


O(s) saber(es) e a formação como *nómos* de afirmação dos modelos constitucionais de polícia¹

Manuel Monteiro Guedes Valente

Doutor em Direito. É diretor do Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna - ICPOL/ISCPSI de Portugal e professor no mesmo instituto. É professor da Universidade Autónoma de Lisboa.

 manuelmonteirovalente@gmail.com

O(s) saber(es) e a formação como *nómos* de afirmação dos modelos constitucionais de polícia

Manuel Monteiro Guedes Valente

Resumo

A afirmação dos modelos constitucionais democráticos de polícia acompanha a natureza das coisas em um Estado que se constrói em democracia no dia-a-dia. A mutabilidade de uma polícia como rosto do Governo do Estado para uma polícia como rosto de um povo, centrado na defesa inalienável da dignidade do Ser Humano, impõe um inegável reconhecimento da necessidade de construção de espaços reais promotores dessa mudança: a formação e os saberes como centro e consequência de proposições da ciência. Pretendemos olhar o tecido jurídico-constitucional da lusofonia, fazer uma viagem de implementação desse tecido na afirmação de uma polícia democrática, legitimada pela Constituição, e aferir ou não a influência da formação na criação de saberes base dessa mudança. O tecido jurídico-constitucional cria as linhas preceptivas ou programáticas e legitima os *nómos* “saber” e “formação” na construção da mudança.

Palavras-Chave

Saber. Formação. Modelos. Polícia.

PARTE I

1. O vocábulo *nómos* vem do grego *νόμος* e significa costume, convenção, lei, regra. Ao se falar de saber e de formação como *nómos* de uma democratização societária da lusofonia, impõe-se olhar para os comandos constitucionais do espaço lusófono para tentar perceber se se fala de um *costume*, de uma *convenção*, de uma *lei* ou de uma *regra*, quando se trata, no plano científico, do *saber* e da *formação* da polícia.

Os *nómos saber e formação* da polícia assumem materialidade axiomática e exigem análise e debate epistemológico e axiológico de modo a considerar em que dimensão nomológica se enquadram: se na dimensão de *costume*, se na de *convenção*, se na de *lei* (formal ou material) ou se na de *regra* (impositiva ou facultativa). O *saber* e a *formação* são (devem ser) dois *nómos* indissociáveis na edificação de uma estrutura orgânica e funcional que tem a função constitucional de defender e garantir uma das soberanias de um Estado independente: a segurança subordinada à liberdade individual e coletiva.

Um olhar tênue sobre o tecido constitucional ou um olhar menos atento, e quantas vezes menosprezador, pode desfocar a realidade do Estado em cada tempo e espaço lusófono-con-

tinental, assim como olvidar o pensar cultural de cada povo lusófono, o pensar ôntico e ontológico de ser humano de cada povo lusófono e o pensar axiológico de cada Estado. Esta trilogia cognitiva impõe-se para um debate sério e conflituoso do esforço e da contínua afirmação da *formação* como base de um *saber* ou de *saberes* atuantes na defesa da liberdade como a primeira das seguranças.

Um olhar desfocado leva a conclusões precipitadas e quantas vezes injustas na análise da evolução democrática do povo em geral e da polícia em especial, o que por sua vez leva à desvalorização da função de polícia e, como aconteceu ao longo da história, ao deslocamento do seu enquadramento da Constituição regente de cada povo para um quadro jurídico-positivo infraconstitucional e de domínio exclusivo do governo. A função de polícia estava muito próxima da ideia administrativa de organização e bom funcionamento da vida comunitária, de elevação do coletivo em detrimento do ser humano como membro ativo e determinante da vida em comunidade.

Foi esse o caminho percorrido pelas Constituições políticas monárquicas e republicanas portuguesas e brasileiras, e pelas Constituições de espírito leninista-marxista dos Estados au-

totodeterminados e independentes da lusofonia na década de 1970. Nesse espectro político, a polícia assumia-se como elemento operativo-executivo obediente. Assentava-se no axioma mecanizante *fazer-fazer* ou *fazer-executar*.

As Constituições democráticas – 1976 (Portugal), 1988 (Brasil), 1990 (São Tomé e Príncipe), 1992 (Cabo Verde), 2004 (Moçambique), 2010 (Angola) – procuraram consagrar um novo pilar essencial das repúblicas soberanas: a dignidade da pessoa humana e, ainda na sua maioria, a vontade do povo. A consagração da dignidade da pessoa humana sob o primado da autodeterminação da vontade de um todo, que se manifesta por meio da autodeterminação da vontade de cada ser humano, impõe uma nova polícia. Essa nova polícia exige uma nova formação e a criação cuidada, contínua e densa de um novo *saber* ou de novos *saberes*. Esta afirmação assenta-se no axioma da *preceptividade* dos comandos constitucionais intrínsecos às áreas de soberania, como a segurança e a justiça subordinada à liberdade kantiana – o *mais elevado valor da justiça* –, e de defesa e garantia dos direitos dos cidadãos. A seguir abordam-se o *nómos saber* e, depois, o *nómos formação*.

2. O *saber* que as polícias reclamam como inato à natureza operativa do dia a dia conflituoso da vida humana assentou-se, durante o início dos primeiros corpos de polícia, no axioma *fazer-fazer* ou *fazer-executar*. Pode-se afirmar que não se configura como um saber nomológico, mas antes como uma prática de resultado precedido de uma ação positiva – *facere* – ou de uma ação negativa – *non facere*. Caso se trate de uma nomológica apenas, o sa-

ber seria enquadrado como *regra* (imperativa para o executor ou facultativa para o decisor): o *facere* ou o *non facere* representa uma regra inquestionável para a polícia.

Essa ação refletia uma decisão político-executiva que impunha um resultado político-comunitário de ordem e tranquilidade pública: organização em funcionamento sob a égide do pensamento dominador, de início monárquico e posteriormente republicano. Da polícia exigia-se uma ação subordinada ao poder político-executivo e um resultado que fosse espelho de um Estado de e com ordem e tranquilidade públicas em prol do coletivo – comunidade, sociedade e Estado.

A nomológica *pensar científico* de polícia não estava presente no ordenamento jurídico-positivo constitucional, cumpria-lhe apenas executar as ordens do detentor do poder de governar a cidade, o reino ou o Estado. As ciências policiais, introduzidas no séc. XVIII como ciência do Estado ou de suporte do Estado Kameralista ou absolutista (VALENTE, 2014, p. 14), estavam longe de ser hoje os saberes da polícia que assumem as ciências policiais como uma ciência interdisciplinar e humanista que deve orientar a atividade policial. A nomológica científica estava nas mãos dos detentores do poder político-executivo e ausente do poder de polícia.

As Constituições democráticas lusófonas, passo a passo, incrementam um novo trilho societário de dignidade do ser humano e das instituições de soberania. A democracia, mesmo sacudida (e quantas vezes dominada) pela partidocracia e plutocracia, tem-se afirmado e

conservado pela ação da polícia na defesa e na garantia dos direitos dos cidadãos segundo a legalidade democrática material legítima, válida, vigente e efetiva.

A formação superior dos quadros dirigentes das polícias altera o eixo axiomático do discurso: deixa-se o eixo *fazer-fazer* para evoluir, de forma liliputiana, para os eixos *saber-fazer*, *saber-pensar* e *saber-saber*. Os vários estados da democracia de cada povo lusófono levam a desenhar vários estados dos eixos do *saber* como *nómos*, desde logo a cada um deles corresponde um axioma epistemológico e axiológico gradativo e evolutivo. Este axioma reflete o estado do *saber* da atividade de polícia.

3. O eixo axiomático *saber-fazer* impõe à polícia que pense para executar a função. Um pensar para executar a função de defesa e de garante – legalidade democrática, segurança (interna) e direitos dos cidadãos – impostas pela Constituição de cada povo lusófono. A função é a consequência do quadro normativo-constitucional² e não a execução de uma ordem político-executiva. É preceptiva e não programática por ser inerente à sua natureza, ou seja, a função é o *ser* da própria polícia e, por isso, impõe-se por si mesma e não carece de norma de integração e de execução por parte do governo.

A função constitucional da polícia democrática é *preceptiva* na defesa e na garantia dos direitos dos cidadãos – de todos os cidadãos e de todos os direitos –, na defesa e na garantia da segurança como necessidade (individual, coletiva e difusa), e na defesa e garantia da legalidade material legítima, validade, vigente e efetiva (democrática por ser o reflexo da cultura e da

vontade do povo). Esta preceptividade exige um pensamento mínimo para a execução da tarefa (poder material) que vai concretizar a atribuição (finalidade). Exige um eixo axiomático *saber-fazer*, que implica um pensar para executar e uma indagação científica prática da atividade que conduza a mínimas lesões e restrições de direitos fundamentais pessoais com uma base teórica dirigida ao resultado imediato da ação policial. Existe já um espaço de indagação que gera um pensar, um conhecer para as diferenças e que assume uma ação mecanizada prolongada e generalizada pela polícia no respeito pela ordem jurídica que produz um resultado: segurança.

Este *saber-fazer* implica *formação* e assume-se como um *nómos* na dimensão de *costume* como resultado de um “exercício prolongado e genérico” e, simultaneamente, como convicção de que “esse exercício é juridicamente ordenado (*opinio iuris*)” (MAURER, 2001, p. 75-76) e, por isso, como direito consuetudinário da atividade da polícia. O pensamento gerado para a atividade de polícia parte de uma práxis que ganha dimensão de costume por poder ser elemento conformador e interpretativo da norma – *secundum legem* –, ou poder integrar situações não previstas na norma escrita – *praeter legem* – ou poder ser contrário à norma escrita – *contra legem* (VALENTE, 2014a, p. 43-44). Pode-se, também, enquadrar o eixo axiomático na dimensão nomológica da *lei* positiva e/ou de *regra* por reger a atividade de polícia com um espaço para pensar a sua interpretação e aplicação ao caso concreto em obediência à Constituição.

Este eixo *saber-fazer*, como *nómos*, está desenraizado de uma polícia de todo constitucionalizada, mas integra uma polícia que

deve obediência à Constituição e à legalidade material construída sob uma formação prática germinadora de um conhecimento, que não é crença ou opinião, nem é epistemológico.

Este eixo axiomático do conhecer, que se assenta na ideia de que a atividade de polícia conhece e atua segundo conhecimentos diferentes, mas não deve atuar segundo conhecimentos incompatíveis, e é, na sua maioria, *nómos* na dimensão do *costume – secundum legem e praeter legem* –, integra o primeiro estádio da democratização societária que pretende realizar o direito cumprindo a preceptividade constitucional dos direitos e liberdades fundamentais pessoais. Acompanha os primeiros passos da Constituição democrática, mas não a interioriza e muito menos a concretiza por ainda não ter uma teoria do conhecimento da atividade policial como suporte legitimante da sua ação.

4. Mas o eixo axiomático evolui com o evoluir da doutrina da teoria constitucional ou com a evolução da redação do texto constitucional que constitucionalize a polícia como uma função de soberania ou como garante de uma necessidade de bem-estar e qualidade do ser humano na vida comunitária. Pode-se, neste *múnus* jus constitucional, integrar dois eixos axiomáticos que ganham densidade de acordo com o evoluir do pensamento científico: o eixo *saber-pensar* e o eixo *saber-saber*.

O eixo *saber-pensar* implica um pensamento problematizante direcionado para a execução que se assenta na melhor ação para um melhor resultado. Este eixo axiomático exige dos poderes político e executivo o respeito pelo espaço de problematização teórico-

-prática da atividade de polícia sob controle do poder judicial. Esse respeito impõe, ainda, que exista um conhecimento ampliado e aprofundado sobre as *coisas diferentes* e sobre as *coisas incompatíveis*: *v.g.*, a opção por uma medida de polícia geral ou por uma medida de polícia especial exige que se parta de pressupostos materiais e formais diferentes (vigora a premissa *coisas diferentes*), mas a aplicação de qualquer das medidas é incompatível com a violação e ofensa da vida ou da integridade pessoal dos concidadãos (vigora a premissa *coisas incompatíveis*). Esta conetividade obriga a uma construção metodológica e axiológica da ação policial na defesa e garantia de um resultado que respeite a dignidade da pessoa humana como pilar democrático e humanista de toda atuação do Estado. Impõe-se uma construção teórica que sustente a prática ou ajude a uma melhor prática da atividade policial subordinada desde logo aos princípios gerais do direito material ou formalmente consagrados nas Constituições: *v.g.*, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso da atuação estatal, assim como o princípio da legalidade material.

Seria possível dizer que este eixo axiomático nomológico encontra-se, na linguagem de Russell, entre o *conhecimento das coisas e lugares* e o *conhecimento de verdades*, por não se assentar em uma teoria pura científica do conhecimento humano ou da natureza humana e por a avocar em momentos de fundamentação da atividade policial, pelo menos no plano do *múnus* jurídico-constitucional. Qualquer ação sobre pessoas em um determinado lugar exige um pensamento problematizante que só é possível com um mínimo de conhecimento –

saber – adequado a produzir um *pensar* para agir. Situa-se no âmbito da técnica aprimorada e subordinada à ciência, ou seja, no âmbito da técnica como “conjunto dos meios postos em ação pelo homem com vista à obtenção dos seus fins” (RODRIGUES, 1987, p. 1126; 1992, p. 27), porque toda a atividade se esgota no “método de agir que aplica os conhecimentos fornecidos pela ciência” (MARQUES DA SILVA, 2006, p. 43). Os meios estão consagrados na lei fundamental e previstos nas leis gerais dos Estados lusófonos, e a opção de ação tem como resultado a prossecução e a obtenção dos fins desses mesmos Estados. Mas não se está ainda na epistemologia da natureza do *dever ser* enquanto *nómos* na dimensão de *convenção* ou de *acordo superior*.

Este estado constitucionalizante da polícia situa-se na nomologia de *regra* e de *lei*, porque, mesmo sendo uma Constituição democrática material e social de direito, é uma lei fundamental positiva à qual o Estado e seus atores devem obediência, em especial às normas preceptivas de direitos e liberdades fundamentais pessoais. A positividade axiológica (e epistemológico-jurídica) assume-se como fundamento e limite da intervenção e como garante para o cidadão de que o Estado não ultrapassa os pressupostos formais e materiais dos comandos legais e dos comandos constitucionais, apresentando-se estes como *regra* intransponível: todos a respeitam porque a todos é inata, *i. e.*, todos a respeitam porque a todos pertence.

O eixo axiomático *saber-pensar* implica que os decisores – dirigentes e comandantes – da polícia tenham formação superior universitária

e lhes seja confiada a defesa e garantia dos direitos dos cidadãos, da segurança e da legalidade democrática, com autonomia orgânica e hierárquica, subordinada à legalidade material e aos princípios regentes da administração geral de todo o Estado. Essa formação desenvolve-se no questionamento e na discussão científica de uma ciência dedicada à atividade de polícia: as ciências policiais – não como ciência de Estado, mas como ciência a serviço do cidadão e da democracia (VALENTE, 2014). Pode-se afirmar que a democratização das Constituições do globo terrestre, em especial das lusófonas, conduziu as polícias a entrarem neste eixo axiomático *saber-pensar*, não obstante a maioria ainda se manter no eixo axiomático do *saber-fazer*.

5. O salto qualitativo, admitido pelas Constituições democráticas e que depende da qualidade dos dirigentes das polícias e da sua formação científica isenta e falibilista, prende-se com o último eixo axiomático *saber-saber*. Este eixo implica um conhecimento profundo sobre a natureza humana e o seu *dever ser* e um conhecimento do *se* e do *como* interrogar-se para a construção de um pensamento científico – *teoria* – para uma ação a montante e a jusante, que evite ou produza um resultado de um fim humano individual ou coletivo. Exige uma teoria do conhecimento – epistemologia – sobre o *se* e o *como* da atividade policial cuja função se encontra constitucionalizada como tarefa fundamental do Estado, função de soberania de um povo e efetividade da dignidade da pessoa humana.

As Constituições portuguesa e brasileira dão espaço a este eixo axiomático do saber policial, permitem um *saber-saber* e a cons-

trução de uma *teoria* como atividade cognitiva orientada para entrar na realidade inteligível do ser ou ontologia que não se afasta da subordinação kantiana à prática (VALENTE, 2014a, p. 28).

Fala-se de uma *teoria* como *fundo ou lastro comum* de concepções abertas à discussão, à dogmatização científica e ao questionamento dessa dogmática, de princípios gerais e específicos de cada ramo jurídico e policial, tendo em conta toda a matéria geral e específica da atividade de polícia, assentada em princípios gerais da atuação em face da estrutura base da ação policial e da concepção jusinternacional, jusconstitucional e jusordinária de cada Estado lusófono, das posições doutrinárias e jurisprudenciais atinentes à atividade policial. A construção deste *fundo ou lastro comum* exige uma metodologia, uma epistemologia e uma axiologia que parte de, percorre a e termina na teleologia da afirmação de todo o ser humano como rosto da humanidade.

Este eixo *saber-saber* assenta-se na dimensão nomológica da *convenção* como acordo superior assumido por todos os poderes e pelos operadores policiais como manifestação da superioridade ética do Estado. Impõe-se uma construção epistemológica enraizada em uma doutrina, filosofia, ideologia e identidade constitucional de polícia democrática. Este saber é um *nómos* na dimensão de *convenção*, em que a ação é a consequência de um pensar e de um decidir científico destinada a evitar ou a produzir um resultado pensado como uma possível verdade por ser obra de uma falibilidade da ciência e do pensamento e da execução de cada ação humana.

É um *saber* ciente da sua falibilidade e do questionamento permanente que exige uma *legitimidade* jus normativo-constitucional e sociológica e uma *tolerância* segundo uma implementação da ação humana e da intersubjetividade comunicativa. A atividade de polícia obedece à *lei* emanada do órgão eleito pelo povo – legitimidade jus normativo-constitucional ou jus democrática – e essa mesma atividade policial deve sentir-se necessária e útil aos olhos dos demais cidadãos, ou seja, deve assentar-se na confiança que o povo tributa à polícia – legitimidade sociológica – (VALENTE, 2014a, p. 169; MARQUES DA SILVA, 2001, p. 20). Fala-se de uma legitimidade jus normativa que se afirma, em primeira linha, na *ratio juris* e não apenas na *ratio legis*, por aquela dever obedecer ao sistema como ordem axiológica ou teleológica de princípios gerais do direito (CANARIS, 2008, p. 77, 120-121).

A coexistência da legitimidade jus normativo-constitucional e da legitimidade sociológica da atividade de polícia em um Estado democrático de direito impõe um *saber* como *nómos* na dimensão de *convenção* ou de *acordo superior* que só é possível em um eixo axiomático saber-saber, cujo estado das ciências policiais encontra-se em pleno debate científico na base de publicações científicas desenvolvidas por vários atores: integrantes e não integrantes dos corpos de polícia. Esta dimensão nomológica obriga a um *saber* teórico legitimado pela própria constitucionalização e materialização da polícia como um ator relevante do Estado democrático de direito, que se desenvolve simultaneamente e segundo uma epistemologia e uma axiologia de defesa e garantia do ser humano como epicentro do debate científico.

Esta interconexão de integrantes e não integrantes dos corpos de polícia quebra a ideia de polícia como pária da sociedade (WESTLEY apud DIAS; ANDRADE, 1992, p. 464) e anexa como função adstritiva o princípio da tolerância dos vários atores com uma plena intersubjetividade comunicativa. A *convenção* ou o *acordo superior* só é possível se os intervenientes dos três poderes – político-legislativo, político-executivo e judicial – submeterem o seu pensar à discussão e ao debate científico de todos, respeitarem-se mutuamente e admitirem a diferença de cada um sem que entrem em incompatibilidade discursiva sob pena de criar blocos e áreas impenetráveis e de negar a evolução à ciência, isto é, ao *saber-saber*.

A tolerância é essencial para que haja a construção de uma *teoria* científica da atividade policial segundo os primados constitucionais da dignidade da pessoa humana e da autodeterminação da vontade de cada ser humano como membro ativo da lusofonia. As Constituições democráticas lusófonas, por meio do *princípio da igualdade* do ser humano e do ser jurídico – instituições –, impõem a tolerância como caminho de construção científica de qualquer teoria com respeito pela intersubjetividade comunicativa.

6. Analisado um dos *nómos* da polícia democrática, exige-se que se analise o *nómos formação*. Esta é base dos estudos do projeto COPP-LAB, por ser ela a promotora da aproximação dos povos lusófonos e ainda a base de toda e qualquer nomologia do *saber*: *saber-fazer*, *saber-pensar*, *saber-saber*. A formação inicial universitária e pós-graduada *lato sensu* e *stricto sensu* têm espaço nas Constituições lusófonas como axiomas nucleares de desenvolvi-

mento. Só existe dignidade da pessoa humana se for reconhecido o direito de ensino e educação: *v.g.*, o art. 21, al. g) da CRA consagra o ensino universal como tarefa fundamental do Estado ou o art. 79 da CRA, que consagra que ao Estado cabe promover o “acesso de todos à alfabetização, ao ensino, à cultura e ao desporto, assim como cabe promover a ciência e a investigação científica e tecnológica”³.

A formação, como criação de uma *forma* para a *ação* de qualquer ator privado ou público de um Estado, em especial do elemento policial, é a base do *saber* e do desenvolvimento individual e comunitário. A *formação* é um *processo sistemático* assentado em uma epistemologia, teleologia e axiologia. A qualidade e o nível da formação da polícia, como ente coletivo e composta por seres humanos individualizados, aferem-se do exercício dos seus poderes materiais: atos jurídicos e operações materiais (RAPOSO, 2006, p. 26-27) – e são demonstrativos do grau de democratização da polícia e da própria comunidade.

Um curso superior universitário debruçado sobre a atuação policial em democracia impõe uma busca de conhecimento científico a áreas do saber já sedimentadas, mas direcionadas para um objeto concreto que tem efeitos na vida real das pessoas e da comunidade. Esse conhecimento deve desenvolver-se segundo os valores de uma sociedade constitucionalizada democrática e com o escopo de criação de uma sociedade mais justa, mais solidária e mais livre⁴.

Dar forma à ação da polícia implica um processo de planeamento, de implementação, de execução, de avaliação, de reposicionamen-

to da forma democrática de ação policial. Este processo é exigido por força das tarefas fundamentais do Estado inscritas de modo preceptivo nas Constituições. A polícia é o rosto visível da natureza política de um regime e do seu nível de democratização. Esse processo, que ganha uma forma – *formalismo* – e integra o processo de formação, depende do órgão ou serviço influenciado e a influenciar, e do produto a produzir: uma polícia científica no *saber*, no *pensar*, no *decidir* e no *agir*.

O produto polícia segue os modelos constitucionais vigentes em dado tempo e espaço. A formação superior da polícia no espaço lusófono assente em um *formalismo* que pode debruçar-se sobre a teoria da natureza da atividade de polícia (filosofia matemática), ou pode partir de uma abordagem analítica e crítica dos textos relativos à atividade de polícia – doutrina social, doutrina jurídica, doutrina econômica, doutrina política, jurisprudência – (crítica literária do conhecimento), ou pode desenvolver um estudo sobre a teoria dos valores a defender e a garantir pela polícia em um Estado constitucional democrático (filosofia da ética e da moral), ou ainda pode assentar-se na simbologia ou na simbólica atuação da polícia desse e nesse Estado como afirmação de um sistema formal enformador do sistema material (lógica).

Esta tetralogia filosófico-lógica só é possível com a junção dos dois *nómos saber e formação*, sendo que apenas se entrecruzam de pleno em um Estado democrático de direito como dimensão de *convenção* ou *acordo superior*, reforçada com as dimensões *lei* e *regra*. Abandona-se, assim, a dimensão *costume* por permitir

um elevado espaço de *arbitrariedade* da ação e de abrir um espaço de violação contínua de direitos e liberdades fundamentais⁵. Esta dinâmica está patente nos modelos constitucionais e, por conseguinte, domina a filosofia de ação e de resultado da polícia segundo a maior ou menor preceptividade ou programaticidade dos comandos constitucionais.

PARTE II

7. Os *nómos saber e formação* refletem os modelos constitucionais de polícia de que são afirmação: ou do modelo constitucional formal de Estado – Estado de direito formal – ou do modelo constitucional material de Estado – Estado de direito material –, em que as normas desempenham diferentes funcionalidades de legitimação, de teleologia e de limite.

O *modelo constitucional formal de Estado* afirma-se com *normas fechadas* quanto ao exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais pessoais e com a inexistência da cláusula geral de polícia para garantia efetiva dos direitos dos cidadãos. O *se* e o *como* do exercício de direitos, liberdades e garantias fundamentais pessoais estão tipificadas sem admissibilidade de qualquer interpretação extensiva ou analógica *in bonam partem* e a polícia tem o dever de submeter toda a sua atividade ao corpo jurídico positivado, nem pode alguma vez socorrer-se de uma cláusula geral de intervenção que lhe permita ampliar ou aprofundar a defesa e a garantia do exercício do direito, da liberdade ou da garantia pessoais a serem afetados com a sua atuação.

As *normas abertas*, as *normas causais* e as *normas modais* em um modelo constitucional formal de Estado estão a serviço do poder po-

lítico instituído e nunca a serviço do povo e da dignidade da pessoa humana. Neste modelo constitucional, afirma-se tão-só a dignidade do coletivo como *dever-ser* comunitário. Este modelo constitucional formal de Estado está representado nos regimes autoritários, totalitários, de segurança nacional e ditatoriais. É o resultado da constitucionalização de segurança como função das forças armadas, que assumem toda a dimensão de segurança: interna e externa. Este modelo estava bem presente na Constituição Política de 1933 de Portugal (VALENTE, 2013).

Os *nómos saber* e a *formação* de polícia neste modelo constitucional esgotam-se no *fazer-fazer* e, em alguns casos de regimes autoritários socialistas, pode alcançar o *saber-fazer* sempre que a atividade de polícia seja assumida como braço do regime e necessite de um pensar para uma melhor execução e tutela do coletivo como ocorrera na era do absolutismo, em que as ciências policiais foram erigidas como ciência de Estado.

8. As normas de um modelo constitucional material formam, em regra, o corpo jurídico de um Estado democrático: ou seja, o Estado material de direito e social ou social-democrático. Neste modelo constitucional, os *nómos saber* e *formação* são, em toda a dimensão, contribuintes do *saber* segundo os eixos axiomáticos *saber-pensar* e *saber-saber*, podendo em regra e no início da sua implementação assumir o eixo *saber-fazer*.

As *nomas fechadas* em um modelo constitucional material democrático de Estado limitam o poder de restringir atribuído ao Estado

diante do ser humano. As normas fechadas assumem uma função de garantia da liberdade e da dignidade da pessoa humana e realizam a vontade do povo ao limitarem o poder de intervir dos operadores do Estado. Mais do que legitimar o Estado e legalizar a sua atividade de polícia, as *normas fechadas* têm a função de garantir que o Estado não ultrapasse o comando positivado. Limitam o exercício do poder e não o exercício de direitos, liberdades e garantias pessoais. Este modelo admite a cláusula geral de polícia como princípio geral do direito para defesa e garantia dos direitos e liberdades fundamentais pessoais.

Pode-se afirmar que as *normas abertas* existem para reforçar e reafirmar todos os direitos, liberdades e garantias pessoais, assim como as *normas causais* e as *normas modais* assumem a função de limitação do exercício do poder e de ampliação do exercício de todos os direitos, liberdades e garantias pessoais. Todos são sujeitos de direito (incluindo o Estado) e todos estão sujeitos ao direito como manifestação do *pensar cultural povo*, do *pensar do que se entende por ser humano* e do *pensar do povo sobre a concepção de Estado*.

Os *nómos saber* e *formação*, no modelo constitucional material democrático de Estado, impõem uma atividade de polícia de dimensão *convenção* ou *acordo superior*, que se assenta nos eixos axiomáticos *saber-pensar* e *saber-saber*. A dimensão *convenção* produz uma *lei* que se assume como um *dever-ser* que é manifestação pura do *ser*, porque o conteúdo do *ser* é igual ao conteúdo do *dever-ser* (KELSEN, 1986, p. 74). Afasta-se da dimensão *regra* por representar, por si e tão só, uma

imposição coercitiva e coativa positiva, sem margem para uma interpretação extensiva ou análoga *in bonam partem* pela polícia no caso em concreto.

9. O modelo constitucional material democrático de Estado implica um sistema jurídico-constitucional de um *tempo* e de um *espaço*, elementos gravitacionais da ciência e referenciais da “globalidade da nossa experiência humana” (KLEIN, 1995, p. 78). Este sistema assenta-se em uma *lei* que não se esgota no sentido positivo de “disposição genérica provinda dos órgãos estaduais competentes”⁶, ou seja, não se esgota na função *de e como* fonte imediata do direito.

Mas, principalmente, assume-se a lei como *fonte de legitimidade normativa e sociológica*, em que o *Estado* não atua apenas subordinado à lei, não atua apenas por *leis aprovadas pelo órgão máximo da representatividade do povo*, nem por *leis prévias aos fatos* (BOBBIO, 2004, p. 675), mas atua segundo um *dever-ser* que é o reflexo do *ser*, como realidade humana, ou como escreveu Kelsen, segundo um “conhecimento do *dever-ser*, que é o sentido do ato de fixação da norma” (1986, p. 120) – falamos de um *dever-ser* com *três funções normativas: imposição, autorização e permissão*. Falamos de uma lei de um sistema jurídico-constitucional produto da experiência humana que legitime o *saber e formação* como *nómos* do modelo constitucional de polícia.

Este *dever-ser* tem a sua máxima expressão nas Constituições democráticas quando subordinam o Estado à vontade do povo e à dignidade da pessoa humana – art. 1º da CRP (1976); art. 1º da CRFB (1988); art. 1º da CRA (2010); e nº 1 e 3 do art. 1º CRCV

(1992) – como pilares fundamentais dos Estados democráticos de direito material.

Mas outras Constituições democráticas lusófonas optaram por não assumir aqueles valores na mesma linha teleológico-constitucional. A CRDSTP (1990) optou por não consagrar como pilar constitucional do Estado a vontade ou soberania do povo e integrou a “dignidade humana” no preâmbulo da Constituição. A CRM (2004) optou por consagrar apenas a soberania popular – art. 2, nº 1 – e não consagrou a dignidade da pessoa humana como pilar ou objetivo do Estado – *a contrario* art. 11. A CRGB optou por consagrar a vontade/soberania no povo como pilar do Estado – art. 2, nº 1 – e a “salvaguarda da dignidade humana” como “imperativo fundamental do Estado” – *in fine* do nº 1 do art. 17.

O *saber e formação* policial deve ter em conta o desenho constitucional que se vai repercutir nos eixos axiomáticos do *saber*. O primeiro bloco constitucional – que assume a dignidade da pessoa humana e a vontade/soberania do povo como pilares do Estado democrático de direito material – pode desenvolver-se no eixo do *saber-pensar* e, em alguns casos, no eixo *saber-saber*. O segundo bloco constitucional lusófono deambula entre os eixos axiomáticos *fazer-fazer* e *saber-fazer* com um caminho árduo a percorrer na democratização do país e das suas estruturas, em especial da polícia.

PARTE III

10. A *polícia* é o reflexo do modelo político-jurídico-constitucional de um *Estado* em um dado *tempo* e em um dado *espaço*. Esta aceção é uma realidade e não uma mera visão de cir-

cunståncia. Todo o conhecimento crítico que se pode ou não exigir à polícia para que atue na defesa e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais do ser humano depende do modelo constitucional de Estado. Não se pode pedir a uma polícia que seja garante dos direitos humanos em um modelo de Estado que não assume a dignidade da pessoa humana como o pilar do desenvolvimento para uma sociedade livre, justa e solidária.

O *modelo* ou *sistema de polícia* reflete essa realidade tática, política e jurídica, ou seja, a polícia (formal – ente policial; material – atividade) é o rosto e sintoma social físico visível de um sistema/regime político de um Estado. É o rosto de um todo organizado societário, produto e produtor de um *status quo* jurídico-político-constitucional.

A atividade de *polícia* é, desde logo, o *rosto* de um *saber e formação gerais* de um *Estado* e reflexo das suas políticas educativas e de pesquisa segundo uma política global de melhoria (?) da sociedade. Mas não basta, porque a polícia é, ainda, *o reflexo ou a realidade do saber e da formação policial* em um dado *tempo* e em um dado *espaço*. O saber e a formação da polícia são o νόμος materializante de um regime político-constitucional.

Nos sistemas político-constitucionais não democráticos – por exemplo, Portugal com a Constituição Política de 1933, o Brasil na ditadura militar, os países africanos lusófonos no pós-independência até as Constituições designadas democráticas –, a *segurança*, entendida como *status collectivus* ('necessidade do coletivo') e como negação do ser humano, entendido

como dimensão plena objetiva e subjetiva de direito, estava entregue às Forças Armadas e a polícia estava, direta ou indiretamente, subordinada às Forças Armadas ou ao poder judicial.

A segurança pública, produto da atividade da polícia (forças e serviços de segurança), durante quase dois séculos e por força do quadro jurídico-constitucional liberal e republicano, fora entregue aos garantes da soberania, da independência, da integridade do território (e da política) – Forças Armadas que comandavam e dirigiam as polícias – como demonstram as várias Constituições portuguesas (de 1822 a 1976) e brasileiras (de 1826 a 1988) e dos demais países lusófonos na pós-independência.

11. A mudança não se decreta, mas o decreto pode, em muitos sistemas, ser condicionante da mudança: *u.g.*, nos sistemas de legitimidade normativa, ou na passagem de um sistema positivo para um sistema de legitimidade jus normativa e sociológica, em que o caso de Portugal é evidente com a criação da Escola Superior de Polícia, em 15 de outubro de 1982, e início de funcionamento em 2 de outubro de 1984, a passagem a Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (1999) e a sua assunção plena como instituição universitária (2009).

A Comunidade Econômica Europeia (CEE) impôs ao Estado Português, desde o início das negociações (1978/79), a obrigatoriedade de democratizar a polícia, desmilitarizando-a e qualificando-a com quadros superiores com formação acadêmica superior universitária – eixo axiomático *saber-pensar* na dimensão *lei* – adequado a prevenir, a gerir e a solucionar

os conflitos sociais, mesmo os emergentes do crime, – e reintegrar a ordem e tranquilidade públicas (a *segurança*) –, e capazes de criar ciência policial segundo um quadro epistemológico, teleológico e axiológico constitucional democrático – eixo axiomático *saber-saber* na dimensão *convenção* ou *acordo superior*.

A intenção era retirar do quadro interno dos Estados os atores que tinham formação para gerir e reprimir conflitos militares, ações concretas bélicas. E por conseguinte, introduzir no sistema quadros superiores com formação e saber específicos para gerir conflitos sociais e urbanos (não no sentido de cidade, mas de convivência urbana ou comunitária). Assim, aos poucos, a polícia com *saber e formação superior*, como *nómos* de um modelo constitucional, assumiu-se como rosto da democracia a serviço do povo. Esta assunção de polícia foi defendida pelo autor na lição inaugural do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segu-

rança Interna do ano letivo 2012/2013 (VALENTE, 2014b, p. 255-272).

Este porto de chegada deve-se à *preceptividade* de determinadas normas constitucionais – por exemplo, capacidade de vincular a direitos e liberdades fundamentais, subordinação da polícia à Constituição e legalidade democrática – e à *programaticidade* de outros comandos constitucionais – como regulação das medidas de polícia segundo uma lei orgânica ou geral subordinada aos limites constitucionais; regulação da atividade administrativa e criminal da polícia segundo a legislação administrativa e criminal material e processual; as leis orgânicas das polícias.

Todas as Constituições democráticas influem/provocam uma mutabilidade sistemática policial – modelos constitucionais de polícia – e obrigam a implementar a *formação* e o *saber* como ‘novos’ *nómos* de construção de uma nova polícia em uma nova sociedade.

1. Estudo elaborado no âmbito do Projeto FCT – PTDC/IVC-ANT/5314/2012 – COPP-LAB: *Circulações de Polícias em Portugal, África Lusófona e Brasil* – Responsável principal: Doutora Susana Durão – ICS-UL, parceria com a Universidade do Porto, ISEG e ICPOL-ISCPSP. O estudo teve como base a conferência proferida no Seminário Internacional *Circulação de Policiais em Redes Lusófonas. Polícia, Saberes e Formação*, que decorreu na Universidade de Brasília, a 16-17 de outubro de 2014. Ao longo do trabalho, são usadas as seguintes siglas: CRA – Constituição da República de Angola; CRCV – Constituição da República de Cabo Verde; CRDSTP – Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe; CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil; CRGB – Constituição da República da Guiné Bissau; CRM – Constituição da República de Moçambique; CRP – Constituição da República Portuguesa.
2. Vejam-se os artigos 272, nº 1 da CRP, 144 da CRFB, 254, nº 1 da CRM, 240 da CRCV. O nº 1 do art. 209 da CRA consagra objetivos da Polícia Nacional e não lhe confere funções, mas antes atribuições.
3. Veja-se, quanto a esses assuntos: al. b) do art. 49 e o art. 79, em especial a al. g) do nº 3 do art. 79 da CRCV; art. 54 da CSTP; art. 88.º da CRM; artigos 205 a 214 da CRFB; artigos 73 a 76 da CRP.
4. Quanto a este desiderato constitucional, cf. o art. 1.º da CRP, o inciso I do art. 3 da CRFB, art. 1 da CRA, alíneas c), d) e f) do art. 11 conjugado com o art. 1.º da CRM, nº 3 do art. 1.º da CRCV, e art. 1.º da CRDSTP.
5. Processo que ocorreu ou ocorre no início da implementação das Constituições democráticas.
6. Cf. n.º 1 do art. 1.º do Código Civil português.

Referências bibliográficas

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política. A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Organizada por Michelangelo Bovero. Tradução do italiano *Teoria Generale Della Politica* de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier Editorial, Lda, 2000.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito**. 4. ed. Tradução do alemão *Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz* de Meneses Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

DIAS, Jorge de Figueiredo; Andrade, Manuel da Costa. **Criminologia – O Homem Delinquent e a Sociedade Criminógena**. Reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral das Normas**. Tradução do alemão *Allgemeine Theorie der Normen* de José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1986.

KLEIN, Étienne. **O Tempo**. Tradução do francês *Le Temps* de Fátima Gaspar; Carlos Gaspar. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

MAURER, Hartmut. **Direito Administrativo Geral**. Tradução do alemão *Allgemeines Verwaltungsrecht* de Luís Afonso Hech. São Paulo: Editora Malone, 2001.

RAPOSO, João. **Direito Policial I – Coleção ICPOL-ISCPSI**, Coimbra: Almedina, 2006.

Bibliografia Consultada

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado. Curso no Collège de France (1989-1992)**. Tradução do francês *Sur L'État. Cours au Collège de France (1986-1992)* de Pedro Elói Duarte. Lisboa: Edições 70, Lda, 2014.

CANOTILHO, Gomes. **Direito Constitucional. Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

RODRIGUES, J. **Técnica**. In: *Logos – Enciclopédia Luso-Brasileira de Filosofia*. v. 5, Lisboa/S. Paulo: Verbo, 1992.

_____. Resina. **Técnica**. In: *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, v. 5, Lisboa/São Paulo: Verbo, 1987.

SILVA, Germano Marques da. **Introdução ao Estudo do Direito**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2006

_____. **A Ética Policial e Sociedade Democrática**. Lisboa: Edições do ISCPSI, 2001.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Ciências Policiais – Ensaios**. Lisboa: UCE, 2014a.

_____. **Teoria Geral do Direito Policial**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2014b.

_____. **Os desafios emergentes de uma polícia de um estado de direito e democrático**. In: *Politeia*. Ano IX, 2012. Lisboa: ISCPSI, 2014c.

_____. **A Segurança (Interna) na Constituição da República Portuguesa de 1976**. In: *Revista Eletrônica Ad Judicia*. OAB/ESA, Ano I, n. 1, out./nov./dez. 2013. Brasil, Porto Alegre/RS. Disponível em: <<http://www.oabrs.org.br/esa/revista/colunista/manuel-monteiro-guedes-valente/11>>.

FOUCAULT, Michel. **É Preciso Defender a Sociedade**. Curso no *Collège de France (1975-1976)*. Tradução do francês *Il Faut Défendre la Société* de Carlos Correia Monteiro de Oliveira. Lisboa: Livros do Brasil, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Um Ensaio sobre a Constituição da Europa**. Tradução do alemão *Essay zur Verfassung Europas* de Marian Toldy e Teresa Toldy. Lisboa: Edições 701, Lda, 2012.

KANT, Immanuel. **Metafísica dos Costumes – Parte I – Princípios Metafísicos da Doutrina e do Direito**. Tradução do alemão *Die Metaphysik der Sitten. Erster Theil: Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*, 1797/1798 de Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, Lda, 2004.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **A Antropologia Face aos Problemas do Mundo Moderno**. Tradução do francês *L'Anthropologie face aux problèmes du monde moderne* de Pedro Vidal. Lisboa: Temas e Debates/Círculo de Leitores, 2012.

MAUTNER, Thomas (Dir.). **Dicionário de Filosofia**. Tra-

dução do inglês *The Penguin Dictionary of Philosophy* de Desidério Murcho. Lisboa: Edições 70, Lda, 2010.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional – Tomo IV – Direitos Fundamentais**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um Discurso sobre as Ciências**. 16. ed. Porto: Edições Afrontamento, 2010.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. Tradução do alemão *Allgemeine Staatslehre* de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

O(s) saber(es) e a formação como *nómos* de afirmação dos modelos constitucionais de polícia

Manuel Monteiro Guedes Valente

Resumen

El (los) saber(es) y la formación como *nómos* de afirmación de los modelos constitucionales de policía

*La afirmación de los modelos constitucionales democráticos de policía acompaña a la naturaleza de las cosas en un Estado que se construye en democracia día tras día. La mutabilidad de una policía como rostro del Gobierno del Estado hacia una policía como rostro de un pueblo, centrado en la defensa inalienable de la dignidad del ser humano, impone un innegable reconocimiento de la necesidad de construir espacios reales que promuevan ese cambio: la formación y los saberes como centro y consecuencia de proposiciones de la ciencia. Pretendemos mirar al tejido jurídico-constitucional de la lusofonía, hacer un viaje de implementación de ese tejido en la afirmación de una policía democrática, legitimada por la Constitución, y contrastar la posible influencia de la formación en la creación de saberes que sirvan como base a ese cambio. El tejido jurídico-constitucional crea las líneas preceptivas o programáticas y legitima los *nómos* “saber” y “formación” en la construcción del cambio.*

Palabras clave: Saber. Formación. Modelos. Policía.

Abstract

Training and skills that consolidate the development of police models

The consolidation of democratic models for the development of the police follows the natural course of events in a State that is reaffirming its democratic values continuously. Shifting from a police that represents the face of the Government of a Nation to one that stands for its people, a police that advocates for the dignity of all human beings, requires acknowledgment of an essential need: to build a framework that is conducive to change. In this respect, scientific research should focus on police training and the development of police skills. The aim of this paper is to investigate judicial constitutional structures in Portuguese-speaking countries, to observe how these structures encourage democratic, constitutionally legitimate policies, and to find out whether training programs can effectively influence the development of skills that are conducive to change. The judicial constitutional system develops precepts or creates program lines, and legitimizes “skills” and “training”

Keywords: Knowledge. Training. Models. Police.

Data de recebimento: 15/12/2014

Data de aprovação: 27/01/2015