

REVISTA DO JAN • MAR 2012

MINISTÉRIO PÚBLICO 129

ESTUDOS & REFLEXÕES

Carla Amado Gomes

A compensação administrativa pelo sacrifício:
reflexões breves e notas de jurisprudência

António Carlos dos Santos

A nova parafiscalidade: a tributação
por via de cortes na despesa com remunerações
de funcionários e de pensionistas

Carlos Pinho

Os problemas interpretativos resultantes
da Lei n.º 32/2008, de 17 de Julho

Nuno Caiado • Luís M. Correia

Eis o futuro: vigilância electrónica por geo-localização
para a fiscalização da proibição de contactos
no âmbito do crime de violência doméstica

Nelson Lourenço

Legitimidade e confiança nas polícias

Cândida da Silva Antunes Pires

Ações reais e reserva de jurisdição dos tribunais
da Região Administrativa Especial de Macau

Tânia Alexandra Arrais Pacheco Lopes

A liberdade de expressão e a liberdade de imprensa

Ricardo Oliveira Sousa

A omissão e o princípio da legalidade

PRÁTICA JUDICIÁRIA • DOCUMENTAÇÃO • JUSTIÇA & HISTÓRIA • VÁRIA

Legitimidade e confiança nas polícias*

Nelson Lourenço

Reitor da Universidade Atlântica

* Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no *II Seminário Internacional Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social*, Secretaria de Estado da Defesa Social, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, 29-30 de Novembro de 2010.

SUMÁRIO: **Introdução;** 1. Legitimidade e confiança; 2. Legitimidade e confiança: dinâmicas sociais e eficácia das polícias; 3. Violência urbana, legitimidade e confiança nas polícias; 4. Epílogo; Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

Em textos anteriores tenho afirmado que a liberdade e a segurança são elementos essenciais à constituição das sociedades democráticas e da vida social (Lourenço, 2011; Lourenço, 2010a). Liberdade e segurança definem entre si uma forte e intensa interdependência, podendo afirmar-se que uma é inconcebível sem a outra. De igual modo tenho defendido que o exercício da segurança pressupõe a assunção e o respeito pelos direitos fundamentais como condição para a existência de liberdade. Este artigo é precisamente sobre a relação definida por estas noções fundamentais da democracia e no reconhecimento da necessidade de uma concepção da segurança centrada na pessoa humana e não no Estado.

[¹] Vide James Hawdon and Virginia Tech (2008) e Tom R. Tyler (2004).

Este é o quadro orientador deste texto sobre a legitimidade e a confiança nas polícias.

Este artigo parte de três pressupostos teóricos cuja validade tentarei mostrar com suporte de um conjunto numeroso de estudos realizados em vários contextos políticos e sociais^[1].

O primeiro pressuposto assenta na ideia de que as polícias necessitam do apoio e da cooperação voluntária dos cidadãos para assegurar a ordem e a segurança públicas. O segundo pressuposto parte do princípio que esse apoio voluntário só é possível quando os cidadãos reconhecem como legítima a acção das polícias. O terceiro e último pressuposto assenta na convicção de que a legitimidade que os cidadãos reconhecem às polícias assenta na percepção que têm sobre o modo como as polícias exercem a autoridade e na confiança que nelas depositam.

Como se verá ao longo do texto, a maioria dos estudos evidencia o quão difícil é a tarefa de assegurar o cumprimento da lei através do uso exclusivo da força, isto é, a polícia necessita que a aceitação da sua autoridade e do cumprimento da lei assente, pelo menos parcialmente, numa decisão individual e voluntária (Tyler, 2004; Parsons, 1967).

O cumprimento voluntário da lei para além de ser um factor fundamental da coesão e consenso social é um pilar da construção das sociedades democráticas. A aceitação voluntária e generalizada da autoridade é ainda um contributo positivo para a eficiência das políticas públicas, permitindo que as autoridades desloquem para sectores críticos da sociedade os recursos disponíveis.

A importância atribuída à legitimidade e confiança nas polícias como parte integrante do processo que conduz os indivíduos ao cumprimento voluntário da lei, tal como formulado neste artigo, tem subjacente o modelo das sociedades democráticas avançadas. Considera-se, no entanto, que no contexto das sociedades contemporâneas em que a violência e insegurança urbanas emergem como

questões sociais centrais, ocupando um espaço significativo no quadro da preocupação dos indivíduos e da vivência democrática, a prevenção e o combate à criminalidade impõem a necessidade de um novo quadro institucional e a definição de novas políticas de segurança pública – nomeadamente de proximidade às populações, para a qual a legitimidade e a confiança nas polícias são elementos indissociáveis – que dêem respostas à insegurança instalada no quadro da sociedade urbana, independentemente dos contextos geográficos e políticos considerados (Lourenço, 2010a)^[2].

[2] A experiência do Brasil com a Polícia Pacificadora nas favelas do Rio de Janeiro parece ser um exemplo significativo a analisar, apesar de tão recente.

I. LEGITIMIDADE E CONFIANÇA

O conceito de legitimidade remete para ideia defendida por John Locke, no séc. XVIII, de que um governo não é legitimado se não tiver por base o consentimento dos governados (Dunn, 1991: 524) ou, na definição de Seymour Lipset, a legitimidade “...involves the capacity of a political system to engender and maintain the belief that existing political institutions are the most appropriate and proper ones for the society...” (1983: 64).

Refira-se, no entanto e desde já, que a noção de legitimidade não significa que o poder seja sempre usado para promover o progresso e o desenvolvimento de um país ou da humanidade, mas que a população desse país aceita e concorda com o exercício desse poder. Como dizem Zelditch e Walker (2003: 217), “...every authority system tries to cultivate a belief in its legitimacy.”

A noção de Lipset baseia-se no conceito de legitimidade assente numa base racional, tal como definido por Max Weber, em *Economy and Society* (1978). A legitimidade pode assim ser entendida como o suporte da noção de obediência voluntária que leva a um sentimento de obrigação, de dever ou de vontade de obedecer às normas e às leis e naturalmente às autoridades consideradas legítimas.

Legitimidade e confiança são conceitos próximos mas substantivamente diferenciados. A noção de legitimidade remete para a ordem social, definida de modo impessoal, no quadro de uma determinada sociedade. Em contrapartida, a noção de confiança traduz a experiência pessoal dos indivíduos. A variação da percepção de confiança traduz esta natureza assente na experiência individual em que variáveis como posição social ou pertença étnica desempenham papel significativo (*Kääriäinen, 2007*).

A legitimidade refere-se a um sentimento universal. Resulta desta definição que a obediência voluntária à ordem estabelecida e legitimada pelo consentimento democrático tem sempre presente que aqueles que exercem autoridade apenas a detêm em função e no âmbito restrito do seu cargo.

A obediência não é assim prestada à pessoa que detém a autoridade mas à ordem social e impessoal que é o garante do cargo. A autoridade legítima de um agente de polícia radica na instituição a que pertence e é esta que é percebida como merecedora de legitimidade e não o indivíduo. A autoridade individual é um atributo restrito à esfera específica das atribuições e competências que são conferidas ao seu titular. Só há autoridade individual na medida em que o titular fizer uso dos poderes que lhe estão atribuídos nas condições e para as finalidades prévia e claramente definidas (*Weber, 1978*).

Em oposição e tal como aqui entendida, a confiança visa o comportamento de um indivíduo ou instituição. Para James Hawdon e Virginia Tech (2008), a confiança refere-se à representação que os indivíduos fazem do modo como um determinado papel social deve ser desempenhado; o desempenho deve ser consistente com as expectativas sociais associadas a esse papel.

Ao contrário da legitimidade, a confiança refere-se a indivíduos específicos ocupando posições sociais específicas. Aplicando ao papel social de polícia, um agente será de confiança

quando os indivíduos acreditarem que o seu comportamento é consistente com o desempenho expectável e inerente à sua posição no sistema das forças de segurança. Como afirma A. Giddens (1995: 27), para quem a confiança é uma componente importante da sua análise da modernidade, esta acarreta sempre "...a conotação de credibilidade perante resultados contingentes, digam estes respeito às acções de indivíduos ou ao funcionamento de sistemas".

Na formulação sintética de Seron, os indivíduos e a comunidade têm como expectativa que um agente da polícia desempenhe as suas obrigações "...within a set of fair, public, and accountable guidelines..." (Seron *et al.*, 2004: 666). A confiança nas polícias assenta, assim, no conjunto de representações sociais que os indivíduos são portadores sobre o modo como as instituições e os agentes devem desempenhar os papéis sociais que lhes são atribuídos e na *avaliação* que fazem do modo como os agentes efectivamente desempenham as suas obrigações. Como afirma James Hawdon (2008: 186), "...Citizens do not simply grant officers trust; instead, officers earn trust through their behaviors."

Legitimidade e confiança são, portanto, conceitos que se referem a dimensões diferentes da realidade – quer pela sua natureza quer pelo objecto a que se referem – como diferente é também o modo como se constroem ou são postos em causa.

James Hawdon explicita bem a diferença entre os dois conceitos e o modo como eles se relacionam. O papel social é legitimado, ao actor social é atribuída confiança. Assim, pode-se ter confiança num agente, considerá-lo justo e compreensivo, e rejeitar a instituição a que pertence por não a considerar legítima nem às acções que implementa. É o que acontece no caso do sentimento "anti-polícia" em bairros de muitas cidades em que a rejeição recai sobre a instituição e não sobre um determinado agente. O inverso também pode acontecer.

2. LEGITIMIDADE E CONFIANÇA: DINÂMICAS SOCIAIS E EFICÁCIA DAS POLÍCIAS

Como diz Steve Herbert (2006), a questão da legitimidade afecta mais significativamente a polícia do que qualquer outra instituição pública. Nenhuma outra instituição pública terá um contacto tão directo e intrusivo no quotidiano dos cidadãos como a polícia e nenhuma outra representa de modo tão expressivo o poder do Estado.

Não é, por isso, de estranhar que esta capacidade de exercer o poder seja percebida por muitos indivíduos como algo discriminatório, particularmente para os que pertencem a grupos sociais mais desfavorecidos. Nestes casos a autoridade policial é representada como desnivelada e favorecendo uns grupos sociais mais do que outros. Muitos estudos realizados nos EUA apontam para significativas diferenças entre a representação da legitimidade das polícias por parte dos americanos brancos, hispânicos e afro-americanos, por ordem decrescente (Tyler, 2005).

É neste quadro que a legitimidade percebida da autoridade – que conduz à aceitação voluntária da autoridade policial – é referida num grande número de estudos empíricos como um factor significativo na implementação de políticas de prevenção da criminalidade e da perturbação da ordem pública.

Estes estudos referem que a percepção e a avaliação que os indivíduos fazem da acção da polícia podem, directa ou indirectamente, influenciar o modo como estes reagem e as atitudes que assumem aos pedidos de apoio e de colaboração das polícias e de outras autoridades em programas anti-crime e anti-delinquência.

De igual modo, essa representação da acção da polícia influencia quer a legitimidade da instituição policial quer a confiança nos agentes da polícia, na distinção destes dois conceitos atrás apresentada. Uma e outra são factores importantes para o sucesso de políticas de policiamento de proximidade – incluindo programas

especiais como a segurança nas escolas e a protecção de idosos e programas de mediação – em comunidades problemáticas, particularmente aquelas onde se concentram as minorias étnicas, e na diminuição do sentimento de insegurança.

A confiança nas polícias assenta na expectativa dos indivíduos de que a polícia é justa, eficiente e que respeita os seus valores e os da sua comunidade. Refira-se que a bibliografia inglesa especializada faz a distinção entre *trust*, isto é, a expectativa de um indivíduo relativamente a uma relação justa com um agente de polícia, e *confidence* que se refere a uma expectativa de tratamento justo por parte da polícia enquanto instituição (Jackson e Bradford, 2010a)^[3].

[3] A polícia inglesa recorre ainda ao conceito de satisfação na sua avaliação da acção policial. De acordo com Brown and Evans (2009), a satisfação é definida de forma “restrita” no sentido em que se refere apenas àqueles que, no passado, usaram ou contactaram com o serviço. Confiança é definida de forma mais “abrangente”, incluindo todos aqueles que poderão usar ou contactar com o serviço. Isto significa que não é preciso ter experimentado o serviço para definir o grau de confiança que se tem nele. Assim, confiança é uma noção “orientada para o futuro” que contribui para a construção de expectativas sobre a forma de actuação das polícias no presente e no futuro (embora estas expectativas se possam basear no conhecimento do passado). Neste sentido, a confiança corresponde a uma noção mais ampla, embora potencialmente menos concreta do que a satisfação.

[4] “...No less than 83 per cent of those interviewed professed great respect for the police, 16 per cent said they had mixed feelings, and only 1 per cent said they had little or no respect...” (Royal Commission on the Police, 1962: 103). Segundo Belson, este valor era, já em 1972, relativamente mais baixo: “...reported findings from a survey of Londoners which found that 73 per cent of adults had ‘a lot’ of respect for the police, 25 per cent had ‘some’ respect and just 2 per cent had ‘not much’ respect.” (Belson, 1975).

A experiência do Reino Unido é, aliás, particularmente interessante para se observar como funciona a relação entre as dinâmicas sociais e o modo como os indivíduos percebem as polícias. De valor icónico da sociedade inglesa (Reiner, 1992; Reiner, 2000), a polícia passou a ser considerada como mais uma instituição em que a confiança nela depositada é *negociada* caso a caso. Este processo é traduzível em números: Em 1962, um estudo da *Royal Commission on the Police* referia que a confiança nas polícias se situava em valores acima dos 83%^[4]; em 2008, o *British Crime Survey* (Home Office, 2009) referia que apenas 46% dos respondentes pensava que a polícia tinha o comportamento adequado face ao crime. Embora se tratem de documentos diferentes utilizando, portanto, metodologias naturalmente diferentes, os valores são suficientemente expressivos para se poder falar numa quebra brusca da confiança dos indivíduos nas polícias, como é aliás referido pela maioria dos autores ingleses e reconhecido pelas autoridades.

Para este processo de diminuição da confiança nas polícias no Reino Unido, Jonathan Jackson e Ben Bradford (2010) apontam, com base numa *literature review* minuciosa, um elenco de causas que reflectem, com as necessárias adaptações nacionais, muito do que aconteceu no resto da Europa. Como razões desta expressiva quebra de confiança nas polícias no Reino Unido, aqueles autores referenciam um conjunto alargado de variáveis associadas às mudanças sociais que dão corpo à sociedade contemporânea e que funcionam como campos favoráveis ao sentimento de exclusão e marginalização social. Da desindustrialização à terciarização da economia, ao aumento das taxas de desemprego e às conflitualidades sociais que têm acompanhado o processo de urbanização e o aparecimento das grandes metrópoles, produtoras de novas culturas e subculturas, menos deferentes para com a autoridade e para o consentimento voluntário. A estas razões de natureza societal, acrescem ainda as mudanças da própria instituição policial que nas últimas décadas se transformou numa organização muito mais complexa, perdendo em muitos casos a sua proximidade com a população.

A centralidade da questão da insegurança no contexto das sociedades contemporâneas confere à eficácia da acção das polícias uma importância crucial, uma vez que a avaliação da qualidade da governação assenta em muito na percepção que os indivíduos fazem da capacidade do Estado em manter a segurança, diminuir o medo do crime e, simultaneamente, do modo como usa o poder coercivo. O Estado deve demonstrar a capacidade de prevenir e combater a criminalidade e a insegurança subjectiva no quadro do respeito dos direitos fundamentais sob pena de perder a sua legitimidade e as suas instituições a confiança que os indivíduos nele depositam.

Como as polícias são a instituição mais exposta ao escrutínio dos cidadãos quanto à percepção do uso da autoridade,

como acima se referiu, compreende-se que desde o surgimento, no séc. XIX, das polícias urbanas a questão mais frequentemente colocada quanto ao seu objectivo e à eficácia da sua acção é, na síntese de Hung-En Sung (2006): “*Para que servem as polícias numa democracia liberal?*”

A análise do amplo e variado leque de respostas que vêm sendo dadas a esta questão mostra que, nas últimas décadas, têm vindo a ganhar peso as concepções que realçam a importância da percepção da legitimidade e confiança como elemento de avaliação da eficácia das polícias: “...*the (...) goal of the police is to obtain citizens’ compliance with the law through persuasion and good manners [polite policing] ...*” (Sherman, 2001, citado por Sung, 2006:4).

Considerando, tal como Reiner (1998), que o policiamento deve ser entendido como um processo e não como um resultado, Hung-En Sung destaca que “...*in a democratic society a police force is expected to be subject to the restrictions imposed by the rule of law and is publicly accountable...*” (Sung, 2006: 4). Esta é uma condição crucial para uma percepção positiva por parte dos indivíduos de que a polícia assume firmemente (*seriously*) as suas expectativas de segurança e justiça.

Tomando novamente o Reino Unido como caso paradigmático da importância da legitimidade e confiança nas polícias. Desde o início dos anos 80 do século passado, a avaliação das forças policiais, efectuada pelo British Crime Survey (BCS), assenta essencialmente na variação da percentagem de pessoas que pensam que a polícia e os municípios (*local councils*) estão a enfrentar as questões relacionadas com o crime e com os comportamentos anti-sociais que são localmente importantes (*Home Office*, 2010:II). Dito de outro modo, as forças policiais assumem como missão o aumentar a confiança dos indivíduos assente na percepção “...*that their local police (and council) were dealing with the things that matter in the local community...*” (Jackson and Bradford, 2010b).

Em 2010, esta posição central da confiança e da legitimidade na avaliação da *performance* das polícias foi relativizada pelo *Home Office* que passou a assumir o combate ao crime como seu objectivo supremo. Registe-se, no entanto, que se mantém “...*a strong emphasis within the new government on (a) making public bodies more locally accountable and responsive, and (b) encouraging active citizen participation in priority setting and indeed the running of local services...*” (Jackson and Bradford, 2010a).

Com efeito, a reforma da política de segurança interna, do Reino Unido, apresentada ao Parlamento, em 2010, pela Ministra do Interior, reforça a ideia de uma maior participação pública na segurança das suas comunidades e reafirma a convicção da importância da confiança dos indivíduos na acção das polícias: “...*We (...) will give the public a voice and strengthen the bond between the public and the police through greater accountability and transparency so that people have more confidence in the police to fight crime and anti-social behaviour. . .*” (*Home Office*, 2010: 11).

Os modelos de segurança e a filosofia orientadora da acção policial devem ser sempre, obviamente, devedores: dos contextos sociais a que se referem – incluindo neste conceito as dimensões social, política e, imprescindivelmente, cultural; e das subtilezas e complexidades que levam os indivíduos a diferentes percepções da insegurança e a avaliar de modo distinto a sua relação com a polícia. O conhecimento adquirido em diversas situações e sociedades permite afirmar que a legitimidade e a confiança nas polícias são elementos significativos, para não dizer indispensáveis, na definição de políticas de segurança.

No quadro da sociedade urbana contemporânea, multiétnica, multicultural, de sobreposição de riqueza e exclusão, a percepção de um tratamento justo e eticamente correcto conduz a uma cooperação activa com as polícias quer na participação de crimes, sendo testemunhas activas, quer na obediência voluntária da lei

e das instruções das forças da ordem quer, como muitos estudos referem, numa intervenção directa em situações de baixa delinquência ou de incivilidade (Home Office, 2010; Jackson and Bradford, 2010a; Tyler, 2011)

3. VIOLÊNCIA URBANA, LEGITIMIDADE E CONFIANÇA NAS POLÍCIAS

A violência e insegurança urbanas são questões societais centrais ocupando um espaço significativo no quadro da preocupação dos indivíduos e da vivência democrática, em todo o Mundo. A sua análise pressupõe uma leitura ampla da globalização e das dinâmicas urbanas que caracterizam a modernidade tardia nas suas dimensões social, cultural, política e económica (Lourenço, 2010a).

Não esgotando o universo das criminalidades da sociedade actual, a violência e insegurança urbanas impõem a necessidade de um novo quadro institucional e a definição de novas políticas de segurança pública que dêem respostas à insegurança instalada no quadro da sociedade urbana. A prevenção e o combate à criminalidade e a diminuição da insegurança e do medo do crime surgem como factores essenciais ao desenvolvimento económico e social.

A globalização e a expansão da ideologia neoliberal, acompanhada da diminuição das políticas de intervenção social, a desindustrialização e a deslocalização das indústrias (Hagedorn, 2007), a polarização das cidades e a emergência das *cidades duais* (Mollenkopf e Castells, 1991) e a criminalidade transnacional, são as causas referidas por muitos autores como estando na origem do aumento da violência urbana e do sentimento de insegurança. Para além das diferenças de pontos de vista, a violência urbana é apontada pela maioria dos estudiosos como um problema social dominante da sociedade urbana e global.

[5] Sobre a confiança na Justiça e a sua importância nas políticas criminais, vide M. Hough and M. Sato, 2011.

É pertinente neste momento tecer alguns considerandos sobre a questão da segurança pública em contexto urbano, no quadro da análise da legitimidade e confiança nas polícias, uma vez que uma e outras são realidades indissociáveis.

Como tive a oportunidade de escrever em dois textos recentes (Lourenço, 2011 e 2010b) há hoje uma consideração partilhada de que as profundas transformações nas formas e intensidade das ameaças à segurança das sociedades contemporâneas exigem uma nova e reforçada capacidade de resposta institucional e a promoção de uma diferente cultura de segurança – não certamente de uma ideologia securitária – por parte da comunidade nacional e internacional.

Uma renovada capacidade institucional pressupõe, como é unanimemente reconhecido, a actualização dos sistemas de segurança interna, conferindo-lhes modernidade, adaptabilidade e funcionalidade diante dos desafios contemporâneos e vindouros e exige, simultaneamente, que em todas as manifestações da vida colectiva, a segurança se revele e seja reconhecida como um bem comum valioso, para o qual todos devem ser chamados a contribuir.

A análise compreensiva da violência urbana mostra que é precisamente no complexo contexto social, cultural e político das grandes áreas metropolitanas que a necessidade de promoção de políticas públicas de segurança visando o reforço da legitimidade e confiança nas polícias assume maior acuidade.

Neste quadro, quatro orientações são essenciais: assegurar o reconhecimento por parte dos cidadãos da legitimidade da acção policial e simultaneamente conseguir um elevado nível de confiança dos indivíduos e das comunidades nas polícias; aumentar a eficiência da acção das polícias; diminuir o sentimento de insegurança e o medo do crime; aumentar a eficiência da Justiça contribuindo para a confiança no sistema judicial e para a diminuição da percepção de impunidade^[5].

Como exemplos de instrumentos ao serviço desta nova governança da segurança são de referir: a polícia comunitária e modelos de policiamento de proximidade enquanto instrumentos facilitadores de um melhor conhecimento recíproco *forças e serviços de segurança / população* (Home Office, 2010; Oliveira, 2006); os contratos locais de segurança que permitem uma mais activa intervenção da administração local na segurança dos cidadãos; a formação e treino das polícias em técnicas de diálogo e de resolução conflitos; a capacitação das polícias no uso de sistemas de *strategical analysis* e na utilização das técnicas correntemente designadas de *problem-oriented policing*.

Esta nova governança de segurança tem de ter a capacidade de demonstrar que as forças de segurança trabalham no interesse das populações, que possuem uma capacidade efectiva de manter a ordem e a segurança dos indivíduos, de modo a encorajar uma mais elevada participação cívica no domínio da segurança e da regulação social da comunidade, nomeadamente na *emergência* de mecanismos informais de controlo social^[6].

[6] Sobre insegurança urbana e mecanismos informais de controlo social, vide N. Lourenço, M. Lisboa, G. Frias, 2000.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crime impõe à sociedade um pesado ónus pelo seu impacte na qualidade de vida e na saúde física e mental dos indivíduos; a criminalidade contribui activamente para desviar recursos essenciais ao desenvolvimento e à riqueza dos países e ao bem-estar dos seus cidadãos – quer pela sua apropriação ilegítima quer pelos meios necessários à sua prevenção e ao seu combate; a criminalidade económica e a corrupção defraudam o Estado e a Sociedade; a criminalidade e o sentimento de insegurança a ela associada têm um impacte negativo marcante na democracia (Lourenço, 2010c). É ainda de referir que o crime afecta não apenas as vítimas mas

também os seus familiares, os seus amigos, as testemunhas e indirectamente toda a sociedade pela sua capacidade geradora de insegurança e de medo, mesmo quando o risco de vitimação é baixo. O crime, nas diferentes formas que a criminalidade vai historicamente assumindo é social e politicamente fracturante, descredibilizando as instituições e pondo em causa o funcionamento da sociedade democrática (Lourenço, 2010c). Resulta daqui que a prevenção e o combate da criminalidade devem ser assumidas como uma prioridade política em qualquer país democrático.

Por outra parte, a liberdade, a segurança e a justiça são elementos essenciais à construção das sociedades democráticas. Por paradoxal que possa parecer, segurança, liberdade e justiça são vértices do triângulo em que assenta o Estado de Direito, em permanente construção e desconstrução, na busca de um equilíbrio forçosamente instável. Sem segurança não há liberdade, mas a segurança terá de ser assegurada num quadro de plena legitimidade democrática. A resposta a este desafio passa pela definição de novos quadros de actuação, num processo legitimador das expectativas dos cidadãos, numa concepção da segurança centrada na pessoa humana e não no Estado. É neste referencial teórico que se situa o interesse pelo desenvolvimento do que venho designando por uma nova cultura de segurança assente numa *governança* da segurança na qual a questão da legitimidade da acção da polícia e a confiança na polícia desempenham um papel fundamental.

Finalmente, importa não desvalorizar a dificuldade da definição e implementação da governança da segurança. Com frequência os modelos propostos de políticas públicas de segurança oscilam entre dois extremos: defendendo medidas de prevenção e integração social, descurando o combate ao crime, ou assumindo uma atitude mais repressiva, sob o lema de tolerância zero, acompanhada de um endurecimento das penas e da acção policial. Penso que a nova *governança* da segurança terá de encontrar o seu espaço

numa visão menos maniqueísta da acção. Uma nova *governança* da segurança passa por um Estado forte e legitimado capaz de respeitar as expectativas dos seus cidadãos e de criar as condições para uma obediência voluntária da sua autoridade (Lourenço, 2011). A análise custo benefício das políticas de segurança e da eficiência das polícias mostrará certamente, como é possível afirmar com base em uma longa evidência empírica, que o cumprimento coercivo da lei é menos eficiente para a manutenção da ordem social do que criar e assegurar as condições para o cumprimento voluntário da lei. Essencial à vida democrática, a segurança é, na sua essência e em sentido antropológico, uma questão cultural, tal como o seu reverso, a violência. Como afirmava Jane Jacobs (1961), no seu estudo sobre a violência nas cidades americanas: *“The first thing to understand is that the public peace — the sidewalk and street peace — is not kept primarily by the police, necessary as police are. It is kept primarily by an intricate, almost unconscious, network of voluntary controls and standards among the people themselves and enforced by the people themselves. No amount of police can enforce civilization where the normal causal enforcement of it has broken down”*. Na sociedade contemporânea todas as instituições estão submetidas a um permanente processo de escrutínio e de avaliação da sua acção e nenhuma outra instituição pública terá um contacto tão directo e intrusivo no quotidiano dos cidadãos como a polícia e nenhuma outra representa de modo tão expressivo o poder do Estado. Entre a necessidade de manter a paz pública e fazer cumprir a lei nos limites impostos pelo Estado de Direito o exercício da função policial pressupõe uma grande capacidade negocial e de persuasão para alcançar a aceitação da sua missão e objectivos e aumentar a sua eficiência.

É neste quadro, que acabámos sumariamente de enunciar, que ressalta com toda a evidência o papel fulcral que legitimidade e a confiança nas polícias desempenham na manutenção da segurança pública no quadro das sociedades democráticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELSON, M. (1975). *The public and the police: an extended summary of the aims, methods and findings of a three-part enquiry into the relations between the London public and its Metropolitan Police Force*. London: Harper and Row.
- BRADFORD, B., JACKSON, J. (2010). *Different Things to Different People? The Meaning and Measurement of Trust and Confidence in Policing Across Diverse Social Groups in London*. Working Paper Series. Social Science Research Network.
- BRADFORD, B.; JACKSON, J.; HOUGH, M. & FARRALL, S. (2009). Trust and Confidence in Criminal Justice: A Review of the British Research Literature. In A. Jokinen; E. Ruuskanen; M Yordanova; D. Markov & M. Ilcheva (Eds.) *JUSTIS project working papers review of need: Indicators of public confidence in criminal justice for policy assessment* (pp. 141-173). Helsinki: Heuni.
- BROWN, R.; EVANS, E. (2009). *Public Confidence in the Police: Guidance for Police Authorities and Police Forces*. London: Association for Police Authorities
- DUNN, J. (1991). *Consent in the Political Theory of John Locke*. In Ashcraft, R. (ed.) *John Locke: Critical Assessments* (pp.524-566). London: Routledge.
- GIDDENS, A. (1995). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta Editora.
- HAGEDORN, J. (ed.), 2007. *Gangs in the Global City. Alternatives to Traditional Criminology*. Illinois: Illinois University Press.
- HAWDON, J. & TECH, V. (2008). Legitimacy, Trust, Social Capital and Policing Styles. A Theoretical Statement, *Police Quarterly* 11(2) pp. 182-201
- HERBERT, S. (2006). Tangled up in Blue: Conflicting Paths to Police Legitimacy. *Theoretical Criminology* 10(4) pp. 481-504
- HOME OFFICE (2008), Public confidence in the Police and their local partners: results from the British Crime Survey year ending September 2008, Home Office Statistical Bulletin 1/09, *Crime in England and Wales Quarterly update to September*
- HOME OFFICE (2010). *Policing in the 21st Century: Reconnecting Police and the Public*. White Paper. London: Home Office.
- HOUGH, M, SATO, M. edi, (2011), *Trust in justice: why it is important for criminal policy, and how it can be measured Final report of the Euro-Justis project*, Helsink, Institute for Criminal Policy Research / University of London
- JACKSON, J. and BRADFORD, B. (2010a). Police legitimacy: A conceptual review. National Policing Improvement Agency Wiki. available at SSRN: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1684507.

- JACKSON, J. and BRADFORD, B. (2010b), What is Trust and Confidence in the Police? *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 4(3) pp. 241-248.
- JACOBS, J. (1961). *The death and life of great American cities*. New York: Vintage Books.
- KÄÄRIÄINEN, J. (2007) Trust in the police in 16 European countries – a multilevel analysis. *European Journal of Criminology* 4(4) pp. 409-35.
- LIPSET, S. M. (1983). *Political Man: The Social Bases of Politics*. London: Heinemann (2nd ed.)
- LOURENÇO, N. (2010a) Cidades e Sentimento de Insegurança: Violência Urbana ou Insegurança Urbana? In E. A. Pereira Júnior, J. Francisco da Silva e Juliana Maron (org.). *Um Toque de Qualidade. Eficiência e Qualidade na Gestão da Defesa Social*. Belo Horizonte, Secretaria de Estado da Defesa Social.
- LOURENÇO, N. (2010b), *Para uma Estratégia Europeia de Segurança Interna. Do Tratado de Lisboa ao Programa de Estocolmo*, Lisboa, Ministério da Administração Interna, (a publicar).
- LOURENÇO, N. (2010c), Custos Social Económico do Crime. Introdução à análise dos impactes do crime nas vítimas e na sociedade, in *Revista da Guarda Nacional Republicana*, 88 pp.50-55
- LOURENÇO, N. (2011), Sentimento de Insegurança e Estado de Direito. O espectro axial da relação liberdade e segurança, *Revista Segurança e Defesa*, 17 pp. 70-83.
- LOURENÇO, N.; LISBOA, M.; FRIAS, G. (2000). Crime e insegurança: delinquência urbana e exclusão social, *SubJustice*, 113 pp. 51-59.
- MOLLENKOPF, J. and CASTELLS, M. (1991). *Dual City: Restructuring New York*. New York: Russell Sage.
- OLIVEIRA, J. F. (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Proximidade. A Emergência do Policiamento de Proximidade*. Lisboa: Almedina
- PARSONS, T. (1967). Some reflections on the place of force in social process. In T. Parsons, ed., *Sociological theory and modern society*. New York: Free Press.
- REINER, R. (1992). Policing a postmodern society, *The Modern Law Review* 55(5) pp. 761-781.
- REINER, R. (1998). Process or product? Problems of assessing individual police performance (pp. 55-72), in P. Brodeur (ed.), *How to recognize good policing: problems and issues*, Thousand Oaks: Sage.
- REINER, R. 2000. *The politics of the police* (3rd edition). Oxford: Oxford University Press.

- Royal Commission on the Police (1962). *Royal Commission on the Police 1962 Final Report*. London: H.M.S.O.
- SERON, C., PEREIRA, J., & KOVATH, J. (2004). Judging police misconduct: 'Street-level' versus professional policing. *Law and Society Review*, 38 pp. 665-710
- SHERMAN, L. W. (2001). Consent of the governed: Police, democracy and diversity. in M. Amir and S. Einstein (eds.) *Policing, Security and democracy: Theory and practice*, Huntsville: Office of International Criminal Justice
- SUNG , Hung-En. (2006). Structural Determinants of Police Effectiveness in Market Democracies. *Police Quarterly*. 9(1) pp. 3-19
- TYLER, T. (2004), Enhancing Police Legitimacy, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 593(1) pp. 84-99
- TYLER, T. (2005), Policing in black and white: ethnic group differences in trust and confidence in the police, *Police Quarterly*. 8(3) pp. 322-342
- TYLER, T. (2011), Trust and legitimacy: Policing in the USA and Europe, *European Journal of Criminology*. 8(4) pp. 254-266.
- WEBER, M. (1978). *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley, CA: University of California Press
- ZELDITCH, M., & WALKER, H. A. (2003). The legitimacy of regimes. In S. R. Thye & E. J. Lawler (Eds.), *Power and Status*. (*Advances in group processes* Vol. 20: 217-249). Greenwich, CT: JAI