

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



5.º CURSO DE DIREÇÃO E ESTRATÉGIA POLICIAL

TRABALHO INDIVIDUAL FINAL

**ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DA PSP E REGIÕES
ADMINISTRATIVAS: UMA REFLEXÃO PROSPETIVA**

Estudo Empírico

Aluno:

Nuno Rafael Marques Dinis

Intendente

Orientador:

Rui Filipe Resende Melo Coelho de Moura

Superintendente

Lisboa, 12 de fevereiro de 2020



AGRADECIMENTOS

O presente trabalho representa o culminar de mais uma etapa no percurso formativo do autor, que por desempenhar simultaneamente uma atividade profissional bastante intensiva e envolvente, representou um sério desafio, que não seria possível superar sem a colaboração e apoio de várias pessoas.

Por isso, impõe-se expressar a profunda gratidão a todos aqueles que, sem qualquer exigência ou contrapartida, ajudaram na concretização do presente trabalho.

As primeiras palavras dirigem-se, com toda a justiça, ao Sr. Superintendente **Rui Filipe Resende Melo Coelho de Moura**. Um profundo agradecimento pela sua disponibilidade, pelos conselhos e sugestões, pelos seus ensinamentos e reflexões, sem os quais não seria possível concretizar este trabalho.

Ao Sr. Superintendente-Chefe Pinto Vieira, Diretor Nacional Adjunto da Unidade Orgânica de Recursos Humanos da PSP, por ter concedido a necessária autorização superior para aplicação do questionário, instrumento essencial para a realização do presente estudo empírico.

Uma palavra muito especial à minha esposa Ana Sofia e às minhas filhas Rafaela e Leonor, pela força transmitida e principalmente pela compreensão por todos aqueles momentos de atenção que tanto mereciam e dos quais foram privadas.

Um especial agradecimento a todos os que dedicaram um pouco do seu tempo a responder ao questionário e que de forma anónima e desinteressada, possibilitaram a realização do presente trabalho.

A todos quantos me referi, mas também aos que direta ou indiretamente, contribuíram e tornaram possível a concretização deste trabalho, **os meus sinceros agradecimentos**.

RESUMO

Considerámos a organização da Polícia de Segurança Pública, a sua missão e dispersão territorial, tendo a seu cargo as áreas urbanas mais densamente povoadas e por inerência um importante papel na segurança interna do país e julgámos relevante promover uma permanente análise situacional, que pudesse nortear um desejável esforço prospetivo no sentido de identificar ameaças, mas também oportunidades para melhorar o desempenho organizacional e o serviço público.

A implementação das regiões administrativas foi afastada por referendo em 1998, mas a existência das CCDR e das CIM afetou a tradicional organização administrativa por Distritos, tendo-se assistido a uma progressiva afirmação do poder regional e local, com a transferência de importantes competências e recursos.

A PSP detém um nível nacional para articulação privilegiada com o poder central, mas está localmente organizada por Distritos, o que não coincide com os mais recentes níveis de organização municipal, intermunicipal ou supramunicipal, pelo que aplicámos um instrumento de recolha de opinião junto de pessoas que desempenham funções relevantes neste contexto e tentámos estimular a análise, discussão e formulação de propostas quanto a possíveis novos caminhos a seguir.

Palavras-Chave: Estruturas Orgânicas, Polícia, PSP, Regiões Administrativas, Segurança Interna

ABSTRACT

We considered the organization of the Public Security Police, its mission and territorial presence, having in charge the most densely populated urban areas and inherently an important role in the country's internal security, and found relevant to promote a permanent situational awareness, that may drive the desirable prospective effort to identify threats, but also opportunities to improve organizational performance and public service.

The implementation of administrative regions was dismissed by referendum in 1998, but the existence of CCDRs and CIMs affected the traditional administrative organization by Districts, as we witnessed a progressive affirmation of regional and local power, with the transference of important legal powers and resources.

PSP has a national level for close articulation with central power, but it is locally organized by Districts, which does not coincide with any of the recent municipal, intermunicipal or supramunicipal organization levels, so an instrument was designed for collecting opinions from people who perform relevant functions in this context, and tried to stimulate the analysis, discussion and even formulation of proposals for possible new ways to follow.

Key-Words: Administrative Regions, Homeland Security, Organic Structures, Police, PSP

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL	5
ÍNDICE DE TABELAS	7
SIGLAS	8
I – INTRODUÇÃO	9
1.1 Objetivos da Investigação	10
II – ESTADO DA ARTE	12
2.1 Poderes públicos e dispersão territorial	12
2.2 Breves referências históricas	13
2.3 A atual organização e administração do território a nível regional e local	14
2.4 Novos atores e centros de poder a nível regional e local	15
2.5 Desenvolvimentos legais recentes	17
2.6 A figura da deslocalização	18
2.7 Experiências de outros países	19
2.8 Formulação do problema	20
III - MÉTODO	22
3.1 Metodologia e procedimentos	22
3.2 Caracterização sociodemográfica da amostra	24
3.3 Formulação das perguntas	25
IV – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	28
4.1 Verificação das hipóteses	31
V - CONCLUSÃO	33
5.1 Principais contributos da Investigação	33

5.2 Limitações da Investigação	35
5.3 Direção para futuras investigações	35
LISTA DE REFERÊNCIAS	38
LISTA DE LEGISLAÇÃO	41
APÊNDICE I – Questionário	44
APÊNDICE II – Autorização superior	46
APÊNDICE III – Grelhas de Análise de Conteúdo	47

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela nº 1 – Caracterização da amostra	24
---	----

SIGLAS

AFIS – *Automated Fingerprint Identification* (identificação automatizada de impressões digitais).

ANEPC – autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

APCVD – Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto

CIM – Comunidade Intermunicipal

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

ComUrb – Comunidades Urbanas

CRP – Constituição da República Portuguesa

EPES – Equipas do Programa Escola Segura

EUA – Estados Unidos da América

GAM – Grandes Áreas Metropolitanas

ISCPSI – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

MAI – Ministério da administração Interna

MIPP – Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade

NUTS - Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas

OCS – Órgãos de Comunicação Social

PP – Pergunta de Partida

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PSP – Polícia de Segurança Pública

I - INTRODUÇÃO

O presente trabalho surge no contexto do 5º Curso de Direção e Estratégia Policial, ministrado pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, onde se prevê a realização de um Trabalho Individual Final, sobre uma das áreas temáticas previamente validadas.

A PSP, sendo uma das Forças de Segurança que “tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”, conforme dispõe o artigo 272º da Constituição da República Portuguesa (CRP), desenvolve uma atividade essencial para a vida em sociedade e para a manutenção do Estado de Direito Democrático.

Conforme nota Heyer (2016) nos períodos subsequentes a grandes crises económicas, os países tendem a estagnar ou mesmo diminuir o investimento no serviço público, incluindo em áreas essenciais como a saúde ou a segurança. Este autor refere em particular os grandes cortes orçamentais ocorridos no Reino Unido, após a crise financeira nascida nos EUA em 2008 e que rapidamente se estendeu a todo o mundo, contexto que forçou as organizações policiais a adotarem novas formas de gerir os recursos disponíveis e até a reduzir a força de trabalho. Refletir sobre a orgânica da Polícia de Segurança Pública pode-se considerar neste contexto abrangente.

Em organizações policiais onde a esmagadora maioria do orçamento anual de funcionamento serve para suportar a remuneração dos seus membros, como sucede no caso da PSP e segundo Torres (2019) a redução da despesa só poderá tornar-se significativa através da redução de efetivos. No entanto, a melhoria dos níveis de eficiência, poderá ser conseguida com um enquadramento e presença no território mais adequados e em sintonia com a evolução dos tempos.

Acresce ainda referir que a dinâmica da vida moderna trouxe importantes alterações à tradicional evolução e distribuição demográfica, ou como melhor sintetiza Baptista (2007, p.542): “o envelhecimento demográfico, a acentuada queda da fecundidade e a coexistência de um país de emigração com um país de retorno e de imigração, dominam a problemática demográfica das três últimas décadas” o que poderá ser um fator a considerar quanto à organização e forma da PSP garantir a sua presença junto da população.

Magone (2011) refere que as reformas da administração pública portuguesa têm mudado de uma tradicional adoção de instrumentos, práticas e abordagens em particular, como as centradas no conceito de *New Public Management*, em direção a formas mais radicais de governação, mais holísticas e integradoras, referindo como exemplo o Programa de Restruturação da Administração Central do Estado (PRACE), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, referindo que o facto da administração pública “estar sob consideráveis restrições financeiras pode na verdade constituir uma oportunidade para concretizar muitas das reformas até agora incompletas.” (p.778).

Um dos caminhos possíveis para a evolução da organização administrativa é o processo da regionalização. Conforme refere Mozzicafreddo (2003, p.172):

“A regionalização pode ser concebida como um mecanismo adequado de alocação e redistribuição equilibrada de recursos coletivos. O reforço das instituições intermediárias dentro da organização do Estado, pode ainda contribuir para o aprofundar da democracia e para a dinamização da sociedade civil”.

1.1 Objetivos da investigação

Uma investigação de cariz científico pressupõe a definição de objetivos claros, realistas e que indiquem o que o investigador pretende fazer no decurso da mesma. Sarmiento (2013, p. 13) considera que os objetivos da investigação “originam uma lista de conhecimentos e competências a adquirir”. Para Freixo (2010, p. 164), o objetivo de um estudo “constitui um enunciado declarativo que precisa as variáveis-chave, a população alvo e a orientação da investigação”.

O presente estudo tem por objetivo promover uma reflexão prospetiva (Elias, 2018) sobre a orgânica da Polícia de Segurança Pública à luz das recentes evoluções organizacionais da administração pública central, regional e local, procurando identificar opções quanto à definição de um nível orgânico regional e/ou o agrupamento e partilha de recursos policiais num nível regional, para o que nos propomos recolher e analisar ideias e opiniões de pessoas julgadas relevantes para a investigação, que depois de discutidas, possam sustentar conclusões sobre a evolução orgânica da PSP e contributos para investigações futuras.

Este trabalho não versa sobre qualquer reforma do Sistema de Segurança Interna Português, mas acreditamos que uma reflexão exploratória sobre a orgânica policial é um

tema atual e pertinente, em particular quanto à dispersão e presença no território, na medida em que somos submetidos a um permanente exercício, por vezes forçado pela conjuntura de escassez, no sentido de melhor adequar os recursos disponíveis. Da nossa análise preliminar às dissertações elaboradas e disponíveis para consulta no ISCPSI, resultou também a convicção de que esta temática será agora abordada pela primeira vez, pelo que para além da sua pertinência e atualidade, consideramos que um trabalho sobre a mesma é também original e inovador.

II - ESTADO DA ARTE

2.1 Poderes públicos e dispersão territorial

Para melhor contextualizar o nosso estudo, usamos as referências na literatura sobre a relação entre o exercício de poderes públicos e a organização ou dispersão territorial dos respetivos órgãos ou estruturas.

Os conceitos de concentração, desconcentração, centralização e descentralização, vão estar presentes ao longo do presente trabalho, pelo que consideramos relevante relembrar aqui o seu significado, baseando-nos em Andrade (2017): a concentração pressupõe que os poderes estejam integrados numa mesma pessoa coletiva pública. Por oposição, falamos de desconcentração quando uma entidade pública confia o exercício dos poderes a outras entidades suas subalternas, exercendo sobre elas poderes de controlo e supervisão característicos de uma relação hierárquica.

Num outro plano e ainda segundo Andrade (2017), a centralização remete-nos para a presença do poder numa mesma área geográfica, ainda que esteja dividido por pessoas coletivas públicas distintas, como sucede em Lisboa, onde se situam as sedes dos Ministérios e de vários serviços públicos. À centralização opõe-se a descentralização, que visa a divisão do poder por entidades públicas distintas, mas também geograficamente dispersas. Recorrendo à expressão de Andrade (2017, p. 106):

“A descentralização, em sentido rigoroso, não envolve apenas o reconhecimento da personalidade jurídica autónoma e a concessão de poderes exclusivos, mas, caracteristicamente, o reconhecimento de *interesses* e *finalidades próprias* das comunidades cuja autonomia estabelece.”

Constatamos assim que a solução de regionalização pensada pelo legislador e vertida na CRP nos seus artigos 236º e seguintes, assenta na descentralização, tendo como propósito a instituição de regiões administrativas dotadas de autonomia, poderes próprios e com os seus membros a serem eleitos localmente pelas populações. Enquanto tal não sucede “o espaço regional tem sido administrado, no continente, pelas cinco CCDRs, as quais não têm natureza autárquica, nem órgãos eleitos, antes são meras circunscrições da administração desconcentrada do Estado, dirigidas por órgãos livremente nomeados e demitidos pelo Governo” (Amaral e Silva, 2019, p.333).

2.2 Breves referências históricas

Recuando ao passado, encontramos algumas referências a níveis de organização que hoje designamos como supramunicipais. Fabião (1993) refere que o Império Romano ocupou e administrou vastas áreas de território, que tipicamente dividiu em Províncias, correspondendo o agora território português à então Hispânia Ulterior. O mesmo autor destaca que “Roma (...) estende o seu domínio pela implantação de novas realidades administrativas, que, inclusivamente procuram adequar-se às diferentes tradições locais de exercício do Poder” (Fabião, 1993, p.203). Também a figura da Comarca, segundo Amaral e Silva (2019) se assumiu em tempos como divisão administrativa¹ do território, mas sobreviveu até aos nossos dias apenas no plano da organização judicial.

Quanto às Províncias, Amaral e Silva (2019) referem que após longo período de âmbito estritamente militar, aquelas passaram também a ter atribuições civis nas sete províncias de então: Minho, Trás-os-Montes, Douro, Beira, Estremadura, Alentejo e Algarve. A dimensão estritamente civilista das Províncias surge na CRP de 1933 e novamente no Código Administrativo de 1936, que estabelece a existência de quatro níveis de organização administrativa: a Freguesia, o Concelho, o Distrito e a Província.

Tendo o país vivenciado diferentes momentos de ocupação, domínio e regimes políticos, Bilhim (2004) conclui que Portugal tem nos Municípios a sua base mais sólida de organização, que desde a fundação da nacionalidade, sobreviveu até aos dias de hoje.

Segundo Gonçalves (2015) a PSP deve a sua presença nos Distritos à figura dos Governadores Civis, que localmente combinaram esforços com as Câmaras Municipais, para tornar possível a contratação de pessoal, aquisição de equipamento e cedência de instalações. Era crucial existir estabilidade política e “votar uma verba destinada à polícia civil corresponde à sua efetiva criação”, considerando este autor que “não foram fatores como a dimensão populacional ou a posição geográfica a determinar a precocidade ou o atraso na criação destes corpos” (p.475).

A PSP continua presente nas sedes dos Distritos, uma circunscrição administrativa que não tem o passado de solidez dos Municípios. Os Governadores Civis, embora não tenham sido legalmente extintos, “deixaram de ser nomeados em 2011” segundo Amaral e

¹ Citando a Crónica de D. João I do cronista Fernão Lopes, Amaral e Silva (2019, p.15) enumeram cinco Comarcas: “Antre Douro e Minho, Antre Douro e Mondego, Beira, Estremadura e Antre Tejo e Odiana”, que mais tarde passaram a sete, após a reconquista e estabilização do sul do país.

Silva (2019, p.348), acrescentando nós que as respetivas estruturas de apoio foram efetivamente desmobilizadas (a PSP recebeu equipamentos, recursos humanos e até instalações) e as competências foram transferidas para outras entidades, conforme dispôs o Decreto-Lei n.º 114/2011. De qualquer das formas, a figura do Governador Civil como representante do Governo no Distrito, estaria condenada à extinção com a implementação das regiões administrativas, como adiante abordaremos.

2.3 A atual organização e administração do território a nível regional e local

Relativamente à atual organização administrativa, é na CRP de 1976 que ancoramos a divisão do território em Regiões Autónomas (artigo 225º) e a possibilidade destas terem Municípios e Freguesias (artigo 236º, n.º 2); a divisão em Autarquias Locais (artigo 235º e seguintes) e a divisão em Distritos no continente (artigo 291º).

O Decreto-Lei n.º 46/89 estabeleceu as matrizes de delimitação geográfica da Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS)² que com o propósito de uniformizar estatísticas, tornou ainda mais evidente que “É hoje facto geralmente aceite que existem em Portugal assimetrias regionais”, conforme refere Peneda (1982, p. 50).

A intenção Constitucional de implementar a regionalização é revisitada em 1991, através da aprovação da Lei n.º 56/91, que corresponde à Lei-Quadro das Regiões Administrativas, a qual define as atribuições, competências e modelo genérico de funcionamento dos órgãos de que estas novas autarquias locais devem ser dotadas.

Já em 1998, no dia 8 de novembro³, foi submetida a referendo a regionalização e as regiões a constituir. Uma das perguntas era de âmbito nacional: “Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?”. A outra era de âmbito regional: “Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de residência?”.

Ambas as perguntas tiveram resposta negativa. A primeira, num universo de 4.157.447 votantes, obteve 2.530.802 votos “Não” (63,52%) e a segunda, num universo de 1.168.939 votantes, obteve 660.792 votos “Não” (59,59%) segundo dados da Comissão

² A designação “Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas” deriva da designação original em inglês *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* adotada pelo Regulamento (EC) 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de maio de 2003, que aprova uma classificação comum de unidades territoriais para fins estatísticos.

³ <http://www.cne.pt/content/referendo-nacional-1998-0>

Nacional de Eleições⁴ (1998). Na prática, o referendo de 1998 foi resumido a uma expressiva recusa do processo da regionalização, o que desde então foi encarado pelos Governos como argumento para adiar a sua concretização, ou pelo menos, não a encarar como prioritária.

2.4 Novos atores e centros de poder a nível regional e local

Pela sua relevância no contexto deste trabalho, a seguir nos reportamos sucintamente aos principais novos atores e centros de poder de carácter regional e local.

Começamos pelas regiões administrativas, que têm previsão Constitucional no artigo 236º da CRP e a sua definição está vertida no artigo 1.º da Lei n.º 56/91:

“uma pessoa colectiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respectivas, como factor da coesão nacional”.

No artigo 17º encontramos as atribuições: desenvolvimento económico; ordenamento do território; ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos; equipamento social e vias de comunicação; educação e formação profissional; cultura e património cultural; juventude, desporto e tempos livres; turismo; abastecimento público; apoio às atividades produtivas e apoio à ação dos municípios.

Este diploma prevê nos seus artigos 10º e 40º que em cada região deva existir um representante do Governo, designado por Governador Civil Regional, denotando a intenção de afetar a organização por Distritos, que melhor se concretiza no artigo 47º, onde se refere expressamente no n.º 1 que “Após a nomeação do governador civil regional serão extintos os governos civis sediados na área da respectiva região”.

A Lei n.º 56/91 foi regulamentada pela Lei n.º 19/98, que estabelece no seu artigo 2º a criação de 8 regiões administrativas: Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Lisboa e Setúbal, Alentejo e Algarve.

Relativamente às Comunidades Intermunicipais (CIM), o regime, atribuições, competências e funcionamento dos seus órgãos estão previstos na Lei n.º 11/2003. De acordo com o n.º 2 do artigo 1º, as CIM podem ser de dois tipos: comunidades intermunicipais de fins gerais ou associações de municípios de fins específicos.

⁴ http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/resultados_rn_4_98.pdf

As CIM são pessoas coletivas de direito público constituídas por municípios ligados entre si por um nexo territorial, de acordo com o n.º 2 do artigo 2º.

As Comunidades e as Associações prosseguem um vasto rol de atribuições, conforme previsto no artigo 5º, tendo em vista a articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal e também a coordenação entre os municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas: infraestruturas de saneamento básico e de abastecimento público; Saúde; Educação; Ambiente, conservação da natureza e recursos naturais; segurança e proteção civil; acessibilidades e transportes; equipamentos de utilização coletiva; apoio ao turismo e à cultura; apoios ao desporto, à juventude e às atividades de lazer; planeamento e gestão estratégica, económica e social e gestão territorial na área dos municípios integrantes.

De seguida, as Associações de Freguesias, que têm o seu regime jurídico previsto na Lei n.º 175/99 que as reconhece logo no artigo 1º como pessoas coletivas de direito público, criadas por duas ou mais freguesias geograficamente contíguas ou inseridas no território do mesmo município para a realização de interesses comuns e específicos.

No que concerne às suas atribuições e sob a designação de “incumbências”, dispõe o artigo 3º que são as seguintes: participação na articulação, coordenação e execução do planeamento e de ações que tenham âmbito interfreguesias; Gestão de equipamentos de utilização coletiva comuns a duas ou mais freguesias associadas; Organização e manutenção em funcionamento dos serviços próprios.

Relativamente às Áreas Metropolitanas, têm o seu regime jurídico previsto na Lei n.º 10/2003, onde se estabelece o regime da sua criação, as atribuições e competências e o funcionamento dos seus órgãos. De acordo com o n.º 2 do artigo 1º, as áreas metropolitanas podem ser de dois tipos: grandes áreas metropolitanas (GAM) e comunidades urbanas (ComUrb).

De acordo com o artigo 2º, as áreas metropolitanas são pessoas coletivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram. No artigo 3º estão fixados os critérios territoriais e demográficos, dispendo-se que as GAM compreendem, obrigatoriamente, um mínimo de nove municípios com pelo menos, 350 000 habitantes. As ComUrb compreendem um mínimo de três municípios com, pelo menos, 150 000 habitantes.

De acordo com o artigo 6º, as áreas metropolitanas são criadas para a satisfação dos objetivos de articulação dos investimentos municipais de interesse supramunicipal e da coordenação de atuações entre municípios e os serviços da administração central.

Finalmente, abordamos as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, criadas pelo Decreto-Lei n.º 494/79, já revogado, que logo no seu artigo 1º as designava por órgãos externos do Ministério da Administração Interna, ou seja, serviços desconcentrados do Estado.

Desde a sua criação, estas estruturas continuam implantadas em 5 regiões (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), mas viram alterada a sua dependência do MAI para o Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, nos termos do n.º 2 do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 104/2003. O enquadramento jurídico das CCDR foi, entretanto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 228/2012 e mais recentemente pela Lei n.º 37/2020.

As CCDR têm um vasto rol de atribuições em matéria de coordenação, desenvolvimento regional e ordenamento do território. Para prossecução das suas atribuições legais, os serviços das CCDR estão organizados em áreas funcionais, conforme previsto no artigo 17º do Decreto-Lei n.º 104/2003: Assessoria e coordenação; Gestão administrativa e financeira; Vigilância e fiscalização; Gestão ambiental e de recursos hídricos; Planeamento e desenvolvimento regional; Apoio à administração local; Ordenamento do território, conservação da natureza e gestão do litoral; Sistemas de informação e cartografia.

2.5 Desenvolvimentos legais recentes

Nesta fase, analisaremos com brevidade os últimos desenvolvimentos que possam denotar a existência de um rumo na direção da descentralização, destacando a Lei n.º 50/2018, onde se estabelece a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e para as comunidades intermunicipais.

Relativamente aos requisitos essenciais para a sua implementação e funcionamento, esta lei prevê de forma expressa o seu regime de financiamento (artigo 5º), a afetação de recursos patrimoniais (artigo 7º) e a afetação de recursos humanos.

A partir do artigo 11º enumeram-se as novas competências dos órgãos das autarquias locais, começando pela educação; ação social; saúde; proteção civil; cultura; património; habitação; áreas portuário-marítimas não afetadas à atividade portuária; praias marítimas, fluviais e lacustres; informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas; transportes e vias de comunicações; estruturas de atendimento ao cidadão; policiamento de proximidade

(onde se prevê expressamente no artigo 23º a competência dos órgãos municipais para “participar, em articulação com as forças de segurança, na definição a nível estratégico do modelo de policiamento de proximidade a implementar”); proteção e saúde animal; segurança dos alimentos; segurança contra incêndios; estacionamento público e modalidades afins de jogos de fortuna ou azar.

A partir do artigo 31º são enumeradas as novas competências dos órgãos das entidades intermunicipais, começando pela educação, ensino e formação profissional; ação social; saúde; proteção civil; justiça; promoção turística; gestão dos portos de âmbito regional; designação dos vogais representantes dos municípios nos conselhos de região hidrográfica; gestão de projetos financiados com fundos europeus e gestão de programas de captação de investimento.

A partir do artigo 38º são enumeradas as novas competências dos órgãos das freguesias, essencialmente mais focadas na gestão do espaço público, feiras e mercados, espaços verdes, afixação de publicidade, espetáculos e divertimentos na via pública, entre outras. É de salientar que a transferência destas novas competências para os órgãos das autarquias locais e para os órgãos das comunidades intermunicipais, deveria ter ocorrido até ao dia 1 de janeiro de 2021, de acordo com o n.º 2 do artigo 3º.

Identificamos ainda na nossa revisão da literatura uma organização que também depende do Ministério da Administração Interna e que já adaptou a sua organização territorial de acordo com as áreas de ação das entidades supramunicipais. A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, aquando da entrada em vigor da sua atual lei orgânica (Decreto-Lei n.º 45/2019), viu incluída no artigo 22º a criação de novos Comandos de âmbito regional, que visam corresponder às áreas territoriais das CCDR e NUTS II (exceto ilhas) e que foram entretanto implementados através do Despacho n.º 11198/2020 e ainda prevê no artigo 23º, a criação de Comandos sub-regionais, uma alteração ainda não implementada, mas que terá por finalidade a presença na malha territorial correspondente às CIM.

2.6 A figura da deslocalização

Pode ser encarada como nova modalidade de aproximação da administração ao cidadão, que não se confunde com a desconcentração ou descentralização, sendo definida por Amaral e Silva (2019, p. 322) como “a opção política que consiste em instalar um ou mais serviços públicos de âmbito nacional em localidades situadas fora da capital do país”.

Estes autores distinguem a deslocalização originária (quando o serviço for criado de novo) da deslocalização superveniente (quando o serviço já exista em Lisboa e seja mudado para outra área geográfica). Os mesmos autores referem-se à oportunidade perdida com a deslocalização do Infarmed para a cidade do Porto, restando-nos assim identificar o único exemplo de deslocalização originária que encontramos: a Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto (APCVD), criada pelo Decreto Regulamentar N.º 10/2018 e que logo de início teve a sua sede na cidade de Viseu, onde ainda se mantém.

2.7 Experiências de outros países

As diferenças políticas, sociais, culturais e económicas entre países são muitas vezes invocadas para diminuir a relevância das comparações, mas não as esvaziam de sentido e possibilitam a reflexão sobre alternativas possíveis.

Ao debruçar-se sobre a realidade dos EUA, Europa e Nova Zelândia, Heyer (2016) notou que as reformas policiais têm muitas particularidades, mas ainda assim identifica duas grandes tendências quanto à dispersão territorial: nos EUA as Polícias são descentralizadas, distintas e financiadas a um nível local, ao passo que na Europa se encontram mais facilmente casos de Polícias que mantêm uma organização nacional, tutelada pelo governo central, ao mesmo tempo que numa relação por vezes complexa, se criam e financiam localmente organizações que também zelam pela segurança, como é o caso das polícias locais ou regionais em Espanha, ou o caso das Polícias Municipais em Portugal.

Verificamos assim que alguns países se caracterizam pela fragmentação, ancorada na sua própria evolução histórica, como é o caso dos EUA (Tocqueville, 2008) pela diversidade, carácter local e grande número de organizações policiais existentes, que se fixam em cerca de 18.000, de acordo com o Police Executive Research Forum (2014, p.45).

Identificámos também experiências de países que, partindo da multiplicidade de organizações policiais com uma génese local, as transformaram em organizações de âmbito nacional, tendo merecido particular atenção os casos da Holanda e da Escócia, onde a propósito da reforma policial, Terpstra e Fyfe (2015) comparam o fosso entre as intenções políticas no plano da legislação nacional e as perceções da comunidade, vivenciadas nos contextos e experiências locais.

Os mesmos autores consideram que o trabalho policial é muito dependente dos contextos locais e ainda assente no trabalho de rua, pelo que existe uma tensão permanente entre o propósito de eficiência associado à criação de uma Polícia nacional e o propósito de

eficácia da ação policial, tão desejada nos níveis regionais e locais. Relativamente à reforma policial na Holanda, Terpstra e Fyfe (2015, p.541) destacam que “a nova janela de oportunidade criada pela reforma policial foi usada por alguns dos participantes policiais para introduzir estratégias inovadoras de policiamento comunitário, agora designadas por policiamento orientado para o contexto”.

Identificámos também exemplos em que se optou por regionalizar para absorver múltiplos corpos locais, como notou Wood (2007) ao estudar a evolução da organização policial no Canadá, que tendo sofrido fortes influências da realidade inglesa, se caracterizou também pela «amálgama» de diferentes corpos policiais de âmbito local, em corpos policiais regionais mais robustos, salientando que o policiamento de âmbito nacional “é assegurado quase exclusivamente pela Real Polícia Montada do Canadá” – Wood (2007, p.285). Daqui retemos que a opção pela criação de corpos policiais regionais partiu da ideia de agregar a multiplicidade existente ao nível local e não de desagregar uma instituição de âmbito nacional para se estender aos níveis regionais.

2.8 Formulação do Problema

Como refere Sarmiento (2013, p. 11) “a identificação do problema a investigar” é o primeiro passo da fase exploratória de um processo de investigação. Sobre este assunto, Fortin (2009, p.48) considera que uma investigação “tem por ponto de partida uma situação considerada como problemática, isto é, que causa um mal-estar, uma irritação, uma inquietação, e que, por consequência, exige uma explicação ou pelo menos uma melhor compreensão do fenómeno observado”.

Assim, considerando o objetivo da nossa investigação, o nosso estudo empírico pretende responder à seguinte pergunta de partida, que consideramos reunir as qualidades de clareza, exequibilidade e pertinência a que se referem Quivy e Campenhoudt (2003, p.35 e seguintes):

- **PP** – Existe a perceção de uma aparente evolução legislativa no sentido de reforçar novos atores e centros de poder de âmbito regional e local?

Conscientes de que há “uma associação mais intensa da formulação de hipóteses à investigação quantitativa e mais ténue em relação à investigação qualitativa, deixando expressa a maior liberdade de atuação dos pesquisadores qualitativos em estudos descritivos” (Pardal e Lopes, 2011, p.16), considerámos que as hipóteses auxiliam a direção da nossa investigação e que “um trabalho não pode ser considerado uma verdadeira

investigação se não se estrutura em torno de uma ou de várias hipóteses” (Quivy e Campenhoudt, 2003, p. 119). Assim, formulamos as seguintes hipóteses, que se nos afiguram como possíveis respostas provisórias a que oportunamente a nossa investigação irá responder:

- **H1** – Admite-se a criação de um novo nível orgânico regional;
- **H2** – Há consenso na partilha de recursos ao nível regional.

III - MÉTODO

A nossa abordagem tem por base o método científico, definido como “um conjunto de normas que permitem produzir conhecimento.”, que em termos de originalidade e inovação poderá ser “completamente novo ou ser o desenvolvimento, a reunião ou melhoramento de um ou vários conhecimentos já existentes” (Sarmiento, 2013, p. 7).

A investigação científica “constitui o método por excelência que permite adquirir novos conhecimentos. (...) distingue-se de outros tipos de aquisição de conhecimento pelo seu carácter sistemático e rigoroso” (Fortin, 2009, p.4).

Para Sarmiento (2013) uma investigação científica empírica admite a recolha de dados através de entrevistas ou inquéritos, que podem ser dirigidos a pessoas que tenham tido experiência ou conhecimentos relevantes sobre o assunto em análise.

Optámos por um questionário de perguntas abertas, atendendo ao universo finito e conhecido a que nos dirigimos, privilegiando a obtenção de informação mais espontânea, criativa e inovadora, quando comparado com um questionário de perguntas fechadas, normalmente preparado para respostas binárias ou assentes numa escala de *Likert* (Reja et al., 2003). Quando comparamos esta opção com a realização de entrevistas, estamos cientes de que perdemos a interação e o contacto presencial típicos das mesmas, “que fornecem um material verbal rico e complexo” (Bardin, 2011, p.93), mas por outro lado a opção pelo questionário de perguntas abertas garante que os inquiridos sofrem menos da preocupação em darem respostas socialmente bem aceites, interiorizando mais facilmente o anonimato, a confidencialidade e o conforto proporcionado pela distância, perante perguntas que considerem mais sensíveis (Halvorsrud e Kalfoss, 2014, p.712).

Em suma, a aplicação de um questionário preparado para respostas abertas e análise qualitativa, afigura-se como adequado aos objetivos do nosso estudo, estando este tipo de abordagem entre os métodos e técnicas de investigação social utilizados em investigação científica (Pardal e Lopes, 2011).

3.1 Metodologia e procedimentos

A metodologia “consiste em definir os meios de realizar a investigação” (Fortin, 2009, p.53), pelo que descrevemos de seguida as etapas seguidas na elaboração desta investigação.

Na primeira fase do nosso estudo empírico, levámos a cabo uma pesquisa sobre a temática, de modo a “conhecer o estado-da-arte sobre a investigação”, (Sarmiento, 2013, p.13), nomeadamente o enquadramento legal que suporta o processo de transferência de competências do poder central, com o objetivo de melhor contextualizar os procedimentos mais adequados para a recolha e tratamento de informação (Pardal e Lopes, 2011). Nesta fase, seguimos um raciocínio dedutivo, tendo em conta que partimos de uma generalidade de evidências que sugerem uma constância de propósito rumo à regionalização, pretendendo deduzir se no caso particular da organização territorial da PSP, esse poderá também ser um caminho a seguir.

De seguida, o estudo empírico centrou-se na conceção do instrumento de recolha de dados propriamente dito, optando-se por um questionário destinado a análise qualitativa, o qual é composto por 12 questões. As primeiras 6 questões consubstanciam o consentimento informado dos respondentes e a sua caracterização sociodemográfica, sendo que as restantes 6 questões são de resposta aberta, onde foi pedido aos respondentes que livremente respondessem às questões formuladas.

Recorremos à ferramenta *Google Forms*, possibilitando aos inquiridos uma resposta cómoda e livre ao conjunto de questões formuladas (Apêndice I) e acessíveis através de um link informático que remetemos por correio eletrónico, acompanhado de breve texto com o contexto do estudo e indicação de contactos para esclarecimento de dúvidas. Foi obtida autorização para aplicação do instrumento de recolha de dados (Apêndice II) e antes do seu envio aos destinatários, realizámos um pré-teste, que nos permitiu assegurar a integridade das perguntas, a adequação dos campos para resposta, o bom funcionamento do suporte eletrónico e a fiabilidade do repositório de armazenamento das respostas.

Todas as respostas foram guardadas em suporte eletrónico, constituindo o objeto da nossa análise qualitativa, recorrendo a Grelhas de Análise de Conteúdo que adaptámos de Sarmiento (2013) e que disponibilizamos para consulta integral no Apêndice III.

Recorremos à codificação, definida como “uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão”, (Bardin, 2011, p.133) o que nos permite dirigir o foco da análise à frequência com que são repetidos determinados conceitos ou ideias, também expressa em percentagem, conforme reportamos na apresentação e discussão de resultados.

Importa ainda reter os conceitos de Sarmiento (2013) que empregamos nas matrizes cromáticas, onde interligamos unidades de contexto e unidades de registo e que constam das Grelhas do nosso Apêndice III: as *categorias de dados*, onde podemos agrupar as *subcategorias*, que são conjuntos de unidades de registo agrupadas por características semelhantes; as *unidades de registo*, que são frações de conteúdo que exprimem determinada característica; as *unidades de contexto*, ou partes do texto das respostas que contêm as unidades de registo. Por fim, as *unidades de enumeração* ou contagem, que representam o número de vezes que se repete a unidade de registo.

3.2 Caracterização sociodemográfica da amostra

Quanto à seleção da amostra, utilizámos uma técnica de amostragem não probabilística, pois identificámos um universo de pessoas que desempenham funções relevantes em níveis orgânicos que, segundo a nossa pesquisa exploratória, considerámos que mais diretamente podem estar envolvidos ou ser afetados por ajustes na estrutura orgânica da PSP, reunindo assim “indivíduos facilmente acessíveis e que respondem a critérios de inclusão precisos” (Fortin, 2009, p.321).

Assim, ao nível governamental, dirigimo-nos aos Ex.mos Senhores Secretários de Estado em funções no Ministério da Administração Interna (2). Ao nível territorial, dirigimo-nos aos Ex.mos Senhores Presidentes das CCDR (5) e ao Ex.mo Senhor Presidente da APCVD (1); Na PSP dirigimo-nos aos Ex.mos Senhores Comandantes Regionais, Metropolitanos e Distritais da PSP (20).

Considerando que obtivemos 16 respostas válidas, a amostra do nosso estudo representa cerca de 57% da população considerada. Se tivermos em conta que todos os membros da população tiveram igual probabilidade de fazer parte da amostra, a mesma é representativa, segundo Ghiglione e Matalon (1993).

Tabela N.º 1: Caracterização da amostra.

IDADE			SEXO		DESEMPENHO DE FUNÇÕES			ÁREA GEOGRÁFICA ONDE DESEMPENHA FUNÇÕES			
40-50	51-60	+60	M	F	PSP	Fora*	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve
7	7	1	14	2	13	3	2	5	7	1	1

*Dois ao nível Ministerial e um ao nível regional

Fonte: Elaboração própria.

3.3 Formulação das perguntas

Conforme já referido, preparámos um questionário de perguntas abertas, destinado a aplicação não presencial, que nos habilita a recolher e explorar a informação obtida. Tal como numa entrevista, garantimos que as perguntas seguem um articulado previamente preparado e estruturado, em que o inquirido “só responde ao que lhe é perguntado” (Sarmiento, 2013, p.34) mas pode responder de forma aberta e livre, expondo as suas ideias, dúvidas ou convicções, sem estar limitado às restrições impostas por um questionário fechado.

As perguntas foram prévia e devidamente validadas pelo nosso orientador, decorrem da revisão da literatura e procuram recolher informação sobre determinados aspetos específicos, conforme a seguir se indica relativamente a cada uma.

Pergunta 7

Tendo em conta a informação livremente acessível ao público, identifique exemplos de competências transferidas para os órgãos da administração local e para os órgãos das entidades intermunicipais.

Num processo evolutivo que parte do artigo 255º e seguintes da CRP, que visa a regionalização, pretendemos aferir a perceção relativamente à intenção política de ir criando condições para que tal objetivo seja alcançado, nomeadamente através da publicação da Lei n.º 50/2018, que objetivamente determina no seu artigo 11º e seguintes, a transferência de competências em importantes áreas.

Pergunta 8

Se conseguiu identificar um ou mais exemplos na questão anterior, considera que para além de transferência dos poderes/competências, também se terá previsto a transferência de recursos? De que tipo?

Tomando por referência a Lei n.º 50/2018, pretende-se aferir se existe a perceção de que para o exercício das referidas competências, está expressamente prevista a alocação de importantes recursos, nomeadamente financeiros, patrimoniais e recursos humanos.

Pergunta 9

De acordo com a sua experiência e centrado a sua atenção na área de Governação da Administração Interna, tem conhecimento de algum organismo que já tenha adaptado a sua organização territorial à realidade das entidades supramunicipais e/ou intermunicipais? Se sim, qual(ais)?

Verificámos que a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, aquando da entrada em vigor da sua lei orgânica (Decreto-Lei n.º 45/2019), viu incluída essa previsão no artigo 22º, com a criação de novos Comandos de âmbito regional, para corresponder às áreas territoriais das CCDR e NUTS II (exceto ilhas), pretendendo aferir se os inquiridos têm noção dessa adaptação.

Pergunta 10

Tendo em conta as recentes alterações legais no âmbito das CCDR e das CIM, bem como a previsão de transferência de competências, considera que a PSP deverá adequar a sua orgânica a algum destes níveis? Justifique a sua resposta.

Esta questão visa recolher as perspetivas dos inquiridos, por forma a melhor fundamentar a resposta à problemática de investigação, nomeadamente se será de manter a organização atual, ou de equacionar uma presença territorial correspondente às CCDR, CIM, Municípios, Freguesias, ou porventura abandonar a lógica de circunscrição administrativa e tomar como referência a organização judicial portuguesa.

Pergunta 11

Se respondeu afirmativamente à questão anterior, indique a localização preferencial da sede do(s) novo(s) órgão(s)/comando(s)

Esta pergunta visa aferir se os inquiridos estão cientes de que novas estruturas orgânicas poderão não ser localizadas junto de entidades de referência já existentes, como sejam as CCDR e as CIM.

Relativamente ao tema da regionalização e da descentralização, a questão da localização geográfica é importante, atentas as habituais disputas locais em torno das sedes dos serviços.

Pergunta 12

Se respondeu afirmativamente à questão 10, de acordo com a sua experiência e considerando as opções que escolheu, que poderes, atribuições, serviços, valências operacionais acha que o novo órgão deveria ter?

Esta é uma questão pretende colher pistas úteis para a definição de novos caminhos a seguir, de modo a perceber se é possível evidenciar alguma tendência para a criação de novas estruturas, ou antes uma tendência para a otimização e partilha de recursos já existentes, procurando vislumbrar entre as respostas as seguintes linhas de orientação possíveis:

- Criação de órgão de comando, controlo e supervisão, para assegurar a ligação privilegiada aos respetivos órgãos/estruturas de administração do território.

- Promover serviços partilhados na área do apoio, como oficinas, psicólogos, formação, processamento de vencimentos e/ou outros que seriam concentrados no Comando sede da região e seriam usados pelos Comandos compreendidos na mesma região.
- Promover a partilha de valências operacionais, nomeadamente Destacamentos da Unidade Especial de Polícia, Departamento de Investigação Criminal, Departamento de Armas e Explosivos, Departamento de Segurança Privada e/ou outros, que seriam concentrados no Comando sede da região e seriam usados pelos Comandos compreendidos na mesma região.

IV APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

A análise de conteúdo tem como propósito habilitar o investigador a interpretar determinadas ideias, conceitos ou palavras, agregando-as em categorias de dados, segundo Sarmiento (2013). Ainda segundo esta autora, este tipo de análise permite identificar nas respostas, através de determinadas características do texto, a similitude ou diferença de posições, bem como os aspetos mais valorizados pelos inquiridos.

Analisando as respostas às questões formuladas, através das Grelhas que constituem o Apêndice III do presente estudo, constatamos o seguinte:

Pergunta 7

A quase totalidade dos inquiridos identifica exemplos, apenas se registando uma resposta do tipo “não sabe/não responde”. Uma parte significativa (50%) identifica a transferência de competências na área da educação, seguindo-se a transferência de competências na área da fiscalização rodoviária e processamento de contraordenações, a ser identificado por 37,5% dos inquiridos. 31,25% dos inquiridos identifica as áreas de ordenamento do território e proteção do ambiente, Proteção Civil e Segurança na vertente *Safety*. Verificamos que apenas 1 inquirido (6,25%) se refere à gestão dos transportes públicos, sendo que apenas 2 inquiridos (12,5%) conseguem identificar uma área que nos diz diretamente respeito e que corresponde à transferência de competências na área da segurança, na vertente *Security*.

O facto de uma parte significativa dos inquiridos se reportar às competências na área da educação, poderá dever-se ao envolvimento da PSP na segurança da comunidade escolar, através do MIPP/EPES, sendo de notar que as competências na área da fiscalização rodoviária e processamento de contraordenações, aparentemente mais relacionadas com a atividade policial, é identificada por menos inquiridos. Alguns inquiridos reportam-se à proteção do ambiente, Proteção Civil e Segurança na vertente *Safety*, o que se poderá dever à visibilidade que algumas destas áreas de atuação assumiram ao nível local, com os relevantes recursos financeiros e materiais associados.

Uma importante área, a gestão dos transportes públicos, apenas é referida por um inquirido, o que sugere que a PSP pode ter maior envolvimento na definição das redes de transportes públicos em sede das CIM, atentos os reflexos que o assunto pode ter para a fluidez do tráfego, sinistralidade rodoviária e até para a segurança das populações.

Em suma, a quase totalidade dos inquiridos conseguiu identificar exemplos de transferências de competências para órgãos regionais e locais, estando implícita a percepção de que se tem assistido ao empoderamento do poder regional e local.

Pergunta 8

Verificamos que uma parte significativa dos inquiridos (31,25%) não sabe/não responde, sendo que 5 dos inquiridos (37,5%) se referem apenas à transferência de recursos humanos e 4 dos inquiridos (25%) conseguem identificar a previsão de transferência de recursos financeiros. De realçar ainda que apenas 1 inquirido (6,25%) consegue identificar a previsão de transferência de instalações.

Verificamos que parte dos inquiridos não sabe/não responde e entre os que respondem, apenas se refere com alguma consistência a transferência de recursos humanos e financeiros, sendo residual a referência à transferência de instalações.

Pergunta 9

Verificamos que 12 dos inquiridos (75% da amostra) não conseguem identificar o organismo dependente do mesmo Ministério que tutela a PSP e que efetivamente já previu e implementou esta adequação orgânica. Em sentido oposto, 2 inquiridos (12,5%) identificaram com sucesso a ANEPC.

Salientamos este esforço de adequação a novas circunscrições territoriais que não o Distrito, na medida em que inicialmente também aí assentava a base da organização territorial da ANEPC. De notar ainda que esta adequação foi amplamente divulgada nos OCS, na sequência da publicação do Despacho n.º 11198/2020, de 13 de novembro, que formaliza a nomeação dos 5 novos Comandantes Regionais.

Pergunta 10

Verificamos que 5 dos inquiridos (31,25%) se pronunciam no sentido de manter a estrutura atual e uma implantação Distrital. Por outro lado, entre os que admitem a mudança, verificamos que 3 inquiridos (18,75%) se pronunciam no sentido da PSP criar uma nova estrutura ao nível das CCDR mas mantendo a sua organização Distrital. Dois dos inquiridos (12,5%) admitem a adaptação da orgânica da PSP às CIM e outros 2 admitem a adaptação da orgânica da PSP ao poder local. Apenas um inquirido se pronuncia no sentido da PSP se articular em Unidades Nacionais, ou seja, em sentido oposto à criação de quaisquer níveis orgânicos que visem a aproximação regional ou local.

Pergunta 11

Entre os que admitem adaptações à orgânica da PSP e tendo em conta que os restantes não respondem à questão (5) a solução que representa maior consenso (25%) aponta para que a sede de um eventual novo nível orgânico de âmbito regional, ou a partilha de recursos ao nível regional, deverá coincidir com as cidades sede das CCDR e NUTS II (ilhas).

Verifica-se que 2 respondentes (12,5%) apontam para que a localização seja nas sedes de Distrito e outros 2 defendem que deveria ficar nas localidades sede das CIM.

De destacar um respondente que aponta uma solução inovadora e que pressupõe uma oportunidade para a PSP adequar toda a sua estrutura a 3 níveis: nas sedes das CCDR e NUTS II (ilhas) a PSP criaria e teria as sedes de Comandos Regionais, os atuais Comandos Distritais adaptados às CIM e as Divisões Policiais às sedes dos Municípios a cargo da PSP.

Pergunta 12

Entre os inquiridos que admitem adaptações à orgânica da PSP e tendo em conta que os restantes não respondem à questão (5) a solução que representa maior consenso é a partilha de recursos de apoio num novo órgão ou estrutura regional, com 4 inquiridos a apontarem nesse sentido.

Verificamos que 3 dos inquiridos (18,75%) apontam para que um novo órgão ou estrutura tenha poderes de Comando, coordenação e controlo e outros 3 defendem que qualquer novo órgão ou estrutura deverá ter todos os poderes e competências integrais da PSP, ou seja para além do Comando e coordenação.

De referir que um dos inquiridos se pronuncia no sentido da PSP não ter que criar novos órgãos, mas apenas procurar ter estruturas desconcentradas no território.

Por último constatamos que apenas 1 dos inquiridos (6,25%) se pronuncia no sentido da partilha de recursos operacionais se fazer num novo órgão ou estrutura.

Conforme referimos na introdução, este trabalho não versa sobre qualquer reforma do Sistema de Segurança Interna Português, pelo que assumimos que a presente discussão dos resultados em nada colide com a continuidade do atual modelo dual, onde coexistem duas Forças de Segurança de base territorial (três, se considerarmos o domínio marítimo) e pretendemos manter o foco exclusivamente na PSP.

O facto de apenas dois inquiridos conseguirem identificar uma área que diz diretamente respeito à PSP e que corresponde à transferência de competências na vertente *Security* merece alguma reflexão. Isso poderá significar que os inquiridos não têm presente

a disposição do artigo 23º da Lei n.º 50/2018, que atribui aos órgãos municipais a prerrogativa de poderem participar na definição da estratégia do Policiamento de Proximidade.

Uma das questões (8) pretendia sensibilizar para os importantes recursos que podem ser alocados aos processos de transferência de competências, ou numa análise prospetiva, em que medida essa realidade podia ser uma oportunidade para a PSP, o que nos parece merecer reflexão mais aprofundada.

A criação de uma nova estrutura ao nível das CCDR mas mantendo também os Comandos Distritais, é uma solução que nos parece equilibrada, na medida em que representa um desejável equilíbrio entre adaptação à mudança, respeito pelo passado e menor investimento para a sua concretização.

Quanto à localização geográfica de futuras estruturas, acreditamos que a solução mais equilibrada corresponde à mais referida entre os inquiridos, ou seja, o eventual novo nível orgânico de âmbito regional, ou a partilha de recursos ao nível regional, deverá coincidir com as cidades sede das CCDR e NUTS II (ilhas), o que facilitaria o estreitamento de relações com as estruturas já existentes e evitaria clivagens ou rivalidades locais para disputar a colocação de valências noutras cidades.

Quanto à opção de criação de um novo nível orgânico regional ou apenas a partilha de serviços e valências já existentes, a solução que representa maior consenso é a partilha de recursos de apoio, o que aliás já está a ser equacionado pelo poder político e poderá implicar até a existência de serviços partilhados entre a PSP e a GNR.

4.1 Verificação das hipóteses

Aqui chegados, estamos em condições de efetivar a resposta à pergunta de partida e explicitar em que medida as hipóteses colocadas se verificaram.

- **PP** – Existe a perceção de uma aparente evolução legislativa no sentido de reforçar novos atores e centros de poder de âmbito regional e local?

Conforme resulta da análise das respostas à pergunta 7, os inquiridos têm a perceção de que o empoderamento do poder regional e local está em curso, em consequência das alterações legais nesse sentido.

Relativamente à hipótese **H1** (Admite-se a criação de um novo nível orgânico regional), **confirma-se parcialmente a hipótese**. Conforme resulta da nossa análise das respostas à pergunta 10, a maioria dos inquiridos pronuncia-se no sentido de se manter a

estrutura atual e uma implantação Distrital, mas é também admitida a possibilidade da PSP criar uma nova estrutura orgânica ao nível das CCDR, desde que mantendo a sua organização Distrital.

Relativamente à hipótese **H2** (Há consenso na partilha de recursos ao nível regional), **confirma-se a hipótese**. Conforme resulta da nossa análise das respostas à pergunta 12, a solução que representa maior consenso é a partilha de recursos de apoio num novo órgão ou estrutura territorial.

V - CONCLUSÃO

Quaisquer reformas ou alterações à organização territorial e em particular nas Polícias, colocam “questões fraturantes”, não sendo exceção e em particular, as opções pelo caminho da centralização ou da descentralização, pelo que nos revemos na importância de “ver os debates sobre a administração policial como um equilíbrio entre diferentes perspetivas políticas e não como um confronto entre racionalidade policial e interferência política”, Wood (2007, p.284).

A nossa revisão da literatura aponta para a possibilidade das CCDR terem um papel preponderante na regionalização ou mesmo virem a transformar-se em autarquias regionais: “quem sabe se, sob as vestes de CCDRs, não o poderão ser agora, mesmo passados quarenta e cinco anos de hesitações?”, Amaral e Silva (2019, p.311). Para os mesmos autores, “não há, em nosso entender, nenhuma boa alternativa à regionalização. Mas, se se optar por manter as CCDRs (contra o disposto na Constituição), então será preciso rever seriamente o seu regime jurídico, que é em parte inconstitucional”, Amaral e Silva (2019, p.335) admitindo-se assim que toda a experiência acumulada, edifícios sede, equipamentos e recursos humanos das CCDR possam ser a plataforma base da regionalização, impondo-se naturalmente alterações legais que quebrem a sua natureza de serviços desconcentrados, descentralizando-as como autarquias e principalmente, introduzindo a intervenção direta do cidadão na eleição dos seus órgãos.

5.1 Principais contributos da investigação

Identificamos na Lei n.º 37/2020, uma relevante mudança quanto à seleção dos responsáveis das CCDR, que pela primeira vez desde a sua criação deixaram de ser nomeados pelo Governo⁵. Nesta perspetiva, podemos estar paulatinamente a aproximar-nos da eleição direta pelos cidadãos, materializando nas CCDR o preceito constitucional da regionalização, pelo que o presente trabalho contribui para cimentar a noção de que estas estruturas devem ser encaradas pela PSP como um importante *Stakeholder* em matéria de administração do território, sugerindo-se um maior esforço de aproximação e estreitamento das ligações institucionais com as mesmas.

⁵ <https://www.portugal2020.pt/content/resultados-das-primeiras-eleicoes-indiretas-para-ccdr>

Constatámos também que, pese embora em mudança, os Distritos ainda são uma base de distribuição territorial de muitos serviços do Estado. Continua ainda vivo o conceito de administração periférica do Estado (Caupers, 1994), em que os Ministérios se desmultiplicaram através de uma ou mais redes periféricas e que tendencialmente se fixaram nas cidades capitais de Distrito, principalmente nas vertentes da administração tributária, transportes, saúde, educação, emprego e segurança social, com os correspondentes serviços do tipo “Direção Distrital” ou equivalente.

Estando a PSP ainda organizada em Comandos Distritais, contribuímos com a sugestão de que enquanto não estiver concretizada a regionalização, a PSP não deve abandonar esse nível privilegiado de interlocução com outros atores estatais. Esta realidade, porém, não deve impedir o esforço proativo da PSP na aproximação a novos atores, que em matéria de regionalização, tenham maior probabilidade de desempenhar um papel fundamental, admitindo-se a solução de criar um novo nível orgânico no plano regional, para articulação direta com as CCDR, preferencialmente localizado nas mesmas cidades das CCDR, desde que a PSP também mantenha o seu atual nível orgânico Distrital.

A nossa investigação sugere que existe consenso quanto à partilha de serviços de apoio ao nível regional, podendo citar-se valências como as oficinas auto, os gabinetes de psicologia, formação e processamento de vencimentos como suscetíveis de virem a ser concentrados num único Comando coincidente com o nível regional da CCDR e que poderiam ser usados pelos restantes Comandos situados na mesma região. Embora pouco referida pelos inquiridos, acreditamos igualmente na viabilidade de promover a partilha de valências operacionais, nomeadamente Destacamentos da UEP, DIC, DAE, DSP e/ou outros, que também poderiam ser concentrados num nível regional e servir os Comandos situados na mesma região, à semelhança do que se admite relativamente à partilha de serviços de apoio.

Contribuímos também para o esclarecimento de que a opção por criar ou fortalecer um nível policial regional, não tem necessariamente de comprometer a qualidade do trabalho policial desenvolvido ao nível do Distrito, do Município ou da Freguesia, podendo esses vários níveis ser encarados como realidades que se complementam. A experiência de outros países, conforme notou Wood (2007, p. 294) a propósito do processo de “regionalização policial” no Canadá, evidencia que o caminho seguido pelo Governo Provincial da Columbia Britânica “aparenta presentemente ter possibilitado o controlo sobre os serviços normais de Polícia, ao mesmo tempo que incrementou a provisão de certos serviços a um nível regional, quando tal se revelou apropriado”.

5.2 Limitações da investigação

No que concerne às limitações da investigação, identificamos o facto de questionários preparados para resposta aberta e livre potenciarem o desinteresse, respostas telegráficas, incompletas, evasivas ou mesmo ausência de respostas.

Admitimos que estudos de maior profundidade possam ser dirigidos a um universo mais alargado do que o considerado, podendo incluir outros níveis que, ainda que indiretamente, possam também ser afetados por um eventual ajuste na orgânica da PSP, nomeadamente outros Ministérios, as CIM, os Municípios e as Freguesias.

5.3 Direção para futuras investigações

Relativamente à criação de um novo nível orgânico regional e/ou a partilha a nível regional de serviços de apoio e valências operacionais, ultrapassa o escopo deste trabalho promover uma análise de custo-benefício, o que pode constituir um ponto de partida para investigações futuras.

No entanto, ainda que o país atravessasse um período de grandes restrições financeiras, a nossa reflexão sugere que a aproximação a novos atores e estruturas de poder regional e local, poderia beneficiar a PSP através de processos de mobilidade de funcionários com origem nestes organismos, ou mesmo através da cedência de novos edifícios ou melhoramentos em edifícios já existentes, o que poderá abrir uma janela de oportunidade para a criação de um novo nível orgânico regional e/ou a partilha de serviços de apoio e valências operacionais a este nível. A gestão do capital humano e do património serão outras áreas relevantes a estudar.

Com efeito, alguns Comandos Distritais da PSP já albergaram no passado valências destinadas à partilha com outros Comandos, destacando o autor por conhecimento próprio, o caso do CD COIMBRA, em cujas instalações já funcionou um Destacamento de Comunicações do Centro, uma Equipa Cinotécnica e uma Equipa de Inativação de Engenheiros Explosivos, existindo ainda atualmente nas instalações da Divisão Policial da Figueira da Foz a capacidade para instalar uma valência da subunidade operacional Corpo de Intervenção, bastando uma reabilitação mínima do espaço existente. Também a existência de um Gabinete de Psicologia, com duas psicólogas a tempo inteiro e um equipamento que permite a realização de testes psicotécnicos para a revalidação de cartas de condução, poderia ser aproveitado numa lógica de partilha regional, a título meramente exemplificativo. A este

propósito, é ainda de salientar que relativamente às valências de investigação, está também já em curso a instalação de um Polo Regional de Análise e Investigação Criminal, que prevê a partilha de *know-how* e equipamentos como o AFIS entre o Comando de Coimbra e outros Comandos da região.

Segundo o Police Executive Research Forum (2014, p. 42) a utilização e emprego de “Regional Task Forces” é um dos elementos mais marcantes da evolução das organizações policiais, figurando entre as estratégias e abordagens de maior sucesso.

Num outro plano, ainda que de menor relevância para o objetivo deste estudo, seria interessante que, relativamente à definição da estratégia de policiamento de proximidade, a PSP recolhesse informação para perceber quantos Comandos já terão sido instados nesse sentido, nomeadamente se as reuniões dos Conselhos Municipais de Segurança se têm realizado periodicamente e se das eventuais agendas têm constado estas intenções.

Consideramos que seria igualmente interessante aprofundar o estudo sobre uma solução de organização territorial inovadora apontada por um dos inquiridos, em que a PSP poderia aproveitar a implementação da regionalização para adequar toda a sua estrutura aos seguintes níveis orgânicos de presença no território: nas sedes das CCDR e NUTS II (ilhas) a PSP teria as sedes dos Comandos Regionais, os restantes Comandos Distritais seriam adaptados às CIM e as Divisões Policiais estariam nas sedes dos Municípios a cargo da PSP. A estes 3 acrescentaríamos dois níveis: no topo a Direção Nacional e na base as Esquadras, presentes nas freguesias ou associações de freguesias a cargo da PSP.

Em jeito de finalização, consideramos ter alcançado os objetivos a que nos propusemos no início desta investigação, na medida em que promovemos a reflexão sobre a orgânica da PSP no contexto da evolução da administração central, regional e local; identificámos como opção de maior consenso o agrupamento e partilha de recursos de apoio num nível regional e formulámos contributos para investigações futuras.

Seja qual for o caminho a seguir futuramente, acreditamos que as organizações policiais têm vincada a noção da prossecução do interesse público e do bem comum, pelo que com mais ou menos recursos, independentemente das motivações que levem a determinadas reformas, terão uma tendência natural para se adaptarem e fazerem o melhor possível em cada contexto. Conforme notou Wood (2007) a propósito da cooperação policial, o empenho dos profissionais é comum em todo o mundo e justifica-se quando a

satisfação de uma necessidade ultrapassa as fronteiras físicas da jurisdição, sejam elas nacionais, regionais, distritais ou outras.

LISTA DE REFERÊNCIAS

- Amaral, D. e Silva, J. (2019). Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização. Apresentado à «Comissão Independente para a Descentralização», Lisboa: Assembleia da República.
- Andrade, J. (2017). *Lições de Direito Administrativo*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Baptista, M. (2007). A Demografia em Portugal: um percurso bibliográfico. *Análise Social*, vol. XLII, n.º 183, pp. 539-579.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Bilhim, J. (2004). *A governação nas autarquias locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Caupers, J. (1994). *A administração periférica do Estado*. Lisboa: Aequitas e Editorial Notícias.
- Elias, L. (2018). *Ciências Policiais e Segurança Interna – Desafios e Prospetiva*. Lisboa: ISCPSI.
- Fabião, C. (1993). “A romanização do actual território Português”. In Mattoso, J. (dir.) – *História de Portugal: antes de Portugal* (vol. 1). Lisboa: Estampa.
- Fortin, M. (2009). *O Processo de Investigação: da concepção à realização* (5.ª edição). Loures: Lusociência.

- Freixo, M. (2010). *Metodologia Científica - Fundamentos, Métodos e Técnicas* (2.^a edição). Lisboa: Instituto Piaget.
- Ghiglione, R., & Matalon, B. (1993). *O inquérito – teoria e prática*. Oeiras: Celta Editora.
- Gonçalves, G. (2015). O aparelho policial e a construção do Estado em Portugal, c. 1870-1900. *Análise Social*, n.º 216, vol. 1, pp. 470-493.
- Halvorsrud, L. e Kalfoss, M. (2014). Quality of life data in older adults: self-assessment vs interview. *British Journal of Nursing*, vol 23, n.º 13, pp. 712-721.
- Heyer, G. (2016). *Delivering Police Services Effectively*. Boca Raton: CRC Press.
- Quivy, R. e Campenhout, L. (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva (3^a edição).
- Magone, J. (2011). The difficult transformation of state and public administration in Portugal-Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism. *Public Administration*, vol. 89, n.º 3, pp. 756–782.
- Mozzicafreddo, J. (2003). La décentralisation administrative et les innovations en matière de politiques régionales au Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 41, pp. 151-179.
- Pardal, L. e Lopes, E. (2011). *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Porto: Areal Editores.

- Peneda, J. (1982). Regionalização e ordenamento do território. *Revista Nação e Defesa*, n.º 21, pp. 46-59.
- Police Executive Research Forum (2014). *Future Trends in Policing*. Washington, D.C.: Office of Community Oriented Policing Services.
- Reja, U., Manfreda, K., Hlebec, V., e Vehovar, V. (2003). Open-ended vs. Close-ended Questions in Web Questionnaires, *Adv Methodol Stats*, n.º 19, pp. 159-177.
- Sarmento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada.
- Terpstra, J. e Fyfe, N. (2015). Mind the implementation gap? Police reform and local policing in the Netherlands and Scotland. *Criminology & Criminal Justice*, vol. 15(5) pp. 527–544.
- Tocqueville, Alexis de (2008). *Da Democracia na América*. Lisboa: Relógio d`Água.
- Torres, J. (2019). *Economia da Segurança – Contas Públicas e Grandes Opções de Segurança Interna: Breves Reflexões*. Lisboa: ISCPSI.
- Wood, D. (2007). To Regionalize or Not to Regionalize? A Study in the Politics of policing in the Greater Vancouver Regional District. *Police Practice and Research*, vol. 8, n.º 3, pp. 283–297.

LISTA DE LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1933, de 11 de abril. *Diário do Governo*, conforme Decreto nº 22241. (retrieved from http://cadeiras.iscte-iul.pt/SDir/SDir_1k_Doc_ConstP_1933.pdf).

Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, de 10 de abril. *Diário da República*, 1ª série, nº 86, 738 – 775. Presidência da República (Aprova a Constituição da República Portuguesa).

Código Administrativo de 1936, de 31 de dezembro. *Diário do Governo*, conforme Decreto-Lei nº 27424 (retrieved from <https://www.fd.unl.pt/anexos/investigacao/2195.pdf>)

Decreto-Lei nº 494/79, de 21 de dezembro. *Diário da República*, 1ª série, n.º 293, 3290-3294. Ministério da Administração Interna (Cria as Comissões de Coordenação Regional).

Decreto-Lei nº 46/89, de 15 de fevereiro. *Diário da República*, 1ª série, n.º 38, 590 – 594. Ministério do Planeamento e da Administração do Território (Estabelece as matrizes de delimitação geográfica da Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos).

Decreto-Lei nº 104/2003, de 23 de maio. *Diário da República*, 1ª série A, n.º 119, 3222 – 3229. Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (Extingue as comissões de coordenação regionais e as direções regionais do ambiente e do ordenamento do território e cria as comissões de coordenação e desenvolvimento regional no âmbito do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente).

Decreto-Lei nº 114/2011, de 30 de novembro. *Diário da República*, 1ª série, n.º 230, 5130 – 5186. Ministério da Administração Interna (Transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública, liquida o património dos governos civis e define o regime legal aplicável aos respetivos funcionários).

Decreto-Lei nº 228/2012, de 25 de outubro. *Diário da República*, 1ª série, n.º 207, 6033 – 6038. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (Aprova a orgânica das comissões de coordenação e desenvolvimento regional).

Decreto-Lei nº 45/2019, de 1 de abril. *Diário da República*, 1ª série, n.º 64, 1798 – 1808. Presidência do Conselho de Ministros (Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil).

Decreto Regulamentar nº 10/2018, de 3 de outubro. *Diário da República*, 1ª série, n.º 191, 4880 – 4882. Presidência do Conselho de Ministros (Cria a Autoridade para a Prevenção e o Combate à Violência no Desporto).

Despacho nº 11198/2020, de 13 de novembro. *Diário da República*, 2ª série, n.º 222, 31 – 32. Administração Interna - Gabinete da Secretária de Estado da Administração Interna (Condições de instalação e funcionamento dos comandos regionais de emergência e proteção civil).

Lei nº 56/91, de 13 de agosto. *Diário da República*, 1ª série A, n.º 185, 4091 – 4097. Assembleia da República (Lei quadro das regiões administrativas).

Lei nº 19/98, de 28 de abril. *Diário da República*, 1ª série A, n.º 98, 1888 – 1890. Assembleia da República (Lei de criação das regiões administrativas).

Lei nº 175/99, de 21 de setembro. *Diário da República*, 1ª série A, n.º 221, 6550 – 6553. Assembleia da República (Estabelece o regime jurídico comum das associações de freguesias de direito público).

Lei nº 10/2003, de 13 de maio. *Diário da República*, 1ª série A, n.º 110, 3050 – 3057. Assembleia da República (Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos).

Lei nº 11/2003, de 13 de maio. *Diário da República*, 1ª série A, n.º 110, 3057 - 3065. Assembleia da República (Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos).

Lei nº 50/2018, de 16 de agosto. *Diário da República*, 1ª série, n.º 157, 4102 – 4108. Assembleia da República (Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais).

Lei nº 37/2020, de 17 de agosto. *Diário da República*, 1ª série, n.º 159, 3 – 5. Assembleia da República (Primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei nº 27/2020, de 17 de junho, que altera a orgânica das comissões de coordenação e desenvolvimento regional).

Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de agosto. *Diário da República*, 1ª série B, n.º 149, 4502 – 4504. Presidência do Conselho de Ministros (Determina a reestruturação da administração central do Estado, estabelecendo os seus objetivos, princípios, programas e metodologia).

Apêndice I: Questionário

A Regionalização Administrativa foi rejeitada por referendo em 1998, mas foram criadas as CCDR e as CIM. A tradicional organização administrativa por Distritos foi também afetada, cessando em 2011 a nomeação dos Governadores Cívicos, assistindo-se a uma progressiva afirmação do poder local, com a transferência de importantes competências e recursos (Lei 50/2018 de 16 de agosto).

A PSP detém um nível nacional para articulação privilegiada com o poder central, mas está localmente organizada por Distritos, o que não coincide com nenhuma das circunscrições ou forma de organização Municipal, Intermunicipal ou Supramunicipal.

Na tentativa de enriquecer a reflexão proposta, pretende-se aplicar o presente instrumento de recolha de opinião a uma amostra de pessoas que desempenham funções relevantes no contexto do tema em apreço, tendo sido obtida a competente autorização da Direção Nacional da PSP para o efeito.

A análise das respostas será efetuada no contexto de um trabalho académico, integrado no 5º Curso de Direção e Estratégia Policial, que decorre no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

A sua colaboração, através de resposta às questões colocadas, é de fundamental importância para a conclusão deste estudo exploratório, tendo em vista apresentar sugestões de eventuais novas formas de organização territorial. O tratamento das respostas através de codificação, garantirá a sua confidencialidade e anonimato, não sendo possível associar as respostas aos entrevistados.

Caso tenha alguma dúvida ou questão prévia, poderá contactar-me para o seguinte endereço de correio eletrónico: nrdinis@psp.pt

Nuno Rafael Marques Dinis

Intendente

- 1- Li e compreendi a informação anterior e concordo em responder às questões formuladas na presente entrevista. (S/N)
- 2- Idade _____ (N.º)
- 3- Sexo (M/F)
- 4- Desempenha funções na PSP? (S/N)
- 5- Se não desempenha funções na PSP, a que nível desempenha funções:
 - Ministerial/Governamental
 - Nível Regional CCDR
 - Nível Regional CIM
 - Nível Distrital
 - Nível Local - concelho/município
 - Nível local - freguesia, outros
 - Não sei/Não respondo
- 6- Indique a CCDR em cuja área territorial desempenha funções:
 - Norte
 - Centro
 - Lisboa e Vale do Tejo
 - Alentejo
 - Algarve
 - Não sei/Não respondo
- 7- Tendo em conta a informação livremente acessível ao público, identifique exemplos de competências transferidas para os órgãos da administração local e para os órgãos das entidades intermunicipais,
- 8- Se conseguiu identificar um ou mais exemplos na questão anterior, considera que para além de transferência dos poderes/competências, também se terá previsto a transferência de recursos? De que tipo?
- 9- De acordo com a sua experiência e centrado a sua atenção na área de Governação da Administração Interna, tem conhecimento de algum organismo que já tenha adaptado a sua organização territorial à realidade das entidades supramunicipais e/ou intermunicipais? Se sim, qual(ais)?
- 10- Tendo em conta as recentes alterações legais no âmbito das CCDR e das CIM, bem como a previsão de transferência de competências, considera que a PSP deverá adequar a sua orgânica a algum destes níveis? Justifique a sua resposta.
- 11- Se respondeu afirmativamente à questão anterior, indique a localização preferencial da sede do(s) novo(s) órgão(s)/comando(s)
 - _____
- 12- Se respondeu afirmativamente à questão 10, de acordo com a sua experiência, e considerando as opções que escolheu, que poderes / atribuições / Serviços / valências operacionais acha que o novo órgão deveria ter?

FIM

MUITO OBRIGADO PELA SUA COLABORAÇÃO

Apêndice II: Autorização DN PSP

DN DEFORM

De: Nuno Rafael Marques Dinis
Enviado: segunda-feira, 7 de dezembro de 2020 09:29
Para: DN DEFORM
Cc: Rui Filipe Resende Melo Coelho De Moura; Paulo Jorge Da Silva
Assunto: Realização de Entrevistas - Pedido de Autorização
Anexos: Entrevista TIF DN.docx

Autorizado .
09.12.2020

Direção Nacional Adjunto
Recursos Humanos

Abílio Pinto Vieira
Superintendente-Chefe

Exmo Sr. Superintendente Paulo Onofre
MI Diretor do Departamento de Formação

A propósito do assunto em epígrafe, cumpre-me remeter a V.^a Ex.^a em anexo o Guião de Entrevista, com breve contextualização do estudo a realizar no âmbito do Trabalho de Investigação Final do 5º Curso de Direção e Estratégia Policial, ministrado no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, para efeitos da competente autorização para a sua aplicação, por parte de S.^a Ex.^a o Diretor Nacional Adjunto UORH.

Mais informo que o TIF tem como Orientador o Sr. Superintendente Rui Filipe Resende Melo Coelho de Moura e tem como título "Organização Territorial da PSP e Regiões Administrativas: Uma Reflexão Prospetiva", tendo o respetivo Projeto da sua realização merecido despacho de aprovação, por parte de S.^a Ex.^a o Diretor do ISCPSP, em 20NOV2020.

Atendendo ao contexto da pandemia COVID-19 que atravessamos, as entrevistas serão também realizadas com recurso a plataformas eletrónicas, comprometendo-se o signatário a utilizar os dados apenas no contexto académico do referido trabalho.


Aguardando deferimento e
Com os melhores cumprimentos,

"Uma Polícia integral, humana, forte, coesa e ao serviço do Cidadão" – Estratégia PSP 20/22

Nuno Rafael Marques Dinis
Intendente | National Police Intendant

2.º Comandante do Comando Distrital da Polícia de Segurança Pública de Coimbra

T: +351 239 797 640
F: +351 239 797 641 | E: ndinis@pdp.pt

 [policiasegurancapublica](https://www.facebook.com/policiasegurancapublica)

 **POLÍCIA**
SEGURANÇA PÚBLICA

Comando Distrital de Coimbra
Av. Elísio de Moura, n.º 155 | 3034-001 Coimbra | PORTUGAL

www.psp.pt





DIRECÇÃO NACIONAL DA P.S.P.	
DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO	
Entrada N.º <u>2896</u>	Processo N.º <u>3F05</u>
Data <u>7/12/2020</u>	

Análise de conteúdo da questão N.º 7

Quadro 1: Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 7.

Inquiridos	Unidade de Contexto	UR
#1	“...executar as políticas de ambiente e ordenamento do território...”	7.1
	“...promover a atuação coordenada dos serviços desconcentrados...”	7.2
	“...apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações...”	7.3
#2	“...competências na área da educação...”	7.4
	“...competências na área da segurança...”	7.5
#3	“...licenças de funcionamento, alarmes, peditórios, venda ambulante...”	7.6
	“...segurança e proteção civil...”	7.5
	“...decisão de processos contraordenacionais...”	7.7
#4	“...saúde...”	7.8
	“...educação...”	7.4
	“...fiscalização do estacionamento...”	7.7
#5	“...Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro...”	7.1
#6	“...educação...”	7.4
	“...processamento contraordenacional trânsito...”	7.7
#7	“...autorização de jogos de fortuna ou azar...”	7.6
#8	“...trânsito...”	7.7
#9	“...educação...”	7.4
	“...saúde...”	7.8
	“...licenciamentos administrativos...”	7.6
	“...gestão da água, gestão de resíduos...”	7.1
	“...definição de taxas de impostos (IMI)...”	7.10
#10	“...policimento municipal...”	7.11

#11	“...não sei...”	7.0
#12	“...competências no âmbito da atividade de proteção civil...”	7.5
#13	“...estabelecimentos escolares...”	7.4
#14	“...estacionamento...”	7.7
	“...educação...”	7.4
	“...saúde...”	7.8
	“...programas de financiamento europeu...”	7.10
#15	“...proteção civil...”	7.5
	“...serviços públicos de transporte de passageiros...”	7.9
	“...competências no domínio da educação...”	7.4
	“...instrução de processos de contraordenação...”	7.7
#16	“...ordenamento do território e conservação da natureza...”	7.1
	“...competências ao nível do policiamento de proximidade...”	7.11
	“...segurança e proteção de vários setores...”	7.5
	“...competências na área do património e habitação...”	7.12
	“...na área da educação...”	7.4
	“...proteção e saúde animal...”	7.1

Quadro 2: Análise de conteúdo final da questão 7.

Categoria	Sub categorias	Unidades de Registo	Respondentes																Unidades de Enumeração	Resultados %				
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16						
		Questão 7																						
Exemplos de transferência de competências		7.0 Não sabe/não responde														X						1	6,25%	
		7.1 Ordenamento do território e proteção do ambiente	X				X				X								X	X			5	31,25%
		7.2 Coordenação dos serviços desconcentrados	X																				1	6,25%
		7.3 Apoio técnico a autarquias locais e associações	X																				1	6,25%
		7.4 Educação e estabelecimentos de ensino		X		X		X			X							X	X	X	X		8	50%
		7.5 Proteção Civil e Segurança vertente <i>Safety</i>		X	X												X		X		X		5	31,25%
		7.6 Licenciamentos administrativos			X				X		X												3	18,75%
		7.7 Fiscalização rodoviária e processamento CO			X	X		X		X									X	X			6	37,5%
		7.8 Cuidados de saúde				X					X								X				3	18,75%
		7.9 Gestão de transportes públicos																		X			1	6,25%
		7.10 Financiamento via impostos e fundos europeus									X								X				2	12,5%
		7.11 Segurança vertente <i>Security</i>															X				X		2	12,5%
	7.12 Preservação do património e habitação																			X		1	6,25%	

Análise de conteúdo da questão N.º 8

Quadro 3: Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 8.

Inquiridos	Unidade de Contexto	UR
#1	“...recursos financeiros...”	8.1
#2	“Não.”	8.2
#3	“Parcialmente, pela distribuição das verbas decorrentes da aplicação de coimas...”	8.3
#4	“...recursos humanos...”	8.4
	“...instalações...”	8.5
	“...tecnológicos...”	8.6
	“...materiais (equipamentos, viaturas, mobiliário)...”	8.7
	“...recursos financeiros...”	8.1
#5	Não sabe/Não responde	8.0
#6	“...ao nível dos municípios a assunção de gestão dos assistentes operacionais das escolas pelas autarquias...”	8.4
#7	“Não.”	8.2
#8	“...transferência de recursos humanos...”	8.4
#9	“...mobilidade de recursos humanos ou admissão de novos recursos...”	8.4
	“...transferência de recursos financeiros...”	8.1
#10	Não sabe/Não responde	8.0
#11	Não sabe/Não responde	8.0
#12	Não sabe/Não responde	8.0
#13	Não sabe/Não responde	8.0
#14	“...deverá ter-se previsto, pelo menos, a transferência de recursos humanos...”	8.4
#15	“Não.”	8.2
#16	“...recursos humanos...”	8.4
	“...recursos materiais...”	8.7
	“...transferência de recursos financeiros...”	8.1

Quadro 4: Análise de conteúdo final da questão 8.

Categoria	Sub categorias	Unidades de Registo	Respondentes														Unidades de Enumeração	Resultados %	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14			15
		Questão 7																	
Exemplos de transferência de recursos		8.0 Não sabe/não responde				X					X	X	X	X				5	31,25%
		8.1 Recursos Financeiros	X			X				X							X	4	25%
		8.2 Considera não estar prevista a transferência		X					X								X	3	18,75%
		8.3 Afetação de verbas provenientes de coimas			X													1	6,25%
		8.4 Recursos Humanos				X		X		X	X					X	X	6	37,5%
		8.5 Instalações				X												1	6,25%
		8.6 Recursos Tecnológicos				X												1	6,25%
		8.7 Recursos Materiais diversos				X											X	2	12,5%

Análise de conteúdo da questão N.º 9

Quadro 5: Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 9.

Inquiridos	Unidade de Contexto	UR
#1	“Penso que sim: Câmaras Municipais...”	9.1
#2	“Não”	9.2
#3	“Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)...”	9.3
#4	“Não”	9.2
#5	“Não”	9.2
#6	“Não”	9.2
#7	“Não”	9.2
#8	“Não”	9.2
#9	“Não tenho conhecimento que tal tenha acontecido na área da segurança interna...”	9.2
#10	“Não”	9.2
#11	“Não”	9.2
#12	“Não”	9.2
#13	“A ANEPC tem o processo em curso, mas numa fase muito embrionária...”	9.4
#14	“Não”	9.2
#15	“Não”	9.2
#16	“Está em curso na área da Proteção Civil...”	9.4

Quadro 6: Análise de conteúdo final da questão 9.

Categoria	Sub categorias	Unidades de Registo	Respondentes																Unidades de Enumeração	Resultados %
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		
		Questão 7																		
Identificação de organismo	Incorreta	9.1 Câmaras Municipais	X																1	6,25%
		9.2 Não conhece/Não identifica		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		12	75%
		9.3 Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)			X														1	6,25%
	Correta	9.4 Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)													X			X	2	12,5%

Análise de conteúdo da questão N.º 10

Quadro 7: Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 10.

Inquiridos	Unidade de Contexto	URegisto
#1	“Não. A PSP deve manter a sua estrutura atual de implantação a nível Distrital...”	10.1
#2	“Sim, para a área das CCDR e descentralizada até ao nível das CIM...”	10.2
#3	“...a organização da PSP a nível Distrital parece-me mais adequada. No entanto, poder-se-á criar zonas de coordenação regional, que garantam uma ainda melhor gestão...”	10.3
#4	“...podendo manter a estrutura de tipo Distrital, importará ter estrutura "junto" ou "ao nível" das CCDR...”	10.3
#5	“Sim. A organização da PSP deve ter capacidade de se adaptar à organização do poder local...”	10.4
#6	“...dever-se-ia adequar a presença da PSP integralmente ao "mapa" das CIM que pela matriz social, populacional e criminal sejam efectivamente urbanas...”	10.5
#7	“Não sabe/não responde”	10.0
#8	“...a PSP deve adaptar-se às CCDR que serão o embrião de uma futura "regionalização”...”	10.3
#9	“...defendo que a organização da PSP, pelo menos em algumas áreas devia ser através de Unidades Nacionais, como já tem a PJ e a GNR, assim como algumas policias estrangeiras...”	10.6
#10	“Não”	10.1
#11	“...Enquanto se mantiver a organização territorial por distritos a PSP também deverá manter a organização atual...”	10.1
#12	“...deverá procurar adaptar-se à realidade das entidades supra e/ou intermunicipais...”	10.2
#13	“...caso se mantenha a opção estratégica, é fundamental que todos os serviços iniciem o processo de adequação...”	10.4
#14	“Sim. Pelo menos às CIM.”	10.5
#15	“Não. A PSP está centrada nas capitais de Distrito e deve continuar...”	10.1
#16	“...(instituições do Estado) cujas competências compreendem áreas de soberania nacional (...) devem assentar a sua organização ao nível distrital e não ao nível regional ou mesmo ao nível das CIM...”	10.1

Quadro 8: Análise de conteúdo final da questão 10.

Categoria	Sub categorias	Unidades de Registo	Respondentes																Unidades de Enumeração	Resultados %
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		
		Questão 7																		
Adequação orgânica da PSP		10.0 Não sabe/não responde							X										1	6,25%
		10.1 Manter estrutura atual e implantação Distrital	X									X	X				X	X	5	31,25%
		10.2 Adaptar a ambos os níveis CCDR e CIM		X										X					2	12,5%
		10.3 Manter estrutura Distrital e estrutura nível CCDR			X	X				X									3	18,75%
		10.4 Adaptar à organização do poder local					X								X				2	12,5%
		10.5 Adaptar ao nível CIM						X								X			2	12,5%
		10.6 Criar Unidades Nacionais									X								1	6,25%

Análise de conteúdo da questão N.º 11

Quadro 9: Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 11.

Inq.	Unidade de Contexto	UR
#1	Não se aplica/não responde	11.0
#2	“...sedes CCDR (...) na região centro é minha opinião que a cidade de Viseu seria a localização ideal...”	11.1
#3	“...Braga (englobando V. Castelo, Vila Real, Bragança), Porto (englobando Porto, Aveiro, Viseu e Guarda), Coimbra (englobando Coimbra, Leiria e Castelo Branco), Lisboa (englobando Lisboa, Santarém e Setúbal), Évora (englobando Évora, Portalegre e Beja) e Faro (Algarve)...”	11.2
#4	“...nas cidades sedes das CCDR...”	11.3
#5	“...capital de Distrito...”	11.4
#6	“...CIM como sede...”	11.5
#7	Não se aplica/não responde	11.0
#8	“...sedes CCDR...”	11.3
#9	“...sedes CCDR...”	11.3
#10	Não se aplica/não responde	11.0
#11	Não se aplica/não responde	11.0
#12	“...alinhamento com as CCDR para Comandos Regionais (não só os atuais, mas também os Metropolitanos e novos a designar); com as CIM para Comandos Distritais e com Municípios para as Divisões poderá ser um bom ponto de partida...”	11.6
#13	“...sedes CCDR (...) Comandos por NUTS II...”	11.3
#14	“...CIM como sede...”	11.5
#15	Não se aplica/não responde	11.0
#16	“...capital de Distrito...”	11.4

Quadro 10: Análise de conteúdo final da questão 11.

Categoria	Sub categorias	Unidades de Registo	Respondentes																Unidades de Enumeração	Resultados %
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		
		Questão 7																		
Localização geográfica novas estruturas PSP		11.0 Não se aplica/não responde	X						X			X	X				X		5	31,25%
		11.1 Sede nas CCDR mas com acertos pontuais		X															1	6,25%
		11.2 Sede em 8 novas regiões			X														1	6,25%
		11.3 Sede nas CCDR (continente) e NUTS II (ilhas)				X				X	X				X				4	25%
		11.4 Sede nas capitais de Distrito					X											X	2	12,5%
		11.5 Sede nas CIM						X									X		2	12,5%
		11.6 Sede dos Comandos Regionais nas CCDR/NUTS II, sede dos Comandos Distritais nas CIM e sede das Divisões nos Municípios.													X				1	6,25%

Análise de conteúdo da questão N.º 12

Quadro 11: Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 12.

Inq.	Unidade de Contexto	UR
#1	Não se aplica/não responde	12.0
#2	“...com algumas possíveis adaptações (...) as atribuídas aos Comandos Metropolitanos...”	12.1
#3	“...gestão orçamental, gestão de recursos humanos...”	12.2
	“...apoio operacional – valências específicas trânsito, investigação criminal, armas e explosivos, segurança privada e UEP...”	12.3
#4	“cenário 1(...) pequena estrutura de ligação/representação (...) de categoria igual à do comandante mais graduado e com staff, material, equipamento e veículo de apoio...”	12.4
	“cenário 2(...) integrando o 1º cenário, mas com "serviços partilhados" para os comandos integrados territorialmente na CCDR...”	12.2
#5	“Essencialmente de representação, coordenação supra municipal (do tipo regional)...”	12.4
#6	“...competência integral...”	12.5
#7	Não se aplica/não responde	12.0
#8	“...Coordenação/Comando de todas as valências da PSP a nível regional...”	12.4
#9	“Todas as competências da PSP (...) com exceção das que fossem atribuídas às Unidades Nacionais, que seriam tendencialmente geridas de forma central...”	12.5
#10	Não se aplica/não responde	12.0
#11	Não se aplica/não responde	12.0
#12	“...os atuais Comandos Distritais deveriam estar mais focados em funções operacionais ou de apoio direto às funções operacionais, e os (novos) Comandos Regionais em funções administrativas de suporte...”	12.2
#13	“Não seriam novos órgãos, mas antes estruturas desconcentradas...”	12.6
#14	“...serviços partilhados...”	12.2
#15	Não se aplica/não responde	12.0
#16	“...as FSS devem manter as mesmas atribuições/serviços/valências sem prejuízo da necessária reforma do Sistema de Segurança Interna que o Governo deve promover...”	12.5

Quadro 12: Análise de conteúdo final da questão 12.

Categoria	Sub categorias	Unidades de Registo	Respondentes																Unidades de Enumeração	Resultados %
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		
		Questão 7																		
Atribuições e competências		12.0 Não se aplica/não responde	X						X			X	X				X		5	31,25%
		12.1 As mesmas dos Comandos Metropolitanos		X															1	6,25%
		12.2 Partilha de serviços administrativos e de apoio			X	X								X		X			4	25%
		12.3 Partilha de valências operacionais			X														1	6,25%
		12.4 Coordenação e Comando a nível regional				X	X			X									3	18,75%
		12.5 Competências integrais da PSP						X			X							X	3	18,75%
		12.6 Competências de estrutura desconcentrada														X			1	6,25%