

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



**Bruno André Rodrigues Machado**

Aspirante a Oficial de Polícia

**Trabalho de Projecto do Mestrado em Ciências Policiais**

XXII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**ACTUAÇÃO POLICIAL EM ZONAS URBANAS SENSÍVEIS:**

**DA DESORDEM AO *UNREST***

**- REFLEXÃO SOBRE O TRABALHO DESENVOLVIDO PELA PSP -**

Orientador:

**Comissário Pedro Pinho**

LISBOA, 26 DE ABRIL DE 2010





<b>Estabelecimento de ensino</b>	<i>Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna</i>
<b>Curso</b>	<i>XXII Curso de Formação de Oficiais de Polícia</i>
<b>Orientador</b>	<i>Comissário Pedro Miguel M. Valente de Pinho</i>
<b>Título</b>	<i>Actuação Policial em Zonas Urbanas Sensíveis: Da desordem ao unrest - Reflexão sobre o trabalho desenvolvido pela PSP</i>
<b>Autor</b>	<i>Bruno André Rodrigues Machado - Aspirante a Oficial de Polícia</i>
<b>Local de Edição</b>	<i>Lisboa</i>
<b>Data de Edição</b>	<i>26 de Abril de 2010</i>



*A ti Antunes, pelo espírito combativo e altruísta  
que sempre vingava nas tuas acções.  
Que perdure para sempre nas nossas memórias!  
Um Forte Abraço...*

## Agradecimentos

---

A realização deste trabalho representa o encerrar de mais uma etapa da minha formação académica e o aproximar de uma outra, não menos aliciante: a carreira profissional, que procurarei dirigir pelos ensinamentos até aqui adquiridos e pela experiência que pretendo alcançar.

Porque esta caminhada que agora termina, e todas as outras que se seguirão, não foi feita única e exclusivamente por mim, permito-me a publicamente agradecer, sem uma gradação de importância, mas reconhecendo que cada uma, em cada momento teve o seu papel de relevo:

Ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna pelos últimos cinco anos de formação intelectual, social e profissional que me prestou;

Ao Comissário Pedro Pinho pela disponibilidade, atenção e orientação dispendidas no desenvolvimento deste trabalho, assim como pelas sábias guias mestras que me foi transmitindo para que levasse a bom porto este final de curso;

A todos os entrevistados pela importante colaboração e apoio prestados, sendo que em muito contribuíram para a realização deste trabalho;

Ao XXII Curso de Formação de Oficiais de Polícia pela diversidade de momentos e situações que me proporcionou e que enriqueceram a minha vivência e convivência nos cinco anos do curso, bem como pelas amizades que dele advieram e que, espero, possam perdurar e prosperar no tempo;

A toda a minha família: avós, tios e primos, sobretudo: pai, mãe e mano, pelo apoio e paciência que tiveram comigo desde sempre, mas também pelo amor, carinho e força que me deram nos momentos bons e menos bons, nos altos e baixos do percurso que tem sido a minha vida;

Por fim, mas com uma ternura muito especial, à minha querida Ana por tudo o que fez, faz e fará por mim, por todo o amor e afecto, pelas vezes que tão bem alerta a minha consciência, por ser aquele apoio, aquela pérola basilar na minha vida;

A Todos,

MUITO OBRIGADO!

## Resumo

---

As incessantes e transversais transformações sociais implicam uma exigente mudança de ideologias e paradigmas nas instâncias de controlo formal estatais. A PSP, como entidade garante do Estado de Direito Democrático, responsável, também, pela ordem e tranquilidade públicas da comunidade, não se alheia a este desígnio, sendo-lhe exigida uma constante adaptação e integração ao meio em que actua. Um fenómeno actual e emergente, que deveras afecta a qualidade de vida e o sentimento de (in)segurança dos cidadãos, consta dos mediatizados fenómenos da desordem e violência urbana, ocorridos em zonas urbanas sensíveis (ZUS). Estes locais, detentores de características especiais, implicam, por parte da PSP, um olhar singular, dada a particularidade dos problemas sócio-criminais que os afectam. A contínua vigilância e o trabalho delicado que as ZUS exigem, releva ainda mais em situações de desordem e, principalmente, no cessar destas, aquando do restabelecimento de relações entre polícia e comunidade (*unrest*), bem como no aliviar de tensões subjacentes. É nas acções de manutenção e reposição da ordem em ZUS, pretendendo devolver a estas comunidades um estado de normalidade estável e duradouro, que se verifica uma manifesta interacção entre os pilares reactivo e preventivo da PSP. Sendo certo que não cabe em exclusivo, a esta força de segurança, delinear o caminho a trilhar na melhoria das condições e da qualidade de vida, nestas zonas e nas áreas envolventes, a mesma tem percorrido um profícuo trajecto, fundamentada num modelo de policiamento de proximidade, orientado para os problemas das comunidades e, sobretudo, dos cidadãos.

**Palavras-chave:** ordem pública; desordem; *unrest*; actuação policial; Zona(s) Urbana(s) Sensível(eis).

## **Lista de Siglas e Abreviaturas**

---

**ACPO** – *Association of Chief Police Officers*

**AML** – Área Metropolitana de Lisboa

**CI** – Corpo de Intervenção

**CRP** – Constituição da República Portuguesa

**DE** – Directiva Estratégica

**DEPOP** – Departamento de Operações

**DN** – Direcção Nacional

**DUDH** – Declaração Universal dos Direitos do Homem

**EIR** – Equipa(s) de Intervenção Rápida

**GDN** – Gabinete do Director Nacional

**GOC** – Grupo Operacional Cinotécnico

**GOE** – Grupo de Operações Especiais

**LOPSP** – Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública

**LSI** – Lei de Segurança Interna

**MGKP** – *Manual of Guidance on Keeping the Peace*

**NEP** – Normas de Execução Permanente

**OCS** – Órgão(s) de Comunicação Social

**OPSEG** – Operações e Segurança

**PIPP** – Programa Integrado de Policiamento de Proximidade

**PSP** – Polícia de Segurança Pública

**UEP** – Unidade Especial de Polícia

**ZUS** – Zona(s) Urbana(s) Sensível(eis)

## Índice

---

<b>DEDICATÓRIA</b> .....	II
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	III
<b>RESUMO</b> .....	IV
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	V
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
1. Apresentação, justificação e objectivos do estudo .....	1
2. Metodologia e organização do estudo .....	2
<b>CAPÍTULO I – DA ORDEM PÚBLICA</b> .....	4
1. Legitimação da actividade policial em matéria de ordem pública .....	4
2. Funções de polícia – manutenção da ordem pública .....	6
3. Conceptualização de ordem pública .....	8
4. Ordem pública e a actividade policial .....	13
<b>CAPÍTULO II – DA DESORDEM</b> .....	16
1. A desordem: natureza e alcance das tensões e conflitos .....	16
2. Modelo de desordem da ACPO .....	19
3. Considerações ao modelo de desordem da ACPO .....	21
4. Um novo modelo de desordem.....	22
<b>CAPÍTULO III – DAS ZONAS URBANAS SENSÍVEIS</b> .....	25
1. ZUS: problema policial ou social? .....	25
2. Enquadramento situacional.....	25
3. Reabilitação e segurança urbana nas ZUS.....	27
4. Ambiente social potenciador de insegurança e delinquência .....	28
5. Problemática criminal nas ZUS .....	30
6. Conceito policial de ZUS .....	32

<b>CAPÍTULO IV – DA ACTUAÇÃO POLICIAL</b> .....	35
1. Desordens em ZUS: histórico e dimensão.....	35
2. Fundamento das desordens .....	37
3. Princípios de actuação .....	38
4. Policiamento de saturação .....	40
5. Tolerância zero .....	41
6. Dissuasão .....	43
7. Directiva Estratégica n.º 16/2006 .....	44
8. O ‘cerco’ à ZUS: vantagens e inconvenientes.....	46
9. A importância de uma resposta inicial rápida .....	48
10. Relação com os <i>media</i> .....	50
11. Estratégia do policiamento de proximidade.....	51
12. Agentes de proximidade .....	54
<b>CONCLUSÃO</b> .....	57
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	62
<b>ANEXOS</b> .....	68

## Introdução

---

### 1. Apresentação, justificação e objectivos do estudo

O direito à segurança é um dos pilares mais relevantes de um Estado de Direito Democrático. Na prossecução deste preceito fundamental, compete às forças de segurança, e em particular à Polícia de Segurança Pública (PSP), “garantir a ordem e a tranquilidade”<sup>1</sup> dos cidadãos.

O conceito de ordem pública, numa primeira abordagem aparentemente perceptível, levanta inúmeras questões conceptuais e deontológicas às quais não se conseguem dar respostas consensuais, não obstante a existência de expressões convergentes. É difícil definir o que é, o que cabe, e qual o alcance da ordem pública. No presente trabalho, até pela relevância que para o mesmo se levanta, iremos reflectir na interpretação de algumas definições para melhor percebermos o conceito.

Na sociedade contemporânea são diversos os locais, os momentos e as situações em que a polícia tem de intervir para manter ou repor a paz pública, impedindo o avolumar do sentimento de desordem, sinónimo de insegurança. Os episódios de violência procedentes dos bairros problemáticos ou Zonas Urbanas Sensíveis (ZUS)<sup>2</sup> são, eventualmente, os exemplos mais actuais, complexos e mediáticos que a polícia tem de gerir em matéria de ordem pública. A consulta de jornais ou a atenção a outros órgãos de comunicação social (OCS) é suficiente para constatar que este é um problema que afecta a nossa sociedade, logo trata-se de uma matéria que preocupa e interessa à PSP, enquanto parte integrante da mesma, e às demais entidades com relevância na segurança interna do país.

Atenta a esta situação, reconhecendo a importância e os cuidados que estes bairros merecem, no sentido de melhorar a qualidade de vida dos seus moradores e dos demais cidadãos preocupados com a segurança do país, a PSP desenvolveu e implementa, entre outras, a Directiva Estratégica (DE) n.º 16/2006 de 26 de Julho, que aprovou o “Modelo Integrado de Prevenção e Intervenção Policial em Bairros Problemáticos ou Pontos Quentes”. Este documento surge como pioneiro na abordagem do tema das ZUS e visa orientar os recursos e as táticas policiais de intervenção nas áreas em causa.

---

<sup>1</sup> Cfr. artigo 3º, n.º 2, alínea b) da Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto (Lei Orgânica da PSP (LOPSP)).

<sup>2</sup> Para efeitos do trabalho que desenvolvemos, denominaremos os vulgarmente conhecidos como bairros problemáticos de zonas urbanas sensíveis (ZUS) ou simplesmente de bairro(s).

A sua actualidade exige uma polícia hodierna, capaz e actualizada para dar uma resposta eficaz e eficiente quando surgem problemas nestes locais. Se por um lado existem alguns estudos/manuais acerca dos procedimentos táticos em situações de desordem pública e, nas mais diversas conjunturas, as forças da ordem têm sabido gerir a situação (muitas vezes através do que designamos por “compromisso”), já no que concerne ao restabelecimento da paz pública em ZUS, durante e após essas desordens, muito pouco se tem explorado.

Neste estudo procuraremos, inspirados no modelo dinâmico de desordem proposto no *Manual of Guidance on Keeping the Peace (MGKP)*, verificar o que se pretende da actuação policial durante uma desordem pública, em concreto a que ocorre em ZUS, para que esta provoque o mínimo de impacto nas relações polícia/comunidade, facilitando-se assim o processo de retorno à normalidade (*unrest*).

Queremos com o presente estudo, baseado na percepção policial, (1) perceber quais as atribuições e limitações que cabem à polícia em matéria de ordem pública nas desordens em ZUS; (2) explicar sobre os fenómenos de violência urbana e desordem em ZUS, visando perceber o alcance e fundamento dos mesmos; (3) comentar os fenómenos sociais e criminais que particularizam e implicam uma visão especial sobre estes locais; e (4) perceber o que a PSP faz, deve ou não fazer para, durante e após a ocorrência de uma desordem, os habitantes do bairro e demais cidadãos retornarem ao estado de normalidade.

O nosso trabalho foi circunscrito às ZUS da Área Metropolitana de Lisboa (AML) (distritos de Lisboa e Setúbal), pelo facto das mesmas apresentarem características sociais, demo-urbanísticas e criminais semelhantes, ao mesmo tempo que são distintas das restantes ZUS do país e porque assumem/assumiram maior pertinência em matéria de desordens e violência urbana. Como aponta o Relatório Anual de Segurança Interna de 2009, das 44 acções de reposição da ordem em ZUS que a PSP registou, 41 decorreram nos distritos de Lisboa e Setúbal e envolveram mais de 700 elementos policiais<sup>3</sup>.

## **2. Metodologia e organização do estudo**

Como instrumentos metodológicos na elaboração do presente trabalho, utilizamos duas ferramentas – a análise documental e a entrevista: análise de uma série de obras e artigos de referência, nacionais e estrangeiros, tanto em relação às matérias de ordem pública, desordem e violência urbana, como em relação à actuação policial em ZUS,

---

<sup>3</sup> Ver Relatório Anual de Segurança Interna de 2009, p. 119.

sustentada, também, na documentação de índole policial; entrevistas, perante os nossos objectivos e pela especificidade do tema, a entidades peritas nestas matérias, que tiveram carácter presencial ou não presencial, sendo de natureza semi-estruturadas e/ou semi-directivas.

No capítulo I procuramos perceber a relevância da atribuição de funções de manutenção da ordem à polícia em geral e à PSP em particular, no sentido de legitimar a sua actividade nesta área. Apresentamos algumas definições de ordem pública e interpretamo-las, para podermos relacionar o conceito com a actuação policial em si.

No capítulo II debruçamo-nos sobre os fenómenos da desordem e da violência urbana em ZUS, percebendo qual a natureza e o alcance dos mesmos. Para melhor os interpretarmos, apresentamos duas propostas de modelos de desordem, bem como as considerações e críticas feitas aos mesmos, com o intuito de os aprimorarmos, indo ao encontro do que são as nossas ideias e convicções sobre o fenómeno da desordem.

No capítulo III abordamos a problemática das ZUS. Estudamos qual o ambiente social e criminal que as caracteriza e a sua influência no proliferar da insegurança e delinquência. Exploramos o que tem sido feito, sobretudo em termos policiais, para melhorar a qualidade de vida e segurança das pessoas que habitam nestes locais.

Por último, no capítulo IV, reflectimos sobre a actuação policial em cenários de desordem e violência urbana em ZUS, fazendo uma breve síntese do histórico e dimensão das desordens ocorridas (recentemente) em Portugal e no estrangeiro. Aludimos sobre algumas tácticas de actuação e intervenção nestes cenários, apresentamos princípios de actuação que devem vigorar e terminamos na questão da relação da polícia com a comunicação social e com a comunidade, para percebermos o que pode e deve ser feito nos momentos de conflito, no sentido de minimizar os danos e facilitar o retorno à normalidade.

## Capítulo I – Da Ordem Pública

---

### 1. Legitimação da actividade policial em matéria de ordem pública

A Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto, que aprova a orgânica da PSP, prevê no seu artigo 3º, nº 2, alínea b) que constitui atribuição desta força de segurança “garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens”<sup>4</sup>.

A associação de funções de cariz de manutenção e reposição da ordem pública à polícia em geral, e à PSP em particular, remonta quase às atribuições que estiveram na sua génese. Em 1861, Justino de Freitas encarava a polícia como “parte da administração que tem por objecto a manutenção da ordem pública e a segurança individual” (Valente, 2009:40). Mais de um século passado, Figueiredo Dias (2004) afirma que “a razão de ser da polícia (...) é a manutenção da ordem e a preservação da segurança e da tranquilidade públicas” (Valente, 2009:42).

Se o conceito de polícia, quer em sentido orgânico ou institucional, quer em sentido funcional ou material<sup>5</sup>, tem sofrido transformações ao longo dos tempos, amplificando o seu objecto, verificamos sempre um denominador comum, que se mantém inalterável, independentemente da evolução conceptual: a polícia enquanto entidade responsável pela manutenção e reposição da ordem pública.

Neste sentido verificamos que, actualmente, a polícia desempenha actividades nos mais “variados domínios da vida social: polícia fiscal, polícia de estrangeiros, polícia sanitária, polícia económica, polícia florestal, polícia venatória, polícia do ambiente, polícia do património cultural, polícia dos espectáculos, polícia de viação, polícia de transportes, etc.” (Raposo, 2006:29). Todas estas actividades constituem áreas de intervenção de vários corpos policiais, que são a face da intervenção do Estado que, por seu turno, visa assegurar a protecção de interesses públicos específicos. Numa primeira abordagem, a actividade destas polícias administrativas especiais, até pela sua natureza, não se circunscrevem à manutenção ou reposição da ordem pública num sentido estrito. No

---

<sup>4</sup> Assim se depreende, também, do artigo 272º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

<sup>5</sup> “Por polícia em sentido orgânico (ou institucional) entende-se o conjunto de serviços da Administração Pública com funções exclusiva ou predominantemente de natureza policial” e por “polícia em sentido material (ou funcional) entendem-se os actos jurídicos e as operações materiais desenvolvidas por certas autoridades administrativas – as autoridades policiais – e respectivos agentes de execução, com vista a prevenir a ocorrência de situações socialmente danosas, em resultado de condutas humanas imprevidentes ou ilícitas” (Raposo, 2006: 24-27).

entanto, a fiscalização e controlo que desenvolvem em vastas actividades sociais, económicas e culturais justifica-se, em última análise, para que haja uma ordem e equilíbrio social típicos de um Estado de Direito Democrático.

A larga amplitude de actuação da polícia faz com que esta se insira numa outra modalidade: de polícia judiciária, “ (...) que tem por objectivo a prevenção dos crimes e a investigação daqueles que, não obstante, foram cometidos, com vista à repressão da criminalidade” (Raposo, 2006:29). Esta modalidade de polícia, no exercício de funções de vigilância e prevenção da criminalidade, está a assegurar a integridade das pessoas em particular, a repor a justiça social (contribuindo para a responsabilização dos infractores e regeneração das vítimas) e, em larga escala, a promover/restabelecer a ordem e tranquilidade públicas em geral, afectadas após o cometimento de um crime.

Segundo Raposo, resta-nos uma última modalidade de polícia em sentido material – polícia administrativa geral ou de segurança pública – que “tem por objecto garantir a segurança de pessoas e bens, a ordem pública e os direitos dos cidadãos” (2006:29). Pelo conceito enunciado, extraímos que qualquer outra das modalidades de polícia pode inserir-se neste preceito. A distinção entre elas deve assentar nas diferentes funções (mais específicas ou latas) assim como no facto da polícia administrativa ter o fim de prevenir e evitar os delitos, enquanto a polícia judiciária actua a jusante, ou seja, após o cometimento dos delitos.

Na realidade portuguesa, não se afere que cada corpo policial desenvolve apenas actividades correspondentes a uma só modalidade de polícia, com exclusão das demais: na verdade, e acentuando a ideia de Raposo, com a qual concordamos, “ressalvado o caso da Polícia Judiciária, os serviços policiais dispõem, em regra, de competências correspondentes a diversas modalidades de polícia” (2006:31). Veja-se o caso da PSP, que além de funções de polícia administrativa geral, enquadrando-se claramente no conceito, desenvolve igualmente funções de polícia administrativa especial (ex. através da disciplina do trânsito<sup>6</sup>), bem como de polícia judiciária (ex. através das suas subunidades de investigação criminal<sup>7</sup>). Além disso, é notório e inequívoco, quer pelos conceitos que distinguem as diversas modalidades, quer a montante ou a jusante das actividades que desenvolvem, que o fim máximo dos vários serviços de polícia que ao longo do tempo

---

<sup>6</sup> Cfr. artigo 3º, n.º 2, alínea f) da LOPSP.

<sup>7</sup> Cfr. artigo 3º, n.º 2, alínea e) da LOPSP.

foram criados, é o de manutenção e/ou reposição da ordem social, económica, cultural, ambiental, públicas<sup>8</sup>.

Contudo reconhecemos que, hoje em dia, a missão da polícia não se esgota nesta que foi a sua preambular atribuição. Aliás, a polícia é muito mais do que um mero instrumento do Estado, legitimado ao uso da força, reagindo à ocorrência de ilícitos, preocupado com o presente. Com o desenvolvimento do Direito *de e da* Polícia<sup>9</sup>, cada vez mais se foi percebendo que a essência do trabalho policial deve assentar na análise do passado com vista a perspectivar e melhorar o futuro. É neste sentido que tem evoluído a estratégia de policiamento adoptada por inúmeras instituições policiais. A constatação por parte da polícia de que o policiamento reactivo, após ou perante a ocorrência de um crime, não era suficiente para dar resposta aos fenómenos modernos da criminalidade e do sentimento de segurança dos cidadãos, levou a que se fosse construindo um tipo de policiamento capaz de evitar a ocorrência criminal e, mais ainda, de retirar dos crimes ocorridos, ilações e ensinamentos futuros para que estes não se repitam. Falamos, claro está, do novo paradigma policial baseado numa filosofia de policiamento de proximidade, que será alvo de análise *infra* aquando da explanação do actual modelo de policiamento seguido em Portugal pela PSP (IV.11.).

## 2. Funções de polícia – manutenção da ordem pública

Leitão<sup>10</sup> (2005:108) demarca as funções desempenhadas pela PSP em quatro grupos distintos, mas inter-relacionados num núcleo central que é, tão só, o *policiar*<sup>11</sup>. Assim, são funções da PSP (1) o controle da actividade criminal, (2) a manutenção da ordem e da tranquilidade social, (3) a prestação de serviços à comunidade e (4) os serviços de carácter

---

<sup>8</sup> Neste sentido, Turpin afirma que “a passagem do Estado liberal a um Estado mais interventor, traduziu-se no alargamento da noção de ordem pública e das suas exigências a numerosos domínios, que vão muito além do seu núcleo tradicional, falando-se, designadamente, de uma ordem pública económica sanitária, moral e estética” (*cit. in* Oliveira, 2000a:18).

<sup>9</sup> “O Direito de Polícia (...) compreende os princípios gerais, as normas regulares da actuação e da conduta policial na prossecução das suas atribuições e competências na defesa da legalidade democrática, na garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos”. “O Direito da Polícia compreende os princípios, as normas positivadas, as decisões judiciais, as decisões administrativas e a doutrina aplicáveis internamente aos elementos pertencentes à organização Polícia” (Valente, 2009: 22-23).

<sup>10</sup> Sustentado nos modelos possíveis de conceptualização da natureza das actividades policiais, para o caso canadiano, apresentados por Brodeur e Landreville (1998).

<sup>11</sup> Como disse Bayley (1998), *policiar* não é uma actividade única, tratando-se antes de um conjunto complexo de actividades. Esta afirmação justifica-se pelo facto de, provavelmente, nenhuma outra organização estatal ter um leque funcional tão vasto e complexo como as polícias modernas (Leitão, 2005: 108). Um patrulheiro, actualmente, além do trabalho preventivo inerente ao seu giro diário e do papel reactivo que desempenha aquando da ocorrência de um crime, acaba por ser invocado nos mais diversos cenários em que, como Bittner (1990) indica, “algo que não deveria estar a acontecer e acerca do qual alguém deveria, já, fazer alguma coisa” (*cit. in* Leitão, 2005: 109).

administrativo. Desta taxação de funções, são as de controlo criminal e manutenção da ordem e tranquilidade social as que se assumem como “nucleares do mandato policial”, quer por motivos de soberania estatal, quer mesmo pela representação e legitimação funcional que os próprios cidadãos atribuem à polícia.

Na primeira actividade, Leitão (2005:108) inclui “o registo, prevenção, detecção, aplicação da lei, detenção e recuperação de bens furtados, em coordenação ou não com o poder judicial”. Quanto à função de manutenção da ordem e da tranquilidade social, esta desponta tanto nas actividades “no âmbito da reposição da ordem como da sua manutenção através da vigilância e imposição da normalidade social ou das conformidades sociais, num conceito mais sociológico” (Leitão, 2005:108). Por outras palavras, o conceito abrange tanto as operações policiais executadas para repor a ordem quando esta é abalada, mas também, todo o trabalho diário desenvolvido pelo efectivo da polícia no sentido de manter um estado diário de ordem estável e duradouro.

Em sentido técnico, a expressão “manutenção da ordem é empregue para designar o conjunto de operações policiais, levadas a cabo por formações ou unidades policiais de dimensão variável com o objectivo” de salvaguardar a ordem e tranquilidade públicas em “eventos de natureza colectiva, organizados ou espontâneos, hostis ou amigáveis, violentos ou pacíficos, de carácter reivindicativo ou festivo, desenrolando-se na via pública ou em lugares abertos ao público” (Oliveira, 2000a:39). Para o autor, se estivermos perante uma abordagem restritiva do conceito, referimo-nos às situações em que existe uma alteração da ordem pública e há que a restabelecer; se o alargarmos passamos a envolver nestas operações comportamentos anti-sociais e incivildades<sup>12</sup> geradoras de sentimentos de insegurança<sup>13</sup> e que afectam a qualidade de vida.

A prossecução de actividades nesta área contribui para a percepção colectiva de que a polícia é a instituição legal e legitimamente vocacionada para o combate ao crime. Esta

---

<sup>12</sup> “As incivildades, na definição de Sebastian Roché, são actos humanos e traços materiais que significam uma ruptura com os mais elementares códigos da vida em sociedade, apresentando-se como actos de vandalismo, pequena violência e outras pequenas ilegalidades (viaturas abandonadas, barulhos)” (Oliveira, 2000b:24).

<sup>13</sup> O sentimento de insegurança “é o reflexo psicológico da insegurança urbana” provocada por múltiplos factores, como o desemprego, acidentes rodoviários, droga e crimes violentos, que se encontram na sociedade urbana. Contudo, este sentimento também remete invariavelmente para o “medo à cidade”, para o medo do crime, que resulta de um processo afectivo intrínseco à própria pessoa, emocional e pouco racional (Fernandes & Carvalho, 2000:75-78). O sentimento de (in)segurança deriva de uma dicotomia entre o reconhecimento individual das vulnerabilidades existentes e as ameaças concretizadas. Assim, mesmo que se controlem as ameaças pode perdurar um sentimento de insegurança (subjectivo) por as pessoas acharem que permanecem vulneráveis. Em 2007, a situação predominante de onde provinha o sentimento de insegurança assentava no simples facto de as pessoas ouvirem falar de algum tipo de crime (76,3%), sendo que apenas 13,8% das pessoas que se sentiam inseguras tinham sofrido algum tipo de crime (ver Avaliação baseada na análise do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade, SociNova, 2007-2008).

percepção está “obviamente ligada à secular exclusividade reclamada por si em nome do monopólio estatal do uso da força, retirando-a da esfera privada e individual” (Leitão, 2005:109). Essa legitimidade manifesta-se no facto das pessoas esperarem pela acção de alguém com autoridade (agentes policiais) para fazer cessar um incidente, não necessariamente através do uso da força (em raros casos a polícia necessita de recorrer à coerção), mas porque “o público tem uma expectativa razoável de que o seu uso poderá ser importante para a sua resolução” (Leitão, 2005:109).

De facto, a natureza policial gira no sentido de se obter, pelas mais variadas formas (e porque cada vez se exige mais criatividade para solucionar os problemas) e mediante os meios legais previstos, respeitando sempre os direitos e liberdades de outrém, um estado duradouro de ordem e tranquilidade social, possibilitando uma normal convivência entre os cidadãos sustendo aqueles que atentem contra a normalidade e pacificidade estabelecidas. Para tal, é necessário que as várias polícias actuem como um todo, exigindo-se também que os pilares que baseiam a actividade policial (Informações, Preventivo, Reactivo e Investigação Criminal) dentro da mesma instituição, se entrecruzem para alcançar melhores resultados, mantendo, repondo ou aclarando a ordem e tranquilidade públicas.

Por tudo isto, em forma de conclusão preliminar, consideramos aceitável que grande parte das classificações das funções de polícia (nomeadamente as jurídicas) se centre na assumpção desta enquanto “órgão garante da aplicação da lei, da tranquilidade pública e de auxílio das populações sinistradas” (Leitão, 2005:107). O autor comenta o facto de estas classificações deixarem de lado “o papel da polícia enquanto instrumento de regulação social” (2005:107). Tal pode acontecer, pelo facto deste papel regulador que a polícia, integrada num contexto democrático, tende a assumir, se enquadrar precisamente na prossecução do interesse público – ordem/tranquilidade – que as organizações policiais diariamente almejam alcançar. Porém, na nossa óptica, o papel de regulador social é mais um instrumento ao qual a polícia moderna recorre para, inteligentemente e em conjunto com as comunidades, garantir a ordem e tranquilidade públicas.

### **3. Conceptualização de ordem pública**

Atestada a legitimação de acções de manutenção e reposição da ordem pública por parte da polícia, leia-se da PSP, e a importância que esta função tem no seio policial e se faz reflectir no meio social, partamos agora para, no intuito de melhor perceber o que é e o

que se enquadra na manutenção e reposição da ordem pública, à conceptualização destes conceitos.

Como nos diz Valente, “a actuação da polícia não se esgota no mero contacto com o cidadão na resolução de problemas, pois estende-se aos planos jurídico, social económico e cultural” atribuindo-lhe, e cada vez mais, uma “natureza híbrida e complexa (...) na prossecução das suas próprias funções” (2005:74).

No mesmo sentido, Lousa explica que “é hoje comumente aceite a visão de polícia enquanto face visível do Estado, voltada cada vez mais para a proximidade social e institucional”. No entanto, o autor alerta que esta ‘nova’ polícia não deve nem pode “descurar os aspectos ligados ao combate ao crime (...) e comportamentos ilícitos em geral” (2006:12). Assim sendo, e compreendendo que, em Portugal, é também da responsabilidade das autoridades policiais a manutenção da ordem pública e mais importante ainda é também destas autoridades, na grande maioria das vezes, a responsabilidade de decidir pelo emprego da força pública<sup>14</sup> em casos onde é necessário restituir a ordem, preocupemo-nos agora em (tentar) definir ordem pública.

Da mesma forma que Oliveira (2000a) refere, no prefácio da sua obra “A Manutenção da Ordem Pública em Portugal”, que “as temáticas (de ordem pública e relacionadas)<sup>15</sup> são mutáveis à medida que têm lugar as alterações legislativas e jurisprudenciais”, também nós, reconhecemos que não é simples nem consensual definir conceitos tão abrangentes. Iremos até mais longe, reiterando que as transformações sociais e os fenómenos culturais e internacionais a que actualmente qualquer comunidade do século XXI está exposta, são também factores que influem num conceito tão vasto como o de ordem pública. Para melhor percebermos o prescrito, exporemos algumas ideias propostas por diversos autores no sentido de, com as definições que importarmos, adiantar uma reflexão que se adeque ao trabalho que desenvolvemos.

A expressão ordem pública é muitas vezes empregue, pelo legislador ou em obras de referência, como se estivesse perfeitamente definida. São vários os ramos do direito que evocam o termo sem, no entanto, o clarificarem: na CRP por via da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH)<sup>16</sup>; na Convenção Europeia dos Direitos do Homem<sup>17</sup>; no

---

<sup>14</sup> Num sentido amplo, “a força pública é constituída pelo conjunto de serviços públicos encarregados de executar as missões de ordem e pesquisa de infracções, com a possibilidade de recorrer à força, sobretudo à física” (Valkeneer, 1991 *cit. in* Clemente, 1998:44). A PSP é, por excelência, um desses serviços. Num sentido estrito, a força pública apresenta-se como o emprego prático e físico, dessa mesma força.

<sup>15</sup> Parêntesis nosso.

<sup>16</sup> Cfr. artigo 29º, n.º 2 da DUDH.

<sup>17</sup> Cfr. artigo 9º, n.º 2 da Lei 65/78 de 13 de Outubro.

âmbito do direito comunitário<sup>18</sup>; no Código Penal<sup>19</sup>; no Código Civil<sup>20</sup>, no âmbito do direito privado; e ainda nas Leis Orgânicas das Forças de Segurança Portuguesas<sup>21</sup>, no âmbito do direito administrativo.

Porém, as várias abordagens à expressão foram adiantando conceitos, que Oliveira compilou (2000a:13 e ss), e que passamos a enunciar:

Em Portugal, Jorge Miranda afirma que o difícil não é definir ordem pública mas sim verificar a sua concretização prática, acabando por afirmar consiste no “conjunto das condições externas necessárias ao regular funcionamento das instituições e ao pleno exercício dos direitos individuais”.

Para Adriano Vaz Serra já não é fácil “dizer o que é ordem pública, quais são em concreto, as regras (...). Não são somente as respeitantes à manutenção da paz pública e da ordem na rua e as relativas às relações em que está implicado o Estado ou uma colectividade pública”, mas também as de outra natureza que acaulem a ordem pública de particulares.

Manuel de Andrade refere que “a ordem pública diz respeito aos interesses fundamentais que o nosso sistema jurídico procura tutelar e aos princípios correspondentes que constituem como que um substrato desse sistema”, e Sousa Franco, que é como “um conjunto de requisitos (...) sem os quais não poderiam funcionar as instituições do Estado e da sociedade civil e não poderiam ter efectivação concreta os direitos da pessoa”.

Um Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo<sup>22</sup> define o estado de ordem pública como “o conjunto de condições que permitem o desenvolvimento da vida social com tranquilidade e disciplina, de modo que cada indivíduo possa desenvolver a sua actividade sem terror ou receio”.

No campo da doutrina estrangeira, Dominique Turpin atesta que o conceito congrega as acções de tranquilidade pública (onde se abarca a luta contra as rixas, tumultos, ajuntamentos ou ruídos), de segurança pública (relativa ex. à comodidade do trânsito e a iluminação das ruas) e de salubridade pública (respeitante à salubridade dos produtos alimentares, transladações, inspecções sanitárias, ou seja, tendo em vista a saúde pública).

---

<sup>18</sup> Cfr. Directiva n.º 2004/38/CE de 29 de Abril do Parlamento Europeu e do Conselho, transposta para a ordem jurídica interna pela Lei n.º 37/2006 de 9 de Agosto.

<sup>19</sup> No Título IV do Código Penal (“Dos crimes contra a sociedade”) temos o Capítulo V que tem por epígrafe “Dos crimes contra a ordem e a tranquilidade públicas”.

<sup>20</sup> Cfr. artigo 22º, n.º 1; artigo 182º, n.º 2 alínea d); artigo 280º, n.º 2 do Código Civil.

<sup>21</sup> Cfr. artigo 3º, n.º 2, alínea b) da LOPSP e artigo 3º, nº1, alínea b) da Lei 63/2007 de 6 de Novembro (Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana).

<sup>22</sup> Relativo ao processo 29379 de 4 de Junho de 1992 (*cit. in* Oliveira, 2000a:16).

Para Maurice Hauriou, o estado de ordem baseia-se numa “situação de paz pública oposta a uma situação de alterações à ordem ou insegurança”. Porém, há quem considere esta visão demasiado redutora do conceito, como é o caso de Alain Platey. Este autor reitera que “a ordem pública vai para além da luta contra a desordem, ela é o fundamento da organização social, da disciplina social necessária a uma comunidade”.

Como se pode constatar da análise das várias noções de ordem pública enunciadas, apesar da dificuldade em definir o conceito, é de algum modo unânime que, num sentido lato, envolve todo um conjunto de requisitos essenciais para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas e o zeloso cumprimento dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Ela é também considerada em função das exigências sociais, sendo que as medidas inspiradas pela e na ordem pública, pretendem sobretudo, abonar em prol da segurança, tranquilidade e salubridade públicas (Oliveira, 2000a:23-27).

Existem ainda outras formas de análise conceptual relativas à ordem pública que também devem ser consideradas. Uma é preconizada por Jean Rivero, que considera dois tipos de ordem pública: a autoritária (típica das sociedades onde o poder do Estado é o primado a defender), sobre a qual não nos debruçaremos<sup>23</sup>, e a democrática, onde a pessoa, a sua liberdade, felicidade e bem-estar é colocada à cabeça dos valores a defender<sup>24</sup>. Numa “sociedade democrática, a ordem pública é limitada no seu conteúdo e dirigida no sentido da protecção dos direitos, liberdades e garantias” dos cidadãos (Oliveira, 2000a:24).

A ordem pública democrática apresenta-se como limitadora das liberdades individuais, ao mesmo tempo que as pretende servir: “a liberdade não pode sobreviver sem a ordem pública, mas é a liberdade que estabelece limites à ordem pública relativamente aos fins e aos meios a utilizar para manter essa mesma ordem democrática” (Oliveira, 2000a:24). Completando, quando a polícia intervém em situações de reposição da ordem, restringe liberdades individuais e colectivas de infractores para poder restituir direitos violados e suspensos àqueles que se alheiam à desordem, da mesma forma que só está legitimada a usar meios que inflijam pelo mínimo a liberdade de todos.

A liberdade manifesta-se na possibilidade de cada um por si e individualmente, poder escolher o comportamento a adoptar. Ora a liberdade, individual e colectiva, aumentará de forma proporcional com o aumento efectivo de segurança. Por isso, como diz Jean Rivero,

---

<sup>23</sup> A ordem pública autoritária não é aprofundada por não se enquadrar no âmbito do trabalho. Para análise mais aprofundada ver “Ordre public et État Democratique”, *Revue de la Police Nationale*, nº 113.

<sup>24</sup> Assim consagra o artigo 9º da CRP.

“a ordem pública, criadora de segurança aumenta a minha margem de liberdade” (*cit. in* Oliveira, 2000a:25).

Outra perspectiva de ordem pública, aparentemente mais objectiva, mas nem por isso menos complexa, consiste em defini-la pela negativa. A ordem pública, segundo esta óptica, é vista como um estado oposto à desordem. Verificamos isso no conceito supramencionado por Maurice Hauriou. Contudo, e à semelhança de Alain Platey, entendemos este conceito demasiado simplista e redutor daquilo que deve ser entendido por ordem pública, que no nosso entender é bem mais profundo.

Explanados alguns conceitos, ousamos tecer as considerações sobre as ideias de ordem pública aqui apresentadas. Não é, de todo, fácil definir ordem pública pois consideramos que este conceito tem algo de utópico, na medida em que nos remete para o mundo ideal, irrepreensível, onde a vida decorre sem percalços ou discordâncias. Porém a vida em sociedade não é assim. A todo o momento, quer pela divergência ideológica interpessoal, quer pelos circunstancialismos da vivência em sociedade, surgem conflitos de vários géneros. Ordem pública poderá dizer respeito aos mecanismos que os Estados criaram para minimizar esses conflitos de dimensão pública, ou então significar o estado social onde as incivildades, os crimes, as desordens, são controladas de forma a permitir um ambiente social de normalidade, onde reina a paz, salubridade e segurança públicas, ou *a contrario sensu*, onde escasseia o tumulto, a desordem e o caos. Achamos que existem termos com significados convergentes à expressão ordem pública, e dela indissociáveis, que de alguma forma ajudarão a melhor perceber o conceito. São exemplos a paz pública; os superiores interesses da sociedade; o bem-estar colectivo; e os valores a preservar.

Um dos problemas sociais com actualidade, que afecta a ordem pública, é o fenómeno de violência urbana<sup>25</sup>, intergrupala ou contra a polícia, que muitas vezes não ocorrendo na proximidade ou vizinhança das pessoas, acabam por se repercutir no quotidiano das mesmas, pelos sentimentos de insegurança subjectiva que potencialmente geram na comunidade. É sem dúvida este fenómeno que imediatamente ocorre quando se fala de ordem pública.

---

<sup>25</sup> “As violências urbanas nos bairros problemáticos (...) podem ser caracterizadas como os ilícitos criminais ou de desvio cometido por residentes dos bairros ou suspeitos não residentes nessas áreas estigmatizadas, que actuam em grupo ou isoladamente, de forma organizada, ou de forma casuística e gratuita”, ver Anexo B à DE n.º 16/2006 DN/PSP, p. 6.

## 4. Ordem pública e a actividade policial

No sentido de combater este e outros fenómenos criminosos, foram vários os mecanismos que os Estados criaram para garantir a *ordem* nas suas comunidades. O mais solicitado de todos, aquele que actua antes, durante e após o abalar da ordem estabelecida, é a polícia<sup>26</sup>. Como assegura Jean Rivero, “a razão de ser da polícia e a sua primeira finalidade é a manutenção da ordem pública” (Oliveira, 2000a:26). Na prossecução desta missão, uma polícia democrática, como a PSP<sup>27</sup>, não pode empregar meios coercivos que contrariem os objectivos que essa actuação visa atingir.

Por esta razão, quem desempenha funções de comando numa força de manutenção da ordem, “cuja aptidão se deve demonstrar pelo exemplo, (...) pelo comportamento, (...) pelo sentimento de segurança e de confiança que inspira nos seus subordinados”<sup>28</sup>, deve abdicar de utilizar meios que ponham em causa a dignidade da pessoa humana<sup>29</sup>. Assim, mesmo que se encontrem preenchidos os pressupostos<sup>30</sup> para empregar os meios coercivos necessários para manter ou restabelecer a ordem pública, as respostas policiais devem respeitar os princípios reguladores da actividade, que serão abordados em IV.3.

Segundo Oliveira (2000a:35), sendo através do comportamento da sua polícia que o povo toma consciência do carácter democrático do seu Estado, importará agora aludir acerca da ordem pública que compete à polícia assegurar. Esta terá um carácter “essencialmente material”, “público” e “limitado” porque a polícia deve prevenir as alterações à ordem pública, não se deve imiscuir em matérias do foro privado (a não ser que estas matérias se repercutam no exterior)<sup>31</sup>, e deve limitar a actividade à obtenção da tranquilidade, segurança e salubridade públicas.

---

<sup>26</sup> A ordem pública não é da exclusiva responsabilidade da polícia; como refere Jane Jacobs “a primeira coisa que deve ficar clara é que a ordem pública não é mantida basicamente pela polícia, sem com isso negar a sua necessidade. É mantida fundamentalmente pela rede intrincada, quase inconsciente, de controlos e padrões de comportamento espontâneos” (*cit. in* Coelho, 2010:11).

<sup>27</sup> Cfr. artigo 272º, n.º 1 da CRP.

<sup>28</sup> Tática das Forças de Segurança – *Manual de Técnicas de Manutenção / Reposição da Ordem Pública* (classificado), p. 6

<sup>29</sup> Independentemente do grau de ofensa à ordem e tranquilidade públicas, a polícia é obrigada a excluir, na sua intervenção, actos de tortura, maus-tratos, tratamentos cruéis e degradantes ou desumanos. Cfr. artigo 25º, n.º 2 da CRP.

<sup>30</sup> Pressupostos estes estabelecidos, ex., no Capítulo V (Medidas de Polícia) da Lei de Segurança Interna (Lei nº 53/2008 de 29 de Agosto), artigo 28º e ss.

<sup>31</sup> Cfr. artigo 4º da LOPSP.

A forma como a polícia garante essa que é uma das suas principais missões baseia-se em dois tipos de operações policiais<sup>32</sup>: os ‘serviços de ordem’ e as ‘operações de manutenção ou reposição da ordem’.

Os ‘serviços de ordem’<sup>33</sup> referem-se à forma como o comandante organiza as forças e os meios que lhe estão confiados no terreno, para fazer face a um vasto leque de eventos colectivos de carácter pacífico, oficial ou festivo. Neste tipo de operações compete à polícia assegurar a ordem e a tranquilidade, evitando qualquer alteração destas na via pública. Trata-se de uma medida preventiva assente no princípio de que a ordem corre sempre o risco de se alterar quando se formam grandes concentrações de pessoas num determinado local, face às tensões individuais e colectivas subjacentes. Os serviços de ordem incidem numa acção típica de manutenção da mesma, onde há sempre lugar a uma fase de preparação e planeamento por parte da força policial, prévia à execução (propriamente dita) do serviço.

Todavia, a polícia depara-se, várias vezes, com eventos que representam um risco considerável de degenerarem em acções violentas devido ao seu carácter reivindicativo, ou que já atingiram essas proporções. Estamos pois, perante uma situação de restabelecimento da ordem, onde a solução passa por montar ‘operações de manutenção ou reposição da ordem pública’<sup>34</sup>. Nestas situações é exigida a instalação célere de um dispositivo adequado, que faça frente aos actos ilícitos que estejam a ocorrer. Regra geral, aquando destas operações, a ordem já foi alterada, e portanto impera o seu restabelecimento, sendo para tal necessário o uso de formas coercivas. A distinção, entre estas operações e os serviços de ordem, assenta no facto das primeiras não obedecerem a uma fase de planeamento prévio pois não há oportunidade para tal, sendo necessário agir de imediato para manter ou repor a ordem<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Neste sentido, Tática das Forças de Segurança – *Manual de Técnicas de Manutenção / Reposição da Ordem Pública* (classificado), pp. 7-10 e Oliveira (2000a:38-40).

<sup>33</sup> São exemplos de ‘serviços de ordem’ os desfiles militares e religiosos, os cortejos oficiais ou as manifestações artísticas e desportivas.

<sup>34</sup> São exemplos de ‘operações de manutenção e reposição da ordem’ as necessárias quando ocorrem calamidades públicas (inundações, incêndios, acidentes naturais de grandes proporções, entre outras), motins ou outras erupções de violência urbana ou a detenção de indivíduo foragido perigoso.

<sup>35</sup> Um exemplo típico que ilustra esta distinção pode ser: se uma manifestação é devidamente comunicada ao Governo Civil, com a antecedência prevista e dados relevantes (ex. local, número de pessoas, tipo de manifestação), a polícia, antecipadamente, planeia a execução de um ‘serviço de ordem’; se, pelo contrário, não o é, havendo um completo desconhecimento que a mesma se vá realizar, a polícia terá que, ao aperceber-se da sua realização e sem planeamento, montar uma ‘operação de manutenção (ou reposição) da ordem’, visando salvaguardar direitos, liberdades e garantias.

Estes conceitos retratados não são estanques, aliás, diversos são os eventos, que pela sua natureza e complexidade, podem levar à passagem de um serviço de ordem para uma operação de manutenção ou mesmo de reposição da ordem.

As respostas policiais às alterações da ordem em ZUS assentam, quase sempre, nestas operações de manutenção ou reposição da ordem, onde se verifica uma situação de ruptura, um desenrolar de acontecimentos inopinados e todo um conjunto de circunstâncias que implicam uma resposta policial eficaz e eficiente<sup>36</sup>, capaz de pôr cobro à desordem ocorrida.

Porque nem sempre é possível manter um estado desejável de ordem no seio de parte das comunidades destas ZUS, importa reflectir, no capítulo seguinte, sobre o complexo processo de desordem pública.

---

<sup>36</sup> A eficiência é o meio ou a forma de executar um certo processo correctamente e com boa qualidade, num curto prazo de tempo, obtendo o menor número de erros possível. A eficácia está ligada ao objectivo em si, constituindo a relação entre os resultados almejados e os previstos, sendo também relacionada ao processo de alcançar as metas propostas, aproveitando as oportunidades oferecidas (Barbosa, 2008). Unir os dois conceitos é o ideal, pois significa ter-se alcançado o maior dos objectivos (eficácia) pela melhor forma e mais rápida de execução (eficiência).

## Capítulo II – Da Desordem

---

### 1. A desordem: natureza e alcance das tensões e conflitos

Nas palavras de Ronnie Flanagan<sup>37</sup>, pretende-se que uma polícia típica de um Estado de Direito Democrático facilite o direito de exercer protestos<sup>38</sup> e ajude a garantir a segurança nas grandes celebrações públicas. Aliás, o compromisso que a polícia tem com a lei assim o exige. O mesmo autor, alerta para as exigências governamentais relativas a um envolvimento policial em parcerias com a comunidade<sup>39</sup>, na prevenção e redução da criminalidade<sup>40</sup> e desordem, para que se mantenha um estado de ordem e paz o mais duradouro possível. Porém, como sabemos, apesar de se perseguir e atingir este objectivo fundamental, a força pública tem de manter a capacidade de responder à desordem e restaurar a paz em caso de necessidade.

O crime e a desordem na sociedade assumem-se como factores danosos da qualidade de vida dos cidadãos, reduzindo as possibilidades de revitalização económica e social, violando os direitos e liberdades pessoais, constitucionalmente consagrados. Reduzir a criminalidade e a desordem é, portanto, um papel importante que compete, também, à polícia desempenhar. Alguns crimes e desordens são previsíveis, e através de uma acção pró-activa, a polícia, em conjunto com os parceiros sociais, muito pode fazer para manter a paz e limitar as oportunidades para o seu cometimento.

É senso comum que as tensões nas relações fazem parte da vida diária de uma comunidade e a maioria dos conflitos decorrentes delas são administradas por uma complexa teia de interacções sociais<sup>41</sup>. Estas tensões e conflitos são conduzidos por inúmeras circunstâncias, tanto mais frequentes ou preocupantes, consoante o ambiente social em que se vive. Nas ZUS, regularmente se constata comportamentos inadequados por parte de indivíduos aí residentes, associados à falta de estabilidade social. Estes são

---

<sup>37</sup> *MGKP*, prefácio.

<sup>38</sup> Cfr. artigo 45º, n.º 2 da CRP.

<sup>39</sup> Esta intenção governamental está registada no seu programa, onde se pode ler que a “diminuição da criminalidade constitui o objectivo a alcançar mediante uma política que, articuladamente, combata as causas e as consequências do crime (...) ao nível do combate às consequências, um policiamento mais visível e eficaz, de integração e proximidade, orientado para a protecção dos cidadãos em geral e, em particular, das pessoas especialmente vulneráveis, como as crianças, os jovens, os idosos e as vítimas de maus-tratos, bem como para o controlo das principais fontes de perigo, é decisivo para inverter a curva ascendente da criminalidade e reforçar o sentimento de segurança”, ver Programa do XVII Governo Constitucional.

<sup>40</sup> “Na acepção de Durkheim, o crime é um fenómeno perfeitamente normal e funcional; é necessário a qualquer sociedade, desde que mantido dentro de um determinado limiar” (Gomes, 2001:2).

<sup>41</sup> *MGKP*, p. 10.

indicadores de uma lenta deterioração da qualidade de vida nessas áreas, o que pode degenerar e levar a comportamentos incivis ou até criminosos.

A falha em reconhecer as causas e abordar os sintomas de uma tensão, ou conflito que dela resulta, será um factor agravante que trará dificuldades posteriores. A violência espontânea ou súbita, a desordem e os danos são manifestações de tensões não resolvidas. O efeito cumulativo é uma redução na qualidade de vida da comunidade<sup>42</sup>.

Por norma, os conflitos ocorrem quando os comportamentos tomados desafiam as tensões instaladas. No âmbito do nosso trabalho, numa ZUS, estes comportamentos podem provir de diversas partes, onde se incluem os próprios agentes policiais. Se pensarmos que alguns habitantes destas zonas esperam um pretexto para desencadear a desordem e a violência, damos maior importância ao cuidado policial que é necessário ter na gestão destes locais. Também é consensual que um aumento da tensão, dentro ou entre grupos, pode estar ligado a factores externos à própria polícia, como sejam os de cariz social, económico e político.

A doutrina britânica<sup>43</sup> afirma que, actualmente, as polícias não vêem como uma prioridade para a sua actividade, os comportamentos associados a um baixo nível de desordem. Apesar de notarmos que essa posição policial está a mudar, concordamos que muitas vezes, estes comportamentos deveriam ser o ponto de partida para a gestão dos conflitos, numa tentativa de evitar incidentes mais graves. Como refere Ferreira, “os problemas de menor gravidade e os ilícitos mais graves estão intimamente relacionados e, conseqüentemente, uma abordagem eficiente aos primeiros sintomas de desordem constitui um meio eficaz de combate indirecto ao crime” (2000:42).

Na sua missão de construção e manutenção da ordem, a polícia deve consultar as comunidades locais e associações, pois estas têm uma melhor visão do que são os seus bairros, isto é, sabem reconhecer quando as coisas estão a ficar melhor ou pior, porque “a desordem constitui uma das principais preocupações das comunidades locais (...), assumindo-se como um pólo de insegurança que conduz ao abandono dos locais públicos e à perda do sentimento de comunidade” (Ferreira, 2000:42). Percebe-se, assim, que importa actuar sobre os sintomas iniciais de desordem para melhorar os sentimentos de segurança e de colectividade dos cidadãos, condição indispensável ao desenvolvimento dos programas do modelo comunitário de polícia (IV.11.).

---

<sup>42</sup> MGKP, p. 10.

<sup>43</sup> *Idem.*

A diversidade nas comunidades deve garantir que a polícia e os seus parceiros sociais têm um bom entendimento sobre as questões sensíveis e particulares, que ocorrem dentro delas, e tal é conseguido quando as mesmas ajudam a polícia a compreender o que está mal ou pode ser melhorado<sup>44</sup>. A gestão da informação das comunidades é um elemento fundamental neste processo, uma vez que permite à polícia responder adequadamente às ameaças de crime e desordem, sendo pró-activa na sua actuação e dirimindo os conflitos que surjam.

Os conflitos sociais<sup>45</sup> podem ser positivos ou negativos consoante as intenções individuais subjacentes, mas requerem sempre uma boa gestão e uma intervenção adequada e atempada. É essencial que esta actividade seja considerada como um processo contínuo e não como uma intervenção em tempo de crise<sup>46</sup>.

Numa ZUS, o potencial de desordem ou ameaça à segurança pública pode ser descrito por uma variedade de comportamentos classificáveis de duas formas<sup>47</sup>: (1) uma lenta deterioração da qualidade de vida manifestada pela criminalidade menor, incivildades (como os grafites) ou destruição do mobiliário urbano; ou (2) a existência de franca hostilidade e violência, principalmente contra as forças de autoridade do Estado, apoiadas em sentimentos de discriminação e exclusão social.

Existem uma série de fontes que podem fornecer informações valiosas para indicar e acompanhar o espírito de uma comunidade, onde se incluem os Agentes em patrulha, os representantes da comunidade, os meios de comunicação social, as associações de bairro, entre outras. As informações daí obtidas podem indicar mudanças de atitude ou de níveis de hostilidade para com a polícia e os seus parceiros sociais<sup>48</sup>. Uma eficiente gestão da informação fornecerá indicadores precisos, que permitam ao patamar estratégico e operacional da polícia, em conjunto com os seus parceiros, aferir acerca do melhor e mais produtivo trabalho a desenvolver nas comunidades das ZUS, sempre guiados pela ânsia de melhorar a qualidade de vida e a segurança das pessoas que habitam estes locais.

---

<sup>44</sup> *MGKP*, p. 11.

<sup>45</sup> “A expressão ‘conflito social’ não designa um fenómeno uno. Falar de conflito social significa falar de circunstâncias que podem envolver ou não violência física e que podem ser ou não reguladas por normas acordadas entre as partes em competição. (...) O conflito social foi visto por muitos sociólogos como causa de bloqueio ou mau funcionamento da vida em grupo e em sociedade. Para esses autores, o conflito tinha uma conotação negativa, pois seria um sintoma de alguma falha na organização social”. Outra perspectiva indica que “o conflito pode contribuir para preservar a ordem social ao funcionar como válvula de escape, e assim fortalecer a organização social.”, in *Infopédia* Porto Editora, 2003-2010, disponível em [http://www.infopedia.pt/\\$conflito-social](http://www.infopedia.pt/$conflito-social) (acedido em Abril de 2010).

<sup>46</sup> *MGKP*, p. 12.

<sup>47</sup> *Idem*, p. 19.

<sup>48</sup> *Idem*.

## 2. Modelo de desordem da ACPO

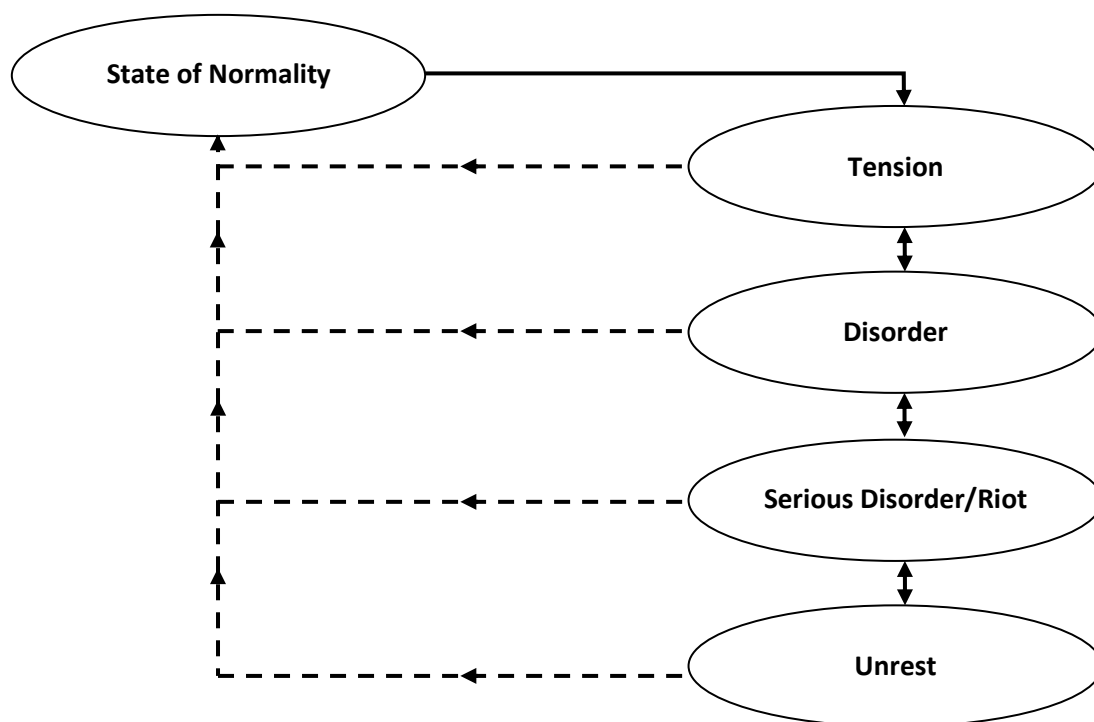


Fig. 1 – O Modelo de Desordem da ACPO

Fonte: *MGKP* (adaptado)

O modelo de desordem proposto pela ACPO<sup>49</sup> pode ser elucidativo de vários tipos de desordem, como a própria associação afirma<sup>50</sup>. No nosso trabalho, interpretá-lo-emos em consonância com as desordens que ocorrem em ZUS, para melhor percebermos as suas fases e os fenómenos que se desencadeiam.

As desordens podem ser classificadas, quanto à sua origem, em quatro grandes áreas<sup>51</sup>, sendo associadas a: (1) incidentes espontâneos, motivados por problemas extraordinários na comunidade, pela actividade criminosa ou até pela actividade policial (quase todas as desordens em ZUS têm esta origem); (2) protestos isolados, organizados por grupos de pressão, derivados de, ex., conflitos laborais ou ambientais; (3) eventos

<sup>49</sup> A *Association of Chief Police Officers* (ACPO) é uma organização independente, composta por directores de todas as forças policiais da Inglaterra, do País de Gales e da Irlanda do Norte. A ACPO coordena a direcção e desenvolvimento do serviço policial, esforçando-se por encontrar respostas estratégicas para um policiamento cada vez mais eficaz a nível local, regional e nacional. Por outras palavras, trata-se de uma associação voluntária, formada pelas altas hierarquias de mais de 40 forças policiais, que pretende reunir experiência e sabedoria para ajudar na definição das melhores e mais actuais estratégias de policiamento.

<sup>50</sup> “Whatever the nature and scope of disorder it can be addressed by the principles contained within this *Manual of Guidance*”, ver *MGKP*, p. 21.

<sup>51</sup> *MGKP*, p. 21.

públicos legais, como sejam eventos desportivos, concertos ou marchas organizadas; e (4) eventos públicos ilegais, onde se enquadram as *raves* e os ajuntamentos ilegais.

Manter a paz deve ser um objectivo a alcançar em parceria com a comunidade e este princípio mantém-se quando aumenta a tensão até ocorrer o conflito ou, a desordem. Um modelo deste tipo pode auxiliar o nível estratégico da polícia a compreender e gerir os eventos em que há um risco para a segurança pública ou um potencial de desordem.

Conhecido o esquema do modelo, importa agora explicar os diferentes estádios nele consagrados<sup>52</sup>, designadamente:

*State of Normality* (estado de normalidade) é caracterizado pelo dia-a-dia do estado de ordem de uma comunidade onde são prestados os normais serviços de policiamento. Como Pinho indica, é um estádio definido “de forma simples como ordem pública”, referindo-se “ao quotidiano (...) onde existe interacção entre a polícia e os diferentes parceiros” (2009:305). Pode variar muito de uma área para outra e até consoante a hora do dia. Neste incluem-se situações do foro criminal dito normal onde, caso seja necessária a intervenção policial, esta interfere, apenas, com um número limitado de cidadãos (Felgueiras, 2009:144). A correcta gestão da informação dada pela comunidade, produzida por um eficaz policiamento de proximidade, fornecerá representações precisas que permitam garantir a desejável permanência neste estádio.

*Tension* (tensão) consiste num momento em que se percebe um aumento dos níveis de preocupação e sentimentos de alarme na comunidade. A zona denota um grau de sensibilidade a certos eventos extraordinários, bastando que “um acontecimento inopinado” possa transformar um estado de tensão numa desordem. “Esta situação pode ser espoletada não só pela comunidade, mas também por estranhos à mesma, bem como pela força de segurança” (Pinho, 2009:305).

A *Disorder* (desordem) surge quando o estádio anterior se agrava. Nesta fase as intenções são suplantadas pelas acções, sejam de forma isolada ou grupal. Manifesta-se no “agravar de relações, na existência de danos patrimoniais, públicos ou privados, ou de situações de violência” (Pinho, 2009:306). Estes distúrbios podem ocorrer após um único ou uma série de incidentes mal geridos. A este nível, uma acção policial descontrolada ou imprevista pode encorajar distúrbios mais gravosos.

A *Serious Disorder/Riot* (desordem grave/motim) resume-se à escalada para comportamentos violentos ou disruptivos de tal ordem que esta fase pode ser caracterizada

---

<sup>52</sup> *MGKP*, pp. 23-24.

por conflitos de extrema gravidade. Estes podem assumir a forma de protestos violentos, de tumultos ou motins<sup>53</sup>, de danos patrimoniais de valor elevado, de roubos e de saques ou ainda do uso de armas contra as forças de autoridade<sup>54</sup>.

*Unrest*, que em tradução directa designamos por desassossego mas que, neste trabalho, preferimos manter o termo na sua versão original, é definido como o lapso temporal, por vezes prolongado, onde têm lugar o restabelecimento e reconstrução de relações<sup>55</sup>. Nesta etapa, a sensibilidade e confiança policiais são factores fundamentais no processo. A actividade da polícia deve concentrar-se num estruturado retorno a um estado de normalidade, “sob pena de transformar o *pós* num *novo* incidente” (Pinho, 2009:306). Os comandantes devem perceber que é possível retornar à desordem ou motim por uma acção excessiva ou inadequada.

A ACPO afirma que este modelo é dotado de uma estrutura flexível porque a desordem é um processo dinâmico<sup>56</sup>. Isto significa que não é necessária a progressão por todos os níveis, sendo possível, em algumas circunstâncias, voltar ao estado de normalidade a partir de qualquer um deles, bem como, progredir ou regredir entre estádios. Concordamos com a flexibilidade que o modelo deve sustentar e com a dinâmica do processo de desordem. Contudo, permitimo-nos ser críticos perante a ideia de que é possível o retorno ao estado de normalidade a partir de qualquer estádio, nomeadamente da desordem, sem passar pela fase de *unrest*. Expomos o nosso ponto de vista em II.4. Seguidamente examinaremos algumas considerações sobre este modelo da ACPO.

### 3. Considerações ao modelo de desordem da ACPO

O modelo apresentado suporta-se numa série de considerações<sup>57</sup>, que se revelam conformes com aquilo que é a nossa posição perante um processo tão complexo como é a desordem. Assim, (1) o resultado desejável, em qualquer desordem, deve ser o retorno à normalidade. Apenas devemos considerar que o estado de normalidade antes e após o

---

<sup>53</sup> Manifestação típica do fenómeno de violência urbana do Século XX, o motim caracteriza-se por actos explícitos de violência gratuita e desobediência contra as autoridades policiais, perpetrada por grupos de delinquentes mais ou menos organizados, que vandalizam e destroem bens patrimoniais, bem como agredem as pessoas com que se deparam (Leopold, 1993:157).

<sup>54</sup> Felgueiras (2009:145) e Gonçalves (2009:27-29) afirmam que quando o lapso temporal da desordem grave for longo, “inviabilizando que a ordem seja reposta com mecanismos legais normais, carecendo da aplicação de mecanismos excepcionais”, entramos na fase do caos.

<sup>55</sup> “*This is the period, sometimes prolonged, when the rebuilding of relationships takes place*”, ver MGKP, p. 25.

<sup>56</sup> MGKP, p. 24.

<sup>57</sup> MGKP, p. 25.

distúrbio pode divergir; (2) a polícia e a comunidade podem ter diferentes percepções a respeito do nível de conflito ou de desordem vivido, logo essa disparidade pode ser combatida com uma boa gestão da informação e com uma forte ligação policial ao exterior; (3) um bom tratamento das informações permite identificar antecipadamente as situações de tensão ou pontos quentes (*hotspots*)<sup>58</sup>, prevenindo o seu escalar; (4) uma boa ligação ao exterior através de uma engenhosa estratégia de relações públicas é um factor-chave para o sucesso. Os rumores ou desinformação que circulem devem ser, rapidamente, esclarecidos.

Por outro lado, (5) mesmo em períodos de conflito e de desordem continua a ser necessário assegurar o policiamento e os serviços à comunidade; também (6) em qualquer dos níveis definidos no modelo, a actuação policial deve basear-se na adopção de princípios estratégicos para uma resposta inicial eficaz e uma boa implantação táctica dos recursos no terreno, devendo (7) a força empregue ser legal<sup>59</sup> e proporcional à ameaça. Por fim, (8) a parceria entre comunidade, polícia e outros parceiros sociais permitirá o estreitar de relações, promovendo a prevenção da desordem.

#### **4. Um novo modelo de desordem**

De uma forma geral, concordamos com as explicações e caracterizações de cada um dos momentos da desordem apresentados pela ACPO. De facto, e exaltando a máxima de que “uma imagem vale mais que mil palavras”, sistematizar um processo tão complexo e dinâmico como a desordem, pode ajudar o poder decisório a implementar na prática, isto é, no terreno, as melhores e mais adequadas medidas para fazer face a este fenómeno.

Porém, e à semelhança de Pinho (2009:319), acreditamos que esta ‘imagem’ (o diagrama apresentado), pode induzir a subjectividades interpretativas sobre como se processam as fases da desordem pública. Como tal, apresentamos o novo modelo da desordem, proposto pelo autor supracitado, que muito embora sendo uma adaptação do primeiro, acreditamos diferir num ou noutro aspecto essencial, agilizando-o:

---

<sup>58</sup> Considera-se ponto quente (*hotspot*) a “zona urbana ou suburbana onde pelas suas características sócio-demográficas (...) se registam de uma forma reiterada (...) ilícitos criminais diversos ou específicos, designadamente crimes de rua”. É a “zona onde temporariamente ou de forma permanente actuam organizações ligada ao tráfico de estupefacientes, venda directa a consumidores, controlo e vigilância de entradas e suspeita de posse de armas de fogo nas mãos dos traficantes”. Ainda pode constituir um ponto quente o “local de divertimento nocturno onde se regista grande incidência de crimes de rua, agressões entre grupos, com recurso a armas brancas ou armas de fogo, tráfico de droga, lenocínio, etc.”, assim como a “zona comercial, residencial, interface de transportes públicos ou área escolar onde se regista grande incidência de crimes de rua”, ver DE n.º 16/2006 DN/PSP, p. 10.

<sup>59</sup> Sobre o uso legal da força ver NEP n.º OPSEG/DEPOP/01/05 (classificado) – Normas sobre os limites ao uso de meios coercivos.

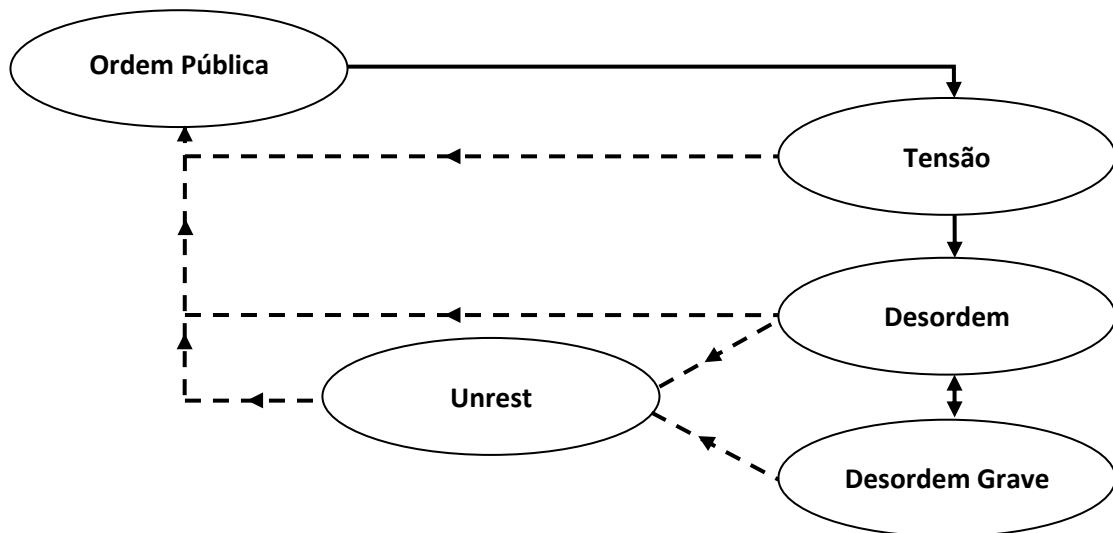


Fig. 2 – O (Novo) Modelo de Desordem

Fonte: O Modelo de Desordem proposto por Pinho (adaptado)

Tal como o autor (2009:319), importamos a caracterização dos estádios de ordem pública, de tensão, de desordem e de desordem grave feita no modelo da ACPO, reiterando o que eles conceituam.

Nesta análise percebemos que a escalada nas formas de desordem termina na do tipo grave, “onde se extremam os níveis de violência, os protestos e os comportamentos desordeiros (...). O percorrer estádio após estádio, do primeiro para o último, poderá significar que existiram falhas na actividade desenvolvida (pela polícia)<sup>60</sup>, porque não se conseguiram dar as respostas ou criar as sinergias necessárias para a sua resolução” (Pinho, 2009:319-320).

Com este modelo, mantém-se a possibilidade de passar de uma situação de tensão ou de desordem (estádio seguinte) para um estado de ordem, tendo em conta circunstâncias e cenários específicos. Contudo, e contrariando o modelo proposto pela ACPO, concordamos quando o autor defende que “uma situação de desordem grave não retoma (directamente) à primeira” sem que se passe por uma fase (normal) de recuperação dos laços e relações entre a polícia e a comunidade. Aliás, esta possibilidade é também considerada para o estádio de desordem, “sob pena de não conseguirmos alcançar o aspecto duradouro das acções realizadas e a qualidade do serviço prestado na comunidade” (Pinho, 2009:321), como defendemos e continuaremos a defender neste trabalho.

Este novo modelo dá um claro e merecido destaque ao estádio de *unrest*, “uma vez que o importa pensar enquanto momento de extrema importância para a polícia e restantes

<sup>60</sup> Parêntesis nosso.

parceiros no *pós* alteração da ordem e tranquilidade públicas” (Pinho, 2009:320). Nesta fase ganham relevo as decisões estratégicas e táticas, que propiciem o desenvolvimento de acções, visando a recuperação ou reposição da situação que se vivia antes da desordem.

Se o que esteve na sua origem foi uma acção inopinada da polícia que sensibilizou os habitantes do bairro, então é provável que se verifique um afastamento e suspeição da população para com as forças de autoridade e dificultar-se-á o retorno à normalidade. Assim, o “trabalho das informações e a aposta na aproximação aos líderes da comunidade, bem como o estreitar de relações com os parceiros podem ajudar a unificar a cadeia comunitária” (Pinho, 2009:320-321).

No estágio de *unrest*, quando se procede ao rescaldo da desordem e se almeja o regresso à normalidade, é importante que as partes envolvidas (comunidade, polícia, parceiros sociais e/ou terceiros) se reúnam no sentido de procurar estudar os motivos que conduziram às desordens. Colher os ensinamentos que daí resultem ajudará a polícia a “melhorar, de imediato, o serviço prestado ainda que essa não seja a percepção da comunidade”, trabalhando na resolução dos conflitos e mostrando às pessoas que está ali para as servir (Pinho, 2009:321).

A fase de *unrest* é certamente uma das mais complicadas de gerir, é um “momento delicado, (...) crucial no devolver do estágio de ordem social” (Pinho, 2009:321). Sem dúvida que as acções e atitudes tomadas em qualquer um dos estádios de desordem se repercutirão nesta fase, dificultando ou facilitando o regresso das comunidades (onde se inserem as forças de segurança) ao estágio de paz pública.

E porque o nosso trabalho se prende, sobretudo, ao estudo do fenómeno da desordem, suas etapas e actuação policial no ambiente típico de uma ZUS, importa que percebamos o que de facto caracteriza estes locais, isto é, saber o porquê desta designação e qual a pertinência (policial) que assumem. Será sobre esta temática que nos debruçaremos no capítulo que se segue.

## Capítulo III – Das Zonas Urbanas Sensíveis

---

### 1. ZUS: problema policial ou social?

Vimos referindo que o caminho a percorrer ou, no mínimo, a assistência que pode ser dada para melhorar a qualidade de vida das pessoas que moram nos bairros, promovendo a diminuição das taxas criminais que neles e que por eles ocorrem, fazendo aumentar o sentimento de segurança dos cidadãos em geral, dependerá sempre de uma cooperação entre várias entidades, organizações, associações, estatais ou não governamentais, entre as quais se coloca também a PSP. É impensável que a polícia consiga, sozinha, resolver os problemas sociais das ZUS que concorrem para os problemas criminais. Todo o apoio e integração entre entidades assistenciais é necessário, e apenas assim se poderão colher frutos sustentados, melhorando todos os problemas dos bairros<sup>61</sup>.

Independentemente da autoria<sup>62</sup> das designações dadas às ZUS, como, bairros problemáticos, bairros sociais, bairros degradados, bairros sensíveis, bairros críticos ou bairros desfavorecidos, tudo não passa de diferentes nomenclaturas para designar a mesma realidade: um local com características próprias e especiais, que difere de tantos outros pelas razões que seguidamente expomos.

Podemos afirmar que, em Portugal, as ZUS constituem uma realidade relativamente provecta. No entanto, denota-se, ainda, uma série de incertezas relativamente ao tratamento policial mais adequado nestes locais, apesar dos profícuos passos que já têm vindo a ser dados<sup>63</sup>. Para melhor percebermos a ação policial que importa realizar nestas áreas, e porque já anteriormente a elas nos referimos, devemos compreender o que as particulariza em relação a outras, de forma a atingirmos o melhor enquadramento a atribuir-lhes.

### 2. Enquadramento situacional

A partir do 25 de Abril de 1974, verificou-se um aumento populacional exponencial nas grandes urbes, resultante do movimento de milhares de pessoas oriundas das ex-

---

<sup>61</sup> “A resposta à violência não depende, exclusivamente, das medidas que o Estado possa tomar ao nível da repressão ou do confronto. Deve, antes, aceitar-se que as soluções têm uma resposta multidisciplinar, nomeadamente, nas áreas da: Educação, Trabalho, Segurança Social, Obras Públicas, Habitação, Desporto e Administração Interna” (Fernandes, 1998:164).

<sup>62</sup> Desde os OCS, à opinião pública, às autarquias, ao governo ou até à própria PSP, foram diversas as denominações dadas às ZUS ao longo do tempo.

<sup>63</sup> Referimo-nos, ex., à DE n.º 16/2006 DN/PSP que aprovou o “Modelo de Integrado de Prevenção e Intervenção Policial em Bairros Problemáticos ou Pontos Quentes”, e que demonstra o cuidado policial com esta temática.

colónias e de uma deslocação maciça de outras pessoas vindas do interior para a cidade, motivadas pela procura de melhores condições de vida. “A tendência de então foi a concentração populacional de forma descontrolada e ilegal em bairros insalubres nos limites das cidades”, provocando um crescimento perfeitamente anómalo das periferias e, “tornando certas áreas do nosso país em mesclas étnicas e culturais únicas” (Lousa, 2006:5). Esta situação era totalmente nova para todos, inclusive para o poder político, agentes sociais e para a própria polícia.

“A cidade – que há uns anos atrás era vista como um contínuo homogéneo – alterou-se e passou-se a distinguir, hoje, dentro desse espaço vários sectores que assumem naturezas completamente diferentes: zonas comerciais, espaços dormitórios, zonas históricas, bairros degradados, bairros de luxo” (Fernandes, 1998:163). Os recém-chegados, por vários circunstancialismos sociais<sup>64</sup>, sentiram-se pressionados e mal acolhidos pela população autóctone. A “resposta natural de defesa foi o enclausuramento em comunidades cada vez mais fechadas e inacessíveis, transformando o seu bairro (...) num pouco daquilo que outrora fora o seu espaço de origem” (Lousa, 2006:5). Este processo nunca foi convenientemente assimilado pelas pessoas que primitivamente viviam nessas zonas.

Assistiu-se assim, a um ritmo descontrolado e preocupante (?)<sup>65</sup>, à construção de bairros, na sua maioria clandestinos, sem as mínimas condições de higiene e salubridade públicas, que alteraram a face arquitectónica e urbanística dos grandes espaços urbanos. De facto, gerou-se uma “nova organização social” onde “começaram a viver na mesma zona pessoas com culturas, maneiras de pensar e ser diferentes (...) provocando uma grande heterogeneidade de relações sociais”. Inevitavelmente deu-se a “estigmatização” e “guetização” desses espaços, que conduziu ao afastamento de outras pessoas dessas zonas (Fernandes, 1998:164).

Facilmente se percebe, pelo preceituado, que se geravam condições para o aparecimento de fenómenos de delinquência, prostituição, droga e outros comportamentos desviantes. “A existência destes bairros, funcionando alguns como verdadeiros guetos (...) (contribuiu)<sup>66</sup> para o aumento da insegurança e da violência, quer nesses bairros quer ainda – e especialmente – nas zonas circundantes” (Fernandes, 1998:164).

---

<sup>64</sup> Lousa aponta o “aumento da competitividade, a quebra do espírito solidário e a instabilidade do Pós 25 de Abril” (2006:5).

<sup>65</sup> Interrogação nossa.

<sup>66</sup> Parêntesis nosso.

### 3. Reabilitação e segurança urbana nas ZUS

Estas zonas desorganizadas e subitamente criadas, caracterizadas pela degradação, ligadas à falta de salubridade, à má qualidade de arquitectura e construção<sup>67</sup> e ao mau aspecto global da área, “constituem referências incontornáveis, porque são invariavelmente representadas como lugares onde se geram todos os crimes e todos os riscos e inseguranças daí derivadas” (Lousa, 2006:42).

A solução oficial, para estes bairros degradados, passou pelo realojamento, no mesmo ou em outros locais, onde as barracas e habitações improvisadas, com poucas ou nenhuma condições, foram substituídas por prédios e outros focos residenciais. Notaram-se, claramente, melhorias ao nível da salubridade pública e do conforto habitacional, como os próprios moradores atestam, mas a realidade é que, como afirma Lousa, o que houve foi uma “deslocalização dos problemas”, que de acordo com o autor se justifica pelo facto da construção dos edifícios ser de fraca qualidade; da arquitectura ser básica e por vezes “adversa do bem-estar social, do convívio e até da intervenção policial”<sup>68</sup>; dos espaços públicos lúdicos e de lazer serem parques ou inexistentes; de se manter uma elevada densidade populacional, com habitações preparadas para 3 ou 4 pessoas e onde vivem, por vezes, 10 ou mais; do “relojamento no mesmo local de indivíduos provenientes de bairros degradados distintos e rivais”; da localização destes novos bairros em áreas recônditas, de difícil acesso e sem qualquer tipo de serviços (2006:7-8).

Este tipo de realojamento tem ainda outro problema, como aponta Coelho, “quando as pessoas que viviam precariamente em casas abarracadas de um único piso são realojadas nesses edifícios altos (...) (verificam-se)<sup>69</sup> problemas de inadequação entre o tipo de realojamento proporcionado e os modos de vida adquiridos (...). O resultado será mau e ainda pior quando se opta por fortes concentrações de pessoas dos mesmos grupos socioculturais desfavorecidos” (2010:8).

Certamente, muitos problemas de segurança urbanística poderiam ser resolvidos se houvesse uma real cooperação e consulta entre as várias instâncias responsáveis pela urbanização e a PSP. Aliás, é importante que os aspectos de um mau urbanismo<sup>70</sup> sejam

---

<sup>67</sup> Grande parte das habitações nada mais eram do que pequenas barracas feitas de madeira ou lata e no melhor dos casos alguns tijolos para dar maior sustentabilidade à construção. Sem saneamento, água ou luz, eram mínimas as condições em que as pessoas viviam.

<sup>68</sup> “Diversas soluções de urbanismo e, sublinho, de mau urbanismo, têm também a ver com a questão da segurança e insegurança urbana” (Coelho, 2010:5).

<sup>69</sup> Parêntesis nosso.

<sup>70</sup> Fernandes aponta: urbanismo mal adaptado ou inexistente; bairros sem espaços verdes; falta de infra-estruturas desportivas; ruas estreitas; falta de iluminação, escolas e creches (1998: 165).

“abordados e resolvidos, caso a caso, com especial sensibilidade humana, social e urbana, em sede de um projecto de regeneração (...) feito por arquitectos, e informado e acompanhado por um amplo leque de outros técnicos, entre os quais especialistas em segurança pública” (Coelho, 2010:11).

#### **4. Ambiente social potenciador de insegurança e delinquência**

Sem pretender desviar dos nossos objectivos, é importante referir, para uma melhor compreensão, que se geraram uma série de factores que isolaram o bairro como um espaço típico de exclusão social, económica e cultural: as fracas relações de vizinhança e a perda de identidade colectiva, motivadas pelo facto de alguns dos bairros se terem tornado num mero dormitório, desprovido de infra-estruturas basilares para o convívio social, afastou os seus moradores de um processo de socialização potenciador de um aumento do sentimento de segurança<sup>71</sup>.

As pessoas pressentem que as medidas políticas apresentadas são, por vezes, descabidas de qualquer percepção das necessidades das populações a que se destinam. Como frisa Gouveia, “pela desagregação das instituições, pela falta de organização nos bairros, por falta de estruturas de apoio social e cultural<sup>72</sup>, os habitantes dos bairros ficam excluídos de exprimir as suas preocupações e de exercer pressão sobre aqueles que detêm o poder político” (2006:8).

A maior parte destes bairros é, agora, composta por uma grande mescla étnica e forte multiculturalidade. Como é óbvio, esta situação *per se* não constitui um problema social, antes pelo contrário, enriquece a cultura e a troca de valores inter-comunidades. Mas esta ideia é, como se sabe, utópica à generalidade dos bairros. O que na realidade se verifica é que as diferentes comunidades dentro do bairro comunicam mal entre si, não funcionando como um todo<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> “Segundo o estudo de Grenoble (1986), o facto de as pessoas interagirem no processo de vizinhança, entrando no domicílio do vizinho e trocando ‘serviços’ com estes, aumenta a sua confiança e diminui o seu sentimento de insegurança” (Gouveia, 2006:7).

<sup>72</sup> Na nossa opinião, e de acordo com Leitão (ver entrevista em anexo C, p. 5), não se trata tanto da falta de estruturas e instituições de apoio social, mas sim de um mau funcionamento destas instituições entre si. Ou seja, elas não funcionam como uma só congregação de esforços na busca da melhoria da qualidade de vida dos habitantes do bairro. Procuram sim, cada uma por si, ter o seu momento de fama e glória, sem se aperceberem que, como os problemas são integrados, também as respostas passam por uma integração entre todas as instituições (inclusive a PSP).

<sup>73</sup> Como afirma Leitão, não há um conjunto de situações que seriam normais para quem vive junto numa determinada comunidade, ex., casamentos entre diferentes etnias. Não havendo interpenetração das comunidades umas nas outras, gera-se um clima de desconfiança de parte a parte entre elas (ver entrevista em anexo C, p. 3).

As relações familiares nestes bairros são particularmente instáveis e críticas. As famílias são numerosas e desestruturadas devido a uma fraca relação dos jovens com a parentalidade. Como as qualificações académicas são baixas devido ao elevado insucesso escolar, o desemprego é dominante, e quando os que muito buscam por um emprego acabam por o encontrar, este revela-se sob a forma de trabalhos precários, exaustivos e de fraco rendimento.

O papel dos pais como interventores numa fase inicial da formação da personalidade do indivíduo, com vista à redução do recrutamento do mesmo para um modo de vida criminoso, é abafado pelas influências negativas do meio social em que o jovem se encontra inserido.

Nestes locais, mais do que em quaisquer outros, “a humanização dos costumes é vergada, interrompida, devido ao efeito corrosivo dos valores pós-materialistas assentes num ‘hedonismo agressivo’, que valoriza essencialmente as realizações do indivíduo (...) num plano material” (Fernandes, 1998:169).

Estes mesmos jovens, que abandonam a escola precocemente ou que faltam com regularidade, acabam por passar o dia sozinhos, até que os pais regressem do trabalho. Apresentam como sintomas desta vida desocupada que levam, “a falta de perspectivas de futuro (quer profissionais, quer afectivas), a inexistência de supervisão e de referências educativas<sup>74</sup>, o ócio e a falta de objectivos”<sup>75</sup>. Nas palavras de Wallace, “a juventude tem uma atitude de indiferença em relação à vida, incluindo a sua própria vida, já para não falar na falta de respeito pela propriedade alheia” (1998:139).

Pesquisas levadas a cabo ao longo das últimas décadas, têm confirmado que parte da delinquência juvenil<sup>76</sup> tem origem em comunidades caracterizadas por uma elevada desorganização social, que se manifesta em factores como: permanente mobilidade residencial, elevada densidade populacional, diversidade étnica, níveis elevados de disrupção familiar e baixos níveis sócio-económicos. Estes factores afectam a coesão, integração e funcionamento das comunidades dos bairros e, em última análise, o tipo e intensidade de controlo social (Ferreira, 2007:109).

---

<sup>74</sup> Os heróis ou modelos seguidos por estes jovens são aqueles com quem passam o dia, e exteriorizam sinais de riqueza fácil, adquirida através do crime, habituando-se a ver neles o seu modelo para a vida (Leitão, entrevista em anexo C, p. 4).

<sup>75</sup> Cfr. Anexo B à DE n.º 16/2006 DN/PSP, p. 5.

<sup>76</sup> A delinquência juvenil caracteriza-se pela prática de ‘pequenos crimes’, cometidos por menores de 16 anos, ou mais amplamente, menores de 18 anos, em que avultam furtos, danos e ofensas à integridade física simples (Ferreira, 2007:104).

Associados aos bairros temos também fenómenos de alcoolismo, toxicodependência, prostituição e violência doméstica. Se muitos destes problemas atingem o foro criminal, eles não deixam de ter um semblante social que, congregados todos numa mesma área, assim como o desemprego, a exclusão e as dificuldades sociais, denotam o porquê de nestes locais a qualidade de vida se assumir como um dos factores fundamentais para a formação da percepção individual de segurança.

## 5. Problemática criminal nas ZUS

Na actualidade, um sistema de controlo social débil, a desorganização, a pobreza, a facilidade de obter colaboradores e a protecção dada pelo sentimento de repulsa à autoridade, tornaram as ZUS “locais ideais para o desenvolvimento de condutas ilícitas” (Lousa, 2006:6), e como vários estudos revelam, existe uma forte relação entre o nível de desordem num determinado bairro e os índices criminais, ou seja, “o nível de desordem de um bairro é directamente proporcional aos índices criminais” (Ferreira, 2000:19).

A batalha que a polícia trava diariamente no combate ao crime, ao vandalismo e às incivildades<sup>77</sup>, é um trabalho que minimiza os danos sociais que se vão gerando aqui e ali, contribuindo para, em última escala, o evitar da ocorrência de desordens<sup>78</sup>.

Curiosamente, apenas 1,5% da criminalidade relevante ocorre em ZUS<sup>79</sup>. Na verdade, não é comum o relato de crimes de furto ou roubo no interior destas zonas. Os criminosos acabam por usar o bairro como refúgio para as actividades ilícitas que desenvolvem nos transportes públicos que servem o bairro, bem como nos centros comerciais, nas zonas escolares e residenciais de estratos sociais mais favorecidos próximos. Em Portugal, as ZUS são locais de criminalidade imanente, ou seja, albergam jovens delinquentes, na sua maioria entre os 16 e os 24 anos, que actuam quase sempre nas

---

<sup>77</sup> As exhibições de vandalismo e de incivildades vão desde os ruídos, à conspurcação da via pública, destruição do mobiliário urbano (iluminação pública, sinalização rodoviária, painéis publicitários, estações de transporte públicos), pintura de grafites, quebra de vidros, etc. Como diz Ferreira, “algumas incivildades atingem tal gravidade que, em determinadas situações, podem provocar nas pessoas um medo superior aos próprios crimes”, como acontece, ex., em relação ao sentimento de insegurança dos idosos (2000:54).

<sup>78</sup> Fazemos aqui um aditamento à intemporal teoria dos “vidros partidos” (*Broken Windows*) de Wilson e Kelling. Segundo esta teoria, um vidro partido quando não reparado, origina várias janelas com vidros partidos. Esta metáfora pretende explicar que é no combate aos primeiros sinais de declínio e de distúrbio social, que se consegue evitar que a desordem se auto-alimente e multiplique, promovendo a escalada dos problemas locais e o incremento dos ilícitos criminais (Ferreira, 2000:19).

<sup>79</sup> Dado do Anexo B à DE n.º 16/2006 DN/PSP, p. 2.

áreas metropolitanas, havendo já casos de criminalidade grupal<sup>80</sup> a actuar em zonas que distam 200 ou 300 km do bairro de origem<sup>81</sup>.

Cada vez mais se verifica o aumento de ilícitos criminais praticados por menores de 16 anos, logo inimputáveis. Este grupo de delinquentes<sup>82</sup> actua prioritariamente nos limites do bairro, arremessando pedras a todo o tipo de veículos, inclusive veículos policiais. Praticam pequenos furtos e roubos (especialmente nas escolas e centros comerciais), auxiliam os grandes traficantes de droga do bairro vendendo pequenas quantidades de produtos estupefacientes e são ainda usados como vigilantes. Posteriormente, se bem sucedidos nestas actividades, que alguns começam a desenvolver ainda em crianças, são ‘recrutados’ pelos mais velhos, no sentido de ‘evolúrem’ criminalmente. Na faixa etária dos 16 aos 24 anos actuam quase sempre em grupos de 3 ou mais indivíduos, são consumidores regulares de droga, dedicam-se ao pequeno tráfico e a crimes de maior relevo como o furto de residências, o roubo de automóveis e outros crimes violentos<sup>83</sup>.

A maioria da população que habita estes bairros não apoia a criminalidade que dele emana, nem manifesta atitudes hostis com a polícia. O que desejariam era viver num local que não apresentasse estes problemas sociais e criminais. Contudo, os grupos de delinquentes organizados, já perceberam o quão importante é granjear o apoio da comunidade bairrista, para que possam ter cobertura e protecção nas actividades criminosas que desenvolvem diariamente<sup>84</sup>. Para tal, intimidam as pessoas com exhibições de força ou poder, tentam subverter a imagem das autoridades no intuito de voltar a população contra elas, ou ainda, num acto de ‘beneficência social’, empregam pessoas residentes e contribuem financeiramente para as associações locais, visando que os habitantes do bairro decidam apoiá-los nas causas pouco virtuosas<sup>85</sup>.

---

<sup>80</sup> Por criminalidade grupal devem entender-se os ilícitos criminais praticados por um conjunto de 3 ou mais indivíduos.

<sup>81</sup> Cfr. Anexo B à DE n.º 16/2006 DN/PSP, p. 2.

<sup>82</sup> Paul Gremy caracteriza estes indivíduos, expressando que têm: “uma forte impulsividade; um campo de consciência limitada ao presente imediato (pouca ou nenhuma preocupação com o futuro); o primado da emoção sobre a razão; uma ligação afectiva muito forte com os colegas de grupo; uma identidade definida pelo território de onde são originários; uma ausência de espírito de concertação; ausência de qualquer processo de empatia; uma visão maniqueísta da sociedade (o seu universo é o bairro); uma representação esquemática dos outros; uma consciência da sua própria vulnerabilidade; uma atitude de dependência agressiva; um esforço para legitimar os seus comportamentos” (*cit. in* Oliveira, 2000b:23).

<sup>83</sup> Cfr. Anexo B à DE n.º 16/2006 DN/PSP, p. 3.

<sup>84</sup> “Cerca de 70% da criminalidade mais grave da área da Grande Lisboa foi praticada por residentes dos bairros problemáticos. A estimativa é da PSP e revela uma realidade complexa e difícil de conhecer a fundo. Os criminosos são uma minoria – há fontes que falam em milhares, outras garantem que não ultrapassam os mil –, pouco mais de 1% da população global destas zonas urbanas sensíveis, mas conseguem condicionar e estigmatizar todos”, *in* Diário de Notícias, Valentina Marcelino, 11/05/2009.

<sup>85</sup> Cfr. Anexo B à DE n.º 16/2006 DN/PSP, p. 4.

Este é um problema com o qual a polícia se depara e cujo tratamento a dar não é de todo elementar. É difícil ajudar estes moradores quando eles acabam por ser as primeiras vítimas da violência urbana nas ZUS, mesmo até sem se aperceberem de tal. Assim, a grande maioria dos residentes, sequiosos de tranquilidade e segurança, “só não colaboram mais com as autoridades no desmantelamento dos focos de violência e de criminalidade, ou por receio de represálias, ou por não existir um canal apropriado para tal”<sup>86</sup>.

Outras vítimas de incivildades e crimes são funcionários dos correios, das águas e electricidade, responsáveis pela recolha do lixo, taxistas e ainda, os próprios agentes policiais. Segundo o estudo de Lousa, os elementos policiais sentem-se ainda mais inseguros no bairro do que o cidadão comum. O autor explica este sentimento como decorrente da própria “actividade desempenhada, a ida às ocorrências violentas, a entrada em locais perigosos, e a lida diária com agressividade e meliantes” (2006:68).

O isolamento do bairro e em particular dos jovens, face a políticas de integração e apoio social é notório, de tal forma que os residentes, na sua maioria, se sentem longe do Estado. Sentem que este apenas intervém através da polícia, “que aparece como um braço isolado do poder estatal para ‘impor’ regras e normas” (Gouveia, 2006:8). As atitudes de hostilidade e vingança perante as forças policiais reflectem, muitas vezes, um sentimento de pertença colectivo – pelas condições de degradação social em que vivem – contra “uma sociedade injusta da qual a polícia constitui o símbolo mais visível” (Gouveia, 2006:9).

À PSP cabe fazer a necessária distinção entre as pessoas zelosas e cumpridoras e aqueles outros que não querem cumprir e perturbam a ordem, a normalidade.

## **6. Conceito policial de ZUS**

Pelo exposto fica clara a necessidade da polícia encarar a realidade destes bairros com uma visão distinta e diferenciada, não discriminatória mas localizada para, na sua esfera de competências, tentar fazer deles um local com mais e melhor qualidade de vida para os seus moradores.

A DE n.º 16/2006 DN/PSP de 26 de Julho que aprova o “Modelo Integrado de Prevenção e Intervenção Policial em Bairros Problemáticos ou Pontos Quentes (*Hotspots*)” procura dar essa resposta, melhorando a segurança e a intervenção policial nestes locais. O Modelo surge como pioneiro na abordagem da temática ‘Zonas Urbanas Sensíveis’ e visa orientar os recursos e as táticas de intervenção policial nas áreas em causa. Maior

---

<sup>86</sup> Cfr. Anexo B à DE n.º 16/2006 DN/PSP, p. 5.

economia de esforços, menor risco para os agentes policiais, maior eficácia de resultados e melhor coordenação no terreno entre as diversas valências policiais são os pontos-chave deste documento que, ao mesmo tempo, se preocupa em combater a segregação a que os residentes destes locais estão sujeitos. O repto passa por encontrar a boa forma de congregar uma actuação integrada entre as vertentes de policiamento de proximidade, de interacção com as comunidades locais, de manutenção da ordem pública, de investigação criminal e de informação policial, tendo em vista a prevenção da criminalidade e a melhoria do sentimento de segurança dos cidadãos.

Nesta mesma Directiva é definido o conceito de ZUS<sup>87</sup>. Numa perspectiva policial, trata-se de um local onde: (1) “a população juvenil revela um elevado grau de absentismo e de insucesso escolar”; (2) “são frequentes os casos de alcoolismo (nos indivíduos adultos) e de toxicoddependência (nos mais jovens), que contribuem para o despoletar de problemas graves de violência doméstica ou de conflitualidade nas relações de vizinhança”; (3) subsiste uma “desintegração social e dificuldades de inserção no meio social envolvente (guetização)”; (4) são “elevados os índices de desemprego ou de trabalho precário”; (5) as habitações são “barracas, casas pré-fabricadas ou imóveis abandonados durante a fase de construção (sem obedecerem a normas de ordenamento, segurança ou higiene, sem saneamento básico ou iluminação pública)”, ou são zonas de habitação social (ex.prédios), “com melhores condições, ainda que com uma arquitectura que dificulta a actuação policial, constituindo-se estas mesmas áreas residenciais como zonas problema, pois apesar da melhoria das condições de habitação, mantêm-se os contextos sócio-económicos e culturais da população”; (6) há uma “elevada densidade populacional”; (7) se verificam “sentimentos de anomia, de inimizabilidade e de impunidade (...) transformando-se num refúgio para marginais que tencionam escapar ao controlo das autoridades”; (8) perdura um “relacionamento permanente entre as actividades ilícitas praticadas pelos residentes, tráfico de estupefacientes e receptação, sendo frequente a apreensão de armas que circulam de forma fluida entre os delinquentes que circulam no bairro”; e (9) existem “mecanismos de controlo organizado ou casuístico da aproximação de forças policiais, existindo uma união entre os residentes quando confrontados com alguém intruso ao seu meio”.

A Directiva que analisamos não menciona se estes critérios são cumulativos e obrigatórios ou se, pelo contrário, basta que se verifiquem alguns deles. Concordamos que esse não deve ser o seu objectivo, uma vez que são vários os casos em que facilmente se

---

<sup>87</sup> Cfr. DE n.º 16/2006 DN/PSP, pp. 9-10

aferem uns critérios, em detrimento de outros não tão visíveis. Porém, julgamos que alguns desses quesitos são inevitáveis para a sua classificação, relevando aqueles que apresentem uma maior utilidade em relação à intervenção policial reactiva. Vejamos:

Primeiro, a Directiva não clarifica, pelo menos directamente, mas que em sintonia com Lousa entendemos ser de maior relevo, o facto de estes bairros apresentarem e, sobretudo, *emanarem*<sup>88</sup> elevados índices criminais provocados por habitantes ou frequentadores e ainda um elevado sentimento de insegurança generalizado e associado aos ilícitos (2006:10).

Depois, conforme previsto no *Relatório do Comando-Geral da PSP n.º48697, de 4 de Junho de 1997, pp. 13-14 (cit. in Lousa, 2006:8)*, referimos o “sentimento de aversão ao Estado e às instituições, em especial às que detêm autoridade”, como é o caso da PSP. Trata-se de um critério importante, pois visa explicar a maioria dos actos de violência que são praticados contra a polícia, desde as injúrias, às agressões físicas, às emboscadas, aos apedrejamentos e às tentativas de invasão de Esquadras.

Além destes, consideramos como critérios classificativos os anteriormente expostos em (7) e (9). Partilhamos novamente a ideia de Lousa pois, para que um bairro seja considerado e tratado como problemático deve reconhecer-se-lhe uma fraca colaboração com as forças de segurança, uma “rápida aglomeração/união dos habitantes aquando de intervenções policiais, especialmente nas mais reactivas” e ainda um forte sentimento de inimputabilidade (2006:10).

Consideramos que, todos os outros critérios, ainda que caracterizadores da maioria das ZUS portuguesas, não são de verificação necessária e indispensável quando a preocupação é a obtenção de um conceito aplicável a situações de manutenção e reposição da ordem. Muitos deles denotam problemas sociais, que podendo ser causa dos problemas, não são o efeito e a manifestação dos mesmos. Estes factores têm pouca importância a nível da intervenção policial reactiva ou planeada (quando se inicia ou decorre uma desordem)<sup>89</sup>, mas muita importância quando se procura combater a(s) origem(ns) dos problemas dos bairros (na fase de rescaldo da desordem – o *unrest*). Percebemos a sua introdução no âmbito do conceito de ZUS e aceitámo-los fazendo a devida vénia.

---

<sup>88</sup> Uma vez que, como já foi dito, verificam-se mais ilícitos nas zonas envolventes ao bairro do que os cometidos no próprio bairro.

<sup>89</sup> Nesta fase importa, sobretudo, restabelecer a ordem e perceber as melhores e mais rápidas medidas a tomar para pôr termo aos conflitos. Contudo, numa fase posterior e de rescaldo (*unrest*), importará reflectir nas acções policiais tomadas e, mais importante ainda, tentar ir às raízes dos problemas que levaram ao despoletar da desordem: sejam questões policiais ou problemas sociais.

## Capítulo IV – Da Actuação Policial

---

No presente capítulo pretendemos sistematizar o que consideramos relevante em termos de gestão e âmbito de actuação policial. Iniciando com um breve resumo de incidentes, queremos, de forma breve, fundamentar a desordem, os princípios de actuação, as técnicas e as táticas policiais, os documentos relevantes e a filosofia de actuação seguida, demonstrando, claramente, que os pilares ‘ordem pública’ e ‘proximidade’, prosseguidos pela PSP, são indissociáveis.

### 1. Desordens em ZUS: histórico e dimensão

Pelo que temos vindo a enunciar, facilmente se percebe que as ZUS devem ser foco de especial atenção por parte das forças policiais, pelo potencial de desordem e violência que representam. Não se trata de estigmatizar as áreas em causa<sup>90</sup>, trata-se de uma realidade cada vez mais, e a pouco e pouco, acentuada no nosso país. Também é verdade que o fenómeno em Portugal está ainda muito longe do já ocorrido noutros países da Europa Ocidental, mas nas palavras de Lucas, “um elevado índice de desemprego, associado a uma crise económica prolongada, poderão potenciar o aparecimento de acções de contestação mais organizadas, intensas e duradouras”<sup>91</sup>.

Vejamos, concisamente, algumas das desordens mais recentes e mediáticas ocorridas na Europa (e em Portugal), com relação clara com o que intitulamos de ZUS.

No dia 27 de Outubro de 2005, dois jovens franceses de origem muçulmana morrem electrocutados em *Clichy-Sous-Bois* (arredores de Paris), quando, com o intuito de se esconderem da polícia que os perseguia, se alojam no interior de um transformador eléctrico. Este acontecimento revoltou a comunidade muçulmana francesa (uma das maiores no ocidente europeu) que acusou inicialmente a força pública de perseguir e discriminar a comunidade e, depois e principalmente, o Estado pelo facto da sua política multicultural não favorecer a participação social equitativa da população imigrada. Seguiram-se algumas semanas de violentos tumultos e motins, onde jovens, na sua maioria filhos de estrangeiros, em protesto contra o sistema social e político francês, destruíram

---

<sup>90</sup> Já vimos, *supra*, a clara intenção da DE n.º 16/2006 DN/PSP. Na nossa opinião, trata-se de uma tentativa de discriminação positiva em prol destas ZUS, ou seja, pretende-se pôr cobro às desigualdades. Assim consagra também o artigo 13º da CRP.

<sup>91</sup> Cfr. entrevista em anexo A, p. 2.

inúmeros bens materiais, vandalizaram as ruas e violentaram algumas pessoas. Se inicialmente havia uma ‘causa’ para os protestos, a verdade é que, em determinada altura, os jovens exerciam uma violência gratuita<sup>92</sup> e desmedida, replicando fenómenos<sup>93</sup> que se foram alastrando um pouco por todo o país.

No dia 6 de Dezembro de 2008, um jovem de 15 anos é morto pela polícia, numa situação com contornos sinuosos em *Εξάρχεια*<sup>94</sup> (uma ZUS central da cidade de Atenas - Grécia). Os polícias envolvidos são presos, mas tal não basta para que rapidamente se alastre pela cidade de Atenas, e um pouco por toda a Grécia, uma onda de violência sem precedentes, com centenas de manifestantes (do bairro em causa e de outros bairros solidários) a enfrentar a polícia, acusando-a do homicídio do jovem ateniense. Registaram-se avultados danos materiais e dezenas de feridos nos protestos que duraram várias semanas. A polícia grega demonstrou, ao longo dos confrontos decorridos, uma má gestão da crise instalada, e perdeu muitas vezes a legitimidade social, com actuações violentas e exageradas. Mais uma vez, os jovens insurgiam-se contra a débil situação económica do país, o aumento do desemprego, acusando o Estado grego de insensibilidade social.

Entre nós, a 11 de Julho de 2008, no Bairro da Quinta da Fonte (Apelação), Loures, desenvolveu-se um confronto armado entre grupos rivais em plena via pública, envolvendo cerca de 50 indivíduos. Os confrontos, protagonizados entre indivíduos de etnia cigana e africana, iniciaram-se nessa noite, tendo atingido um grau de insegurança e preocupação ainda maior a meio do dia seguinte. A PSP registou inúmeros danos materiais, ferimentos em alguns cidadãos, efectuou detenções e apreendeu um vasto leque de armamento ilegal. Noutros locais próximos do bairro foram também registados alguns incidentes dias depois. Foi necessária uma intervenção musculada e repressiva para garantir a reposição da ordem e tranquilidade públicas.

No dia 7 de Maio de 2009, após o funeral de um jovem de 23 anos (‘Toninho’), cerca de 500 pessoas vão-se aglomerando perto da Esquadra do Bairro da Bela Vista (Setúbal) em protesto. O jovem tinha morrido, uns dias antes, na sequência de uma perseguição feita pela Guarda Nacional Republicana no Algarve, após uma tentativa falhada de um furto a

---

<sup>92</sup> Todos estes actos típicos de violência urbana (arremesso de pedras sobre a polícia, vandalismo e agressões) “não encerram em si nenhum benefício imediato em comparação com a delinquência tradicional” (Oliveira, 2000b:24). Daqui se denota o carácter gratuito deste tipo de violência.

<sup>93</sup> Na prática funcionou o que designamos por ‘fenómeno de mimetismo’. Os conflitos iniciaram-se num único local, dando ao bairro em causa mediatismo e relevo. Por tal, o número de desordens foi crescendo, tendo os bairros adjacentes, e outros um pouco por toda a França, numa atitude de imitação – mimetismo – seguido os exemplos para que, também eles, pudessem ser alvo da atenção dos *media* e do público em geral.

<sup>94</sup> Lê-se Exárchia.

uma caixa multibanco. Os ânimos exaltam-se e sucedem-se apedrejamentos à Esquadra. A Polícia responde com alguns tiros de *shotgun* para o ar e isola a área (criando um perímetro de segurança), no sentido de dispersar a multidão em fúria. Os ânimos acalmam-se e o ‘cerco’ à Esquadra é levantado, até que no dia seguinte, são efectuados 4 disparos de caçadeira contra as instalações policiais. Este acontecimento levou a PSP a permanecer em força e de prevenção nos dias seguintes, registando-se várias situações de desordem e de danos materiais (viaturas e contentores foram queimados fora dos olhares policiais). Foram ainda lançados, pelos jovens manifestantes, *cocktails molotov* contra a força pública. Seguiram-se buscas e detenções por parte da PSP.

Dia 25 de Agosto do mesmo ano, após uma comunicação de que se encontravam a arder duas viaturas nas imediações da Quinta da Princesa – Seixal, uma patrulha da PSP deslocou-se ao local onde foi recebida com pedras e *cocktails molotov*. Perante o grau de violência, foram de imediato deslocados reforços para o bairro em causa. Para controlar a situação a Polícia teve de efectuar alguns disparos para o ar, realizar um ‘cerco’ e identificar e revistar indivíduos suspeitos. Esta situação, segundo os moradores, teve origem numa intervenção policial que, uns dias antes, visava apreender um motociclo supostamente furtado (situação que não se confirmou). As mesmas pessoas acusavam a Polícia de provocar situações de violência.

## 2. Fundamento das desordens

Outros mais exemplos de desordens em ZUS poderiam ser dados. Optamos por estes, mais recentes e que tomaram proporções mais alarmantes. Importa, agora, aferirmos acerca dos motivos que possam estar por detrás destas desordens.

Acreditamos que, todos os problemas sociais que envolvem as ZUS gerarão um certo conflito, tensão ou contenda com as forças policiais. Temos, assim, criado um ambiente social propício, de revolta, para o surgir de acções hostis<sup>95</sup>. Para que se espoleta a desordem haverá também, regra geral, um acontecimento desencadeador. O historial de desordens tem-nos dado critérios comuns a ter em conta.

Considerando o preceituado em II.1., ousamos afirmar que a generalidade deste tipo de desordens fundamenta-se em três conjunturas. A saber: (1) quando a polícia interrompe alguma actividade criminal que esteja a decorrer, como seja, tráfico de droga ou armas, a

---

<sup>95</sup> “Para que se verifique um motim, é necessário que estejam preenchidos dois requisitos: primeiro um ambiente social propício (de revolta) e um acontecimento desencadeador” (Oliveira, 2000b:24).

reacção instintiva dos criminosos, no sentido de tentarem recuperar o controlo da situação, passa por hostilizar e agredir as forças de autoridade, apedrejando e por vezes entrando em conflitos armados, enquanto encetam a fuga; (2) quando ocorre um incidente policial, um erro na sua acção, ou até mesmo um acto legítimo da actividade da polícia que leva à morte ou fere algum suspeito residente no bairro, em forma de protesto, os jovens, familiares e simpatizantes do suspeito (que em simultâneo possam ser avessos à polícia), organizam-se, criando ajuntamentos reaccionários e hostis às forças de segurança, destruindo mobiliário urbano e agredindo quem os ouse enfrentar; e (3) quando acontecem lutas entre grupos rivais (*inter* ou *intra* bairros) tendo em vista o controlo e monopólio de actividades criminais (estes casos são ainda raros em Portugal, apesar de já terem ocorrido pontualmente e com gravidade moderada).

Iniciada a rixa ou o motim, os principais promotores da desordem, aqueles que rapidamente tentam encabeçar o grupo e guiá-lo na direcção que pretendem (em norma, contra a polícia), e com os *media* já no local, começam a surgir outras queixas e motivações (as mesmas que criaram um ambiente favorável ao anunciar da desordem – os problemas de cariz social) guias de todo um conjunto de pessoas, que inicialmente não se manifestariam, mas que agora aproveitam o mediatismo e atenção social para protestarem e reclamarem das injustiças sofridas.

### 3. Princípios de actuação

Como já referimos *supra*, as respostas policiais num cenário de desordem pública, mais ainda do que em situações de normalidade, devem apoiar-se na força legitimadora de determinados princípios de actuação. São vários os que nesta sede poderíamos elencar. Contudo, optamos por aquele que, na nossa concepção, consideramos de fulcral prossecução para o cessar da desordem, com o mínimo de consequências necessárias e colaterais<sup>96</sup>, de forma a facilitar o processo de retorno à normalidade.

Assim, em cenários de erupção de violência espontânea, onde os ânimos fervem e, muitas vezes, têm de ser tomadas decisões tácticas que ditarão a resolução ou agravamento da desordem que decorre, há um primado que todos os elementos policiais devem ter

---

<sup>96</sup> Quando a polícia, esgotadas as medidas preventivas, tem de intervir em força, consideramos que esta posição acarretará consequências necessárias, decorrentes das identificações, revistas, buscas e detenções de indivíduos suspeitos, para que se restabeleça a ordem, bem como consequências colaterais para as pessoas que se alheiam à desordem e se vêem limitadas, ex., na sua liberdade de circulação. Porém, entenda-se que as restrições impostas pelas medidas de polícia tomadas devem, sempre, restringir ao mínimo a liberdade dos cidadãos, carecendo de validação judicial posterior.

presente: o ‘princípio da mínima intervenção’<sup>97</sup>. Segundo Alves, a polícia “deve optar ou não pela intervenção e seleccionar a medida adequada à situação concreta, assim como os meios para atingir os fins” (1999:18). Este princípio congrega no seu preceito, outros três inter-relacionados: o da ‘necessidade’, o da ‘proporcionalidade’ e o da ‘adequação’.

O ‘princípio da necessidade’ exige que a actuação policial seja necessária porque decorre ou está prestes a decorrer uma ilicitude, sendo que o fim visado não deve ser obtido por outros meios que não os menos onerosos para o infractor. “As medidas restritivas previstas na lei (...) devem ser exigíveis na medida em que (...) nunca devem transpor as exigências dos fins de prossecução do interesse a tutelar” (Valente, 2009:144).

O ‘princípio da proporcionalidade’ (*stricto sensu*) estipula que as mesmas ou os meios legais restritivos e os fins obtidos devem situar-se numa justa medida, impedindo a desproporção e o excesso. A polícia deve encontrar uma relação de razoabilidade que justifique que os meios empregues e as medidas tomadas são as mais comedidas para repor a ordem e tranquilidade.

O ‘princípio da adequação’ impõe que a medida a tomar deve servir como meio mais adequado para a prossecução dos fins visados. A actuação policial deve transparecer a firmeza apropriada, não só à ameaça subjacente, mas também ao fim máximo de fazer cessar a desordem e devolver a paz à comunidade.

Todos estes princípios pretendem estabelecer que o emprego da força, por parte das forças de segurança, deve ser sempre considerado como *ultima ratio*; como medida de último recurso, face à ameaça que se apresenta. Esta força deve ser aplicada na medida do necessário, verificando-se que é adequada face ao prenúncio de desordem, e que não é excessiva para o fim apontado, de modo a infligir no opositor o menor dano possível.

A aplicação de medidas reactivas e coercivas nestes cenários, se alicerçadas nestes princípios de actuação, e de acordo com o referido em II.1., permitirão manter ou elevar a legitimidade social que sustenta o trabalho policial. Por outro lado, se a força aplicada se revelar excessiva, desnecessária ou inadequada, verificaremos que o resto da população alheia à desordem tenderá a simpatizar com os agitadores, vistos como ‘vítimas’ pela opinião pública, sendo a polícia acusada de brutalidade e ilegitimidade. A forma como a polícia actua será deveras importante para a sua aceitação na comunidade, e facilitará o estabelecimento de parcerias e recolha de informação.

---

<sup>97</sup> Designação que acolhemos de Pinho (2009:302). Este corolário é até também conhecido por ‘princípio da mínima força’ in *Táctica das Forças de Segurança – Manual de Técnicas de Manutenção/Reposição da Ordem Pública* e, ainda, como ‘princípio da proporcionalidade’ (*lato sensu*) ou ‘princípio da proibição do excesso’ de acordo com Valente (2009:143-150).

## 4. Policiamento de saturação

Vários estudos, no campo da criminologia, demonstram que os problemas (criminais e não criminais) alvo da acção policial, não estão uniformemente distribuídos por toda a área geográfica. Uma das táticas policiais mais efectivas num momento de desordem, numa ZUS, consiste na saturação do local (Leitão, 2005:130).

O policiamento de saturação baseia-se no emprego de patrulhas especializadas e dirigidas a locais ou áreas (no caso ZUS) com elevada incidência criminal e de desordem. Em Portugal, mais concretamente na AML, local onde mais frequentemente se assiste a desordens em ZUS, são empregues as Equipas de Intervenção Rápida (EIR's)<sup>98</sup> dos Comandos (de Lisboa e Setúbal) e, não raras vezes, consoante o grau dos conflitos, é accionado o Corpo de Intervenção (CI)<sup>99</sup> da Unidade Especial de Polícia (UEP).

O objectivo deste tipo de policiamento, como o próprio nome indica, passa por saturar, ou seja, sobrecarregar o bairro com elementos policiais armados, visando criar uma “sensação de controlo e domínio sobre o território, criando mal-estar entre os delinquentes” (Lousa, 2006:28-29). Através de operações de trânsito, do controlo das entradas e saídas dos bairros, fiscalizando repetidamente estabelecimentos referenciados, abordando e identificando indivíduos suspeitos na via pública, consegue-se passar para o oponente a mensagem de que, como aponta Leitão<sup>100</sup>, “para a PSP há uma norma que impera: não há territórios sagrados de criminalidade, e portanto, a polícia tem que entrar em qualquer território, seja qual for o grau de ameaça”.

De acordo com a dimensão territorial da ZUS em causa, a saturação deve ser feita em linha de vista entre os agentes. Por vezes, analisando caso a caso, e tendo em conta os recursos humanos disponíveis, este tipo de policiamento pode ser igualmente eficaz se implementado por picos ao longo do dia e por períodos de tempo bem definidos e limitados. “O objectivo final é o de tornar menos encorajador a prática de crimes ou

---

<sup>98</sup> As EIR's são compostas por oito elementos em cada equipa, e estão especialmente apetrechadas, treinadas e especializadas para reforçar a vigilância e policiamento, bem como intervir em situações de alteração da ordem pública e outras mais complexas, que exijam maior força e presença policial. O seu elevado grau de prontidão e rapidez de intervenção em situações de emergência, fazem destas equipas um excelente meio a empregar nestes locais, quando se tornam hostis e perigosos para os elementos policiais em patrulha. Para saber mais sobre a organização e funcionamento das EIR's no dispositivo da PSP. Cfr. NEP n.º OPSEG/DEPOP/04/03 (classificado) – Organização e Funcionamento das Secções de Intervenção Rápida no Dispositivo da PSP.

<sup>99</sup> O CI, subunidade operacional da UEP, constitui uma força de reserva à ordem do Director Nacional, especialmente preparada e destinada a ser utilizada em acções de manutenção e reposição da ordem pública e no combate a situações de violência concertada. A respeito dos procedimentos de accionamento e princípios de utilização do CI – Cfr. artigo 42º da LOPSP e Ordem de Serviço n.º 5 I Parte B, de 27 de Fevereiro de 2008, Despacho n.º 2/GDN/2008 (classificado).

<sup>100</sup> Cfr. entrevista em anexo C, p. 12.

incivilidades graves nestes locais, reduzindo a oportunidade para o cometimento de crimes” (Leitão, 2001:7).

Esta tática policial, partindo do pressuposto que um maior tempo de permanência equivale a maior prevenção, resulta, objectivamente e a curto prazo, na redução do crime e da desordem, durante os períodos de aplicação. Nas palavras de Lucas, a concentração massiva de recursos policiais num determinado local “tem a dupla vantagem de reflectir uma tática eficaz de prevenção e repressão da criminalidade de massa e, em simultâneo, transparecer uma atitude policial potenciadora de sentimentos de segurança” (2005:33).

Pese embora o policiamento de saturação seja, por vezes, acusado de apenas transferir o problema para outro local, a verdade é que “raramente a delinquência se transfere em bloco para uma nova zona, assistindo-se à sua dispersão (...) ou modificando hábitos criminais, provocando assim ganhos ao nível da percepção global de melhoria da segurança” (Leitão, 2001:7). Contudo, e mesmo assim, a polícia também não pretende (pelo menos a longo prazo), dispersar ou disseminar a criminalidade – o objectivo será sempre erradicá-la.

Apesar desta eventual fragilidade da saturação policial, a verdade é que a polícia não pretende ser um “exército de ocupação”, nem a população do bairro se sentirá bem com a ostensividade que este policiamento exige. Porém, acreditamos ser este o primeiro passo a dar quando se inicia uma desordem, ou até, e se for possível prever, antes desta se iniciar. Entendemos que a actuação policial fundamentada na pró-actividade e na antecipação, poderá evitar a intervenção reactiva *a posteriori*, isto é, após o principiar dos conflitos.

## **5. Tolerância zero**

A tolerância zero refere-se a uma filosofia de policiamento baseada num tipo de intervenção policial rígido e rigoroso, onde o profissionalismo e a aplicação absoluta da Lei imperam sobre a pedagogia, a condolência ou a compreensão dos problemas de âmbito social que atingem uma determinada comunidade. Como indica Lousa (2006:27), “a polícia tem um objectivo claro e exclusivo: reduzir o crime e a delinquência, combatendo-os de forma directa (apreensões, detenções, investigação) e indirecta (factores que os causam ou potenciam)”, e é sobre a égide deste objectivo que dirige as suas acções especialmente reactivas e repressivas.

William Bratton<sup>101</sup>, mentor deste tipo de policiamento, pretendia alcançar, com o mesmo, três objectivos essenciais: (1) evitar que as situações anti-sociais ganhassem relevo; (2) manter sob controlo as ofensas e infracções menos gravosas; e (3) com essas acções preventivas, diminuir a pequena criminalidade (onde inseria o vandalismo, grafites e pequenas desordens) e, indirectamente, criar um ambiente menos propício para a instalação dos criminosos (Lousa, 2006:28).

Para que a sua filosofia de tolerância zero fosse seguida à risca, Bratton importou um esquema de controlo e gestão que foi buscar às empresas – *Compstat*, transpondo os princípios e táticas da gestão empresarial para a polícia de *New York*. Trata-se de “um sistema que se baseia acima de tudo na existência de um tratamento estatístico informatizado da criminalidade participada, em tempo real, com base no sistema de informação geográfica” (Gomes, 2001:2). Desta forma, através de um mapa de ocorrências registadas a cada instante poder-se-ia, em tempo útil, afectar os recursos e aplicar as táticas mais adequadas para repor a ordem nas áreas problemáticas.

O policiamento de saturação e o policiamento de tolerância zero são muitas vezes confundidos como sinónimos ou conceitos convergentes. Não o entendemos dessa forma. Por um lado, a aplicação de táticas policiais assentes na saturação das áreas em conflito pode ser feita sem que seja necessária uma intervenção demasiado ríspida e dura para com a população das ZUS. Aliás, a saturação, a nosso ver, deve servir para que, no mais curto lapso de tempo, se consigam controlar as actividades criminais que naturalmente emergem com a desordem, tentando sempre surpreender os prevaricadores em ‘flagrante delito’ e, pedagogicamente, inteirar as pessoas que se alheiam ao conflito de que a polícia está lá para as servir, nunca para as oprimir.

Por outro lado, se mal aplicado ou se perdurar no tempo, o modelo apresentado pode pôr em risco a legitimidade social da polícia. De acordo com os ideais democráticos, a tolerância assume-se como um pilar fundamental e norteia aquela que deve ser a correcta postura policial na sociedade. Lousa aponta que, apesar da diminuição dos índices criminais e da melhoria da segurança percebida, que no imediato o espírito de tolerância zero obtém, “o nível de satisfação com o trabalho policial, a qualidade do serviço prestado, o relacionamento e a proximidade com as comunidades diminui, o que, a médio e longo prazo pode complicar a acção policial, trazendo de volta os níveis de insegurança e criminalidade anteriores” (2006:29). Assim, concluímos que a adopção deste

---

<sup>101</sup> Comissário da Polícia de Nova Iorque (*New York Police Department*).

modelo, a ser aplicado, deverá revestir-se de especiais cuidados, de modo a não comprometer todo o trabalho desenvolvido e a desenvolver.

## 6. Dissuasão

Decidimos abordar a dissuasão<sup>102</sup> por ser uma ferramenta muito importante para travar o escalar da desordem e por constituir uma forma de resposta policial rápida e eficaz quando a polícia se apercebe de que a tensão social numa ZUS pode prosperar e eclodir em conflitos. Além disso, o histórico de intervenções policiais tem demonstrado, ao longo do tempo, que o efeito dissuasor, provocado pela instalação de um dispositivo policial adequado pode, *per si*, evitar a tão indesejada intervenção policial ‘musculada’ e reactiva para restabelecer a ordem.

Para melhor percebermos o efeito da dissuasão, atendamos a Alves que explica tratar-se de “um fenómeno psicológico resultante dos cálculos entre benefícios e prejuízos, funcionando ao nível de crime/castigo”. O mesmo autor prossegue indicando que se trata de um “jogo semiótico em que a polícia e o cidadão vão comunicando e avaliando respostas” (1999:17). A dissuasão não implica o emprego da força, antes pelo contrário, pretende mesmo evitá-lo, bastando para isso que sejam enviados sinais aos delinquentes, através da disposição dos meios e demonstrando um efectivo altamente motivado, que implicarão nos mesmos uma ‘não-acção’.

Com o exposto, consideram-se três níveis (Alves, 1999:11)<sup>103</sup> de actuação num sistema de dissuasão: (1) inicialmente, segundo uma avaliação imediata do potencial de desordem, e no sentido de impedir uma reacção ofensiva da outra parte, a polícia deve aparecer na máxima força, demonstrando organização e disciplina exemplares<sup>104</sup>; (2) posteriormente, e analisando a reacção/resposta dos opositores perante o dispositivo instalado, modificá-lo no sentido de ser reforçado se assim se entender, ou diminuído para

---

<sup>102</sup> A abordagem que, nesta sede, fazemos à dissuasão circunscreve-se meramente à actividade policial, e não a outro tipo de formas de dissuasão como seja, ex., a produzida pela aplicação de penas mais ou menos severas por parte das autoridades judiciais, que como sabemos também tem um efeito desencorajador no cometimento de ilícitos. Para Decker e Kohfeld, há três formas de dissuasão: “a atribuição de sanções; o aumento de recursos policiais; o aumento do risco e a severidade da punição” (*cit. in* Alves, 1999:11). Será sobre a ‘dissuasão policial’ (designação nossa) que nos pronunciaremos pois é a que releva no âmbito do trabalho.

<sup>103</sup> Os níveis apresentados, se baseados no artigo mencionado, divergem dos originais pois foram adaptados ao estudo que desenvolvemos e enquadrados na especificidade do tema.

<sup>104</sup> Neste contexto é importante “conciliar visibilidade, ostensividade e intervenção musculada com discrição e dissimulação de meios” cfr. DE n.º 16/2006 DN/PSP, p. 8. Pretende-se demonstrar que a polícia está presente, pronta a intervir energicamente sobre todos os que adoptem comportamentos hostis ou violentos, mas evitando potenciar provocações dos cidadãos mais agressivos.

que não possa vir a surtir o efeito adverso, ou seja, o efeito dissuasor transformar-se no efeito instigador<sup>105</sup>; (3) por fim, e uma vez cessado o conflito, importa perceber que o efectivo não deve ser desmobilizado total e imediatamente, devendo esta manobra ser gerida de forma gradual, permitindo que o cidadão perceba que a polícia está presente para repor a ordem, mas também para a manter, garantindo que permanece no local afectado pela desordem, no momento de *unrest*, o mínimo de elementos que possam vir a ser necessários para um eventual reacender dos conflitos.

Intimamente relacionado com a dissuasão encontra-se a regra da ‘surpresa’. “A surpresa consiste em aparecer ao adversário no momento em que este não espera”<sup>106</sup>. Se a polícia tiver implementado um sistema eficiente de gestão de informação, que indique o estado de espírito da comunidade e a evolução do mesmo, consegue monitorizar a ZUS e atempadamente prever (ou até prevenir) a ocorrência da desordem. Desta forma, torna-se possível à força pública determinar a acção policial mais adequada e oportuna.

O objectivo da dissuasão e da ‘surpresa’ consiste em, no nosso entendimento, evitar chegar a confrontos físicos directos com os desordeiros, pois essa será sempre a última forma de resolução (ou agravamento) dos problemas.

## 7. Directiva Estratégica n.º 16/2006

Como anteriormente referido, este documento estratégico veio sistematizar um modelo integrado de intervenção policial em áreas problemáticas (ZUS) e outros locais de maior incidência criminal ou de hostilidade para com as forças de segurança, recorrendo a uma análise matricial de graus de risco<sup>107</sup> *versus* níveis de intervenção<sup>108</sup>, definindo ainda três cenários de actuação policial: Prevenção, Reacção e Operações Planeadas.

---

<sup>105</sup> As pessoas que promovem a desordem podem tentar justificá-la com a acção policial e, por vezes, o emprego de elementos em número excessivo àquele que seria o necessário (‘princípio da mínima intervenção’), pode desencadear nos desordeiros a sensação de provocação por parte da polícia. Além disso, um número elevado de polícias num determinado local alerta o cidadão para algo de anormal, podendo originar o boato de que algo se está a passar e despoletar-se um conflito, ou dificultar-se a acção da força pública.

<sup>106</sup> Cfr. *Instruções provisórias para a manutenção da ordem*, p. 155. Trata-se de um preceito secundário do princípio da economia de esforço. Tem um cariz prático e visa articular a componente operacional do planeamento.

<sup>107</sup> Os graus de risco são definidos segundo a atribuição de valores a determinados critérios e subcritérios (ex. condicionantes arquitectónicas, características da população, historial do bairro em desordem publica, historial do bairro em agressões à PSP e criminalidade imanente), que quando totalizados indicam ao nível estratégico se a ZUS constitui uma Zona Verde (grau de risco baixo ou pouco provável), uma Zona Amarela (grau de risco médio) ou uma Zona Vermelha (grau de risco elevado ou muito elevado). Esta avaliação do risco tem unicamente como objectivo sistematizar os procedimentos de segurança de bairro para bairro, assim como estabelecer protocolos de coordenação entre as diversas valências da PSP. Nunca se repercute na estigmatização dos bairros pelos elementos policiais.

Para cada cenário estabelecem-se as valências policiais que devem actuar e as funções de cada uma delas. Assim, o primeiro cenário de actuação policial-tipo, aquele que vigora no estado de normalidade, é o de ‘Prevenção’. Neste actuam as equipas de proximidade (implementadas pelo Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP) da PSP), as equipas de patrulhamento auto, as EIR’s e as equipas do CI (em reforço e saturação da área). As suas funções são: garantir a segurança e a visibilidade, prevenção criminal e recolher informações relevantes, ex., sobre possíveis alterações da ordem.

Se a realidade se agrava, passando de uma situação normal até casos de pequenos incidentes (baixa agressividade), incidentes agressivos (com poucos intervenientes), alteração da ordem pública (com muitos intervenientes) ou um incidente tático-policial<sup>109</sup>, também o nível de intervenção policial ascende, sendo necessário actuar num cenário de ‘Reacção’. Este subdivide-se em ‘resposta a incidentes’, onde actuam as equipas de patrulhamento auto (uniformizadas), as equipas de prevenção criminal (descaracterizadas), as equipas de fiscalização de trânsito e de acidentes, as EIR’s, o CI e o Grupo Operacional Cinotécnico (GOC); em ‘operações de reposição/manutenção da ordem pública’, em que influem as EIR’s, o CI e o GOC, com meios e recursos específicos para a missão; e em ‘operações de intervenção tática’, quando se trata, ex., de incidentes tático-policiais, onde actuam o Grupo de Operações Especiais (GOE), o CI, as EIR’s, os negociadores e as equipas de fiscalização de trânsito e de acidentes. Num cenário de reacção pretende-se que sejam dadas respostas rápidas e eficazes aos incidentes que vão surgindo no dia-a-dia, desde os mais simples até aos mais complexos, sendo usadas as valências policiais mais específicas e técnicas.

Por último, num cenário de ‘Operação Planeada’, que abrange desde as buscas domiciliárias até às operações de prevenção criminal ou de fiscalização de trânsito, podem actuar as brigadas de investigação criminal, as equipas de trânsito e segurança rodoviária, as EIR’s, o CI e o GOE.

Nos cenários de ‘Reacção’ ou de ‘Operações Programadas’, podem ainda ser utilizadas, desde 2008, as equipas de reacção. Estas equipas são definidas como um reforço de elevada tecnicidade e prontidão, que integram elementos policiais das valências

---

<sup>108</sup> Considerando a evolução de um incidente e a probabilidade de ser necessário o recurso a meios de actuação mais ou menos energéticos, definiram-se cinco níveis de intervenção, sendo estipulados para cada nível, objectivos, métodos e modalidades de actuação, protocolos de coordenação e meios a dotar.

<sup>109</sup> São exemplos de incidentes tático-policiais: os que envolvam suspeitos armados com armas de fogo; os que envolvam o potencial uso de substâncias explosivas ou incendiárias, ou ainda substâncias nucleares, radiológicas, biológicas ou químicas; e os que envolvam tomada de reféns ou sequestro de pessoas, ver NEP n.º OPSEG/DEPOP/01/10 (classificado) – Regulamento de Gestão de Incidentes Tático-Policiais.

específicas da UEP, visando aumentar o nível de segurança e de eficácia das intervenções policiais mais complexas. Podem ainda integrar o dispositivo em situações de alteração grave da ordem pública<sup>110</sup>.

Para todos, existe uma matriz onde se determinam quais as valências que actuam em cada um deles e se descrevem os procedimentos de segurança, considerando os graus de risco definidos. Estas matrizes prevêem a suspensão total das actividades de proximidade em cenários de ‘Reacção’ ou de ‘Operações Planeadas’, assim como nos cenários de ‘Prevenção’ onde não esteja garantida a segurança dos intervenientes. Em parte concordamos com o exposto mas, como veremos mais à frente, os Agentes de Proximidade podem assumir um papel fulcral no estágio de *unrest*, pelo que tentaremos dar-lhes melhor enquadramento quando abordarmos esta questão em particular<sup>111</sup>.

A Directiva prevê também que a actuação policial deve evitar todas as formas de hostilização e marginalização das populações locais, ex., a chamada “pesca por arrasto” de alegados suspeitos encontrados na rua ou a vulgarização das operações de ocupação policial, com forte ostensividade e agressividade operacional.

Reiteramos esta ideia e acrescentamos que toda a actividade deve ser rigorosamente planeada e adaptada à evolução da desordem. Se o desempenho da polícia privilegiar a selectividade dos alvos criminais (delinquentes ou desordeiros) através de um processo de investigação e/ou de intervenção integrada entre todas as valências, transparecerá uma imagem de brio e eficiência, que por sua vez pesará decisivamente na obtenção da empatia da população. Consequentemente, mais fácil será o retorno à normalidade e menos afectadas serão as relações polícia/comunidade.

## 8. O ‘cerco’ à ZUS: vantagens e inconvenientes

Quando ocorre uma desordem numa ZUS, ou quando se prevê que esta venha a ocorrer, é frequentemente instalado, como medida preventiva / reactiva, um ‘cerco’ policial ao bairro, montando-se barragens humanas filtrantes<sup>112</sup> que permitem controlar todos os acessos aos espaço. Considerando a dimensão do conflito, a área geográfica do próprio bairro ou o risco de propagação da desordem, o ‘cerco’ abrange algumas ruas (ex. as que

---

<sup>110</sup> Cfr. Directiva Operacional n.º 23/2008 (classificado) – Equipas de Reacção.

<sup>111</sup> Ver IV.12.

<sup>112</sup> A barragem filtrante é um dispositivo de ordem pública, onde os elementos policiais estão colocados em linha, formando um perímetro em redor do local dos descatos ou de um local a defender, autorizando a passagem de um lado para o outro a pessoas devidamente identificadas e que provem não ter nada que as incrimine na sua posse, ver Tática das Forças de Segurança – Manual de Técnicas de Manutenção/Reposição da Ordem Pública (classificado), pp. 82 e ss.

envolvam uma Esquadra sob ameaça) ou pode mesmo circundar todo o bairro. Como indica Fiães Fernandes, “esta tática envolve a realização de operações policiais sobre determinados locais ou sobre determinados tipos de problemas, recorrendo à concentração temporária e pontual de recursos policiais que normalmente não são utilizados em conjunto ou nas actividades regulares de policiamento” (*cit. in* Lucas, 2005:33).

Pretende-se com esta medida, não só, criar condições de segurança para a força pública actuar, afastando todo o circo mediático que estas situações atraem (ex. *media* e curiosos) mas também um perímetro de segurança que impeça os manifestantes de cometerem actos de vandalismo fora do bairro. Enquanto prevalecerem comportamentos desordeiros e de destruição, mantém-se tal cordão policial, até que a polícia assuma o controlo total da situação.

Num acto de demonstração de ostensividade e domínio, são revistadas e fiscalizadas todas as pessoas e viaturas que entrem ou saiam da área afectada. Ousamos considerar que esta acção deve ser selectiva e baseada numa boa pesquisa e gestão da informação. A polícia deve perceber que nem todas as pessoas devem ser alvo desta operação de reposição da ordem, estabelecendo um perfil padrão dos desordeiros e tentar, na medida do possível, intervir apenas com estes. O que se pretende é evitar que as pessoas que se alheiam à desordem se sintam constrangidas com a acção policial, uma vez que esta deve visar intimidar apenas os promotores dos desacatos. Neste sentido, todo o efectivo enquadrado deve ser, frequentemente, elucidado de que a instituição policial não pode perder a legitimidade social (uma vez que a legitimidade formal é garantida pela lei)<sup>113</sup> sendo que, para isso, devem respeitar-se os princípios de actuação supramencionados.

Como expõe Leitão<sup>114</sup>, ao contrário do que muitas vezes se pensa, as pessoas que se sentem incomodadas com estes distúrbios, onde se inclui a maior parte da comunidade da ZUS, acabam por cooperar e demonstrar apoio para com a polícia. Frequentemente se vê nos OCS, testemunhos de residentes destas ZUS, demonstrativos de que as pessoas não se identificam com estas desordens e com aqueles que as provocam, porque, no nosso entender, estas situações, de uma forma ou de outra, estigmatizam o bairro. Elas têm consciência que tais acontecimentos acabam por as afastar, de forma indirecta, ex., do mercado de trabalho e de outras oportunidades sociais.

---

<sup>113</sup> A legitimidade social é atribuída pelas pessoas (civis) à polícia para que esta e as suas actuações sejam aceites e legitimadas. As pessoas percebem que a polícia actua de uma forma justa, sem exageros ou excesso de zelo, e aceitam essa autoridade. Quando se extravasa a legitimidade social, independentemente da legitimidade formal, as pessoas não aceitam essa actuação (não aceitam essa polícia) e reagem à própria autoridade.

<sup>114</sup> Cfr. entrevista em anexo C, p. 12.

No que tange à questão da legalidade no efectuar estas revistas e buscas, e sem querer desviar a nossa temática, sustentamo-nos, à semelhança de Valente (2009:252 e ss.), no previsto na actual Lei de Segurança Interna. A alínea a) do seu artigo 29º prevê, como medida de polícia, a revista cautelar a pessoas para “detectar a presença de armas, substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos, objectos proibidos ou susceptíveis de possibilitar *actos de violência*<sup>115</sup>”, assim como para detectar pessoas procuradas, que se encontrem em situação irregular no país ou que estejam privadas da liberdade.

Os agentes das forças e serviços de segurança<sup>116</sup>, após determinação das autoridades de polícia, ou por iniciativa própria em caso de urgência, podem realizar esta medida de polícia, quando se afigure necessário perante uma desordem. A revista enquanto medida de polícia funda-se “no conceito de segurança interna, prescrito no n.º 1 do artigo 1º da LSI – actuar para defender e garantir a segurança interna, ou seja, prevenção do perigo e do dano –, cuja acção não necessita de uma suspeita concreta, mas as circunstâncias geradoras de perigo legitimam a revista” (Valente, 2009:255).

Na mesma senda aceitamos a realização de buscas<sup>117</sup> (não domiciliárias) a lugares públicos ou abertos ao público (cafés ou mercados do bairro), em mochilas, malas ou até viaturas, “sem que exista uma suspeita concreta, bastando tão só um *perigo abstracto* de que nesses locais e entre aquelas pessoas existam armas”, objectos proibidos ou susceptíveis de possibilitar actos de violência (Valente, 2009:259). No nosso entendimento, esse perigo abstracto existe apenas pelo facto de naquele bairro, com aquelas pessoas, se estar a desenrolar uma desordem, ficando assim legitimado legalmente o ‘cerco’ e as medidas de polícia (revista e busca) que nele são tomadas.

## 9. A importância de uma resposta inicial rápida

Seja qual for o tipo de ocorrência policial a que o efectivo tenha de dar resposta, é-lhe exigido a máxima rapidez de actuação, pois quanto maior a delonga, menos hipóteses existem de deter os perpetradores e maior o perigo para as vítimas. Aliás, é senso comum que “quanto mais rápido a polícia acorrer à cena do crime, maior eficácia terá na detenção” (Leitão, 2005:114). Contudo, resultados de estudos americanos nesta área (Spelman e Brown (1981), Sherman (1996) e Bayley (1998) *cit. in* Leitão, 2005:115) demonstram que a diminuição do tempo de resposta, na maior parte das vezes, não afecta o número de

---

<sup>115</sup> Itálico nosso.

<sup>116</sup> Previstos no artigo 25º da LSI.

<sup>117</sup> Cfr. alínea a) do artigo 29º da LSI.

detenções, não interfere na satisfação do público para com o serviço prestado, excepcionalmente previne danos materiais ou físicos e, “a menos que a polícia chegue no minuto subsequente à ocorrência”, são escassas as probabilidades de apanhar os ofensores.

Apesar do exposto, para aquelas que são as ocorrências criminais diárias da rotina policial, acreditamos que em casos de desordem a polícia deve agir com a maior brevidade possível. Aliás, quando se fala em resposta, associa-se um acontecimento que já está a decorrer, e no que se refere às desordens, a acção policial deverá ser anterior à sua ocorrência, prevendo e tentando prevenir o seu desenvolvimento. A título de exemplo e ilustrando o nosso pensamento, quando se sucede um incidente policial com um jovem de uma ZUS, o qual acaba por ser morto por um elemento policial que o atinge faticamente a tiro, é razoável prever que os habitantes do bairro, onde o jovem nasceu, se manifestem contra a intervenção policial, acusando-a de excessiva e grotesca, mesmo que justificada. Nestes casos, a força pública não deve esperar passivamente que comecem as manifestações e se despoletem desordens. A acção deve ser, através de um canal de informações adequado, pró-activa, implementando no terreno, ou próximo dele, o efectivo e os meios suficientes para pôr cobro a acções de violência que possam surgir.

Como indica Oliveira, “está provado que a gestão de uma desordem provocada por um motim ou por acção de um bando passa por uma intervenção rápida da polícia” (2000b:25). Porém, existem casos em que não é possível prever o início de tais acções contras as forças policiais, como é o caso daquelas desordens que surgem com a interrupção de actividades criminais (ex. a polícia interrompe uma acção de tráfico de droga ou detecta a recepção de um carro furtado, em flagrante delito). Nestes casos, não havendo tempo para a preparação de uma operação de reposição/manutenção da ordem, consideramos importante que a polícia procure, numa posição de controlo dos distúrbios, um objectivo intermédio.

Rapidez de actuação não implica ausência de ponderação. Desta forma, nos casos em que não é possível à polícia obter o controlo imediato da situação, esta deve tentar reduzir o distúrbio ao mínimo possível. Um objectivo intermédio consiste em estabelecer uma espécie de ‘compromisso’<sup>118</sup> onde, “as forças de segurança devem evitar impor um grau de controlo para além das suas capacidades reais, através de medidas drásticas, uma vez que estas só irão agravar a situação”, desenvolvendo “uma acção eficaz que lhes possibilite

---

<sup>118</sup> Como indica Pinho (2009:321), nas diferentes situações em que a PSP actuou para repor a ordem, “soube gerir a situação, muitas vezes através do que designámos por ‘compromisso’, de modo a, não só prestar o serviço expectável, mas também a não contribuir para o avolumar da (...) violência”.

obter um aceitável grau de segurança, de modo a permitir a vida normal das pessoas, sem muitas convulsões”<sup>119</sup>.

Reforçamos a nossa ideia com um apontamento de Leitão<sup>120</sup>. Segundo o autor, a rapidez de actuação é de tal forma importante que, quanto mais cedo a polícia dominar a situação, menor é a probabilidade de ela se estender no tempo e no espaço. Assim, logo que haja uma ruptura na normalidade, um início de um desacato, deve agir-se prontamente para evitar qualquer tentativa de junção entre pessoas e aglomerados humanos violentos. Esta acção permitirá identificar previamente os principais prevaricadores, sustê-los antes que eles envolvam outras pessoas nos confrontos e facilitará o retorno à normalidade.

## 10. Relação com os *media*

Os OCS têm por função informar o público acerca dos acontecimentos que ocorram. Como sabemos, qualquer evento policial, planeado ou espontâneo, atrai visibilidade e publicidade no local. O confronto é notícia e muitas vezes manchete. Uma desordem numa ZUS pode apresentar imagens fotográficas e filmagens poderosas que, de algum modo, causem alarme na opinião pública. Por outro lado, os manifestantes tentarão manipular o público e obter o seu apoio, utilizando para o efeito os *media*<sup>121</sup>.

Tudo isto são factores que, reunidos, exigem da polícia especiais cuidados, sendo essencial possuir uma estratégia de relações públicas cuidadosamente estruturada, caso contrário, esta irá desempenhar um papel meramente reactivo perante os *media* e, conseqüentemente, perante a opinião pública<sup>122</sup>.

O *MGKP* refere que “*the media battle needs to be taken every bit as seriously as the policing operation itself*”<sup>123</sup>. Reiteramos esta afirmação pois trata-se de uma batalha que não pode ser perdida e para a qual a polícia já parte em desvantagem. Como nos diz Leitão<sup>124</sup>, a comunicação social nos cenários de desordem e violência em bairros não é neutra, sendo que a sua simples presença pode mesmo ajudar ao crescimento dos conflitos. O autor explica indicando que a mensagem que os OCS transmitem, em relação à actuação policial é, na maioria dos casos, bastante positiva. Porém, “o problema é que a simples

---

<sup>119</sup> Cfr. Tática das Forças de Segurança – Manual de Técnicas de Manutenção/Reposição da Ordem Pública (classificado), p. 12.

<sup>120</sup> Cfr. entrevista em anexo C, p. 8.

<sup>121</sup> *MGKP*, p. 61.

<sup>122</sup> *Idem*.

<sup>123</sup> “A batalha dos *media* deve ser levada tão a sério como a operação policial em si”, *idem*.

<sup>124</sup> Cfr. entrevista em anexo C, p. 9-10.

presença do ‘circo mediático’ nestas situações incentiva os jovens a exteriorizarem actos de violência que os próprios OCS consomem enquanto produto”.

Contudo, com o devido enquadramento e planeamento, consideramos ser possível usar os *media* para complementar a operação policial. Assim, uma estratégia de relações públicas da polícia deverá<sup>125</sup>: (1) demonstrar a integridade da acção policial; (2) mostrar aos cidadãos que é obrigação da força pública aplicar a lei, tanto para intimidar a actividade criminosa e deter os prevaricadores como para facilitar o direito de manifestação e reivindicação aos que o façam pacificamente; e (3) evidenciar imparcialidade e profissionalismo. À semelhança de Oliveira<sup>126</sup> entendemos que é muito importante a polícia prestar os esclarecimentos necessários (não comprometendo a segurança e integridade de informações sensíveis) no sentido de demonstrar que nada tem a esconder e que ali, no local da desordem, apenas se está a actuar com o intuito de dar à comunidade um retorno à normalidade com o mínimo de sequelas possível.

Por último, tendo em conta que um planeamento menos cuidado pode levar à responsabilização da polícia por diferentes actos, sem que tal tenha acontecido, deve ter-se em conta que nunca se fala para uma audiência homogénea. Os OCS são um excelente veículo de informação para todo o tipo de pessoas: as que apoiam o protesto; as que estão contra ele; as que estão assustadas com o mesmo; os manifestantes; ou até aqueles pessoas que são neutras ao que se passa<sup>127</sup>. É muito importante ainda que a informação transmitida aos *media* seja dada sempre pela mesma pessoa, o elemento de relações públicas (ou nomeado), e todo o efectivo deve ser consciencializado que aos OCS, ainda que respeitados, não se prestam declarações, demonstrando isenção e profissionalismo.

## 11. Estratégia do policiamento de proximidade

Tudo o que fomos enunciando até agora, desde procurar perceber o que justifica as desordens que ocorrem em ZUS, passando pelas técnicas e táticas de policiamento, até aos cuidados que devem ser tomados na relação com os OCS e portanto, com a opinião pública, visou garantir que mesmo durante a desordem fosse equacionada a fase de *unrest*. Com isto, e querendo que esta seja o menos prolongada possível, reconhecemos que o caminho para o retorno à normalidade é feito baseado numa filosofia de policiamento de proximidade, que surgiu quando se percebeu que o modelo tradicional de polícia não servia

---

<sup>125</sup> *MGKP*, p. 61.

<sup>126</sup> Cfr. entrevista em anexo B, p. 4.

<sup>127</sup> *MGKP*, p. 63.

para dar resposta capaz às solicitações das comunidades hodiernas. Esta filosofia, segundo Guinote<sup>128</sup>, “orienta-nos, em termos práticos, para um modelo de policiamento que tem como paradigma, auxiliar as pessoas a resolver os seus problemas, e fá-lo orientando-se para a causa dos problemas, não tanto dos grupos, mas dos indivíduos”.

Num momento em que se faz o rescaldo dos conflitos, em que se procura o regresso a um clima de paz ao bairro, mas onde a sensibilidade e a confiança da comunidade está certamente afectada em relação à polícia, sobretudo se esta teve de usar a força, é necessário dar lugar à reconstrução de relações e restabelecimento de laços entre as partes.

O caminho a seguir passará certamente pela cooperação e integração entre polícia e demais entidades que trabalhem no e com o bairro. No mesmo sentido citamos Oliveira (2000b:24): “este tipo de fenómenos exige da polícia e de outras entidades públicas e privadas, um forte empenho em acções de cariz social/policial e de natureza técnico policial muitas das vezes de carácter inovador”. Numa ZUS a segurança não pode ser uma tarefa apenas da polícia; é uma tarefa que tem que ser assumida, em parceria com as entidades policiais, por outros actores sociais como as autarquias, as associações de moradores, as associações culturais, religiosas e sociais, as empresas públicas e privadas, o Ministério Público e, principalmente a comunidade. Esta tem de ser ouvida, porque será sempre a principal fonte de informação e barómetro para se perceber o estado social e o potencial de desordem que ali se vive, dia após dia.

A filosofia inerente ao policiamento de proximidade vai ao encontro da necessidade da polícia estar mais próxima do cidadão, embrenhando-se no tecido social, dedicando maior atenção à vertente de “ajuda ao cidadão” sem, contudo, descuidar a “vertente de prevenção/manutenção/reposição da ordem e tranquilidade pública e de combate ao crime” (Lopes, 1997:12). A PSP percebeu a importância de seguir uma estratégia de policiamento de proximidade e, em 2006, consumou esse desejo num documento operacional que veio implementar o PIPP nesta força de segurança.

A DE n.º 10/2006 veio definir o conceito de policiamento de proximidade, adoptando-o e implementando-o para cumprimento da missão geral da PSP. O foco da atenção policial foi ampliado, na medida em que se seguiu uma estratégia policial, adaptada localmente, que visa encontrar as causas dos fenómenos criminais e solucioná-los, decretando um combate sério aos problemas que mais afectam o sentimento de segurança dos cidadãos. A Polícia deve estabelecer parcerias formais e informais com a

---

<sup>128</sup> Cfr. entrevista em anexo D, p. 3.

sociedade civil para procurar, juntamente com as entidades centrais e locais, soluções para a resolução de problemas concretos com impacto na ordem e segurança pública. De facto, o policiamento de proximidade é mais eficaz porque: “mobiliza a comunidade na prevenção do crime”; “previne e combate as causas do crime e incivildades em parceria com a comunidade”; “está mais próximo dos problemas”; e “utiliza a comunidade como fonte de informação”<sup>129</sup>.

Acreditamos que o caminho a seguir numa ZUS passa por adoptar este modelo de policiamento, capaz de reconhecer e identificar os problemas sócio-criminais que urgem ser combatidos. Contudo, também temos de admitir não ser de todo fácil implementá-lo nestas áreas; é aliás muito difícil. Prova disso é o facto de ainda existirem poucos bairros realmente sensíveis e problemáticos com o PIPP implementado. Se atendermos ao facto destes locais serem compostos por diferentes comunidades que nem sequer interagem, mais complicado ainda se torna a interacção com a polícia. Como indica Leitão<sup>130</sup>, “o PIPP aplica-se mas o sucesso é residual (...) o trabalho de proximidade não é nada fácil nestes bairros”. O PIPP pode resultar bem com as pessoas que aceitam e querem a polícia no bairro, mas aqueles que a polícia gostaria de trabalhar são os mesmos que necessitam ser retirados das carreiras criminais. Como é óbvio, estes (jovens na maioria) querem distância da polícia. Oliveira<sup>131</sup> aponta no mesmo sentido afirmando que “aqueles que querem ver a polícia longe (...) nunca se prestarão a ver os agentes de proximidade com bons olhos”.

Lucas<sup>132</sup> completa mostrando que apesar do PIPP “não resolver todos os problemas das ZUS e não permitir afastar as restantes valências, nomeadamente, ao nível da ordem pública e investigação criminal (...) é seguramente uma mais-valia”. Neste sentido, ousamos ver o PIPP nas ZUS como “uma plataforma onde assentam esforços comuns de várias instituições públicas e privadas com motivação para mudar um certo sentimento de conformismo destas comunidades de serem vítimas de crime, desordem, incivildades, exclusão e estigmatização” (Leitão, 2010). Acreditamos ser necessário haver uma efectiva conjugação e integração de esforços entre polícia e parceiros sociais, no sentido de serem alcançados resultados estáveis e duradouros a nível social e criminal, para efectivamente se conseguir melhorar a qualidade de vida e o sentimento de segurança destas comunidades.

Além disso, como alude Guinote, apesar de o PIPP ser o grande projecto nacional que outorga directrizes globais, temos de entender que, da mesma forma que os problemas

---

<sup>129</sup> Cfr. DE n.º 10/2006 DN/PSP (classificado) – PIPP na PSP, pp. 5-6.

<sup>130</sup> Cfr. entrevista em anexo C, p. 10.

<sup>131</sup> Cfr. entrevista em anexo B, p. 6.

<sup>132</sup> Cfr. entrevista em anexo A, p. 4.

são locais e específicos em cada área, também as soluções têm de ser forçosamente locais. A partir de determinado momento, aquando da aplicação do modelo de proximidade no terreno, dificilmente poderá haver orientações de índole nacional para o efectivo. Cada caso é um caso e, “têm de ser os comandantes locais e os vários escalões hierárquicos a dinamizar esforços, no sentido de se encontrarem soluções”<sup>133</sup>.

## 12. Agentes de proximidade

Os Agentes de Proximidade são aqueles que (nos bairros onde já se começou a implementar o PIPP) diariamente patrulham o local (além dos carros patrulha e EIR's) antes da desordem e voltam quando os conflitos já terminaram, se tal se mostrar conveniente para o trabalho que desenvolvem. Encontrarão certamente um clima de tensão, normalmente existente após um incidente recentemente vivido, e serão eles os primeiros a contactar com a comunidade após a onda de violência. Definitivamente, o papel que assumem é muito importante, na fase de *unrest*, no sentido de recuperar laços que, porventura, possam ter ficado lesados entre a polícia e a comunidade no decorrer da desordem.

O retorno à normalidade, com as dificuldades inerentes à polícia, é feito gradualmente. Com o cessar do conflito, e como vimos anteriormente, é benéfico que se mantenham no local algumas EIR's com capacidade de intervenção caso se verifique um reatar dos conflitos. No entanto, é nossa convicção que a polícia só conseguirá oferecer ordem e paz, se os Agentes forem retomando o seu normal serviço de patrulha, de ida às ocorrências e contactando com os residentes.

De acordo com o Quadro de Funções dos Agentes de Proximidade<sup>134</sup>, estes são responsáveis por “estabelecer contactos” entre comerciantes e residentes do sector onde prestam serviço, “efectuar o diagnóstico da situação de segurança no seu sector”, “proceder ao atendimento e apoio às vítimas de crime”, “proceder à identificação/levantamento de problemas”, “colaborar com os serviços de apoio social”, “recolher informações sobre indivíduos suspeitos” e canalizar as mesmas, pela respectiva cadeia hierárquica, para as valências policiais e entidades externas correspondentes, e ainda “recolher informações sobre alterações de ordem pública graves”, desde à suspeita que possam surgir até e durante a fase de *unrest*. Apesar da delegação de poderes, autonomia e responsabilização

---

<sup>133</sup> Cfr. entrevista em anexo D, p. 4.

<sup>134</sup> Cfr. DE n.º 10/2006 DN/PSP (classificado) – PIPP na PSP, pp. 12-13.

atribuída a estes Agentes, é importante não esquecer o papel fundamental dos Gestores e Supervisores<sup>135</sup> locais do programa na coordenação, acompanhamento a análise do trabalho desenvolvido no âmbito do PIPP.

Porque estes Agentes cultivam uma imagem de proximidade com o cidadão e não são vistos, sobretudo, sob uma imagem repressiva ou com funções reactivas (apesar do dever de darem resposta aos ilícitos que presenciem), e ainda por serem aqueles elementos policiais que voltarão a contactar com a comunidade após a desordem, consideramos que em determinados cenários, devem ser afastados das operações de manutenção e de reposição da ordem pública. Oliveira afirma que “para a imagem do Agente de Proximidade e para a missão que lhe cabe é preferível que seja afastado da função repressiva”.

Lousa (2006:72) aponta noutro sentido, julgando “de grande utilidade a presença dos Agentes de Proximidade sempre que suceda um incidente mais complexo, em que seja necessária uma resposta de ‘força’”. O autor justifica-se indicando que estes elementos podem assumir uma posição de mediadores entre a comunidade e a polícia, elucidando os residentes do que se está a passar e apoiando os ‘colegas’ dando informações sobre locais, pessoas e relações que possam ser vantajosos para a actuação policial (Lousa, 2006:75). Não assumimos, totalmente, esta posição pois, e apesar de concordarmos com a mais-valia que estes Agentes de Proximidade podem constituir em função do conhecimento de pessoas e locais e do acesso a informação privilegiada, eles podem colaborar sem no entanto lá estarem, ou estando conforme se considerar profícua a sua presença. Lembremos que estes Agentes, quando os confrontos terminarem, muito provavelmente continuarão a exercer funções naquele bairro, e não será, sempre, vantajoso para a sua missão terem sido vistos como parte integrante do dispositivo que restabeleceu a ordem e terminou os conflitos, eventualmente através do uso da força. Ainda que apenas tenham mediado, envergam uma farda igual e representam a força pública.

Guinote<sup>136</sup> acrescenta que utilizar Agentes de Proximidade, “ferramenta policial do pilar preventivo, em situações de desordem carece, certamente, de uma prévia implementação e aceitação forte, por parte da população. Por outras palavras, não parece correcto utilizar Agentes de Proximidade neste tipo de situações se o policiamento de proximidade, em si, não se encontra profundamente enraizado”.

---

<sup>135</sup> Os Gestores locais do programa são os Comandantes de Divisão ou Comandantes de Esquadra. A supervisão é feita por Chefes.

<sup>136</sup> Cfr. entrevista em Anexo D, p. 6.

Concluimos reforçando a ideia que as EIR's e as equipas do CI que intervêm na operação policial de reposição da ordem devem sempre atentar aos princípios *supra* indicados. A actuação destes elementos influenciará, indubitavelmente, a quebra, a manutenção ou o reforço das relações de confiança e dinâmicas de interacção estabelecidas entre a polícia e a comunidade, fruto de um longo e contínuo trabalho desenvolvido por estes Agentes de Proximidade (Lousa, 2006:72). A Polícia actua sempre como um todo e visando o mesmo objectivo: “garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens”<sup>137</sup>.

Trata-se de fazer ligar os pilares prevenção e repressão que, muitas vezes, tendemos a ver afastados, quando representam, tão só, o alicerçar de uma polícia integral como é o caso da PSP.

---

<sup>137</sup> Cfr. artigo 3º, n.º 2, alínea b) da LOPSP. Assim se depreende, também, do artigo 272º da CRP.

## Conclusão

---

Concluído o estudo, onde definimos como objectivos: (1) perceber quais as atribuições e limitações que cabem à polícia em matéria de ordem pública nas desordens em ZUS; (2) explanar sobre os fenómenos de violência urbana e desordem em ZUS, visando perceber o alcance e fundamento dos mesmos; (3) comentar os fenómenos sociais e criminais que particularizam e implicam uma visão especial sobre estes locais; e (4) perceber o que a PSP faz, deve ou não fazer para, durante e após a ocorrência de uma desordem, os habitantes do bairro e demais cidadãos retornarem ao estado de normalidade; ousamos retirar as seguintes conclusões, resultado das reflexões desenvolvidas no decurso do trabalho:

Consideramos incontornável a associação de funções de manutenção e reposição da ordem pública à polícia, independentemente do seu carácter mais ou menos genérico ou especializado. Toda a actividade policial visa, directa ou indirectamente, assegurar um estado de ordem, tranquilidade e normalidade na comunidade que serve. Definir ordem pública é difícil, carecendo o conceito de permanente revisão e actualização, dada a sua mutabilidade constante, inerente à evolução do Homem e da vida deste em sociedade. Para o estudo que desenvolvemos, concluímos que ‘ordem pública’ pode ser associada aos mecanismos que os Estados criaram para minimizar conflitos sociais de dimensão pública, mas também pode aludir ao estado social onde as incivildades, as desordens e os crimes são controlados de forma a permitir um ambiente social de normalidade ou, *a contrario sensu*, onde escasseia o tumulto e a desordem.

Porque nem sempre é possível manter um estado de ordem duradouro, e apesar da ideologia pró-activa e preventiva protagonizada pela PSP, reconhecemos que a força pública tem de manter a capacidade de resposta à violência urbana e à desordem, restaurando a paz em caso de necessidade.

Como vimos, as desordens podem derivar de diversos factores, relacionados com a probabilidade de que a ordem corre o risco de se alterar quando se formam grandes concentrações de pessoas num determinado local, face às tensões individuais e colectivas subjacentes. A sua origem, a que mais relevou para o trabalho, é associada a incidentes espontâneos, motivados por problemas extraordinários na comunidade, pela actividade criminosa ou até pela actividade policial. São estes os motivos que, quase sempre, acabam por estar na origem dos conflitos em ZUS.

A desordem deve ser vista como um processo natural mas complexo, partindo do pressuposto que os conflitos ocorrem quando os comportamentos tomados desafiam as tensões instaladas. Aferimos que um acontecimento desencadeador, associado a um ambiente social propício, pode levar uma determinada comunidade a passar de um estado de ordem a um estado de tensão. Nesta fase, uma má gestão da informação ou uma acção policial (ou de terceiros) menos cuidada, pode implicar a passagem para uma etapa caracterizada por distúrbios e/ou tumultos, mais ou menos graves.

De acordo com os modelos de desordem expostos, percebemos que a PSP tem desenvolvido um trabalho profícuo na manutenção da ordem nas comunidades das ZUS, muito graças aos ideais de policiamento de proximidade protagonizados pelo efectivo, seja o PIPP aplicado ou não. Contudo, sob a aparente normalidade, subjaz uma tensão imanente, motivada, ainda, pela fraca aceitação da PSP por parte de algumas pessoas nestes locais. O aumento da sensibilidade das ZUS a certos eventos extraordinários poderá levar ao agravar de relações entre polícia e comunidade, culminado em conflitos e confrontos físicos como os já ocorridos.

Atendendo à dinâmica da desordem, após o conflito, almeja-se o regresso à ‘normalidade’. Tal objectivo não pode ser alcançado sem se passar por uma fase natural de recuperação de laços e relações lesados. Esta etapa designamos de *unrest*. As acções e atitudes tomadas em qualquer dos estádios da desordem repercutir-se-ão nesta fase, dificultando ou facilitando o regresso das comunidades (onde se inserem as forças de segurança) ao estádio de normalidade. Acreditamos que a PSP tem abordado o fenómeno com eficiência: todas as desordens têm sido rapidamente resolvidas, com o mínimo de alarme social, e o regresso à normalidade tem sido realizado paulatinamente, tentando perceber os motivos da desordem, combatendo-os de forma pró-activa.

Porque o trabalho tratou do estudo fenomenológico da desordem em ZUS, entendemos pertinente analisar o que particulariza e distingue estes locais. Constatamos que o olhar da PSP sobre estas zonas vai ao encontro dos problemas sociais lá presentes. As características do conceito de ZUS, plasmado na DE n.º 16/2006, não podem ser cumulativas. Ainda que tipifiquem a área (sem que com isso haja uma estigmatização), em nossa opinião existem outros quesitos incontornáveis para a classificação: emanam elevados índices criminais e um forte sentimento de aversão às forças da ordem, mais nítido nos bairros com maior historial de desordens.

Quanto à problemática criminal nas ZUS, aferimos que a PSP não tem restringido a sua especial preocupação apenas a estas zonas. Porque são locais conhecidos por

“exportarem” delinquentes e crime, o foco da atenção policial tem sido, também, direccionado para as zonas envolventes do bairro, onde, na nossa opinião, mais releva a importância do combate ao fenómeno da insegurança. A PSP também não esquece que o todo não pode ser tomado pela parte, fazendo a distinção entre as pessoas zelosas e cumpridoras e aqueles outros que não querem cumprir e acabam por perturbar a ordem estabelecida.

Partindo da análise do histórico e dimensão das desordens recentemente ocorridas em ZUS, concluímos que estas acabam, quase sempre, por ter na sua origem fenómenos criminais perpetrados por jovens delinquentes ou então, uma actuação policial menos acautelada. A PSP está consciente dos motivos que podem potenciar uma desordem, agindo assim de acordo com o que preceituamos no trabalho. Todas as operações de reposição e manutenção da ordem, desenvolvidas por esta força de segurança, denotaram uma gestão de informação dinâmica e eficiente. A aplicação de medidas reactivas e coercivas nestes cenários mostraram-se alicerçadas nos princípios básicos de actuação, permitindo manter ou elevar a legitimidade social que sustenta o seu trabalho, evitando o alastrar e o replicar de fenómenos idênticos.

A resposta da PSP a desordens em ZUS pautou-se pela rapidez de actuação, agindo pró-activamente, dominando os problemas, muitas vezes, antes de eles surgirem, e impedindo que os conflitos se estendessem no tempo e no espaço. Não raras vezes, atendendo à gravidade da desordem, foi necessária a instalação de ‘cercos’ policiais e a saturação da área, para mais eficazmente se assumir o controlo e domínio dos conflitos. A intervenção nestes cenários denotou extremo cuidado com os cidadãos alheios à desordem, elevando a consideração da população pela PSP, uma vez que a filosofia de tolerância zero, quando seguida, foi direccionada e cuidadosamente aplicada, para os promotores da desordem. O poder dissuasor demonstrado pela instalação célere de dispositivos policiais adequados, impediu, por diversas vezes, o avolumar de situações problemáticas, evitando-se confrontos físicos directos com os desordeiros. Além do enunciado, houve ainda uma forte preocupação da PSP em preservar a boa imagem e integridade que assume perante a sociedade que defende. Para tal, evidenciou imparcialidade e profissionalismo, mostrando aos cidadãos que é obrigação da força pública aplicar a lei, tanto para intimidar a actividade criminosa e deter os prevaricadores como para facilitar o direito de manifestação e reivindicação aos que o façam legitimamente, cumprindo as boas regras de relação com os *media* preceituadas no *MGKP*.

O processo de retorno à normalidade (*unrest*) faz-se de acordo com um modelo nacional de policiamento de proximidade às comunidades. Não falamos apenas do PIPP e dos elementos afectos ao programa. Todo o efectivo que intervém numa desordem, todas as opções estratégicas, táticas e operacionais tomadas global e localmente, desde o aumento da tensão até ao conflito e, posteriormente, na fase de *unrest*, devem ter subjacentes os paradigmas do policiamento de proximidade.

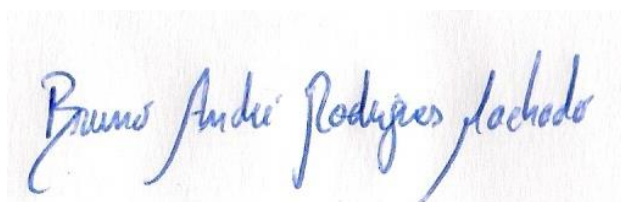
Verificamos que os princípios das DE's abordadas se entrecruzam, complementando-se, ao mesmo tempo que seguem a doutrina do MGKP. A acção policial preventiva deve, a cada momento sustentar a reactiva e esta, quando necessária, deverá preservar o trabalho desenvolvido localmente, de modo a que, durante o *unrest*, se consigam, mais facilmente, restabelecer as relações com a comunidade.

A PSP tem gerido bem esta situação, percebendo que o restabelecimento da paz no bairro e a reconstrução de relações, passa por um cuidado, vigilância e atenção permanentes, baseados na aceitação entre polícia (outros parceiros) e comunidade, para melhor se reconhecer e identificar os problemas sócio-criminais que urgem ser combatidos.

Do estudo que desenvolvemos, percebemos que estes problemas podem estar relacionados, sendo uns causa/efeito dos outros. Assim, concebemos que o caminho a percorrer tem de trilhar uma aliança concertada e integrada entre a polícia e os demais parceiros sociais. Com a adaptação das respostas globais, previstas na DE n.º 10/2006, às especificidades locais, a PSP reduz os fenómenos de exclusão social, insegurança e criminalidade, reconhecendo a singularidade dos casos, e as lições e ensinamentos a extrair para o futuro. Por tal, reconhecemos a importância da implementação prática de elementos de proximidade nas ZUS pois, pelo trabalho que desenvolvem aumentam a capacidade decisória do gestor local. Diferente será a sua inclusão em acções policiais reactivas, competindo ao comandante ponderar, casuisticamente, os prós e os contras desta decisão, conforme o serviço desempenhado o legitime, ou não, no seio da comunidade.

Terminamos afirmando que, para além de considerarmos ter cumprido os objectivos propostos, este estudo representa uma perspectiva original sobre a problemática das desordens em ZUS, no seio da PSP. Suportados na metodologia adoptada e nas reflexões desenvolvidas, consideramos ter encontrado os caminhos que podem vir a ser trilhados. Lançamos, ainda, a quem se interesse por esta temática, um desafio: perceber o histórico e a gestão das desordens em ZUS que contemplem elementos de proximidade, em comparação com aquelas onde tal realidade não se verifica.

Lisboa, 26 de Abril de 2010

A photograph of a handwritten signature in blue ink on a light-colored, textured paper. The signature reads "Bruno André Rodrigues Machado" in a cursive script.

Bruno André Rodrigues Machado  
Aspirante a Oficial de Polícia n.º 152232

## Bibliografia

---

- Alves**, Flávio (1999), “As Forças de Segurança II”, *Polícia Portuguesa*, n.º 119, Série II, pp. 17-20.
- Barbosa**, F. Alexandre (2008), “Eficiência e Eficácia”, in **Clemente**, Pedro (1998), *Da Polícia de Ordem Pública*, Massamá, Gazela.
- Coelho**, António (2010), “Cidades Amigas, Cidades Seguras”, *Infohabitar*, Ano VI, n.º 281.
- Eco**, Humberto (2009), *Como se faz uma Tese em Ciências Humanas*, 15ª ed., Lisboa, Editorial Presença.
- Elias**, Luís (2007), “Policiamento de Proximidade: Desafios e Perspectivas Futuras”, *Polícia Portuguesa*, n.º 5, Série III, pp. 26-30.
- Felgueiras**, Sérgio (2009), “A actividade policial na gestão da violência”, in Manuel Valente (coordenador), *Reuniões e Manifestações - Actuação Policial*, Coimbra, Almedina, pp. 137-162.
- Fernandes**, José (1998), *Seminário Internacional: Direitos Humanos e Eficácia Policial – Sistemas de Controlo da Actividade Policial - Intervenções*, Lisboa, IGAI, pp. 163-169.
- Fernandes**, L & M. C. Carvalho (2000), “Problemas no Estudo Etnográfico de Objectos Fluidos: Os casos do Sentimento de Insegurança e da Exclusão Social”, *Educação, Sociedade e Culturas*, 14, pp. 59-87.
- Ferreira**, Carlos (2000), *A Globalização dos Novos Modelos de Policiamento*, (Tese de Licenciatura: edição policopiada), Lisboa, ISCPSI.
- Ferreira**, E. Viegas (2007), *Apontamentos de Criminologia*, Lisboa, ISCPSI, edição policopiada revista pelo autor.
- Gomes**, P. Valente (2001), “Modelos de Policiamento”, Separata da revista *Polícia Portuguesa*, n.º 128, Série II, pp.1-4.
- Gonçalves**, Luís (2009), *Liderança em Cenários de Alteração da Ordem Pública – O Papel das Chefias*, (Tese de Licenciatura: edição policopiada), Lisboa, ISCPSI.

- Gouveia, P. Neto** (2006), *A Criminalidade Urbana e os Bairros: Modelo de Actuação do Comando Metropolitano de Lisboa*, Lisboa, ISCPSI (edição policopiada – acesso restrito).
- Grassart, Paula** (2007), *Roots of Urban Violence – A comparative study of the banlieues and Overvecht*, (Dissertação final do curso MSc em Policing), Utrecht, Police Academy of the Netherlands.
- Greene, Jack R.** (2010), “Building Police and Community Partnerships: Opportunities for Crime Prevention and Community Empowerment”, Discurso proferido no seminário sobre *comunidades seguras em territórios urbanos* no âmbito da Iniciativa “Bairros Críticos”, promovido pelo IHRU.
- Guinote, Hugo** (1999), *Gestão de conflitos: Aproveitamento da vítima indirecta na gestão de conflitos no interior de bairros degradados*, (Tese de Licenciatura: edição policopiada), Lisboa, ISCPSI.  
<http://vencer.sossoon.net/blog.aspx?bid=3158> (acedido em Abril de 2010).
- Knowles, John** (2003), “Lancashire hotspot”, *Police Review*, V.111, n.º 5733, pp. 20-21.
- L’Heuilley, Hélène** (2004), *Alta Polícia, Baixa Política – Uma abordagem histórica da polícia*, 1ª ed., Cruz Quebrada, Editorial Notícias.
- La Penna, Eric** (2003), “Une évaluation rétrospective d’une opération coup-de-poing dans un quartier sensible”, *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, n.º 2, pp. 166-185.
- Leitão, J. Bastos** (1999) “Causas da Proximidade Policial I”, *Polícia Portuguesa*, n.º 119, Série II, pp. 9-13.
- Leitão, J. Bastos** (2001), “Táticas de Patrulha”, Separata da revista *Polícia Portuguesa*, n.º 128, Série II, pp.6-9.
- Leitão, J. Bastos** (2005), Linhas de Desenvolvimento do Modelo de Policiamento da PSP, in M. Pereira e J. Neves (coordenadores), *Estratégia e Gestão Policial em Portugal*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, pp. 103-141.
- Leitão, J. Bastos** (2010), “A violência urbana” in  
<http://www.setubalnardede.pt/content/index.php?action=articlesDetailFo&rec=11822>  
(acedido em Janeiro de 2010).

- Leopold**, Paul (1993), “Advances in riot control”, *Intersec*, V.3, n.º 5, pp.156-162.
- Lipman**, Ira (1981), *Manual de protecção contra o crime*, Mem Martins, Europa-América.
- Lopes**, Antero (1997), “Estratégia de Policiamento Comunitário – A Experiência do Reino Unido”, *Polícia Portuguesa*, n.º 107, Série II, pp. 7-12.
- Lourenço**, N. & M. Lisboa (1992), *Representações da Violência*, Cadernos do CEJ, n.º 2/91, Lisboa, Gabinete de Estudos Jurídico-Sociais.
- Lousa**, Tiago (2006), *Intervenção Policial em Bairros Problemáticos: Estudo Exploratório no Bairro do Condado*, (Tese de Licenciatura: edição policopiada), Lisboa, ISCPSI.
- Lucas**, Paulo (2005), *As Medidas de Polícia e a Actuação da Polícia de Segurança Pública – contributos para uma revisão do quadro normativo*, Trabalho de investigação desenvolvido no âmbito do Curso de Direcção e Estratégia Policial, Lisboa, ISCPSI.
- Mary**, Philippe (1999), “Da justiça de proximidade às casas de justiça”, *Infância e Juventude*, n.º 3, pp. 107-123.
- Oliveira**, J. Ferreira (1999), “A Segurança na Intervenção Policial III”, *Polícia Portuguesa*, n.º 119, Série II, pp. 14-16.
- Oliveira**, J. Ferreira (2000a), *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*, 1ª ed., Lisboa, ISCPSI.
- Oliveira**, J. Ferreira (2000b), “O Fenómeno da Violência Urbana”, *Polícia Portuguesa*, n.º 123, Série II, pp. 23-25.
- Oliveira**, J. Ferreira (2001), “Os Modelos de Polícia, face à emergência das Políticas Públicas de Segurança”, Separata da revista *Polícia Portuguesa*, n.º 128, Série II, pp.15-25.
- Paiva**, João (1998), *Seminário Internacional: Direitos Humanos e Eficácia Policial – Sistemas de Controlo da Actividade Policial - Intervenções*, Lisboa, IGAI, pp. 143-154.
- Pilant**, Lois (1993), “Equipping for riot control”, *The Police Chief*, V.60, n.º 3, pp. 37-47.

- Pinho**, P. Valente (2009), O Modelo de Desordem, in Manuel Valente (coordenador), *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Coimbra, Almedina, pp. 299-327.
- Raposo**, João (2006), *Direito Policial I*, Coimbra, Almedina.
- Torres**, Matos (2006), “Investigação Criminal de Proximidade”, *Polícia Portuguesa*, n.º 1, Série III, pp. 27-30.
- Valente**, Manuel (2005), *Revistas e Buscas*, 2ª ed., Coimbra, Almedina.
- Valente**, Manuel (2009), *Teoria Geral do Direito Policial*, 2ª ed., Coimbra, Almedina.
- Wallace**, Barbara (1998), *Seminário Internacional: Direitos Humanos e Eficácia Policial – Sistemas de Controlo da Actividade Policial - Intervenções*, Lisboa, IGAI, pp. 139-141.
- Wyvekens**, Anne (1998), “Casas de justiça: de que se trata?”, *Infância e Juventude*, n.º 2, pp. 83-94.

### **Legislação consultada**

Código Civil

Código de Processo Penal

Código Penal

*Constituição da República Portuguesa*

Declaração Universal dos Direitos do Homem

Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto

Decreto-Lei n.º 457/99 de 5 de Novembro

Lei n.º 37/2006 de 9 de Agosto

Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto

Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto

Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro

Lei n.º 65/78 de 13 de Outubro

## Documentação Operacional

Directiva de Planeamento 10/2003 (classificado) – Níveis de Intervenção a Aplicar no UEFA Euro 2004, Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, Área de Operações e Segurança – Departamento de Operações, Lisboa, 2003.

Directiva Estratégica 10/2006 (classificado) – *Programa Integrado de Policiamento de Proximidade na PSP*, Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, Departamento de Operações, Lisboa, 2006.

Directiva Estratégica 16/2006 (classificado) – *Modelo Integrado de Prevenção e Intervenção Policial em Áreas Problemáticas e em Locais de Maior Incidência Criminal ou de Hostilidade para com as Forças de Segurança*, Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, Departamento de Operações, Lisboa, 2006.

Directiva Operacional 23/2008 (classificado) – *Equipas de Reacção*, Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, Departamento de Operações, Lisboa, 2008.

Informação da DN, Área de Operações e Segurança, n.º OP 52/2004, *Contributos para um Novo Paradigma de Policiamento*, Lisboa, 2004.

*Instruções Provisórias para a Manutenção da Ordem*, aprovadas por portaria do Ministério do Interior n.º 18629 de 31-7-1961 (classificado), Ministério do Interior, Comando-Geral da Polícia de Segurança Pública, Lisboa, 1961.

NEP n.º OPSEG/DEPOP/01/05 (classificado) – *Normas sobre os limites ao uso de meios coercivos*, Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, Departamento de Operações, Lisboa, 2004.

NEP n.º OPSEG/DEPOP/01/10 (classificado) – *Regulamento de Gestão de Incidentes Tático-Policiais*, Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, Departamento de Operações, Lisboa, 2006.

NEP n.º OPSEG/DEPOP/04/03 (classificado) – *Organização e Funcionamento das Secções de Intervenção Rápida no Dispositivo da PSP*, Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, Departamento de Operações, Lisboa, 2000.

Ordem de Serviço n.º 5, I parte B, de 27 de Fevereiro de 2008, Despacho n.º 2/GDN/2008 (classificado).

Táctica das Forças de Segurança – *Manual de Técnicas de Manutenção/Reposição da Ordem Pública* (classificado), edição poli copiada, NEPRP do Corpo de Intervenção da Polícia de Segurança Pública, Lisboa, 2005.

### **Outros documentos**

Avaliação baseada na análise do *Programa Integrado de Policiamento de Proximidade*, SociNova – Gabinete de Investigação em Sociologia Aplicada, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa (sem data – dados referentes a 2007-2008).

*Manual of Guidance on Keeping the Peace (MGKP)*, Association of Chief Police Officers of England, Wales & N. Ireland, National Police Training, s.d.

Programa do XVII Governo Constitucional, acedido e consultado a 6 de Fevereiro de 2010, na URL <http://www.portugal.gocf.pt>.

*Relatório Anual de Segurança Interna 2009*, Sistema de Segurança Interna.

### **Internet**

[www.acpo.police.uk](http://www.acpo.police.uk) (acedido em Dezembro de 2009)

[www.cmjornal.xl.pt](http://www.cmjornal.xl.pt) (acedido em Janeiro de 2010)

[www.crime-prevention-intl.org](http://www.crime-prevention-intl.org) (acedido em Dezembro de 2009)

[www.dn.pt](http://www.dn.pt) (acedido em Fevereiro de 2010)

[www.iol.pt](http://www.iol.pt) (acedido em Fevereiro de 2010)

[www.lusa.pt](http://www.lusa.pt) (acedido em Fevereiro de 2010)

[www.psp.pt](http://www.psp.pt) (acedido em Dezembro de 2009)

[www.público.pt](http://www.público.pt) (acedido em Fevereiro de 2010)

[www.tvi24.iol.pt](http://www.tvi24.iol.pt) (acedido em Janeiro de 2010)

## **Anexos**

---

**ANEXO A** – Entrevista ao Intendente Paulo Lucas

**ANEXO B** – Entrevista ao Intendente Ferreira de Oliveira

**ANEXO C** – Entrevista ao Intendente Bastos Leitão

**ANEXO D** – Entrevista ao Comissário Hugo Guinote

**Actuação Policial em Zonas Urbanas Sensíveis: da desordem ao *unrest***

---

**ANEXO A – Entrevista ao Intendente Paulo Lucas**

**I – Assistimos, num passado recente, a situações de desordem pública (grave) nos arredores de Paris – França, onde o uso da força por parte das Forças de Segurança não teve o resultado imediatamente expectável. Anos antes, após os incidentes de *Brixton*, assistimos à mudança do paradigma policial em Inglaterra. Ambos os casos envolviam imigrantes e/ou períodos de crise económica e grande número de desempregados.**

**1. Podemos esperar, entre nós, situações da mesma índole?**

Temos de estar preparados para o pior dos cenários, sendo certo que, na actual conjuntura, esse tipo de incidentes a ocorrerem em Portugal não teriam a dimensão dos já verificados noutros países, particularmente com o envolvimento de elementos originários de comunidades estrangeiras, ou de 2ª e 3ª gerações, muito mais numerosas e bem mais desintegradas do que no nosso país. Um elevado índice de desemprego, associado a uma crise económica prologada, poderão potenciar o aparecimento de acções de contestação mais organizadas, intensas e duradouras.

**2. O que fizemos/é feito em Portugal para evitar tais acontecimentos?**

O problema é, no essencial, transversal e de natureza social, devendo ser objecto de medidas de natureza política, nomeadamente, ao nível das políticas de integração das comunidades, educação, apoio social, políticas de emprego e requalificação dos espaços, em paralelo com a salvaguarda dos valores do Estado, da sua autoridade e da responsabilização dos criminosos.

Ao nível das Forças de Segurança, existem duas áreas essenciais, que justificam os investimentos que vêm sendo feitos, tanto ao nível das estratégias de policiamento comunitário e de proximidade (procurando, entre outros aspectos, manter bons graus de aceitação da polícia nestas comunidades e recolher o máximo de informação), como ao nível dos procedimentos de intervenção nas zonas urbanas sensíveis ou junto de indivíduos ligados aos sectores mais críticos e susceptíveis de originarem problemas continuados de ordem pública. É essencial “garantir” que o “rastilho” para um incidente grave não tenha origem numa intervenção menos correcta por parte das forças policiais (situação já ocorrida em diversos países).

**3. Trata-se do caminho certo? O que mudar?**

**Entrevista ao Secretário-Geral Adjunto do Sistema de Segurança Interna (25JAN10)**

O caminho poderá estar correcto. No essencial, torna-se necessário saber se o nível de investimento do Estado, em todas as áreas atrás identificadas, será necessário para evitar ou, no mínimo, minimizar os efeitos desse tipo de incidentes.

**II – Olhando para os acontecimentos em Portugal, nomeadamente os de Loures e os de Setúbal (Loures em 2008 (Quinta da Fonte) e Setúbal (Bela Vista e Quinta da Princesa) em 2009)...****1. O que considera ter resultado nestes cenários, em termos de actuação policial, para o cessar das desordens?**

Os casos referidos ocorreram na área da PSP, Força de Segurança que possui, desde 26JUL2006, um Modelo Integrado de Prevenção e Intervenção Policial (MIPIP) em Áreas Problemáticas e em Locais de Maior Incidência Criminal ou de Hostilidade para com as Forças de Segurança – Directiva Estratégica 16/2006, focalizado em três grandes áreas: prevenção; reacção a incidentes; e realização de operações programadas.

O facto de a PSP ter já estudado esta temática e possuir uma estratégia clara de actuação, contribuiu decisivamente para evitar que incidentes isolados e localizados pudessem dar origem a processos de contestação social de natureza global. O problema não estava apenas naquelas dois bairros e uma actuação menos correcta (ainda que mais eficaz sob o ponto de vista de reposição da ordem) poderia originar fenómenos idênticos noutros locais, uma solidarização da comunicação social com as “vítimas da actuação policial” e o aparecimento de outros fenómenos de contestação por outros sectores da sociedade (natureza extremista), que anseiam por uma oportunidade de maior fragilidade das forças de segurança e do Estado para realizarem as suas acções.

**2. Considera que se trata de um cessar real ou mantém-se uma tensão imanente?**

A tensão subsiste, tanto naqueles como noutros bairros, e as forças de segurança deverão estar cientes desse facto, mantendo-se preparadas para cenários piores.

**3. O que faz / deve fazer a PSP para prosseguir a sua missão de manter a ordem e tranquilidade públicas em situações como estas, recentemente vividas?**

Continuar a estudar este tipo de problemas, manter actualizadas as suas estratégias de actuação (nomeadamente, o Modelo Integrado de Prevenção e Intervenção Policial

**Entrevista ao Secretário-Geral Adjunto do Sistema de Segurança Interna (25JAN10)**

(MIPIP)) em Áreas Problemáticas e em Locais de Maior Incidência Criminal ou de Hostilidade para com as Forças de Segurança (Directiva Estratégica 16/2006, de 26JUL e o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP) - Directiva Estratégica 10/2006, de 15MAI), e implementar procedimentos, ao nível do policiamento, prevenção, realização de operações policiais, reposição da ordem e reacção a incidentes, que reduzam as probabilidades destes incidentes ocorrerem ou serem objecto de fenómenos de replicação ou imitação.

**III – Quanto ao PIPP...**

- 1. Considera que o PIPP é implementável em qualquer lugar / zona? E em concreto, entende que o PIPP pode ser aplicado em bairros problemáticos com históricos de desordem? Quais as mais-valias que o PIPP pode trazer para a PSP e para a população nestes locais?**

Resulta claro da Directiva atrás referida, que o PIPP não é uma “ferramenta mágica” que resolva todos os problemas ao nível da prevenção e recolha de informação e que possa ser aplicado em todos os locais.

O PIPP é uma seguramente uma mais-valia para a generalidade da população das ZUS e uma “ferramenta” policial muito importante, apesar de não resolver todos os problemas das ZUS e não permitir afastar as restantes valências, nomeadamente, ao nível da ordem pública e investigação criminal. A Directiva Estratégica 10/2006 identifica um conjunto de domínios e objectivos que poderão/deverão ser alvo do PIPP os quais, a serem alcançados, se afiguram de extrema importância para a PSP.

**IV – Quanto à DE 16/2006...**

- 1. A DE 16/2006 (Bairros Problemáticos) veio trazer estratégias modernas de intervenção em bairros com históricos ou propícios a desordens. Onde deve a PSP apostar para conseguir cumprir a missão que lhe está atribuída, respeitando esta nova estratégia de actuação?**

Conforme já referi anteriormente, continuar a estudar este tipo de problemas, manter actualizadas as suas estratégias de actuação, reforçar os processos de formação e treino e implementar os procedimentos táticos e operacionais, ao nível do policiamento, da

**Entrevista ao Secretário-Geral Adjunto do Sistema de Segurança Interna (25JAN10)**

prevenção, das operações policiais, da reposição da ordem e da reacção a incidentes nesses locais.

No essencial, o mais importante será implementar (concretizar) a estratégia, monitorizar os resultados e efectuar os necessários ajustes na estratégia e nos procedimentos operacionais.

**2. No que se refere aos meios (humanos e materiais), dispõe a PSP dos necessários para fazer cessar alterações graves de ordem pública?**

Dependerá sempre da dimensão, tipo e duração dos incidentes. Para um único incidente localizado (independentemente da sua dimensão ou gravidade), estou convicto que a PSP, no seu todo, estará em condições de o resolver de forma eficiente e com eficácia.

Caso ocorram, em simultâneo, em diversos locais sob responsabilidade da PSP, incidentes graves de alteração de ordem pública, com um nível de organização elaborado e com o envolvimento de muitos participantes, será muito difícil à PSP, ou a qualquer outra força de segurança nacional, ou de um outro país da União Europeia, cessar esses incidentes com eficiência.

**3. Tem sabido fazer a sua gestão?**

Julgo que sim. Não dispõem dos meios ideais, mas considero que tem conseguido efectuar uma boa gestão e administração dos homens, equipamentos, formação e treino, utilização noutros tipos de missões, etc.

**4. Os conceitos de Bairro Problemático e de *Hot Spot* foram definidos na DE 16/2006. De onde provêm tais conceitos? Considera que correspondem à realidade portuguesa, ou poderiam ser diferentes?**

São apenas conceitos (já existentes – bairro problemático, ou importados – *hot spot*), que pretendem contextualizar e caracterizar realidades existentes. Poderiam ser adoptadas outras expressões, mas as realidades a retratar não estariam muito distantes das indicadas. Como é evidente, poderão ser alterados e/ou o seu conteúdo ou alcance ajustado a novos fenómenos e preocupações.

**Actuação Policial em Zonas Urbanas Sensíveis: da desordem ao *unrest***

---

**ANEXO B – Entrevista ao Intendente Ferreira de Oliveira**

**I – Assistimos, num passado recente, a situações de desordem (grave) pública nos arredores de Paris – França, onde o uso da força por parte das FS's não teve o resultado imediatamente expectável. Anos antes, após os incidentes de Brixton, assistimos à mudança do paradigma policial em Inglaterra. Ambos os casos envolviam imigrantes e/ou períodos de crise económica e grande número de desempregados.**

- 1. Podemos esperar, entre nós, situações da mesma índole?**
- 2. O que fizemos/é feito em Portugal para evitar tais acontecimentos?**
- 3. Trata-se do caminho certo? O que mudar?**

O que se passou em França foi o que se designa de violência urbana, um fenómeno que se iniciou nos anos 80, em que os autores são jovens com idades entre os 11 e os 20 e poucos anos, que exercem uma violência gratuita, sobretudo e especialmente sobre as autoridades, sobre as forças policíacas. O fenómeno mais grave é o tumulto, é o motim. No caso francês o que se passou foi nos anos 80, num bairro dos arredores da cidade de Lyon, um tumulto de 8 dias em que os indivíduos e grupos originários de bairros designados como problemáticos exerceram violência, partindo montras, queimando carros, arremessando pedras contra as forças de autoridade (cujo objectivo ali era manter a ordem).

Mais recentemente, à 5 ou 6 anos houve um fenómeno idêntico mas de grande dimensão, onde durante umas 3 semanas, todas as grandes cidades de França, assistiram a um conjunto de motins, perpetrados por um conjunto de indivíduos da mesma origem, filhos de segunda geração de imigrantes originários da África do Norte, desempregados, filhos de desempregados, sem grande esperança e aspirações ao mercado de trabalho, vivendo muitos deles de rendimentos mínimos da segurança social, e que durante essas 3 semanas praticaram violência e motins.

No caso francês é um fenómeno contínuo: desde 80 até à época actual que estes jovens, embora não praticando motins todos os dias, frequentemente desenvolvem actos de violência urbana, designadamente queimar carros, atirar pedras sobre a polícia, ou seja manifestações de violência tipicamente gratuita, uma vez que não há um interesse por detrás dessas manifestações. É mais um tipo de violência dirigida contra a autoridade do

**Entrevista ao Director da Escola Prática de Polícia e Docente do ISCPSI (27JAN2010)**

Estado, vandalizando, ex., os bens públicos (paragens de autocarros, mobiliário urbano). É então um fenómeno muito conhecido designado em França por violência urbana.

Em Portugal já tivemos situações da mesma índole, fenómenos de violência muito parecidos com os enunciados. Não com a dimensão que aqueles tiveram, não com a dimensão territorial e com a gravidade daqueles, mas em Setúbal tivemos um fenómeno muito idêntico de violência urbana. Foram queimados carros e algum mobiliário urbano.

Normalmente os fenómenos de violência urbana são despoletados por uma acção da polícia, por um incidente policial que leva ao ferimento ou à morte de algum jovem/delinquente desse bairro. Já existem em Portugal, e no futuro poderão surgir fenómenos dessa natureza, porque se verificam em Portugal os problemas que estão por trás desse fenómeno e que foram identificados por alguns sociólogos, como a questão do desemprego, da idade jovem dos indivíduos, da falta de horizontes, a falta de expectativas.

Para evitar estes acontecimentos imperam acções de cariz social. Temos o caso do programa Escolhas. É um programa dirigido a este tipo de bairros, que promove a construção de um ambiente social no sentido de evitar que estas desordens aconteçam. Tem uma função preventiva. Este programa prevê a existência de mediadores sociais, jovens da mesma origem do bairro que possam mediar conflitos, que possam promover actividades, criar infra-estruturas para a prática desportiva, desenvolver actividades associativas, a fim de ocupar estes jovens de forma a evitar que eles possam vir a desenvolver este tipo de actividades, sendo que mesmo assim os conflitos podem acontecer.

Os franceses têm feito esse percurso através dos ADS e Cadetes da República. São jovens que fazem um contrato com a polícia durante 5 anos e depois quando se candidatam à polícia (se assim pretenderem), ao fim desses 5 anos, têm como mais-valia para o concurso terem desempenhado essas funções. Tenho dúvidas que isso funcione em Portugal. Seria complexo fardar um jovem (e analisando a cultura em que estamos) com pouca formação, que têm de ser permanentemente acompanhados por polícias, que fazem algum patrulhamento, postos fixos, etc. O objectivo inicial (que acabou por nunca ser conseguido) era recrutar jovens desses bairros, e o que é facto é que a esses jovens não lhes interessa ser polícias nem têm condições para o ser, por isso a maior parte das pessoas que vão para esse tipo de lugares são de origem francesa, segunda geração de imigrantes que vêm aquilo como uma possibilidade de mais tarde virem a ingressar na polícia. Recrutar

**Entrevista ao Director da Escola Prática de Polícia e Docente do ISCPSI (27JAN2010)**

sujeitos da mesma origem dos jovens daqueles bairros não resultou. Muito poucos são originários dessas minorias existentes nos bairros.

Associado aos problemas de violência urbana estão associados problemas de droga, de tráfico de droga e de armas, que são grupos que ao exercerem violência urbana também se estão a digladiar entre eles, a marcar espaço, a marcar terreno. O que está por trás destes problemas não são agora problemas sociais, mas sim fenómenos de territorialização para o tráfico se exercer. Cá em Portugal isso não existe de forma tão visível, o que não quer dizer que não haja pequenos focos que no entanto têm uma dimensão e visibilidade mínima.

**II – Olhando para os acontecimentos em Portugal, nomeadamente os de Loures e os de Setúbal (Loures em 2008 (Quinta da Fonte) e Setúbal (Bela Vista e Quinta da Princesa) em 2009)...**

- 1. O que considera ter resultado nestes cenários, em termos de actuação policial, para o cessar das desordens?**
- 2. Considera que se trata de um cessar real ou mantém-se uma tensão imanente?**
- 3. O que faz / deve fazer a PSP para prosseguir a sua missão de manter a ordem e tranquilidade públicas em situações como estas, recentemente vividas?**

O que está determinado nestas circunstâncias é que a polícia deve ter duas atitudes: é sabido que este tipo de motins/ fenómenos é despoletado perante um acontecimento em que numa ocorrência policial, onde por um azar ou por um motivo qualquer como a legítima defesa, assim como um erro, se mata um indivíduo.

Está previsto que a Polícia nessas circunstâncias deve de imediato esclarecer como é que a situação ocorreu. Deve informar sobretudo a família do indivíduo que foi alvo desse acto, como é que as coisas se passaram. Dever ser feito esse acompanhamento com o maior número de informação. Deve ser uma atitude imediata. Trata-se de gerir uma crise iminente.

O segundo acto deve ser logo a presença em força da polícia pois o fenómeno do motim é um fenómeno que se alastra. O que está provado é que a polícia deve de imediato aparecer e pôr de imediato cobro à situação. Isto é, restabelecendo a ordem, dispersando as pessoas e detendo as pessoas que deve deter. A tática deve ser gerir o acto em concreto em termos de comunicação, tanto para a família como para o exterior (*mass media*), de como as coisas se passaram, e logo actuar no sentido de manter a ordem, impedir que haja

**Entrevista ao Director da Escola Prática de Polícia e Docente do ISCP SI (27JAN2010)**

desordens (detendo e dispersando ajuntamentos). É muito importante esta acção inicial para que se vá ocupando o espaço. A Polícia mesmo antes de haver um motim, tendo em conta o previsto na lei em termos de reuniões e manifestações públicas, deve acompanhar a situação de imediato, com pessoal a vigiar os potenciais arruaceiros e depois se efectivamente se despoletar um motim adequar logo uma resposta imediata, que ponha cobro à situação. É também importante dirigir a acção no sentido de “agarrar” o promotor, o organizador do motim se fôr o caso, encontrá-lo, saber quem é para impedir que a situação se arraste e se complexifique. No entanto, cada caso é um caso.

**III – Quanto ao PIPP...**

- 1. Considera que o PIPP é implementável em qualquer lugar / zona? E em concreto, entende que o PIPP pode ser aplicado em bairros problemáticos com historiais de desordem? Quais as mais-valias que o PIPP pode trazer para a PSP e para a população nestes locais?**

O PIPP é um programa que tem por trás uma doutrina de policiamento de proximidade mas só se deve impor depois de restabelecida a ordem, isto é, não se pode fazer proximidade numa área onde existe desordem e crime. Só se pode fazer acções de proximidade, como o contacto com o cidadão, com as associações, a procura do diálogo com as pessoas, a presença no espaço público, quando não houver desordem ou crime visível. Não se pode colocar um polícia a 10 metros de um local onde haja tráfico de droga e este nada fazer. Primeiro ter-se-á de restabelecer a ordem e combater o crime.

Depois de estabelecida a ordem, mesmo num bairro com historial de desordem por trás, pode-se aplicar àquele bairro um policiamento de proximidade. Tem de ser delineada uma estratégia para que ele funcione: a polícia tem de trazer para o seu lado o cidadão e apoiar-se na junta de freguesia, nas associações de bairro, junto das pessoas de bem que habitam o bairro e que querem que haja ordem e que se erradique o crime. O programa de proximidade para estes bairros deve ser baseado nestas pessoas e nestas estruturas. O policiamento de proximidade não é só meter polícias na rua e, além disso, este tipo de policiamento deve ser apoiado por um policiamento de securização, com EIR's a apoiar, principalmente à noite fazendo policiamento à zona.

Quanto à aplicação do agente de proximidade em certas circunstâncias. Numa situação em que ele tenha de fazer uma busca a um domicílio de um residente é admissível

**Entrevista ao Director da Escola Prática de Polícia e Docente do ISCP SI (27JAN2010)**

que o polícia de proximidade não participe nessa busca. É admissível que o polícia de proximidade não participe numa acção de restabelecimento da ordem em que é necessário empregar a força. Não quer dizer que ele não o possa fazer, agora entende-se que ele sendo polícia naquele bairro e devendo continuar a sê-lo depois das buscas ou das acções de restabelecimento da ordem, é preferível que não participe nessas acções porque mesmo as pessoas que não foram alvos da busca vêem-no como alguém que naquele dia participou na busca e que teve aquela função repressiva. Para a imagem do Agente de Proximidade e para a missão que lhe cabe é preferível que seja afastado da função repressiva. Contudo, ele tem informação privilegiada que deve ser utilizada e deve predispor-se a dar essa informação (p.e. através de relatórios de actividade). Deve falar com a investigação criminal com as EIR's. Devido à sua presença assídua naquele bairro tem capacidades e mais-valias para conhecer as pessoas que lá habitam e adquirir informações, que depois deve transmitir, pela respectiva estrutura hierárquica, aos colegas que dela necessitem. Mas não será boa ideia que os elementos de proximidade participem nestas acções, devendo esta ficar a cabo das EIR's ou CI.

O polícia deve, pelas suas atitudes diárias granjear a confiança dos cidadãos. Sabemos também de antemão, que aqueles que querem ver a polícia longe, por esta interromper a actividade criminosa que desenvolvem, nunca se prestarão a ver os agentes de proximidade com bons olhos. Mas a maioria dos cidadãos que moram em bairros ditos problemáticos ou sensíveis são cidadãos pacíficos que querem apenas descansar após um dia de trabalho. É a estas pessoas que deve ser dirigido o policiamento de proximidade. Este policiamento visa precisamente a possibilidade de captar confiança através da acção no terreno, da presença, mas também do diálogo com os residentes.

**IV – Quanto à DE 16/2006...**

- 1. A DE 16/2006 (Bairros Problemáticos) veio trazer estratégias modernas de intervenção em bairros com historiais ou propícios a desordens. Onde deve a PSP apostar para conseguir cumprir a missão que lhe está atribuída, respeitando esta nova estratégia de actuação?**
- 2. No que se refere aos meios (humanos e materiais), dispõe a PSP dos necessários para fazer cessar este tipo de situações?**
- 3. Tem sabido fazer a sua gestão?**

**Entrevista ao Director da Escola Prática de Polícia e Docente do ISCPSI (27JAN2010)**

Os conceitos de Bairro Problemático e de Hot Spot foram definidos na DE 16/2006. De onde provêm tais conceitos? Considera que correspondem à realidade portuguesa, ou poderiam ser diferentes?

A Polícia tem feito um bom trabalho neste âmbito. Tem sabido adaptar a sua ação aos problemas que têm surgido. Estas directivas e acções, como a do PIPP, têm um objectivo que é, através da utilização de meios táticos e técnicos mais adequados, com maior mobilidade, são boas iniciativas e que têm tido sucesso. Este sucesso é difícil de quantificar, no entanto a polícia, nos últimos tempos tem sabido através das diversas acções de prevenção e de acções desenvolvidas pelos Comandos localmente, têm levado a que a polícia tenha sido eficaz na sua acção preventiva e tenha sido eficaz também em acções de manutenção e restabelecimento da ordem, como aconteceu há pouco tempo em Setúbal. A constituição de ERT's e ERTE's é a prova actual de que a polícia tem tido iniciativas para combater situações específicas que afectam a segurança interna.

O facto é que Portugal é um País em que as pessoas, na sua generalidade, se sentem seguras e onde a polícia vai aumentando também o seu grau de confiança junto dos cidadãos. Os inquéritos do *European Social Survive* mostram que os portugueses têm vindo a adquirir cada vez mais confiança na sua polícia. Em parte, isto deve-se ao aumento dos níveis de operacionalidade da PSP.

Quanto ao conceito de bairros problemáticos, constatamos que tem evoluído, sendo que em Portugal não temos já bairros problemáticos mas sim bairros sensíveis ou zonas urbanas sensíveis. Existem zonas em que a polícia tem a noção que pela massa humana que lá vive, e pelos problemas sociais inerentes a essa massa humana associados a questões de crime (pequena e média criminalidade), desemprego, falta de apoio e enquadramento familiar, podem vir a curto ou médio prazo a provocar conflitos e daí resultarem problemas em que a polícia tem de intervir no sentido de manter a ordem. São bairros que a todo o momento podem “explodir” devido aos problemas sociais que lá existem. Agora temos que sublinhar, que não compete à polícia dar uma resposta social. Essa resposta competirá ao Governo. À polícia compete, perante problemas de desordem, restabelecer a ordem.

**Actuação Policial em Zonas Urbanas Sensíveis: da desordem ao *unrest***

---

**ANEXO C – Entrevista ao Intendente Bastos Leitão**

**Entrevista ao Comandante do Comando Distrital de Polícia de Setúbal (11JAN2010)****1. Quais os bairros actualmente considerados como problemáticos pela PSP de Setúbal?**

A PSP de Setúbal, compreendendo a divisão de Almada, Seixal, Barreiro e Setúbal, tem cerca de 11 ou 12 bairros problemáticos que são depois classificados com as diferentes cores conforme a Directiva 16/2006 prevê.

Os principais, aqueles que têm causado mais questões de segurança para a PSP são: a Belavista em Setúbal, o Vale de Chicharos mais conhecido como bairro da Jamaica no Seixal, Quinta da Princesa também no Seixal e o Vale da Amoreira no Barreiro, na divisão do Barreiro. Depois temos o bairro do Pica-Pau em Almada, mas que não tem comparação em termos de gravidade de problemas extremos como tem acontecido com os restantes três, pois o bairro do pica-pau é um bairro muito mais calmo, muito mais sereno do que são os outros. A Belavista, Jamaica, Princesa e o Vale da Amoreira são os bairros mais complicados.

**2. Quais os motivos para classificação destes bairros como problemáticos?****2.1. Esta classificação vai de encontro ao previsto na DE 16/2006? Em que sentido?**

A Directiva 16/2006 prescreve um conjunto de itens que são cumulativos em matéria daquilo que é a classificação. Mas os principais motivos de classificação deste género de bairros problemáticos têm a ver com o facto de tempos a tempos haver grandes erupções de violência urbana, de violência contra a própria polícia. Este é o primeiro motivo que os levou a considerar como problemáticos, na cor vermelha que é a cor mais acentuada em termos de classificação. É esse grande potencial que cada um deles tem para surgirem questões de ordem pública graves.

Todos eles apresentam o factor criminal, a forte degradação urbana, portanto todos aqueles critérios da Directiva são comuns a quase todos eles embora de forma diferente de bairro para bairro. Uns acabam por ser classificados pelas questões urbanísticas, de degradação urbana, como é o caso do bairro da Jamaica onde a degradação urbana é enorme, talvez um dos piores bairros a nível nacional neste momento a nível urbano, outros tendo em conta as características da criminalidade violenta que têm, como por exemplo, a Belavista, que é conhecida em toda a área de Lisboa por exportar criminosos à mão armada desde Faro até Leiria, que é uma grande área de actuação. Estamos a falar de uma cintura de 200 a 300 km que é batida por estes grupos que saem da Belavista para

**Entrevista ao Comandante do Comando Distrital de Polícia de Setúbal (11JAN2010)**

assaltos à mão armada. É isso também que os leva a esta classificação em termos daquilo que é uma zona urbana sensível.

**3. Quais os problemas sociais destes bairros?**

Há problemas que são comuns a todos estes bairros: forte multiculturalidade, portanto, uma grande diversidade étnica entre estes bairros, apesar de tudo o que às vezes se imagina a esmagadora maioria deles, tirando o bairro da Jamaica, que é claramente de maioria negra, o resto dos bairros é composto por uma multiculturalidade mais evidente onde, digamos, portugueses brancos, porque eles são todos portugueses na esmagadora maioria, e negros compõem um “caldo social”. O principal problema disto é que estas comunidades dentro dos bairros comunicam mal entre si. Portanto, são comunidades que não interagem de forma pacífica, construtiva, umas com as outras. Acabam por ser como azeite e água, nunca se conseguem juntar uns aos outros. Não há casamentos entre as duas partes, não há um conjunto de situações que seriam normais para quem vive junto numa determinada comunidade, não há essa interpenetração das comunidades umas com as outras. Isso é mais do que evidente, isso é um problema social. Há sempre uma desconfiança de parte a parte destas mesmas comunidades.

Nos problemas sociais incluem-se os problemas urbanísticos. Temos apartamentos onde vivem 15, 20 pessoas, “tudo ao monte”, em que se arrenda o corredor, arrenda-se a cozinha, arrenda-se a casa de banho, etc. As pessoas têm ali um bocadinho para estarem a viver, muitas delas com condições altamente problemáticas.

São normalmente famílias desestruturadas. Estamos a falar de graves problemas ao nível da juventude que nasce nestes bairros. Normalmente os pais têm trabalhos precários, saem às 5, 6 da manhã, muitos deles, para trabalhos de fraco rendimento, como seja limpezas, como seja as obras, etc. São trabalhos que começam muito cedo, e duram todo o dia. Muitos deles têm 3, 4 trabalhos para poderem ter um nível de sustento que permita trazer um rendimento para casa minimamente aceitável. Os jovens que acordam sozinhos, crescem sozinhos e em alguns casos até ficam sozinhos, alguns deles têm uma fraca relação com a parentalidade. Não há uma educação tradicional que existe numa família normal, estruturada que estamos habituados a ver.

Muitas famílias também têm problemas de violência doméstica, imensos problemas de alcoolismo, imensos problemas que levam quase todos eles à exclusão social. Alguns

**Entrevista ao Comandante do Comando Distrital de Polícia de Setúbal (11JAN2010)**

jovens nunca chegam a ir à escola verdadeiramente. Eles próprio vão gerindo o seu tempo durante o dia, muito influenciados pelo ambiente que existe no bairro em que os heróis são aqueles que estão dentro do bairro, não são o Cristiano Ronaldo, não é o Messi, não é nada disso que será comum num jovem normal.

Os seus ídolos são aqueles que fazem assaltos à mão armada, que fazem assaltos a caixas multibanco e que exibem sinais exteriores de riqueza como o *Ipod* ou o *Iphone*, a consola ou o estúdio de música que vale milhares e milhares de euros. Portanto estes são os heróis destes jovens, com quem eles passam o dia e se habitua a ver, nesses sinais exteriores de riqueza fácil adquirida normalmente através de crimes, o seu modelo em termos de crescimento, uma vez que não têm outro.

A nível social os problemas são enormes neste tipo de bairros. O desemprego é mais do que evidente. Muitos destes jovens também têm um problema complicado de inserção na sociedade. Não é só pelo insucesso escolar, que depois os leva a não ter qualificações para integrar o mercado de trabalho, mas mesmo quando conseguem essas qualificações para o mercado de trabalho, só pela sua proveniência a nível social e a nível urbanístico são excluídos imediatamente do circuito normal. Ou seja, basta saber que alguém é da Belavista, da Jamaica ou da Princesa para ficar para último plano em termos de admissibilidade para um emprego qualquer que ele seja. Trata-se de um ciclo vicioso, onde se verifica um estereótipo de que toda a gente é má.

Outro problema para a polícia é que a violência já atravessa várias gerações da família. Já começou com o avô, nalguns casos estamos a falar de jovens que engravidam aos 14, 15 anos (perfeitamente vulgar neste tipo de bairros), temos avós com 30 e poucos anos que já tiveram várias vezes na cadeia. A mãe ou o pai também já tiveram várias vezes presos ou tiveram vários problemas com a polícia, portanto, o filho cresceu naquela “normalidade” de que a família é alvo da polícia. A autoridade é vista por estes jovens como algo que vem atacar a família, ou que vem atacar alguém que se goste. Há aqui uma transversalidade das carreiras criminais que já vem várias gerações.

Outro problema, que resulta da tentativa de resolver estes problemas enunciados, é o facto das instituições de apoio social, que são de facto bastantes, não funcionarem como uma só instituição que busque a melhoria da qualidade de vida destas pessoas. Vejamos o seguinte exemplo: uma organização que trabalha contra a violência doméstica a lidar com uma determinada família mas, que depois não trabalha com o filho que tem problemas de

**Entrevista ao Comandante do Comando Distrital de Polícia de Setúbal (11JAN2010)**

insucesso escolar e eventualmente está inserido até num grupo criminal, e que devia estar coordenada com a Polícia de Segurança Pública e Ministério Público para que todos pudessem trabalhar em conjunto. Portanto há que ter aqui uma noção de que são problemas integrados que não dependem de uma solução policial, nem assistencialista social, nem religiosa. Depende sim de uma integração entre todas as instituições. O que acontece nestas situações: a esmagadora maioria até está convencida que está a fazer o seu melhor, o problema é que todos em conjunto estão a fazer muito pouco para resolver a génese do problema pois não o estão a fazer de uma forma integrada. Por vezes, nem sequer há uma definição entre os parceiros que trabalham. Nalguns casos nem são parceiros, cada um trabalha para o seu lado, para o seu objecto de trabalho. Não existe um verdadeiro conceito integrado de intervenção das causas dos problemas sociais ou das causas dos problemas criminais. Temos uma amálgama de pessoas que trabalha cada uma para seu lado.

Muitas dessas organizações trabalham com conceitos que já estão totalmente ultrapassados e os resultados nunca são avaliados. É muito engraçado, e ficamos todos muito bem na fotografia quando, por exemplo, fazemos um torneio de futebol com o bairro x. Este torneio de *per si*, passou a ser um objectivo. A questão é: em que é que isto contribuiu para um trabalho de longo prazo, que é retirar estes jovens de caminhos criminais precoces? Isto só faz sentido, se a seguir ao torneio de futebol houver um outro conjunto de acções devidamente equilibradas e estruturadas. Se a PSP souber que estes jovens estão a trilhar com outras organizações um caminho virtuoso, pode tentar ter para com eles também, o devido grau de “tolerância” para que uns não estraguem os trabalhos dos outros, no fundo.

Não faz muito sentido uns estarem a recuperar um jovem enquanto, outros ao lado estão a dar-lhe sentenças criminais, ou se possível metê-lo numa cadeia ou num centro educativo. Há que haver aqui um trabalho coordenado, que até então não existe. Não existe entre a PSP e a maioria destes organismos, e muito menos entre os próprios organismos, pois o que muitos deles procuram é o seu momento de fama.

Os próprios jovens, com mestria, já perceberam esta falta de organização entre organismos, e acabam por explorar essa situação, indo buscar os recursos desta e daquela instituição para proveito próprio.

**4. Quais os problemas criminais destes bairros?**

**Entrevista ao Comandante do Comando Distrital de Polícia de Setúbal (11JAN2010)**

Os principais problemas criminais assentam em condutas de violência, ausência de valores mínimos que esperaríamos de qualquer cidadão com o mínimo de socialização “normal”, e um grau de violência extrema logo desde idades muito precoces. Os jovens começam desde cedo a faltar à escola, revelando insucesso escolar. Como em casa as coisas também não funcionam, os jovens começam a entrar dentro de um trilho de criminalidade e de desordem precoce. Temos casos de 4, 5 jovens que com 7, 8 ou 9 anos começaram a roubar telemóveis nas imediações das escolas.

Assiste-se a um crescendo desta violência, onde jovens com 14, 15 anos já têm um historial de violência de casos com a polícia e com assistentes sociais, onde já toda a gente conhece o drama familiar daquele jovem. No entanto ele cresceu na rua e já sabe sobreviver na rua. Sobrevive a maior parte das vezes de uma forma que não é virtuosa, é sim viciosa e delituosa.

O grande problema criminal destes bairros é que, de facto, a entrada no mundo criminal e nas condutas ilícitas começa muito cedo e vai aumentando de gravidade com a idade, chegando a uma fase em que andam aos tiros com a polícia ou com *gangs* rivais. Alguns deles estão tão habituados a este mundo que não conseguem controlar estas manifestações delituosas e de desordem. Os mais velhos, quando reconhecem nos mais novos um grau de sofisticação técnica elevada, fazem um recrutamento entre estes para que sigam condutas criminais ainda mais violentas e organizadas.

O bairro em si, normalmente, não tem muitos casos criminais ao nível do roubo ou furto. Estes casos ocorrem sim, em redor dos bairros, perpetrados pelos jovens que habitam o bairro e se dedicam ao roubo e furto.

Dentro do bairro o que mais se regista é a violência doméstica, a receptação, o tráfico de droga, em que o bairro funciona como esconderijo ou refúgio para todas as condutas ilícitas que são praticadas fora desse mesmo bairro. O bairro em si, tem muitas situações ditas normais em relação a outros bairros de classe média: vê-se crianças a brincar na rua, pessoas a estender a roupa, etc. O problema é que muitos dos jovens que habitam estes bairros se dedicam a actividades criminosas fora do bairro.

A criminalidade mais violenta e organizada cometida por alguns jovens chega mesmo a ocorrer a centenas de quilómetros dos bairros, pois eles reconhecem correr menos riscos de ser apanhados.

## 5. Qual o grau de hostilidade para com a PSP? Porquê? A que se deve?

Nem todo o bairro é hostil à PSP. Actualmente, Setúbal tem policiamento de proximidade em quase todos estes bairros. Boa parte da população vê-nos com bons olhos, porque a maior parte da população (que seguem todos os dias um caminho virtuoso de trabalho honesto) apenas quer sossego e ter o mínimo de condições para, ainda assim, tentar criar os seus filhos com o mínimo de dignidade e condições. Essas pessoas normalmente não são catalisadoras de violência nem são apoiantes do roubo, do furto, etc. A maior parte deles até desconhece o que os filhos fazem ou deixam de fazer. Desconfiam, mas acabam por não saber o que os filhos fazem. Essas pessoas acolhem bem a PSP. A maioria da população que vive nestes bairros não tem atitudes hostis.

A hostilidade vem dos que vivem carreiras criminais, onde qualquer intervenção da PSP é hostilizada porque estamos a interferir nos ilícitos que executam, e dos que vivem de subsídios sociais, porque têm sempre muito receio de qualquer tipo de autoridade, inclusive da PSP, que se aproxime, pois vêem nisso uma ameaça para continuarem a receber os subsídios, se alguém vir algo ilícito.

Hostilidade só vem mesmo dos jovens que se dedicam actividades criminais. Esta hostilidade apresenta-se sob a forma de insultos verbais a patrulhas, p.e., pedradas, e em casos mais extremos *cocktails molotov*. Trata-se de uma nova realidade em Portugal, o *cocktail molotov* como arma de arremesso para a polícia. Existem pontualmente situações de tiros contra os elementos policiais em patrulha por parte de alguns destes jovens. O objectivo deles é expulsar a polícia do bairro para que, cada vez mais, o bairro funcione como um santuário hermético onde só eles façam a lei e controlem o bairro.

Todas estas manifestações de violência do último ano decorreram do facto de serem interrompidas, pela polícia, actividades criminais. A reacção destes jovens era de tentar recuperar o controlo da situação. Outra causa seria o protesto como aconteceu na Belavista depois da morte do “Antonino” no Algarve. Tratou-se de um protesto porque um deles havia morrido numa perseguição policial. Nas outras normalmente são operações nossas, que ou de surpresa ou de forma inopinada, interrompemos qualquer actividade que estava a decorrer, e imediatamente a forma de, ou fugir ou ganhar o controlo da situação por parte destes jovens, é tentar afastar a autoridade local e aí ocorrem os tiros, as pedradas e situações do género.

## **6. Como caracteriza as pessoas responsáveis pela maior parte dos distúrbios?**

São maioritariamente jovens, não necessariamente com uma componente étnica específica, encontrando-se jovens de todas as etnias. É geral, desde brancos, negros e ciganos. Todo o tipo de etnias participa nestes distúrbios. No caso da Belavista, apesar de não haver ligação entre essas comunidades, estavam presentes negros, brancos, ciganos, todos eles unidos contra o controlo do bairro por parte da PSP, havendo alguma sintonia entre eles. Quando são apanhados alguns grupos de criminosos, normalmente há uma componente étnica, sendo todos brancos, ou todos negros, ou todos ciganos.

## **7. Quais as desordens mais recentes e mediáticas?**

A do Bairro da Belavista por volta de Março/Abril de 2009, que durou cerca de 4, 5 dias. O conflito entre o Bairro da Jamaica e a Quinta da Princesa, entre *gangs*, sendo que aí o problema não foi a Polícia (nestes bairros há um conflito entre os jovens que nele habitam pois ambos lutam pelo controlo do tráfico de droga local), que aconteceu em Julho e Outubro/Novembro. O Vale da Amoreira, em Setembro, onde a PSP interrompeu uma actividade criminal que se estava a desenvolver, havendo uma reacção. Já antes tinha havido uma luta entre grupos que pretendiam o domínio do Vale da Amoreira. Não se trata de lutas pelo domínio territorial, mas pelo domínio das actividades criminais que decorrem em determinado sítio. Foram então estas as últimas desordens mais mediáticas em Setúbal.

## **8. Quais os meios e recursos humanos para as fazer cessar? Houve uma gradação de meios nas actuações policiais?**

Quando há este tipo de alterações é “meter toda a carne no assador”. Usamos as EIR’s do Comando fazendo-as deslocar para os pontos de desordem pública. Em todos eles o CI foi imediatamente accionado para fazer cessar e controlar, rapidamente toda a situação. Nestes cenários, quem estiver disponível é utilizado. O importante é a rapidez de actuação, pois todos sabemos que o tempo é inimigo nesta matéria. Quanto mais cedo conseguirmos dominar a situação, menor é a probabilidade de ela se estender pelo tempo e pelo espaço. O tempo é primordial. Isola-se o incidente, faz-se um controlo da situação o mais rápido possível.

A gradação em termos teóricos, em matéria de desporto é boa e importante (como ficou demonstrado com o Euro 2004). Num cenário de violência urbana a gradação é

**Entrevista ao Comandante do Comando Distrital de Polícia de Setúbal (11JAN2010)**

perigosa, porque pode dar ao adversário a sensação de que estão em vantagem em relação a nós, e encoraja-os a dar um passo em frente, enquanto que se a nossa demonstração de força for imediata e inequívoca, esse passo é imediatamente travado. O efeito dissuasor impede-os de tentar ir mais longe.

**9. Como se processou o retorno à normalidade? Que medidas foram tomadas?**

Quanto ao retorno à normalidade, a preocupação foi sempre de, o mais depressa possível, dar a sensação, para toda a gente do bairro e para todo o círculo mediático que imediatamente se instala neste tipo de situações, de que a situação estava controlada e que o nosso objectivo era atingir a normalidade o mais depressa possível.

O caso da Belavista foi o mais paradigmático neste aspecto. Neste bairro houve um dia, o do enterro, que foi complicado em termos de ordem pública. A situação foi controlada nessa noite e, no dia a seguir, exactamente nesta perspectiva de dar a mensagem para fora de que a polícia não pretende ser um exército de ocupação, mas que apenas pretende que se respeitem as regras mínimas de legalidade democrática nestes bairros, decidiu-se retirar a ostensividade do policiamento, inclusive o pessoal que estava a cortar algumas das ruas do bairro. O objectivo era também dar uma mensagem de normalidade para dentro do bairro. Infelizmente, no dia a seguir à tarde, quando as coisas já pareciam normais houve os tiros contra a Esquadra, vindos de um carro em movimento. A partir daí voltou-se outra vez a fazer um policiamento altamente ostensivo e agressivo em matéria de intervenção para com o público daquele bairro, em concreto com os jovens. Estes começaram a queimar viaturas, e sobretudo contentores do lixo. Foi tomada uma estratégia agressiva de que “tudo o que mexesse” era para ser revistado, identificado, até porque permitia que as pessoas estivessem dentro de casa e há medida que o tempo ia passando nós íamos ganhando com esta estratégia, porque o medo também se ia instalando do outro lado. Foi esta estratégia que foi seguida, e que só não resultou mais cedo porque há um factor muito importante no meio disto tudo.

A comunicação social nestes cenários não é neutra. Apesar de normalmente a mensagem que transmite ser positiva em relação à actuação policial, o problema é que a simples presença do “circo mediático” nestas situações incentiva os jovens a exteriorizarem actos de violência que os próprios OCS consomem enquanto produto. A comunicação social nestes contextos não é claramente neutra, tanto na fase ascendente do

**Entrevista ao Comandante do Comando Distrital de Polícia de Setúbal (11JAN2010)**

conflito, como na fase de rescaldo. A sua simples presença ajudou ao crescimento, durante o dia do funeral, das situações. Nos dias seguintes ajudou à manutenção da desordem por mais tempo pois os jovens queriam deixar para a posteridade os seus actos de destruição. Assim sendo, a comunicação social, não tem influência no cessar dos conflitos, pelo contrário, prolonga-os no tempo. Não pela mensagem que passa ser negativa para a polícia, sendo até negativa para os jovens, mas há sempre algum jovem que quer ver o contentor que incendiou a aparecer nas notícias das 8. Neste aspecto a comunicação social é negativa.

**10. Qual o papel do PIPP nestes bairros? Utiliza-se? Resultou?**

Há poucos bairros desta natureza que tenham PIPP em Portugal. O PIPP está implementado em bairros de classe média, média-alta. Nestes bairros há poucas experiências porque são bairros muito complicados de trabalhar logo de raiz. O PIPP pode ter um bom resultado a muito longo prazo. Não tem de certeza um resultado a curto prazo na maior parte deles. Até porque essas comunidades que não se misturam entre elas, também não se misturam entre a polícia pois suspeitam que a polícia os denuncie à segurança social, ao serviço de estrangeiros e fronteiras porque estão ilegais no país, etc. Com todo este conjunto de economia paralela que existe nestes bairros é muito difícil fazer vingar o PIPP porque a qualquer esquina a gente vê uma actividade ilícita (cães utilizados em lutas, imigrantes ilegais, casas subarrendadas, rendimentos sociais que não deviam estar a ser usufruídos por alguém, pais que tiram os filhos da escola para os explorar na mendicidade). A cada passo há situações ilícitas que provocam que a polícia seja indesejada, pois a polícia tem um papel nefasto nesse tipo de actividades que mexe com o rendimento de algumas famílias.

O PIPP aplica-se, mas o sucesso é residual. Trabalhamos com aquelas pessoas do bairro que normalmente já são apoiantes da polícia, não aqueles que a gente gostaria de trabalhar que são aqueles que a polícia gostava de retirar das carreiras criminais. O trabalho de proximidade não é nada fácil nestes bairros. Estamos a iniciar este ano em todos estes bairros complicados que falei, um novo esquema, para tentarmos implantar esta rede de proximidade nos bairros, mas é um trabalho árduo e difícil.

A proximidade de facto existe, mas os resultados não são aqueles que gostaríamos e que se alcançam noutra tipo de locais em que a adesão perante o policiamento de

**Entrevista ao Comandante do Comando Distrital de Polícia de Setúbal (11JAN2010)**

proximidade é quase total, nestes bairros não é assim. Nestes bairros custa muito mais a entrar e ganhar a confiança das pessoas. É necessário o tal trabalho integrado, pois seria mais fácil que eu conseguisse, trabalhando com outros organismos de uma forma integrada, resolver problemas que não estão ao meu alcance. Como este trabalho não é coordenado neste tipo de contextos o trabalho de proximidade é normalmente muito complicado porque não consegue alcançar aquilo que seria suposto alcançar noutras áreas senão apenas a área criminal. Esta é a solução do futuro, mas que resultará apenas a longo prazo quando as parcerias derem frutos e se começar, de facto, a trabalhar de forma integrada.

**11. Quais os principais problemas que os agentes sentiram após as desordens? Como se resolveram esses problemas? (Qual o ambiente que se vivia nos bairros)?**

Em Lisboa, normalmente, o CI é utilizado como reserva, ou seja, não está na primeira linha de actuação, isto para que quem trabalha no bairro no dia-a-dia controle a situação. No caso de Setúbal, utiliza-se o CI na primeira linha. Desta forma permite-se o uso de agentes na sua plena forma de autoridade. Não está estudado em quê que isto resulta. A minha convicção é que desta forma o agente local não é visto como o “opressor”, facilitando o retorno à normalidade. Não se sabe qual a melhor estratégia.

O retorno à normalidade faz-se gradualmente através do contacto normal de ir às ocorrências habituais, violência doméstica, e outras, tendo alguns cuidados. Avaliando a tensão que existe, avaliação esta tipicamente subjectiva, mas a pouco e pouco os Agentes vão sabendo retornar o seu normal serviço.

Muitos destes jovens não querem ver a polícia a ocupar o “seu” território por muito tempo. No caso da Belavista, um dos principais factores que fez com que no espaço de 4, 5 dias se tenha voltado a uma situação normal, foi uma mensagem de dentro do bairro, de quem o usa como refúgio, de que acabou: “Não há mais situações destas, nós precisamos do bairro livre de polícias”. Os maiores criminosos não queriam a polícia a revistar todos os carros que passam porque isso, obviamente, lhes retirava possibilidades. Em Setúbal, naqueles 15 dias em que houve uma forte presença policial, os índices criminais, em toda a cidade, baixaram estrondosamente. Exactamente porque é do bairro da Belavista que nasce grande parte da actividade criminal em toda a cidade de Setúbal e muito para lá da cidade

**Entrevista ao Comandante do Comando Distrital de Polícia de Setúbal (11JAN2010)**

de Setúbal. Logo, não interessa, a quem precisa do bairro para cometer as suas actividades ilícitas, que a PSP o esteja a ocupar em todas as artérias e a revistar tudo o que passa.

**12. Qual a relação dos habitantes com a PSP antes e após as desordens? O que mudou?**

A relação da polícia com o público em geral já era boa e continuou na mesma. Aliás, durante os conflitos, designadamente no caso da Belavista, que foram os mais duradouros, a polícia recebeu inúmeras mensagens de apoio por parte de associações de moradores e outras. Cada vez que a comunicação social falava com alguém, as pessoas diziam que estavam fartas daqueles jovens que só causam problemas, portanto a relação com a maior parte da população é boa, de aceitação, até porque as pessoas percebem que a polícia está lá com um fim virtuoso.

Não se sentiu qualquer tipo de alteração na relação dessas pessoas para com a polícia após as desordens terem acabado. E isto leva-nos à conclusão já referida de que, estes confrontos são da autoria de alguns grupos de jovens, que apenas querem preservar o bairro como esconderijo das suas actividades criminais e não extravasa para o comum cidadão do bairro.

**13. Qual a relação dos líderes da comunidade com a PSP antes dos distúrbios? E após os distúrbios?**

Na relação com os líderes da comunidade passou-se o mesmo que com os habitantes. Não houve quebra na relação já existente com estas pessoas.

Existem várias associações de moradores da própria Belavista, de várias etnias, com que a PSP normalmente lida no dia-a-dia, e os líderes estão identificados, há um diálogo franco e aberto com essas pessoas. Boa parte dessas associações, durante os acontecimentos, condenou os comportamentos destes jovens.

**14. O que faz a PSP, especificamente, para prosseguir a sua missão de manter a ordem e tranquilidade públicas?**

Para a PSP há uma norma que impera: não há territórios sagrados de criminalidade, e portanto nós temos que entrar em qualquer território seja lá qual for o grau de ameaça. Em

**Entrevista ao Comandante do Comando Distrital de Polícia de Setúbal (11JAN2010)**

termos de ordem e tranquilidade pública, o mínimo é o cumprimento da lei e o estabelecimento da normalidade no bairro. Essa normalidade do bairro, ex. da Belavista, não é igual à normalidade de outros bairros. Trata-se de normalidades distintas. Mas dentro da normalidade que é o bairro, a polícia continua a actuar exactamente da mesma maneira, vai às ocorrências como vai noutra sítio qualquer, embora com outro tipo de cuidados, mas não tem qualquer tipo de limitação para entrar onde quer que seja para repor a ordem pública e fazer cumprir a lei.

**15. De acordo com o modelo da ACPO, considera que com o terminus da desordem ou da desordem grave se retornou ao estado de normalidade ou permanece um estado de tensão?**

Se pudéssemos colocar estes acontecimentos num gráfico estatístico, isto seria uma curva de *Gauss* quase perfeita. Há normalidade, há um acontecimento que marca um pico de violência e depois há um regresso à normalidade, que pode durar 2, 3, 4 dias. Este crescer de violência não é, por norma, gradual, ou seja, há um acontecimento de ruptura que provoca a desordem de forma quase abrupta. Não há uma série de pequenos acontecimentos, não é assim que se tem verificado. O que se tem verificado é a normalidade, depois um pico causado por um acontecimento qualquer inesperado, e por fim um regresso, já não a pique, mas paulatino a uma normalidade.

Nenhum destes bairros tem uma tensão especial para com a polícia, que não seja eventualmente, aquela mínima que existe num ambiente normal típico de um bairro do género.

**Actuação Policial em Zonas Urbanas Sensíveis: da desordem ao *unrest***

---

**ANEXO D – Entrevista ao Comissário Hugo Guinote**

**I - Assistimos, num passado recente, a situações de desordem (grave) pública nos arredores de Paris – França, onde o uso da força por parte das Forças de Segurança não teve o resultado imediatamente expectável. Anos antes, após os incidentes de Brixton, assistimos à mudança do paradigma policial em Inglaterra. Ambos os casos envolviam imigrantes e/ou períodos de crise económica e grande número de desempregados.**

- 1. Podemos esperar, entre nós, situações da mesma índole?**
- 2. O que fizemos/é feito em Portugal para evitar tais acontecimentos?**
- 3. Trata-se do caminho certo? O que mudar?**

A origem destes conflitos pode ter duas causas: podemos ter fenómenos de violência a despontar por causas nacionais, e nomeadamente locais, ou então por influências do estrangeiro. As primeiras são relativamente difíceis de prever, sendo fenómenos que ocorrem em função de notícias ou acontecimentos de índole policial que ocorram na área de jurisdição que afecta os delinquentes, ou então, que diga respeito às suas actividades, ainda que em locais diferentes, como foi, ex., o caso de Setúbal. São eventos que ocorrem em território nacional, os acontecimentos evoluem rapidamente, e nós dificilmente os podemos prever e controlar.

Contudo, existe uma linha de pensamento recente na EU (escolas irlandesa, britânica, holandesa e alemã) que versa sobre o tema *policing diversity*. Centra-se precisamente nos fenómenos de desordem pública enunciados na questão, tem a ver com a necessidade que as forças policiais sentem de direccionar a sua actividade de manutenção da paz e ordem pública, para públicos com uma cultura minoritária muito específica, e que normalmente pautam a sua convivência social por um forte sentimento de exclusão. Ocorre, algumas vezes, que fenómenos de desordem pública passados em países distantes acabam por ser copiados. Actualmente, tenta-se encontrar um conjunto de linhas comuns às populações minoritárias, que ocupam os vários países da EU, para se definir procedimentos para lidar com este tipo de fenómenos, e sobretudo conseguir-se de alguma forma prever o eclodir de desordem pública.

Podem sempre ocorrer fenómenos do género em Portugal. Este tipo de fenómenos podem ser interpretados quer através do *policing diversity* quer através de uma outra forma de encarar o policiamento comunitário que tem a ver com o seu especial direccionamento para movimentos extremistas (de radicalismo religioso, de grupos que optam por

**Entrevista ao Director de Estágio e Docente do ISCSPI (27JAN2010)**

comportamentos violentos para dar visibilidade às suas convicções (sejam elas de cariz ambiental, anti G8, claques de futebol, gangs, etc.).

No âmbito do CEPOL foram apontados um conjunto de itens que nos permitem de alguma forma enquadrar o tipo de público do qual é expectável que se direcione para este tipo de comportamentos. Entre essas características são referidas, ex: quando os grupos sentem a imposição de leis pouco populares, quando se sentem socialmente injustiçados, discriminados. Cada um destes factores pode ser potenciador da adesão de determinado núcleo populacional a movimentos extremistas. Na prática, nós sabemos que estas populações acabam por sentir estes fenómenos, daí que se reúnam as condições para que nós tenhamos em Portugal a possibilidade de que possam eclodir este tipo de incidentes, não à mesma escala dos que aconteceram em Paris, mas podem acontecer a nível local, porque não têm a capacidade de se multiplicar.

Apesar de nós termos algumas ligações entre vários bairros da margem Sul e da margem norte do rio Tejo, na malha metropolitana de Lisboa, a verdade é que estas populações de delinquentes, não têm uma capacidade de mobilização tão grande de forma a fazer eclodir este tipo de fenómenos. Podem fazê-lo em 2, 3, 4 ruas, incendiar uns carros, caixotes do lixo, podem apedrejar viaturas e instalações, mas não me parece que tenham capacidade de liderança e de mobilização por forma a encetar movimentos tão continuados no tempo que nós possamos comparar àqueles que aconteceram em Londres e Paris.

**II - Considera que o PIPP é implementável em qualquer lugar / zona? E em concreto, entende que o PIPP pode ser aplicado em bairros problemáticos com históricos de desordem? Quais as mais-valias que o PIPP pode trazer para a PSP e para a população nestes locais?**

Portugal está numa fase em que, nomeadamente a PSP, procura implementar uma filosofia policial nova (Comunitária ou de Proximidade conforme há quem prefira uma ou outra). Essa filosofia orienta-nos, em termos práticos, para um modelo de policiamento que tem como paradigma, auxiliar as pessoas a resolver os seus problemas, e fá-lo orientando-se para a causa dos problemas, não tanto dos grupos, mas dos indivíduos (Concepção Humana de Segurança). Ainda estamos numa fase muito inicial da implementação do PIPP para podermos aferir em concreto de algo que precise de ser mudado para o futuro. Nesta fase ainda é prematuro nós termos a noção se estamos ou não a necessitar de reformular

**Entrevista ao Director de Estágio e Docente do ISCSPI (27JAN2010)**

alguma coisa. Porém, também é verdade que o nosso país colhe a experiência já de 40 anos de implementação do Policiamento de proximidade nos outros países. Começou a ser experimentado na década de 50/60, de tal forma que já existem países com alguma experiência nesta matéria.

Neste momento as forças policiais estão a desmultiplicar-se no terreno, procurando adaptar o seu efectivo a uma nova filosofia policial, o que implica uma mudança profunda na instituição. Será, porventura, a maior mudança que a PSP sofreu certamente desde o 25 de Abril. Isso obriga que se demore o seu tempo a conseguir caminhar em segurança. Os Agentes que estão na rua, estão numa fase em que ainda vão travando conhecimento com os indivíduos, com os problemas da comunidade e em simultâneo com os parceiros sociais, que os poderão auxiliar. Será fruto desse conhecimento e da informação que se compilar, que depois poderemos orientar as diferentes parcerias de forma a resolver os problemas e, sobretudo, as causas dos problemas que afectam os indivíduos.

Há certamente muito a fazer, mas as soluções que vão sendo encontradas não passarão por projectos nacionais. O grande projecto nacional é o PIPP. A partir daí, as soluções têm de ser forçosamente locais, uma vez que os problemas também são locais. É muito difícil, a partir de determinada altura, existirem orientações de índole nacional para o efectivo. Têm de ser os comandantes locais e os vários escalões hierárquicos a dinamizar esforços no sentido de se encontrarem soluções.

O PIPP pode ser implementado em Bairros Problemáticos, porém tem de ser feita uma avaliação muito cuidada sobre os *timings* em que se dá início ao projecto, os objectivos com que o projecto é implementado e a forma como os nossos elementos vão começar a interagir com as comunidades locais. Não existem fórmulas matemáticas que possam ser aplicadas a todo o dispositivo. Cada caso é um caso, cada bairro é um bairro, às vezes existem diferentes núcleos populacionais no mesmo bairro que podem obrigar a abordagens diferenciadas. Nos bairros problemáticos com historial de violência e um forte antagonismo em relação às forças policiais, as cautelas têm, naturalmente, de ser redobradas por dois motivos: primeiro, e mais importante, de forma a garantirmos a segurança dos elementos policiais, e segundo porque vale mais dar passos curtos mas seguros, do que correremos o risco de estarmos a dar passos mais largos e depois espera-nos o revés de sentirmos uma não-aceitação por parte da comunidade e fruto disso termos que

**Entrevista ao Director de Estágio e Docente do ISCPSI (27JAN2010)**

recuar nos nossos objectivos e deixar passar algum tempo para, depois, retomar novamente os contactos que estávamos a fazer com a população.

Existe um Projecto Internacional, no qual o ISCPSI está envolvido, intitulado LEGAS que se propões, em coordenação com um conjunto vastíssimo de várias entidades académicas e outras escolas de polícia, a encontrar um novo modelo de policiamento. É um projecto aliciante, que colocará Portugal na vanguarda do policiamento. Pretende-se, depois de 50 ou 60 anos de policiamento comunitário, encontrar um outro modelo de policiamento que sem rejeitar as raízes comunitárias, que resultaram e ainda resultam bem dentro da população. Procura ser especialmente orientado para os bairros onde o antagonismo entre a população e as forças policiais é maior. Alguns países no continente europeu, em função dos fluxos migratórios, tiveram dificuldade em gerir e integrar as minorias étnicas que foram acolhendo nos seus territórios, e que neste momento sentem necessidade de encontrar formas de trabalhar com essas minorias. Sobretudo, pretende-se encontrar uma forma comum de na Europa, se trabalhar de forma igual com essas minorias. O melhor modo de se conseguir policiar junto desses públicos é fazê-lo com, mais do que a concordância, fazê-lo com a convicção por parte dos moradores de passar um mandato às forças policiais.

Este novo modelo de policiamento, nesta altura do projecto, tem a designação de ‘modelo de policiamento legitimado’ e implicará que as populações de bairros minoritários, com culturas muito próprias, que vão a questões tão particulares quanto diferentes interpretações do casamento, diferentes tratamentos entre género, de idade, barreiras linguísticas, etc. Tudo isto obriga as forças policiais a saberem como lidar com estas situações. Mas as forças policiais também têm noção que só conseguirão policiar estas zonas mais problemáticas se a população, mais do que os tolerar, os acolher e compreender que se trabalha em conjunto.

O que na verdade se pretende é sobretudo dar força àquela maioria silenciosa de pessoas que pautam a sua vivência por máximas de paz e de ordem pública e ajudá-las a defenderem-se. A ideia não é direccioná-lo unicamente para os bairros problemáticos, mas sim fazê-lo de forma generalizada para toda a população. Porém nós já sabemos que boa parte dos novos modelos de policiamento surgem naquelas situações de conflito onde se torna necessário encontrar novas soluções. Os bairros problemáticos são por excelência esse viveiro de ideias.

**Entrevista ao Director de Estágio e Docente do ISCSPI (27JAN2010)**

Utilizar as EPAV, ferramenta policial do pilar preventivo, em situações de desordem carece, certamente, de uma prévia implementação e aceitação forte, por parte da população. Por outras palavras, não parece correcto utilizar Agentes de Proximidade neste tipo de situações se o policiamento de proximidade, em si, não se encontra profundamente enraizado.

**III - Olhando para os acontecimentos em Portugal, nomeadamente os de Loures e os de Setúbal (Loures em 2008 (Quinta da Fonte) e Setúbal (Bela Vista e Quinta da Princesa) em 2009)...**

- 1. O que considera ter resultado nestes cenários, em termos de actuação policial, para o cessar das desordens?**
- 2. Considera que se trata de um cessar real ou mantém-se uma tensão imanente?**
- 3. O que faz / deve fazer a PSP para prosseguir a sua missão de manter a ordem e tranquilidade públicas em situações como estas, recentemente vividas?**

A causa dos acontecimentos de Setúbal nada teve a ver com a actuação da PSP, o que apanhou relativamente de surpresa o nosso efectivo, tanto quando nós podemos ficar surpreendidos de naquela área haver um acontecimento destes. Conforme já foi dito, é algo que pode acontecer de um momento para o outro e a verdade é que nós estamos preparados para isso e sobretudo o Comando de Setúbal está preparado para isso. Às vezes os acontecimentos ganham determinada dimensão sem se conseguir através do pilar preventivo neutralizar este tipo de rumo da desordem. Faz parte do ciclo de desordem e sabemos que temos que utilizar os instrumentos adequados a por cobro às situações de alteração de paz e de ordem pública. Com eventos daquela natureza, não me parece que estejam criadas as condições para que o efectivo adstrito ao policiamento de proximidade pudesse actuar, ainda para mais quando não havia uma prática reiterada deste tipo de actividades junto daquelas comunidades. Não era o momento certo para começar do zero, ou praticamente do zero este tipo de trabalho. Não me parece que naquela altura fosse a resposta correcta, utilizar os instrumentos tácticos adstritos ao pilar preventivo para encontrar solução para aquele cenário. Teve de se enveredar pelo caminho da reposição da ordem pública antes de tudo, porque de facto era o mais importante.

Depois da desordem as coisas alteram-se: uma vez trazida a paz pública é altura de nós pesquisarmos as causas que levaram ao eclodir deste tipo de fenómenos e isso faz-se

**Entrevista ao Director de Estágio e Docente do ISCSPI (27JAN2010)**

entrando dentro da malha populacional, montando a rede de contactos informais que tem que existir e orientando a nossa acção policial para, não só, fazer reduzir os índices criminais, mas sobretudo aumentar o sentimento de segurança das pessoas daqueles bairros. Aumentando o sentimento de segurança nós (polícia) vamos ter acesso a um conjunto de informações que nos permitem, eventualmente, prevenir acções futuras ou então estarmos melhor preparados para dar resposta a quando elas acontecerem pois nem sempre conseguem ser evitadas. De factor a colocação de elementos adstritos ao pilar preventivo, nomeadamente EPAV a seguir a fenómenos destes é de todo aconselhável, respeitando os *timings* adequados (nunca nos dias imediatos enquanto a tensão é elevada). É necessário fazer uso de outros parceiros sociais para de uma forma discreta nos começarem a inserir naquela malha, que como sabemos, é muito fechada.

**IV - Quanto à DE 16/2006...**

- 1. No que se refere aos meios (humanos e materiais), dispõe a PSP dos necessários para fazer cessar este tipo de situações?**
- 2. Tem sabido fazer a sua gestão?**

Estes fenómenos estão a ser muito bem lidados e geridos pela PSP e a prova disso é que o nosso país continua a ser dos mais seguros em comparação com outros países ocidentais. Isto não acontece só porque a sociedade portuguesa é de brandos costumes, mas também porque as polícias têm feito um bom trabalho.