)

⁹ Organizações Criminosas: (a) associação estratégica de indivíduos que interagem através da evolução dos modelos hierárquicos tradicionais para as redes difusas e fluidas – estruturadas de forma a dificultar a identificação e forma de atuação de seus membros; (b) lógica de mercado, segunda a qual os empreendedores identificam as demandas e criam as ofertas mais adequadas para a distribuição dos bens e os serviços ilícitos; (c) objetivo de assegurar os proventos do ganho ilícito, consistentes em proveito econômico, benefício e/ou privilégio por meio de instrumentos de evasão de divisas e lavagem de ativos; (d) podem operar de forma supranacional e transnacional; (e) representam efetiva ameaça aos valores fundamentais e compartilhados pelas sociedades contemporâneas, em especial no que tange à segurança humana expressa na liberdade e no desenvolvimento humano em toda a sua plenitude.

seus Estados, o escopo é contribuir para a obtenção de informações e provas, localização de bens e pessoas, realização de oitivas e detenção de foragidos. Observa-se que tais medidas guardam relação com a *Cooperação Jurídica* compreendida na relação entre Estados soberanos, com o intuito de reconhecer e aplicar de forma extraterritorial as medidas jurisdicionais de outros Estados, medidas estas constrictivas de direitos protegidas por reserva legal, sendo certo que ambas se fundam no Princípio da Reciprocidade construídas através de valores mutuamente compartilhados.

A regra da harmonização dos ordenamentos jurídicos face às garantias individuais de tutela jurisdicional serve de linha motriz para os pedidos de cooperação direta entre instituições policiais e deve obedecer, tanto ao regime jurídico do país solicitante, quanto do país solicitado, mesmo que a diligência a ser executada não necessite, em um dos países, do afastamento de garantia individual por tutela jurisdicional. É salutar que a diligência solicitada sempre contenha tal medida, buscando assim a lisura e legalidade da prova produzida, trata-se do princípio da maior abrangência de proteção.

3. Os novos paradigmas da diplomacia contemporânea

A ampliação da capacidade jurisdicional do Estado para fora da sua circunscrição tem como fundamento primordial a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, sendo este um dos princípios angulares do Direito Internacional, conjunto harmônico que guarda estrita consonância com os demais fundamentos da independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção e a igualdade entre Estados na busca da defesa e da paz e na solução pacífica dos conflitos.¹⁰

O Estado é historicamente compreendido como uma categoria política *estruturante* da organização jurídica do poder, dotada de qualidades que o distingue dos outros *poderes e organizações de poder*, sendo essas qualidades inerentes ao *poder soberano*, onde a soberania, em termos gerais, traduz-se no *poder supremo* no plano interno e em um poder *independente* no plano internacional, articulando, ao mesmo tempo, a dimensão constitucional interna com a dimensão internacional do Esta-

¹⁰ O referido princípio foi incorporado no Brasil pela Constituição Federal de 1988 (art.4.º e incisos).

do, sendo possível identificar os seguintes elementos constitutivos: (1) poder político de comando; (2) que tem como destinatários os cidadãos (*povo* – sujeitos do soberano e destinatários da soberania); (3) reunidos num determinado território (Canotilho, 2003: 89).

A personalidade interna do Estado pode ser observada no seu carácter organizacional, na forma como a identidade nacional é forjada ao redor dos valores mutuamente compartilhados como língua, cultura, religião, ideologia e raça e como tais valores se desenvolvem historicamente (Buzan, 1991: 78-79)

A soberania dos Estados é o princípio chave para compreender a estrutura de justaposição que prevalece nas relações internacionais, sendo o elemento fundamental da constituição das personalidades internacionais, com especial peso social em razão do comprometimento com o ideal nacional. Trata-se de uma perspectiva metodológica que estabelece o caminho para o exame do *poder efetivo*, à margem das formulações jurídicas, na qual se reconhece uma hierarquia dos Estados soberanos, frequentemente assumida e imposta sem a necessidade do consentimento dos outros Estados¹¹ (Moreira, 2002: 476 – 480).

O *plano interno da soberania* é fundado no monopólio da edição do direito positivo pelo Estado, manifesto do império da lei e expresso na capacidade de aplicar as normas legais de forma igual e homogênea entre todos de forma indistinta, bem como, no exercício do uso legítimo da força para a garantia da ordem pública e da paz social. No *plano internacional*, o conceito tem natureza relativa uma vez que sempre existe outro Estado soberano, criando-se assim a igualdade soberana entre os Estados que não reconhecem qualquer outro poder superior (Canotilho, 2003: 90-91).

Os desafios impostos pelos notáveis avanços na área da tecnologia da informação propiciaram a criação de novas ameaças à segurança internacional ao promover a reestruturação da criminalidade organizada da forma tradicional de atuação hierárquica para uma configuração muito mais volátil e impessoal das redes difusas e descentralizadas de atuação econômica.

O debate em torno do *conceito de segurança* e a dicotomia existente entre o seu conceito tradicional e outro mais abrangente, que englobe

¹¹ Um exemplo de tal hegemonia pode ser observado no momento em que a Carta das Nações Unidas deu direito de veto aos cinco grandes do Conselho de Segurança e nenhum Estado membro se atreveu a contestar o carácter democrático e representativo da organização (Moreira 202: 480).

as questões da segurança humana¹², sob a perspectiva do bem-estar dos indivíduos, dos agrupamentos sociais e da comunidade internacional, ganham força diante dos interesses locais dos próprios Estados (Collins, 2007: 422).

Cabe fixar, então, que a *segurança humana* engloba quatro características essenciais: (1) preocupação universal em razão das novas ameaças comuns, como o tráfico de entorpecentes, tráfico de seres humanos e as violações dos direitos humanos; (2) os componentes da segurança humana são interdependentes; ocorrendo uma violação à segurança humana, as consequências são disseminadas por todos; (3) a prevenção na proteção da segurança humana é mais fácil que eventual intervenção posterior; (4) o ponto central da segurança humana é o ser humano, como ele vive na sociedade, as suas oportunidades e possibilidades de acesso aos mercados, a busca pela convivência sem ameaças e conflitos. Apresenta o caráter emancipatório e libertário de garantia geral ao ser humano de poder desenvolver-se em toda a sua plenitude, sendo este um valor universalmente compartilhado.

As ameaças postas pela criminalidade organiza transnacional levou à promulgação da *Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional*, conhecida como *Convenção de Palermo*, que utiliza de forma inovadora a terminologia de “*grupo estruturado*”¹³ para definir o grupo formado de maneira não fortuita para a prática imediata de uma infração, ainda que os seus membros não tenham funções formalmente definidas, que não haja continuidade na sua composição e que não disponha de uma estrutura elaborada.

¹² Segurança Humana foi incorporada na agenda internacional em 1994 pelo Programa de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, após longo debate o Relatório do Desenvolvimento Humano 1994 estabeleceu duas perspectivas principais: – *liberdade do medo* – e – *liberdade das necessidades* – entretanto, houve uma evolução conceitual em favor da primeira em detrimento da segunda considerada muito abrangente e de difícil materialização. (Nações Unidas Relatório do Desenvolvimento Humano 1994: 25-27).

¹³ A Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional em seu artigo 2.º alíneas a) “*Grupo criminoso organizado*” – *grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material*” e c) “*Grupo Estruturado* – *grupo formado de maneira não fortuita para a prática imediata de uma infração, ainda que os seus membros não tenham funções formalmente definidas, que não haja continuidade na sua composição e que não disponha de uma estrutura elaborada.*” (no Brasil Decreto n.º 5.015/2004).

A nova tipologia das organizações criminosas manifestações do Crime Organizado atendem as principais características: **(1)** associação estratégica de indivíduos que interagem através da evolução dos modelos hierárquicos tradicionais para as redes difusas e fluidas – estruturadas de forma a dificultar a identificação e forma de atuação de seus membros; **(2)** lógica de mercado, segunda a qual os empreendedores identificam as demandas e criam as ofertas mais adequadas para a distribuição dos bens e os serviços ilícitos; **(3)** objetivo de assegurar os proventos do ganho ilícito, consistentes em proveito econômico, benefício e/ou privilégio por meio de instrumentos de evasão de divisas e lavagem de ativos; **(4)** podem operar de forma supranacional e transnacional; **(5)** representam efetiva ameaça aos valores fundamentais e compartilhados pelas sociedades contemporâneas, em especial no que tange à segurança humana expressa na liberdade e no desenvolvimento humano em toda a sua plenitude. (Werner, 2015: 77-78)

4. O Adido Policial e a nova Diplomacia Policial

A Diplomacia Policial é uma constante no desenvolvimento da diplomacia mundial, cabendo destacar sua evolução nas últimas décadas diante das mudanças de paradigmas impostas na forma de investigação e enfrentamento das novas formas de criminalidade, o que levou à necessidade de uma maior interação no âmbito da cooperação policial internacional, com gênese na necessidade histórica do bom convívio entre as civilizações.

Para a compreensão de como estão sendo forjados os mecanismos para a resolução dos problemas relativos à segurança internacional afetada pela criminalidade transnacional, faz-se necessário identificar as principais passagens históricas, optando-se, aqui, por classificar cinco movimentos distintos e complementares de colaboração institucional:

- (1) Local:** A constituição da União das Polícias dos Estados Germânicos, no ano de 1851, em razão dos vínculos culturais e linguísticos existentes, teve por objetivo a coleta de informações sobre os movimentos anarquistas e buscava prevenir eventuais atentados. A iniciativa de caráter individual dos chefes de polícias locais perdurou até 1866, quando a Prússia e a Áustria entraram em guerra, o que acabou por inviabilizar a continuidade da tal cooperação (Deflem, 2002: 46-47).

- (2) **Continental:** com enfoque europeu, em razão do fim do conflito Austro-Prussiano, são retomadas as ações de cooperação policial levada a termo pela União Policial dos Estados Alemães ampliando sua abrangência para as organizações policiais da Prússia, Áustria e os territórios alemães de Sachsen, Hanover, Baden, Württemberg, e Bavária. Após a Conferência Anti-anarquista realizada em 1898, na cidade de Roma, a iniciativa ganha dimensão européia, vinte e um países formalizam uma estrutura de cooperação mais adequada ao combate dos movimentos anarquistas, bem como na difusão de notícias de interesse policial e de persecução penal. O contexto político da época foi propício para no ano de 1914, durante a realização do 'I Congresso Internacional de Polícia Criminal', em Mônaco¹⁴, delinear-se as estruturas de um organismo de cooperação policial internacional a ser desenvolvido posteriormente durante as Conferências Internacionais de Polícia realizadas em Buenos Aires (1905 e 1920), São Paulo (1912 e 1922), e na Conferência Internacional de Polícia de Nova Iorque¹⁵ de 1922 e 1923 foi criada a Organização Internacional de Polícia Criminal (OIPC), com sede em Viena na Áustria que manteve suas atividades durante toda a II Guerra Mundial sob os auspícios do governo alemão (Bresler, 1992:319; Banett e Coleman, 2005: 602-603 e Deflem, 2000: 747).
- (3) **Internacional:** Com o fim da II Guerra Mundial, houve o remodelamento da Organização Internacional de Polícia Criminal (OIPC) que recebeu a denominação de Interpol,¹⁶ e sua sede foi

¹⁴ O momento político europeu era bastante conturbado, dois meses após a Conferência de Mônaco, em 28 de Junho de 1914 ocorre na Sérvia o atentado que vitimou o Arquiduque Francisco Ferdinando da Áustria, o que acabou por dar início a I Guerra Mundial.

¹⁵ A participação efetiva dos Estados Unidos da América na Interpol não levou o FBI à adesão imediata, tal iniciativa foi tomada apenas em 1936 quando o diretor J. Edgar Hoover foi pessoalmente convidado a participar do encontro anual, entretanto em 1941 a nomeação para o cargo de Presidente de Heinrich Himmler (*Reichsführer-SS und Chef der deutschen Polizei* – Líder da SS e Chefe da Polícia Alemã) dificultou a efetiva participação do FBI, sob os motivos dos membros de outras polícias acharem poucos benefícios práticos na organização, mesmo tendo a Interpol envidado diversas informações de auxílio. (Deflem, 2002: 36-37).

¹⁶ O nome oficial em inglês é *International Criminal Police Organization* (Interpol). A palavra "INTERPOL" é uma contração de *polícia internacional*, e foi escolhida em 1946, e como endereço telegráfico, em 1956 (Constituição da Interpol art. 5.º),

transferida para a cidade de Lyon na França.¹⁷ Apesar das mudanças do pós-guerra, os Estados Unidos adotaram como prática, designar policiais inicialmente como Oficiais de Ligação (*Liaison Officer*) nas missões diplomáticas do exterior, a iniciativa partiu do Escritório Federal de Investigações Norte Americano FBI, durante a administração de J. Edgar Hoover e, posteriormente, contou com a adesão de organismos como o DEA (*Drug Enforcement Administration*), Alfândega dos Estados Unidos, e Serviço de Receita (*Internal Revenue Service*) dentre outros, o desempenho de atividades dos oficiais de ligação foi adotado por outros países como Canadá, Japão e Israel, na Europa foi

sendo na atualidade a maior organização política voltada ao combate da criminalidade organizada sob o ponto de vista internacional, contando com a adesão de 190 países, sua missão é o intercâmbio de informações policiais, criminais e judiciais em nível internacional, com o fim de combater efetivamente os chamados crimes transnacionais e garantir que a ação da Justiça possa alcançar os criminosos além das fronteiras, respeitando os limites legais e a soberania de cada país, sendo que as medidas são tomadas dentro dos limites das leis existentes nos diferentes países e no espírito da Declaração Universal dos Direitos Humanos (Constituição da Interpol, art. 2).

¹⁷ O comando da Interpol é exercido pelo seu Presidente é pelo Secretário-Geral que trabalham em estreita cooperação na prestação de uma liderança coesa destinada ao cumprimento das metas institucionais sendo organizada da seguinte forma: Assembleia-Geral: órgão supremo da Interpol reúne-se anualmente, composta por delegados nomeados por cada país membro, e tomam todas as decisões importantes relacionadas com a política, os recursos, os métodos de trabalho, finanças, atividades e programas; Comitê Executivo: composto por 13 membros, essa comissão é eleita pela Assembleia Geral, e inclui o presidente, três vice-presidentes e nove delegados abrangendo as quatro regiões, sendo esses organismos o conjunto diretivo da Interpol; Secretaria-Geral: localizada em Lyon, na França, funciona 24 horas por dia, 365 dias por ano e é gerido pelo Secretário-Geral, com funcionários de mais de 80 países trabalham lado a lado, em qualquer das quatro línguas oficiais da organização (Árabe, Inglês, Francês e Espanhol), a Secretaria tem seis Escritórios Regionais (Argentina, Costa do Marfim, El Salvador, Quênia, Tailândia e Zimbábwe), e um gabinete nas Nações Unidas em Nova Iorque; Escritórios centrais nacionais: cada país-membro mantém uma Central Nacional, ou escritório central que funciona conforme as leis nacionais, a representação dos Escritórios Centrais Nacionais é feita através das Polícias Judiciárias Nacionais ou Federais; no Brasil, o Escritório Central Nacional é representado pela Coordenação – Geral de Polícia Criminal Internacional do Departamento de Polícia Federal, sediado em Brasília-DF (Werner, 2005: 35), sendo o ponto de contato designados pelo Secretariado-Geral, para outros países membros que requerem assistência com os inquéritos e à localização e apreensão dos fugitivos e Conselheiros: estes são peritos a título meramente consultivo, que pode ser nomeado pelo Comitê Executivo e confirmado pela Assembleia Geral. (Constituição da Interpol, art. 5).

criado Serviço Técnico Francês para a Cooperação Policial Internacional (*Service de Coopération Technique Internationale de Police – SCTIP*), em 1960, cujo objeto é o desenvolvimento de uma rede internacional de treinamento em técnicas policiais.¹⁸

- (4) **Regional:** a crescente importância do papel da INTERPOL¹⁹ no cenário internacional, especificamente no combate ao terrorismo e a criminalidade organizada, influenciou novas medidas a serem adotadas a partir da década de 70 e as novas iniciativas voltadas a atender as demandas da região europeia criaram iniciativas como o Clube de Berna (1971), Clube de Viena (1978) e Grupo de Trevi (1977),²⁰ que serviram de base para a criação no contexto posterior da União Europeia do Serviço Europeu de

¹⁸ No Brasil o Decreto n.º 8.344/2014 de 13 de Novembro promulga o Protocolo Adicional ao Acordo de Parceria e Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa com vistas à criação de um Centro de Cooperação Policial, firmado em Brasília, em 7 de setembro de 2009.

¹⁹ A INTERPOL foi classificada em 1948 pela Organização das Nações Unidas como organização não-governamental (ONG) de caráter consultivo, permitindo a sua participação nas comissões e seções sobre drogas e prevenção da criminalidade, e mais tarde em 1971, a ONU elevou o status da Interpol a organização intergovernamental, conferindo-lhe mais legitimidade, e atualmente a Interpol vem sendo mencionada em vários instrumentos multilaterais e convenções, como nas que instituem o Grupo de Schengen e a Europol, como um organismo de mútua assistência (Durmaz, 2005: 39).

²⁰ O Grupo de Trevi (acrônimo das palavras *Terrorism, Radicalism, Extremism, and International. Violence*) inicialmente sua atuação Trevi I como Grupo de Trabalho contra o Terrorismo, criado em 1977 para facilitar uma ação coordenada contra o terrorismo, este grupo analisou as informações existentes sobre os terroristas grupos e forneceram informações sobre práticas de segurança e criminalidade; Trevi II: pertence a uma Fórum Técnico também foi formado em 1977, cujo objetivo é promover a cooperação policial e o intercâmbio das informações sobre uma série de questões no tocante a ordem pública, equipamentos e táticas, ciência forense; Trevi III: Crime Organizado Internacional (Transnacional), foi criado em 1985, para coordenar as atividades contra a criminalidade grave que transcende as fronteiras dos Estados, operando nas seguintes áreas: a) narcotráfico com a criação da National Drugs Intelligence Unit, e o European Drugs Intelligence Unit; b) crimes graves buscando harmonizar as atividades policiais promovendo a melhoria das iniciativas internacionais contra a lavagem de dinheiro, trabalhando em conjunto com outras organizações internacionais, incluindo a ONU, o Conselho de Europa, e do Financial Action Task Force, c) crime ambiental; d) grupo de análises desenvolveu técnicas para resolver crimes especial por meio da análise de criminalidade nos Estados-Membros; Trevi IV: que existiu no período entre 1988 e 1992 concentrando-se na polícia e segurança nacional e controle de fronteiras, sem um bom resultado prático, e em 1990, o Programa Ação Trevi enfatizou o combate ao tráfico de drogas, comércio ilegal de armas e explosivos, comércio de arte e bens culturais rou-

Polícia (EUROPOL)²¹ que incentivaram a criação em 1981 da ASEANAPOL com abrangência no Sudeste Asiático e sede na cidade de Kuala Lumpur na Malásia e em 2007 da AMERIPOL com abrangência hemisférica, nas Américas e sede na cidade de Bogotá na Colômbia.

- (5) **Universal**: com a consolidação dos instrumentos de cooperação policial internacional voltados à manutenção da segurança internacional, as iniciativas de apoio às investigações tiveram crescente importância, destacando-se a Rede de Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional dos Países de Língua Portuguesa (R-CPLP) 2005, Rede Ibero-americana de Cooperação Jurídica Internacional (IberRede) 2004, Rede Hemisférica de Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal – OEA (2004), Rede de Cooperação Jurídica Hemisférica em Matéria de Família e Infância – OEA (2008), Rede de Recuperação de Ativos do GAFISUD – (2010), Plataforma Pontos Focais de Recuperação de Ativos StAR, nos moldes de iniciativas de sucesso como o Grupo de Egmont²² e as Unidades de inteligência Financeiras²³

bados, imigração ilegal, afirmando que as informações devem ser trocadas numa base regular entre as organizações policiais (Durmaz, 2005: 54-56 e Valente, 2009: 502-508).

²¹ A União Européia instituída pelo Ato único Europeu é sustentada por três pilares, um central comunitário e dois laterais relativos às matérias de cooperação intergovernamental, assim: 1.º Pilar: Comunitário – supranacional relativo às políticas integradas a serem adotadas pelos Estados-Membros como: união alfandegária, mercado interno, política agrícola e de desenvolvimento, implantação da unidade econômica do Euro, entre outras que me razão do relevo impõe que parte da soberania dos Estados seja transferida para a União Européia; 2.º Pilar: cooperação intergovernamental, Política Externa e Segurança Comum (PESC) e o 3.º Pilar: trata da cooperação policial e judiciária em matéria penal, destinada a combater o crime organizado transnacional, composto pela Europol (Tratado da União Européia – 92/C 191/01 art. K.1, n.º 9 e k.3, n.º 2 e Convenção Europol C-316/1995) e Eurojust (Tratado de Amsterdã (art.31.º – 97/C 340/01) destina-se a prevenir e reprimir as ações ilícitas praticadas como o tráfico de drogas, e armas, terrorismo, tráfico de pessoas e imigração ilegal corrupção (den Boer, 2002: 103-104 e Valente, 2009: 502-508).

²² O Grupo de Egmont organismo supranacional formado em junho de 1995, criado a partir da iniciativa da Unidade Financeira de Inteligência da Bélgica (CTIF) em conjunto com a norte-americana (FINCEN) para promover, no âmbito internacional, a troca de informações, o recebimento e o tratamento de comunicações relacionadas à lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros (Angelovska, 2002: 03).

²³ O Brasil integra estas agências de inteligência financeira através do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, órgão que tem a finalidade de disciplinar e fiscalizar administrativamente as instituições financeiras, e o mercado financeiro,

e, concomitantemente a este fenômeno de universalização, a Organização das Nações Unidas cria mecanismos de reconstrução pós-conflito no âmbito do Conselho de Segurança para operações de pós-conflito (*Post-Conflict Peacebuilding*)²⁴, ações de suporte para reconstrução das estruturas de segurança pública voltadas para fortalecer e solidificar a paz, a fim de evitar uma recaída em conflito (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 21).

Assim o uso do Oficial de Ligação (*Liaison Officer*) estabeleceu-se no denominado período da universalização da cooperação policial internacional e serviu de alicerce para a criação de uma sólida doutrina de Diplomacia Policial, centrada e difusa, nas diversas organizações de cooperação e personalizada no Adido Policial (*Attaches Officer*) cujas atribuições legais encontram-se assim definidas: **(a)** assessorar os Chefes de Missões Diplomáticas dos assuntos técnicos que envolvam temas relacionados à Polícia Judiciária e de Segurança Pública no intercâmbio de informações, dados técnicos, notícias, experiências e tecnologias, visando o interesse comum de prevenção e repressão a ilícitos penais; **(b)** atuar como contato com as organizações policiais no estrangeiro objetivando promover estudos relacionados a segurança pública, fomentando a pesquisa e os estudos comparados da legislação penal e processual penal com a finalidade de subsidiar projetos legislativos destinados a harmonização dos sistemas legislativos e de cooperação; **(c)** desenvolver estudos relativos à estrutura, funcionamento e atribuições legais bem como dos aspectos orgânicos das instituições policiais estrangeiras, com o objetivo de apresentar propostas que possam aprimorar as organizações policiais nacionais; **(d)** comunicar eventos ou fatos de interesse relacionados à

recebendo analisando e identificando as movimentações e operações suspeitas de estarem correlacionadas com atividades criminosas, elaborando Relatórios de Inteligência Financeira – RIF, destinados aos órgãos da receita e polícias judiciárias.

²⁴ O termo foi inserido no contexto das Nações Unidas no ano de 1992 pelo Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali em seu relatório *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, visando um aprimoramento na atuação das Missões de Paz e nas etapas para a paz: 1.^a Dissociativa (*peacekeeping*) – iniciativa para a paz separando os contendores por meio do uso inclusive de poderio militar; 2.^a Resolução de conflitos (*peacemaking*): visa eliminar as fortes das tensões e consolidar a paz por meio das ações destinadas a aplicação das leis e o restabelecimento do império da lei com o fortalecimento das polícias locais especificamente das polícias judiciárias; 3.^a Associativa (*peacebuilding*) – construir a paz através das intuições – processo eleitoral observadores.

Segurança Pública de interesse nacional e internacional; (e) acompanhar e fomentar acordos bilaterais de cooperação policial a serem firmados ou já assinados (Subosic e Kekic, 2009: 148-149).²⁵

O Adido Policial apresenta funções com prerrogativas distintas do Oficial de Ligação (*Liaison Officer*). Exerce atividade estritamente diplomática, goza de prerrogativas do corpo diplomático, desempenha seu ofício por um período geralmente indeterminado. Representa seu país através de uma organização policial de caráter nacional, que preferencialmente exerce a função de Polícia Judiciária. Sua natureza diplomática é de Ministro Conselheiro, sendo designado por decreto do Presidente da República; por seu turno, o Oficial de Ligação não goza das mesmas prerrogativas, o tempo de serviço é determinado conforme a missão a ser desenvolvida, sua natureza é administrativa e é nomeado por portaria do Ministro da Justiça.

Não podemos confundir a Diplomacia Policial com a *paradiplomacia*, conceito distinto que trata da atividade internacional realizada diretamente por atores subnacionais (unidades federadas, regiões autônomas, comunidades urbanas, municipalidades) a qual apoia, complementa, corrige ou duplica a diplomacia do Estado-Nação ao qual se encontra vinculado (Soldatos, 1993:46), assim, a *paradiplomacia* é desenvolvida por entidades regional integradas ao Estado Federal, que de forma direta estabelece relações com outros Estados soberanos, como a municipalidade que celebra convenio internacional para construção de obra pública.

5. Missão do Adido Policial: fortalecimento dos valores

A sistematização da Segurança Global Multidimensional impõe a identificação de uma agenda diferenciada da tradicional, a estratégia militar, e apresenta como condicionante o fato de que o interesse nacional relacionado aos novos fenômenos de segurança decorrem da globalização dos riscos, com o confronto entre o conceito genérico e realista do interesse nacional e a noção de interesse internacional (Villa, 1997: 99-100 e 247).

²⁵ No Brasil compete ao Departamento de Polícia Federal designar o Adido Policial, função privativa do Delgado de Polícia Federal disciplinada atualmente na Instrução Normativa n.º 56/2012 – DG/DPF e Instrução de Serviço n.º 01/2011 – Coordenação-Geral de Polícia Criminal Internacional – CGPCI, sendo as suas atribuições disciplinadas no art. 4.º 4.º da IN 56/2012 –DG/DPF.

A cooperação e o consenso adquirem os contornos de motores da ampliação da perspectiva da segurança para além das questões de conflito e cooperação para a perspectiva da Segurança Humana, trata-se de entendimentos coletivos de cooperação voltados ao fortalecimento das instituições de proteção e defesa da segurança, os interesses compartilhados identificam-se na necessidade de criação de Comunidades de Segurança na busca pela integração dos Estados, centrada na crença de todos os indivíduos pertençam a um mesmo grupo conforme desenvolvido na ‘Teoria de Integração de Karl Deutsch’ (1957)²⁶, renovada na ‘Teoria dos Complexos de Segurança’, unidades políticas conectadas umas às outras, transformando as escolhas no âmbito da segurança em decisões coletivas, conforme desenvolvido na ‘Teoria dos Complexos de Segurança Regionais’ (TCSR), da Escola de Copenhague.²⁷

A segurança pretendida na cooperação policial internacional é traduzida pela preocupação em se tutelar adequadamente os direitos e interesses envolvidos, seja na relação entre os Estados, seja em relação às pessoas interessadas, centradas nos Direitos Humanos como valor universal de aspecto plural na construção de uma sociedade mundial

²⁶ A contribuição mais importante para a Teoria da Integração foi dada por Karl Deutsch, em 1957, no trabalho *Political Community and the North Atlantic Area*, voltado a compreender como foi criada comunidade política na área do Atlântico Norte, tomando por ponto de partida o conceito de comunidade de segurança para explicar como se formou a aliança de segurança da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN, criada em 4 de abril de 1949, tornou-se um elemento central dos valores compartilhados pelos Estados que se agrupam ao redor dos valores e ideais liberais, bem como a razão pela qual o Pacto de Varsóvia não sobreviveu ao final da Guerra Fria, em razão das mudanças de entendimentos intersubjetivos dos países do Leste Europeu em face à abertura política e a redemocratização (Adler 1999: 225)..

²⁷ A Escola de Copenhague foi criada no âmbito do *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI), em 1985, com o objetivo de desenvolver estudos voltados à paz, sendo influenciada pela Teoria Construtivista das Relações Internacionais, trabalha com a criação das identidades coletivas e busca compreender a segurança internacional sob uma perspectiva abrangente, tendo como principais pensadores Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde, cujo pensamento central é voltado à *securitização* (processo que possibilita determinar se um objeto ameaçado seja ou não considerado um tema de segurança que necessite de uma determinada medida de proteção). Os seus trabalhos se afastam do enfoque proposto pela Escola Realista em razão da evolução do conceito de segurança, proposto por Barry Buzan (1991:123), assim o debate da segurança não se encontra mais adstrito ao setor militar; este novo cenário de análise identifica cinco sectores onde a *securitização* poderia ocorrer: Militar, Político, Econômico, Social e Ambiental, destacando-se que o processo de *securitização* pode envolver concomitantemente mais de um setor (Emmers, 2007: 109 – 111).

fundada em valores comuns e mutuamente compartilhados de dignidade, liberdade, ordem e bem-estar dimensionados na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948

A *cooperação* e o *consenso* tornam-se fundamentos de validade e legitimação para a atuação dos Estados com influência direta nas estratégias e no modo de atuação dos organismos de cooperação policial internacional, com base na solidariedade recíproca motivada pelas transformações e complexidades sociais, fruto da intensa mutabilidade das relações humanas no tempo e no espaço. Nesse contexto, a confiança manifesta-se como um instrumento de redução desta complexidade social, na medida em que aumenta as possibilidades para experiências e para as ações (Luhman, 1996: 20).

Conclusão

A Diplomacia Policial é um importante instrumento de cooperação direta que deve ser observado na atualidade a partir da constatação da necessidade de uma nova configuração na interação das organizações policiais na esfera da cooperação internacional, que revelam a importância da mudança de atuação do Adido Policial. A rápida evolução do modo de ação do crime organizado transnacional, a quebra dos parâmetros tradicionais da soberania estatal, a construção do conceito da segurança humana, são todos elementos que legitimam e justificam a construção de novas ferramentas de atuação baseadas nos paradigmas de cooperação e consenso.

Bibliografia

- ADLER, Emanuel & BARNET, Michael. (1998) *Security Communities in Theoretical Perspective*. Security Communities. Cambridge: Cambridge University Press. pág. 3-28.
- ANGELOVSKA, Merija. (2002). *The Egmont Group*. Ministry of Finance Republic of Macedonia Bulletin n.º 04 Macedonia 2002.
- BANETT Michael e COLEMAN, Liv (2005) *Designing Police: Interpol and the Study of Changes in International Organizations*. In *International Studies Quarterly* (2005) 46, 593-619.
- BERRIDGE, G. R. e JAME, Alan. 2003 *A Dictionary of Diplomacy* Palgrave Macmillan UK.

- BOHN, Simone. (2007) Justifying corrupt exchanges: rational-choice Corruptors. In: (Dys-) Functionalities of Corruption. Comparative Perspective and Methodological Pluralism. Ed. Sringer VS
- BOUTROS-GHALI (1992) *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* United Nations.
- BRESLER, Fenton (1992), *Interpol*, London: Hardcover.
- BUZAN, Barry (1991) *People State and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post Cold-War Era*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publisher.
- CANOTILHO, J. J. GOMES. (2003) *Direito constitucional*. Ed: Almeida – Portugal.
- COLLINS, Alan, (2007) *Introduction: What is Security Studies?* In *Contemporary Security Studies*. COLLINS, Alan, (organizador). Ed. Oxford. Gran Bretanha: pp. 01-09.
- DEFLEM, Mathieu. (2000) *Bureaucratization and Social Control: Historical Foundations of International Policing*. *Law & Society Review* 34(3):601-640
- DEFLEM, Mathieu. (2002) *Policing World Society: Historical foundation of international police cooperation*. New York, Oxford University Press.
- den BOER, Monica. e WALLANCE, W. (2000). *Justice and Home affairs. Integration Through Incrementalism? Police-making in Europe Union*. Oxford.
- DEUTSCH, Karl W. et al., (1957) *I Political Community in North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*. New Jersey, Princeton University Press.
- DURMAZ, Huseyin (2005). *International Police Cooperation as a Response to transnational organized crime in Europe, Improvements in Extradition – Thesis Master of Science – University of North Texas*.
- EMMERS, Ralf. (2007) *Securitization*. In *Contemporary Security Studies*. COLLINS, Alan, (organizador). Ed. Oxford. Gran Bretanha: pp. 109-125.
- GARDINER, John. (2007) *Defining Corruption* In: *Political Corruption Concepts & Contexts* 3.º ed. HEIDENHEIMER Arnold J. e JOHMSTTO Michael (organizadores) Ed. New Brunswick: Transaction Publishers: pp. 25-40
- LUHMAN, Niklas. (1996) *Confianza*. Anthropolos. México: Universidad Iberoamericana.
- MOREIRA, Adriano. (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. 4.º Edição. Portugal: Almedina.
- MORGENTHAU, Hans J. (1948) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Ed. Alfred A. Knopf New York.
- NYE JR, Joseph S. (1997) *Understanding International Conflicts: An introduction Theory and History*. Harvard University Logman.
- REZEK, José Francisco (1998) *Direito Internacional Público*. Ed. Saraiva São Paulo
- SUBOSIC, Dane e KEKIC Dalibor (2009) *Policijaska Diplomacija* In: *Međunarodnim* Vol. LXI, br. 1-2, str. 141-162. *Bibliđ* 0025-8555, 61(2009) Vol. LXI, br. 1-2, str. 141-162. Mart 2009.

- Panayotis. (1993) Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World. In: Brow, Douglas; Fry, Earl States and Provinces in the International Economy. California: Institute of Governmental Studies Press. Ed Universidade of California. Pp. 45-64.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. (2009) Teoria Geral do Direito Policial. 2. ed. Lisboa: Ed. Almedina.
- VILLA, Rafael Duarte. (1997). *Da crise do realismo à segurança global multi-dimensional*. Tese de Doutorado apresentada no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, USP.
- WERNER, Guilherme Cunha. (2015) Teoria Interpretativa das Organizações Criminosas: Conceito e Tipologia. In: Organizações Criminosas Teoria e Hermeneutica da Lei n.º 12.850/2013. Ed. Nuria Fabris.

Ideias de Chegada e Pontos de Partida

Diplomacia Policial: Formação e saberes

MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE

*Diretor do ICPOL-Centro de I&D do ISCPPI
Professor do ISCPPI e da UAL, Portugal*

Chegados a este momento, podemos dizer que o simpósio foi um sucesso e que o projeto de investigação FCT **COPP-LAB: Circulação de Polícias em Portugal, África Lusófona e Brasil**, sediado no ICS, do qual faz parte integrante o ICPOL-Centro de Investigação do ISCPPI, SOCIUS-ISEG, FD da Universidade do Porto, ISCTE-IUL, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, está a ultrapassar as expectativas iniciais.

No início, como havia falado o Connor, jamais pensávamos poder hoje estarmos a falar de uma Diplomacia Policial: instituto/método através do qual os *elementos policiais* promovem, regulam e mantêm relações institucionais com o fundamento da criação de um espaço de aproximação entre os povos, em especial dos povos lusófonos, no pano da formação académica e profissional da atividade de Polícia.

Esta visão, que aos poucos vamos desenhando e verificando, assenta na consciência de que somos uma aldeia – comunidade de nações e de instituições – de que existe a forte influência da opinião pública na necessidade de criação e manutenção de um discurso policial dentro do paradigma democrático ou do paradigma do Estado democrático constitucional, e de que há uma forte influência da implementação, diversificação e ampliação das comunicações entre os vários atores a nível mundial, em especial a nível lusófono.

Mas os caminhos nem sempre são de trilho fácil. Há muito a melhorar. Porque só melhorando podemos aprofundar os laços relacionais e

institucionais criados e em fase de cimentação e ampliar para novos desafios relacionais assente em uma língua – o português – e um discurso da comunidade científica lusófona e, podemos avançar, transatlântica e do pacífico.

Em resumo pode afirmar-se que o ISCPSI, nestes 30 anos, tem assumido um papel preponderante na aproximação dos povos lusófonos. Independentemente da forma ou do método de entrada no Instituto – concurso, nomeação ou escolha –, os alunos dos países lusófonos que vêm frequentar a formação científica – teórica e prática – e, agora, integram as linhas de investigação/pesquisa consideram que:

- A formação do Instituto é de elevada qualidade académica e científica.
- Esta formação deu-lhes uma nova oportunidade na ascensão na carreira profissional.
- Mudou a sua forma de estar e de pensar a atividade de polícia, a sociedade – cidadania – e o próprio Estado democrático.
- Foi um esforço de integração cultural, académica e científica muito exigente e com muitos momentos difíceis ao longo dos vários anos de frequência do curso.
- A integração social, em muitos momentos e principalmente na fase inicial da vida académica interna, foi difícil. Mas o Instituto, sabendo dessas dificuldades, há mais de 10 anos tomou a decisão de distribuir os cadetes-alunos pelos quartos de modo a que cada quarto tivesse um aluno dos países africanos promovendo, desta feita, uma maior integração social.
- Criaram laços individuais com outros camaradas como ocorre na sociedade portuguesa.
- Ocupam lugares de chefia nas polícias dos seus países, permitindo-lhes promover pequenas mudanças estruturais – burocráticas – segundo uma ciência portuguesa e europeia mais democrática. Desses lugares de chefia, podemos destacar:
 - **Angola** – Vários Diretores Nacionais Adjuntos são ex-alunos do Instituto; Vários Comandantes de Província e de Divisões mais importantes de Luanda são também ex-alunos do Instituto;
 - **Moçambique** – Vários comandantes de província são ex-alunos do nosso Instituto e ocupam lugares de assessoria do Ministério do Interior.
 - **Cabo Verde** – Já teve como Diretor Nacional o primeiro aluno dos países africanos de língua oficial portuguesa como Diretor Nacional – Superintendente Carlos Graça.

- **São Tomé e Príncipe** – os dois últimos comandantes gerais foram ex-alunos do Instituto.
- **Brasil** – Ex-alunos, Delegados de Polícia Federal, por terem frequentado cursos ministrados no Instituto – Curso de Direção e Estratégia Policial, Pós-graduações e agora mestrados – viram o seu *curriculum vitae* valorizado que lhes tem permitido alcançar novos desafios pessoais e institucionais.

Mas há melhorias a fazer de modo que possamos dizer daqui a 10 anos que, em definitivo, cimentamos uma diplomacia policial:

- Promover uma continuidade das relações institucionais e pessoais de modo a desenvolver-se uma verdadeira comunidade policial lusófona e mundial, devendo essas relações assentar em uma rede estratégica, projetada para o futuro que tenha como base um plano estrutural que se desenvolva independentemente das pessoas envolvidas. Sabemos que as lideranças e os projetos têm rostos, mas como nem todos são líderes e nem todos têm a mesma capacidade de assumirem o barco e de serem seus comandantes – empreendedores –, temos de promover uma estratégia capaz de impor uma linha de ação que se afirme ao longo de vários anos.

Nessa linha estratégica, por exemplo, já está em curso um plano de implementação de um projeto de aproximação entre o Instituto e a Escola Superior de Polícia da Academia Nacional de Polícia - Polícia Federal para os próximos anos, assim como se está a desenvolver uma política de intercâmbio de alunos e de professores/pesquisadores (investigadores).

Mas podemos e devemos ponderar outras estratégias que fomentem desenvolver e ampliar esta política de intercâmbio para todo o espaço lusófono. Este é o espaço privilegiado para o fazermos em reunião.

Em linhas gerais, os membros responsáveis pelo projeto organizaram 3 grandes eventos científicos internacionais e nacionais:

- 3 e 4 de outubro de 2013 – na Universidade de Campinas – São Paulo, subordinado ao tema **Circulação de policiais em redes lusófonas. Autoridade, formação e poder.**
- 17 de junho de 2014 – no Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa, subordinado ao tema **Polícias em Portugal, Angola e São Tomé e Príncipe: Perspetivas históricas e sociológicas.**

- 16 e 17 de outubro de 2014 – na Universidade de Brasília subordinado ao tema **Polícia, Saberes e Formação**, cuja parte dos textos se encontram publicados na *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Volume 16 – JAN/MAR2015, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- 2 e 3 de julho de 2015 – no ISCPSI subordinado ao tema **Diplomacia Policial: Formação e Saberes**, cujos textos serão publicados em edição própria do ISCPSI.

Os membros do Projeto participaram em mais de 20 conferências internacionais com financiamento do projeto COPP-LAB: sendo de destacar as apresentadas em Portugal e no Brasil.

Elaboraram mais de 10 *pappers*, dos quais 6 já se encontram publicados e os demais serão publicados nos próximos tempos.

Realizaram-se mais de 50 reuniões em todo o espaço lusófono.

Elaboraram-se mais de 120 entrevistas a ex-alunos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e ex-alunos de outras instituições universitárias portuguesas e policiais brasileiras.

Quanto a um melhor acesso à produção científica do projeto, aconselhamos todos a consultar a página do projeto: <http://www.copp-lab.org/>.

Muito obrigado a todos os presentes,

Lisboa (ISCPSI), 3 de julho de 2015

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 anual e deve ser um local de informação e reflexão interdisciplinar e multidisciplinar 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 a Direcção, a Coordenação, o Conselho de Revisão Científica e o Conselho de Redacção.

ARTIGO 4.º

1. A Direcção da Revista é composta pelo director do ISCPSI, director de ensino, director do ICPOL – Centro de Investigação e pelos directores de Departamento de Investigação Científica.

2. Compete à direcção da Revista dirigir os trabalhos da sua publicação, adoptando todas as providências necessárias, nomeadamente:

- a) Nomear o coordenador científico;
- b) Nomear os membros do Conselho de Redacção;
- c) Aprovar o conselho de revisão científica;
- d) Promover a colaboração do corpo docente e dos investigadores do Instituto no fornecimento dos originais necessários à publicação regular da Revista e seleccionar os trabalhos de alunos dignos de publicação;
- e) Promover a angariação de artigos científicos de professores e investigadores de outras instituições universitárias;
- f) Determinar a eventual remuneração dos trabalhos publicados, bem como das tarefas específicas de organização da Revista;
- g) Fixar a tiragem da Revista e dos seus eventuais suplementos, bem assim como o número de separatas dos trabalhos nela inseridos.

3. A direcção da Revista pode delegar as competências previstas nas alíneas *d)* a *g)* do número anterior na Coordenação, 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

O Coordenador Científico representa a direcção da Revista, coordena o Conselho de Redacção, solicita a intervenção dos membros do Conselho de Revisão Científica e promove as competências previstas nas alíneas *d)* a *g)* do n.º 2 do art. 4.º por despacho interno.

ARTIGO 6.º

1. O Conselho de Redacção tem por função apoiar a direcção e o Coordenador Científico da Revista no exercício das suas competências e é formado pelo responsável do CDI, pelo responsável da secção de legislação e jurisprudência, pelo responsável pela tradução, por professores do ISCP SI e investigadores do ICPOL – Centro de Investigação.

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

ARTIGO 7.º

O Conselho de Revisão Científica é composto por doutorados nas áreas científicas integrantes das ciências policiais de universidades e institutos universitários portugueses e estrangeiros.

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 é editada pelo Instituto, podendo ser adquirida individualmente ou por assinatura anual.

ÍNDICE

Editorial.....	5
Modelos constitucionais de polícia e cooperação na segurança interna <i>Manuel Monteiro Guedes Valente</i>	7
Para lá dos códigos. O papel do Estado e a heterogeneidade do pluralismo jurídico em moçambique <i>Sara Araújo</i>	19
Cooperação Internacional para a Formação de Polícias: um caso em Portugal <i>Susana Durão & Joana Oliveira</i>	39
Efeitos possíveis da cooperação policial. Oficiais entre Portugal e África <i>Susana Durão & Daniel Seabra Lopes</i>	65
Renovações da Polícia em Angola: cooperação e formação internacional <i>Cristina Udelsmann Rodrigues</i>	87
Cruzamentos em retorno: Polícias em Lisboa, Praia e Brasília <i>Joana Oliveira</i>	111
O modelo de policiamento comunitário nos programas de educação policial: uma breve revisão da literatura especializada sobre o assunto <i>Paula Poncioni</i>	127

Desafios e Avanços da Política de Formação Especializada de Profissionais de Segurança Pública no Brasil: Reflexões sobre a RENAESP <i>Ivone Freire Costa & Íris Gomes dos Santos & Anderson Souza da Silva</i>	141
Polícias no Brasil: entre passado, presente e futuro <i>Célio Jacinto Santos</i>	161
Diplomacia Policial <i>Guilherme Cunha Werner</i>	177
Diplomacia Policial: Formação e Saber <i>Manuel Monteiro Guedes Valente</i>	197

REVISTA POLITEIA

Boletim de encomenda

Desejo efectuar a assinatura da Revista Politeia
no ano

Assinalar com uma cruz

Assinatura anual: 15,00 €

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

