

Estado de Direito *versus* Pandemia: a Ação da Polícia de Segurança Pública

Bruno Garcês

Oficial de Polícia (Subcomissário) da Polícia de Segurança Pública. Doutorando em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia, Universidade Autónoma Lisboa. Mestre em Ciências Policiais pelo Instituto Superior Ciências Policiais e Segurança Interna – PSP.

Sónia Morgado

Investigadora do Centro de Investigação (ICPOL) do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Professora Auxiliar Convidada do ISCPSP. Gestora da equipa portuguesa do Consórcio associado ao projeto europeu IMPROVE.

Resumo

O SARS Cov 2 determinou uma nova forma de actuação no âmbito da saúde pública. O ano de 2020 ficou marcado pela declaração da pandemia de COVID-19, e com a rutura dos serviços de saúde. Os Estados viram-se obrigados a recorrer à sua autoridade, com a implementação de estados de exceção constitucional, para procurar mitigar os efeitos desta pandemia que se revelou implacável. Com o estado de exceção a ação policial reverteu-se em operacionalizar as limitações impostas pelos Estados, que se consubstanciavam em limitação de limitações de direitos com repressão sobre os infratores. Neste sentido pretende-se aforar a forma como a ação policial da Polícia de Segurança Pública foi exercida neste contexto. O estudo teórico leva-nos a aduzir que a sua ação foi diferenciada, por estar subordinada à axiologia do estado excepcional, congregando nesta dinâmica a abordagem participativa e cívica dos cidadãos.

Palavras-chave: COVID-19; Estado Democrático e de Direito; Ação; Polícia; Estados excepcionais

Recebido: 15.05.2022

Aprovado: 07.06.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2022.163.06>

Abstract

Rule of Law versus Pandemic: The Action of the National Public Security Police

SARS Cov 2 determined a new way of doing public health. The year 2020 was marked by the declaration of the COVID-19 pandemic and the breakdown of health services. States were forced to resort to their authority, with the implementation of constitutional states of exception, to try to mitigate the effects of this pandemic, which proved to be relentless. With the state of exception, police action reverted to operationalizing the limitations imposed by the states. It embodied restrictions in liberty and human rights with repression of the infractors. In this sense, we intend to outline how the police action of the Public Security Police was exercised in this context. The theoretical study leads us to deduce that its action was differentiated, for being subordinated to the axiology of the exceptional state, congregating in this dynamic the participative and civic approach of the citizens.

Keywords: COVID-19; Democratic and Rule of Law State; Action; Police; Exceptional States

1. Introdução

A metamorfose da sociedade é um processo inevitável, porquanto, esta transmutou-se para uma sociedade mais turbulenta e esmaecida de princípios, naquilo a que muitos designam de uma mudança de Era (Levisky, 2007). De facto, existe uma “força destruidora em toda a natureza, esta força que nada cria senão para destruir-se e destruir o que cerca ao mesmo tempo” (Goethe, 1771). A irreversibilidade do processo de globalização económica, social, cultural, de saúde (Morgado, 2013) permitida pelas tecnologias, congrega em si mesmos elementos de profusão de acontecimentos e externalidades positivas e negativas.

Na sociedade contemporânea, as ameaças e riscos à sociedade (terrorismo, aquecimento global, pandemias) são, na sua maioria, de cariz não-governamental, não se encontram associados a uma nação, apresentam diversas formas, e tornam-se inclusive imprevisíveis acabando muitas das vezes por atingir os pilares dos Estados de direito democráticos (Elias, 2013). Tanto os riscos, como a incerteza e a insegurança sempre caminharam lado-a-lado com o ser humano, todavia, atualmente a sociedade enfrenta “nova categoria de riscos que se não forem prevenidos podem originar consequências irreversíveis” (Ribeiro, 2011, p. 129).

O risco de pandemia tem sido equacionado ao longo dos anos. No *The Global Risk Report 2020* essa possibilidade tem sido referida, todavia só nos relatórios de 2017 e 2018 é que a mesma assumiu relevância, pelo posicionamento 4.º e 5.º lugar, respetivamente, no *Top 5 Global Risks in Terms of Impact* (World Economic Forum, 2020). Em 2020, essa hipótese confirmou-se de uma forma sem precedentes na sociedade atual. De facto a dimensão sanitária nem sempre foi objeto de análise, sendo que a maior parte dos riscos eram identificados Para Portugal cingiam-se a: i) país e território (por exemplo, envelhecimento da população, emigração, ensino), ii) problemas económico-financeiros (corrosão e corrupção do tecido social e dos serviços públicos), iii) de problemas de integração europeia (fragilidade da economia); iv) sectores estratégicos da economia (controlo por multinacionais); e, v) dependência energética (pouca diversificação de energias) (Morgado e Mendes, 2013, 2014 e 2015).

O dilema sanitário tornou-se um desafio que alterou o *status quo*, o modo de vida, e o equilíbrio estrutural da economia, da segurança e da sociedade. Neste contexto, os Estados confrontaram-se com a dinâmica de Kant quanto à liberdade, de saber como são possíveis a liberdade e a necessidade (Kant, 2013).

Aliado a este surto pandémico surgem medidas restritivas associadas em alguns casos a estados de emergência e similares, causando um terrível impacto na vida de milhões de pessoas, mudando em grande escala a maioria das democracias ocidentais.

A implementação das medidas, acompanhando o crescente número de infeções, compreendia diligências de distanciamento social, uso de máscaras em público, quarentenas voluntárias e *lockdown's* (Bradford *et al.*, 2020; Canestrini, 2020; Jones, 2020; Kooistra *et al.*, 2020; Perry e Jonathan-Zamir, 2020; Reicher e Stott, 2020a; Reicher e Stott, 2020b; Van Rooij *et al.*, 2020).

Neste contexto, o outrora defendido por (Zucca, 2009) de que os direitos individuais e a liberdade devem ser garantidos pelos Estados de direito aquando da regulação da vida privada e pública, foram suspensas em prol da saúde pública. Apesar da valia destes princípios em momentos de crise económica, mudanças tecnológicas, ambiente de paz instável representativas da sociedade de incerteza (Mendes e Morgado, 2017), essa valia não se coadunou face a uma emergência sanitária. Perante esta, o indivíduo foi obrigado a excluir-se do seu sistema de relações humanas, pelo que lhe foi subtraído a personalidade, a autonomia e autodeterminação, semelhante ao universo kafkaniano de *A Metamorfose* (Kafka, 2021).

A nova realidade, especialmente durante a vigência dos estados de emergência (mas não só), leva a que haja um reforço dos poderes das forças de segurança (FS), para o cumprimento e fiscalização das medidas. Este entorno leva a que autores como Albuquerque (2020), refiram que em alguns casos as medidas tomadas no Reino Unido, são tão limitadoras que se corria o risco de se transformar num “Estado policial”. No seu entender, as democracias europeias “aprovaram restrições manifestamente excessivas aos direitos fundamentais” (Albuquerque, 2020, p. 47).

Decorrente deste cenário, importa perceber qual o impacto que este reforço de poderes da Polícia criou no seio da sociedade, especialmente no que diz respeito à sua ação policial. A forma como a comunidade se posiciona face à Polícia, e a forma como reconhece a sua autoridade como legítima, são fundamentais na sustentabilidade de qualquer instituição, bem como o Estado que representa, especialmente quando esta detém o monopólio do uso legítimo da força (Crowl, 2017; Herbert, 2006; Kääriäinen, 2007; Worden e McLean, 2017).

No seu conjunto, as forças e serviços de segurança portugueses (FSS) procuraram durante todo o estado de emergência uma abordagem progressiva. Esta tinha como propósito atingir a proporcionalidade e o equilíbrio entre a proteção da saúde pública e a contenção da pandemia, procurando o cumprimento da lei sem descuidar o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos (EMEE, 2020a, 2020b e 2020c). O mesmo aconteceu durante as situações de exceção administrativa, baseadas na Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC) que vigoraram ao longo do ano de 2020, que apesar de não apresentarem medidas tão restritivas quanto as que vigoraram durante o estado de emergência, as mantidas reverteram-se num empenho constante das FS, na sua fiscalização e cumprimento.

É importante procurar estudar a ação policial face a determinadas situações de crise, como por exemplo ataques terroristas (Jonathan-Zamir e Weisburd, 2013).

A pandemia de COVID-19 levou a que essa necessidade emergisse, havendo uma real preocupação com a forma como esta afetou a relação entre a sociedade e a autoridade dos Estados, bem como das suas polícias, devido à resposta a esta crise sanitária (Jones, 2020; Kooistra *et al.*, 2020; Perry e Jonathan-Zamir, 2020; Reicher e Stott, 2020a; Van Rooij *et al.*, 2020). Como refere Jones (2020, p. 3) “a forma como a polícia reagirá nesta crise atual terá impactos duradouros na legitimidade e nas relações polícia-comunidade muito para além do alcance da pandemia”.

Pelo exposto, pretende-se neste estudo teórico avaliar e verificar a ação policial e os seus contornos no Estado de direito em regime de estados excepcionais no combate à epidemia.

Para este desígnio, o artigo segue a estrutura formal dos estudos teóricos, com a introdução, estado de arte; Perspectivas/directrizes, Discussão/Conclusão.

2. Estado de Arte

A garantia da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos do cidadão são apanágio da atuação policial. As existências de mecanismos previstos na Constituição da República Portuguesa (CRP), para a garantia da liberdades e direitos humanos, convergem para a necessidade de segurança pública, a defesa da ordem jurídica, a garantia da segurança interna. Estes elementos ratificam a relevância da atuação policial num Estado de Direito Democrático. O respaldo desses mecanismos consubstancia-se na legislação nacional e internacional, não obstante os mesmos serem estruturantes e aplicáveis a quase todas as situações de crise que se convertam em tendências securativistas da intervenção da polícia, ou seja da intervenção estatal.

Não obstante o seu primacial fundamento, um estado excecional pode subverter estes elementos, causando disrupção na ação policial, enquanto garante do disposto na CRP. As diretrizes dos estados de exceção decorrentes da pandemia provocada por SARS-COV” é disso exemplo.

2.1. O Direito *versus* Pandemia Covid-19

A 11 de março de 2020, a OMS declara oficialmente a pandemia de COVID-19 (Ghebreyesus, 2020; Murphy, et al., 2020). Por todo o mundo os Estados redobram esforços para combater esta calamidade de saúde pública, sendo que para além de medidas de reforço sanitário, muitos Estados avançaram com restrições em certos direitos e liberdades (nomeadamente o direito de circulação e liberdades económicas, entre outros). Surgiram por todo o mundo diversos países a imple-

mentar estados de exceção (entre eles Espanha, Itália, França, Alemanha, etc), semelhantes aos que a Constituição Portuguesa consagra. ´

Estes estados de exceção são as modalidades mais intensas do estado de necessidade no Direito constitucional português (Miranda, 2018). No âmbito securitário, tem surgido recentemente um aumento de situações que faz com que se equacione este tipo de regimes de exceção, pondo à prova as unidades estruturais do Estado, especialmente do prisma orgânico-administrativo. Vejamos como exemplo o do terrorismo internacional, que materializa sérias dificuldades às FS, e que obrigou a França a instaurar um estado de emergência devido aos ataques terroristas que assolaram aquele território (Silva, 2016).

Num Estado de Direito Democrático, e mais concretamente no Estado Português, só pode haver lugar à restrição dos direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na lei constitucional (art.º 18 da CRP) enquadrando-se como o princípio da autorização constitucional expressa. As situações onde as regras gerais do Estado podem ser suspensas enquadram-se nos estados de exceção referidos no art.º 19 da CRP (Elias, 2020; Gouveia, 2011, 2020; Miranda, 1986, 2018; Silva, 2016), nomeadamente o Estado de Sítio e Estado de Emergência.

Importa ainda referir, que no caso português para além dos estados de exceção constitucional, encontramos os estados de exceção administrativa, sendo que os utilizados em 2020, tiveram por base a Lei de Bases da Proteção Civil (LPBC), nomeadamente a situação de alerta, contingência e calamidade.

Com a declaração de pandemia por parte da OMS a 30 de janeiro de 2020, o primeiro recurso legal a ser utilizado por parte do Governo foi a declaração da situação de alerta em todo o território nacional, a 13 de março de 2020 segundo o Despacho conjunto do MAI e MS, n.º 3298-B/2020. Este estado teve como intuito de conter e controlar as possíveis linhas de contágio de COVID-19, cuja previsão seria vigorar até dia 9 abril de 2020 (Leite, 2020).

Conforme refere Freitas (2020, p. 46) “entre a declaração do estado de emergência e a da situação de calamidade, deverão ser ponderados, designadamente, a extensão, a intensidade e a gravidade dos danos antecipados ou causados pela calamidade em causa”. A estes acresce a necessidade de ter em conta a adequação de meios e a sua capacidade para a resolução do problema, sendo que há diversas medidas que não podem ser implementadas numa situação de calamidade, mas apenas numa situação de exceção constitucional.

2.2. A Ação Policial

Incumbe ao Estado garantir a segurança de todos os cidadãos, bem como a dos seus bens e outros direitos consagrados no ordenamento jurídico português. Sendo que

a Polícia tem como função a prossecução e garantia da segurança interna constituindo o “braço prossecutor e rosto visível da prossecução de uma das tarefas fundamentais do Estado”, deverá sempre considerar o princípio do respeito pela dignidade da pessoa humana como pilar fundamental (Valente, 2019, p. 137).

Um estado liberal deverá ser proporcional na sua intervenção, deixando a sociedade funcionar com o mínimo de perturbação, potenciando assim a expressão dos seus cidadãos. Compete-lhe ainda assegurar a manutenção geral da ordem, fundamentadas nas constituições que fornecem o pilar no que é permitido e proibido ao Estado, criando um conjunto de regras que vinculam o comportamento do mesmo (Herbert, 2006).

Outrora, as formas de policiamento tinham por base a reação ao crime, numa ótica de ocupação do terreno, e o combate e controlo da criminalidade baseava-se na promessa da punição e prisão dos delinquentes (Sunshine & Tyler, 2003). Todavia, mesmo que a Polícia executasse a sua missão de forma eficaz, o seu método poderia não ter o apoio da comunidade (O’Brien & Tyler, 2019; Sunshine & Tyler, 2003; Tyler, 2002). Há que considerar que a Polícia não se cinge ao combate ao crime e fiscalização de trânsito. São-lhe atribuídas diversas tarefas: i) prevenção do terrorismo; ii) ordem pública em grandes eventos, e, iii) investigação criminal (Huq, et al., 2016). Porém, o primado da ação policial é garantir o direito à segurança aos cidadãos (Clemente, 2010).

A interação polícia-cidadão pode dar-se de diversas formas: desde pequenas abordagens relacionadas com ilícitos de qualquer tipo, à comunicação de um crime ou prestação de informações, são inúmeras as situações e podem levar a diferentes dinâmicas (Jackson e Pósch, 2019). Os polícias não são apenas responsáveis por este tipo de tarefas, todos representam a ordem na sua sociedade, pelo que são o exemplo na sua comunidade (Hough, et al., 2010; Wolfe & Piquero, 2011), porque o seu comportamento em relação aos cidadãos induz a sentimentos de pertença e identidade social perante os quais se identifica uma cooperação ativa (Bradford, 2014).

É também o cidadão, na sua individualidade, que deve procurar cooperar com a Polícia e com o Estado, na defesa de um objetivo que deve ser comum a todos: a segurança e tudo o que dela deriva (Clemente, 2000). “As pessoas concedem poder à polícia em troca de ordem social; cedem poder e autoridade à polícia em troca de regulação social e justiça (...)” (Bradford *et al.*, 2014, p. 567). A Polícia detém o uso legítimo do recurso à força para impor a sua autoridade, sendo que esta deriva do Estado e da confiança que a sociedade lhe confere (Kääriäinen, 2007; Jackson *et al.*, 2013). De facto, a sociedade “não abdica da liberdade e anseia pela segurança” (Clemente, 2010, p. 144).

Os polícias encontram-se legitimados a recorrer à força e à coerção para a aplicação da lei. Este recurso encontra-se balizado por normas legais, internas e até pelas

expectativas da sociedade. Podemos referir dois tipos de uso da força por parte da Polícia, por um lado o uso razoável, ou seja, aquele que é proporcional à gravidade da ameaça e que é suficiente para a cessar, por outro, o uso excessivo da força quando o recurso à força é superior à gravidade da ameaça, mostrando-se, portanto um recurso desproporcional (Gerber e Jackson, 2016).

Ao longo da sua existência as forças policiais sempre foram escrutinadas e contestadas pela sociedade. Como refere (Haberfeld, 2016, p. 296) a “sociedade democrática muda de um extremo para outro, de acusações de racismo e uso excessivo da força, um modelo “guardião” verdadeiramente falhado, para as exigências de um conceito de “guerreiro”(...)”. Devemos ter presente que sempre que os polícias falham aos olhos dos cidadãos, violando a lei ou até mesmo as expectativas da sociedade, surgem várias consequências, muitas vezes diferentes, irregulares e inconsistentes face a cada situação (Harkin, 2015). Hoje, os cidadãos esperam demais da Polícia, graças a uma ideia romantizada sobre a ação policial (Haberfeld, 2002).

Ao interagir com as pessoas, um polícia transmite a forma como se posiciona dentro da sociedade, ou dentro de determinado grupo. Se apresentar um tratamento baseado na dignidade e respeito para com o cidadão, reforça o seu estatuto como um membro importante daquele grupo social, caso não o faça, e opte por um tratamento oposto, depreciativo ou humilhante, transmite à sociedade que a Polícia não valoriza os cidadãos do grupo (Gau *et al.*, 2012). “Quando as pessoas confiam na polícia por ser justa, decente e respeitosa, é mais provável que a polícia seja considerada legítima” (Bradford *et al.*, 2014, p. 248). No entanto, é de referir que o público espera sempre que os polícias exibam uma boa postura e autocontrolo, mesmo face a provocações, por muito insultuosas que estas sejam (Haberfeld, 2016).

Tradicionalmente, a sociedade considera mais legítimas as polícias que efetivamente combatem o crime, prendendo criminosos em que a consequência imediata é o desencorajar a prática de ilícitos criminais (Hinds e Murphy, 2007), bem como as instituições policiais que apostam na visibilidade policial de determinada comunidade, porquanto transmite ao cidadão que a Polícia se encontra a exercer a sua função de combater o crime (Hawdon *et al.*, 2003).

A sociedade reconhece a autoridade e o poder da Polícia, não só quando esta atua de forma justa, ou quando previne e combate eficazmente o crime na sua zona, mas também quando a ordem social da comunidade é mantida, revelando aqui a importância de uma vertente mais ampla da ação policial no seio comunidade (Bradford *et al.*, 2014; Tyler, 2004). Podemos, portanto, referir que a atividade policial é de extrema importância no seio da sociedade. Segundo Clemente (2010), a vida social assenta em determinadas regras e encontra-se constantemente a sofrer certas agressões, devido a comportamentos desviantes do sujeito. Segundo o autor, o comportamento individual oscila entre a conformidade e a transgressão. Se existe uma norma, há de igual modo o seu desvio; é inevitável, portanto, um plano de norma-

lidade expectável e uma desviância associada. “Cada sociedade tem a sua marginalidade: o crime é um facto universal” (Clemente, 2010, p. 145).

O papel do público na interação com a polícia é importante para todo o sistema judicial. As denúncias, a cooperação com investigações, cooperação enquanto testemunhas, a simples desobediência a uma ordem etc. Tudo isto pode ter repercussões neste mesmo sistema. Por este facto tem existido um esforço por parte da Polícia em adaptar o policiamento moderno para que se promova uma melhoria da percepção pública acerca da instituição e da própria aplicação da lei, fomentando a cooperação e aumentando a autoridade da Polícia (Hamm *et al.*, 2017; Papp *et al.*, 2019; Tyler, 2003; Tyler e Jackson, 2013). A Polícia depende da legitimidade percebida pelo cidadão para garantir o seu apoio, cooperação e a conformidade (Gau, 2014), por sua vez esta é crucial na legitimidade mais ampla dos Estados democráticos, a sua ligação ao cumprimento da lei e a forma como aplica a força. Todos estes fatores modelam a legitimidade policial. O conhecimento e o entendimento dos seus antecedentes são cruciais para o cidadão e consequentemente a sociedade considerar a sua Polícia legítima. Com base nesta agnição a consequência visível será a tendência para cooperar, ajudando no controlo e combate da criminalidade (Bradford *et al.*, 2014; Jackson *et al.*, 2012; Tyler, 2006).

3. Perspetivas e Diretrizes

Por todo o mundo, a resposta dos estados implicou recurso a situações de exceção, nova legislação e um reforço evidente dos poderes da Polícia e outras entidades (Canestrini, 2020; Fradella, 2020; Leite, 2020; Popelier, 2020). Nesta crise de saúde pública sem precedentes é expectável que a Polícia responda ativamente e coopere na resolução do problema, seguindo as orientações do Governo. Porém, a forma de atuação se for demasiado militarista, demonstrando falta de cuidado ao nível da justiça processual, poderá resultar em situações de agitação social e desordem pública, provocadas pela perda de confiança e legitimidade da Polícia (Jones, 2020; Reicher e Stott, 2020a; Reicher e Stott, 2020b).

De ressaltar que estando na linha da frente da pandemia, os polícias colocam as suas vidas em risco, por duas razões. A primeira é a essência da sua profissão, e a segunda, a carência de equipamentos de proteção e interação com pessoas (Fradella, 2020).

Com a pandemia assiste-se a um acréscimo de responsabilidades derivadas da resposta pandémica que são anexadas às que a Polícia tem em situações de normalidade (prevenção criminal, ordem pública, atividade administrativa). Este acréscimo poderá não resultar forçosamente num aumento de trabalho no seio da instituição, mas sim em menos recursos disponíveis para o serviço ordinário (Perry e Jonathan-Zamir, 2020).

Apesar de determinados países instaurarem estados de emergência que limitam direitos fundamentais, constitucionalmente consagrados, como aconteceu em Portugal, as Polícias devem ter o cuidado de procurar honrar esses direitos, apesar das suas limitações (Fradella, 2020). Se por um lado, há quem compreenda e apoie as medidas ditadas pelos Estados e operacionalizadas pelas FS, por outro, há quem ache que estas mesmas medidas são desnecessárias, desproporcionais e violam os direitos fundamentais (Bradford *et al.*, 2020). O receio de “estados policiais” emergiu (Albuquerque, 2020), devendo todos procurar “proteger o direito à saúde bem como o Estado de direito e impedir que o vírus infecte o Estado de direito” (Canestrini, 2020, p. 122).

É claro que haverá sempre quem viole o que é determinado, nomeadamente a distância social, as limitações de acesso a determinados locais, os confinamentos, entre outras situações. A Polícia, deverá então procurar, através do diálogo, em vez da abordagem punitiva (autuação), uma abordagem pedagógica, explicando a necessidade de determinadas medidas (Jones, 2020). Foi esta a abordagem usada por Portugal desde março de 2020, “o aconselhamento em vez da punição; a adesão em vez de repressão” (EMEE, 2020a, p. 47, 2020b, p. 55, 2020c, p. 66). Este tipo de abordagem, que passa de uma posição de autoridade e poder, para uma forma de postura mais justa e de respeito pelo cidadão, reforça a opinião pública acerca da Polícia e promove a cooperação e acatamento das normas e ordens legais (Sunshine e Tyler, 2003; Tyler, 2002)

O recurso a modelos de policiamento comunitário poderá ser útil para a resposta a esta crise pandémica (Fradella, 2020), sendo de igual forma crucial que todos os poderes que sejam confiados à Polícia sejam claros, consistentes e transparentes, para não quebrar a relação de confiança com o cidadão (Palmer, 2020). O ideal será informar e levar a que “as pessoas hajam com base nos seus sentimentos de obrigação e responsabilidade, envolvendo-se em comportamentos auto-reguladores” (Tyler, 2004, p. 91).

Os poderes das FS não se redefinem por fatores pandémicos. De facto, as FS detêm diversos poderes coercivos para aplicar aos incumpridores, porém o ideal será procurar deixar a sociedade promover a sua autorregulação, ou um controlo social informal, mais eficiente e menos dispendioso que qualquer tipo de policiamento ou controlo oficial exercido pelas autoridades (Kääriäinen, 2007; Jackson, 2018; Jackson e Bradford, 2009; Tyler, 2004 e 2011).

Todavia, como Perry e Jonathan-Zamir (2020) referem, há uma relutância tácita dos cidadãos em aceitar a regulamentação de emergência como uma lei, levando a que ao não cumprimento voluntário, e à não comunicação das infrações presenciadas em relação a outros crimes. Carece acrescentar que as leis e outras normas, em situações de normalidade constitucional, apresentam uma certa ambiguidade, podendo ser interpretadas de forma diferente até no seio de uma só instituição, o

que pode causar confusão alguma na sociedade (Haberfeld, 2016). Numa situação de exceção esse risco acaba por ser potenciado, havendo situações em que surgem sérias dúvidas na aplicação da lei (Leite, 2020; Palmer, 2020; Perry e Jonathan-Zamir, 2020).

As decisões que os polícias tomam são diferentes da maioria das outras profissões, uma vez que estas podem ter implicações sérias na vida dos cidadãos (podendo em certos casos ser situações de vida ou morte). Para além destas implicações, de cariz individual, podem também causar problemas no equilíbrio da sociedade, havendo consequentemente distúrbios na ordem social e até casos de desordem generalizada (Haberfeld, 2016). Numa situação de crise como esta, esse equilíbrio é ténue, culminando por vezes em situações de conflito social (Reicher e Stott, 2020a). Numa sociedade onde a desordem seja aparente e exista falta de coesão social no seu seio, há uma maior probabilidade do julgamento sobre a Polícia e responsabilização por isso, levando a que haja uma consequente falha no reconhecimento da sua autoridade e respeito (Bradford *et al.*, 2014).

Conforme refere Tyler (2004, p. 87) “quando as pessoas sentem que uma autoridade é legítima, autorizam essa autoridade a determinar qual será o seu comportamento dentro de um determinado conjunto de situações”, sendo crucial em tempos de crise que se avalie e fomente os processos que levam a que a sociedade reconheça as suas FS como legítimas, e assim facilite a sua atuação (Jones, 2020). No entanto, quanto mais temerem pela sua segurança, mais facilmente o cidadão poderá aceitar o emprego de violência, desde que o objetivo seja a sua proteção (Jackson *et al.*, 2013).

Durante o ano de 2020, Portugal passou por dois períodos excecionais (sendo que o último transitou para 2021), e entre estes vivenciou diversas limitações impostas pelas situações de exceção administrativa da LBPC.

Apesar de ser a 13 de março de 2020 que o Governo Português avança com a tentativa de resposta à pandemia, é a 18 de março, com a declaração do estado de emergência que uma nova realidade surge: as medidas e limitações que colidiram com direitos fundamentais, impostas pelo estado de exceção. Nessa primeira declaração, é no art.º 32º, sobre a epígrafe de “Fiscalização”, que surgem as forças e serviços de segurança com o seu papel de fiscalização e cumprimento das diretivas emanadas pelo governo português durante o estado de exceção (Dec. n.º 2-A/2020, 2020).

Optou-se por diversas ações de fiscalização nas principais vias rodoviárias, tirando partido de cada força de segurança existente, com intuito de procurar que os cidadãos acatassem as medidas implementadas, nomeadamente o confinamento à sua residência e a ausência de deslocações desnecessárias. Importa ainda acrescentar a preocupação da fiscalização e controlo de parques públicos, praças, estações de transportes, bem como dos estabelecimentos que mantiveram a atividade (EMEE, 2020a).

Nos diferentes níveis de ação policial, micro (indivíduo – cidadão), meso (famílias – equipas de ação, por exemplo patrulhas) e macro (sociedade/país/países – Polícias), a ação policial passou a ser mais abrangente, porquanto lhe foi afeta tarefa de fiscalização no âmbito da pandemia e que envolve os três níveis de interação.

4. Discussão/Conclusão

Num momento de excecionalidade um dos maiores desafios da Polícia foi a procura de um equilíbrio no momento de conturbação sanitária, gerindo a sua ação policial, e que permitisse, num momento em que os direitos e liberdades fundamentais foram questionadas, manter o livre e legítimo exercício dos mesmos.

Neste entorno, enquanto rosto de uma democracia, impôs-se também à ação policial um novo caminho, que se transmutou, para além dos valores de liberdade e dos direitos humanos face a um inexorável fenómeno sanitário extraordinário e pandémico que reforçou a necessidade de se converter temporariamente alguns dos direitos adquiridos, por forma a condicionar e a sustentar a evolução do vírus.

O caminho da garantia e do exercício de um Estado democrático, em que prevalecem os direitos humanos, não é simples, nem fácil. É sempre um trajeto e um projeto temerário para a Polícia, que lhe exige “uma consciência jus constitucional de que a sua ação incide sobre seres humanos e não sobre entes abstratos invisíveis” (Valente, 2012, p. 260). Esta audácia é consubstanciada pela génese jurídico-constitucional e sociológica da ação policial. O inimaginável fenómeno pandémico transformou o olhar sobre o Estado democrático e de direito, tendo-se apropriado dos seus elementos constituintes, a liberdade e a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

O momento de crise securitário-sanitária revelou que a Polícia estava subordinada a axiologia do estado excecional, que temporariamente transfigurou o Estado constitucional de direito material social e democrático. Neste desiderato, enquanto voz e ação do Estado, prevaleceu o papel de ator de manutenção científica inteligente da segurança de cariz sanitária que estava imbuída de novas diretrizes governamentais díspares das constitucionais, à semelhança e transversais a uma miríade de países, cumpridas em função dos valores, princípios e axiomas constitucionais, contribuindo para uma abordagem participativa e cívica de todos os cidadãos.

O desafio com que a Polícia, a Constituição e o cidadão se deparou ante esta crise de saúde pública, que colocou restrições na liberdade e direitos humanos, impôs-lhe uma ação policial diferenciada, retirando o componente hermenêutico-constitucional de liberdades e direitos fundamentais, cumprindo a ordem jurídica imposta em regime de excecionalidade.

Referências

- Albuquerque, P. P., 2020. Entrevista a Paulo Pinto de Albuquerque (Giustizia Insieme 15 de Abril 2020). Em: Estado de Emergência – COVID-19 Implicações na Justiça. Lisboa: Centro Estudos Judiciários.
- Bradford, B., 2014. Policing and social identity: procedural justice, inclusion and cooperation between police and public. *Policing and Society*, Vol. 24, n.º 1, pp. 22-43.
- Bradford, B., et al., 2020. *Policing the lockdown: compliance, enforcement and procedural justice*. [Online] Available at: http://eprints.lse.ac.uk/104227/1/Jackson_Posch_policing_the_lockdown.pdf [Acedido em Janeiro 2021].
- Bradford, B., Huq, A. e Jackson, J., 2014. What price fairness when security is at stake?: police legitimacy in South Africa. *Regulation and Governance*, Vol. 8, n.º 4, pp. 246-268.
- Bradford, B., Jackson, J. e Hough, M., 2014. Police Legitimacy in Action: Lessons for Theory and Practice. Em: M. D. Reisig e R. J. Kane, eds., *The Oxford Handbook of Police and Policing*. Oxford: Oxford University Press, pp. 551-570.
- Canestrini, N., 2020. Covid-19 Italian emergency legislation and infection of the rule of law. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 11, n.º 2, pp. 116-122.
- Clemente, P. J. L., 2000. *A Polícia em Portugal: da dimensão política contemporânea da segurança pública*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- Clemente, P. J. L., 2010. Polícia e Segurança : breves notas. *Lusíada: Política Internacional e Segurança*, Vol. n.º 4, pp. 139-169.
- Crowl, J. N., 2017. The effect of community policing on fear and crime reduction, police legitimacy and job satisfaction: an empirical review of the evidence. *Police Practice and Research*, Vol. 18, n.º 5, pp. 449-462.
- Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março. Regulamento aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República. *Diário da República* n.º 57/2020, 1.º Suplemento, Série I de 2020-03-20. *Presidência do Conselho de Ministros*.
- Elias, L., 2013. A externalização da segurança Interna. *Relações Internacionais*, n.º 40, pp. 9-29.
- Elias, L. A., 2020. Gestão de crises e a pandemia de COVID-19. *Nação e Defesa*, n.º 156, pp. 9-44.
- EMEE, 2020a. *Relatório sobre a aplicação da 1.a declaração do Estado de Emergência: 19 de março de 2020 a 2 de abril de 2020.*, Lisboa: EMEE .
- EMEE, 2020b. *Relatório sobre a aplicação da 2.a declaração do estado de emergência 3 de abril de 2020 a 17 de abril de 2020*, Lisboa: EMEE.
- EMEE, 2020c. *Relatório sobre a aplicação da 3.a declaração do estado de emergência 18 de abril de 2020 a 2 de maio de 2020*, Lisboa: EMEE.

- Fradella, H. F., 2020. Why the special needs doctrine is the most appropriate fourth amendment theory for justifying police stops to enforce COVID-19 Stay-at-Home Orders. *ConLawNOW*, Vol. 12, pp. 1-14.
- Freitas, T. F. d., 2020. A execução do estado de emergência e da situação de calamidade nas regiões autónomas: o caso da pandemia COVID-19. *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, Vol. 7, n.º 1, pp. 44-77.
- Gau, J. M., 2014. Procedural Justice and Police Legitimacy: A Test of Measurement and Structure. *American Journal of Criminal Justice*, Vol. 39, n.º 2, pp. 187-205.
- Gau, J. M., Corsaro, N., Stewart, E. A. e Brunson, R. K., 2012. Examining macro-level impacts on procedural justice and police legitimacy. *Journal of Criminal Justice*, Vol. 40, n.º 4, pp. 333-343.
- Gerber, M. M. e Jackson, J., 2016. Justifying violence: legitimacy, ideology and public support for police use of force. *Psychology, Crime & Law*, Vol. 23, n.º 1, pp. 79-95.
- Ghebreyesus, T. A., 2020. *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*. Genebre: WHO.
- Goethe, J. W. v., 1771. *Os sofrimentos do jovem Werther*. São Paulo: Alvorada/Martin Claret.
- Gouveia, J. B., 2011. Regulação e limites dos direitos fundamentais. Em: U. d. Lisboa, ed., *Dicionário Jurídico de Administração Pública*. Lisboa:Universidade de Lisboa, pp. 450-472.
- Gouveia, J. B., 2020. *Estado de exceção no direito constitucional*. Coimbra: Almedina.
- Haberfeld, M., 2002. *Critical Issues in Police Training*. 1.ª ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Haberfeld, M., 2016. The triangle of recruitment, selection and training in 21st Century policing. *Sociology of Crime Law and Deviance*, pp. 295-313.
- Hamm, J. A., Trinkner, R. e Carr, J. D., 2017. Fair Process, Trust, and Cooperation: Moving Toward an Integrated Framework of Police Legitimacy. *Criminal Justice and Behavior*, Vol. 44, n.º 9, pp. 1183-1212.
- Harkin, D., 2015. Police legitimacy, ideology and qualitative methods: A critique of procedural justice theory. *Criminology and Criminal Justice*, Vol. 15, n.º 5, pp. 594-612.
- Hawdon, J. E., Griffin, S. P. & Ryan, J., 2003. Policing Tactics and Perceptions of Police Legitimacy. *Police Quarterly*, Vol. 6, n.º 4, pp. 469-491.
- Herbert, S., 2006. Tangled up in blue: Conflicting paths to police legitimacy. *Theoretical Criminology*, Vol. 10, n.º 4, pp. 481-504.
- Hinds, L. e Murphy, K., 2007. Public satisfaction with police: Using procedural justice to improve police legitimacy. *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, Vol. 40, n.º 1, pp. 27-42.

- Hough, M., et al., 2010. Procedural justice, trust, and institutional legitimacy. *Policing*, Vol. 4, n.º 3, pp. 203-210.
- Huq, A. Z., Jackson, J. e Trinkner, R., 2016. Legitimizing Practices: Revisiting the Predicates of Police Legitimacy. *British Journal of Criminology*, Vol. 57, n.º 5, pp. 1101-1122.
- Jackson, J., 2018. Norms, normativity and the legitimacy of justice institutions: International perspectives. *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 14, pp. 145-165.
- Jackson, J. e Bradford, B., 2009. Crime, policing and social order: On the expressive nature of public confidence in policing. *British Journal of Sociology*, Vol. 60, n.º 3, p. 493-521.
- Jackson, J., et al., 2012. Why do People Comply with the Law?: Legitimacy and the Influence of Legal Institutions. *British Journal of Criminology*, Vol. 52, n.º 6, pp. 1051-1071.
- Jackson, J., Hug, A. Z., Bradford, B. & Tyler, T. R., 2013. Monopolizing force? Police legitimacy and public attitudes toward the acceptability of violence. *Psychology, Public Policy, and Law*, Vol. 19, n.º 4, pp. 479-497.
- Jackson, J. e Pósch, K., 2019. New directions of research in fairness and legal authority. Em: E. A. Lind, ed. *Social Psychology and Justice*. New York: Routledge, pp. 181-212.
- Jonathan-Zamir, T. & Weisburd, D., 2013. The effects of security threats on antecedents of police legitimacy: Findings from a quasi-experiment in Israel. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 50, n.º 1, pp. 3-32.
- Jones, D. J., 2020. The potential impacts of pandemic policing on police legitimacy: Planning past the COVID-19 crisis. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, Vol. 14, n.º 3, pp. 579-586.
- Kääriäinen, J. T., 2007. Trust in the Police in 16 European Countries. *European Journal of Criminology*, Vol. 4, n.º 4, pp. 409-435.
- Kafka, F., 2021. *A metamoforse*. Lisboa: Editorial Presença.
- Kant, I., 2013. *Crítica da razão pura*, 9.ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Kooistra, E. B., et al., 2020. Mitigating covid-19 in a nationally representative uk sample: Personal abilities and obligation to obey the law shape compliance with mitigation measures. *Amsterdam Law School Research Paper*, Vol. 2020-19, pp. 1-36.
- Lei n.º 27/2006, de 3 de julho. Lei de Bases da Protecção Civil. *Diário da República*, n.º 126/2006, Série I de 2006-07-03. Assembleia da República.
- Leite, A. L., 2020. "Desobediência em tempos de cólera": a configuração deste crime em estado de emergência e em situação de calamidade. *Revista do Ministério Público: Número Especial COVID-19*, pp. 165-191.
- Levisky, D. L., 2007. Aspectos do processo de identificação do adolescente na sociedade contemporânea e suas relações com a violência. Em: *Adolescência e Violência: Consequências da realidade brasileira*. São Paulo: Casa do Psicólogo, pp. 1-34.

- Mendes, S. & Morgado, S., 2017. Intelligence services intervention: Constraints in portuguese democratic state. Em: *International Conference on Risks, Security and Citizens: Proceedings*. Setúbal: Município de Setúbal .
- Miranda, J., 1986. Os direitos fundamentais na Ordem Constitucional Portuguesa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Vol. 6, n.º 18, pp. 107-140.
- Miranda, J., 2018. *Direitos fundamentais*, 2.ª ed. Coimbra: Almedina.
- Morgado, S., 2013. *Going global: Health organizations and networking – information society and social media*. Slovak Republic, EDIS – Publishing Institution of the University of Zilina, pp. 47-51.
- Morgado, S. e Mendes, S., 2013-2014-2015. O futuro numa década: Os desafios económicos e securitários de Portugal. *Politeia: Revista do Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna*, 1: Studio varia (Estudos Comemorativos dos 30 anos do Instituto Superior de Ciências Policiais), pp. 9-35.
- Murphy, K., Williamson, H. e Sargeant, E., 2020. Why people comply with COVID-19 social distancing restrictions: Self-interest or duty?, pp. 477-496. doi: *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, Vol. 53, n.º 4, p. 53(4).
- O'Brien, T. C. e Tyler, T. R., 2019. Rebuilding trust between police & communities through procedural justice & reconciliation. *Behavioral Science & Policy*, Vol. 5, n.º 1, pp. 35-50.
- Palmer, D., 2020. Pandemic policing needs to be done with the public's trust, not confusion. *The Conversation*. [Online] Available at: <https://theconversation.com/pandemic-policing-needs-to-be-done-with-the-publics-trust-not-confusion-135716> [Acedido em 5 Janeiro 2021].
- Papp, J., Smith, B., Wareham, J. e Wu, Y., 2019. Fear of retaliation and citizen willingness to cooperate with police. *Policing and Society*, Vol. 29, n.º 6, pp. 623-639.
- Perry, G. & Jonathan-Zamir, T., 2020. Expectations, effectiveness, trust, and cooperation: Public attitudes towards the Israel Police during the COVID-19 pandemic. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, pp. 1-19.
- Popelier, P., 2020. COVID-19 legislation in Belgium at the crossroads of a political and a health crisis. *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 8, n.º 1-2, pp. 131-153.
- Reicher, S. e Stott, C., 2020a. On order and disorder during the COVID-19 pandemic. *British Journal of Social Psychology*, Vol. 59, n.º 3, pp. 694-702.
- Reicher, S. e Stott, C., 2020b. Policing the coronavirus outbreak: Processes and prospects for collective disorder. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, Vol. 14, n.º 3, pp. 569-573.
- Ribeiro, L. J. B. R., 2011. A relevância do princípio da precaução numa política integrada para o mar. *Nação e Defesa*, n.º 128, pp. 125-158.
- Silva, S. T. d., 2016. *Direito Constitucional I*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

- Sunshine, J. e Tyler, T. R., 2003. The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing. *Law and Society Review*, Vol. 37(3), pp. 513-548.
- Tyler, T. R., 2002. A National Survey for Monitoring Police Legitimacy. *Justice Research and Policy*, Vol. 4(1-2), pp. 71-86.
- Tyler, T. R., 2003. Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. *Crime and Justice*, Vol. 30, pp. 283-357.
- Tyler, T. R., 2004. Enhancing Police Legitimacy. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 593(1), pp. 84-99.
- Tyler, T. R., 2006. *Why people obey the law*. New Jersey: Princeton University Press.
- Tyler, T. R., 2011. Trust and legitimacy: Policing in the USA and Europe. *European Journal of Criminology*, Vol. 8(4), pp. 254-266.
- Tyler, T. R. e Jackson, J., 2013. Popular legitimacy and the exercise of legal authority: Motivating compliance, cooperation, and engagement. *Psychology, Public Policy, and Law*, Vol. 20(1), pp. 78-95.
- Valente, M. M. G., 2012. Os desafios emergentes de uma polícia de um estado de direito e democrático. *Politeia*, Vol. 9, pp. 255-272.
- Valente, M. M. G., 2019. *Teoria Geral do Direito Policial*. Coimbra: Almedina.
- Van Rooij, B., et al., 2020. Compliance with COVID-19 mitigation measures in the United States. *Amsterdam Law School Research Paper*, Vol. 2020-21, pp. 1-41.
- Wolfe, S. E. e Piquero, A. R., 2011. Organizational justice and police misconduct. *Criminal Justice and Behavior*, Vol. 38(4), pp. 332-353.
- Worden, R. E. e McLean, S. J., 2017. Research on police legitimacy: the state of the art. *Policing*, Vol. 40(3), pp. 480-513.
- World Economic Forum, 2020. *The Global Risks Report 2020*. [Online] Available at: <http://wef.ch/risks2019> [Acedido em 26 Janeiro 2022].
- Zucca, L., 2009. A Transatlantic divide between fundamental rights and security. *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 32, n.º 2, pp. 231-240.