

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

2021/2022



TII

CIDADANIA E SEGURANÇA: DINÂMICAS DE MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA SEGURANÇA NACIONAL

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.

**Nuno Miguel Parreira da Silva
CORONEL GNR ADMIL**



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

CIDADANIA E SEGURANÇA: DINÂMICAS DE
MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA
SEGURANÇA NACIONAL

CORONEL GNR ADMIL Nuno Miguel Parreira da Silva

Trabalho de Investigação Individual

Pedrouços 2022



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**CIDADANIA E SEGURANÇA: DINÂMICAS DE
MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA
SEGURANÇA NACIONAL**

CORONEL GNR ADMIL Nuno Miguel Parreira da Silva

Trabalho de Investigação Individual

Orientador: MAJOR-GENERAL João Jorge Botelho Vieira Borges

Pedrouços 2022



Declaração de compromisso Anti plágio

Eu, **Nuno Miguel Parreira da Silva**, declaro por minha honra que o documento intitulado **Cidadania e Segurança: Dinâmicas de Mobilização e Participação dos Cidadãos na Segurança Nacional**, corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida, enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial General 2021/2022** no Instituto Universitário Militar, e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **6 de maio de 2022**

Nuno Miguel Parreira da Silva
Coronel GNR ADMIL



Agradecimentos

As minhas primeiras palavras de profundo agradecimento são especialmente dirigidas ao meu orientador, o Senhor Major-General João Vieira Borges, ilustre e distinto Oficial General do Exército português a que também associo uma brilhante carreira académica, pela sua disponibilidade permanente, pelos seus conselhos, pelo seu encorajamento e ensinamentos científicos que tornaram esta caminhada muito mais fácil. Foi uma honra e um enorme privilégio poder usufruir da sua orientação, neste importante curso da minha carreira militar na Guarda Nacional Republicana.

Ao Tenente-Coronel Nuno Santos Loureiro e ao Tenente-Coronel Carlos Coelho do Instituto Universitário Militar, pela disponibilidade manifestada na leitura deste trabalho e sobretudo pelas pertinentes, assertivas, rigorosas e oportunas orientações metodológicas.

Ao Coronel Fernando Bessa, agradeço reconhecidamente a paciência com que sempre esteve disponível presencialmente e *online*. Sem o seu profundo conhecimento profissional e académico, a perspicácia das suas críticas e sugestões, esta investigação seria certamente diferente.

Não poderei deixar de dirigir um sincero e muito especial agradecimento a todos os Comandantes Territoriais da GNR que, prontamente acederam a serem entrevistados, sem a sua colaboração esta investigação não teria sido possível.

Igualmente destaco pela sua enorme relevância, o painel de especialistas composto por Políticos, Académicos e elementos das Forças de Segurança, os quais através dos seus conhecimentos ímpares nesta temática, da sua generosidade e do tempo cedido, acrescentaram conhecimento relevante a esta investigação.

Agradeço também ao Diretor de Curso, o Senhor Comodoro Ramalho Marreiros, ao Corpo Docente do IUM e a todos os Auditores do Curso de Promoção a Oficial General 2021/2022, a disponibilidade, o apoio e a partilha do conhecimento.

As palavras finais são de agradecimento profundo à minha família, em especial à Elisabete e aos meus filhos João e Isabel, a quem naturalmente dedico este trabalho, pelo alento e força que sempre me proporcionaram. A todos, muito obrigado.



Índice

1. Introdução	1
2. Cidadania, Segurança e Policiamento: Enquadramento teórico e conceptual	4
2.1. Estado da arte	4
2.2. Quadro concetual e conceitos estruturantes	5
3. Metodologia	11
3.1. Estratégia de investigação e desenho de pesquisa	11
3.2. Técnicas de recolha e análise de dados e modelo de análise	11
3.2.1. Técnicas de recolha de dados	12
3.2.2. Técnicas de análise dos dados e modelo de análise	12
4. Reforço da proximidade do Estado aos cidadãos: políticas de segurança proximidade. 14	
4.1. Perceções dos CTer sobre segurança de proximidade	15
4.2. Síntese Conclusiva e resposta à QD1	16
5. Estratégias de intervenção policial: programas especiais policiamento de proximidade 17	
5.1. Perceções dos CTer sobre os PEPP	17
5.2. Síntese conclusiva e resposta à QD2	18
6. A participação cívica comunitária na segurança a nível local	20
6.1. Perceções dos CTer sobre a participação cívica comunitária	20
6.2. Síntese conclusiva e resposta à QD3	21
7. Contributos para uma Estratégia Nacional de Segurança de Proximidade	22
7.1. Lei de Segurança Interna e Segurança de Proximidade	23
7.2. Síntese conclusiva e resposta à QC	28
8. Conclusões	31
Referências bibliográficas	35



Índice de Apêndices

Apêndice A – Breve análise aos compromissos políticos assumidos na área SP....	Apd A - 1
Apêndice B – Breve análise aos níveis de confiança em instituições	Apd B - 1
Apêndice C – Níveis de participação da sociedade portuguesa	Apd C - 1
Apêndice D – Processo de amostragem	Apd D - 1
Apêndice E – Lista dos entrevistados.....	Apd E - 1
Apêndice F – Guião das entrevistas	Apd F - 1
Apêndice G – A singularidade da GNR no quadro das FSS	Apd G - 1
Apêndice H – Análise das entrevistas	Apd H - 1

Índice de Figuras

Figura 1 – Cinco pilares fundamentais do modelo gendármico	Apd G-1
Figura 2 – Posicionamento da GNR no sistema nacional de forças	Apd G-2
Figura 3 – Capacidades de atuação da GNR no interior e exterior do TN	Apd G-3
Figura 4 – Organização do dispositivo da GNR.....	Apd G-4
Figura 5 – O modelo gendármico da GNR e o espetro de missões desempenhadas.	Apd G-5

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Confiança em instituições de relevo na sociedade portuguesa	Apd B-1
Gráfico 2 – Confiança na UE, Parlamento e Governo Nacional	Apd B-2
Gráfico 3 – Confiança em instituições políticas nacionais (2014-2022)	Apd B-2
Gráfico 4 – Participação da sociedade civil 1975 a 2019	Apd C-1
Gráfico 5 – Proporção população reportou uma situação de crime, violência ou vandalismo na sua zona de residência 2003-2020	Apd D-1
Gráfico 6 – Responsabilidade territorial da GNR por Municípios	Apd G-6
Gráfico 7 – Responsabilidade territorial da GNR por Freguesias	Apd G-6

Índice de Quadros

Quadro 1 – Modelo de Análise	13
Quadro 2 – Perceções sobre segurança de proximidade	Apd H-1
Quadro 3 – Perceções sobre os PEPP	Apd H-2
Quadro 4 – Perceções sobre participação cívica e comunitária na segurança local ..	Apd H-3



Índice de Tabelas

Tabela 1 – Painel de Comandantes Territoriais da GNR	Apd E-1
Tabela 2 – Painel de responsáveis pelas unidades orgânicas de PP da GNR e PSP	Apd E-1
Tabela 3 – Painel de investigadores científicos no domínio da segurança interna....	Apd E-2
Tabela 4 – Painel de entidades com responsabilidades na formulação de PSI.....	Apd E-2



Resumo

Atualmente já não é possível conceber políticas públicas, para terem efeitos sociais nas comunidades, sem ter por base um processo de produção de conhecimento científico fundamentado teoricamente e orientado para a ação, para que posteriormente a decisão política seja sustentada e mais adequada à realidade local.

O objeto de estudo desta investigação centrou-se no dispositivo territorial da GNR afeto ao policiamento de proximidade e o método de investigação assentou no raciocínio indutivo, numa estratégia de investigação qualitativa e num estudo de caso.

Foi possível verificar, através do levantamento das perceções dos Comandantes Territoriais e das entrevistas aos especialistas, que a proximidade em Portugal continua, no essencial, a consistir na implementação *ad hoc* de um conjunto de programas em detrimento de uma estratégia organizacional nacional e que não se antecipa a curto prazo, o reforço da participação cidadã na coprodução da segurança a nível local.

Nesta investigação, demonstrou-se a necessidade urgente de concretização de uma estratégia nacional de segurança de proximidade, tendo sido possível identificar um conjunto de contributos que assentam na inexistência de uma ideia partilhada sobre segurança de proximidade que carece de ser estabelecida e sustentada politicamente, para que tenha eficácia e êxito junto das comunidades locais.

Palavras-chave:

Cidadania; Segurança de Proximidade; Policiamento Proximidade; Participação cívica.



Abstract

Nowadays, it is no longer possible to conceive public policies to have social effects in communities without basing them on a process of production of scientific knowledge grounded on theory and oriented towards action, so that afterwards the political decision is sustained and appropriate to the local reality.

The object of study of this research focuses on the territorial device of the GNR assigned to proximity policing, the research method was based on inductive reasoning, a qualitative research strategy and a case study.

It was possible to verify, through the survey of the perceptions of the Territorial Commanders and with the interviews conducted to experts, that proximity policing in Portugal still consists, essentially, of the adhoc implementation of a set of programs to the detriment of a national organizational strategy, and that the strengthening of citizen participation in the co-production of security at a local level is not anticipated in the short term.

This research demonstrated the urgent need for the implementation of a national strategy of proximity security. It was possible to identify a set of contributions that are based on the inexistence of a shared idea about proximity security that needs to be established and sustained politically to be effective and successful in the local communities.

Keywords:

Citizenship; Security of Proximity; Proximity Policing; Civic Participation.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

ADMIL	Administração Militar
AP	Administração Pública
APAV	Associação Portuguesa de Apoio à Vítima
Apd	Apêndice

C

CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEPOL	Agência da União Europeia para a Formação Policial
CESI	Conceito Estratégico de Segurança Interna
Cfr.	Confronte, confira ou conforme
CLS	Contratos Locais de Segurança
COR	Coronel
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CRP	Constituição da República Portuguesa
CTer	Comandantes Territoriais

D

DEPG	Departamento de Estudos Pós-Graduados
DGAI	Direção-Geral de Administração Interna
DTer	Destacamento Territorial
DR	Diário da República

E

EIMEAP	Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública
EM	Estados-Membro
ESI	Estratégia de Segurança Interna

F

FFAA	Forças Armadas
FS	Forças de Segurança



FSS	Forças e Serviços de Segurança
G	
GC	Governo Constitucional
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
GRES	Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança
GRESI	Grupo de Reflexão Estratégica Sobre a Segurança Interna
GT	Grupo de Trabalho
I	
IDN	Instituto da Defesa Nacional
IUM	Instituto Universitário Militar
L	
LSI	Lei de Segurança Interna
M	
MAI	Ministério da Administração Interna
MEAP	Modernização do Estado e da Administração Pública
N	
NEP	Norma de Execução Permanente
O	
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
OPC	Órgão de Polícia Criminal
P	
PC	Policimento Comunitário
PEPP	Programas Especiais de Policiamento de Proximidade
PJ	Polícia Judiciária



PM	Polícia Marítima
POC	Policamento orientado para a comunidade
PP	Policamento de Proximidade
PSP	Polícia de Segurança Pública
PTer	Posto Territorial
Q	
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
R	
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
REAP	Reforma do Estado e da Administração Pública
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
S	
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SI	Segurança Interna
SP	Segurança de Proximidade
SPC	Seções de Policiamento Comunitário
SSI	Sistema de Segurança Interna
T	
TII	Trabalho de Investigação Individual
U	
UE	União Europeia



1. Introdução

O XXII Governo Constitucional, conforme estava previsto no seu programa (2019-2023), em julho de 2020, apresentou a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública (EIMEAP) 2020-2023¹. Esta estratégia, foi estruturada em torno de quatro eixos transformadores: (i) investir nas pessoas; (ii) desenvolver a gestão; (iii) explorar a tecnologia; (iv) reforçar a proximidade do Estado aos cidadãos, através da implementação de processos de desconcentração, de descentralização e de participação.

Considerando os atuais desafios de modernizar o Estado e de prestar melhores serviços públicos, concretizados através do aprofundamento de relações de proximidade e do reforço da confiança dos cidadãos nas instituições públicas (MEAP, 2020), esta estratégia transversal também veio influenciar a definição de políticas públicas e conseqüentemente a ação política do Ministério da Administração Interna (MAI).

Todavia, para se perceber a importância do conceito de segurança de proximidade (SP), é imprescindível ter presente que as diferentes políticas do Estado nos últimos seis anos têm feito referências a este conceito nos programas dos últimos três Governos Constitucionais (GC), bem como nas Grandes Opções do Plano (GOP) 2019 e 2020, o que vem justificar, de certa forma, a relevância que é dispensada à participação cidadã na EIMEAP 2020-2023, assumindo o Governo o desafio de articular as inúmeras escalas de participação territoriais, da administração central à administração local (MEAP, 2020).

Assim, sendo exetável que as orientações previstas na EIMEAP 2020-2023 tenham um impacto nas estratégias mais gerais na área da administração interna, importa analisar como é que o MAI se está a preparar para enfrentar os futuros desafios da participação cidadã na área da SP, onde as Forças de Segurança (FS), em função das suas necessidades e dos recursos que têm à sua disposição, terão de conseguir inovar na identificação e operacionalização de novas formas e instrumentos de auscultação e incentivo à participação.

Foi, pois, num ecossistema favorável à modernização e inovação na Administração Pública (AP) e num contexto muito particular de estímulo nacional à participação cidadã e de necessidade de reforço da proximidade das FS às comunidades, que o tema deste trabalho de investigação individual (TII) - *Cidadania e Segurança: Dinâmicas de mobilização e participação dos cidadãos na segurança nacional*, foi estudado cientificamente, no âmbito da área dos estudos de segurança interna e dos fenómenos criminais das ciências militares.

¹ Cfr. Resolução de Conselho de Ministros n.º 55/20 de 2 de julho.



Desta forma, o objeto de estudo centra-se no dispositivo territorial da GNR afeto ao policiamento de proximidade (PP) a nível local, na sua área de responsabilidade. Em termos conceptuais a pesquisa está delimitada, nos domínios do tempo, do espaço e do conteúdo (Santos & Lima, 2019). No que respeita ao domínio temporal, pretende-se desenvolver a investigação centrada no período corresponde às legislaturas do XXI e XXII GC, isto é, de 2015 até 2021, pelo facto de ter existido uma continuidade na formulação das políticas públicas estruturais e setoriais e, conseqüentemente, das estratégias transversais e setoriais. Relativamente à dimensão espacial, a mesma está confinada à atuação da GNR em Portugal, uma vez que esta FS tem uma implementação do seu dispositivo territorial, em todo o território nacional, materializada numa presença de quadrícula, comumente vista como um elemento distintivo face às outras FS. No domínio do conteúdo, o estudo abrangerá as vinte Unidades Territoriais da GNR responsáveis pela realização do PP junto das comunidades, nas respetivas áreas de responsabilidade.

Assim, foram definidos como objetivo geral (OG) - Propor contributos para a concretização de uma estratégia nacional de SP e como objetivos específicos (OE): Analisar as perceções dos Comandantes Territoriais (CTer) sobre a SP a nível local, na sua área de responsabilidade (OE1); Analisar as perceções dos CTer sobre os programas especiais de policiamento de proximidade (PEPP), na sua área de responsabilidade (OE 2); Analisar as perceções dos CTer sobre a participação cívica comunitária na segurança a nível local, na sua área de responsabilidade (OE 3).

Esta investigação assume especial importância para o MAI e para a GNR, na medida em que deu resposta à questão central (QC): “Que contributos podem ser adotados para a concretização de uma estratégia nacional de SP?”. Com o intuito de responder a esta questão, a qual representa a problemática em estudo, foram definidas três questões derivadas (QD), as quais estão diretamente associadas a cada um dos OE.

Assim, de forma sequencial, apresentam-se as QD desta investigação: QD1 - Quais são as perceções dos CTer sobre a SP em Portugal, na sua área de responsabilidade?; QD2 - Quais são as perceções dos CTer sobre os PEPP, na sua área de responsabilidade?; QD3 - Quais são as perceções dos CTer sobre a participação cívica comunitária na segurança a nível local, na sua área de responsabilidade?

Com o propósito de conferir um fio condutor coerente à presente investigação, marcadamente exploratória e com uma abordagem científica de aproximação, o trabalho escrito foi estruturado, para além da introdução, metodologia e conclusões, em capítulos



autónomos, mas interligados onde são apresentados os dados, discutidos os resultados e dadas respostas a cada uma das QD. Para responder cabalmente à QC são elencados um conjunto de contributos para a concretização de uma estratégia nacional de SP.

Finalmente, nas conclusões, apresenta-se uma síntese do trabalho, onde se expressa uma avaliação da investigação, os contributos para o conhecimento, as recomendações e considerações de ordem prática, as limitações e as propostas de estudos futuros neste domínio.



2. Cidadania, Segurança e Policiamento: Enquadramento teórico e conceptual

Neste capítulo, não sendo intenção expor uma revisão exaustiva da literatura sobre o tema, procurar-se-á salientar, num universo alargado de obras, os estudos nacionais e internacionais que se consideram mais relevantes e que assentam nos conceitos estruturantes identificados no modelo de análise constante do Quadro 1. Acresce referir que a reflexão a seguir apresentada sobre a SP em Portugal, também teve por base a análise realizada aos compromissos políticos assumidos pelos XXI GC 2015-2019 e XXII GC 2019-2023 na área da SP, em Apêndice A.

A presente investigação está inserida, no fundamental, na área dos “Estudos de segurança interna e dos fenómenos criminais”, e nas subáreas de investigação “Cidadania, segurança interna e fenómenos criminais” e da “Prevenção e Investigação Criminal” (IUM, 2019; Andrade et. al., 2017).

2.1. Estado da arte

A consubstancialização de conceitos polissémicos, como é o caso da cidadania, da confiança institucional e da segurança de proximidade, foi mudando ao longo dos tempos, mas a necessidade de terem uma abordagem pluridisciplinar, para compreender as diferentes relações, conjeturas e perspectivas que se estabelecem entre os mesmos, tem sido constante na sociedade contemporânea. Nesta perspectiva, só com o recurso a diversos paradigmas de investigação, a modelos explicativos robustos, bem como a metodologias assentes em fortes constructos teóricos é que os estudos nesta área têm conseguido produzir conhecimento científico baseado em aproximações conceptuais que permitem a compreensão dos diferentes objetos de investigação na sua plenitude.

Uma relevante contribuição para o conhecimento nesta área científica de investigação, resulta da pesquisa realizada por Araújo, no ano de 2018 na sua Tese de Doutoramento em Ciência Política, realizada na Universidade Nova de Lisboa, a qual analisou os novos paradigmas de segurança, com especial enfoque nos modelos de SP e nos Contratos Locais de Segurança (CLS). Após uma análise exaustiva sobre as reformas do sistema de segurança interna em Portugal, desde 1974 até à atualidade, a autora concluiu que as políticas de SP estiveram afastadas na reforma da segurança, no que se entende por integração de uma dimensão sistémica das políticas de prevenção da criminalidade no sistema de segurança interna, o que também concorreu para o caminho difuso dos próprios programas e iniciativas da SP (Araújo, 2018a, p.45).



Para Araújo (2018a), ao contrário do que defendem outros autores, este diagnóstico e balanço não muito positivo das políticas de SP nos últimos anos, pode ficar a dever-se à ausência de sistematização na Lei de Segurança Interna (LSI), à própria dispersão de programas e iniciativas desenvolvidas, ora pelo MAI, ora pelas FS de forma autónoma e sem qualquer coordenação. Mas também por alguma indefinição de objetivos comuns às duas FS, que permitam, de forma integrada, avaliar efetivamente a eficiência e eficácia dos resultados dos vários PEPP, alguns deles com aplicação muito residual. Para além disso, também verificou a falta de uma consistência doutrinária e matriz comum operacional que, na sua opinião, deveriam ser imperativas, designadamente no que respeita às práticas de dinamização e envolvimento dos cidadãos nos processos de coprodução da SP a nível local, as quais são praticamente inexistentes (Marcelino, 2018). Também no caso dos CLS, a autora defende que os mesmos deveriam ter sido incluídos nos programas das FS, por forma a evitar-se a ideia enviesada de que o assunto é mais de natureza política do que operacional (Araújo, 2018a; 2018b).

Tendo em consideração que é no contexto atrás explanado que se insere esta pesquisa, no próximo subcapítulo, iniciar-se-á a clarificação conceptual, identificando os conceitos estruturantes e enquadrantes da investigação, fazendo sobressair os conhecimentos e informações que facilitem a compreensão do objeto de estudo.

2.2. Quadro concetual e conceitos estruturantes

Quando se abordou este tema de forma científica, nas suas tendências atuais e futuras, procurou-se, num primeiro momento, enquadrar a pesquisa na área nuclear dos Estudos de Segurança Interna e dos Fenómenos Criminais das Ciências Militares, mas com recurso aos conhecimentos já consolidados, das áreas científicas da AP, das Políticas Públicas e da Sociologia das Organizações e da Polícia.

O conceito de cidadania, com enfoque particular na participação cívica comunitária na área da segurança, em especial a de proximidade e ainda o conceito de PP, foram identificados como sendo os conceitos estruturantes desta investigação. Por outro lado, em face da natureza interdisciplinar, do cariz exploratório da mesma e por uma questão de coerência metodológica, a opção passou pela operacionalização conceptual de forma integrada e não autónoma.

Não sendo intenção apresentar uma revisão profunda sobre esta temática, começou-se por sintetizar o que se julgou constituir uma das ideias-centrais, isto é, a participação ativa dos cidadãos na vida da comunidade, em particular no processo de coprodução da SP a nível



local, o que coloca um desafio sem precedentes às instituições e atores envolvidos neste processo (Silva, 2017). Principalmente porque hoje, o cidadão é reconhecido pelo Estado, como objeto e, simultaneamente, como impulsionador das reformas em curso no Estado e na AP, logo a questão da confiança institucional não deve, nem pode ser negligenciada. O caminho passa pela comunidade compreender que a SP é uma tarefa de todos os cidadãos e não apenas das polícias, já que a cidadania constitui a base da segurança, cada vez mais, condição da liberdade e da democracia (Silva, 2010, 2015, 2017).

Assim, se o conceito de cidadania já remonta à *Polis* grega, pode-se facilmente perceber que este conceito está relacionado com a participação numa comunidade, o que significa que ao longo dos anos, diferentes tipos de comunidades políticas deram origem a diferentes formas de cidadania. No moderno Estado-nação democrático, a base da cidadania reside na capacidade efetiva de participação do cidadão no exercício do poder político através do processo eleitoral. A cidadania pode ser definida, num quadro específico de direitos e instituições, no qual são exercidos os direitos dos indivíduos (Silva, 2017, p.78).

Segundo Marshall e Bottomore (1992), esse quadro de direitos foi-se estruturando ao longo do tempo, podendo identificar-se três fases distintas. A primeira fase, que consistiu na estruturação da cidadania civil e nos direitos civis (século XVIII), a segunda fase, da cidadania política e dos direitos políticos (século XIX) e a terceira fase, que corresponde à cidadania social e aos direitos socioeconómicos (século XX). Todavia e apesar das inúmeras críticas que foram sendo feitas à teoria do sociólogo inglês Marshall, como foi o caso de Turner (1994, pp. 153-168), a propósito da ausência da cidadania económica e cultural nesta teorização, hoje é indiscutível o contributo que a sua obra teve para o conhecimento na área da ciência política e mesmo para o desenvolvimento da cidadania moderna.

Na perspetiva de Turner (1994, pp. 153-168) a cidadania cultural abrange as práticas sociais que capacitam um cidadão a participar em pleno na cultura nacional. As instituições, como as Universidades, são por esta razão decisivas para a cidadania cultural, porque constituem uma parte fundamental da socialização neste sistema nacional de valores.

Por outro lado, também se realça a constatação de Barbalet (1989), quando argumenta que a mais óbvia condição para o desenvolvimento da moderna cidadania, é uma base material de prosperidade económica, o que nos concede um instrumento de análise para melhor se perceber a situação da cidadania em Portugal (Silva, 2017).

O quadro legal que enforma a cidadania portuguesa e as suas práticas sociais na atualidade permite concluir que existe desconfiança em algumas instituições públicas,



traduzida fundamentalmente no sentimento de que é inútil desafiar o sistema, e na incapacidade de o cidadão comum fazer valer os seus direitos e conseqüentemente, dando origem a um défice de cidadania (Silva, 2017, p. 80). Como evidenciam os dados recolhidos pelo *European Social Survey* nos anos 2002 a 2012 e, mais recentemente, no final do ano 2019, onde se manteve exatamente a mesma tendência, verificou-se que entre os 30 países analisados, Portugal destaca-se por ser um dos países com as taxas mais elevadas de desconfiança nas instituições políticas. Contudo, esta tendência de quebra da confiança dos portugueses nas instituições, tem vindo a diminuir, como é possível verificar-se na análise que foi realizada no Apêndice B.

Este cenário de aumento ligeiro da confiança institucional em Portugal, implica que a atuação das instituições públicas está assente num novo modelo de motivação para a cidadania. Se a primeira função do Estado é garantir a segurança das pessoas e bens, essa missão só será atingível se o Estado demonstrar aos cidadãos que todos devem participar na atividade de segurança (Silva, 2015). Podendo o conceito de segurança ser entendido como “o garante da sobrevivência, da independência, da conservação, da integridade e da solidariedade duma unidade política, mas também como uma condição para que os cidadãos vivam paz, em democracia e em liberdade, no Mundo de todos e para todos” (Borges, 2013a, p. 55).

O que significa que neste contexto, teremos que

[...] redescobrir o Estado, com mais ou menos liberalismo, com mais ou menos carácter social, mas, seguramente, com mais proximidade relativamente ao cidadão. O Estado tem de ser repensado, no sentido de responder mais eficazmente aos problemas dos cidadãos de hoje e de amanhã. (Borges, 2018, p.11)

Esta tendência atual de densificação do conceito de segurança nas sociedades contemporâneas faz com que os novos atores sejam chamados a intervir na segurança nacional. O que de certa forma explica a necessidade de se proceder à atualização do conceito de segurança, em resultado da evolução dos níveis clássicos de análise da segurança nacional, regional, internacional e cooperativa, apresentados pelos realistas, para o nível da segurança comum, global e humana, defendido pelos liberais (Ribeiro, 2009).

Esta visão do conceito de segurança, amplificada para as áreas não-tradicionais, inclui não só a dimensão da defesa, como também outros domínios tais como, a política, a economia, a diplomacia, os transportes e comunicações, a educação e a cultura, a saúde, o



ambiente, a ciência e a técnica, procurando, evidenciar a necessidade da cooperação e da solidariedade nos vários domínios, para fazer face a riscos e ameaças que ocorrem à escala global (Lourenço, et. al. 2015, 2018; Silva, 2015).

Todavia, quando a ameaça for de natureza interna, existe sempre a possibilidade de empregar as diversas capacidades militares residentes nas Forças Armadas (FFAA) na segurança interna, ainda que em “regime de excecionalidade e com caráter de complementaridade (Borges, 2017). Neste contexto, é relevante sublinhar as tendências de centralização e integração cada vez maiores dos mecanismos de ligação e coordenação entre as FFAA e FS e dos próprios processos de decisão e também, o necessário e urgente aperfeiçoamento dos processos de gestão de crises (Borges, 2013b, 2015, 2017, 2018).

Em termos concetuais, por uma questão de simplificação metodológica, foi adotado, na presente investigação, o conceito de segurança nacional utilizado pelo Instituto de Defesa Nacional (IDN), isto é:

[...] a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e liberdade; assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas.” (Cardoso, 1981, p.23)

Esta definição, evidencia claramente que “quanto à amplitude, houve uma seleção prudente e séria dos interesses a proteger” (Ribeiro, 2009, p.51). Contudo, importa não esquecer que o conceito de segurança nacional pode ser definido como incluindo apenas a garantia da independência, da soberania, da integridade territorial e da unidade do Estado ou pode ser percebido numa visão muito mais alargada (Couto, 1988)

A revisão da literatura nestas áreas de investigação parece apontar para a necessidade imperiosa de uma abordagem política transversal, complementada por uma forte mobilização social, para se poder alcançar uma coprodução de segurança realizada pelos atores públicos, mas também pelos atores privados (Silva, 2015).

No entanto, para incrementar a tão almejada aproximação aos cidadãos e caminhar decisivamente para uma cidadania ativa, como fonte de legitimidade e condição de governabilidade num Estado de Direito Democrático, é preciso: estimular a participação dos cidadãos na atividade da segurança, apostando naquilo a que hoje se chama a responsabilidade distribuída; adotar o modelo de partilha de responsabilidades (Buzan & Ole



Waeber, 1997) visando o bem comum, ao invés de persistir na concentração de responsabilidade; e acreditar e praticar a subsidiariedade.

No caso de Portugal, conforme se pode constatar numa análise mais geral nos Gráficos 4 e 5 constantes do Apêndice C, os níveis de participação da sociedade civil no período de 1975 a 2019 é dos mais baixos na Europa. Na ótica securitária, a situação também não é diferente, pois a proporção da população portuguesa que reportou uma situação de crime, violência ou vandalismo na sua zona de residência no período de 2003 a 2020, é igualmente das mais baixas da Europa.

Ora, as políticas de SP surgem precisamente como resposta à densificação “do conceito de segurança, às novas ameaças e riscos, ao impulso da sociedade civil e à exigência de participação de outros atores políticos, públicos ou privados, na conceção e execução das políticas públicas, deixando antever também uma mudança ideológica” (Araújo, 2018a, p. 51-52). De facto, a ideia que está subjacente ao PP e aos CLS, que o MAI tem procurado implementar nos últimos anos, entronca exatamente no princípio das parcerias e no envolvimento da comunidade e da sociedade civil numa ideia de coprodução de segurança, onde a sociedade civil e as entidades governamentais, trabalhem em conjunto na identificação dos problemas de segurança e na implementação das medidas (Silva, 2015).

Em Portugal, tal como referem Durão (2008) e Oliveira (2006), só se começa a ouvir falar de proximidade policial na década de 90, o que comparado com outros países da Europa e do mundo, é realmente tarde. Nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, estas práticas policiais começaram a ser implementadas na década de 60 do século XX. Nesta temática, não se podem deixar de mencionar algumas das principais referências teóricas internacionais neste âmbito, designadamente, Skogan e Harnett (1997, 2005), Skogan (2006), Bayley (1994), Skolnick e Bayley (2002).

A designação de PP, foi o nome pelo qual ficaram conhecidas as mudanças que levaram as FS a adotarem um novo tipo de policiamento local em Portugal (Durão, 2012, p. 102). Para Lisboa e Teixeira (2008; 2015), o PP consiste num modelo que é apresentado como alternativa ao policiamento reativo mais tradicional, uma vez que este policiamento mais reativo, baseado essencialmente na resposta a ocorrências policiais e no patrulhamento aleatório, pouca eficácia tem demonstrado no sentido de resolver ou ajudar a resolver os problemas das comunidades locais.

Segundo Araújo (2018a, p.47), os conceitos de SP, segurança comunitária, polícia comunitária, ou PP, remetem todos para modelos de policiamento de resposta ao modelo



tradicional, mais de orientação repressiva e baseados no pressuposto de que é possível diminuir o crime através da sanção e da punição *a posteriori*. Para esta autora a SP aparece quando o Estado, enquanto titular do uso legítimo da força, percebe a relevância da prevenção no combate ao crime, na década de 70 do século XX, influenciado fundamentalmente por estudos de natureza sociológica. Estes novos modelos de segurança, que privilegiam a relação da polícia com os cidadãos, assumem designações diferenciadas, sendo para os países anglo-saxónicos, denominado de Policiamento Comunitário (PC) e para os países da Europa continental, de influência mais francófona, como Policiamento de Proximidade, como se veio a verificar em Portugal.

O que é comum às duas designações é que ambas dizem respeito a novas culturas organizacionais nas FS e estão associadas a estratégias de policiamento que procuram aproximar a polícia da comunidade, seja através do reforço da dimensão preventiva da criminalidade, da descentralização das políticas de segurança, da criação de parcerias com sociedade civil, culminando num esforço conjunto entre a polícia e a comunidade para encontrarem soluções para a resolução dos problemas (Elias, 2018).

O que é diferente nestas duas abordagens, é que o PP é construído numa lógica de intervenção na segurança do topo para a base, onde existe maior intervenção e interferência ao nível central, onde o financiamento é exclusivamente do Estado, onde se dá maior importância à investigação criminal e onde os programas e projetos são desenvolvidos fundamentalmente nos gabinetes ministeriais. No caso do PC, este surge associado a uma lógica de intervenção da base para o topo (*bottom-up*), assentando mais na coprodução da SP, onde existe maior partilha de responsabilidade pela segurança com os cidadãos e, conseqüentemente, maior descentralização e criação de parcerias a nível local e inclusive a possibilidade de serem os próprios cidadãos a financiarem alguns projetos (Elias, 2018).



3. Metodologia

Na presente investigação foram consultadas as diretrizes relativas às normas de autor do IUM (Fachada et al., 2020), bem como as Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação (Santos & Lima, 2019), sem prejuízo da consulta de outras fontes primárias nesta área específica, sempre que necessário e quando devidamente justificado.

3.1. Estratégia de investigação e desenho de pesquisa

O método de investigação da presente pesquisa, assenta no fundamental, no raciocínio indutivo (Santos & Lima, 2019, p. 18) e a estratégia de investigação numa abordagem de natureza qualitativa (Bryman, 2012, p. 27), devidamente sustentada numa revisão de literatura nacional e internacional, assim como na leitura crítica e interpretação dos normativos legais que enquadram esta pesquisa. A opção recaiu numa abordagem do tipo qualitativo, pois pretendeu-se densificar ao máximo o conhecimento do fenómeno em estudo, sem intenção de generalizar ou de obter a representatividade estatística (Vilelas, 2009, pp. 105, 108).

No que respeita ao desenho ou plano de pesquisa, como foi recolhida “informação detalhada sobre uma única unidade de estudo” (Santos & Lima, 2019, p. 36), isto é, o dispositivo territorial da GNR afeto ao PP a nível local, na sua área de responsabilidade, o mesmo assentou num estudo de caso, possibilitando a recolha de informação mais aprofundada, sustentada teoricamente e com o rigor metodológico necessário para o efeito (Bryman, 2012, p. 71).

Quanto às técnicas, ou procedimentos de atuação particulares do método, pois cada método pode fazer uso de várias técnicas (Coutinho, 2014, pp. 24-25), as mesmas serão objeto de análise nas subalíneas seguintes. Relativamente ao processo de amostragem, face ao seu grau de pormenorização, optou-se pela sua remissão para o Apêndice D.

3.2. Técnicas de recolha e análise de dados e modelo de análise

Nas subalíneas seguintes são identificados os pressupostos que orientaram a presente investigação, clarificando as várias opções metodológicas que foram tomadas e que permitiram percorrer o caminho até às respostas ao problema e às questões da investigação. Para o efeito, serão identificados os participantes na investigação, bem como os critérios que estiveram na génese da sua seleção e, finalmente, o modelo de análise com a indicação dos conceitos e dimensões respetivas.



3.2.1. Técnicas de recolha de dados

Relativamente aos instrumentos de recolha de dados, procurou-se diversificar as técnicas disponíveis para este tipo de investigação exploratória, de natureza qualitativa, utilizando a análise documental com recurso à produção científica nesta área, mas também à diversa produção legislativa e relatórios de índole mais técnica e ainda às entrevistas. Neste particular, como se considerou que a técnica de recolha e tratamento de dados mais adequada para conhecer o fenómeno em profundidade é a entrevista, escolheu-se o tipo semiestruturada para os CTer e o tipo não estruturada para o painel de especialistas, por forma a conferir a necessária flexibilidade para reorientar a entrevista quando necessário (Quivy e Campenhoudt, 1992, pp. 193-194). Contudo, existe a consciência de que esta técnica tem sempre associado um processo social, cujo resultado final é o produto social proveniente da informação recolhida (Ghiglione & Matalon, 1997, pp.63-80). Assim, foram construídos guiões de entrevista diferenciados no Apêndice F, ambos estruturados em tópicos articulados entre si, que simplificaram a melhor perceção do tema em análise, nas suas diversas dimensões e níveis.

3.2.2. Técnicas de análise dos dados e modelo de análise

Nesta investigação prevaleceu “o carácter indutivo da pesquisa empírica”, tendo sido utilizadas técnicas da investigação qualitativa, como foi o caso da análise documental e de conteúdo, como sendo as mais apropriadas para a análise sistemática do material textual, resultante das entrevistas (Bardin, 1977; Coutinho, 2014, pp. 215-228).

A análise de conteúdo incidiu sobre o texto obtido através da realização das entrevistas aos CTer da GNR e aos especialistas em Apêndice E. Neste sentido, a análise qualitativa de dados ou análise de conteúdo que foi realizada envolveu as três dimensões clássicas, isto é, a teorização, que corresponde à categorização, a seleção que diz respeito à codificação e finalmente a análise que está associada à redução dos dados. Nesta investigação foram construídas categorias, com um determinado quadro teórico associado, mas também sem qualquer quadro teórico pré-estabelecido. As entrevistas realizadas ao painel de especialistas, foram utilizadas não como mecanismo de confirmação ou validação, mas antes como meio para obter outras perspetivas e representações e, novos contributos sobre o fenómeno investigado. Finalmente, depois de apresentado o enquadramento teórico, com a identificação dos conceitos estruturantes adotados, torna-se agora possível expor o modelo de análise da investigação, conforme sistematização apresentada no Quadro 1.



Quadro 1 – Modelo de Análise

Tema	Cidadania e Segurança: Dinâmicas de mobilização e participação dos cidadãos na segurança nacional				
Objetivo Geral	Propor contributos para a concretização de uma Estratégia Nacional de Segurança de Proximidade.				
Objetivos Específicos (OE)	Questão Central	Que contributos podem ser adotados para a concretização de uma Estratégia Nacional de Segurança de Proximidade?			
	Questões Derivadas (QD)	Conceitos	Dimensões	Recolha de dados	
				Instrumentos	Técnicas Análise
<p>OE1 Analisar as perceções dos Comandantes Territoriais da GNR sobre a segurança de proximidade a nível local, na sua área de responsabilidade.</p>	<p>QD1 Quais são as perceções dos Comandantes Territoriais sobre a segurança de proximidade em Portugal, na sua área de responsabilidade?</p>	Segurança	Segurança de proximidade	<p>- Entrevistas semiestruturadas; - <i>Elite Interviewing</i>. Painéis de Especialistas. - Entrevistas não estruturadas.</p> <p>- Análise Documental; - Análise de conteúdo.</p>	
<p>OE2 Analisar as perceções dos Comandantes Territoriais da GNR sobre os programas especiais de policiamento de proximidade, na sua área de responsabilidade</p>	<p>QD2 Quais são as perceções dos Comandantes Territoriais sobre os programas especiais de policiamento de proximidade, na sua área de responsabilidade?</p>	Policiamento	Policiamento de proximidade		
<p>OE3 Analisar as perceções dos Comandantes Territoriais sobre a participação cívica comunitária na segurança a nível local, na sua área de responsabilidade</p>	<p>QD3 Quais são as perceções dos Comandantes Territoriais sobre a participação cívica comunitária na segurança a nível local, na sua área de responsabilidade?</p>	Cidadania	Participação cívica comunitária		



4. Reforço da proximidade do Estado aos cidadãos: políticas de segurança de proximidade

O MAI dos XVII (2005–2009) e XVIII (2009-2011) GC, desenvolveu, ao longo destas duas legislaturas, um programa de segurança integrada e comunitária que visava privilegiar o PP orientado para a proteção de vítimas especialmente indefesas. Na sequência deste programa, em 2009 a Direção-Geral de Administração Interna (DGAI), traduziu e adaptou para a versão portuguesa, o “Manual de diagnósticos locais de segurança - Uma compilação de normas e práticas internacionais”. Esta publicação, no essencial, visava permitir ao MAI, às FSS e às autarquias locais, bem como a outras entidades, públicas e privadas, que participam ativamente para o reforço da segurança, a possibilidade de adaptarem as suas ações às diferentes realidades locais. Após a realização deste diagnóstico local de segurança, seria então elaborado um plano de ação, com medidas devidamente calendarizadas, para fazer face aos fenómenos criminais e a todos os desafios que se colocam no âmbito da segurança comunitária (Pereira, 2009, p. *xvii*).

Contudo, decorrida mais de uma década, desde a implementação deste programa e apesar da extinta DGAI do MAI ter recomendado em 2009 às FS que utilizassem este Manual, esta prática não teve a adesão que seria exetável.

Conforme já referido anteriormente, o XXII GC (2019-2022) apresentou a EIMEAP 2020-2023, cujos eixos e a sua operacionalização, na perspetiva de A. Luís (entrevista por *email*, 21 de março de 2022) não estão direcionados para a natureza dos serviços do MAI, mas estão alinhados com a estratégia do Ministério para os PEPP. Competindo “ao MAI adaptar esta estratégia à sua realidade, procurando reforçar a evolução tecnológica, através da disponibilização via canais digitais e continuar a fomentar a tendência de proximidade e de inovação, através da criação de plataformas que interajam com os cidadãos”.

Neste contexto, salienta-se que de acordo com os objetivos estratégicos e medidas previstos nesta estratégia transversal, importa que as instituições públicas contribuam proactivamente para o processo de formulação de políticas públicas, mais inclusivas e mais adequadas às realidades locais e regionais. Perante estas orientações políticas, o MAI, em geral, e as FS, em particular, têm de preocupar-se em desenvolver continuamente a capacidade organizacional, as relações de proximidade e de reforçar a confiança dos cidadãos.



4.1. Perceções dos CTer sobre segurança de proximidade

Quando se procurou indagar junto dos vinte CTer da GNR, se nas respetivas áreas de responsabilidade dos seus Comandos, já tinham realizado algum diagnóstico local de segurança, verificou-se que com exceção do CTer de Faro, todas as Unidades referiram que não o tinham feito (19/20; 95%). Da mesma forma, quando os CTer foram questionados se tinham a prática de aferir os níveis de satisfação e qualidade do serviço prestado na sua área de responsabilidade, a maioria referiu que não o fazia (17/20; 85%), mas dividindo-se no que respeita à entidade que deveria liderar este processo. Sendo que, 11 dos 20 CTer (55%) entendem que o processo deveria ser liderado pelo MAI e nove dos 20 CTer (45%) entendem que deveria ser o Comando-Geral da GNR (*cf.* Quadro 2 – Apd H).

Relativamente ao conhecimento e prática na implementação dos CLS, apenas seis dos 20 CTer (30%) manifestaram já ter participado nestes contratos na sua área de responsabilidade, mas não identificaram nenhum tipo de monitorização ou de avaliação deste instrumento de territorialização da segurança a nível local. O que significa que a maioria dos CTer manifestaram que não tem qualquer participação nos CLS (14/20; 70%). Também importa salientar que a maioria dos CTer (14/20; 70%) consideraram que a implementação dos CLS, pressupõe a existência prévia de um modelo de PC (*cf.* Quadro 2 – Apd H).

Quanto ao modelo de policiamento que os CTer consideraram que está implementado na GNR, a maioria afirmou que é o modelo de proximidade e comunitário (18/20; 90%), complementando que a atividade de patrulhamento desenvolvida pelos seus Comandos, são de facto um meio de produção de objetivos de policiamento local (17/20; 85%) e que para garantir a SP, a presença policial nas ruas através da patrulha tradicional, é considerado insuficiente (18/20; 90%). No plano concetual, tático e operacional, importa salientar que 13 dos 20 CTer (65%) consideram que o seu Comando não dispõe das ferramentas necessárias para realizar uma SP a nível local (*cf.* Quadro 2 – Apd H).

Finalmente, quando se questionaram os CTer se tinham conhecimento de uma proposta de criação de um “Programa Nacional de Prevenção e SP”, que constava do programa do XXI GC 2015-2019, a maioria (17/20; 85%) manifestou desconhecimento. Todavia, a maioria dos CTer (18/20; 90%) afirmou que entendiam ser necessária uma estratégia nacional orientada para uma SP (*cf.* Quadro 2 – Apd H), a par da Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária 2021-2030 e da Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030 (18/20; 90%)



4.2. Síntese Conclusiva e resposta à QD1

Em síntese e procurando responder à questão - Quais são as perceções dos CTer sobre a SP, na sua área de responsabilidade? – verificou-se que apesar da importância que a maioria atribui aos Diagnósticos Locais de Segurança e aos CLS, estes instrumentos não têm tido a utilização e alcançado os efeitos preconizados pelo MAI. Também resulta das perceções dos CTer a ideia central de que continua a existir uma margem significativa para incrementar melhorias em algumas áreas territoriais suscetíveis de reforço e atualização da cooperação e colaboração com os diversos atores locais, inclusive com as outras FS, de acordo com as necessidades e idiossincrasias de cada área e comunidade.

Também foi destacado pelos CTer que só será possível assegurar uma SP, se forem adequadas as necessidades aos recursos disponíveis. Neste particular, a articulação e o envolvimento de todos os atores locais na procura de soluções ajustadas às diferentes realidades locais assumem um papel determinante. Neste sentido, também ficou demonstrado que na GNR não são realizadas avaliações aos PEPP, nem aos CLS por entidades externas, nem existe a prática regular e organizada da medição/aferição qualitativa e quantitativa da satisfação e qualidade do serviço policial, seja interna ou externa. Apenas são efetuadas avaliações internas globais, *ad hoc* e de carácter empirista, sem avaliação sistemática.

Em suma, como não existe um modelo doutrinário, operacional e instrumental de SP comum às FS, nem existe coordenação neste domínio da SP, subentende-se que todas as ações realizadas acontecem no âmbito da autonomia técnico-operacional das FS. Todavia, com exceção dos Açores e da Madeira, onde os PEPP não têm aplicabilidade direta, todos os restantes CTer entendem que é necessária a implementação de uma estratégia nacional orientada para uma SP.



5. Estratégias de intervenção policial: programas especiais de policiamento de proximidade

Na Norma de Execução Permanente (NEP) da GNR – 3.58 (2017, p. 1) os PEPP são definidos como “estratégias de intervenção policial, desenvolvidas para resolução de problemas concretos de insegurança, a nível local ou nacional”.

5.1. Perceções dos CTer sobre os PEPP

Relativamente às perceções sobre os PEPP, começou-se por aferir qual era o efetivo que estava afeto às várias Secções de Policiamento Comunitário (SPC) responsáveis pelos diferentes programas em funcionamento na atualidade. A maioria dos CTer referiu que o efetivo dedicado aos PEPP era muito variável (18/20; 90%), tendo-se verificado que o número de militares poderia oscilar entre o número mínimo de 12, e o número máximo de 40 militares. Destacando-se neste particular, o caso do CTer de Faro, com o maior efetivo dedicado para este efeito. Foi igualmente referido, pela maioria dos CTer (18/20; 90%), que os efetivos para integrarem as várias SPC, na sua generalidade, eram recrutados por convite/concurso e já tinham formação específica prévia e as competências pessoais/profissionais para o desempenho nesta área técnica. Para a maioria dos CTer (18/20; 90%), o tempo médio de permanência dos militares afetos às SPC foi considerado suficiente para desenvolverem redes de relação, comunicação, informação e confiança com os cidadãos, bem como para a realização de relatórios sobre a atividade desenvolvida, com identificação das necessidades e dos problemas, permitindo, desta forma, um melhor planeamento do policiamento a nível local (16/20; 80%). Quanto à orientação das atividades desenvolvidas pelas SPC, 12 dos 20 CTer (60%) consideraram que, em geral, estão orientadas para objetivos policiamento local, e apenas seis dos 20 CTer (30%) é que consideraram que estão mais orientadas para os grupos de risco (*cf.* Quadro 3 – Apd H).

Foi ainda referido pela maioria dos CTer (18/20; 90%), que os militares afetos às SPC procedem à auscultação dos atores locais e dos cidadãos visando a identificação de soluções para os problemas de segurança a nível local, mas não têm autonomia para apresentarem soluções para os problemas de segurança identificados. Ainda assim, a maioria dos CTer (18/20; 90%) consideram fundamental a criação de canais de comunicação formais e informais entre os militares afetos às SPC e os atores locais, com o objetivo de estreitar e consolidar essas relações (*cf.* Quadro 3 – Apd H).

Com exceção dos Açores e Madeira, os CTer encontram-se divididos quanto à existência e aplicação dos PEPP em vigor, sendo que metade (9/20; 45%) consideram que



todos têm aplicação e que devem ser mantidos, a outra metade considera que a maioria tem aplicabilidade, mas alguns deveriam ser extintos (9/20; 45%) (*cf.* Quadro 3 – Apd H).

Acresce referir neste âmbito, que apenas sete dos 20 CTer (35%) consideraram que os PEPP têm sido implementados centralmente pela GNR e pela PSP, em função das diferentes realidades de segurança a nível local, tendo 11 dos 20 CTer (55%) considerado que esses PEPP não foram totalmente adaptados. Contudo, numa perspetiva mais alargada, a maioria dos CTer (17/20; 85%) considera que durante a fase de implementação, os mesmos foram adaptados à situação operacional e ao contexto social local e que têm autonomia, capacidade e competências organizacionais para criar e implementar localmente um novo programa (16/20; 80%). Sendo relevante salientar que nos casos em que a responsabilidade territorial a nível distrital é partilhada com a PSP, a maioria dos CTer (17/20; 85%) afirma que não efetua qualquer tipo de coordenação formal antes da implementação dos PEPP a nível local.

No que respeita à eventual implementação de um modelo formal de monitorização e avaliação interna e externa, a realizar por entidades autónomas e independentes para todos os PEPP em vigor, a maioria dos CTer (14/20; 70%) manifestou a sua concordância (*cf.* Quadro 3 – Apd H).

No plano doutrinário, verificou-se que a maioria dos CTer (18/20; 90%) consideraram que o Manual de Operações da GNR de 1997, necessita de uma atualização imediata, por forma a que estejam definidos e atualizados, os princípios de atuação policial, os conceitos doutrinários e as técnicas fundamentais a utilizar nos diferentes modelos de policiamento e tipos de patrulhamento realizados. Todavia, também foi referido por 12 dos 20 CTer (60%) que a Repartição de Prevenção Criminal e PC, tem transmitido algumas orientações técnicas sob a forma de diretivas operacionais. Importa ainda referir a existência de seis dos 20 CTer (30%) que consideram que essas orientações têm ocorrido de forma irregular (*cf.* Quadro 3 – Apd H).

Finalmente, todos os CTer (20/20; 100%) consideraram relevante a elaboração de um *handbook* sobre SP, que integre as experiências organizacionais e princípios de atuação das FS na criação e implementação de PEPP e CLS (*cf.* Quadro 3 – Apd H).

5.2. Síntese conclusiva e resposta à QD2

Em síntese e procurando responder à QD2 “Quais são as perceções dos CTer sobre os PEPP, na sua área de responsabilidade? – verificou-se que, na generalidade, as perceções são muito positivas e tem existido uma preocupação evidente dos CTer, para dotarem as SPC com o efetivo necessário em função das diferentes realidades locais e com a formação



específica prévia e as competências pessoais/profissionais necessárias para o desempenho nesta área técnica. No entendimento dos CTer, em geral, existem alguns PEPP que já deveriam ter sido extintos, mas na sua grande maioria estão a ser orientados para os problemas de segurança a nível local, com especial atenção aos grupos de risco, procurando, desta forma, ir ao encontro da informação recolhida pelos militares afetos às SPC junto dos diversos atores locais e cidadãos. Contudo, antes da implementação dos PEPP a nível local, nos casos em que a responsabilidade territorial a nível distrital é partilhada com a PSP, os CTer não têm sentido necessidade de efetuar qualquer coordenação técnico-operacional com a PSP. Os CTer também manifestaram aceitação pela eventual implementação de um modelo formal de monitorização e avaliação interna e externa dos PEPP e absoluta concordância quanto à necessidade de atualização do Manual de Operações da GNR de 1997, bem como a necessidade de elaboração de um *handbook* sobre SP.



6. A participação cívica comunitária na segurança a nível local

Na esteira dos estudos desenvolvidos, a nível internacional, pelos norte-americanos Skogan e Hartnett (1997; 2005) e Bayley (1994; 2005) e, a nível nacional, com maior densidade por Durão (2008; 2012) e Lisboa e Teixeira (2015), pode-se afirmar que, a nível empírico e concetual, é consensual a existência de quatro princípios diretamente associados à implementação do PC, designadamente: (i) a descentralização organizacional; (ii) o policiamento orientado por objetivos; (iii) um policiamento com base nos anseios locais; (iv) a coprodução do policiamento e da segurança locais (Durão, 2012, pp. 105-106).

Assim, se tivéssemos que definir um marco para a introdução do conceito de segurança integrada e comunitária em Portugal, seria precisamente o ano de 2008 (Pereira, 2009, p. xvii). Sendo a reflexão teórica neste âmbito muito reduzida, importa averiguar as perceções que os CTer têm acerca da presença destes princípios, uma vez que todos pressupõem uma elevada participação cívica comunitária na segurança a nível local.

6.1. Perceções dos CTer sobre a participação cívica comunitária

Neste contexto, foi possível verificar que a generalidade dos CTer (18/20; 90%) consideram que os cidadãos e os diversos atores locais, são recetivos ao policiamento orientado para a comunidade (POC); que a SP realizada na área de responsabilidade dos seus Comandos, está orientada para responder aos anseios dos cidadãos e dos atores locais e ainda que existe uma elevada cooperação e compromisso local (18/20; 90%), sendo as unidades da GNR consideradas como parte da própria comunidade. Contudo, note-se que estas perceções da maioria dos CTer, não foram validadas através do recurso a inquéritos de satisfação aplicados aos cidadãos (*cf.* Quadro 4 – Apd H).

Todavia, apesar destas perceções favoráveis, uma percentagem significativa dos CTer (14/20; 70%), quando foram questionados sobre o ponto de situação do projeto “Interlocutor Local de Segurança”, instituído na GNR em 2013, afirmaram que este projeto foi implementado, mas que não teve o efeito pretendido e por essa razão estava inativo. Também foi possível verificar que quatro dos 20 CTer (20%) nem sequer chegaram a implementar este projeto (*cf.* Quadro 4 – Apd H).

Por outro lado, a maioria dos CTer (13/20; 65%) já receberam propostas de entidades e cidadãos para melhoria da segurança a nível local, tendo apenas cinco dos 20 CTer (25%) declarado que nunca receberam propostas de melhoria. Todavia, a maioria dos CTer (16/20; 80%) nunca implementou, por iniciativa institucional, algum modelo de coparticipação dos cidadãos na definição das políticas de policiamento e consideram que os cidadãos e os atores



locais, apenas podem participar ativamente no processo de coprodução e codecisão do PP a nível local, no âmbito das reuniões de coordenação (17/20; 85%) (*cf.* Quadro 4 – Apd H).

No que respeita à utilização das redes sociais no contacto com os cidadãos, todos os CTer (20/20; 100%) foram unânimes ao afirmarem que reforçam a proximidade e melhoram a comunicação com os cidadãos a nível local. Da mesma forma, todos os CTer (20/20; 100%) consideraram que o uso de aplicações móveis do tipo CityCOP, podem facilitar e melhorar a comunicação e a interação entre a GNR e reforçar a proximidade aos cidadãos, sem obviamente descuidar a proteção dos dados pessoais dos cidadãos. Finalmente, todos os CTer (20/20; 100%) consideraram que os fatores que mais podem condicionar o sucesso do POC são os recursos limitados, especialmente os humanos (*cf.* Quadro 4 – Apd H).

6.2. Síntese conclusiva e resposta à QD3

Em síntese e procurando responder à QD3 “Quais são as perceções dos Comandantes Territoriais sobre a participação cívica comunitária na segurança a nível local, na sua área de responsabilidade?” – verificou-se que os CTer têm a perceção que na área de responsabilidade da GNR, apesar dos PEPP e dos CLS em vigor e da recetividade demonstrada pelos cidadãos em algumas regiões do país, a participação dos cidadãos na segurança a nível local ainda é muito incipiente, acompanhando a tendência nacional de baixa participação da sociedade civil, comparativamente com outros países da Europa (*cf.* Gráficos 4 e 5 – Apd D). Ainda que a participação cívica comunitária nesta área tenha vindo a aumentar nos últimos anos, também é verdade que, na maioria dos casos, os programas continuam a ser conduzidos e sistematizados, de cima para baixo (*top-down*) e não de baixo para cima (*root based*) (Goinhas & Branco, 2013), tendo como consequência uma participação limitada à informação pública. A GNR apenas informa a comunidade sobre as temáticas dos diferentes PEPP, mas os cidadãos não têm oportunidade de se pronunciarem sobre os mesmos. De acordo com as perceções dos CTer, não se perspetiva que a curto prazo, seja viável atingir o nível mais elevado de envolvimento da comunidade, como é o caso de alguns países anglo-saxónicos (Goinhas & Branco, 2013), onde a comunidade local participa em todas as fases do processo de codecisão e coprodução da segurança a nível local, tendo oportunidade de participar na tomada de decisão e influenciar todas as etapas do processo, incluindo a implementação e a própria monitorização.



7. Contributos para uma Estratégia Nacional de Segurança de Proximidade

Tendo por base os dados e argumentos atrás explanados, importa começar por salientar que não foi atribuída especial relevância às divergências de opiniões entre os CTER e os especialistas entrevistados – académicos, membros das FSS e políticos - assim como dentro do grupo dos especialistas, uma vez que foram interpretadas e compreendidas, apenas como perceções diferentes, em geral consolidadas em entendimentos diferenciados sobre os mesmos conceitos, uma vez que na maioria das vezes, podem ser explicadas por eventuais conflitos de interesses, de valores pessoais e institucionais.

Assim, recordando novamente o alcance dos objetivos estratégicos e das medidas previstos na EIMEAP 2020-2023, torna-se relevante que todas as instituições públicas contribuam para o processo de formulação de políticas públicas, mais inclusivas e mais adequadas às realidades locais e regionais, conforme é preconizado no eixo 4 – reforçar a proximidade. Perante estas orientações políticas transversais, importa que sectorialmente todos os Ministérios participem de modo ativo e diligente para a realização desta ambição, tendo o MAI, em geral, e as FSS, em particular, em função das necessidades e dos recursos disponíveis, de continuar a preocuparem-se em desenvolver a capacidade organizacional, as relações de proximidade, de reforço da confiança e, fundamentalmente de envolvimento dos cidadãos na procura de soluções para os problemas das comunidades.

Para estudar cientificamente o processo de implementação, as implicações e os efeitos de políticas e policiamentos de proximidade, continua a fazer sentido que sejam desenvolvidas abordagens científicas de aproximação (DGAI, 2009, p. xv). Para que seja possível passar do conhecimento à intervenção comunitária nesta área da SP, é necessário que se continue a recorrer às ciências sociais, especialmente aos resultados empíricos e teóricos já sistematizados e consolidados das disciplinas que maiores contributos têm dado a este domínio social e cultural, uma vez que a investigação científica produzida isoladamente, nas áreas das ciências policiais e da segurança interna, bem como no âmbito da quinta área das ciências militares - estudos de segurança interna e dos fenómenos criminais, é considerada manifestamente insuficiente para compreender a realidade social, os efeitos e os impactos do fenómeno social em causa.

A este propósito e nas palavras de P. F. Machado (entrevista por *email* e videoconferência, 4 de abril de 2022), “[...] uma das pechas das chamadas ciências policiais consiste na dificuldade de promoção de conhecimento acumulado, credível, que funcione como um verdadeiro sistema de produção.” Para este autor, o conceito de ação policial de



proximidade em Portugal, tem uma falta de densificação que importa colmatar no imediato, ainda que “[...] existam contributos parcelares que não configuram um acervo que possa ser entendido como um modelo doutrinário, operacional e instrumental de SP” (P. Machado, *op. cit.*). De acordo com a maioria dos especialistas entrevistados, apenas têm existido operacionalizações, bastante *ad hoc*, muito empiristas, sem monitorização e avaliação sistemática, de alguns princípios básicos do POC. Todavia, a sociedade portuguesa desde o início dos PEPP na década de 90 já mudou bastante, enquanto o conceito de proximidade no ambiente operacional e principalmente nas relações entre a polícia e os cidadãos não mudaram assim tanto.

Assim, continua a fazer sentido que se recorra às conceptualizações e experiências metodológicas da sociologia policial, da antropologia organizacional, especialmente nos processos de intervenção e desenvolvimento comunitário, e da própria psicologia comunitária, assente na ciência preventiva de base comunitária, que permite alcançar um melhor conhecimento e implementação de projetos de intervenção preventiva, através das parcerias comunitárias entre os mais diversos atores sociais - o Estado; as polícias; as instituições; as organizações e associações locais e os cidadãos organizados.

7.1. Lei de Segurança Interna e Segurança de Proximidade

Neste subcapítulo, procura-se identificar na Lei de Segurança Interna² (LSI) pontos de ancoragem e de interligação com as políticas de SP.

O n.º 1 e 2 do art.º 8.º da versão atualizada da LSI estatui, entre outros aspetos, que a condução da política de segurança interna é, nos termos da Constituição, da competência do Governo, competindo ao Conselho de Ministros definir as linhas gerais da política de segurança interna, as orientações sobre a sua execução e programar e assegurar os meios destinados à sua execução.

Nos termos do artigo 14.º o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) funciona na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, no MAI, sendo equiparado a Secretário de Estado. Entre outras competências, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 17.º, compete ao SGSSI proceder ao tratamento, consolidação, análise e divulgação integrada das estatísticas da criminalidade, participar na realização de inquéritos de vitimação e insegurança, e ainda elaborar o RASI.

Conforme já tinha sido referido anteriormente, usualmente o RASI identifica e descreve os diversos Programas Gerais de Prevenção e Policiamento e os Programas e ações

² Cfr. Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (versão atualizada).



Específicas de Prevenção e Policiamento realizados pelas FSS e nos últimos capítulos, faz sempre uma avaliação muito genérica das orientações estratégicas na área da segurança interna no ano em análise e apresenta, simultaneamente, as orientações para o ano seguinte. Neste caso, destacam-se com interesse para a investigação em curso as orientações dedicadas ao reforço do modelo de SP (RASI, 2020, pp. 248 a 270).

Também é referido que no artigo 21.º da LSI, que o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) é o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS, funcionando na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, no MAI. Este Gabinete é presidido pelo SGSSI e é composto pelo Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, os Comandantes-Gerais da GNR e da Polícia Marítima, os Diretores Nacionais da PSP e da Polícia Judiciária e os Diretores dos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança e o Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais. Este Gabinete reúne ordinariamente, uma vez por trimestre, e extraordinariamente, sempre que o presidente o convoque, por sua iniciativa ou a pedido de qualquer dos seus membros. Sob a coordenação do SGSSI funciona um secretariado permanente do Gabinete constituído por oficiais de ligação.

Destaca-se que compete ao GCS, nos termos do previsto no n.º 1 do artigo 22.º, assistir de modo regular e permanente o SGSSI no exercício das suas competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional e, designadamente, estudar e propor políticas públicas de segurança interna; esquemas de cooperação de FSS; aperfeiçoamentos do dispositivo das FSS e ainda estratégias e planos de ação nacionais na área da prevenção da criminalidade. Todavia, no decurso desta investigação não foram identificados quaisquer estudos de carácter científico ou propostas de natureza técnica, provenientes deste Gabinete na área da SP.

A este propósito D. Araújo (*op. cit.*), entende inclusive, que “[...] mais importante do que ter uma doutrina sobre a SP é incluir este conceito na própria LSI, por forma a dar-lhe consistência de política pública. [...] do ponto de vista conceptual, a SP é o outro lado da segurança global”. Na ótica desta especialista, é premente e urgente que na próxima revisão da LSI, seja incluída a política de SP, pois a ausência de uma referência ao conceito de SP, tal como já existe para os conceitos de *security* e de *safety*, torna ainda mais complexa a identificação dos PEPP que façam sentido implementar em determinada região do país.



Complementarmente e nas palavras de P. F. Machado (*op. cit.*), a ausência de um procedimento estruturado e testado para proceder à *accountability* dos PEPP, é, desde logo um indicador de fragilidade conceptual neste âmbito. Porém, segundo P. F. Machado (*op. cit.*), a *accountability* deve ser entendida na ótica de Blair (2000), ou seja, só se atinge quando se consegue aferir se os objetivos, a utilidade e desempenho dos PEPP estão efetivamente a contribuir para a segurança comunitária, não se tratando de um procedimento de auditoria financeira, mas de reforço da legitimação da ação política, pela responsabilização dos seus autores.

Nesta investigação, para além de ter ficado evidente a inexistência de um modelo doutrinário operacional e instrumental de SP comum às FS, também se verificou, em resultado direto desta falta de densificação concetual, que existem entendimentos divergentes sobre os modelos de policiamento aplicados. Relevando-se neste âmbito, a vantagem de existir um fórum que pode ser utilizado para a discussão e alinhamento nacional sobre temas estruturantes, como é o caso das reuniões trimestrais do Gabinete Coordenador de Segurança, presidido pelo SGSSI. Ou seja, enquanto a PSP nas palavras do Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da PSP, H. D. Guinote (entrevista videoconferência, 11 de março de 2022), esclarece que

[...] na PSP a nossa matriz e identidade está associada apenas ao modelo de PP, sendo que só utilizamos o conceito de PC para explicar o que não é feito neste tipo de modelo de policiamento. [...] a matriz, ou os princípios a aplicar para implementar um PC, em princípio são semelhantes ao modelo de PP, porque a filosofia é a mesma. A diferença depois são as *nuances* da sua implementação, nomeadamente a partilha de competências de policiamento a nível local. Enquanto nos países anglo-saxónicos, eles têm por exemplo, os *Neighborhood Watch*, em que são elementos da própria comunidade que formam equipas de vigilância, em Portugal isso não é possível, o quadro legal não o permite. A sociedade portuguesa está habituada a ver a competência da vigilância da segurança interna a estar entregue ao Estado e não aos cidadãos.

Na mesma linha argumentativa, N. C. Poiares (entrevista por *email*, 3 de março de 2022), afirma que “[...] não existe um modelo doutrinário, operacional e instrumental comum às duas FS. A fonte doutrinária de base (anglo-saxónica e francófona) é a mesma *mutatis mutandis*, mas não existe uma concertação integrada entre as duas Forças.”



Por outro lado, a GNR conforme definido na NEP/GNR – 3.58 (2017, pp. 1-11) que tem por finalidade regular o funcionamento da estrutura que desenvolve a prevenção criminal e o PC da GNR, entende que recorre, simultaneamente aos modelos de PP e PC, mas atribuindo especial enfoque ao PC, conforme ficou demonstrado, quando criou a nível central, a Repartição de Prevenção Criminal e Policiamento no Comando Operacional e a nível local, implementou nos Destacamentos Territoriais, as Secções de Prevenção Criminal e PC, para a promoção dos vários PEPP.

Sem procurar fazer analogias, porque se tratam de intuições distintas, ainda assim, releva-se o entendimento completamente divergente da PSP, adotado pela Polícia Municipal de Lisboa a nível local sobre a SP, o qual é considerado internacionalmente como uma boa prática de segurança urbana e como um modelo inovador, pois assenta a sua intervenção em programas de PC, promovendo e integrando parcerias estratégicas que atuam sobre a segurança da comunidade, investindo num trabalho articulado, em rede e essencialmente numa abordagem de proximidade³. Neste contexto, conforme referido por A. V. Neves (entrevista por *email*, 14 de março de 2022), as FS deveriam incentivar à participação dos cidadãos na coprodução do PP a nível local através da “[...] criação de grupos de segurança com reuniões mensais, depois de formação adequada e todos os elementos do grupo, incluindo as FS à semelhança do PC desenvolvido pela CML.”

Contudo, relativamente a esta dimensão estruturante, relacionada com a participação cívica comunitária na segurança local, P. F. Machado (*op. cit.*) entende que no contexto social, económico, e político atual, verifica-se uma relativa degradação na relação entre as instituições públicas do Estado e os cidadãos, seja nas áreas da saúde, da educação, da administração tributária, mas também na área da segurança pública, apesar de neste caso, não ser tão acentuada. Esta situação não ajuda a fomentar uma participação cidadã ativa, e o que se observa são participações reativas. Para fomentar uma maior participação cidadã, os atores institucionais têm que assentar a sua atividade numa condição prévia de provas dadas, tais como: “[...] (1) a redução dos tempos de resposta; (2) a maior proatividade policial; (3) mais comunicação e melhoria da qualidade da comunicação; (4) uma melhor definição estratégica da cooperação e clarificação tática entre instituições [...]” (P. F. Machado, *op. cit.*).

³ Cfr. site institucional da Polícia Municipal de Lisboa em: <https://cidadania.lisboa.pt/acoes-comunitarias/seguranca>



Por outro lado, também ficou evidente nas entrevistas realizadas ao painel de especialistas, que tem existido alguma preocupação entre as FS, em clarificar a diferença entre os conceitos de PP e de PC, o que nas palavras de P. F. Machado (*op. cit.*), configura “[...] uma discussão relativamente estéril, porquanto o que está em causa é uma mudança de filosofia em relação ao passado, mais do que uma diferença de procedimentos que queremos ver no presente”. Na conceção deste especialista, o PC foca-se mais no trabalho de parceria entre as FSS e os cidadãos, recorrendo a formas criativas e inovadoras para resolver os problemas de insegurança da comunidade, e na tradição mais europeia, e sobretudo, de influência francófona, fala-se mais em PP. Porém, numa análise mais fina às estratégias e as práticas da proximidade, acabamos igualmente a falar de um POC, ou na denominação anglo-saxónica *community-oriented policing*.

A decisão política de criação de uma estratégia ou de um programa nacional para a SP em Portugal, parece uma inevitabilidade nas palavras de P. Machado (*op. cit.*)

[...] creio que um programa nacional de prevenção e SP é fundamental. Repare-se que quando se invoca que Portugal é um dos países mais seguros do Mundo, por via de honrosos lugares cimeiros no *Global Peace Index* (4º lugar em 2021), as determinantes para esse posicionamento cimeiro são maioritariamente de nível macro e reportam para uma situação (mais abstrata) de Paz. Se detalharmos o nosso desempenho por domínios, verificamos que esse posicionamento já não é tão extraordinário, embora seja ainda positivo.

Mas também se pode inferir exatamente o mesmo entendimento, das palavras proferidas por D. Araújo (entrevista presencial, 30 de março de 2022), quando afirma que,

[...] ainda não foi concretizado nenhum Programa Nacional de Prevenção e SP. Se o tema da SP já estivesse plasmado diretamente na LSI, iria certamente facilitar a concretização de um plano desta natureza. [...] é inevitável que a curto prazo, o MAI tenha que realizar um Plano Nacional de Políticas de SP.

Por outro lado, as orientações estratégicas constantes no RASI 2019 e 2020, a propósito da necessidade de reforçar o modelo SP, bem como as orientações plasmadas no atual Programa do XXIII GC (2022, p. 61) e nos anteriores também evidenciam a mesma orientação, designadamente quando referem que é preciso robustecer a segurança interna aprofundando “em articulação com as autarquias, a implementação da nova geração de CLS que concretize uma estratégia de PP em domínios como a segurança escolar, o apoio aos idosos ou a segurança no desporto e em grandes eventos”.



Por esta razão, P. Machado (*op. cit.*) entende que um programa ou estratégia nacional, que comprometa os diferentes atores institucionais, nas respectivas áreas de responsabilidade, pode contribuir para uma melhor resolução “das questões de insegurança de baixa intensidade e na relevante questão do sentimento de insegurança, relacionada com a violência doméstica, da insegurança da noite, do *bullying* escolar, da pequena criminalidade de rua, da insegurança ambiental”.

7.2. Síntese conclusiva e resposta à QC

Em síntese e procurando responder à QC “Que contributos podem ser adotados para a concretização de uma estratégia nacional de SP?” – no alinhamento das orientações plasmadas no atual Programa do XXIII Governo Constitucional, bem como dos anteriores e da EIMEAP 2020-2023, apresenta-se subsequentemente a sistematização dos principais contributos identificados, por decorrência desta investigação-para-a-ação, designadamente:

- a. A necessidade premente de criar um Grupo de Trabalho (GT) interministerial para desenvolver uma estratégia nacional de SP para a próxima década, nos termos e com a constituição a definir pelo Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, pelo MAI, que comprometa os diferentes atores institucionais, nas respectivas áreas de responsabilidade;
- b. Como possível entidade primariamente responsável por este GT, seja equacionada a designação do GCS, por força das atribuições legalmente atribuídas, pelo n.º 1 do art.º 22.º da LSI. Sem prejuízo de, pela abrangência dos assuntos a tratar, bem como da necessidade de efetuar um diagnóstico adequado que observe as múltiplas dimensões de análise, serem envolvidas outras entidades públicas e privadas, que acrescentem valor técnico-científico e contribuam para o produto final. Sendo ainda desejável que se recorra à colaboração de investigadores de reconhecido mérito científico e com produção científica nas áreas: (i) das ciências policiais; (ii) das ciências militares – estudos de segurança interna e dos fenómenos criminais; (iii) da sociologia organizacional, da segurança interna e da polícia; (iv) da antropologia organizacional, especialmente nos processos de intervenção e desenvolvimento comunitário; (v) da própria psicologia comunitária. Podendo ainda recorrer à assistência técnica internacional especializada de terceiros, tais como o *Institut des Hautes Études du Ministère de l’Intérieur* (França) e a *European Union Agency for Law Enforcement Training* (CEPOL);



- c. Que face à fraca participação comunitária na sociedade portuguesa (*cf.* Gráficos 4 e 5 do Apd C), seja atribuída especial relevância ao estudo aprofundado do quadro teórico das parcerias e intervenção comunitária, nomeadamente: (i) identificação dos principais métodos e técnicas de participação que podem ser utilizados com vista a envolver as comunidades em processos que visam a promoção de respostas coordenadas e integradas para problemas sociais complexos; (ii) identificação dos melhores critérios para medir a eficácia das parcerias comunitárias e dos efeitos ao nível individual, organizacional e comunitário;
- d. Que as atividades a desenvolver pelo GT, tenham especial consideração pelas principais tendências e melhores práticas desenvolvidas em outros países da Europa, mas sobretudo acolhendo os processos e políticas públicas de referência a nível nacional, como é o caso da Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária: Visão Zero 2030 elaborada pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR, 2020), a qual serviu de modelo para a proposta a seguir apresentada;
- e. Que a eventual estratégia a desenvolver por este GT, compreenda as seguintes etapas:
- 1) **Etapa 1** – definição dos princípios orientadores da estratégia nacional de SP, à luz das competências dos órgãos do sistema de segurança interno, verificando o seu alinhamento com os compromissos nacionais e internacionais e visões partilhadas para esta área, bem como o alinhamento com as diferentes estratégias nacionais transversais em curso; definição do cronograma temporal de conclusão dos trabalhos e implementação das etapas subsequentes da estratégia.
 - 2) **Etapa 2** - elaboração de quatro relatórios técnico-científicos para apoiar a preparação da estratégia, nomeadamente: (i) um relatório que contemple o diagnóstico da situação atual dos modelos de proximidade policial em Portugal e a identificação dos desafios mais relevantes que se perspetivam para a próxima década na área da participação comunitária e na relação entre polícia e os cidadãos, em comparação com as principais tendências a nível europeu; (ii) um relatório que identifique os princípios base que estão subjacentes à evolução das políticas de SP nas sociedades contemporâneas e que defina as orientações científicas gerais e o quadro metodológico para



o desenvolvimento da estratégia; (iii) um relatório que constitua uma base para realização de um *handbook* sobre SP e participação comunitária, que para além de inclusão das boas práticas das FS, também inclua uma ancoragem concetual sólida que configure um possível modelo doutrinário, operacional e instrumental comum neste domínio, o qual deverá promover a uniformização, a integração e a automatização de processos, mas salvaguardando sempre a flexibilidade necessária que permita às FS, procederem às necessárias adaptações, em função das diferentes realidades. Tendo como objetivo potenciar o reforço da proximidade aos cidadãos e, concomitantemente, fomentar uma participação cidadã ativa em substituição da participação reativa; (iv) um relatório que estabeleça o quadro metodológico para a estratégia e para a preparação dos planos de ação, incluindo os procedimentos para o seu desenvolvimento e monitorização.

- 3) **Etapa 3** - Com base nos relatórios técnico-científicos, deverá ser apresentada a estratégia nacional de SP e o primeiro plano de ação 2023-2024, com suporte no quarto relatório (Etapa 2), que define a metodologia de preparação dos planos de ação.

Por último, recorda-se que “o poder político intervém, para isso foi criado. Mas deve conhecer aquilo em que atua, enquanto atua. E não esqueçamos em momento algum que ciência e política, são parte integrante desse conhecimento” (DGAI, 2009, *xii*).



8. Conclusões

Ao longo desta investigação demonstrou-se a necessidade urgente de concretização de uma política nacional de SP, que exige a definição de uma estratégia com objetivos e medidas que sejam adaptáveis e concretizáveis em todo o território nacional, salvaguardando as diferentes realidades locais e regionais e permitindo a necessária flexibilidade à GNR para proceder às adaptações que sejam necessárias ao nível operacional. Contudo, o que está em causa nesta conceção que remete para uma estratégia nacional, é decisivamente, a inexistência de uma ideia partilhada sobre SP, estabelecida e sustentada politicamente, para que tenha eficácia e êxito junto das comunidades.

Conforme já era defendido em 2009, no preâmbulo da versão portuguesa do Manual dos Diagnósticos Locais de Segurança, atualmente não é aceitável que sejam concebidas políticas públicas e ações políticas para terem efeitos sociais nas comunidades locais, sem terem por base um processo de produção de conhecimento científico bem fundamentado teoricamente e sobretudo orientado para a ação, para que a decisão política seja a mais sustentada e adequada à realidade local. A informação recolhida localmente pelas FSS, por si só não é suficiente, é necessário que se efetue uma análise e tratamento sistematizado da mesma por entidades com conhecimento e competências técnicas e científicas devidamente integrados numa rede de conhecimentos multidisciplinares. Efetivamente, não há nem pode haver margem, nem tolerância para amadorismos nesta área, pois os custos sociais e políticos são elevadíssimos.

O método de investigação da pesquisa, assentou fundamentalmente, no raciocínio indutivo e a estratégia de investigação numa abordagem de natureza qualitativa, devidamente suportada numa revisão de literatura nacional e internacional, nas perceções dos CTer e do painel de especialistas, assim como na leitura crítica e interpretação dos normativos legais que enquadram esta pesquisa. Como foi recolhida informação sobre uma única unidade de estudo e o desenho de pesquisa assentou num estudo de caso.

No que que respeita ao OE1 - Analisar as perceções dos CTer sobre a SP a nível local, na sua área de responsabilidade, a que corresponde a QD1, concluiu-se que na GNR não são realizadas avaliações dos PEPP, nem dos CLS por entidades externas, nem existe a prática regular e organizada da medição/afecção qualitativa e quantitativa da satisfação e qualidade do serviço policial, seja interna ou externa. O que se verificou é que apenas são efetuadas avaliações internas globais, *ad hoc*, de carácter empirista, sem avaliação sistemática. Também foi possível verificar que não existe um modelo doutrinário, operacional e



instrumental de SP comum à GNR e à PSP, nem existe qualquer ação de coordenação neste domínio da SP, já que a maioria das ações realizadas se subentendem, que estão no âmbito da denominada autonomia técnico-operacional das FS. Todavia, com exceção dos CTer dos Açores e da Madeira, onde os PEPP não têm aplicabilidade direta, todos os restantes entendem ser necessária uma estratégia nacional orientada para uma SP.

No que que respeita ao OE 2 - Analisar as perceções dos CTer sobre os PEPP, na sua área de responsabilidade, a que corresponde a QD 2, verificou-se que na generalidade as perceções dos CTer são muito positivas. Em geral, os CTer afirmam que existem alguns PEPP que já deveriam ter sido extintos, mas na sua grande maioria, estão a ser orientados para os problemas de segurança a nível local, com especial atenção aos grupos de risco, procurando desta forma ir ao encontro da informação recolhida pelos militares afetos às SPC, junto dos diversos atores locais e cidadãos. Contudo, antes da implementação dos PEPP a nível local, nos casos em que a responsabilidade territorial a nível distrital é partilhada com a PSP, não tem existido a necessidade de efetuar qualquer coordenação técnico-operacional com a PSP. Os CTer também manifestaram aceitação pela eventual implementação de um modelo formal de monitorização e avaliação interna e externa dos PEPP e concordância quanto à necessidade de atualização do Manual de Operações da GNR de 1997, bem como quanto à necessidade de elaboração de um *handbook* sobre SP.

Já no que se refere ao OE 3 - Analisar as perceções dos CTer sobre a participação cívica comunitária na segurança a nível local, na sua área de responsabilidade, que corresponde à QD 3, verificou-se que de acordo com as perceções dos CTer, não se perspetiva que a curto prazo, seja viável atingir o nível mais elevado de envolvimento da comunidade verificado em alguns países anglo-saxónicos, onde a comunidade participa em todas as fases do processo de codecisão e coprodução da segurança a nível local, tendo oportunidade de participar na tomada de decisão e influenciar todas as etapas do processo, incluindo a implementação e a própria monitorização.

Finalmente, quanto ao OG - Propor contributos para a concretização de uma estratégia nacional de SP, diretamente relacionado com a QC, concluiu-se que para atingir as orientações plasmadas no atual Programa do XXIII GC e na EIMEAP 2020-2023, será necessária a existência de uma ideia comum de SP, devidamente suportada a nível político e completamente aceite pelas FS.

Como contributos para o conhecimento, na mesma linha dos estudos científicos que têm vindo a ser realizados por Durão (2008, 2012) nos últimos anos, ainda que mais



direcionados para a realidade e área de responsabilidade da PSP, na presente investigação foi igualmente possível verificar, seja através do levantamento atualizado das perceções do universo dos 20 CTer, seja através das entrevistas aos painéis de especialistas, que: (i) similarmente, na área de responsabilidade da GNR, a SP em Portugal continua, no essencial, a consistir na implementação *ad hoc* de um conjunto de PEPP, em detrimento de uma estratégia organizacional alternativa ou de uma abordagem geral do policiamento; (ii) a criação de um GT interministerial e a elaboração do *handbook* sobre SP; (iii) o facto de não se antecipar, a curto prazo, a possibilidade de os cidadãos participarem ativamente em todas as fases do processo de codificação e coprodução da segurança a nível local, evidenciando desta forma a necessidade de concretização de uma estratégia nacional de SP, que agregue e alinhe todos os atores envolvidos na segurança das comunidades.

Quanto às limitações da investigação, releva-se o facto de apenas ter sido possível entrevistar duas entidades com responsabilidades na formulação de políticas de segurança interna em Portugal e três investigadores no domínio da segurança interna.

Em face dos resultados obtidos nesta investigação propõe-se que em pesquisas futuras também sejam incluídos os militares que atualmente prestam serviço nas SPC dos Destacamentos Territoriais, bem como os Comandantes Distritais da PSP.

Ao nível das recomendações de ordem prática, destaca-se inequivocamente a necessidade em atualizar o Manual de Operações da GNR e sugere-se que seja equacionado o desenvolvimento de um aplicativo móvel idêntico ao AlertCops⁴ do Ministério do Interior Espanhol.

Por fim, conclui-se a presente investigação, recordando que a GNR com as suas singularidades (*cf.* Apd. G) e posicionamento único no sistema de forças nacional, tal como todas as outras forças de *gendarmarie* na Europa e no mundo, é uma instituição *sui generis* que ultrapassa o âmbito normal das funções de policiamento. Além disso, é importante realçar o facto de ser a única FS que está presente em mais de 500 localidades, sendo responsável pelo PP em 270 dos 308 concelhos e em 2.733, das 3.092 freguesias, conferindo-lhe um papel determinante para a realização de um PP eficaz e de uma relação de confiança mútua e de legitimidade com os cidadãos, assegurando a presença do Estado e o exercício da sua autoridade em qualquer ponto do território nacional e garantindo, em permanência, a segurança e a tranquilidade das populações.

⁴ Cfr. site institucional em: <https://alertcops.ses.mir.es/mialertcops/>.



Outra conclusão do presente estudo sugere que a eventual concretização de uma política de SP em Portugal, deve ser sempre assegurada, com o adequado envolvimento dos CTer, adequando as necessidades aos recursos disponíveis e às exigências operacionais, onde a articulação e o envolvimento de todos os atores locais na procura de soluções ajustadas às diferentes realidades locais e regionais, é que potenciarão e reforçarão a proximidade das FS aos cidadãos.

Termina-se destacando um extrato do prefácio do General Ramalho Eanes, firmado na obra “Tenente-General Alípio Tomé Pinto, o Capitão do Quadrado”,

[...] além de um militar de eleição, um governante, de organizações complexas de rara qualidade. Mostrou perceber que só conseguiria transformações tratando antropologicamente a GNR, isto é, centrando-a na preocupação e na ação de desenvolver dignidade profissional, institucional e social à instituição e aos seus profissionais. [...] A governação da GNR, enquanto organização especial, é tão rica de ensinamento que, sem exagero, poderia constituir um *case study* para responsáveis militares e empresariais. (Adamopoulos & Pinto, 2016)



Referências bibliográficas

- Adamopoulos, S., & Pinto, A. T. (2016). *Tenente-General Alípio Tomé Pinto, O Capitão do Quadrado*. Lisboa: Ler Devagar.
- Alves, A. C. (2009). Segurança, Polícia e Gendarmarias. *Segurança e Defesa*, 10, 32-42.
- Andrade, J., Lobo, V., Morgado, J., Santos, L. & Silva, N. (2017). O reconhecimento formal da área científica das ciências militares: um imperativo e uma inevitabilidade? *Revista Militar*, n. ° 2583, 2-20.
- Andrade, N. (2011). *100 Anos: Guarda Nacional Republicana (1911-2011)*. Lisboa: Guerra e Paz.
- Araújo, D. (2018a). *Portugal, novos Paradigmas de Segurança. Os modelos de segurança de proximidade e o contrato local de segurança de Loures*. (Tese de doutoramento em ciência política, especialização em Políticas Públicas). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Araújo, D. (2018b). Segurança. Conceitos e Perceções e Enquadramento legislativo da segurança interna em Portugal. Em: *Modelos Preditivos & Segurança Pública*. Porto: Fronteira do Caos.
- Autoridade Nacional Segurança Rodoviária (2020). *Princípios Balizadores da Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária – Documento de enquadramento*. Retirado de https://visaozero2030.pt/wp-content/uploads/FASE1-Principios_Balizadores_VisaoZero2030.pdf
- Barbalet, J. M., (1989). *A Cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bayley, D. & Shearing, C. (2005). The future of policing. Em: *Policing: Key Readings*, org. Tim Newburn. (pp. 715-732). Cullompton: Willan Publishing.
- Bayley, D. (1994). Community policing: a report from the devil's advocate. Em: *Community Policing: Rethoric or Reality*, orgs. Jack Greene e Stephen Matrofski. (pp. 225-238). Nova Iorque: Praeger.
- Belchior, A. M., (2015). *Confiança nas Instituições Políticas*. Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa: Relógio D'Água Editores.
- Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development*, 28 (1), 21-39.
- Borges, J. (2017). Intervenção das Forças Armadas na Segurança Interna: Da Excecionalidade à Complementaridade. Em: Saraiva, L. E. M. (Ed.), *O papel das*



Forças Armadas na Segurança Interna. (pp. 53-63). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

Borges, J. V. (2013a). *O terrorismo transnacional e o planeamento estratégico de segurança nacional dos EUA.* Porto: Fronteira do Caos Editores.

Borges, J. V. (2013b). As Forças Armadas na Segurança Interna: Mitos e Realidades. *Revista Militar*, nº 2532, janeiro, 11-17.

Borges, J. V. (2018). A segurança e defesa no mundo novo em mudança. Em: Telo, A. J., Borges, J. V., Pires, N. L. (Ed.), *Dar uma razão à força e uma força à razão.* (pp. 1-60). *Alcochete: Nexo.*

Branco, C. (2010). *Guarda Nacional Republicana – Contradições e Ambiguidades.* Lisboa: Edições Sílabo.

Branco, C. (2015). Gendarmarias. *Revista da Guarda Nacional Republicana, Pela Lei e Pela Grei*, 107, 31-34.

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4.^a Ed.) Oxford: Oxford University Press.

Buzan, Barry & Waever, Ole (1997). *Security: A New Framework for Analysis.* Lynne Rienner Publishers.

Cardoso, L. (1981). Defesa Nacional – Segurança Nacional. *Nação e Defesa*, nº 17, janeiro, 11-24.

Correia, J. A. F. (2014). *Conceito estratégico nacional.* (Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Estudos Estratégicos). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas [ISCSP], Lisboa.

Cosme, J. (2021). A Guarda Nacional Republicana (1910-1933). Em: N. Andrade (Ed.), *Origens da Guarda Nacional Republicana* (pp. 99-118). Porto: Fronteira do Caos Editores Lda.

Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática.* Coimbra: Almedina.

Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um Curso*, Vol. I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março (2017). *Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana.* Diário da República, 1.^a Série, 58, 1507-1550. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Dieu, F. (2002). *La Gendarmerie Secrets d'un Corps.* Bruxelles: Éditions Complexe.



- Dieu, F. (2008). *Sociologie de la Gendarmerie*. Paris: L'Harmattan.
- Direção Geral de Administração Interna (2009). *Manual de diagnósticos locais de segurança: uma compilação de normas e práticas internacionais* (Versão adaptada de *Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice*). Trad. M. J. Correia e Rev. Técnica. e adaptação para a versão portuguesa, Paulo Machado. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Durão, S. & Lopes, D., S. (2012). Policiamento de proximidade em Portugal: limites de uma metáfora mobilizadora. *Polícia, Segurança e Ordem Pública. Perspetivas Portuguesas e Brasileiras* (pp. 101-134). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais,
- Durão, S. (2008), *Patrulha e Proximidade – uma etnografia da polícia em Lisboa*. Lisboa: Almedina.
- Elias, L. (2018). *Ciências Policiais e Segurança Interna. Desafios e Prospetiva*. Lisboa: ICPOL-ISCPSI.
- Fachada, C. P. A., Ranhola, N. M. B., & Santos, L. A. B. (2019). *Regras e Normas de Autor no IUM* (2.ª ed., revista e atualizada). IUM Atualidade, 7. Lisboa: Instituto Universitário Militar
- Fontoura, L. (2013). *Segurança e Defesa Nacional - Um Conceito Estratégico*. Lisboa: Almedina.
- Ghiglione, R. & Matalon, B. (1997). *O Inquérito - Teoria e Prática*. Oeiras: Celta Editora.
- Goinhas, P., Branco, J. (2013). *Participação da comunidade em processos de desenho urbano e de urbanismo - Levantamento e descrição de métodos e técnicas* (Relatório 41/2013 – DED/NAU). Lisboa: LNEC.
- Governo Constitucional (2015). *Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019)*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.
- Governo Constitucional (2018). *Programa Nacional de Reformas 2016-2022*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/upload/ficheiros/i007132.pdf>
- Governo Constitucional (2019). *Programa do XXII Governo Constitucional (2019-2023)*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3d%3d>.
- Guarda Nacional Republicana. (1996). *Manual de Operações Volume I*. Lisboa: Autor.
- Guarda Nacional Republicana. (2021). *Plano de Atividades da GNR 2022*. Lisboa: Autor.



- Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo*. Cascais: Princípia Editora.
- Instituto Universitário Militar (2019). *Domínios, áreas e subáreas de investigação*. Lisboa: Instituto Universitário Militar. Retirado de <https://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/investiga/dominios-areas-e-subareas-de-investigacao>.
- Instituto Universitário Militar (2020). *Glossário de Termos Militares* [versão PDF]. Retirado de <https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/Versao-Online.pdf>
- Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (2004). *Aprova a lei-quadro dos Institutos Públicos*. Diário da República, 1.ª Série - A, 12. 301 a 311. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 3/2020, de 31 de março (2020). *Grandes Opções do Plano para 2020*. Diário da República, 1.ª Série, 64. 337 a 460. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (2008). *Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal*. Diário da República, Série I, 6038 – 6042. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (2008). *Lei de Segurança Interna*. Diário da República, I Série, 167, 6135-6141. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto (2020). *Define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020-2022, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal*. Diário da República, Série I, 2 – 11. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (2007). *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, 1.ª Série, 213. 8043 a 8051. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 70/2018, de 31 de dezembro (2018). *Grandes Opções do Plano para 2019*. Diário da República, 1.ª Série, 251. 5986 a 6038. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro (2020). *Grandes Opções do Plano para 2021-2023*. Diário da República, 1.ª Série, 253. 171- (289) a 171- (377). Lisboa: Assembleia da República.
- Lisboa, M. & Teixeira, A. (2008). *Organização e Meio Envolvente: o caso do Policiamento de Proximidade*. Paper apresentado no VI Congresso Português de Sociologia, Universidade Nova de Lisboa (25 e 26 de junho). Lisboa.
- Lisboa, M. & Teixeira, A. (2015). *Policiamento de Proximidade, Representações e práticas da população e inovação organizacional na Polícia*. V.N. Famalicão: Edições Húmus, Lda.



- Lourenço, N. e Costa, A. (2018). *Estratégia de Segurança Nacional - Portugal Horizonte 2030*. Lisboa: Edições Almedina.
- Lourenço, N., Lopes, F., Rodrigues, J. C., Costa A. & Silvério, P. (2015). *Segurança Horizonte 2025: um Conceito Estratégico de Segurança Interna*. Lisboa: Colibri & GRESI.
- Lutterbeck, D. (2004). Between Police and Military - The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries. *Cooperation and Conflict*. 39 (1). pp. 45-68. doi: <https://doi.org/10.1177/0010836704040832>.
- Lutterbeck, D. (2013). *The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution* [versão PDF]. doi: <https://doi.org/10.5334/bbs>.
- Marcelino, V. (2018). Policiamento de proximidade. A solução para a insegurança que os governos têm desprezado. Diário de Notícias. Retirado de <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/25-nov-2018/policiamento-de-proximidade-a-solucao-para-a-inseguranca-que-os-governos-tem-desprezado-10228744.html>
- Marshall, T. S., e Bottomore, T., (1992). *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública. (2020). *Inovação e Modernização - Estratégia para o Estado e a Administração Pública*. Retirado de https://www.apin.gov.pt/wp-content/uploads/sites/2/2020/07/inovacao_modernizacao_estrategia_estado_administracao_publica.pdf.
- NEP/GNR – 3.58. (2017). *Prevenção Criminal e Policiamento Comunitário*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana – Comando Operacional.
- Observatório da Sociedade Portuguesa da Católica Lisbon School of Business & Economics (2019). *Estudo da Sociedade Portuguesa: Felicidade, confiança no governo, instituições e serviços públicos, e atitudes perante o meio ambiente e práticas sustentáveis*. Relatório de resultados. Retirado de <https://www.clsbe.lisboa.ucp.pt/osp-estudo-13-jul19>.
- Oliveira, J. F. (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra: Edições Almedina.
- Pereira, R. (2009). Dos diagnósticos aos contratos locais de segurança. Em: *Manual de diagnósticos locais de segurança: uma compilação de normas e práticas internacionais* (Versão adaptada de Guidance on Local Safety Audits. A Compendium



of International Practice). Trad. M. J. Correia e Rev. Técnica. e adaptação para a versão portuguesa, Paulo Machado. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Portaria n.º 1450/2008, de 16 de dezembro (2008). *Estabelece a organização interna das unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva da Guarda Nacional Republicana (Guarda) e define as respetivas subunidades, bem como os termos em que se processa o apoio administrativo pelos serviços do Comando da Administração dos Recursos Internos (CARI) e da Secretaria-Geral da Guarda (SGG) às unidades especializadas, de representação e de intervenção e reserva.* Diário da República, I Série, 242. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Portaria n.º 20/10, 11 de janeiro (2010). *Procede à primeira alteração à Portaria n.º 1450/2008, de 16 de dezembro.* Diário da República, I Série, 6. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Portaria n.º 221/20, 21 de setembro (2020). *Procede à segunda alteração da Portaria n.º 1450/2008, de 16 de dezembro, na sua redação atual, que estabelece a organização interna das unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva da GNR.* Diário da República, I Série, 184. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Presidência do Conselho de Ministros (2007). Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007 de 19 de março. *Aprova as opções fundamentais da reforma da GNR e da PSP.* Diário da República, 1.ª Série — n.º 55. Lisboa: Assembleia da República.

Presidência do Conselho de Ministros (2013). Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/2013 de 5 de abril. *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.* Diário da República, 1.ª série — n.º 67. Lisboa: Assembleia da República.

Presidência do Conselho de Ministros (2020). Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020 de 13 de novembro. *Aprova a estratégia de Portugal 2030.* Diário da República, 1.ª série — n.º 222. Lisboa: Assembleia da República.

Presidência do Conselho de Ministros (2020). Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020 de 31 de julho. *Aprova a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023.* Diário da República, 1.ª Série — n.º 148. Lisboa: Assembleia da República.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1992, 2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (1ª ed. e 4ª ed.). Lisboa: Gradiva.



- Ribeiro, A. S. (2009). *Teoria Geral da Estratégia – O essencial ao processo estratégico*. Almedina: Coimbra.
- Santos, L.A.B., & Lima, J.M.M. (Coord.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.^a ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Silva, N. M. P. (2015). *Entre o Militar e o Policial – As Reformas da Administração Pública, atitudes dos oficiais da GNR e da PSP face aos processos de reforma e reestruturação*. Lisboa: Diário de Bordo.
- Silva, N.M.P. (2017). Cidadania e segurança: confiança nas instituições. Em: Saraiva, L. E. M.(Ed.). *O papel das Forças Armadas na Segurança Interna*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Silva, N.M.P., (2010). Cidadania e Segurança: Uma Análise Prospetiva. Em: AAVV. *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*. Loures: Diário de Bordo.
- Sistema de Segurança Interna. (2020). *Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) 2019*. Lisboa: SSI.
- Sistema de Segurança Interna. (2021). *Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) 2020*. Lisboa: SSI.
- Skogan, W. & Hartnett, S. (2005). Community policing in Chicago. In Policing. Key Readings, org. Tim Newburn. Devon: Willan Publishing, 428-441.
- Skogan, W. (2006). *Police and Community in Chicago. A Tale of the Three Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Skogan, W., & Hartnett, S. (1997). *Community Policing, Chicago Style*. Nova Iorque
- Skolnick, J. H., & Bayley, D. H. (2002). *Policiamento Comunitário*. São Paulo: Edusp.
- Turner, R. S. (1994). Postmodern Culture/ modern Citizens, Em: Bart Steenbergen (ed.), *The Condition of Citizenship*. London: Sage.
- União Europeia. (2022). *Eurobarómetro Standard 96- Inverno 2021-2022 A opinião pública na União Europeia, relatório nacional*. Retirado de <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553>.
- Vilelas, J. (2009). *Investigação: o Processo de Construção do Conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.



Apêndice A – Breve análise aos compromissos políticos assumidos pelos XXI GC 2015-2019 e XXII GC 2019-2023 na área da segurança de proximidade

Considerando que seria contraproducente proceder à análise exaustiva de todas as políticas do Estado nos últimos seis anos, optou-se por analisar apenas os Programa dos últimos três Governos Constitucionais, bem como as Grandes Opções do Plano (2019 e 2020), no que respeita especificamente à área da administração interna. Contudo, da análise efetuada foi possível verificar uma certa continuidade nas transformações propostas para esta área governativa. Nestes programas destacam-se com importância para a presente investigação, o compromisso “Estabelecer as orientações estratégicas de segurança interna em resposta aos principais riscos e ameaças internas e externas” e a “Criação de um Programa Nacional de Prevenção e Segurança de Proximidade e desenvolvimentos dos atuais programas”.

No que respeita ao primeiro compromisso na área da administração interna, importa salientar, pelo seu alcance e importância, o facto do Governo ter considerado relevante o estabelecimento de um “conceito estratégico de segurança interna” claro, para a realização dos objetivos integrados da segurança nacional.

Curiosamente, em 2015 foi precisamente o ano em que o Grupo de Reflexão Estratégica Sobre a Segurança Interna (GRESI), apresentou publicamente um estudo académico intitulado, “Segurança Horizonte 2025: um conceito estratégico de segurança interna”, no qual os autores propõem um Conceito Estratégico de Segurança Interna (CESI), teoricamente bem fundamentado, que supostamente deveria sustentar a elaboração de uma Estratégica Nacional de Segurança Interna,

[...] para que as novas diretrizes passem a ser assentes numa avaliação das necessidades de segurança, visando edificar e estruturar as Forças e Serviços de Segurança em função dos interesses e objetivos estratégicos do nosso país, tendo em consideração os aspetos conjunturais, nomeadamente os recursos disponíveis e os condicionantes orçamentais. (Lourenço et al., 2015, p.53)

Suprimindo assim, no entendimento dos autores, uma lacuna do conhecimento estratégico sobre a segurança nacional, já que para a dimensão externa da segurança nacional, ter-se-ia o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), perfeitamente consolidado na sociedade portuguesa, mas continuava a faltar para a dimensão interna (Lourenço et al., 2015, p.53).

O CEDN, apenas define as prioridades do Estado em matéria de defesa, sendo parte integrante da política de defesa nacional e é aprovado por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro da Defesa Nacional, ouvido o Conselho Superior de Defesa Nacional e o Conselho de Chefes de Estado-Maior, aos quais compete no âmbito consultivo a emissão de parecer.

A última revisão deste CEDN, já remonta a 2013 e teve por base a proposta original, seja na substância como na forma, apresentada pela Comissão presidida pelo Professor Luís Fontoura⁵ ao Governo em funções à data, a qual contou com a colaboração e disponibilidade de vinte e cinco personalidades de grande mérito e experiência nos domínios da defesa nacional e de outras entidades, que não integrando a comissão, também colaboraram ativamente no produto final. Esta comissão teve oportunidade de refletir sobre o país, tendo presente a “morfogénese e a sociogénese do Estado Português”, com as suas “condicionantes naturais, as suas debilidades e as suas potencialidades” (Fontoura, 2013, Nota prévia).

Contudo, a proposta que foi entregue ao Governo e que viria a ser publicada pela editora Almedina em 2013, foi segundo os autores, para além do encargo solicitado pelo Ministro da Defesa Nacional, na medida em que não concretizou apenas a revisão do CEDN, mas também melhorou o documento ao introduzir a análise o conceito de segurança, “antecipando-o, inequivocamente, ao de Defesa Nacional, assim seguindo, quanto a nós, a boa doutrina que, em termos gerais, sustenta dever a segurança ser entendida como um estado e a defesa, por seu lado, como um ato.” Procurando desta forma, deixar claro, que entendiam que a problemática da segurança devia preceder, a definição de uma política de defesa, e por essa razão, o assunto não deveria estar restrito à ordem militar, mas antes devia agregar a interação e a projeção de elementos de natureza política, social, económica, técnico-científica, cultural e psicológica. Por essa razão Fontoura (2013) afirmou de forma explícita, logo na nota prévia do estudo, que face às atuais ameaças e dada a complexidade destas responsabilidades e a sua transversalidade, as responsabilidades da Segurança e Defesa Nacional não deveriam ficar apenas na esfera do MDN, até porque uma parte significativa caberia a outros agentes ministeriais.

⁵ Cfr. Despacho n.º 9348/2012 de 5 de junho do MDN, publicado no DR 2.ª série, n.º 133, 11JUL.



Este entendimento mais abrangente incluindo o conceito alargado de segurança e o facto de não terem conseguido identificar nenhum condicionamento no quadro normativo legal nacional que impedisse o mesmo, a começar pelo plasmado na própria Constituição da República, levou a que a Comissão propusesse ao Governo que o documento passasse a designar-se por “Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional”. Mas a Comissão também entendeu oportuno referir explicitamente, que a concretização de uma estratégia da segurança e da defesa nacional, também deveria estar alinhada com um Conceito Estratégico Nacional que “mobilizasse as energias da nação” (Fontoura, 2013, Nota Prévia).

Um ano mais tarde, Correia (2014, p. 2), um dos membros que integrou a Comissão de revisão do CEDN e ex-Ministro da Administração Interna, voltaria a salientar em ambiente académico, quando concluiu na sua tese de doutoramento, que as lacunas evidentes ao nível do conhecimento estratégico sobre segurança nacional e a inexistência de um “conceito estratégico nacional”, para serem suprimidas seria necessário conjugar várias circunstâncias tais como “uma equipa multidisciplinar para o elaborar, a existência de uma vontade nacional para o realizar, uma Liderança Nacional capaz de o dirigir, a presença de instrumentos adequados à sua implementação e uma organização de âmbito estatal para controlar o processo.

Como é consabido, a inclusão do conceito da segurança na designação proposta pelo Comissão presidida pelo Professor Luís Fontoura, não viria a ter acolhimento por parte do Governo e permaneceu a definição clássica de CEDN através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/ 2013 de 21 de março, para substituir o anterior conceito aprovado dez antes, em 2003.

A opção governativa em 2013, passou pela decisão de incluir no CEDN, referências a temáticas no domínio da segurança interna, tais como a execução de respostas estratégicas multissetoriais e integradas, sobre as ameaças de natureza global e riscos de natureza ambiental. Por outro lado, o CEDN também fez sobressair que “o Sistema de Segurança Interna não deve ser considerado isoladamente, mas antes integrado no sistema mais amplo e abrangente da segurança nacional, que faz apelo aos princípios da complementaridade e da interdependência entre todas as suas componentes.” (CEDN, 2013).

Mas regressando ao CESI, como as questões inicialmente colocadas pelo GRESI permaneceram sem resposta política formal – *i.e.*, o trabalho académico desenvolvido para a definição formal deste conceito não teve o mesmo tratamento legislativo que foi adotado para o CEDN - ainda antes do término da legislatura do XXI Governo Constitucional, mais precisamente em 2018, o agora denominado Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança (GRES), sucessor do GRESI, decidiu publicar um novo estudo académico, denominado “Estratégia de Segurança Nacional: Portugal Horizonte 2030”. Neste estudo é proposta uma Estratégia de Segurança Nacional, defendendo uma nova arquitetura do sistema de segurança nacional, através da criação de um Conselho Superior de Segurança Nacional e da aprovação de uma Lei de Segurança Nacional, de forma a pôr em curso uma estratégia de segurança nacional, percebida como vértice das políticas do Estado” (Lourenço et. al., 2018, p. 23)

Contrariamente às opções que Portugal tem tomado neste domínio, a Espanha tal como outros países da Europa e do mundo, entendeu que para dar corpo a esta visão integral e alargada da segurança nacional, deveria produzir uma Estratégia de Segurança Nacional Espanhola, situação que veio a ocorrer pela primeira vez em 2011, a qual viria a ser aperfeiçoada e atualizada no ano 2013 e posteriormente em 2017. No final do ano passado, com a publicação da Estratégia 2021 - um projeto partilhado, ficou evidente o compromisso e o consenso nacional que já existe neste domínio em Espanha, seja pela continuidade, integração e participação de todas as instituições públicas, privadas e inclusive dos próprios cidadãos, transformando esta estratégia numa verdadeira referência para a política de segurança nacional Espanhola, traduzida numa política de Estado que assenta num conceito alargado de segurança, devidamente adaptado à mudança. Ou seja, para a Espanha, ficou claro que a segurança nacional é uma política de Estado, que deve merecer a aprovação da classe política e da sociedade em geral, mantendo-se no tempo, independentemente dos programas dos governos que estejam no exercício de funções.

Neste âmbito, não pretendendo fazer qualquer tipo de comparação ou analogia entre Portugal e Espanha, pois seria um erro grosseiro comparar os dois países, quando é comumente aceite, que existem diferenças significativas de escala, de dimensão, de cultura e de idiossincrasia, parece ficar evidente que poderiam existir vantagens significativas se Portugal procedesse à revisão imediata do atual CEDN de 2013 ou eventualmente, viesse a definir no curto prazo, um Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional, devidamente alinhado com um Conceito Estratégico de Segurança Nacional. Por outro lado, também parece inegável na atual conjuntura nacional e mundial, que o CEDN, tem lacunas que importa colmatar na próxima revisão, designadamente ao nível da inclusão de um capítulo dedicado ao planeamento estratégico integrado, acentuando a vocação integral e integradora existente em muitos dos países europeus, bem como outro capítulo dedicado à gestão de crises, tal como já acontece em Espanha.



Voltando novamente ao Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019), para centrar a análise no objeto da presente investigação, recorda-se que neste programa estava prevista a “criação de um Programa Nacional de Prevenção e Segurança de Proximidade e desenvolvimentos dos atuais programas” e ainda a “atualização de uma nova Geração de Contratos Locais de Segurança”, naturalmente que a concretização destas medidas tinham como pressuposto a concretização prévia do estabelecimento de um “conceito estratégico de segurança interna claro”, situação, como é consabido, que não veio a ocorrer.

Sobre estas duas medidas, em particular, apesar de o Governo no seu exercício de prestação de contas, realizado nos sítios institucionais criados para o efeito, afirmar que as mesmas tinham sido cumpridas, a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV), no final desta legislatura, e de acordo com a sua missão, afirmou no dia 10 setembro 2019, no seu sítio oficial que houve incumprimento, porque apenas foram realizadas “medidas parcelares com ausência de visão estratégica nacional traduzida em programa nacional”. No caso da segunda medida, a APAV entende que a medida foi “parcialmente cumprida” porque a “cobertura territorial foi muito localizada e com ausência da vertente do apoio à vítima de crime e insuficiência/ausência de envolvimento da sociedade civil.”

As referidas medidas, viriam a ser novamente plasmadas no Programa do XXII Governo Constitucional de 2019 a 2023, bem como nas Grandes Opções do Plano de 2019 e 2020, ainda que pontualmente, com outra linguagem e argumentos diferenciados.

Ainda neste âmbito, para uma melhor compreensão da temática em análise, analisaram-se as orientações estratégicas e a avaliação dessas mesmas orientações, que tem sido inscritas anualmente, nos Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI) 2019 e de 2020, a propósito do “Reforço do modelo SP” e verificou-se que, no essencial, as referências à necessidade das FS continuarem a aprofundar o modelo do PP e de serem implementados os CLS, enquanto instrumentos de territorialização da segurança, tem sido repetidamente incluídas nos últimos cinco anos. Contudo, sendo esta uma das opções escolhida para transmitir orientações estratégicas para as FS sobre a SP, não se consegue identificar, claramente, qual é efetivamente a participação dos cidadãos neste processo, nem de que forma é que as FS podem incrementar a participação dos cidadãos na coprodução do PP a nível local, nem tão pouco, a identificação do “Programa Nacional de Prevenção e SP”, o qual já era referido no RASI de 2015 como sendo uma orientação estratégica para o ano de 2016, correspondendo assim a uma nova geração de ações de PP.

Exatamente na mesma linha de raciocínio, verificou-se que a Lei n.º 55/2020 de 27 de agosto que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biênio de 2020 -2022, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal, também refere que a “Prevenção da Criminalidade” e o “Policimento de Proximidade e Programas Especiais de Polícia” (artigo 10.º) constituem duas das prioridades e orientações da política criminal.

O que se procurou realçar com os argumentos até agora expostos, foram as dificuldades sentidas pelo MAI para implementar um “Programa Nacional de Prevenção e Segurança de Proximidade” nos últimos cinco anos, em parte, porque se considera que seria necessário definir primeiro uma “Estratégia Nacional de Segurança de Proximidade”, que envolvesse todos os atores intervenientes nas políticas de segurança de proximidade a nível local, à imagem do que já sucede para outros programas nacionais.



Apêndice B – Breve análise aos níveis de confiança em instituições da sociedade portuguesa (2016-2019) e na UE, Parlamento e Governo Nacional (2014-2022)

Em julho de 2019, no segundo estudo quadrimestral do Observatório da Sociedade Portuguesa da Católica *Lisbon School of Business & Economics*, realizado entre março de 2016 a julho de 2019, foram analisados, entre outros aspetos de relevo, o nível de confiança em algumas instituições da sociedade portuguesa (*cf.* Gráfico 1).

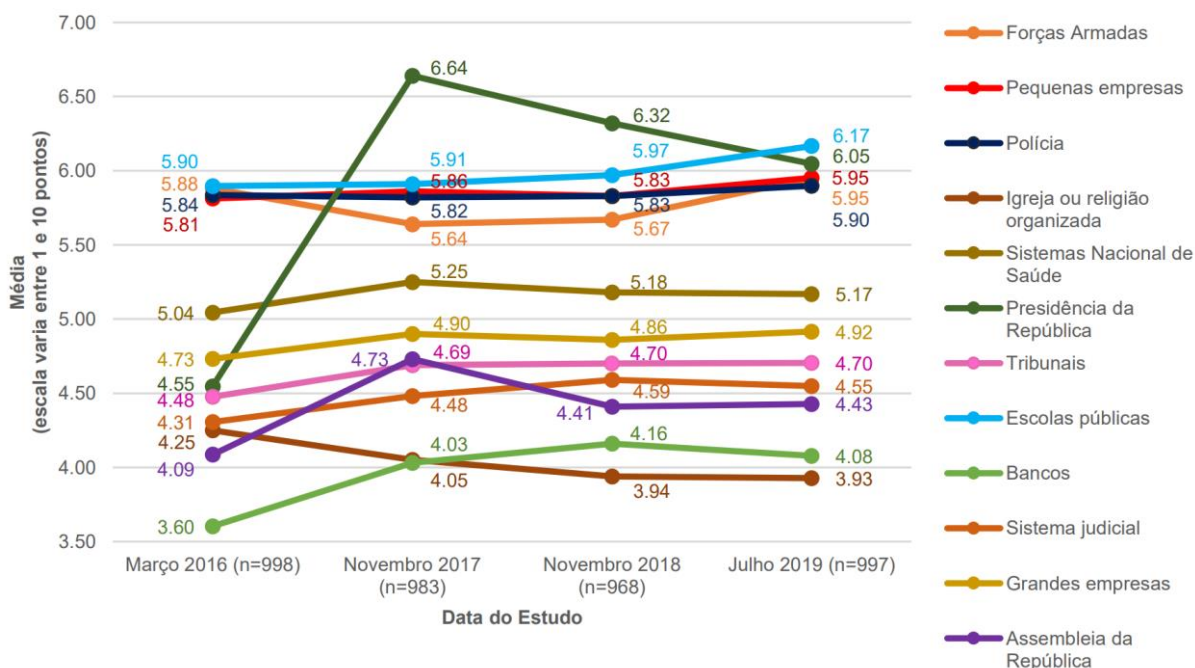


Gráfico 1 - Confiança em instituições de relevo na sociedade portuguesa, entre março de 2016 a julho de 2019⁶

(Escala varia entre 1= Nenhuma confiança e 10= Bastante confiança).

Fonte: Observatório da Sociedade Portuguesa da *Católica Lisbon School of Business & Economics* (2019)

No Gráfico 1 que reflete o nível de confiança num conjunto de instituições da sociedade portuguesa, é possível verificar que existe um nível de confiança moderada na Presidência da República ($M = 6.05$; $DP = 2.34$), nas Forças Armadas ($M = 5.95$; $DP = 2.11$) e na Polícia ($M = 5.90$; $DP = 2.14$). Todavia, os níveis de confiança mais baixos, destacam-se as instituições como a Assembleia da República ($M = 4.43$; $DP = 2.34$); Sistema Judicial ($M = 4.55$; $DP = 2.09$) e Tribunais ($M = 4.70$; $DP = 2.09$).

Contudo, esta tendência de quebra da confiança dos portugueses nas instituições, tem vindo a diminuir, como é possível verificar nos dados disponíveis do último relatório sobre a opinião pública relativamente à União Europeia, realizado de 19 de janeiro a 14 fevereiro de 2022, isto é o Eurobarómetro Standard 96.3 (Inverno 2021-2022), onde é evidenciado que Portugal é o Estado-Membro em que existe uma maior confiança na UE no geral (69 %), muito acima da média da UE (47 % e 60 %, respetivamente), no Parlamento Nacional (46%) e no Governo Nacional (50%) (*cf.* Gráfico 2).

⁶ Neste estudo uma pontuação de 5 ou 6 na escala corresponde a “Confiança moderada”, pontuações entre 1 e 4 correspondem a “Pouca e/ou nenhuma confiança” e pontuações entre 7 e 10 correspondem a “Bastante confiança”.

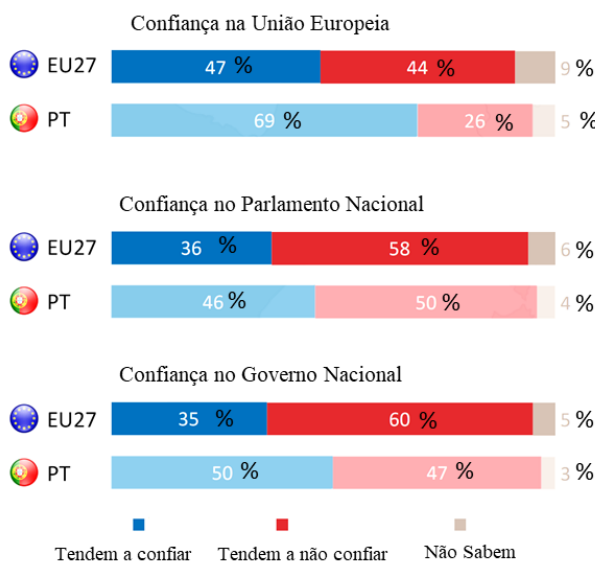


Gráfico 2 – Confiança na União Europeia, Parlamento e Governo Nacional

Fonte: União Europeia - *Eurobarómetro Standard 96.3*⁷ (Inverno 2021-2022) abril de 2022

Em termos comparativos e no período de 2014 a 2022, de acordo com o relatório nacional, a confiança dos portugueses em relação ao Governo, aos Partidos e ao Parlamento atingiu valores superiores à média da UE27: 10 pontos percentuais, no caso da confiança nos Parلامentos; e 15 pontos percentuais no caso dos Governos nacionais. Pelo contrário, os portugueses tendem a confiar ligeiramente menos nos partidos políticos (3 pontos percentuais). (*cf.* Gráfico 3). Contudo, como nota Belchior (2015) é preciso ter atenção que a resposta à questão sobre “o quanto um indivíduo tem confiança no governo”, não é uma medida objetiva do desempenho desse mesmo governo, pois apenas reproduz com toda a subjetividade e enviesamento aquilo que as perceções dos indivíduos têm associados.

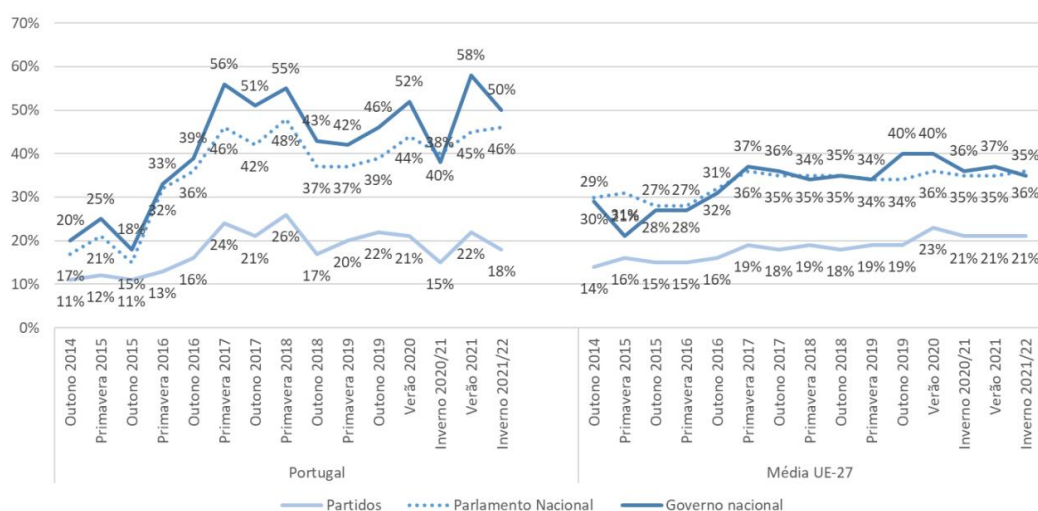


Gráfico 3 – Confiança em instituições políticas nacionais: evolução 2014-2022 (% inquiridos que tendem a confiar)

Fonte: União Europeia - *Eurobarómetro Standard 96* (Inverno 2021-2022) abril de 2022

Este inquérito do Eurobarómetro realizado entre janeiro e fevereiro do corrente ano, revelou ainda que mesmo antes da invasão da Ucrânia, 77 % dos europeus eram a favor de uma política de defesa e segurança comum entre os Estados-Membros da UE.

⁷ Cfr. Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553>



Apêndice C – Níveis de participação da sociedade portuguesa

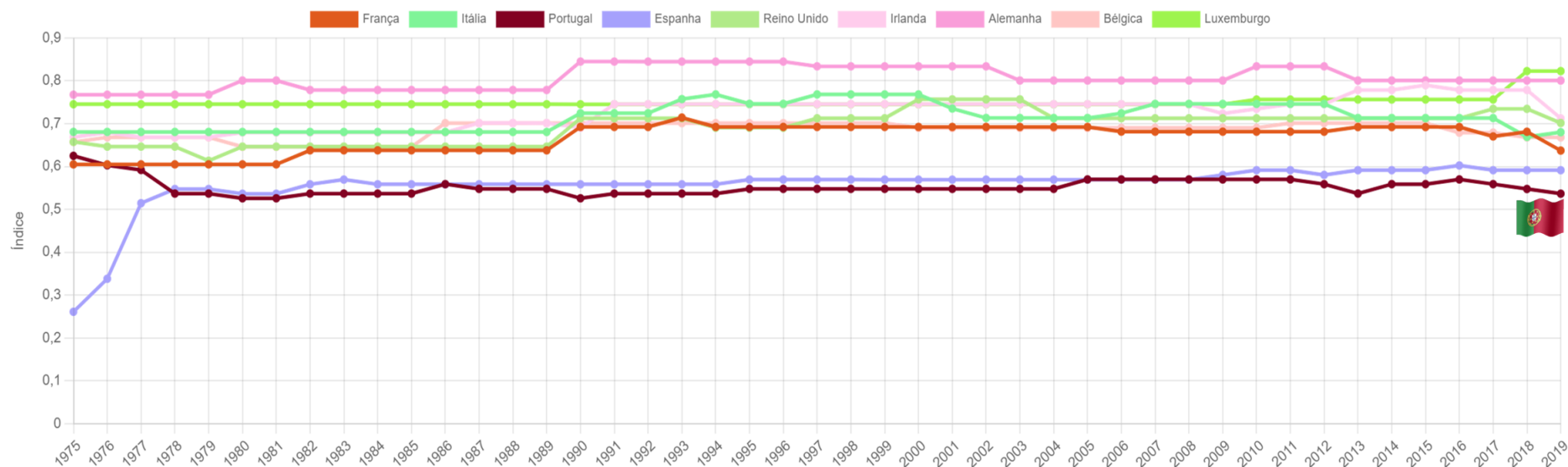


Gráfico 4 – Participação da sociedade civil no período de 1975 a 2019 (Portugal; França; Itália; Espanha; Reino Unido; Irlanda; Alemanha; Bélgica e Luxemburgo)

Fonte: IPPS – ISCTE | CoLABOR – O Estado da Nação em Números

Meta informação:

Definição: O indicador consiste num índice composto por seis indicadores V-DEM de participação da sociedade civil: (1) ambiente participativo das organizações da sociedade civil; (2) envolvimento na sociedade; (3) consulta a organizações da sociedade civil; (4) envolvimento em associações não políticas; (5) envolvimento em associações políticas; (6) envolvimento em sindicatos. A informação foi recolhida através de um questionário a peritos. **O índice varia num intervalo de 0 (participação mínima) a 1 (participação máxima).**

Fonte:

Dados: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Data set and resources: Version of the full GSoD Indices data set. Variável C_SD51. <https://www.idea.int/gsod-indices/dataset-resources>

Meta informação: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2020). The Global State of Democracy índices codebook: Version 4. <https://www.idea.int/gsod-indices/sites/default/files/global-state-of-democracy-indices-codebook-v4.pdf>

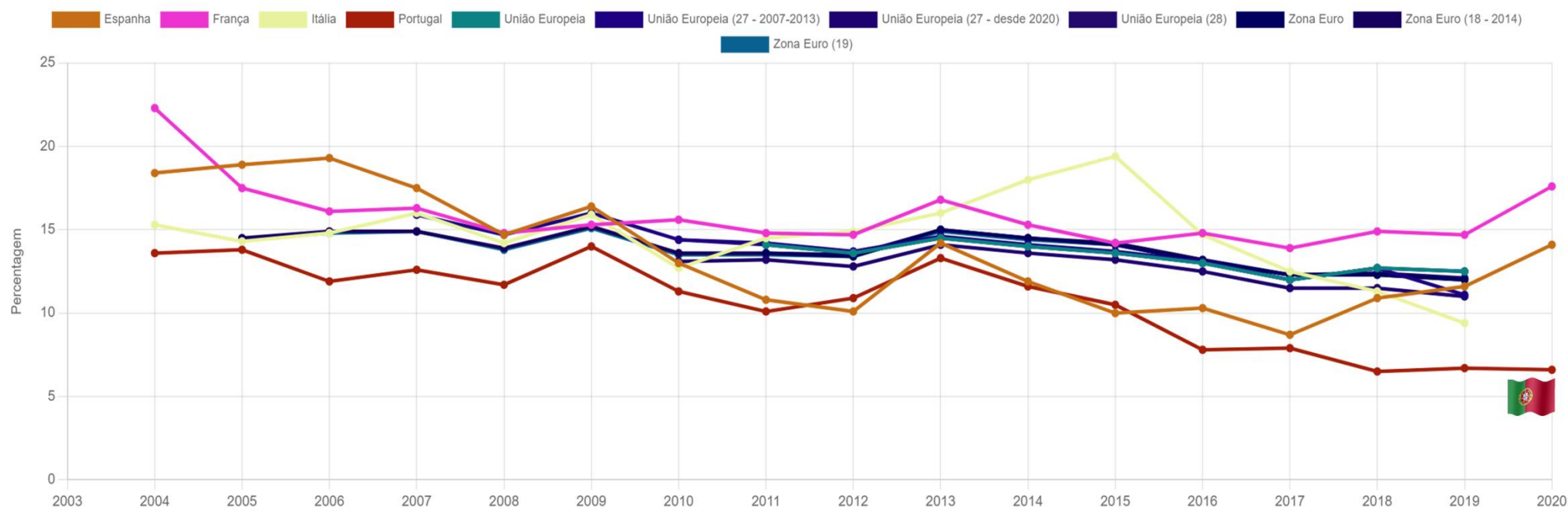


Gráfico 5 – Proporção da população que reportou uma situação de crime, violência ou vandalismo na sua zona de residência 2003 - 2020

Fonte: IPPS – ISCTE | CoLABOR – O Estado da Nação em Números

Meta Informação:

Definição: O indicador refere-se à proporção da população que reportou uma situação de crime, violência ou vandalismo na sua área de residência.

Fonte:

Dados: Eurostat. Crime, violence or vandalism in the area. Dataset ilc_mddw03 https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mddw03&lang=en

Meta informação: Eurostat. Population reporting occurrence of crime, violence or vandalism in their area by poverty/status.

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SDG_16_20/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=3c6f7f93-110e-4888-a3a4-bcc9c0ad2088



Apêndice D – Processo de Amostragem

Apesar das características de uma análise qualitativa não serem muito favoráveis à definição *a priori* do universo de análise, ainda assim, com o intuito de se obter um nível de representatividade que fosse apropriado à investigação, composta pelos participantes que melhor representassem ou conhecessem o tópico sobre o qual incide a pesquisa (Coutinho, 2014, p.245), elegeram-se para esta investigação, participantes que reunissem cumulativamente um conjunto de requisitos predefinidos, designadamente: (i) que tivessem um conhecimento teórico e prático sobre o tema da pesquisa, decorrente da sua trajetória profissional na GNR; (ii) que tivessem mais de 20 anos de serviço efetivo na GNR; (iii) que estivessem atualmente no exercício de funções de comando de uma das vinte Unidades Territoriais da GNR, afetas ao policiamento de proximidade a nível local.

Como seria previsível, a aplicação destes critérios incidiu sobre os vinte oficiais da GNR, com o posto de Coronel, que atualmente se encontram no exercício das funções de comando⁸ das vinte Unidades Territoriais da GNR⁹, *i.e.* Comandos Territoriais, com responsabilidades pelo policiamento de proximidade nos dezoito distritos em território continental e nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, nas suas respetivas zonas de ação (*cf.* Apd E – Tabela 5).

Com a identificação dos participantes na investigação que tivessem estas características, ainda que com as devidas precauções, obteve-se uma amostra qualitativa intencional, naturalmente num sentido não probabilístico, por casos múltiplos e por homogeneização, na medida em que se pretendia analisar um grupo homogéneo de participantes, onde “o controlo da diversidade não é realizado face a elementos externos ao grupo selecionado, mas internamente ao grupo. [...] aqui aplica-se o princípio da diversidade interna, procurando-se as variáveis pertinentes face a este objeto, isto é, aquelas que façam variar a posição do ator face ao objeto...” (Guerra, 2006, pp. 46-47), ou seja, procurou-se a diversidade dentro do grupo dos atuais Comandantes Territoriais (CTer) das vinte Unidades Territoriais da GNR.

Finalmente, para além do universo dos vinte Coronéis, que atualmente se encontram no exercício das funções de comando das Unidades Territoriais da GNR, entendeu-se que a informação recolhida ainda deveria ser complementada pela visão de especialistas, mas sem carácter confirmatório, principalmente em alguns aspetos que careciam de maior densificação e clarificação concetual, razão pela qual, foram selecionados três painéis de especialistas, designadamente: (i) um painel com os dois responsáveis pelas unidades orgânicas de policiamento proximidade das Forças de Segurança, composto pelo Chefe da Repartição de Prevenção Criminal e Policiamento Comunitário do Comando Operacional da GNR e pelo Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da Direção Nacional da PSP (*cf.* Apd E – Tabela 6); (ii) um painel de três investigadores científicos no domínio da segurança interna, sendo um do Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna da PSP, outro do Núcleo de Prevenção, Segurança e Relações Internacionais Polícia Municipal de Lisboa e outro do Núcleo de Ecologia Social do Departamento de Edifícios do Laboratório Nacional de Engenharia Civil/ Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova Lisboa (*cf.* Apd E – Tabela 7); (iii) um painel com duas entidades que já tiveram responsabilidades na formulação das políticas de segurança interna, designadamente, o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna do XXII Governo Constitucional que cessou funções no passado dia 30 de março e a Secretária de Estado Adjunto e da Administração Interna do XVIII Governo Constitucional (26OUT09 a 21JUN11) e atualmente Vice-Presidente do OSCOT - Observatório Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo (*cf.* Apd E – Tabela 8).

Este procedimento de inclusão da visão de especialistas na pesquisa, seja de profissionais na área do estudo ou de instituições que estejam envolvidas com o problema em análise ou ainda de outros interlocutores que pela importância das suas funções, justificam ser ouvidos, é bastante comum em pesquisas de natureza qualitativa e exploratória, mesmo que não tenham qualquer tipo de carácter de validação, a sua contribuição é de enorme valor para atingir os objetivos da pesquisa. É possível afirmar, então, que a inclusão dos painéis de especialistas, revelou-se uma ferramenta metodológica de grande utilidade e perfeitamente adequada ao carácter exploratório da pesquisa, especialmente na apresentação de contributos para a realização do plasmado no atual Programa do XXIII Governo Constitucional (2022-2026): “[...] aprofundar, em articulação com as autarquias, a implementação da nova geração de Contratos Locais de Segurança que concretize uma estratégia de policiamento de proximidade [...]”.

⁸ Cfr. art.º 43 do Decreto-Lei 30/17, de 22MAR, que aprova o Estatuto dos Militares da GNR.

⁹ Cfr. Portaria n.º 1450/08, de 16DEZ (na versão atualizada).



Apêndice E – Lista dos Entrevistados

Tabela 1 – Painel de Comandantes Territoriais da GNR

Código	Identificação dos Entrevistados				Data
	Posto	Nome	Unidade/ CTer	Função	
E1	Coronel	José Miguel Silva Vieira	Açores	Comandante	28FEV22
E2	Coronel	João Carlos Silva Fernandes	Aveiro	Comandante	02MAR22
E3	Coronel	Frederico Galvão da Silva	Beja	Comandante	07MAR22
E4	Coronel	Joselino Gouveia Seabra Ferreira	Braga	Comandante	02MAR22
E5	Coronel	José Pedro Lima de Sá	Bragança	Comandante	04MAR22
E6	Coronel	Albino Fernando Quaresma Tavares	C. Branco	Comandante	25FEV22
E7	Coronel	Henrique Paulo do Rosário Armindo	Coimbra	Comandante	28FEV22
E8	Coronel	Joaquim António Papafina Vivas	Évora	Comandante	02MAR22
E9	Coronel	Carlos Manuel Santos Henriques de Almeida	Faro	Comandante	03MAR22
E10	Coronel	Luis José Cunha Rasteiro	Guarda	Comandante	03MAR22
E11	Coronel	Manuel Carlos Afonso	Porto	Comandante	03MAR22
E12	Coronel	Adérito Dionísio Ribeiro dos Santos	Leiria	Comandante	07MAR22
E13	Coronel	Carlos Alexandre Quatorze Pereira	Lisboa	Comandante	06MAR22
E14	Coronel	José Carlos Alves Gorgulho Santos	Madeira	Comandante	03MAR22
E15	Coronel	Vítor Manuel Barata dos Reis	Portalegre	Comandante	02MAR22
E16	Coronel	Gonçalo Nuno Silva Gonçalves de Carvalho	Santarém	Comandante	06MAR22
E17	Coronel	Marco Paulo Almeida de Rodrigues Goncalves	Setúbal	Comandante	06MAR22
E18	Coronel	Carlos Alberto Carvalho Felizardo	V. Castelo	Comandante	08MAR22
E19	Coronel	João Miguel Ribeiro de Brito	Vila Real	Comandante	02MAR22
E20	Coronel	Vítor José Mendes Assunção	Viseu	Comandante	03MAR22

Tabela 2 – Painel de responsáveis pelas unidades orgânicas de policiamento proximidade da GNR e PSP

Código	Identificação dos Entrevistados			Data
	Posto	Nome	Função	
E21	Intendente	Hugo Duarte de Sousa Batista e Guinote	Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da PSP [Direção Nacional da PSP]	11MAR22
E22	Major GNR	Pedro Miguel Martins Ares	Chefe da Repartição de Prevenção Criminal e Policiamento Comunitário da GNR [Comando Operacional da GNR]	16MAR22



Tabela 3 – Painel de investigadores científicos no domínio da segurança interna

Código	Identificação dos Entrevistados			Data
	Categoria/Posto	Nome	Entidade	
E23	Intendente PSP (Doutor em Sociologia)	Nuno Caetano Lopes de Barros Poiares ^(a)	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna	03MAR22
E24	Técnica Superior (Doutora em Ecologia Humana e Mestre em Sociologia)	Ana Verónica Cabral Neves ^(b)	Polícia Municipal de Lisboa - Núcleo de Prevenção, Segurança e Relações Internacionais ^(c)	14MAR22
E25	Professor Auxiliar Convidado (Doutor em Sociologia)	Paulo Filipe de Sousa Figueiredo Machado ^(d)	Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova Lisboa Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna Núcleo de Ecologia Social do Departamento de Edifícios do Laboratório Nacional de Engenharia Civil.	04ABR22

^(a) Diretor do Departamento Científico de Ciências Policiais, Coordenador do Mestrado em Ciências Policiais e Investigador do Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

^(b) Técnica Superior da Polícia Municipal de Lisboa e Investigadora do Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

^(c) Órgão da Polícia Municipal de Lisboa com responsabilidades no planeamento e implementação de projetos de Policiamento Comunitário. (Cfr. Regulamento de Funcionamento e Organização da Polícia Municipal de Lisboa Aviso n.º 11359/2018 de 31 de julho, publicado no Diário da República n.º 157/2018, Série II de 2018-08-16, pp. 22638 – 22645).

^(d) Professor Auxiliar convidado na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e Investigador Auxiliar do Departamento de Edifícios do Laboratório Nacional de Engenharia Civil. Diretor-Geral da Administração Interna (2009 a 2011); Adjunto do Secretário de Estado da Administração Interna (2001 a 2002); Adjunto do Ministro da Administração Interna (1996 e 1999). Colaborador do Fórum Europeu para a Segurança Urbana, e membro da *European Crime Prevention Network*.

Tabela 4 – Painel de entidades com responsabilidades na formulação de Políticas de Segurança Interna

Código	Identificação dos Entrevistados		Data
	Entidade/ Cargo (Ministério da Administração Interna)	Nome	
E26	Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna (XXII Governo Constitucional - 26OUT19 a 30MAR22)	Antero Luís ^(a)	21MAR22
E27	Secretária de Estado Adjunto e da Administração Interna (XVIII Governo Constitucional – 26OUT09 a 21JUN11) Vice-Presidente do OSCOT - Observatório Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo (19JAN22 a presente)	Dalila Araújo ^(b)	30MAR22

^(a) Entre outras relevantes funções, desempenhou as funções de Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna de 2011 a 2014 e de Juiz Desembargador do Tribunal da Relação de Lisboa de 2014 a 2019.

^(b) Atualmente, entre outras relevantes funções e cargos, é administradora da LUSITANIA, Companhia de Seguros, SA e Vice-Presidente do Observatório Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo. Foi Governadora Civil de Lisboa de 2008 a 2009 e enquanto Secretária de Estado Adjunto e da Administração Interna teve responsabilidades na implementação da 1ª Geração dos Contratos Locais de Segurança.



Apêndice F – Guião da Entrevista



Guião da Entrevista

BLOCO I - PERCEÇÕES E EXPECTATIVAS

- 1.1. Na área de responsabilidade do seu Comando Territorial (CTer) já foi realizado algum Diagnóstico Local de Segurança? Em caso afirmativo e em linhas muito gerais, quais foram as principais conclusões e as ações implementadas?
- 1.2. O seu CTer já alguma vez aferiu os níveis de satisfação e qualidade do serviço prestado na sua área de responsabilidade (e.g. aplicação de um inquérito por questionário a uma amostra representativa de cidadãos e/ou atores locais)? Em caso afirmativo e em linhas muito gerais, quais foram as principais conclusões e as ações implementadas.
- 1.3. Na sua opinião, este tipo de processos de medição/aferição qualitativa e quantitativa da segurança a nível local, deverá ser da exclusiva responsabilidade do seu CTer ou deverá ser liderado ao nível do Comando da Guarda Nacional Republicana (GNR) ou do Ministério da Administração Interna (MAI)? Por favor, explique.
- 1.4. Considera que a implementação dos “Contratos Locais de Segurança” (CLS) enquanto instrumento de territorialização da segurança, pressupõe a existência prévia de um modelo de policiamento comunitário? Por favor, explique.
- 1.5. Quais são os CLS que o seu CTer integra na presente data? Quais são as potencialidades e o nível de implementação destes contratos? Conhece algum modelo formal de monitorização e avaliação dos CLS? Por favor, explique.
- 1.6. Na sua opinião, qual é o modelo de policiamento que está implementado na GNR e no seu CTer (e.g. policiamento de proximidade; policiamento comunitário; outro(s) modelo(s))? Por favor, explique.
- 1.7. A atividade de patrulhamento desenvolvido pelo seu CTer é um meio de produção de objetivos de policiamento local? Ou assenta apenas no esquema tradicional de patrulha (prática policial reativa)? Por favor, explique.
- 1.8. Na sua opinião para garantir a segurança de proximidade é suficiente a presença policial nas ruas através da patrulha tradicional? Por favor, explique.
- 1.9. No plano conceitual, tático e operacional, considera que o seu CTer dispõe das ferramentas necessárias para realizar uma segurança de proximidade a nível local? Por favor, explique.
- 1.10. No Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019) estava previsto criar um “Programa Nacional de Prevenção e Segurança de Proximidade”, contudo o mesmo nunca chegou a ser concretizado. Conhece alguma das razões que inviabilizaram a criação deste Programa? Por favor, explique.
- 1.11. Na sua opinião, é necessária uma estratégia nacional orientada para uma segurança de proximidade, tal como existe para outras áreas por parte do MAI (e.g. Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária)? Por favor, explique.

BLOCO II - PROGRAMAS DE POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE

- 2.1. Atualmente qual é o efetivo (*Guardas e Sargentos*) que está afeto às várias Secções de Policiamento Comunitário (SPC) do seu CTer? Existe algum Oficial do CTer que seja responsável pelos Programas Especiais de Policiamento de Proximidade (PEPP) em funcionamento na presente data?



- 2.2. Como é que são recrutados os militares da GNR para integrarem as várias SPC do seu CTer? Na sua opinião a formação profissional neste área técnica (*Curso de Prevenção Criminal, Policiamento Comunitário e Direitos Humanos*) e/ou as competências pessoais são determinantes para o processo de seleção? Por favor, explique.
- 2.3. O tempo médio de permanência dos militares afetos às SPC do seu CTer é suficiente para os militares desenvolverem redes de relação, comunicação, informação e confiança com os cidadãos? Por favor, explique.
- 2.4. Na sua opinião, as atividades desenvolvidas pelas SPC do seu CTer, estão orientadas para os objetivos do policiamento local? Ou só estão orientadas exclusivamente para “grupos ou comunidades sociais de risco”? Existe a fixação integrada de planos e objetivos para a atividade desenvolvida por estas SPC? Por favor, explique.
- 2.5. Os militares afetos às SPC do seu CTer realizam relatórios sobre a atividade desenvolvida que identifiquem as necessidades e os problemas a nível local? Em caso afirmativo, qual é a periodicidade com que são realizados esses relatórios? Os mesmos são considerados para efeitos do planeamento do policiamento a nível local? Por favor, explique.
- 2.6. De que forma é que os militares afetos às SPC do seu CTer procedem à auscultação dos atores locais (e.g. *autarquias e outros instituições locais*) e dos cidadãos, para efeito de identificação de soluções para os problemas de segurança a nível local (e.g. *utilização de técnicas de comunicação e negociação inovadoras*)? As SPC do seu CTer têm autonomia para apresentarem soluções para os problemas de segurança identificados a nível local? Por favor, explique.
- 2.7. Na sua opinião, qual a importância de serem criados canais de comunicação (*formais e informais*) entre os militares afetos às SPC do seu CTer e os cidadãos? Qual é a relevância de manter as relações estabelecidas entre os militares da GNR, os cidadãos, as instituições e as associações a nível local? Por favor, explique.
- 2.8. Atualmente quais são os PEPP que estão ativos no seu CTer? Existe algum programa que já deveria ter sido extinto ou que não tenha aplicação no seu CTer? Por favor, explique.
- 2.9. Na sua opinião considera que os PEPP têm sido implementados pela GNR e pela Polícia de Segurança Pública (PSP) em função em função das diferentes realidades de segurança a nível local? Por favor, explique.
- 2.10. Nos casos em que a responsabilidade territorial a nível distrital do seu CTer é partilhada com a PSP, existe algum tipo de coordenação formal antes da implementação dos mesmos PEPP a nível local? Por favor, explique.
- 2.11. Os diferentes PEPP em vigor no seu CTer, foram devidamente adaptados à situação operacional e ao contexto social local durante a sua fase de implementação? Por favor, explique.
- 2.12. Se necessário, considera que o seu CTer tem autonomia, capacidade e competências organizacionais para criar e implementar localmente um novo PEPP? Por favor, explique.
- 2.13. Na sua opinião é relevante que os vários PEPP em vigor, passem a ser objeto de um modelo formal de monitorização e avaliação interna (MAI e GNR) e externa realizada por entidades autónomas e independentes (e.g. *Universidades ou empresas de consultadoria especializadas*) tal como acontece com o “Programa Escolhas” (<http://www.programaescolhas.pt/>)? Por favor, explique.



- 2.14. Que tipo de orientações técnicas tem sido transmitidas pela Reparação de Prevenção Criminal e Policiamento Comunitário do Comando Operacional ao seu CTer? Com que frequência são transmitidas essas orientações técnicas? Por favor, explique.
- 2.15. Na sua opinião, o Manual de Operações da GNR, em vigor desde 1997, define de forma clara os princípios de atuação, os conceitos doutrinários e as técnicas fundamentais a utilizar nos diferentes modelos de policiamento e tipos de patrulhamento realizados atualmente pela GNR e pelo seu CTer? Por favor, explique.
- 2.16. Na sua opinião, considera relevante que o MAI elaborasse um *Handbook* sobre Segurança de Proximidade, que integrasse as experiências organizacionais e princípios de atuação da GNR e da PSP nas últimas décadas, na criação e implementação local dos mesmos PEPP e na participação nos Contratos Locais de Segurança? Por favor, explique.

BLOCO III - PARTICIPAÇÃO CÍVICA COMUNITÁRIA NA SEGURANÇA LOCAL

- 3.1. Na sua opinião, os cidadãos e os diversos atores locais, são receptivos ao policiamento orientado para a comunidade? Por favor, explique.
- 3.2. O seu CTer implementou o projeto do “Interlocutor Local de Segurança” e/ou o “polícia de Bairro” na respetiva área de responsabilidade? Em caso afirmativo, qual é o ponto de situação destes projetos? Por favor, explique.
- 3.3. Na área de responsabilidade do seu CTer já implementou, por iniciativa institucional, algum modelo de coparticipação dos cidadãos na definição das políticas de policiamento (e.g. *reuniões, assembleias gerais em locais simbólicos dos Bairros*)?
- 3.4. Na área de responsabilidade do seu CTer, já recebeu propostas de entidades e/ou cidadãos para melhoria da segurança a nível local? Por favor, exemplifique/explicite.
- 3.5. Considera que a utilização das redes sociais pela GNR e pelo seu CTer, podem ser uma forma de reforçar a proximidade e melhorar a comunicação com os cidadãos? Por favor, explique.
- 3.6. Considera que o uso das novas tecnologias de informação e comunicação, podem facilitar e melhorar a comunicação e a interação entre os militares do seu CTer e os cidadãos, sem que seja afetada a proteção de dados pessoais? (e.g. *desenvolvimento de aplicações móveis do tipo CityCOP - <http://www.citycop.eu/>, mas validadas pela Comissão Nacional de Proteção de Dados*)? Por favor, explique.
- 3.7. Na sua opinião, a segurança de proximidade realizada na área de responsabilidade do seu CTer, está orientada para responder aos anseios dos cidadãos e dos atores locais?
- 3.8. De que forma é que classificaria o nível de cooperação e de compromisso local, dos cidadãos e dos atores locais, na área de responsabilidade do seu CTer? O seu CTer é visto pelos cidadãos e atores locais, como sendo uma entidade de governo local e da própria comunidade? Por favor, explique.
- 3.9. Considera que os cidadãos e os atores locais, devem ou não, participar ativamente no processo de coprodução e codecisão do policiamento de proximidade a nível local, na área de responsabilidade da GNR? De que forma é que podem participar? Por favor, explique.
- 3.10. Na sua opinião, quais são os fatores que mais podem condicionar o sucesso do policiamento orientado para a comunidade (e.g. *recursos limitados; impedimentos legais; constrangimentos políticos; outros*)? Por favor, explique.



Apêndice G – A singularidade da GNR no quadro das Forças e Serviços de Segurança

Em primeiro lugar, começa-se por destacar, que a GNR tal como todas as outras forças de *gendarmérie* na Europa e no mundo, é uma instituição universal e polivalente, que ultrapassa o âmbito normal das funções de policiamento (Lutterbeck, 2013; 2004) e a sua génese remonta ao ano de 1801, com a fundação da Guarda Real de Polícia, perfilando-se, hoje, como uma das primeiras forças de segurança de natureza militar do mundo. A origem desta data está relacionada com a criação do primeiro corpo gendármico português e a primeira gendarmeria criada num país fora da esfera de ocupação da *Gendarmerie Nationale* Francesa (Andrade, 2011; Cosme, 2021).

Através de um contexto e estrutura organizacional singular em Portugal (Silva, 2015), a GNR tem conseguido nos últimos 100 (cem) anos, garantir, em permanência, a proximidade aos cidadãos e a segurança das comunidades, na sua área de responsabilidade.

O atual modelo de organização e atuação da GNR, o qual já funciona há mais de 200 anos com base nos princípios doutrinários militares e policiais, é baseado no “multissecular modelo gendármico, misto de instituição militar e policial” (Alves, 2009, p. 40), o qual assenta em cinco pilares fundamentais (*cf.* Figura 1): (i) a polivalência de missões e funcional, entre o militar e o policial; (ii) a proximidade com as populações, através do alargado número de Postos Territoriais, assegurando a vigilância e o controlo permanente em todo o território nacional; (iii) a continuidade entre a segurança interna e externa, com enorme flexibilidade de atuação, entre a defesa do território e a manutenção da ordem; (iv) a dualidade, materializada na coexistência com outras polícias de natureza civil, evitando a concentração do poder policial numa única polícia nacional, constituindo uma garantia para os cidadãos e para o Estado (v) e a prontidão, que se manifesta na rápida e imediata resposta, em qualquer parte do território nacional (Dieu, 2002, 2008; Lutterbeck, 2013, 2004; Branco, 2010, 2015; Alves, 2009; Silva, 2015).

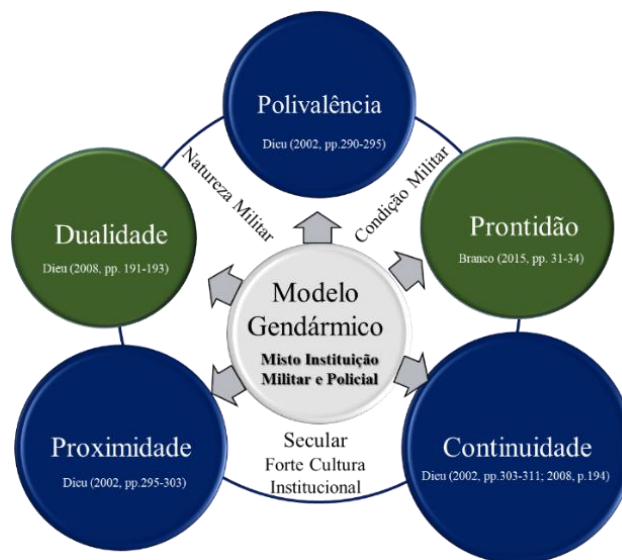


Figura 1 – Cinco pilares fundamentais do Modelo Gendármico

Tratando-se de uma Força de Segurança de natureza militar, com características de *gendarmérie*, únicas no contexto das FFAA e das FSS nacionais, na medida em que concentra múltiplas funções, nomeadamente ao nível das suas estruturas operacionais, de apoio técnico e suporte logístico às atividades operacionais, edificadas à luz dos princípios doutrinários militares e policiais, onde o seu Comandante-Geral, tem o “comando completo” (GNR, 1996, p. VI-3) de todas as forças e recursos colocados à sua disposição.

Em segundo lugar, conforme se ilustra na Figura 2, a GNR apresenta-se com um posicionamento no sistema de forças nacional, que pela sua natureza militar, polivalência funcional e matriz identitária distintiva, colocam esta Instituição numa posição de charneira, entre as FFAA e as FSS e na primeira linha da resposta nacional em matéria de segurança e defesa (GNR, 2021, pp. 32-33).



Figura 2 – Posicionamento da GNR no sistema nacional de forças

Fonte: Adaptado da figura 2 do Plano de Atividades da GNR (2022, p. 33)

Também resulta da leitura das Figuras 2 e 3, que a GNR seja no interior ou no exterior do território nacional, dispõe de uma capacidade de dupla atuação - militar e não militar - e ainda de intervenção policial, enquanto órgão de polícia criminal (OPC), garantindo em permanência, a ordem e estabilidade democrática, em qualquer circunstância. Nesta qualidade de OPC, atua no processo sob a direção e na dependência funcional da autoridade judiciária competente, sem prejuízo da respetiva organização hierárquica¹⁰.

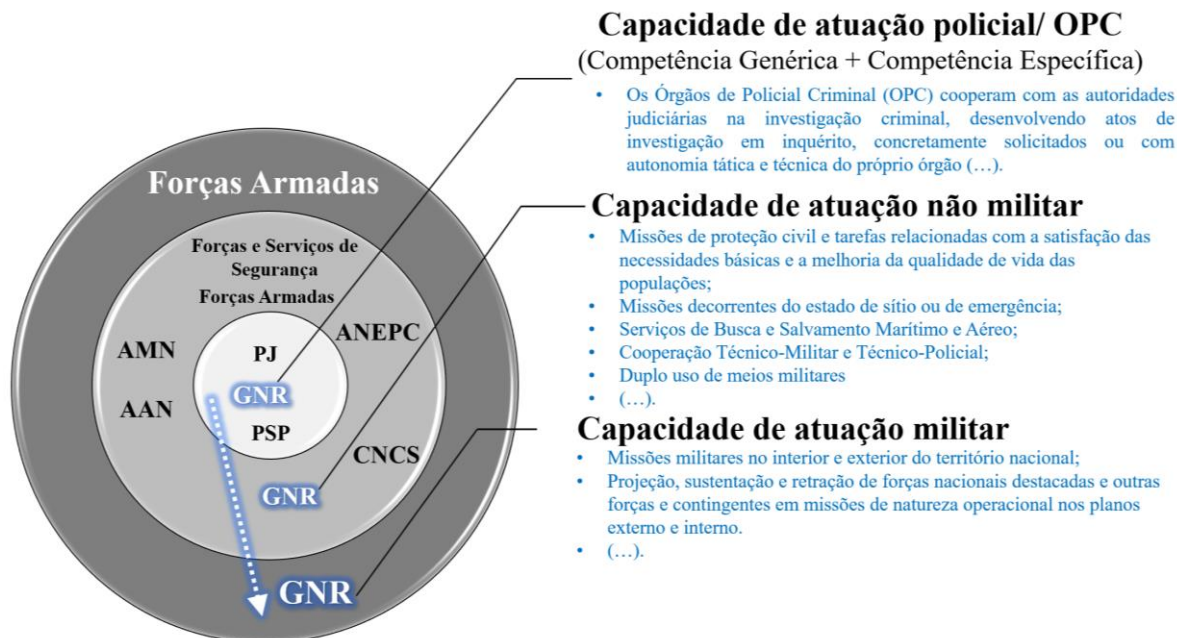


Figura 3 – Capacidades de atuação da GNR no interior e exterior do território nacional

Este posicionamento da GNR a nível nacional, permite-lhe abranger, em permanência, todo o possível espectro da conflitualidade, em quaisquer das modalidades de intervenção das Forças Nacionais e nas mais diversas situações, desde o tempo de paz e de normalidade institucional ao tempo de guerra, passando pelas situações de crise, quer a nível interno, como externo (GNR, 2021, pp. 32-33). Sendo capaz de prestar serviço contínuo durante uma crise, torna-se uma Instituição ideal para intervir em situações de pós-crise (Lutterbeck, 2013; 2004).

Assim, a GNR devido às suas características distintivas de autossustentabilidade logística e financeira, permitem-lhe garantir de forma rápida e eficaz, todos os meios humanos, materiais e financeiros, indispensáveis à sustentação e capacidade de movimento e mobilidade, necessários à projeção de meios e forças para uma determinada área operacional.

Tais fundamentos permitem afirmar que o cumprimento da missão da GNR, depende da existência de uma sincronização perfeita entre a atividade operacional e as funções logísticas da GNR¹¹, claramente facilitada porque a manobra está dependente da mesma entidade unificadora e assente no princípio da unidade de comando, i.e. o denominado comando completo.

Note-se também, que nos termos previstos no Estatuto dos Militares da GNR, para além do corpo de oficiais gerais da GNR, os oficiais, sargentos e guardas, são inscritos respetivamente, ou no quadro das armas (Infantaria e Cavalaria), ou no quadro dos serviços (*cf.* Figura 5), representando este pessoal especializado nas áreas, operacional apoio técnico e suporte logístico, designadamente dos serviços, um fator distintivo e único no universo das FSS do MAI.

¹⁰ Cfr. n.º 4 art.º 2.º da Lei n.º 49/08, de 27 agosto (versão atualizada) - Lei organização Investigação Criminal.

¹¹ Atualmente são consideradas sete funções logísticas: reabastecimento; movimentos e transporte; manutenção; apoio sanitário; infraestruturas; aquisição, contratação e alienação e serviços (IUM, 2020, p. 147).



Desta integração e articulação das estruturas de apoio técnico e suporte logístico edificadas à luz dos princípios doutrinários militares, resulta a capacidade de resposta operacional que a GNR tem demonstrado, na projeção de forças e meios e apoio logístico em todo o território nacional, sendo a única força de segurança nacional que já projetou forças constituídas para missões internacionais de paz e gestão civil de crises.

Em situação de normalidade e conforme sistematizado na Figura 2 e 3, a GNR executa, as missões típicas de polícia em todos os domínios clássicos da segurança interna, i.e. a prevenção, as informações, a ordem pública e a investigação criminal. Ainda executa de acordo com o seu enquadramento jurídico-constitucional, as missões de honras de Estado, as missões de proteção e socorro e as missões de defesa que lhe podem ser cometidas no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as FFAA.

Em situações de estado sítio ou de emergência, face à sua natureza, organização, equipamento, armamento e formação dos seus militares, apresenta-se como a força mais indicada para atuar em situações problemáticas e de transição, entre as Polícias e as FFAA, consolidando a sua posição como uma Força de Segurança de Natureza Militar (GNR, 2021, pp. 32-33).

Em terceiro lugar, a forte implementação da GNR no território nacional, baseada numa significativa dispersão geográfica do seu dispositivo, a qual tem constituído uma característica institucional perene e um elemento distintivo no quadro das forças de segurança nacionais, com origens que remontam à sua fundação, em 3 de maio de 1911 (Andrade, 2011, pp. 50-61; Cosme, 2021, pp. 99-104).

Na verdade, a evidente necessidade de assegurar a presença do Estado e garantir o exercício da sua autoridade em todo o território nacional, parece ter, desde sempre, sustentado a previsão e a implementação de um dispositivo territorial¹² (cfr. Figura n.º 4) amplo e com a adequada capilaridade, constituído por um número variável de unidades e subunidades, traduzindo-se na “única força de quadrícula a ocupar efetivamente todo o território nacional” (Branco, 2010, p. 50).

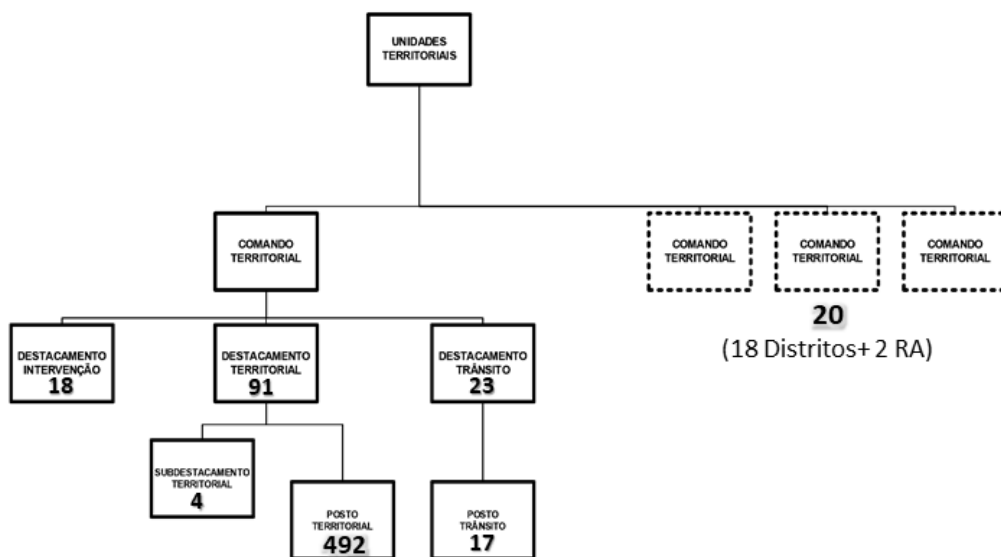


Figura 4 - Organização do dispositivo territorial da GNR
Fonte: Comando Operacional da Guarda Nacional Republicana (2022)

¹² O atual dispositivo territorial da GNR responsável pelo policiamento de proximidade, foi aprovado pela Portaria n.º 1450/08, de 16 dezembro, com redação da Portaria n.º 20/10, de 11 janeiro e Portaria n.º 221/20, de 21 de setembro, é composto por 20 CTer, 18 dos quais no território continental, cujas zonas de ação têm por referência os atuais distritos, integrando 91 Destacamentos Territoriais, 492 Postos Territoriais, 23 Destacamentos de Trânsito, 17 Postos de Trânsito, 8 Postos Fiscais e 18 Destacamentos de Intervenção.

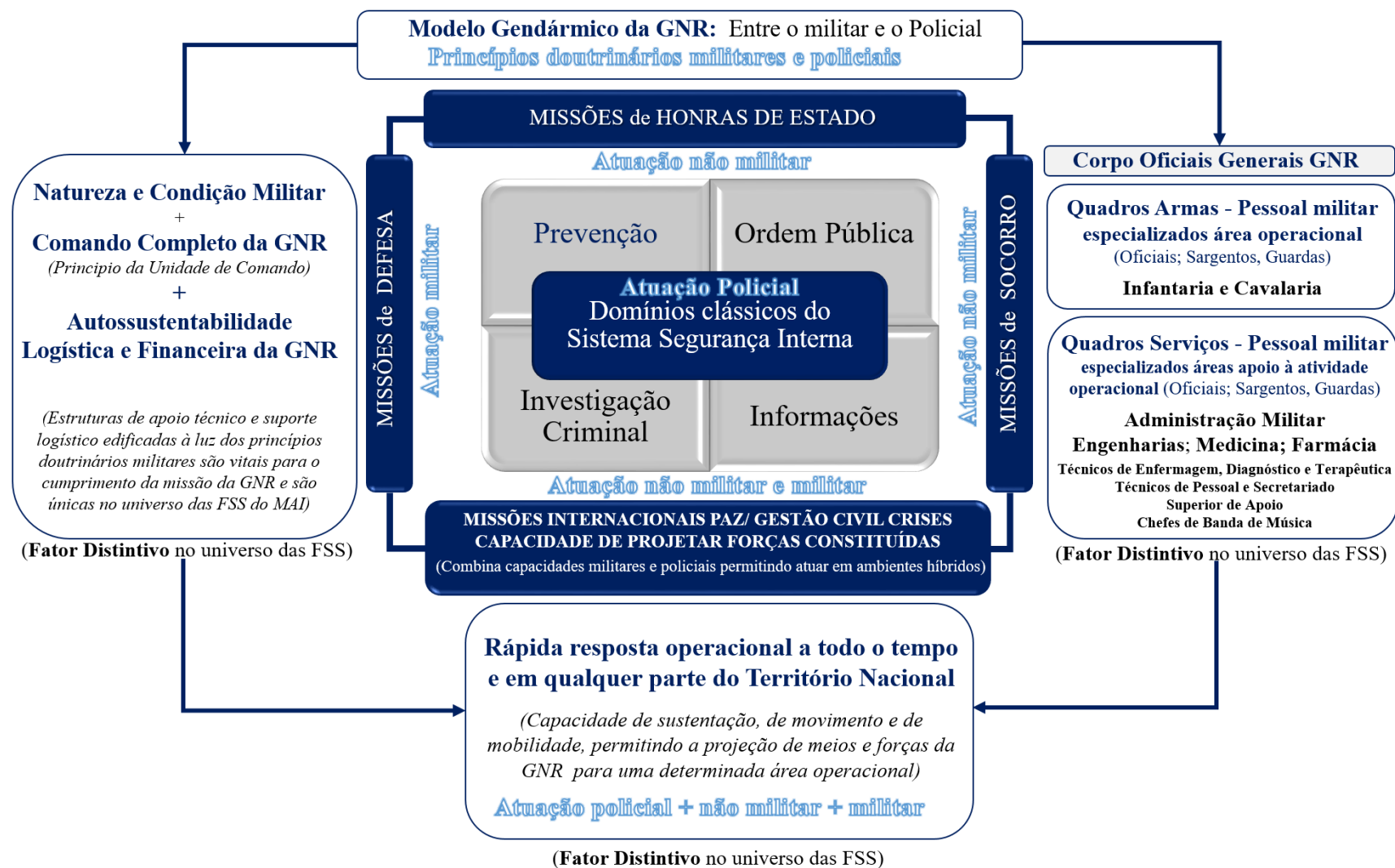


Figura 5 – O modelo gendármico da GNR e o espectro de missões desempenhadas nos diferentes domínios



Conforme apresentado na Gráfico 6 a zona de ação do dispositivo territorial da GNR responsável pelo policiamento de proximidade junto das comunidades locais, envolve uma área de 270 dos 308 concelhos existentes¹³, sendo 206 na sua totalidade e apenas 64 de forma partilhada com a Polícia de Segurança Pública (PSP).

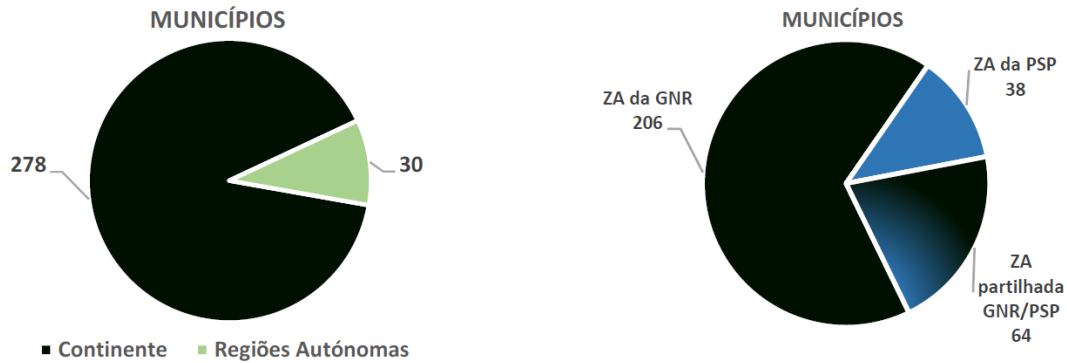


Gráfico 6 – Responsabilidade territorial da GNR por Municípios¹⁴

Fonte: Comando Operacional da Guarda Nacional Republicana

Ao nível das freguesias, a zona de ação da GNR envolve uma área de 2.733 das 3.092 freguesias atualmente existentes¹⁵, 2.675 na sua totalidade e 58 de forma partilhada com a PSP (*cf.* Gráfico 7).



Gráfico 7 – Responsabilidade territorial da GNR por Freguesias¹⁶

Fonte: Comando Operacional da Guarda Nacional Republicana

Por último, recorda-se que um dos objetivos identificados na Resolução de Conselho de Ministros n.º 44/2007, de 1 de março, que aprovou as opções fundamentais da reforma da GNR e da PSP e consequentemente conduziu à aprovação da atual Lei Orgânica da GNR¹⁷ e à subsequente implementação de um dispositivo territorial modificado, consistia exatamente em promover “o incremento da acessibilidade e da proximidade das Forças de Segurança aos cidadãos, garantindo a sua presença nos locais onde são mais requeridas, reforçando a visibilidade e valorizando o seu potencial de prevenção e de combate à criminalidade”.

¹³ 278 no território continental e 30 nas Regiões Autónomas.

¹⁴ Legenda: GNR – Guarda Nacional Republicana; PSP – Polícia de Segurança Pública; ZA – Zona de Ação; RA – Regiões Autónomas;

¹⁵ 2.882 no continente e 210 nas Regiões Autónomas.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Cfr. Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, que aprova a Orgânica da GNR. Publicada no DR, 1.a Série, n.º 213.



Apêndice H – Análise das Entrevistas

Quadro 2 - Percepções sobre segurança de proximidade

Cód. Questão	Seg. Código	Segmento Identificado	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	E15	E16	E17	E18	E19	E20	Total	Resultados	
A.01.	A.01.S01	DLS realizado									1												1	1/20	5%
	A.01.S02	DLS não realizado	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19	19/20	95%
A.02.	A.02.S01	Aferida satisfação e qualidade						1	1				1										3	3/20	15%
	A.02.S02	Não aferida satisfação e qualidade	1	1	1	1	1			1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	17	17/20	85%
A.03.	A.03.S01	Comando-Geral GNR			1				1	1		1	1		1			1		1	1		9	9/20	45%
	A.03.S02	Centralizados no MAI	1	1		1	1	1			1			1		1		1				1	11	11/20	55%
A.04.	A.04.S01	Necessário modelo PC	1	1	1			1	1		1		1	1	1	1	1		1	1		1	14	14/20	70%
	A.04.S02	Desnecessário modelo PC				1	1			1		1						1			1		6	6/20	30%
A.05.	A.05.S01	Participação em CLS e inexistência de monitorização/avaliação			1					1	1			1	1							1	6	6/20	30%
	A.05.S02	Sem participação em CLS	1	1		1	1	1	1			1	1			1	1	1	1	1	1		14	14/20	70%
A.06.	A.06.S01	Policimento Tradicional (Reativo)	1	1																			2	2/20	10%
	A.06.S02	Policimento tradicional, de Proximidade e Comunitário			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	18/20	90%
A.07.	A.07.S01	Assenta no esquema tradicional patrulha		1		1			1														3	3/20	15%
	A.07.S02	Meio produção objetivos policiamento local e no esquema tradicional de patrulha	1		1		1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17	17/20	85%
A.08.	A.08.S01	Patrulha tradicional é insuficiente		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	18/20	90%
	A.08.S02	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%
A.09.	A.09.S01	Dispõe ferramentas necessárias				1	1			1			1				1						5	5/20	25%
	A.09.S02	Não dispõe ferramentas necessárias		1	1			1	1		1	1		1	1			1	1	1	1	1	13	13/20	65%
	A.09.S03	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%
A.10.	A.10.S01	Manifestação de conhecimento				1									1				1				3	3/20	15%
	A.10.S02	Manifestação de desconhecimento	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17	17/20	85%
A.11.	A.11.S01	Necessário Estratégia Nacional	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	18	18/20	90%
	A.11.S02	Desnecessário Estratégia Nacional											1								1		2	2/20	10%



Quadro 3 – Perceções sobre os programas especiais de policiamento de proximidade

Cód. Questão	Seg. Código	Segmento Identificado	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	E15	E16	E17	E18	E19	E20	Total	Resultados		
B.01.	B.01.S01	Com efetivo dedicado variável		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	18/20	90%	
	B.01.S02	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%	
B.02.	B.02.S01	Com formação específica prévia, recrutado por convite/concurso e competência pessoais		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	18/20	90%	
	B.02.S02	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%	
B.03.	B.03.S01	Tempo permanência suficiente		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	18/20	90%	
	B.03.S02	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%	
B.04.	B.04.S01	SPC orientadas para objetivos policiamento local		1	1		1			1	1		1	1	1		1	1	1	1			12	12/20	60%	
	B.04.S02	SPC orientadas mais para os grupos risco				1		1	1			1									1	1	6	6/20	30%	
	B.04.S03	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%	
B.05.	B.05.S01	Existência relatórios		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1				1	1	16	16/20	80%	
	B.05.S02	Inexistência relatórios																1	1				2	2/20	10%	
	B.05.S03	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%	
B.06.	B.06.S01	Nas ações de policiamento de proximidade e comunitário, mas sem autonomia		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	18/20	90%	
	B.06.S02	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%	
B.07.	B.07.S01	Fundamental criação canais comunicação		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	18	18/20	90%	
	B.07.S02	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%	
B.08.	B.08.S01	Todos os PEPP do MAI e GNR							1			1		1	1		1		1	1	1	1	9	9/20	45%	
	B.08.S02	Todos os PEPP do MAI e GNR, mas propõe extinção de alguns		1	1	1	1	1		1	1		1				1						9	9/20	45%	
	B.08.S03	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%	
B.09.	B.09.S01	PEPP definidos centralmente e adaptados realidades locais					1	1	1					1	1		1			1			7	7/20	35%	
	B.09.S02	PEPP definidos centralmente mas não totalmente adaptados realidades locais		1	1	1				1	1	1	1					1	1		1	1	11	11/20	55%	
	B.09.S03	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%	
B.10.	B.10.S01	PEPP coordenados PSP					1		1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1/20	5%
	B.10.S02	PEPP não coordenados PSP		1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	17	17/20	85%	
	B.10.S03	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%	
B.11.	B.11.S01	PEPP adaptados situação operacional e contexto social			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	17	17/20	85%	
	B.11.S02	PEPP não adaptados situação operacional e contexto social		1																			1	1/20	5%	
	B.11.S03	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%	
B.12.	B.12.S01	Com autonomia implementar um novo PEPP		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1		1	1	1	1	1		16	16/20	80%	
	B.12.S02	Sem autonomia implementar um novo PEPP												1								1	2	2/20	10%	
	B.12.S03	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%	
B.13.	B.13.S01	Concordância com monitorização e avaliação interna e externa		1	1	1				1	1	1	1		1		1	1	1	1	1	1	14	14/20	70%	
	B.13.S02	Discordância com monitorização e avaliação interna e externa						1	1	1				1									4	4/20	20%	
	B.13.S03	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%	
B.14.	B.14.S01	Regularmente e através de diretivas operacionais		1	1				1	1	1		1	1			1	1	1		1	1	12	12/20	60%	
	B.14.S02	De forma irregular e através de diretivas operacionais				1	1	1				1											6	6/20	30%	
	B.14.S03	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%	
B.15.	B.15.S01	Manual necessita de atualização imediata		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	18	18/20	90%	
	B.15.S02	Não aplicável	1													1							2	2/20	10%	
B.16.	B.16.S01	Relevante existência de Handbook	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20	20/20	100%	



Quadro 4 – Perceções sobre a participação cívica comunitária na segurança local

Cód. Questão	Seg. Código	Segmento Identificado	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	E15	E16	E17	E18	E19	E20	Total		Resultado	
C.01.	C.01.S01	Recetivos ao POC		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	18/20	90%
	C.01.S02	Não aplicável	1													1								2	2/20	10%
C.02.	C.02.S01	Implementado ILS mas não teve efeito		1	1	1	1		1	1	1	1	1		1				1	1	1	1	1	14	14/20	70%
	C.02.S02	Não implementado ILS						1						1			1	1						4	4/20	20%
	C.02.S03	Não aplicável	1													1								2	2/20	10%
C.03.	C.03.S01	Implementado modelo coparticipação													1			1						2	2/20	10%
	C.03.S02	Não foi implementado modelo coparticipação		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1		1	1	1	1	1	16	16/20	80%
	C.03.S03	Não aplicável	1													1								2	2/20	10%
C.04.	C.04.S01	Recebidas propostas de melhoria			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1	1	13	13/20	65%
	C.04.S02	Ausência de propostas de melhoria		1				1		1			1					1						5	5/20	25%
	C.04.S03	Não aplicável	1													1								2	2/20	10%
C.05.	C.05.S01	Reforça a proximidade	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20	20/20	100%
C.06.	C.06.S01	TII podem reforçar a proximidade sem descuidar a proteção dos dados	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20	20/20	100%
C.07.	C.07.S01	Orientada para os anseios locais		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	18	18/20	90%
	C.07.S02	Não aplicável	1													1								2	2/20	10%
C.08.	C.08.S01	Perceção de elevada cooperação e compromisso (validada com aferição de inquéritos satisfação)						1					1											2	2/20	10%
	C.08.S02	Perceção de elevada cooperação e compromisso (não validada com aferição de inquéritos satisfação)	1	1	1	1	1		1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	18/20	90%
C.09.	C.09.S01	Podem participar apenas no processo de coprodução e através de reuniões de coordenação	1	1	1	1	1		1	1		1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	17	17/20	85%
	C.09.S02	Podem participar no processo de coprodução e codecisão e através de reuniões de coordenação						1			1						1							3	3/20	15%
C.10.	C.10.S01	Recursos limitados, especialmente humanos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20	20/20	100%