

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



**CRITÉRIOS PARA DELIMITAÇÃO DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL DAS
FORÇAS DE SEGURANÇA:**
em especial, o caso da Polícia de Segurança Pública

Autor:

Estudo Empírico

Trabalho de Investigação Final do 5.º Curso de Comando e Direção Policial

Lisboa, 01 de agosto de 2022



Resumo

O dispositivo territorial das forças de segurança tem sofrido alterações ao longo dos tempos, que importa avaliar e caracterizar. A Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana são as polícias que se ocupam da segurança do espaço público. À primeira tradicionalmente foi-lhe atribuída a responsabilidade pela segurança dos aglomerados populacionais de maior dimensão e à segunda foram-lhe atribuídas as áreas rurais. A evolução demográfica portuguesa implica que sejam efetuados ajustamentos, uma vez que a distribuição destas forças de segurança pelo território continua a registar assimetrias. Com recurso a Base Geográfica de Referenciação da Informação do Instituto Nacional de Estatística pretendemos caracterizar a evolução dos dispositivos territoriais, em especial da Polícia de Segurança Pública.

Palavras-chave: dispositivo territorial, forças de segurança, reestruturação das áreas de responsabilidade

Abstract

The territorial apparatus of the security forces has undergone changes over time, which it is important to evaluate and characterize. The Public Security Police and the National Republican Guard are the police forces responsible for the security of the public space. The former has traditionally been given responsibility for the security of the larger population centers and the latter for rural areas. The Portuguese demographic evolution requires that adjustments be made, since the distribution of these security forces across the territory continues to show asymmetries. Using the National Institute of Statistics' Geographical Information Reference Base, we intend to characterize the evolution of territorial devices, especially the Public Security Police..

Keywords: territorial organisation, security forces, restructuring of areas of responsibility

Introdução

O modelo policial português é complexo, com várias forças e serviços de segurança (FSS), pelo que não se enquadra no modelo napoleónico de polícia, isto é, num modelo com uma polícia de natureza civil e outra de natureza militar, no entanto, a Polícia de Segurança Pública (PSP) e a Guarda Nacional Republicana (GNR) são as duas únicas polícias integrais (RCM n.º 44/2007, 2007) ou de ciclo completo, por serem reunirem os meios para executar as suas atribuições.

Segundo Oliveira, Portugal tem “um sistema policial plural, centralizado e especializado, que no essencial, foi “desenhado” durante o Estado-Novo” (2006, p. 312). Foi já no Estado novo que, em 1935 através do (Decreto-Lei n.º 25338, 1935), se procedeu a integração dos corpos de Polícia de Segurança Pública distritais num comando único, com a criação do Comando Geral da PSP. Este diploma, no preâmbulo indica que não se trata “ainda uma reforma; mas é já uma providente remodelação em forma a facilitá-la”. Apresenta ainda uma resenha da evolução do aparelho policial e das estruturas de coordenação policial que se sucederam desde a primeira república, extingue a Direção Geral de Segurança, tendo em conta a sua impotência “para emendar os erros, prover as deficiências e suprir as imperfeições a que se atribuía o pouco rendimento dos serviços” sob sua dependência e faz alterações noutros corpos policiais.

Não se pretende aqui abordar o mérito do modelo atual por duas razões: primeiro, a Constituição da República Portuguesa ((Constituição da República Portuguesa, 1976) expressa no seu artigo 272/4 que a organização das forças de segurança (FS) é única para todo o território nacional e em segundo lugar, não tem existido vontade política nas últimas décadas de alterar o modelo existente.

Por outro lado, um tema sempre presente foi e continua a ser o da organização do dispositivo territorial das FS, a sua importância para a melhoria da articulação entre a PSP e a GNR e para a eficácia e eficiência do policiamento. Nesta investigação pretendemos investigar os critérios que estiveram na base dos processos de reestruturação territorial das FS, compreender a sua evolução e se são ajustados à realidade portuguesa.

A Polícia Civil criada em 1867, antecessora da atual PSP, foi inicialmente atribuída às cidades de Lisboa e Porto e posteriormente às restantes localidades sede de distrito. Para as demais localidades foram previstas guardas campestres, da responsabilidade dos municípios, mas sob direção do comissário-geral de cada distrito.

O ministro do interior aquando da apresentação da proposta de criação da polícia civil, apresentou igualmente a proposta de alteração do código administrativo e da criação de uma guarda civil, num modelo semelhante à congénere espanhola, para policiamento das áreas rurais. Esta última proposta não foi aprovada, tendo em conta a situação económica do país. Na década de 80, voltou a existir uma proposta semelhante, mas apenas com a proclamação da República se veio a criar uma guarda rural para todo o país. Apesar de ser uma polícia de natureza militar destinada a policiar todo o país, inicialmente, tal como as Guardas Municipais de Lisboa e Porto que a antecederam, ficou muito vocacionada para a manutenção e reposição da ordem pública, bem como para assegurar a continuidade do regime republicano. Só após o estabelecimento do Estado Novo é que se assistiu efetivamente a estabelecimento de unidades da GNR no país, tal como preconizado no seu diploma fundador.

Por outro lado, a polícia civil, que com a República passou a denominar-se Polícia Cívica, era responsável pelo policiamento preventivo das capitais de distrito, sendo remunerada pelas juntas distritais, através da comparticipação dos municípios que compunham o distrito, podendo o Comissário-geral de cada distrito empregar os polícias em diligência ou destacamento noutras localidades fora da capital de distrito.

Os municípios tinham ainda a faculdade de ter zeladores, regedores, cabos de polícia, sendo que estes últimos exerciam as suas funções de forma não remunerada.

Em 1935 é extinta a Direção Geral de Segurança(Decreto-Lei n.º 25338, 1935), que exercia a direção dos corpos distritais de polícia, que desde 1926 constituíam um quadro único a nível nacional, sendo criado o Comando Geral da Polícia de Segurança Pública.

Em 1951 assistiu-se a um primeiro alargamento do Dispositivo da PSP a várias localidades do país, sendo que em 1954 e 1982 foram clarificados os dispositivos.

Propósito da investigação

Pretendemos com esta investigação apurar os critérios que orientaram as reestruturações do dispositivo territorial das forças de segurança, caracterizar a situação atual do dispositivo territorial da PSP, confirmar a existência de uma retração do dispositivo para as áreas metropolitanas e analisar o resultado da aplicação dos critérios, quando adotados, em cada momento. Lateralmente, demonstramos o papel dos sistemas de informação geográfica no apoio à decisão, pela flexibilidade que permitem em explorar e visualizar a informação.

Revisão da literatura

A análise do dispositivo das forças de segurança ainda não foi alvo de investigação aprofundada pelo meio académico. Alguns autores abordaram os modelos de polícia, nomeadamente a unificação das polícias.

Os processos de reestruturação em Portugal

. A organização Policial portuguesa foi no seu início muito centrada em Lisboa e Porto, cidades onde já existiam Guardas Municipais quando em 1867 foi criada a Polícia Civil, inicialmente destinada as mesmas cidades, mas também para todas as capitais de distritos, num processo mais tardio. No mesmo diploma foi dada a possibilidade dos municípios criarem guardas campestres, que dependiam funcionalmente dos comissários-gerais de polícia de cada distrito.

Com a instauração da República foi criada a Guarda Nacional Republicana, como uma força policial de natureza militar, para atuar no meio rural. Contudo, no seu início a constituiu-se como uma polícia de ordem pública em sobreposição com a Polícia Cívica. Só com o Estado Novo é que se assistiu à implantação territorial da GNR (Carvalho, 2018, p. 28). Antes disso, já se tinha assistido a expansão da Polícia Cívica das capitais de distrito. O Decreto n.º 10506 de 4 de fevereiro de 1925, que aprovou o regulamento das polícias cívicas de 14 distritos, previa que metade dos guarda de cada corpo fosse destinado a sede de distrito e a outra metade destinada aos concelhos do distrito, indicado um efetivo de pelo menos oito guardas para concelhos com mais de 35000 habitantes e até quatro nos de população inferior (Decreto n.º 10506, 1925).

Em 1934, é criada na cidade da Covilhã a primeira secção policial não integrada na sede do Comando Distrital, através da elevação da Esquadra já existente a vários anos naquela localidade, por se tratar de uma cidade fabril “importantíssima” e populosa (Decreto-Lei n.º 24606, 1934). Até então, a presença da polícia fora da capital de distrito ocorria essencialmente nos regimes de diligência ou destacamento, bem como através de contrato com as câmaras municipais. Só em 1945 são criadas novas secções destacadas, nas localidades de Entroncamento (secção da Barquinha), Barreiro, Chaves, Elvas, Figueira da Foz, Guimarães, Lamego e Praia Vitória. De destacar também neste diploma o artigo terceiro que limita os serviços dos comandos de polícia de Lisboa e do Porto aos respetivos concelhos, acrescentando a este último

os concelhos de Matosinhos e Vila Nova de Gaia. Por outro lado, a competência dos demais comandos abrange a totalidade dos respetivos distritos (Decreto-Lei n.º 34882, 1945).

O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 38407 (1953) refere que a PSP “exerce as suas funções em toda a área da metrópole, de acordo com as disposições orgânicas reguladoras da competência territorial dos elementos que a constituem”. É nesta década que se assiste a primeira grande expansão da PSP, com a criação de vinte postos da PSP em 1951, por despacho do Ministro do Interior. Da análise dos mapas 1 e 2 do Regulamento da PSP, constata-se que aquando da sua aprovação em 1954 a PSP encontrava-se com subunidades legalmente criadas em 106 localidades, incluindo capitais de distrito, com um total de 9476 lugares previsto no mapa de pessoal (Decreto n.º 39550, 1954).

Os pedidos para instalação da PSP foram-se intensificando, sem que houvesse o consequente aumento dos quadros de pessoal. Em 1960, é considerada a necessidade de reorganizar a PSP, tendo em conta o aumento da população nos centros urbanos, mas por tal se verificar impossível naquele momento, foram criadas as companhias móveis, para permitir reforçar os locais com policiamento insuficiente (Decreto-Lei n.º 42908). No mesmo diploma, é atribuída ao Ministro do Interior a faculdade de criar subunidades da PSP, mediante proposta do Comandante-Geral, desde que tal não implicasse ultrapassar o mapa de pessoal aprovada.

No regulamento para o serviço das esquadras, postos e subpostos da Polícia de Segurança Pública (PSP, 1961) ficou expresso no seu artigo 60.º que entre a PSP e a GNR deve existir o “mais completo entendimento e boa compreensão, camaradagem e elevado espírito de colaboração”. Nesse desiderato, a PSP devia abster-se de intervir em delitos rurais, “entendendo-se como tal todas as ocorrências relacionadas com a vida rural”, podendo ocupar-se dos delitos ocorridos naquele meio desde que não característicos do mesmo, se para tal fosse que solicitada a intervindo, dando disso conhecimento à GNR.

Após o 25 de Abril existiu a intenção de unificar a PSP com a GNR, na sequência do programa do Movimento das Forças Armadas (MFA, 1974), sendo nomeado o General Pinto Ferreira como Comandante-Geral de ambas as corporações, o que levou a criação de um Comando Conjunto, tendo tal projeto cessado, já com trabalhos avançados, por decisão do Comandante-Geral da GNR, general Manuel Esmeriz na primeira semana de novembro de 1975, após ter assumido o comando da GNR em 27 de outubro (GNR, 1982, p. 425). Neste período foi criada a Divisão da PSP do Barreiro, tendo em conta o desenvolvimento urbano daquela vila,

sendo referido que a localidade era dotada de “um corpo de polícia no âmbito da reestruturação” da GNR e da PSP (Decreto-Lei n.º 147/75, 1975), sendo que a maioria do efetivo que lhe foi atribuído teria de ser conseguido à custa dos postos da PSP cuja extinção se julgasse conveniente. Após, começaram a surgir várias referências a estudos do dispositivo territorial da PSP.

Já então se identificavam várias incongruências na organização do sistema, que importava clarificar, tendo sido solicitado pelo governo a realização de estudos as duas forças para organização do seu dispositivo, tendo em consideração que a PSP seria responsável pelo policiamento dos maiores aglomerados urbanos e a GNR pelo restante país.

Em 1977 foi reforçado o efetivo da PSP nas regiões autónomas, considerando-se que a PSP seria “a única força policial existente, tendo a seu exclusivo cargo a defesa da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos, função que lhe é consignada no artigo 272” da CRP (Decreto-Lei n.º 153/77, Decreto-Lei n.º 154/77). Em 1983 o Ministério da Administração Interna estabeleceu que o policiamento das “grandes zonas metropolitanas” seria competência exclusiva da PSP, sem prejuízo daí se localizarem unidades da GNR para cumprimento doutras missões legalmente previstas (Portaria n.º 153/83). Após estudo, e existindo consenso entre a PSP e a GNR, foram estabelecidas as prioridades para o Grande Porto, tendo sido atribuída competência exclusiva à PSP naquela área com a transferência de várias freguesias da zona da ação da GNR para a PSP nos concelhos de Matosinhos, da Maia, de Valongo, de Gondomar e de Vila Nova de Gaia. No entanto, tal desiderato não se atingiu ainda, volvido quase meio século.

Em 1992 o Ministro da Administração Interna anunciou a reestruturação do dispositivo territorial da PSP e da GNR, tendo os critérios que presidiram a reforma sido anunciados na Assembleia da República e num discurso na Escola Superior de Polícia.

Ficou então decidido que a PSP ficaria responsável por (1) todas as capitais de distrito, (2) pelas localidades com mais de 20.000 habitantes e (3) pelas localidades que não obedecendo a nenhum dos critérios anteriores fossem sede de concelho com mais de 100.000 habitantes (Oliveira, 2006, p. 284). Existiu ainda o critério de evitar a sobreposição de ambas as forças no mesmo território.

No que concerne à PSP, fez parte da reforma a concentração do dispositivo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, o que então se designou pela criação das “superesquadras”.

Apesar de anunciada como uma reforma de longo prazo, o contínuo aumento da criminalidade, as resistências institucionais e dos profissionais à mudança, a insatisfação dos autarcas e população ao encerramento das Esquadras da PSP, conduziu a que a campanha eleitoral das legislativas de 1995 fosse dominada pelo tema da segurança (constatação da análise de vários debates na Assembleia da República relativamente a este período), verificando-se uma alternância de poder, sendo que o governo do PS eleito reverteu de imediato a política de concentração de meio das áreas metropolitanas, bem como o encerramento das Esquadras da PSP nas localidades onde tal se encontrasse previsto.

Em 2002, já num governo PSD, foi solicitado por este ao Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) um estudo sobre a reorganização do dispositivo das forças de Segurança, sendo tal estudo elaborado por um grupo de trabalho presidido pelo GCS e com representantes da PSP e da GNR.

Este estudo centrou-se numa abordagem em 4 fases distintas: (1.^a) análise das capitais de distrito, com exceção de Lisboa, Porto e Setúbal; (2.^a) análise das restantes cidades, com exceção das situadas nas áreas metropolitanas e regiões autónomas; (3.^a) análise das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto; (4.^a) análise das regiões autónomas.

A GNR considerou redutora a análise numa perspetiva da diferença entre o rural e o urbano, abordado o seu papel na defesa da soberania e a necessidade de se encontrar em centros populosos, propondo ainda que se aplicassem nas regiões autónomas os mesmos critérios do continente. Afirmou que não se existiam razões objetivas para excluir os critérios 1992, ministerialmente definidos, nomeadamente o critério populacional relativo ao limiar dos 20000 habitantes, com a exceção, por motivos históricos, das capitais de distrito com população inferior. Propôs ainda que fosse utilizado um critério de densidade populacional de 2000 habitantes por Km², por freguesia.

A PSP contra-argumentado, propondo como limiar uma população superior a 10000 habitantes por freguesia, que as localidades já policiadas pela PSP permanecem, por uma questão de estabilidade. Clarificou os critérios para divisão de freguesias nas quais se localizassem cidades, total ou parcialmente. Apresentou uma fórmula, considerando os indicadores de densidade populacional, população residente, n.º de alojamento e população estimada. Pela falta de indicadores para a operacionalizar, o grupo de trabalho concordou em descer o limiar de 20.000 habitantes para 15.000 como critério de permanência da PSP numa localidade. Apesar de

terem sido definidos 'princípios operativos e orientadores, a análise foi praticamente limitada aos indicadores demográficos e de ocupação do território, provenientes do atlas das cidades de Portugal, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) em 2002. De referir

com base nos foi assumida a intenção de limitar a existência de freguesias policiadas por ambas as forças, bem como de aumentar a continuidade territorial da PSP nas áreas metropolitanas e de reduzir a existência de “ilhas” na GNR naquelas (GCS, 2003). O estudo foi relativamente extenso, tendo na primeira, tendo a primeira fase resultado num relatório com 240 páginas.

Os trabalhos já só foram concluídos no Governo seguinte, culminado na reorganização de 2007, cujo destaque esteve efetivamente na acabar com as freguesias partilhadas entre as forças de segurança, no entanto, mais de 40 freguesias permanecerem partilhadas, por se não ter encontrado entre as forças nem ter sido tomada opção política.

Os processos de reestruturação em França

Os modelos administrativo e policial franceses serviram de inspiração para os respetivos modelos portugueses, apresentando igualmente várias vicissitudes nesta matéria. Apesar da antiguidade da gendarmaria nacional, sucessora da *maurecheuse*, a Polícia Nacional resultou dum processo de estatização pelo poder central no regime Vichy das polícias municipais dos concelhos com mais de 10.000 habitantes, através da aplicação do regime de polícia de estado até então apenas aplicado a reduzido número de grandes cidades.

Ao contrário do que acontece em Portugal, em França, os critérios de atribuição da competência territorial estão definidos em diploma legal, nomeadamente no decreto nº 96-827 de 1996, que elencou três critérios para a aplicação do regime de polícia de estado, isto é, para atribuir a competência territorial à polícia nacional: (1) os municípios sede da capital do departamento; (2) a população do município ou agrupamento de municípios ser superior a 20000 habitantes, tendo em conta a população sazonal; (3) municípios com criminalidade característica das áreas urbanas (Cour des Comptes, 2011). Os mesmos critérios encontram-se presentemente regulados pelo artigo R.2214-1 do regime geral das autarquias territoriais.

Com a intensificação da concentração das populações nas cidades foram desenvolvidos estudos para reequilíbrio das áreas de responsabilidade territorial. O primeiro processo ocorrido em 1998 foi muito centralizado, tendo recebido oposição pelas populações e pelos autarcas

locais, por não terem sido auscultados e por assumirem que a saída da polícia nacional apresentaria uma diminuição da segurança.

Existiu uma segunda fase de reorganização das áreas de responsabilidade entre 2003 e 2006, que foi alvo de avaliação em 2011 pelo Tribunal de Contas francês, sendo um dos consultados na nossa investigação. Aliás, são vários os relatórios elaborados por aquele órgão relativamente a organização das forças de segurança francesas.

Naquele período (Cour des Comptes, 2011) foram transferidos 219 municípios da gendarmaria nacional para a polícia nacional e 121 transferidos no sentido inverso, números que ficaram aquém dos propostos nos relatórios de 1995 e 1998. O objetivo passaria por ajustar o dispositivo a evolução urbana e a evolução da criminalidade.

Presentemente, faz parte da agenda política a Francesa a necessidade de nova redistribuição entre as forças de segurança, na sequência das conclusões do livro branco sobre segurança interna publicado em 2020.

No critério atual para implementação do regime de polícia de estado ainda se situa nos 20.000. No entanto, os diretores gerais da polícia nacional e da gendarmaria nacional já terão chegado a acordo sobre o critério populacional a adotar no futuro, como decorre do livro branco da segurança interna e de relatórios do tribunal de contas francês. Decidiram então que os concelhos com menos de 30000 habitantes ficarão sob responsabilidade da gendarmaria nacional, concelhos com mais de 40000 habitantes ficarão sob responsabilidade da polícia nacional. Os demais concelhos serão alvo de avaliação casuística, com envolvimento próximo dos autarcas e comunidades locais (Cour des comptes, 2021). As capitais de departamento (distrito) continuarão a ser da responsabilidade da polícia nacional.

As cidades e a coesão territorial

A PSP, enquanto polícia urbana é observada como sendo a polícia das cidades. Em termos estritos, refere-se a categoria de uma povoação, relevando na sua importância simbólica, uma vez que não corresponde a nenhuma forma de organização administrativa. A lei n.º 11/82 (revogada) que aprovou o regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e categoria das povoações, estabeleceu nos seus artigos 12.º e 13.º os critérios de elevação de uma povoação a categoria de vila e cidade, desde que contivesse “um número de eleitores, em aglomerado populacional contínuo, superior” a 3000 e 8000, respetivamente e pelo menos metade de um conjunto de equipamentos coletivos elencados. Ora, as povoações, doravante

localidades, poderão classificar-se genericamente em aldeias, vilas e cidades. O Instituto Nacional de Estatística (INE) agrupa estas três classificações no conceito de lugar (censitário), classificando-o como uma “delimitação territorial, definida no âmbito das operações censitárias, que corresponde a um aglomerado populacional com dez ou mais alojamentos destinados à habitação de pessoas e com uma designação própria, independentemente de pertencer a uma ou mais freguesias”. Nos censos de 2011 o INE identificou cerca de 26000 lugares. Contudo, tendo em conta o papel das cidades, o INE estabeleceu o conceito de cidade estatística como sendo “a unidade territorial que corresponde ao ajustamento do perímetro urbano, consagrado nos instrumentos jurídicos de ocupação de solos para a povoação com categoria de cidade, ao perímetro das subsecções estatísticas utilizadas pelo INE na Base Geográfica de Referenciação da Informação (BGRI)” (INE, 2022), sendo definido de acordo com os municípios.

Ora, o papel das cidades a muito que extravasou o seu perímetro urbano, uma vez que a sua influência vai muito para além dele. O desenvolvimento urbano português caracterizou-se por uma deslocação e concentração da população para e nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e do interior para o litoral.

Nos últimos anos têm-se vindo a desenvolver políticas de coesão territorial, que permitam a valorização dos territórios do interior, intensificando os fluxos urbano-urbano e urbano rural. A Estratégia para a Coesão Territorial (Ministério da Coesão Territorial, 2020) e Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (DGT, 2020) visam desenvolver mecanismos que permitam estabelecer as cidades policêntricas. É neste âmbito que se consideram as cidades funcionais, que se referem a influência que uma localidade exerce muito para além do seu espaço físico, seja ele intermunicipal, regional, nacional ou mesmo internacional, muito relacionado com a sua capacidade de disponibilizar serviços de interesse geral a um público muito superior ao ser número de habitantes.

Para fomentar a coesão territorial é importante que se consiga implementar a disponibilização de serviços de interesse geral em cidades com capacidade de se constituírem como âncoras e “motores” do desenvolvimento económico da sua região.

No âmbito dos sistemas urbanos policêntricos foi criada uma tipologia de centros urbanos que os classifica em: metrópoles; centros urbanos regionais; centros urbanos estruturantes e centros urbanos complementares (Marques, 2016).

Método

Para caraterizar a evolução do dispositivo da PSP efetuamos um levantamento, através de pesquisa no diário da República, dos diplomas que criaram, alteram ou extinguíram subunidades da PSP. Com a devida autorização, procedemos a consulta de documentos em tratamento arquivístico na PSP relativos aos processos de reestruturação, bem como a análise de debates no Diário da Assembleia da República. Criámos uma matriz de recolha da informação, através de folha de cálculo, tendo sido colhidos os elementos correspondentes ao distrito, concelho, nome da unidade/subunidade (em regra, o nome da localidade onde foi sedeada), o tipo de subunidade, o tipo de competência, a tipificação da subunidade, o estado, a data do estado e o diploma. Pretendemos desta forma identificar o número de localidades que estão ou já estiveram sob a responsabilidade territorial da PSP, compreender a evolução do dispositivo, bem como comparar a situação atual das localidades onde a PSP se encontra sedeada com as localidades que já estiveram sob a sua responsabilidade territorial.

Para suporte a análise anterior, procedemos a análise dos diplomas legais identificados, por forma a caraterizar as motivações subjacentes a criação, alteração ou extinção das unidades policiais.

Utilizámos os dados da Base Geográfica de Referenciação da Informação correspondente aos censos de 2011 (BGRI11) disponibilizada em linha pelo INE. O tratamento dos dados foi efetuado através do software de acesso livre QGIS (2022) destinado a criação, análise e exploração de informação geográfica e do Microsoft Excel (Microsoft, sem data). Os dados são disponibilizados no seu nível mais fino que corresponde a subsecção estatística. Assim, procedemos a sua agregação pelo campo correspondente ao lugar censitário (INE, 2022), isto é, ao aglomerado populacional identificado pelo INE. Apesar de já se encontrarem disponíveis dados provisórios dos Censos de 2021, desagregados ao nível de subsecção estatística, ainda não existe informação da composição dos lugares estatísticos, informação que só será disponibilizada com os dados definitivos dos Censos, no último trimestre deste ano, conforme informação prestada INE, pelo que nos socorremos na análise dos censos de 2011 para caracterizar os lugares.

Sendo a PSP responsável pelo policiamento de freguesias inteiras, e até de concelhos, não se encontram sob sua responsabilidade apenas os lugares de maior dimensão, mas também alguns lugares de dimensão reduzida, que se situam nos nas freguesias policiadas pela PSP. Para

caracterizar a área de responsabilidade da PSP, utilizámos cartografia digital em formato vetorial com as áreas de responsabilidade das esquadras da PSP.

Em 2014 o INE publicou um destaque à comunicação social intitulado “Cidades Portuguesas: Um Retrato Estatístico” produzido com base nos dados dos censos de 2011. Este documento identifica as 159 cidades existente em Portugal. Procedemos a análise das cidades situadas no continente, tendo em conta que a competência territorial nas regiões autónomas ser exclusiva da PSP.

Resultados

Através da análise da Tabela 1 verifica-se que as localidades sob responsabilidade da PSP foram aumentando progressivamente, tendo-se usado como data de referência base a criação do Comando-Geral da PSP em 1935, com exceção da secção da Covilhã, criada um ano antes, por ter sido a única subunidade criada fora da localidade sede de distrito que localizados até aquela data. Desde então e até aos anos 80, a maioria dos acréscimos operaram-se através do Decreto n.º 39550 (1954) e do (Decreto-Lei n.º 410/82 (1982). Quando não localizamos a data de criação da subunidade, optámos por manter a primeira referência datada a sua existência, sendo este o nome dado a coluna, não lhe sendo somadas as esquadras criadas ou existentes referidas em períodos anteriores. Por outro lado, a extinção de subunidades da PSP com transferência de localidades para a GNR iniciou-se em 1973 com a extinção do posto policial de Silves para permitir libertar efetivo para a criação da esquadra destacada de Portimão. Na década de 80 foram extintas 5 subunidades, sendo que estas apresentavam em 2011, no respetivo lugar censitário, uma população residente entre os cerca de 1500 (Penamacor) e os 4000 habitantes (Vila Viçosa). Ainda nesta verificou-se a reestruturação das áreas de responsabilidade do grande porto, contudo, a maioria das subunidades então previstas não chegaram a ser ativadas, sendo que algumas das localidades então referidas ainda hoje são policiadas pela GNR. A reforma dos anos 90 foi aquela que apresentou maior redução de subunidades, num total 29 localidades transferidas para a GNR, quanto se previa inicialmente um encerramento de 49. De notar que Oliveira refere a saída da PSP de 17 localidades (2006, pág. 292). Situamos a transferência de 19 localidades através de diploma legal, 9 através do RASI de 1995 (PCM, 1986) e 1 através dos requerimentos apresentados à Assembleia da República. Desde 1980 a PSP apenas foi sedeada em três

localidades (Oliveira de Azeméis, Pombal e Santa Maria da Feira) fora dos distritos de Lisboa, Porto e Setúbal.

Como se confirma pela tabela 2, as transferências de área de responsabilidade operaram-se sempre da GNR para a PSP nas áreas metropolitanas e da PSP, para a GNR, maioritariamente nos demais distritos.

Da análise dos dados da BGRI11 foram identificados 1182 lugares censitários que se encontram localizados em duas ou mais freguesias, sendo que 11 dividem-se em dez ou mais freguesias, com a Lisboa a ser constituída por 53 freguesias, sendo a cidade coincidentes com o próprio concelho. O número de freguesias refere-se ao mapa autárquico anterior a reorganização administrativa das freguesias em 2012.

Na tabela 3 verificámos a divisão dos lugares, por escalões de população, destacando-se que se encontram sob responsabilidade da PSP todos os lugares com 20000 ou mais habitantes, mas, tem na sua responsabilidade mais localidades com menos de mil habitantes (802) do que com mais de mil (363).

Na análise das cidades estatísticas (tabela 4), verificámos que metade das localidades sobre responsabilidade da PSP tem menos de 28300 habitantes, havendo 2 cidades sob responsabilidade da GNR com quase 20000 habitantes, sendo que 5 apresentam mais de 15000 habitantes.

Mas o conceito de cidade estatística não é coincidente com o de lugar censitário, com implicações nos limites geográficos e consequentemente no apuramento dos valores de cada localidade, como se observa através da comparação da tabela 4 com a tabela 5. Por exemplo, a cidade censitária de Viseu apresenta mais do dobro (57975 habitantes) da população do lugar censitário que lhe é corresponde (21923 habitantes).

Na tabela 6 encontra-se a evolução dos indicadores da área da PSP, tendo em conta a existência dos dados provisórios dos Censos 2021. Uma vez que ainda não existe informação dos lugares censitários correspondentes, a análise apenas é influenciada pela população, sendo que esta registou um aumento 2,8%, o que corresponde a um aumento de cerca de 142000 habitantes.

Os maiores aumentos ocorreram em Braga com mais de 16000 habitantes, mas das 149 esquadras analisadas, apenas 50 registaram diminuição de população, com incidência, nas localizadas nos concelhos de Lisboa e Porto.

Discussão

Verificámos que desde os anos oitenta que existiu uma retração do dispositivo territorial da PSP para as áreas metropolitanas. Pela análise dos diplomas legais, podemos concluir que esta retração está mais relacionada com a incapacidade do poder político dotar a PSP dos recursos humanos necessários para o cumprimento das suas missões, nomeadamente de policiamento das localidades que lhe eram atribuídas. Aliás, em vários casos, entre a atribuição em diploma legal de uma localidade à PSP e a ativação da subunidade passaram-se vários anos, pois fazia-se depender a ativação à existência de instalações adequadas, muitas vezes ao encargo dos municípios, e da não existência do aumento global do mapa de pessoal. Exemplo disso é o posto de Albufeira que foi criado em 1968, elevado à categoria de Esquadra de 1991, mas em 1996 ainda a PSP não tinha sido instalada naquela localidade (nem o foi até ao presente), tendo-se aí instalado a então Brigada de Trânsito da GNR nas instalações construídas de raiz para a Esquadra da PSP, conforme requerimento n.º726/VII (1.ª)-AC, apresentado pelo PS ao governo e respetiva resposta do Ministério da Administração Interna (MAI, 1996). Em 2011, a cidade de Albufeira tinha quase 20000 residentes e quase 25000 pessoas identificadas como estando presentes em Albufeira no momento censitário (*BGRI*, 2011).

A reestruturação do Grande Porto e da Grande Lisboa idealiza nos anos 90 não foi ainda concluída, sendo que várias localidades na área Metropolitana do Porto ainda se encontram sob responsabilidade da GNR. A Falta de recursos humanos para isso contribuiu. Tanto na reforma de 92, como na de 2007, o decisor político optou pela não realização de recrutamentos, uma vez que a reorganização dos dispositivos, aliada a colocação nas forças de funcionários civis provenientes doutros organismos, no entanto, eles não chegaram, tendo continuado a PSP a desempenhar as mesmas funções, numa área de responsabilidade maior, a que lhe corresponde igualmente maior população. Segundo consta do relatório do projeto de estudo do dispositivo das forças de segurança, em 2003 a PSP tinha sob sua responsabilidade uma população estimada de 4123206 habitantes, sendo que apuramos uma população residente de 4910195 habitantes nos censos de 2011 e 5052318 habitantes nos censos de 2021, o que o crescimento de quase um milhão de habitantes em 20 anos, sem contar os fluxos de população flutuante, com sensivelmente o mesmo número de polícias.

Os indicadores demográficos são um instrumento importante para o planeamento territorial e para a definição de políticas públicas. Também o são para a definição dos critérios de responsabilidade territorial das forças de segurança, contudo, consideramos que métricas do

passado se encontram desajustadas da realidade portuguesa. Quando em 1992 se definiu um critério limite de 20000 habitantes, por localidade, para atribuição da responsabilidade territorial à PSP, ainda em França o limite se situava nos 10000 habitantes, tendo passado algum tempo depois para os 20000, onde ainda se encontra, mas já se perspectivando que, nos concelhos com menos de 30000 habitantes, seja transferida para a responsabilidade da Polícia Nacional para a Gendarmaria Nacional, ocorrendo o inverso nos concelhos com mais de 40000 habitantes. Nos casos intermédios a transição será efetuada caso a caso. Há uma exceção para capitais de departamento (distrito) que ficarão sob responsabilidade da polícia nacional.

O tamanho médio de uma cidade portuguesa corresponde a cidades de pequena dimensão em França. Há outros fatores que terão forçosamente de ser tidos em conta, como o equilíbrio orgânico das unidades de polícia, existindo atualmente assimetrias enormes entre comandos distritais, sem referir os metropolitanos. Deverão ser tidos em conta critérios de proximidade entre subunidades, para seu auxílio mútuo, bem como para economias de escala. Tradicionalmente, as esquadras das áreas metropolitanas são locais de passagem, até que os polícias que consigam aproximar dos seus locais de origem, pelo que será relevante que investigações futuras explorem a eventual relação entre a diminuição de subunidades no interior do país e a diminuição de candidatos para a Polícia de Segurança Pública.

A análise efetuada ainda não nos permite apontar com clareza critérios demográficos, mas consideramos que as freguesias consideradas predominantemente urbanas, conforme a tipologia das áreas urbanas (TIPAU), com pelo menos 50% da área do território ocupado por área urbana, bem como a existência de pelo menos um lugar, numa freguesia ou partilhado com outras freguesias, com pelo menos 5000 habitantes.

Em trabalhos futuros será importante transpor a análise para a realidade das comunidades intermunicipais (CIM), pois, o papel dos distritos está a diminuir, sendo obrigatoriamente extintos quanto forem criadas as regiões administrativas, pelo que, será de ressaltar que as localidades sede das Comunidades Intermunicipais devam ficar sob responsabilidade territorial da PSP. Por exemplo, na CIM do Alentejo Litoral não existe nenhuma localidade sob da responsabilidade da PSP, destacando-se Sines e Santo André pelo seu relevo de âmbito regional (e que já pertenceram à PSP). Neste âmbito, e porque a PSP também é uma prestadora de serviços de interesse geral, tendo competência exclusiva no licenciamento da atividade de segurança privada e de armas e explosivos, pelo que não poderá ver a sua atuação limitada às

áreas metropolitanas. Assim, os centros urbanos regionais e os centros urbanos estruturantes, em torno dos quais também se estruturaram os diversos fluxos no interior do país, também deverão ficar na área de responsabilidade da PSP.

Referências

- Base Geográfica de Referenciação da Informação de Portugal*. (2011). Instituto Nacional de Estatística, I.P. <http://mapas.ine.pt/>
- Carvalho, F. M. C. de. (2018). *A GNR no pós Grande Guerra* [ACADEMIA MILITAR]. <http://hdl.handle.net/10400.26/24751>
- Constituição da República Portuguesa, CRP, n.º 86/1976 Diário da República (1976). <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>
- Cour des Comptes. (2011). *Tome 1—La redéfinition des zones de compétence de la police et la gendarmerie nationales*. Cour des Comptes. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Tome-1-reploiement-police-gendarmerie.pdf>
- Cour des comptes. (2021). *Le bilan du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur* [Rapport demandé par la commission des finances du Sénat]. Cour des comptes.
- Decreto n.º 10506, Decreto n.º 10506, Ministério do Interior, n.º 26/1925 Diário do Governo 122 (1925). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto/10506-1925-436242>
- Decreto n.º 39550, Decreto n.º 39550, n.º 42/1954 Diário do Governo (1954). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto/39550-1954-217507>
- Decreto-Lei n.º 147/75, Decreto-Lei n.º 147/75, Ministério da Administração Interna, n.º 68/1975 Diário do Governo 424 (1975). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/147-1975-161295>
- Decreto-Lei n.º 410/82, Decreto-Lei n.º 410/82, Ministério da Administração Interna, n.º 227/1982 Diário da República 6 (1982). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/410-1982-643961>

Decreto-Lei n.º 24606, Decreto-Lei n.º 24606, Ministério do Interior, n.º 250/1934 Diário do
Govêrno 1916 (1934). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/24606-1934-448328>

Decreto-Lei n.º 25338, Decreto-Lei n.º 25338, Ministério do Interior, n.º 111/1935 Diário do
Govêrno 672 (1935). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/25338-1935-577719>

Decreto-Lei n.º 34882, Decreto-Lei n.º 34882, Ministério do Interior, n.º 197/1945 Diário do
Govêrno (1945). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/34882-1945-522030>

DGT. (2020). *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território Primeira
Revisão—Lei n.º 99/2019 de 5 de setembro Diário da República n.º 170/2019*. Direção-
Geral do Território.

GCS. (2003). *Projecto de estudo do dispositivo territorial das Forças de segurança*.

GNR. (1982). *Ordem Geral N.º 17*.

INE. (2022, junho 5). *Sistema de Metainformação do INE*. Sistema de Metainformação do
Instituto Nacional de Estatística. <https://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes?id=8274&lang=PT>

MAI. (1996). *Resposta ao requerimento n.º 726/VII (1.ª)-AC, dos Deputados Jovita Matias e
Jorge Valente (PS), sobre a Polícia de Segurança Pública—Casos específicos na região
algarvia*. <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2b/07/01/028S1/1996-06-29/44>

Marques, T. S. (2016). *Sistema Urbano*.
[http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=3913-2-
sistema-urbano-teresa-sa-marques&category_slug=2016&Itemid=739](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=3913-2-sistema-urbano-teresa-sa-marques&category_slug=2016&Itemid=739)

MFA. (1974). *Programa do Movimento das Forças Armadas*.
<https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464075/GP02.pdf>

Microsoft. (sem data). *Microsoft Excel para Microsoft 365* (MSO (16.0.14326.21008))
[Windows 10]. Microsoft Corporation.

Ministério da Coesão Territorial. (2020). *Estratégia para a Coesão Territorial*.

<https://www.portugal.gov.pt/gc22/programa-de-valorizacao-do-interior/estrategia-para-a-coesao-territorial-pdf.aspx>

Oliveira, J. F. de. (2006). *As políticas de segurança e os modelos de policiamento: A emergência do policiamento de proximidade*. Almedina.

PCM. (1986). *Relatório Anual de Segurança Interna 1995*.

[http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/14Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Seguran%C3%A7a%20Interna%20\(RASI\)/RASI%201995.pdf](http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/14Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Seguran%C3%A7a%20Interna%20(RASI)/RASI%201995.pdf)

PSP. (1961). *Regulamento para o serviço das esquadras, postos e subpostos da Polícia de Segurança Pública*. Polícia de Segurança Pública.

QGIS (3.22.8-Białowieża). (2022). [Windows 10].

RCM n.º 44/2007, Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007, Presidência do Conselho de Ministros, n.º 55/2007 Diário da República 1642 (2007).

<https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/44-2007-518640>

Tabela 1*Análise, por década, da evolução do número de localidades sob responsabilidade da PSP*

<i>Agrupamento por década</i>	<i>Criação</i>	<i>Transferência da GNR</i>	<i>Existente</i>	<i>Transferência para a GNR</i>	<i>Total sob responsabilidade da PSP</i>
1934-1939	1	0	18	0	19
1940-1949	8	0	0	0	8
1950-1959	21	0	41	0	62
1960-1969	18	0	0	0	18
1970-1979	14	0	0	1	13
1980-1989	6	22	7	5	30
1990-1999	1	4	0	29	-24
2000-2008	1	14	7	7	15
Total	69	40	73	42	141

Nota. A coluna existente refere-se as localidades nas quais foi sediada uma subunidade da PSP, sem que o diploma fizesse menção a sua existência previa, nem tendo sido localizado outro diploma legal com data anterior. Ressalvar que das 141 subunidades indicadas como estando sob responsabilidade da PSP, apenas se encontram 130. A diferença explica-se pela não ativação das subunidades criadas ou pela sua extinção e transferência para a GNR, sem que tivesse sido encontrado um diploma legal que referisse essa transição.

Tabela 2*Análise, por distrito, da evolução do número de localidades sob responsabilidade da PSP*

<i>Agrupamento por distrito</i>	<i>Criação</i>	<i>Transferência da GNR</i>	<i>Existentes</i>	<i>Transferência para a GNR</i>	<i>Transferência para a GNR</i>	<i>Total sob responsabilidade da PSP</i>
Aveiro	6	0	1	1	1	5
Beja	0	0	4	2	0	2
Braga	3	0	3	2	0	4
Bragança	3	0	1	2	0	2
Castelo Branco	4	0	1	3	0	2
Coimbra	2	0	1	1	0	2
Évora	1	0	3	2	0	2
Faro	4	0	6	2	2	6
Guarda	3	0	1	2	0	2
Leiria	9	0	2	4	0	7
Lisboa	8	21	18	3	0	44
Portalegre	2	0	2	2	0	2
Porto	7	17	9	2	6	25
Santarém	4	0	5	2	0	7
Setúbal	9	2	9	7	1	12
Viana do Castelo	0	0	3	1	0	2
Vila Real	2	0	2	1	1	2
Viseu	3	0	2	3	0	2
Total	70	40	73	42	11	130

Nota. Nesta tabela encontram-se representadas as 11 localidades não mencionadas na tabela 1, por não se ter localizado a data da sua transferência para a GNR.

Tabela 3

Distribuição dos lugares censitários pelo número de residentes e análise do número de lugares sob responsabilidade da PSP.

	Total Nacional	Total PSP	Diferença	Diferença %
>= 100.000	6	6	0	100,0
>=50.000	7	7	0	100,0
>=20.000	39	39	0	100,0
>=10.000	86	61	25	70,9
>=5000	129	61	68	47,3
>=2000	303	92	211	30,4
>=1000	443	97	346	21,9
<1000	24890	802	24088	3,2
Total	25903	1165	24738	4,5

Nota. Dados da BGRI 2011 por sobreposição com as áreas de responsabilidade territorial da PSP.

Tabela 4*Análise comparada com os dados do INE relativos as cidades estatísticas (2014)*

	Indicador	Global	Min	P25	P50	Média	P75	Max	SD
Cidades Censitárias	Área	1870,1	1,9	4,9	8,8	12,8	13,3	100,1	14,1
	Hab	4199352	2085	7997,3	14528,5	28762,7	28634,5	552700	54885,7
INE	Hab/km2	2245,5	374,6	1019,5	1568,3	2295,4	3035,5	13095,3	2013,3
Área da PSP	Área	1353,7	3,2	6,9	11,6	17,6	19,0	100,1	17,6
	Hab	3604523	5933	17837	28333	46812	43127	552700	70748
	Hab/km2	2662,7	643,8	1372,1	2584,8	3136,8	3852,8	13095,3	2379,1
Já foram da área da PSP	Área	191,9	2,0	4,5	6,0	7,1	8,5	23,6	4,5
	Hab	254473	2231,0	6180,5	8854,0	9424,9	12337,0	19879,0	4210,5
	Hab/km2	1326,1	374,6	952,9	1518,3	1588,7	2087,6	3134,6	785,0
Nunca estiveram na área da PSP	Área	319,6	1,9	3,5	7,7	7,8	10,1	21,5	4,5
	Hab	336976	2085	4944	7752	8218	10443	19834	4406,3
	Hab/km2	1054,4	452,7	753,2	1040,6	1219,9	1495,7	4688,1	720,6

Nota. Global refere-se ao total nacional. Min e Max representam os valores mínimo e máximo respetivamente. P25, P50 e P75 representam os quartis. SD corresponde ao desvio padrão.

Dados fonte divulgados pelo INE através da publicação “Cidades Portuguesas: Um Retrato Estatístico”, tratados e cruzados com as áreas de responsabilidade da PSP.

Tabela 5*Análise dos lugares censitários correspondentes às cidades censitárias.*

	Indicador	Global	Mín	P25	P50	Média	P75	Máx	SD
Lugares (cidade)	Área	1547,2	1,3	4,3	7,3	10,6	12	84,9	11,9
BGRI Total	Hab	3878504	1332	6403,3	12733,5	26565,1	25468,3	547733,0	54505,7
	Hab/km2	2506,8	463,5	1093,9	1591,1	2357,6	2723,6	11720,0	2006,6
Lugares (cidade)	Área	1092,9	1,9	6,4	10,2	14,2	14,8	84,9	15,1
BGRI com	Hab	3318259	2418	14822	23412	43094,3	39587	547733	70969,8
PSP	Hab/km2	3036,2	652,6	1483,7	2331	3173,5	4224,6	11720	2328,9
Localidades com mais de 2000 habitantes	Área	9552,3	0,3	2,5	4,1	31,4	6,5	1651	151
	Hab	1466442	2001	2560,8	3654,5	4823,8	5764	19975	3349
sem PSP	Hab/km2	153,5	2,0	687,0	1042,4	1286,2	1607	9389,9	1056,2

Nota. Global refere-se ao total nacional. Min e Max representam os valores mínimo e máximo respetivamente. P25, P50 e P75 representam os quartis. SD corresponde ao desvio padrão.

Foi cruzada a Informação das cidades censitárias com a da BGRI11 e consequente sobreposição das áreas de responsabilidade da PSP.

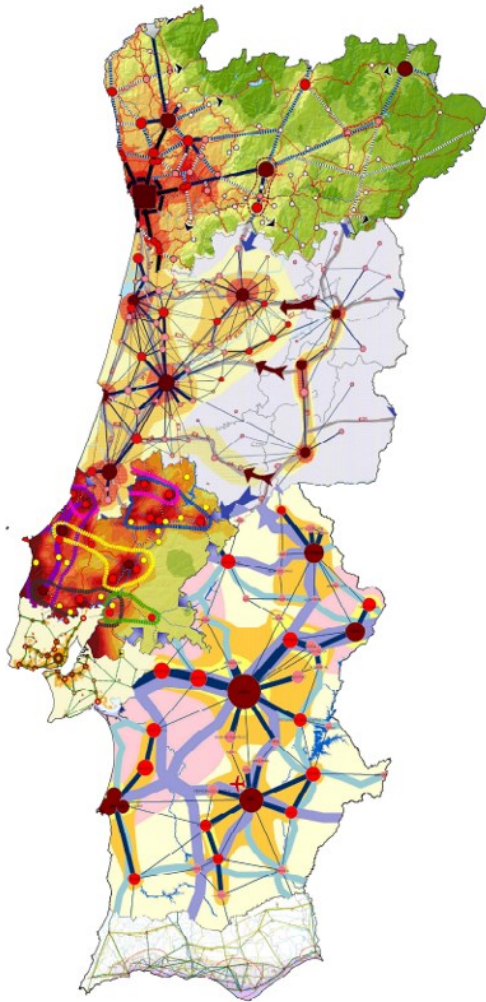
Tabela 6*Análise da evolução dos indicadores na área de responsabilidade da PSP*

	Indicador	Global	Mín	P25	P50	Média	P75	Máx	SD
Área PSP 2018 (Censos 2011)	Área	2192,9	0,2	4,5	9,2	14,7	17,6	212,8	20,8
	Hab	4910195	3448	21162	31061	32954,3	44246	83645	16410,0
	Hab/km2	2239,1	89,1	1602,6	3386,0	4621,7	6699,4	18246,3	3881,2
Área PSP 2018 (Censos 2021)	Área	2190,9	0,2	4,5	9,2	14,7	17,6	212,9	20,8
	Hab	5052318	3393	20634	32097	33908,2	44788	94673	17302,6
	Hab/km2	2306,0	91,2	1586,4	3562,6	4756,6	6656,4	20324,6	4081,6

Note. Cruzamento dos dados da BGRI 11 com os dados da BGRI21 e sobreposição com as áreas de responsabilidade da PSP.

Figura 1

Sistemas urbanos regionais



Fonte: Apresentação de Teresa Sá Marques (2016)