

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



MARCO ANTÓNIO CARRIÇO DAVID

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXVI Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**MODELO INTEGRADO DE POLICIAMENTO DE
PROXIMIDADE:
FUNCIONALIDADES, PROBLEMAS E POTENCIALIDADES**

Orientador:

Professora Doutora com Agregação Paula do Espírito Santo

Lisboa, 23 de Abril de 2014

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



MARCO ANTÓNIO CARRIÇO DAVID

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXVI Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**MODELO INTEGRADO DE POLICIAMENTO DE
PROXIMIDADE:**

FUNCIONALIDADES, PROBLEMAS E POTENCIALIDADES



Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna com vista à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, elaborada sob a orientação da Professora Doutora com Agregação Paula do Espírito Santo.



Estabelecimento de Ensino: Instituto Superior de Ciências Policiais e
Segurança Interna

Curso: XXVI CFOP

Orientador: Professora Doutora com Agregação Paula do
Espírito Santo

Título: MODELO INTEGRADO DE POLICIAMENTO DE
PROXIMIDADE
FUNCIONALIDADES, PROBLEMAS E POTENCIALIDADES

Autor: Marco António Carriço David

Local de Edição: Lisboa

Data de Edição: Abril de 2014

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Maria Joana e José Augusto,
pela educação e apoio incondicional

AGRADECIMENTOS

O esquecimento não se irá apoderar destes cinco anos pois estes contribuíram de forma preponderante para aquilo que sou e para aquilo que irei ser. Foi uma fase de esforço, sacrifício e força de vontade mas que também foi assolada por momentos difíceis mas que, graças a todos aqueles que me rodeiam, foram ultrapassados com sucesso. Chegou o momento de endereçar os verdadeiros e sinceros agradecimentos àqueles que fizeram com que este sonho se tornasse realidade.

Gostaria, então, de deixar os meus agradecimentos:

Ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) pelos valores, conhecimentos e experiências que me proporcionou.

À minha Orientadora Professora Doutora com Agregação Paula do Espírito Santo, pela total disponibilidade demonstrada e preciosa ajuda facultada ao longo da realização deste trabalho.

A todos os meus camaradas do 26.º Curso de Formação de Oficiais de Polícia (CFOP), sem exceção, pelos laços de amizade criados e pela entajuda existente ao longo do curso. “*Expertinacia Victoria*”

Ao Subcomissário João Lemos e ao Subcomissário Diogo Paulo pelos ensinamentos transmitidos ao longo do estágio prático.

A todos os meus amigos que ao longo deste percurso não me abandonaram estando sempre presentes, nos momentos bons e menos bons, partilhando sempre sorrisos transmitindo-me ânimo para a continuação desta caminhada.

À minha irmã Marília, ao Pedro, ao André e aos meus Avós pelo apoio demonstrado, mas em particular aos meus pais Maria Joana e José pela educação que me deram e pelo apoio incondicional ao longo destes cinco anos. Foi graças ao vosso apoio que este sonho se tornou realidade mesmo naqueles momentos em que as palavras escasseavam mas o sentimento estava presente. O meu Muito Obrigado.

Marco David

RESUMO

O policiamento de proximidade foi implementado na Polícia de Segurança Pública em 2006, sendo apelidado na altura de Programa Integrado de Policiamento de Proximidade. Após oito anos da sua aplicação existe a necessidade de perceber as suas funcionalidades, qual a evolução que sofreu este modelo e identificar problemas e aprofundar potencialidades ainda por explorar. Segundo Oliveira (2006, p.85), a expressão proximidade representa um novo paradigma que exprime a forma como se devem processar as relações entre o aparelho administrativo e o exterior, isto é, com os cidadãos.

O objectivo principal deste trabalho é o de caracterizar o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade, comparando a base do modelo de policiamento efectuado no Reino Unido, França e Portugal, com vista a reconhecer modos de actuação e identificar, criticamente, as funcionalidades problemas e potencialidades desse modelo.

A metodologia incluiu, além da revisão do estado da arte, o recurso às técnicas de entrevista e análise de conteúdo. As entrevistas realizadas a informadores qualificados (tratadas com recurso a análise de conteúdo), possibilitaram um conhecimento mais pragmático e actual sobre o programa.

Quanto aos resultados previstos espera-se fornecer uma contribuição que, a partir da definição, problemas e funcionalidades do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade, abra espaço para equacionar potencialidades e bases de renovação do mesmo, decorrido um tempo suficiente, para que o balanço do mesmo possa ter bases sustentáveis.

Palavras-chave: Polícia, Prevenção e Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade

ABSTRACT

The proximity policing was implemented in 2006 and it was called, at the time, Integrated Program of Proximity Policing. After eight years of its application, there is the need to understand its features, the evolution that this model suffered, as well as identifying problems and potentialities unexploited. Accordingly to Oliveira (2006, p.85), the expression proximity represents a new paradigm that expresses the way the relationships should process, between the administrative and exterior instrument, with the citizen.

The main objective of this paper is to characterize the Integrated Model of Proximity Policing, comparing the basis of the policing model created in the UK, France and Portugal, with the aim of recognize ways of action and identify, critically, the features, problems and potentialities of that model.

The methodology includes, besides all the revision of the state of art, the resource to the technics of interview and its content. The interviews conducted to qualified informants (treated using the content analysis), allowed a more pragmatic and actual knowledge about the program.

Concerning the predicted results it ts expected to supply a contribution that, from that definition, problems and fetaures of Integrated Model of proximity policing, opens a space to equate potentialities and bases of renovation of it, elapsed a suficiente time, that the balance of it may have sustainable bases.

Key-words: Police, Prevention, Integrated Model of Proximity Policing

Índice

DEDICATÓRIA.....	I
AGRADECIMENTOS	II
RESUMO... ..	III
ABSTRACT	IV
ÍNDICE DE QUADROS	VII
LISTA DE SIGLAS	VIII

Introdução..	- 1 -
---------------------------	--------------

Capítulo 1: Polícia e Policiamento de Proximidade: Enquadramento Conceptual e Funcional	- 4 -
1.1 Polícia	- 4 -
1.2 Prevenção: da sua aplicabilidade	- 9 -
1.3 Policiamento de Proximidade e a sua amplitude funcional	- 13 -
1.4 Parcerias – coadjuvação e co-responsabilização da segurança.....	- 16 -

Capítulo 2: Origens e Evolução do Policiamento de Proximidade	- 20 -
2.1 Necessidades e origens do policiamento de proximidade	- 20 -
2.1.1 A antiguidade do modelo Inglês (1829) e as suas diversas etapas	- 23 -
2.1.2 O modelo dualista francês	- 26 -
2.1.3 Das várias experiências até à sua formalização: O caso Português.....	- 29 -

Capítulo 3: Enquadramento Legal e Equipas Especiais: Funcionalidades	- 33 -
3.1 Enquadramento Legal do Policiamento de Proximidade.....	- 33 -
3.1.1 Directiva Estratégica n.º 10/2006 – Programa Integrado de Policiamento de Proximidade.....	- 33 -

3.1.2	‘Conceptualização, Enquadramento e Operacionalização do Policiamento Direccionado para a Visibilidade’ - NEP AUOOS/DO/01/20	- 36 -	
3.2	Equipas do Programa Escola Segura (EPES)	- 39 -	
3.3	Equipas de Proximidade e Apoio à Vítima (EPAV)	- 41 -	
3.3.1	Programa Comércio Seguro.....	- 42 -	
3.3.2	Apoio 65 – Idosos em Segurança	- 43 -	
3.3.3	Operação Férias	- 44 -	
Capítulo 4: Problemática e Potencialidades do Policiamento de Proximidade:			
Resultados Empíricos			- 46 -
4.1	Percepção acerca das principais linhas de enquadramento do policiamento de proximidade: Entrevistas e Análise de Conteúdo.....	- 46 -	
4.2	Síntese e Notas Finais	- 55 -	
4.2.1	Problema de Investigação.....	- 55 -	
4.2.2	Verificação das hipóteses	- 56 -	
Conclusão.....			- 59 -
Bibliografia.....			- 62 -
ANEXOS			- 66 -
Anexo A.....			- 68 -
Anexo B.....			- 71 -
Anexo C.....			- 81 -

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Traços do Policiamento de Proximidade.....	50
Quadro 2. Adequação e Sustentabilidade do MIPP.....	52
Quadro 3. Problemas e Potencialidades.....	53

LISTA DE SIGLAS

APAV: Associação Portuguesa de Apoio à Vítima
CFOP: Curso de Formação de Oficiais de Polícia
CLS: Contrato Local de Segurança
CRP: Constituição da República Portuguesa
DLG: Direitos Liberdades e Garantias
DNPSP: Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública
EPAV: Equipa de Proximidade e Apoio à Vítima
EPES: Equipas do Programa Escola Segura
ESP: Escola Superior de Polícia
GNR: Guarda Nacional Republicana
ISCPSI: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
MAI: Ministério da Administração Interna
MIPP: Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade
NEP: Norma de Execução Permanente
PIPP: Programa Integrado de Policiamento de Proximidade
PSP: Polícia de Segurança Pública

Introdução

A segurança é um direito fundamental dos cidadãos consignado na Constituição da República Portuguesa (CRP)¹. É um dos principais pilares onde assenta a estabilidade de um país. Cabe às forças de segurança, onde se inclui a Polícia de Segurança Pública (PSP), criar as condições necessárias para que tal se torne realidade e para que a sociedade possa usufruir dos seus Direitos, Liberdades e Garantias (DLG). “A Constituição da República Portuguesa consagra expressamente um dos seus artigos à polícia, definindo-lhe as funções e os limites da sua actuação.” (Dias, 2012, p.41) As linhas mestras que regulam toda a actuação policial encontram-se consagradas na CRP, no n.º1 do artigo 272.º que tem como epígrafe “Polícia”. O referido número menciona que “A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.”

“Como não há sociedade sem controlo social de comportamento dos seus membros, toda a comunidade política delega numa agência formal o controlo social coactivo – um órgão policial detentor privilegiado da função social de polícia.” (Clemente, 2000, p.121) Visto que cabe às forças e serviços de segurança garantir a segurança dos cidadãos, estes têm como dever a criação de mecanismos que permitam uma melhor aplicação da lei e consequentemente a existência do aumento do sentimento de segurança por parte da população.

Segundo Oliveira (2006, p.15) numa sociedade globalizada, a segurança é cada vez mais um bem público que deve ser co-produzido pelo conjunto de actores sociais. Nesta linha de pensamento é necessário desenvolver e enriquecer as relações existentes entre as forças de segurança e os diversos parceiros sociais. Estas não podem colocar de lado o respeito que deve estar sempre presente em todas as relações existentes com entidades e pessoas exteriores a estas instituições, com responsabilidades na segurança pública. A PSP, e as demais entidades, não podem ficar atrás desta mudança de paradigma e da clara evolução do conceito de segurança com clara sustentação numa base preventiva, do mesmo modo que com estas alterações os seus objectivos e missões também serão alterados.

O Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP) é encarado como uma mais-valia para a PSP, logo os estudos sobre este programa devem encerrar uma forte componente científica para que os mesmos possam ter validade para futura replicação e aplicação prática.

¹ Artigo 27.º, n.º1 – “Todos têm direito à liberdade e à segurança”.

A implementação oficial do MIPP data de 2006, logo impera a necessidade de fazer uma reflexão crítica do desenvolvimento do modelo e uma meditação sobre as suas funcionalidades², problemas e potencialidades³, no momento em que a sua implementação se torna cada vez mais exigente em função dos desafios que se colocam permanentemente à vida em sociedade.

Sendo a função de Comandante de Esquadra, por norma, a primeira função de um Oficial da PSP após o *términus* do Curso de Formação de Oficiais de Polícia (CFOP), é importante que o mesmo se envolva e possua conhecimento de quais os modelos implementados na actividade operacional. Só assim consegue dar o apoio necessário a quem diariamente os coloca em prática, ou seja, os Agentes pertencentes à PSP. Tomou-se a decisão de abordar este tema uma vez que a implementação de novos projectos carece de estudos posteriores, de modo a verificar a evolução alcançada.

Pretende-se com este estudo responder à seguinte questão:

“Como se define o MIPP, nos planos da sua evolução e conceitos, e quais as suas principais potencialidades associadas?”

Estabeleceram-se os seguintes objectivos a atingir com a realização deste trabalho:

1. Caracterização do MIPP, percorrendo a sua evolução histórica bem como a descrição das suas características;
2. Comparar o policiamento de proximidade em Portugal, França e Reino Unido, com vista a identificar bases comuns de actuação;
3. Identificar e inferir, criticamente, acerca das funcionalidades, problemas e potencialidades do presente modelo.

Com o objectivo de responder à questão levantada foram levadas a cabo quatro hipóteses:

1. Verifica-se uma tendência para a acentuação do policiamento preventivo aliado ao conceito do policiamento de proximidade;
2. O MIPP é um modelo consolidado na PSP;
3. Existe a percepção, por parte de quem comanda, que o efectivo da PSP reconhece o seu importante papel no âmbito da prevenção;
4. O MIPP contém um conjunto de pontos fortes que se sobrepõem às limitações.

² Ao longo do presente trabalho a palavra “funcionalidade” será aplicada tendo como finalidade abordar as funções inerentes ao policiamento de proximidade, bem como ao Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade, os seus programas e equipas especiais.

³ Por “potencialidades” entendam-se as funcionalidades, medidas ou programas que ainda se encontram por explorar mas que o MIPP tem capacidade de abarcar e desenvolver.

Quanto à metodologia utilizada para a realização do presente estudo, numa primeira fase, assentará essencialmente, numa vertente teórica complementada por uma análise documental. Será ainda utilizada uma componente empírica, baseada em entrevistas estruturadas e semi dirigidas. Tanto a análise documental como as entrevistas estarão centradas em substantivar os objectivos apresentados.

O tema afigura-se importante e pertinente, visto que, nos dias de hoje, é no policiamento de proximidade que assenta a base de actuação das polícias modernas. O policiamento de proximidade ou comunitário é o primeiro nível de intervenção junto da população. Logo, se este nível falha ou é ineficaz, obriga a que exista um desvirtuamento de actuação em que os níveis de intervenção subsequentes serão obrigados a actuar em cenários que não são o seu “*core business*”. “A prevenção de problemas complexos, como é o caso do crime e do sentimento de insegurança, exige respostas políticas interdisciplinares e multifacetadas, porque, como já afirmámos, a segurança é fundamentalmente uma questão política.” (Oliveira, 2006, p.81)

Com o desenrolar do presente trabalho foram surgindo dificuldades naturais e limitações à investigação. Existiram dificuldades no acesso à informação documental. Outra das dificuldades sentidas deveu-se ao facto de este tema ainda não se encontrar muito explorado em território nacional o que levou a uma pesquisa de bibliografia internacional sendo esta de origem Britânica, Americana e Francófona. Por fim, importa referir que o número de entrevistados pode ser considerado escasso tendo em conta o estudo em causa. Optou-se por não se levar a cabo mais nenhuma entrevista pois os entrevistados são considerados qualificados, relativamente ao policiamento de proximidade. Foram realizadas entrevistas ao Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa e ao Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da PSP. Ambos integraram o grupo de trabalho que teve como finalidade a implementação deste programa na PSP e participaram na elaboração de trabalhos científicos na área em estudo.

Capítulo 1

Polícia e Policiamento de Proximidade: Enquadramento Conceptual e Funcional

1.1 Polícia

“Num contexto de globalização, em que as ameaças e os riscos não conhecem fronteiras, em que os mecanismos tradicionais de controlo social perdem eficácia e legitimidade, enquanto a criminalidade e o sentimento de insegurança teimam em manter-se como questões de eleição no discurso social e político da actualidade, é cada vez mais pertinente o estudo dos modelos de policiamento, das suas potencialidades e vulnerabilidades, assim como questionar o papel da polícia numa idade pós-moderna.” (Gomes, 2001, p.36) A PSP tem vindo a ganhar cada vez mais credibilidade junto da sociedade portuguesa, sendo a sua missão determinante para o garante dos DLG dos cidadãos. Bayley (2002, p.16) afirma que actualmente o estudo histórico da polícia ganhou popularidade, produzindo diversos estudos regionais excelentes, uma gama de artigos e, até mesmo, comentários na literatura. É relevante fazer um enquadramento geral sobre a actividade que está na base do policiamento de proximidade. Ressalva-se o facto de que o foco central, e único deste estudo, será a polícia enquanto instituição do Estado.⁴

O conceito de polícia teve origem na antiga Grécia. Tinha como base etimológica o significado aliado a cidade, governo de uma cidade, cidadania. Este termo estava directamente relacionado com a ordem e organização pública da cidade. Hoje a sua definição é completamente distinta, mas as suas raízes e premissas continuam intactas, como é o caso da manutenção da ordem pública.

Segundo Dias (2012, p.41), “a Constituição da República Portuguesa consagra expressamente um dos seus artigos à Polícia, definindo-lhe as funções e os limites da sua actuação.” Ou seja, as linhas mestras que regulam toda a actuação policial encontram-se consagradas, precisamente, na CRP. No seu n.º1, do artigo 272.º, que tem como epígrafe “Polícia”, refere que “A Polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. Se se tiver por base apenas a CRP verifica-se que o conceito de polícia é muito amplo e generalizado, já que dentro desta

⁴ Existem indivíduos e entidades que também executam acções que se poderão enquadrar em funções policiais, mas que não se encaixam neste âmbito, como por exemplo o caso das empresas de segurança privadas.

definição cabem inúmeras outras que auxiliam a prossecução das funções supra referidas. Deve, ainda, destacar-se que a definição da CRP de 1976 para a actividade de polícia, se aplica a todos os ramos que a compreendem. Ou seja, esta abarca todas as funções e competências levadas a cabo pelos corpos policiais: polícia em sentido lato, polícia administrativa, polícias especiais, e enquanto polícia com capacidade de investigação criminal.

O preceito constitucional permite realizar algumas leituras que se julgam basilares, nomeadamente, a de dividir a sua interpretação em três partes distintas, criando desta forma três fins específicos para a actividade material da polícia. São elas: a defesa da legalidade democrática; a garantia da segurança interna; e, por fim, a garantia dos direitos dos cidadãos. Em relação ao primeiro pilar, e segundo Jorge Miranda (1994, p.5), a defesa da legalidade democrática entende-se como “a legalidade própria de um estado democrático, a conformidade dos actos normativos e não normativos do poder público com as leis constitucionais e ordinárias, fundadas no princípio da legalidade democrática (...) aprovadas por órgãos sufragados pela vontade popular”. Este conceito está directamente relacionado com um dos princípios que rege a actividade e actuação policial, o princípio da legalidade⁵. Segundo a análise deste primeiro pilar, e o próprio princípio da legalidade, a actividade policial deve cingir-se ao que está exarado na lei, ou seja, à garantia, aplicabilidade, e respeito da mesma.

De modo a analisar a segunda parte do artigo 272.º da CRP recorrer-se-á à Lei n.º 53/2008 que aprova a Lei de Segurança Interna. No seu artigo 1.º, n.º1, define a segurança interna como “a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.” Verifica-se que a polícia tem como um dos seus objectivos, genéricos e enquadradores, a manutenção e reposição de ordem pública. Este é um conceito que por si só define a ordem pública como sendo uma actividade da polícia para garantir a segurança interna, já que, analisada a CRP, aferiu-se que a mesma não contempla qualquer menção ou definição de ordem pública. Com a análise destes dois primeiros pilares começa a perceber-se a preocupação que o legislador demonstrou em relacionar, de forma clara, a definição de segurança interna ao factor preventivo.

⁵ Artigo 3.º da CRP e Artigo 3.º n.º1 do Código de Procedimento Administrativo

A parte que cabe à defesa dos direitos dos cidadãos é um dos fins da actividade policial. A CRP elenca um conjunto de DLG que estão contemplados no Título III, Capítulo I. Os referidos DLG existem para que os cidadãos estejam protegidos contra agressões de terceiros aos seus direitos, o que pressupõe desde logo a prevenção. Para além de ser um dos fins da actividade policial, a defesa desses direitos, considera-se, de igual forma, como limite da referida actuação, tal como está contemplado no n.º 2, do artigo 27.º, da CRP. Os agentes da ordem, representando as forças de segurança, cingem-se à aplicação da lei, tendo em conta que, nessa aplicabilidade, tem que existir um respeito pelos DLG dos cidadãos, que só é conseguido através da criação de limites à actuação policial. A prossecução do interesse público e a aplicação da lei não pode ser conseguida a qualquer custo, porque na maioria dos casos, uma actuação policial poderá implicar a restrição de direitos.

As forças policiais existem para actuar em nome do poder central, ou seja, são a face visível do Estado, logo agem em conformidade com os seus interesses e com os interesses dos seus cidadãos. Mesmo actuando em representação deste não se pode esquecer que existe, uma autonomia por parte das polícias com o intuito de zelar pelo princípio da imparcialidade que rege toda a actuação policial. Tal como afirma Durão (2008, p.37) a profissão e a função dos polícias encontra-se enquadrada institucionalmente no aparelho do Estado (mesmo se a legitimidade da sua acção pode ser teoricamente problematizada), embora o funcionamento organizacional seja amplamente autónomo.

Para Marcelo Caetano (1994, p.1449) a polícia é: “um modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”. Ao analisar-se a supracitada definição consegue avaliar-se que a polícia faz parte integrante da administração central e que tem como principal objectivo, dirimir ou prevenir possíveis conflitos existentes entre os cidadãos, com a finalidade de evitar danos sociais, defender os interesses gerais e impedir que as normas legais sejam infringidas.

Oliveira (2006, p.106) afirma que, “a polícia é entendida numa perspectiva lata, como uma actividade administrativa que tem por fim prevenir danos que possam resultar de condutas sociais perigosas.” De uma forma muito geral, segundo o autor, a polícia pode ser considerada como uma entidade responsável pela prevenção de quaisquer tipo de danos que possam advir de condutas impróprias levadas a cabo pelo cidadão. Verifica-se que as funções policiais e o próprio conceito de polícia, são muitas vezes confundidos com as

próprias funções de carácter público, levadas a cabo por diversos órgãos, que têm como finalidade apoiar e auxiliar o cidadão.

Juridicamente, a polícia é definida “como uma função específica do Estado e como uma actividade de manutenção da ordem pública, necessária à existência de qualquer sociedade. Ao contrário, o serviço público, corresponde à expressão das necessidades particulares que variam em função da procura social e que exigem o trabalho de organizações, que se interponham entre o Estado e os cidadãos.” (Gleizal, Domenach & Journès cit. in Oliveira, 2006, p.107)

Segundo Catarina Sarmiento e Castro (1999, p.16) o “conceito de polícia é encarado em diferentes perspectivas: na perspectiva da actividade material de polícia, que pressupõe uma finalidade própria, distinta das demais formas de actividade administrativa que concorrem para a satisfação do interesse público e num sentido orgânico ou institucional, enquanto conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia.”

A polícia é constituída por um conjunto de características e funções muito específicas, que são fundamentais para a regulação das relações e vivência em qualquer sociedade. Cabe à PSP dirimir conflitos e garantir que os direitos individuais são respeitados, quer pelos seus pares, quer pelo próprio poder central. A sua acção não deve ser confundida com as demais da administração pública.

Não obstante as diferentes visões e definições sobre a polícia, para que se consolide a definição desta, existe a necessidade de analisar a Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto, que aprova a Lei Orgânica da PSP. Esta, no seu artigo 1.º, refere que: “1 - A Polícia de Segurança de Segurança Pública, adiante designada por PSP, é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa; 2 - A PSP tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei; 3 - A PSP está organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, estando o pessoal com funções policiais sujeito à hierarquia de comando e o pessoal sem funções policiais sujeito às regras gerais de hierarquia da função pública.” Este artigo é explícito, mas ao mesmo tempo lato, já que através deste preceito legal não se consegue verificar de forma concreta quais são as competências da PSP. Consegue-se apenas perceber quais as suas linhas de orientação. Mas essa também não é a intenção essencial deste artigo, pois é de todo impossível a descrição de todas as actividades – de um modo específico – levadas a cabo por esta força de segurança e pelos seus funcionários.

Existem contribuições que fazem uma distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária. Maurice Hauriou sublinha que: “a polícia administrativa tem por objectivo a manutenção da ordem pública, prevenindo os possíveis danos sociais, através de uma correcta regulamentação e reprimindo-os através da coerção, isto é, por via do emprego da força; a polícia judiciária tem por fim a investigação dos delitos e infracções e a entrega dos autores aos tribunais encarregues de os punir, ela é assim um auxiliar da justiça repressiva”. (Maurice Hauriou cit. in Oliveira, 2006, p.106) Verificam-se duas vertentes nas instituições policiais: uma virada para a prevenção e para a repressão criminal (polícia administrativa), e outra com competências no âmbito da investigação criminal (polícia judiciária).

Para Sérvulo Correia (1994, p.393), a definição de polícia administrativa passa por ser a “actividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham a ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos de autoridade seja consentida pela Ordem Jurídica”. Nesta definição consegue vislumbrar-se que existe uma preocupação em abordar o exercício preventivo que deve ser garantido e sustentado pela polícia, já que os referidos actos administrativos têm como objectivo evitar que condutas, contrárias à lei, sejam cometidas. Isto porque a norma não deve existir *per si*, tem de existir alguém que corporize o papel fiscalizador, neste caso a polícia, que deve assegurar, preventivamente, que a norma seja cumprida, para garantir e evitar que os direitos sejam ameaçados e que os deveres não se cumpram.

A polícia de cariz judiciário tem funções de investigação criminal e segundo o artigo 1.º da Lei 49/2008, de 27 de Agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, refere que a “investigação criminal compreende um conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo”. Esta valência da polícia pode ser entendida como antagónica da sua função preventiva, já que actua após a ocorrência do crime ou seja, quando a prevenção criminal não teve capacidade para evitar o cometimento de tal delito. Através da análise do significado constante no documento legal citado, conclui-se que, de forma geral, cabe à polícia, com funções judiciárias, desenvolver esforços com o objectivo de alcançar a verdade material dos factos, auxiliando a autoridade judiciária na

prossecução de diligências, recolha de prova, que levem à descoberta dos autores desses crimes.

Segundo David Bayley (2002, p.20) a competência exclusiva da polícia é o uso da força física, real ou por ameaça, para afectar o comportamento. A polícia distingue-se, não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la.

Ao longo da presente secção foram analisadas diversas definições de polícia, concluindo-se que existem vários pontos de vista sobre qual o papel desta. Foi necessário recorrer a interpretações levadas a cabo por alguns autores já que a mera análise da definição constante na CRP poderia ser insuficiente.

1.2 Prevenção: da sua aplicabilidade

“Tradicionalmente, a segurança tem sido assegurada, essencialmente, através de um policiamento reactivo, entendido este como policiamento que se limitava, essencialmente, a reprimir a infracção da lei, e pouco mais.” (Clemente, 2000. p.VI)

A prevenção é um dos suportes da mudança de paradigma, a concepção de uma polícia que reprime, para uma polícia que o cidadão pode contar e que lhe é próxima, em todos os sentidos.

Segundo Oliveira (2009, p.146) existem defensores, como Reith (1952) e Bayle (1992, 2004), que a polícia está ao serviço da população, enquanto polivalente e preventiva, mas existe ainda quem defenda uma concepção meramente jurídica do trabalho policial, desvalorizando as funções preventivas e de apoio social levado a cabo pela polícia. Ambos os autores defendem que existiria assim um modelo de polícia anglo-saxónico, com maiores preocupações sociais e um modelo de polícia europeu-continental com menos inquietações sociais e mais preocupações políticas, estando, este último, sujeito a uma maior instrumentalização. Oliveira (2009, p.146) afirma, ainda, que existe outra corrente que dá uma importância especial à polícia da ordem em serviço do poder político, tornando-a numa força pública, instrumento do Estado para debelar a conflitualidade social, quando ela se degenera. “Em regimes autoritários vigoraria, sobretudo, um modelo policial de vigilância, caracterizado pela sua estrutura centralizada e pela autoridade dada à ordem pública.” (Wilson cit in. Oliveira, 2009, p.147)

Existe a aplicação de um número, cada vez maior, de políticas criminais e sociais, que têm como principal objectivo reprimir e prevenir a existência de actos ilícitos. “A política criminal *stricto sensu* consiste no programa de objectivos, de métodos de

procedimento e de resultados que o Ministério Público e as autoridades de polícia criminal prosseguem na prevenção e repressão da criminalidade.” (Albuquerque, 2004) Albuquerque diz ainda que, as políticas de prevenção criminal devem ser adoptadas em detrimento das políticas de repressão devido aos motivos que de seguida se irão enumerar.

“Porque toda a literatura e as experiências estrangeiras mostram que a prevenção criminal é mais económica e mais eficaz como instrumento no combate à reincidência do que qualquer política repressiva, (2) porque o Comité de Ministros do Conselho da Europa tem insistido desde 1983 na criação de uma política de prevenção criminal, designadamente na Recomendação (83) 7 sobre a participação do público na prevenção criminal, na Recomendação (87) 19 sobre a organização da prevenção criminal, na Recomendação (87) 21 sobre a assistência às vítimas e a prevenção da vitimização, na Recomendação (2001) 16, sobre a protecção de crianças contra a exploração sexual, que no seu ponto 40 recomenda muito particularmente a criação de programas de prevenção da reincidência no âmbito da criminalidade sexual, na Recomendação (2000) 20 sobre o papel da intervenção psicológica na prevenção da criminalidade, e na Recomendação (2003) 21 sobre parcerias na prevenção criminal, e (3) porque a decisão quadro do Conselho da UE 2001-220, de 15.3.2001, impõe a adopção de uma medida de prevenção criminal, que consiste na notificação da vítima quando a libertação do seu agressor possa suscitar perigo para aquela e esta medida devia ter sido introduzida no direito português até 22 de Março de 2002”⁶ (Albuquerque, 2004)

Ao falar-se de prevenção criminal aborda-se uma noção de pré-crime, ou seja, em que a actuação policial é direccionada para que se evitem os delitos. Para Oliveira (2006, p.79) a prevenção define-se, essencialmente, por oposição à repressão. Pode ser definida como o conjunto de medidas, cuja intenção é minimizar as infracções (a sua frequência, a sua gravidade e as suas consequências), sejam de natureza criminal ou outras e, sobretudo, quando ocorram antes da prática do acto delinvente. Esta ideia de prevenção tem como principal objectivo evitar que as normas jurídicas sejam infringidas, logo devem ser adoptados mecanismos que permitam a protecção de pessoas e de bens.

A polícia deve dirigir os seus esforços para uma prevenção eficaz, que consiga prevenir o crime e, conseqüentemente, que consiga aumentar o sentimento de segurança por parte dos cidadãos. Directamente relacionada com a questão da prevenção encontra-se a insegurança. Esta é definida como “um conjunto de manifestações de inquietação, de perturbação ou de medo, quer individuais, quer colectivas cristalizadas sobre o crime.” (Lourenço & Lisboa, 1998b)

⁶ Decidiu-se colocar a citação na íntegra pois qualquer interpretação menos conseguida poderia levar a uma análise errónea ou contrária, em que iria desvirtuar o texto escrito pelo referido autor.

Vários autores têm-se debruçado sobre o tema da insegurança e pelo próprio sentimento de insegurança. Alguns destes optam por fazer uma separação entre insegurança real e insegurança ressentida. Para Dieu (1999, p.60), estas duas compõem as faces de um mesmo fenómeno, que se desenvolve num plano material, sobre a forma de crimes contra as pessoas e contra o património, mas também sobre um plano psicológico, produzindo sentimentos de medo e de preocupações securitárias. Consegue-se apreciar que o sentimento de insegurança, e a própria segurança, estão, directamente, relacionados com a existência ou não de crimes, o que leva a interpretar a prevenção como um aspecto e um dos factores a ter em conta para que este sentimento seja reduzido. Para Fernandes (2000a), o sentimento de insegurança é uma construção social que teve origem nos meios de comunicação social, e no discurso político, como forma de legitimar a tomada de uma posição mais repressiva. Por um lado, corrobora-se com a tese de que a existência de criminalidade leva ao aumento do sentimento de insegurança, mas o alarmismo construído pelos *media*, em torno da criminalidade, despoleta uma maior insegurança junto dos cidadãos. Segundo Oliveira (2006, p.59) houve um aumento da criminalidade a partir dos anos 50 e 60 na maioria dos países ocidentais. Crimes como os homicídios, furtos e agressões sofreram um aumento significativo. Os cidadãos têm receio da criminalidade violenta, aquela que causa maior alarme social e é a esta que é dado maior relevo pelos órgãos de comunicação social. O risco da existência de ilícitos criminais violentos é real, mas as entidades policiais que actuam com base na prevenção devem focar-se, e dirigir os seus esforços, para a pequena criminalidade, para os desordeiros e para as incivildades por estes cometidas. Focalizando a sua acção, prevenindo e evitando a criminalidade menos violenta, a polícia conseguirá diminuir o sentimento de insegurança junto da população, visto ser esse tipo de criminalidade com que lida diariamente o cidadão. Corrobora-se com a afirmação de Oliver (2000, p.4), pois este afirma que se tende a ignorar ou esquecer uma outra fonte de medo – o medo de ser incomodado por pessoas desordeiras. Não são pessoas violentas, nem necessariamente criminosos, mas pessoas de má reputação, turbulentos ou imprevisíveis: mendigos, bêbados, viciados, adolescentes arruaceiros, prostitutas, vagabundos, ou mentalmente perturbados.

Se uma acção preventiva por parte da polícia junto da população tende a minorar o sentimento de insegurança existente na comunidade, deve apostar-se na adopção de medidas de policiamento preventivo.

“A prevenção é o fundamento da actividade de polícia no que concerne ao controlo dos perigos e implica que as medidas preventivas, do legislador ou da administração

policial, possam ser adoptadas quando a informação disponível é suficiente para poder prever a existência de danos.” (Dias, 2012, p.124) Tal como afirma Dias, as informações são a base de todo o policiamento preventivo, já que a existência de informação permite que se consiga antecipar a ocorrência de ilícitos, daí que a sua inexistência dificulta a sua aplicação. Uma boa gestão das informações pode ser a base de uma boa prevenção e estas permitem que se consiga perceber, descobrir, e mesmo antever, a origem do problema. Clemente (2000, p.VII) refere que a dimensão preventiva impera sobre a valência repressiva, porque, hoje, é pacífico ser importante identificar as causas geradoras da delinquência e procurar, em cooperação com outras instituições, públicas e privadas, em particular com os cidadãos, encontrar soluções que evitem situações de risco para a comunidade local.

O conceito de prevenção está presente nos discursos levados a cabo pelas entidades públicas, com responsabilidades na área da segurança, o que demonstra a importância e pertinência deste tema. Daí se verificar que esta mudança de pensamento, para a população e para a própria estrutura funcional e operacional da PSP, esteja presente, e cada vez mais consolidado, nas medidas policiais a serem tomadas.

Dentro dos tipos de prevenção que existem, a prevenção criminal tem um duplo objectivo. O primeiro é o decréscimo da criminalidade, e o segundo é o aumento do sentimento de segurança por parte dos cidadãos, mantendo entre si uma relação inversa, pois, se a criminalidade diminuir, o sentimento de segurança aumenta e vice-versa. Não se pode esquecer que a defesa da legalidade por meio da repressão tem como objectivo principal a prevenção de futuros ilícitos. Uma das grandes finalidades da actividade repressiva é a prevenção geral e a prevenção especial, ou seja, tem como intuito prevenir que o visado não volte a cometer delitos, servir de exemplo e alertar a restante população das consequências que podem advir na prática de determinada acção. Logo, torna-se errado falar de prevenção e repressão como sendo completamente díspares. “Segundo Sir Robert Peel, o fundador da Metropolitan Police de Londres, esta é a função básica da Polícia.” (Gomes, 2001, p.47) As forças policiais através do seu conhecimento, infra-estruturas e experiências, em parceria com a sociedade, têm como obrigação e dever de assumir a responsabilidade de prevenir actos delituosos. Este papel preventivo leva a que a polícia assumira uma maior responsabilidade e um papel mais profissional pois as exigências perante esta são cada vez maiores.

1.3 Policiamento de Proximidade e a sua amplitude funcional

“Apesar duma certa representação Weberiana de que gozam os corpos policiais, as polícias não são estruturas estáticas, antes pelo contrário, muitas delas estão na charneira dos processos reformadores da Administração Pública.” (Oliveira, 2009, p.143) Prova desta permanente evolução é a adopção de um modelo de proximidade e preventivo, o foco deste trabalho. A polícia, como qualquer outra organização com responsabilidade num estado de direito democrático, deve, e tem por obrigação, adaptar a sua realidade, e funcionalidade, às necessidades da sociedade. Com a adequação dessa realidade, deve existir também a premência de associar a esta, o respeito pelos DLG dos cidadãos.

Segundo Oliveira (2006, p.85), a expressão proximidade representa um novo paradigma que exprime a forma como se devem processar as relações entre o aparelho administrativo e o exterior, isto é, com os cidadãos. Essa política de proximidade é aplicada, não apenas nas estratégias públicas de segurança, mas também por toda a estrutura do Estado nas políticas implementadas e nas funções desempenhadas por este. Esta política de proximidade, entre o Estado-Cidadão, representa uma aproximação entre as partes, onde o cidadão acaba por se sentir mais integrado e revendo-se nas medidas elaboradas pelo poder central, transferindo-lhe ao mesmo tempo uma ideia de transparência dessas medidas.

O policiamento de proximidade é um dos modelos que pode ser considerado como uma das novas práticas policiais, tendo como objectivo final o aumento de sentimento de segurança por parte da população portuguesa. Pretende também dar uma nova visibilidade às forças de segurança, fornecendo uma nova capacidade de inserção dessas forças na vida das comunidades. Outro dos objectivos fulcrais do policiamento de proximidade é a repressão da pequena criminalidade, já que, ao controlar-se este tipo de delinquência, consegue-se evitar que a criminalidade grave e violenta se propague. Ao se identificar um pequeno problema podem-se evitar grandes problemas, de forma a que estes não se tornem irrecoveráveis.⁷ “As políticas de proximidade, não só ao nível policial, são especialmente importantes para reforçar relações perdidas dentro das comunidades ajudando a desenvolver laços de conhecimento e confiança entre as pessoas.” (Leitão, 1999, p.6) Segundo Monjardet (cit in Elias, 2009, p.754) o policiamento de proximidade é um modelo que reconhece que a segurança não é missão exclusiva da polícia, mas que ela deve ser co-

⁷ Mais à frente, neste trabalho, voltar-se-á à temática dos objectivos e finalidades do policiamento de proximidade que irá ser abordada neste estudo, tendo como auxílio o recurso à legislação referente a esse tema.

produzida com cidadãos, associações locais, etc., transformando as necessidades expressas ao nível local no principal princípio de hierarquização das prioridades policiais. Na senda de Monjardet, também Paulo Valente Gomes (2001, p.47) aborda este tema, afirmando que não se trata de levar a Polícia a fazer tudo, pois não é só à Polícia que compete solucionar a delinquência, mas sim a toda a sociedade.

Com a aplicação de um modelo de proximidade mais virado para a prevenção, a PSP passa a ter uma maior influência, pois tem por obrigação propor medidas em coordenação com diversas instituições, sempre com a finalidade de prevenir futuros ilícitos criminais. A polícia toma uma posição de liderança face às instituições públicas e privadas que orbitam em torno desta e a coadjuvam.

A proximidade entre as polícias e a população permite que o conhecimento mútuo se desenvolva. Para que as medidas levadas a cabo pelas forças policiais, no âmbito do policiamento de proximidade, surtam efeito e ao mesmo tempo exista eficácia nas mesmas, é necessário que exista um profundo conhecimento da realidade de modo a identificar os problemas locais e definir quais as melhores medidas a adoptar para a resolução dessas mesmas dificuldades. “A polícia só conhecendo os processos e estruturas de funcionamento, melhor pode lidar com elas e exercer autoridade, controlar a ordem e prestar serviço também.” (Elias, 2009, p.752)

A aplicação de um policiamento de proximidade, com base numa actuação preventiva e próxima do cidadão, no início da sua implementação, pode acarretar um aumento da criminalidade, ou pelo menos da criminalidade denunciada. Segundo Elias⁸ uma boa implementação do policiamento de proximidade leva a que num curto espaço de tempo haja elevados índices de criminalidade pois as pessoas, principalmente certos grupos de risco, acabam por ganhar mais confiança junto das autoridades policiais o que levará a um aumento de denúncias de crime. O efeito imediato de uma boa implementação do policiamento de proximidade poderá ser o crescimento da criminalidade denunciada e os responsáveis policiais têm que estar preparados para este fenómeno, não se podendo estar à espera de uma redução imediata dos índices de criminalidade.

A proactividade policial é outra das características do policiamento de proximidade. Os elementos policiais têm o dever de antecipar o crime, e as actividades delituosas, utilizando para tal as informações que recolhem junto da população e junto das instituições que a coadjuvam.

⁸ De acordo com a entrevista ao Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa, realizada no dia 31 de Março de 2014. Para mais detalhes ver anexo B.

Manuel Lisboa e Teixeira Dias (2008) afirmam que o policiamento de proximidade ou comunitário é um novo conceito que traz consigo uma nova filosofia organizacional e operacional da polícia. É uma ideia que se baseia na tese de que os agentes policiais e os cidadãos devem trabalhar em simultâneo, no sentido de encontrar soluções para os problemas da comunidade relacionados com a criminalidade, a droga, as incivildades e as desordens. Os referidos autores, para além de falarem da aproximação entre polícia e cidadão, afirmam que o policiamento de proximidade se preocupa em encontrar soluções para resolver os problemas da comunidade. Dando um enfoque especial aos problemas geradores de um maior sentimento de insegurança entre a população como são os casos da pequena criminalidade, vulgarmente apelidada de criminalidade de bairro, e as incivildades, pois são as ilegitimidades com que o cidadão tem contacto directo.

“Definimos policiamento comunitário aqui em Nova Iorque como uma parceria entre a polícia e os cidadãos cumpridores da lei para prevenir a criminalidade; para prender aqueles que optam por violar a lei, para resolver problemas recorrentes em que tendemos a voltar para os mesmos lugares uma e outra vez, e para avaliar os resultados dos nossos esforços. O objectivo é melhorar a qualidade de vida nos bairros da nossa cidade.” (Rosen cit. in. Kratcoski & Dukes, 1995, p.5)

“Policiamento comunitário entendido e compreendido pelos profissionais de justiça criminal, envolve identificar e lidar com os problemas da comunidade, assim como responder às preocupações manifestadas e vividas pelos membros da comunidade. (...) o seu foco principal está intimamente ligado com os administradores policiais, oficiais de polícia e os membros da comunidade nas decisões e actividades que irão tornar a comunidade mais segura e um melhor local para viver.” (Kratcoski & Dukes, 1995, p.2)

Após estudos feitos conseguiu-se perceber que este seria o policiamento ideal face à realidade em que se encontra a sociedade dos dias de hoje. Essas mutações são iminentes e actuais, pois as diferenças culturais e étnicas são prementes o que leva a que deixe de existir um modelo de actuação específico para determinada comunidade. Segundo Elias (2007, p.30), a polícia deve compreender as interconexões e inter-relações sociais, as imbricações de uma sociedade cultural. A partir do momento da implementação deste programa, os cidadãos passaram a fazer parte integrante do seu próprio policiamento, a cooperar com a polícia, o que implica a existência de novas responsabilidades de ambas as partes. “As parcerias podem ser constituídas por grupos institucionais ou informais. Têm por objectivo resolver problemas que não possuem, normalmente, uma natureza

exclusivamente securitária ou policial, por via de uma acção concertada, global e concomitante entre os diferentes parceiros.” (Oliveira, 2006, p.86)

É possível atenuar e reduzir a existência de ilícitos criminais e a redução do sentimento de insegurança por parte dos cidadãos, mas o crime, e as incivildades, continuarão a fazer parte integrante da realidade social. Quanto mais próxima for essa relação de reciprocidade, melhores resultados se poderão alcançar. “O modelo não é uma panaceia nem um remédio universal contra a criminalidade. A polícia comunitária, por si só não consegue erradicar as causas socioeconómicas que estão ligadas ao crime, ao desmoronamento dos valores tradicionais, à ruptura da família, à discriminação e ao desemprego.” (Normandeu cit. in. Oliveira, 2006, p.118)

O policiamento de proximidade encerra em si um vasto leque de funcionalidades que têm como principal finalidade um real decréscimo da criminalidade, aliando este ao sentimento de segurança vivido pelo cidadão. Exploradas as suas funcionalidades, em conjunto com a motivação dos elementos adstritos a este tipo de policiamento, afere-se que são importantes os benefícios que a população e as forças de segurança retiram da sua execução.

1.4 Parcerias – coadjuvação e co-responsabilização da segurança

“Depois de muitos anos, a segurança tornou-se uma co-produção que não mobiliza unicamente o Estado, (...), os procuradores da República e os serviços de polícia, mas igualmente outros actores tais como colectividades locais, mediadores sociais e associações.”⁹ As parcerias criadas entre as forças policiais e as demais associações/instituições, com responsabilidades na sociedade, são uma forte base e um apoio fundamental para a existência do policiamento de proximidade. Estas têm como principal objectivo complementar o apoio ao cidadão em áreas cuja responsabilidade não pertencem directamente às entidades policiais e não estão intimamente relacionadas com a sua segurança. “Hoje em dia, a resolução de problemas complexos, como os relacionados com o crime e com a insegurança, passam pela contribuição de vários parceiros institucionais e do sector privado, através de análises, respostas e avaliações interdisciplinares.” (Oliveira, 2006, p.86) Segundo este autor (2006, p.88), as parcerias podem ser classificadas como formais ou informais, podendo ser efectuadas, respectivamente, de forma regular ou extraordinária. Quando as parcerias são formais

⁹ *Guide Pratique de la Police de Proximité* (2000). Paris: Ministère de l'Interior la Documentation Française.

(regulares) fala-se de parcerias institucionais. Estas parcerias detêm um papel importante no âmbito da prevenção situacional mas, também, podem ter sucesso no âmbito da prevenção criminal e social. Acções como a implementação de iluminação pública, a degradação de infra-estruturas urbanas, os ruídos, podem inserir-se nas parcerias oficiais. “Da análise da literatura existente sobre a matéria é possível construir um corpo relativamente consistente que explica as razões pelas quais o léxico policial tem vindo a ser enriquecido com palavras como comunidade, parcerias, proximidade, mediação, adesão ou orientação para os problemas.” (Leitão, 1999, p.9)

Os programas especiais, na sua grande maioria, são levados a cabo graças a parcerias que são estabelecidas entre a polícia e diversas entidades. Como é o exemplo do programa implementado na PSP, o programa “Escola Segura”, que resultou de um acordo entre o Ministério da Administração Interna (MAI) e o Ministério da Educação; ou ainda, o apoio a pessoas vítimas de violência doméstica, já que o seu acompanhamento é, maioritariamente, feito por instituições que apoiam e acolhem este tipo de vítimas. “Neste caso, os parceiros da polícia podem ser permanentes ou de ocasião, poderão estar ligados às áreas da educação, da segurança social, da saúde ou da cultura, pertencer ao poder local ou nacional, mas também podem ser parceiros do sector privado.” (Oliveira 2006, p.87)

No caso de cidadãos alvo de crime, em particular vítimas de violência doméstica, as forças de segurança não detêm capacidade para fazer um acompanhamento regular e/ou o seu acolhimento. A função da polícia está vocacionada para outra vertente, que é a detecção, sinalização, e encaminhamento de novos casos de violência tendo em conta o contacto directo e privilegiado que se consegue estabelecer diariamente entre os seus elementos e a restante população, neste caso, as vítimas. Um caso que ajuda a perceber esta temática foi a recente criação de um espaço dedicado à criança na Divisão de Investigação Criminal, do Comando Metropolitano de Lisboa da PSP, em Alcântara, resultado de uma parceria levada a cabo entre esta e a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV). “Ainda no âmbito deste projecto conjunto, foi criado um mecanismo de encaminhamento das vítimas para a APAV, permitindo um apoio esclarecido, rápido e adequado.”¹⁰ As referidas parcerias desempenham um papel fulcral relativamente à escassez de meios e no combate aos problemas diários que as forças de segurança enfrentam na manutenção da paz social e apoio ao cidadão. Obstáculos que se corporizam em falta de meios que permitam o eficiente exercício da actividade policial, meios esses que muitas vezes são

¹⁰ http://apav.pt/apav_v2/index.php/pt/main-menu-pt/590-parceria-ppsp-e-apav-espaco-crianca - 12-12-2013

conseguidos graças às parcerias celebradas com entidades locais. “Com o objectivo de facilitar o patrulhamento do litoral e da zona histórica, a Junta de Freguesia de Cascais ofereceu seis bicicletas à Esquadra da PSP, num investimento de 4200 euros.”¹¹

Outro exemplo de parceria, que poderá resultar num esforço conjunto entre a polícia e certas entidades, para melhorar o bem-estar da comunidade, será a criação de uma actividade regular desportiva, onde se aproveitará o tempo livre das crianças e adolescentes, de um bairro, zona da cidade, ou colectividade, para que a probabilidade de estes se envolverem em actos delituosos seja substancialmente reduzida. “Podemos afirmar que as parcerias poderão ser fundamentais em função da crescente complexidade das causas da criminalidade e do sentimento de insegurança.” (Oliveira, 2006, p.87) A polícia acaba por criar parcerias informais com a comunidade sem que estas sejam decretadas através de acordos ou de protocolos oficiais. A simples transmissão de informação da comunidade para as forças policiais pode ser considerado como uma parceria, visto que os cidadãos, tacitamente, aceitam fazer parte da resolução sentindo-se integrados (e parte activa) para a resolução de um problema que é de todos. Para a criação destas parcerias em muito contribui o trabalho realizado pelos agentes de proximidade, pois a confiança que a população deposita nestes elementos, faz com que sejam um ponto fidedigno de recolha de informação. Oliveira (2006, p.90) afirma que as parcerias entre a polícia e a população podem ter objectivos diversificados, por exemplo, as parcerias destinadas a identificar os problemas de segurança; a definir as prioridades; a encontrar soluções e a avaliar os resultados.

Nos Estados Unidos, uma das parcerias criadas entre as forças policiais e a população foi a inclusão destes últimos no patrulhamento, ou seja, eles próprios coadjuvavam as forças policiais ajudando na sua acção preventiva. Kratcoski e Dukes (1995, p.213) referem que a vigilância de bairro é um programa desse tipo, utilizada como uma abordagem para a prevenção do crime. Para estes autores, a criação destas parcerias, e a inclusão da população no seu próprio patrulhamento, teve como principal objectivo a redução e prevenção criminal e o aumento do sentimento de segurança entre a população. A cidade de Kalamazoo durante os anos noventa enfrentou alguns problemas, devido à criminalidade, especialmente relacionados com o tráfico e consumo de estupefacientes. De modo a prevenir esse flagelo, os residentes formaram um *Neighborhood Watch* que trabalhava directamente com o departamento público de segurança. “O Departamento de

¹¹ <http://jregiao-online.webnode.pt/products/junta-de-cascais-renova-parceria-com-psp/> - 12-12-2013

Segurança Pública não estava sozinho na procura de um impacto “proactivo” sobre o problema criminal.” (Kratcoski & Dukes, 1995, p.215)

As parcerias demonstram ser uma base bastante útil no que se refere à resolução de problemas mais complexos, ao abarcarem áreas onde, à partida, as forças policiais não têm acesso e conhecimento, enquanto as entidades trabalham diariamente nessas áreas. “O estabelecimento de parcerias é uma técnica que pode ser bastante útil em situações mais complexas que exijam respostas multidisciplinares.” (Leitão, 1999, p.6)

Verifica-se que as parcerias detêm outra importância preponderante, que é o facto de encorajar os cidadãos a fazerem parte integrante de um problema geral, que lhes diz respeito de forma directa, que é a segurança da comunidade. Isto demonstra uma clara abertura das instituições policiais perante a sociedade civil. Como a segurança é uma responsabilidade geral, que deve fazer parte integrante das preocupações de qualquer cidadão e como as forças policiais não possuem capacidade humana e operacional para solucionar todas as situações, é fundamental conseguir uma boa relação entre as diversas entidades, sendo neste caso fundamental, a criação de parcerias.

Capítulo 2

Origens e Evolução do Policiamento de Proximidade

2.1 Necessidades e origens do policiamento de proximidade

Através de uma análise cronológica e factual, consegue-se compreender, de forma mais clara, este modelo de policiamento e quais foram os motivos que levaram à escolha da sua implementação.¹²

Bastos Leitão (1999, p.9), por um lado, argumenta que a necessidade de implementação deste tipo de policiamento resulta da evolução natural dos padrões e valores existentes nas sociedades modernas apontando motivações políticas, demográficas e sociais, responsáveis por esse processo de transição. Por outro lado, coloca a ênfase nas dificuldades organizacionais da polícia para enfrentar o aumento da criminalidade, do sentimento de insegurança e da violência. Já Oliveira (2006, p.116) destaca as causas que levaram à implementação do policiamento de proximidade, referindo que uma das causas consiste no facto de este modelo ser perspectivado como estando mais adaptado à forma como os serviços funcionam na realidade. Outra das causas, afirma o mesmo autor, é a incapacidade do modelo de policiamento tradicional em dar resposta a uma crescente procura de segurança, provocada pelo aumento de insegurança nos países ocidentais. Ou seja, não faz sentido a existência de um policiamento que não se encontra de acordo com a realidade, ou com o qual a sociedade, em que o mesmo é implementado, não se identifica. Por conseguinte, o aumento do sentimento de insegurança leva a que exista uma necessidade de aproximação entre a polícia e o cidadão.

Existem diversos factores, internos e externos, que podem ser causadores do afastamento entre a polícia e os cidadãos, daí surgir a necessidade da implementação de um policiamento que desse primazia ao restabelecimento de elos de ligação perdidos. “Culpados da alienação policial seriam factores internos, como a excessiva burocratização das estruturas, a autonomia funcional alimentada por um discurso profissional (...), a hierarquização e a verticalização e especialização funcional baseada no modelo taylorista (...), a excessiva confiança no factor tecnológico – rádios, viaturas e informática – e factores externos como o crescimento das cidades o enfraquecimento dos meios de

¹² A denominação policiamento de proximidade foi adoptada por Portugal, mas, ao longo do presente estudo, irá recorrer-se tanto ao termo policiamento de proximidade como policiamento comunitário, pois entendem-se como sinónimos.

controle social informacionais (...), explosão demográfica, alteração dos sistemas de valores, (...).” (Leitão, 1999, p.10)

Defende-se que foi Robert Peel, em 1829, que deu, através da criação da Polícia Metropolitana de Londres, os primeiros passos em direcção ao policiamento de proximidade. Houve nessa altura a necessidade de aproximar os objectivos das polícias com as principais necessidades e problemas dos cidadãos. “Era uma polícia que alicerçava a sua intervenção numa base consensual, sem poderes especiais, designada por *Policing by Consent*.” (Oliveira, 2006, p.119) Torna-se então fundamental mencionar o pensamento de Robert Peel, em que afirma que: “A polícia é o público e o público é a polícia.” (Normandeau & Leighton cin. in Oliveira, 2006, p.120) Estavam dados os primeiros passos para a criação de uma polícia despersonalizada em que as pessoas não conheciam pessoalmente os elementos policiais o que permitia uma actuação cada vez mais imparcial por parte dos mesmos.

As primeiras experiências tiveram como principal preocupação a proximidade polícia-cidadão, existindo para isso uma afectação geográfica mais ou menos estável, em que cada elemento era responsável por policiar apenas uma determinada zona. Dessa forma, conseguia-se cimentar elos de ligação com a comunidade comercial e residente. Considera-se que os primeiros ensaios foram levadas a cabo em Aberdeen, na Escócia, após a segunda guerra mundial. “Em Aberdeen o *Team Policing* consistiu na construção de equipas de cinco a dez elementos, de acordo com as necessidades específicas e a sua consequente afectação às diferentes áreas da cidade.” (Oliveira, 2006, p.120) Ao mesmo tempo, em Acrinton, Inglaterra, criou-se o *Unit Beat Policing*, “Era constituído por equipas compostas, exclusivamente, por elementos policiais que trabalhavam numa área territorial, denominada de sector.” (Oliveira, 2006, p.120) Mais tarde, na década de 60, este conceito foi adoptado nos Estados Unidos, com a criação da Comissão Katzenbach. Essa comissão determinava uma afectação geográfica a cada grupo de agentes, que ficariam responsáveis por todas as ocorrências verificadas naquele local; isso obrigava a que os elementos policiais tivessem uma interacção permanente com a comunidade. “A aplicação deste projecto caracterizava-se pela estabilidade geográfica dos agentes e pela interacção permanente entre os mesmos e a comunidade, através de contactos formais e informais.” (Oliveira, 2006, p.121)

Em 1929 surge a necessidade de criação de um grupo de trabalho (criado com o objectivo de reformular a polícia norte americana) denominado *National Commission on Law Observance and Enforcement*. Essa reforma assentou, essencialmente, em dez

princípios. “Esse conjunto de princípios, passavam pela nomeação de responsáveis policiais independentes e competentes; por uma adequada formação; por melhores salários; a par da rentabilização dos mais recentes meios tecnológicos direccionados para o serviço policial.” (Trojanowicz e Buquereaux cit. in Oliveira, 2006, p.113) Com a aplicação destas medidas lutou-se contra a possibilidade de existência de corrupção nas polícias americanas, a qual diminuiu. Com a sua implementação os responsáveis policiais passaram a ser nomeados de entre pessoas independentes (sem qualquer ligação política), o que mantinha um afastamento entre o poder central e as polícias que poderiam agir com maior imparcialidade. “Estas forças sofreram uma reforma que “profissionalizou” (burocratizou) e tentou despolitizar a polícia.” (Kappeler & Gaines, 2009, p.40) A introdução do patrulhamento auto acrescentou benefícios para a actuação policial, contudo esse estilo de policiamento (auto), levou a um afastamento entre a polícia e o cidadão, visto que passou a ser efectuado com recurso a meios automóveis, perdendo-se o contacto directo. “Neste processo, a polícia reduziu o seu mandato de “combate ao crime” e o patrulhamento motorizado substituiu a patrulha a pé, com a polícia a adoptar rapidamente a tecnologia mais moderna.” (Kappeler & Gaines, 2009, p.40) Com a implementação das referidas medidas conseguiram-se combater os principais problemas como a corrupção e a politização da polícia, porém colocaram de parte as acções preventivas, já que a principal preocupação era uma resposta rápida às ocorrências existentes. “Pelo que, este tipo de policiamento pode ser caracterizado como um processo, através do qual todos os meios operacionais são mobilizados para a resposta aos incidentes (...); no qual as acções policiais são essencialmente reactivas, com o objectivo de responderem aos diversos acontecimentos, logo que eles surjam.” (Oliveira, 2006, p.114)

Vários foram os factores que influenciaram estas diferenças evolutivas, essencialmente de cariz sociológico e demográfico. Mas antes do surgimento oficial do policiamento de proximidade, durante os anos 70, houve a aplicação de uma inovação em New Jersey denominada de *Safe and Clean Neighborhoods Program*. “Em meados da década de 70, o estado de New Jersey anunciou um programa “Bairros seguros e limpos”, desenhada para melhorar a qualidade da vida em comunidade em 28 cidades.” (Oliver, 2000, p.3) Segundo o mesmo autor, com a implementação deste passou-se a dar primazia ao policiamento apeado em detrimento do policiamento auto. Este facto levou ao surgimento de vozes contra o novo modelo, pois os elementos policiais, por um lado, alegavam que o patrulhamento apeado aumentava significativamente o tempo de resposta às solicitações vindas por parte da população. Por outro, argumentavam ter de passar a

patrulhar à chuva e ao frio, defendendo ainda que se reduzia significativamente a probabilidade de efectuarem a *good pinch*. Contrariamente ao desejado, o modelo acabou por ser implementado como forma de punição, o que acabou por não surtir o efeito desejado, essencialmente, devido à má aplicação prática do mesmo. “Muitos polícias também não gostavam de patrulhar a pé (...) era um trabalho duro; mantinha-os fora da esquadra ao frio, em noites chuvosas e reduzia as suas hipóteses de fazerem “good Pinch.” (Oliver, 2000, p.3)

Uma das principais finalidades a alcançar neste ponto, quando se fez uma análise histórica ou retrospectiva, foi o de avaliar aquilo que foi feito no passado com o intuito de perceber qual o trajecto percorrido até chegar à situação actual. Através dessa análise conseguiu-se compreender alguns erros cometidos para que se evitem no futuro. “O propósito de olhar retrospectivamente para o policiamento é identificar o melhor do passado, que devemos manter, pois avisa-nos dos erros que não queremos repetir.” (Kappeler & Gaines, 2009, p.40)

2.1.1 A antiguidade do modelo Inglês (1829) e as suas diversas etapas

Um dos países que mais contribuiu para o desenvolvimento do policiamento de proximidade foi o Reino Unido. Os países anglo-saxónicos foram pioneiros nesta área através da implementação dos primeiros modelos que relacionam polícia e cidadão em prol de uma visão preventiva.

“De acordo com William H. Hewitt (1965), a história da aplicação da lei em Inglaterra pode ser dividida em três períodos distintos e sucessivos: a era em que os cidadãos eram responsáveis pela lei e ordem entre si; um sistema de justiça e paz, promovendo a justiça e mantendo a paz e uma força policial paga.” (Kappeler & Gaines, 2009, p.41) Inicialmente o policiamento, e o patrulhamento nas ruas de Inglaterra, era garantido por indivíduos voluntários, ou seja, eram os próprios moradores das áreas residenciais que se organizavam entre si e faziam o seu próprio policiamento sem qualquer tipo de contrapartida ou benefício para os mesmos. “Durante essa época, as comunidades organizaram-se em *thitings*, *hundreds* e *shires*.” (Kappeler & Gaines, 2009, p.41) Os indivíduos juntavam-se aos grupos e esses grupos eram conhecidos como: um conjunto de dez cidadãos formava um *tithing*; dez *tithings* constituíam um *hundred*. Os responsáveis eram nomeados por um nobre local, ficando cada um a cargo do seu *hundred*. Esses responsáveis pelo patrulhamento eram apelidados de *constable* e as suas funções

baseavam-se na detecção de infractores através das informações transmitidas pelos cidadãos, o que contribuía para a sua posterior captura. Existiam ainda os *shire-reeve* ou *sheriff* que eram responsáveis por um *shire* que equivalia aproximadamente à área de um país.

Desde sempre existiu uma necessidade de segurança, principalmente, por parte daqueles que mais poder detinham na sociedade, pois eram estes os alvos mais apetecíveis. Foi através dessas medidas, e através do voluntariado, que a segurança começou a crescer junto das comunidades. Os cidadãos começaram a sentir a necessidade de se defender das ameaças, vendo-se obrigados a ser os mesmos a garantir a sua segurança e a dos seus familiares.

A revolução industrial foi uma realidade sentida em toda a Europa e, em especial, no Reino Unido durante o século XVIII, período esse que teve forte influência na sociedade que se foi modificando e moldando à realidade que se alterava a cada dia que passava. Nessa época, devido ao êxodo rural, da migração de pessoas do campo para a cidade, os interesses que eram comuns das comunidades, das pessoas, passaram a ser nacionalizados, por decisão do poder político da altura, como era o exemplo dos terrenos que foram tomados a essas mesmas pessoas, as pessoas que se viam obrigadas – movidas pela revolução industrial – a ir trabalhar nas fábricas. “Durante os séculos XVIII e XIX, as terras que eram utilizadas por comunidades inteiras, chamados “commons”, foram consolidadas e privatizadas através de uma série de actos parlamentares, chamados “Enclausure Acts”.” (Kappeler & Gaines, 2009, p.41) Um dos factos históricos que revolucionou e demonstrou claramente que o tipo de policiamento exercido teria que ser alterado foi a revolução que ocorreu contra uma intervenção militar no ano de 1818, em Manchester. O exército foi chamado para resolver uma situação de desordem levada a cabo por civis, tendo essa intervenção resultado na morte de onze indivíduos e inúmeros feridos. A partir deste acontecimento, e pela primeira vez, a população manifestou-se contra o recurso a militares para a resolução de conflitos civis.

O aumento desmesurado da população, no século XVIII no Reino Unido, não foi acompanhado pelo aumento de condições de vida e de trabalho, o que levou a que uma grande falange da população migrasse para as cidades em busca da melhoria dessas condições. Devido a essa migração populacional, e com um aumento excessivo de migrantes, muito para além da capacidade da “cidade”, era recorrente a existência de sem abrigos nas ruas das cidades, pessoas alcoolizadas nas ruas e outros que consumiam produto estupefaciente. A cidade, de um momento para o outro, transformou-se num tipo

de palco da ilicitude, já que as áreas urbanas não garantiam locais de trabalho nem condições para que todos os seus habitantes vivessem condignamente. Invariavelmente em meados do mesmo século a criminalidade aumentou nestas cidades. Segundo Kappeler e Gaines (2009, p.41), vagas de favelas e criminalidade surgiram crivadas nas cidades industriais levando a que as autoridades e os simpatizantes industrialistas criassem uma série de grupos, irregulares e sobrepostos, que lançaram uma guerra draconiana sobre os pobres.

Perante esta situação caótica, o governo inglês viu-se obrigado a tomar providências em relação à área da segurança e nomeou como Ministro do Interior o Sir Robert Peel. Aquando da sua tomada de posse existiam diversas forças policiais, cada uma relacionada com a sua área, o que explana de forma clara a fragmentação do sistema policial. Em 1829, Sir Robert Peel cria a Polícia Metropolitana de Londres, facto pelo qual é considerado o pai da polícia moderna.

“Assim, a Polícia Metropolitana de Londres introduziu vários elementos que fizeram parte, daí para diante, da ideia moderna de policiamento: um sentido de missão, relacionado à noção de prevenir o crime antes que ele ocorra, em que a estratégia era a patrulha preventiva; uma estrutura organizacional definida, no caso em pauta, baseada na estrutura das forças armadas, em especial o seu sistema de comando e disciplina; e a presença contínua da polícia na comunidade por meio da patrulha preventiva em tempo integral.” (Walker, 1992, p.5)

Essa nova polícia tinha como principal característica a prevenção. Seria a primeira a desenvolver a ideia de acautelar os crimes e as incivildades através do patrulhamento constante, em lugar da simples repressão ou reacção após o cometimento destes ilícitos. “Esta teria vindo substituir arcaicas e ineficientes formas de policiamento, e, através dos novos métodos de prevenção, teria conseguido aumentar a eficácia policial traduzida num decréscimo do número de crimes e num aumento do sentimento de segurança.” (Gonçalves, 2011, p.8) Durante os anos 60 levantaram-se vozes críticas contra a implementação da Polícia Metropolitana de Londres colocando em causa os princípios da mesma. Algumas dessas vozes, como é o caso de Elaine Reynolds (1998), David Philips (2004) ou ainda Francis Dodsworth (2004), defendiam que o sistema tradicional não era tão ineficiente como anteriormente se tinha descrito.

A criação da Polícia Metropolitana de Londres influenciou a organização policial mas não só, também a sociedade inglesa foi afectada pela criação do referido corpo policial. Com o início das trocas comerciais entre diversos países, muitos deles longínquos,

começaram também a ser “comercializadas” as experiências existentes entre as culturas que negociavam entre si. Prova disso é o facto de que o novo sistema de policiamento londrino ter como primeiros seguidores as cidades de Boston, Nova Iorque e Filadélfia. “A difusão do sistema londrino, ou melhor, a difusão da ideia que se foi construindo do que era o sistema londrino e a sua aplicação sempre parcial e adaptada ao contexto local, teve provavelmente como primeiras destinatárias as cidades da costa este norte-americana: Boston, Nova Iorque e Filadélfia.” (Gonçalves, 2011, p.9)

A história da polícia em Inglaterra tem bastante interesse, pois esta passa por diversas fases, desde a utilização de homens voluntários que policiavam a sua zona residencial até à implementação de uma polícia que viria a ser considerada como originária do actual policiamento de proximidade. Verificou-se então que esse modelo viria a ser copiado e replicado por outros países, visto que os seus resultados foram bastante positivos. Foi graças a dificuldades vigentes, essencialmente, no século XVIII e XIX que existiu a necessidade de implementação de um tipo de policiamento diferente e de cariz preventivo, originando uma profunda renovação na polícia inglesa.

2.1.2 O modelo dualista francês

“O sistema policial francês é um sistema composto por duas forças de segurança, com competências integrais nas suas áreas de jurisdição, isto é, a Polícia Nacional e a *Gendarmerie*.” (Oliveira, 2006, p.226) Urgiu a necessidade de abordar o modelo de policiamento de proximidade francês visto que Portugal e França são detentores de uma organização, ao nível da administração interna, muito similares. Ambos os países são caracterizados por terem um modelo central e dualista, ou seja, em que existem duas forças de segurança uma de cariz civil e outra de cariz militar. A força de segurança de cariz civil depende unicamente do MAI, enquanto a força de cariz militar tem dupla dependência sendo que à segurança interna se junta o Ministério da Defesa. Em França as forças responsáveis pela segurança são a Polícia Nacional e a *Gendarmerie*, ao passo que em Portugal são a PSP e a Guarda Nacional Republicana (GNR). “No essencial, a Polícia Nacional exerce as suas funções nas áreas urbanas, ao passo que a *Gendarmerie* o faz nas áreas rurais.” (Oliveira, 2006, p.204) Segundo o mesmo autor, são muitas as vozes críticas que se levantam contra o referido modelo visto que, devido ao seu centralismo, muitos autores, casos de Monjardet (1993) e Bayle (1981), acusam as forças policiais de estarem

sob comando directo do poder executivo e actuarem exclusivamente para protecção do Estado e não da sociedade geral.

Tendo em conta as críticas dirigidas às forças de segurança e aos seus governantes, foram desenvolvidos esforços com o intuito de implementar o policiamento de proximidade naquele país. Segundo Oliveira (2006, p.217), o policiamento de proximidade começou a entrar nos discursos políticos nos anos oitenta, porém esses discursos apenas se começaram a efectivar na década seguinte. “Em 1990 começaram a introduzir-se lentamente estes princípios de policiamento de proximidade na polícia francesa.” (Gomes, 2001, p.2) Foi a partir da década de 90 que este paradigma começou a ser aplicado em França, mas a sua implementação gerou algum incómodo nos seus principais actores, que são as forças policiais, levando a que o novo policiamento tivesse sido implementado de forma lenta. “Conceito que significava, num primeiro tempo, a luta contra a pequena e média criminalidade, e que, só mais tarde, passou a traduzir a ideia de uma aproximação da polícia à população.” (Oliveira, 2006, p.217) Com o reconhecimento dos principais objectivos deste modelo de policiamento, ou seja, a aproximação polícia-cidadão, em 1992 desenvolveu-se a *îlotage*. Segundo Paulo Gomes (2001, p.2) são os polícias de bairro, sendo que cada um desses era responsável por um *îlot*. O *îlot* era uma quadrícula da área total de uma esquadra. Os elementos adstritos a cada área eram responsáveis pela prevenção e mediação das incivildades e da pequena criminalidade. Uma das principais características do modelo de policiamento de proximidade em França era o facto de estes terem responsabilidade no âmbito da investigação criminal. Porque, tal como já foi referido no presente trabalho, por mais que se tente prevenir a existência de crimes, a sua total eliminação será sempre uma utopia, pois o crime é inerente à condição humana. Os elementos de proximidade detinham capacidade para auxiliar a vítima quando esta era alvo de um ilícito. E as vítimas sabiam quem era o investigador responsável pelo seu caso.

Outra questão importante são as parcerias, visto que são um apoio fundamental para a existência de um policiamento direccionado para o cidadão já que as forças policiais não têm capacidade para deter, em si, todos os meios necessários para auxiliar a comunidade. Desde 1998 que, em França, existem os Contratos Locais de Segurança (CLS) que consistem em parcerias criadas entre diversas entidades com responsabilidade social e local em que se geram obrigações e direitos. Todos os actores são responsáveis pela segurança local contribuindo na sua área de actuação com o intuito final de garantir a segurança dos cidadãos, com uma base preventiva bem vincada. “Paralelamente, a polícia de proximidade é um valor importante dos CLS que alimenta em permanência as

observações identificadas localmente propondo acções a realizar em função da evolução das situações.”¹³ Outra curiosidade deste modelo francês é o facto de as forças policiais se terem associado a iniciativas que tinham como intuito a redução do desemprego entre os mais jovens. Como tal, foram desenvolvidas novas profissões relacionadas com a segurança que funcionavam em regime de voluntariado. “Os adjuntos de segurança (ADS), jovens que desempenham funções de auxiliares de segurança sob a supervisão dos agentes policiais; e os agentes locais de mediação social (ALMS) que, (...), fazem um trabalho social de gestão de conflitos.” (Gomes, 2001 p.3) Segundo Oliveira (2006, p.218), num relatório elaborado pela Escola Nacional de Administração Francesa é possível ler-se que o funcionamento da polícia francesa, antes da reforma, estava baseado em instrumentos e modalidades policiais inadaptadas às novas necessidades de segurança e às novas políticas de parcerias, introduzidas pelos CLS.

Este modelo de policiamento em França foi aplicado de forma faseada, tendo a primeira fase o seu início em 1999. “Tratou-se, pois, da fase de preparação que decorreu de Julho de 1999 a Abril de 2000, consistindo, nomeadamente, na criação e aperfeiçoamento da doutrina de emprego; (...); no desenvolvimento do plano de formação inicial e contínua sobre polícia de proximidade; (...); na adaptação dos instrumentos e das estruturas policiais ao policiamento de proximidade; (...).” (Oliveira, 2006. pp. 219-220)

Com o surgimento de um modelo de policiamento de proximidade houve a necessidade de reformular a actuação dos agentes de proximidade, denominados de *proximier*. O Ministério do Interior francês elaborou um documento, no ano de 2000, onde estavam estipulados quais os aspectos centrais da actuação destes elementos. A criação de relações próximas, e de confiança, a transparência de uma ideia positiva sobre a polícia e a implementação de uma polícia à imagem e semelhança da população são os principais aspectos a assinalar, relativamente ao referido documento. Os esforços desenvolvidos ao nível teórico foram de enorme relevo, tanto é que o Ministério do Interior francês desenvolveu circulares, em que as tarefas a desempenhar pelos agentes de proximidade estavam correctamente explícitas. Contudo, surgiu uma dificuldade na transição da teoria para a prática, principalmente em relação aos bairros problemáticos. Oliveira (2006, p.225) afirma que apesar do modelo teórico estar bem construído, várias dificuldades têm sido detectadas, sobretudo, na sua inserção e aceitação nos bairros problemáticos. É essa, precisamente, uma das grandes problemáticas apontadas ao modelo de policiamento de

¹³ *Guide Pratique de la Police de Proximité* (2000). Paris: Ministère de l'Interior la Documentation Française.

proximidade. Apesar de todos os esforços, ainda não se conseguiram criar formas de actuação nos ditos bairros problemáticos, principalmente naqueles em que existe um elevado grau de animosidade por parte da sua população contra as forças de segurança.

O poder central francês, através das suas forças de segurança não abdicou das ideias fulcrais que caracterizam o modelo de policiamento de proximidade. Ou seja, não concentrou a actividade policial, unicamente, na luta contra a criminalidade orientando as suas prioridades para a resolução dos problemas encontrados pela população. A criação de parcerias, especialmente através da celebração dos CLS, foi outro dos avanços conseguidos que veio englobar todos os responsáveis sociais locais num problema que é de todos, ou seja, a prevenção e a segurança.

2.1.3 Das várias experiências até à sua formalização: O caso Português

A segurança e a justiça estiveram, durante largos anos, juntas tendo sido levada a cabo a primeira tentativa de separação das mesmas no ano de 1760 com a criação dos intendentos de polícia. Eram, esses, a entidade de polícia ao serviço da monarquia. “O intendente tinha na sua dependência funcional a Guarda Real de Polícia, criada pelo decreto de 10 de Dezembro de 1801, com competência para “vigiar na conservação da ordem e tranquilidade pública” (Oliveira, 2006. p.253)

A primeira polícia civil foi criada em 1867, através da Lei de 2 de Julho de 1867, denominando-se a mesma de Polícia Cívica sendo esta considerada a data da criação da PSP. Esta polícia de cariz civil tinha no seu comando um comissário-geral e dependia directamente dos governadores civis. Com a implantação da República surgiram alterações estruturais na polícia. A investigação criminal já existia na altura mas a nomenclatura era diferente, chamava-se polícia de investigação e é a originária da conhecida Polícia Judiciária. “É no ano de 1927 que a polícia de investigação, que até essa data fazia parte da Polícia Cívica, se autonomiza, pela primeira vez, passando para a dependência do Ministério da Justiça, onde ainda se mantém com o nome de Polícia Judiciária, que adquiriu no ano de 1945.” (Oliveira, 2006, p.255)

Em 1911 surge a GNR através da reestruturação das Guardas Municipais de Lisboa e Porto direccionando o seu policiamento, tal como hoje, para as áreas rurais. É de ressaltar e realçar esta data pois pode considerar-se que foi a partir desta que a segurança passou a estar na dependência do Estado. “Podemos dizer, que é a partir desta altura que o poder

estadual começou a assumir a plenitude da segurança, (...), retirando essa competência aos municípios que a exerciam, (...).” (Oliveira, 2006, p.254)

Em 1935, com a extinção da Direcção-Geral da Segurança Pública, a GNR e a PSP passam a estar na dependência do Ministério do Interior e a polícia de investigação passa para a tutela do Ministério da Justiça. Em 1987, verificou-se uma grande evolução no âmbito da segurança interna, com a aprovação da Lei de Segurança Interna. Com esta criação surgiu o conceito de segurança interna criando-se, também, na altura diversos organismos e conselhos que tinham como finalidade o apoio e o desenvolvimento da Segurança Interna em Portugal.

Após o 25 de Abril de 1974 e, face ao papel desempenhado pela PSP durante a vigência do Estado Novo, assistiu-se a uma intervenção do poder político vigente no sentido de adaptar a polícia à nova realidade sociopolítica baseada numa sociedade democrática. Procurou-se um novo paradigma de actuação policial que privilegiasse a vertente cívica não repressiva, ou seja, pretendia-se uma actuação policial vocacionada para a acção de cariz preventivo e só em último caso se adoptariam acções repressivas. Na década de 70, com a emergência de fenómenos como o sequestro, as ocupações ilegais de casas e propriedades, actos de vandalismo e outros tipos de crime, registaram-se alterações significativas nos padrões da criminalidade na sociedade portuguesa. Para dar resposta às novas necessidades da sociedade em termos de segurança foi necessário, entre outras medidas, incrementar relações de confiança, respeito e de cooperação entre os agentes e as populações. Para tal seria importante dotar as forças de segurança, designadamente a PSP e a GNR, de meios humanos e materiais que permitissem desenvolver acções de eficácia face aos novos desafios.

Foi a partir de 1995 que o conceito de policiamento de proximidade começou a entrar no panorama político português. Deveu-se sobretudo a factores como o aumento da criminalidade e o aumento do sentimento de insegurança. Foi no ano lectivo de 1995/1996, na abertura solene do ano lectivo da Escola Superior de Polícia (ESP), hoje ISCPSI, que o então Ministro da Administração Interna Alberto Costa falou pela primeira vez neste tipo de policiamento. Foi o XII Governo Constitucional que propôs, como grandes objectivos para a segurança interna, a aposta numa política de segurança para todos os cidadãos, respeitando-se os seus direitos fundamentais. Surgiu a concretização de programas de policiamento de proximidade, programas orientados para a resolução de problemas concretos: quer se relacionassem com os grupos sociais mais vulneráveis; fenómenos de insegurança (crianças, idosos, vítimas de crime); os que visam corresponder cabalmente ao

exercício da autoridade do Estado (policiamento intensivo em zonas urbanas e suburbanas mais fragilizadas do ponto de vista da segurança); ou programas orientados para o reforço da presença policial na orla costeira no período de verão.¹⁴

Mas este modelo de policiamento não foi logo colocado em prática, sendo o assunto recuperado no ano de 1998. Foi neste ano que se desenrolou em Lisboa uma conferência Internacional e em que o MAI avançou com o PIPP. “Diga-se que estas políticas vinham a desenvolver-se na área da segurança desde 1996, por grupos de missão distintos e de forma desarticulada.” (Oliveira, 2006, p.297) Em 2003 o então Ministro da Administração Interna, Figueiredo Lopes, proclamou o relançamento do policiamento comunitário apelidando a iniciativa como programa de segurança solidária. “De acordo com o enunciado, esta política tinha como objectivo conter a criminalidade com o contributo de todos os sectores da sociedade, designadamente, o governo, as forças de segurança, as autarquias e as organizações da sociedade civil.” (Oliveira, 2006, p.297) Estava dado o mote para a criação de parcerias entre as diversas entidades com responsabilidade em diversos sectores existentes na sociedade, visto que, a existência de parcerias é um dos alicerces onde assenta o policiamento de proximidade. Como já havia acontecido anteriormente esta ideia foi esquecida não tendo sido levada a cabo pelo ministério em causa.

Foi durante a legislatura do Primeiro-ministro António Guterres¹⁵ que foram levados a cabo os programas especiais de segurança, que mais tarde viriam a ser integrados no PIPP, hoje apelidado de MIPP. Foi criado o programa “Escola Segura”, direccionado para a comunidade escolar, o programa “Segurança a idosos”, o programa “Comércio seguro” e ainda o INOVAR que se direccionava a pessoas vítimas de crimes. O programa “Escola Segura” é um programa coordenado por dois ministérios distintos que são o MAI e o Ministério da Educação. De modo a transmitir uma maior segurança junto dos estabelecimentos de ensino, no ano lectivo de 1996/1997 este programa foi introduzido na comunidade escolar. “Trata-se de uma iniciativa direccionada para a população escolar, visando a melhoria das suas condições de segurança no interior e nas imediações das escolas, assim como nos trajectos utilizados pelos alunos para se deslocarem para as

¹⁴ Diário da República, n.º301, I Série-A, 4.º Suplemento, 31.12.98, p.7384 (128).

¹⁵ XII Governo Constitucional de Portugal (1995-1999)

escolas.” (Oliveira, 2006, p.299) Este programa é considerado, nos dias de hoje, plenamente implementado na sociedade e também na PSP.¹⁶

Foi já no ano de 2006, com a implementação da Directiva Estratégica n.º 10/2006 da DNPS, que o MIPP foi implementado de forma oficial. Foi por iniciativa da DNPS que se levou a cabo um conjunto de normas e determinações que exaravam de forma clara e específica quais as funcionalidades, objectivos e finalidades do policiamento de proximidade. Considera-se o ano de 2006 como sendo a data de implementação oficial deste modelo de policiamento na PSP.¹⁷

A história das forças policiais confunde-se com a história do próprio país, visto que, uma polícia é o reflexo do regime vigente em cada Estado. Foram várias as fases vividas, desde as forças dedicadas à segurança da monarquia, até à militarização das forças de segurança durante o período do Estado Novo e mais recentemente, anos após a revolução do 25 de Abril, a desmilitarização da PSP passando a ser uma força de segurança de cariz civil. As alterações e evoluções sofridas pela sociedade têm que ser acompanhadas pela evolução das próprias forças de segurança e fazer face às necessidades vividas pelos cidadãos.

¹⁶ De acordo com as entrevistas ao Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa e ao Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da Polícia de Segurança Pública realizadas nos dias 31 de Março e 13 de Março de 2014, respectivamente. Para mais detalhes ver anexo B e C.

¹⁷ No Capítulo n.º3 será dissecada a Directiva Estratégica n.º 10/2006

Capítulo 3

Enquadramento Legal e Equipas Especiais: Funcionalidades

3.1 Enquadramento Legal do Policiamento de Proximidade

O policiamento de proximidade encontra-se regulado segundo normas, que são emanadas pelos governos constitucionais. Nos seus programas governamentais são traçadas linhas mestras pelas quais as forças de segurança se devem reger. Dentro dessas regras gerais encontram-se os programas específicos como é o caso do MIPP. Como tal a PSP elaborou diversos documentos direccionados, essencialmente, para o esclarecimento do seu efectivo no que toca ao modelo de policiamento abordado até então. Torna-se relevante a análise da Directiva Estratégica n.º 10/2006 e ainda da Norma de Execução Permanente (NEP) AUOOS/DO/01/20 de 06 de Fevereiro de 2014 referente à Conceptualização, Enquadramento e Operacionalização do Policiamento Direccionado para a Visibilidade.

3.1.1 Directiva Estratégica n.º 10/2006 – Programa Integrado de Policiamento de Proximidade

A Directiva Estratégica n.º 10/2006 é considerada a base da aplicação do policiamento de proximidade em Portugal. Esta directiva tem uma perspectiva integradora, transversal e instituidora de uma lógica de conjunto aos diversos “Programas Especiais” e projectos de policiamento de proximidade já implementados.¹⁸ Tendo em conta a prevenção da pequena criminalidade ou a “criminalidade de massa”, a qual mais preocupa todos os cidadãos,¹⁹ a PSP ao longo de vários anos, através das suas diversas subunidades policiais, foi desenvolvendo iniciativas no âmbito do policiamento de proximidade tendo como objectivo a prevenção criminal e a interacção com os cidadãos locais. Um desses exemplos foi a afectação de recursos policiais para responder às necessidades de públicos-alvo através da criação de equipas policiais para a segurança de estabelecimentos de ensino ou ainda de áreas comerciais.²⁰ Todas estas iniciativas são consideradas importantes quer para o alcance dos seus fins, supra referidos, quer para a projecção da Instituição Policial, mas em alguns casos estão demasiado centrados no responsável policial que os implementa

¹⁸ Directiva Estratégica n.º 10/2006 de 15/05/2006, da DNPSP, ponto 1 – a, al. 10

¹⁹ *Idem*, al. 1

²⁰ *Idem*, al. 5

e carecem de avaliação.²¹ Com a criação da presente directiva estratégica e com a implementação do PIPP, a PSP visa congrega muitos destes projectos que têm sido implementados de uma forma algo espartilhada, numa estratégia global. Essa estratégia permite o estabelecimento de objectivos estratégicos e operacionais. Consequentemente implementará mecanismos de coordenação, de avaliação e de formação, conferindo um maior enfoque na componente de proximidade/prevenção da criminalidade e na melhoria da sua articulação com as componentes de ordem pública, investigação criminal e informações policiais.²²

A Directiva Estratégica n.º 10/2006 veio implementar em todo o dispositivo policial, de uma forma faseada, o PIPP, tendo em vista: a melhoria da qualidade do serviço prestado ao cidadão; a melhoria dos índices de eficiência e de eficácia da actuação policial; e de forma a efectivar-se uma maior articulação entre as valências de prevenção da criminalidade/proximidade, de ordem pública, de investigação criminal e das informações.²³ Como qualquer mudança que se pretende implementar, esta careceu de uma experimentação inicial. Como tal foi levado a cabo, inicialmente, um projecto-piloto que consistia na implementação do PIPP em uma subunidade em cada Comando. Este projecto foi alvo de uma avaliação interna e por uma entidade externa, para se conseguir avaliar a sua capacidade de aplicação nas fases subsequentes.²⁴ Este programa não pode ser interpretado de uma forma isolada, pois a PSP é uma força de segurança integral que possui diversas valências, cujas devem estar interligadas entre si para a prossecução de um fim comum, o de garantir a segurança dos cidadãos. Existiu a necessidade de articular este tipo de policiamento com as demais valências que a PSP possui, como a segurança e ordem pública, investigação criminal, informações policiais e reserva operacional.²⁵

A definição de objectivos estratégicos e operacionais assume uma importância crucial, com vista a potenciar as mais-valias do policiamento de proximidade, em detrimento de um policiamento aleatório e, eminentemente reactivo. Existiu a necessidade de reforçar a ideia de que o policiamento tradicional deve ser suplantado pelo policiamento de proximidade. Para que esta mudança de realidade fosse efectuada convenientemente foi necessário mencionar que o policiamento de proximidade envolve uma abordagem proactiva do serviço público prestado pela PSP, o que implicou uma extensão das funções

²¹ *Idem*, al. 8

²² *Idem*, al. 9

²³ *Idem*, ponto 2

²⁴ *Idem*, ponto 3 – a, al. 1

²⁵ *Idem*, al. 2

tradicionalmente desempenhadas pelos elementos policiais. O policiamento de proximidade distingue-se então do policiamento tradicional na medida em que adopta uma abordagem orientada para identificar de forma continuada os problemas que mais afectam o sentimento de segurança dos cidadãos, tentando resolvê-los de forma mais próxima deste.²⁶

A definição de objectivos, estratégicos e operacionais foi outra das importantes implementações que este documento levou a cabo, de entre os quais se destacam os seguintes: reduzir os índices de segurança objectiva e subjectiva; focalizar a atenção da polícia nos grupos de risco²⁷ e melhorar os mecanismos de apoio e atendimento às vítimas; melhorar a integração da polícia no meio social; aumentar os índices de participação de crimes à polícia; e satisfazer a procura por parte dos clientes externos, em termos de assistência e protecção.²⁸ Relativamente aos objectivos operacionais salienta-se: a substituição gradual do tradicional patrulhamento apeado por um policiamento de proximidade direccionado para a resolução de problemas; desenvolver parcerias, cooperar com a comunidade e orientar o serviço policial para os seus clientes (cidadãos); adequar os projectos à realidade local; melhorar de uma forma efectiva, a qualidade do serviço policial; e melhorar os índices de satisfação dos cidadãos em relação ao serviço prestado pela PSP.²⁹

Aquando da implementação do modelo em estudo, cada subunidade piloto tinha um gestor local do programa (Comandantes de Divisão ou Comandantes de Esquadra), um supervisor local do programa (Chefe) e agentes de proximidade (Equipas do Programa Escola Segura (EPES) e Equipas de Proximidade e Apoio à Vítima (EPAV), não estando estas últimas adstritas à área de uma Esquadra mas sim a toda a Divisão.

O gestor tem como funções (no âmbito do programa): coordenar a aplicação no terreno do programa; divulgar as actividades e iniciativas desenvolvidas; efectuar contactos institucionais; planear a execução de actividades de formação, quer ao nível interno quer externo; e propor superiormente a realização de acções de formação.³⁰

Ao supervisor compete, entre outras funções: efectuar a ligação entre os agentes de proximidade e os gestores locais do programa; efectuar o acompanhamento e supervisão

²⁶ *Idem*, al. 5 e 7

²⁷ São considerados grupos de risco os menores, os idosos, as mulheres, os deficientes e as vítimas de crimes violentos

²⁸ Directiva Estratégica n.º 10/2006 de 15/05/2006, da DNPSP, ponto 3 – b, al. 1

²⁹ *Idem*, al. 2

³⁰ *Idem*, al. 1

dos agentes de proximidade; efectuar os contactos com os presidentes das associações e colectividades locais; e propor ao gestor local a realização de determinadas tarefas.³¹

As EPES são as responsáveis por garantir a segurança e visibilidade nos estabelecimentos de ensino; pela prevenção da delinquência juvenil; pela detecção de problemas que possam interferir na segurança dos cidadãos; pela detecção de cifras negras no seio das comunidades escolares; e por propor ao escalão superior a realização de acções de sensibilização.³²

As EPAV são responsáveis pelo policiamento de proximidade e pela segurança em cada zona das áreas das subunidades; pela prevenção da violência doméstica; pela prevenção e vigilância em áreas comerciais; pela vigilância em áreas residências, principalmente as habitadas maioritariamente por idosos; por procurar a colaboração do público indo ao seu encontro; por fornecer informações úteis ao cidadão; e por recolher informações, desde ilícitos a indivíduos suspeitos, entre outras.³³

3.1.2 ‘Conceptualização, Enquadramento e Operacionalização do Policiamento Direcção para a Visibilidade’ - NEP AUOOS/DO/01/20

A NEP AUOOS/DO/01/20 foi recentemente criada e tem como principal objectivo uniformizar a operacionalização da visibilidade efectuada pelos elementos da PSP e definir zonas em que se deve realizar este tipo de policiamento de forma mais vincada e sistemática.

O sentimento de segurança é um dos aspectos abordados na NEP AUOOS/DO/01/20. O seu primeiro ponto fala sobre a segurança, essencialmente a segurança dos tempos modernos, mas dedica também o seu espaço ao sentimento de segurança. “Desta forma, o sentimento de segurança nem sempre tem correspondência com a real segurança, extravasando qualquer relativização directa e proporcional com o número e tipo de crimes efectivamente verificados, considerando que possui uma carga subjectiva e é diferentemente percebido por cada indivíduo, em função das suas características intrínsecas e com o meio envolvente onde está inserido.”³⁴ São muitos os factores, quer sociais quer até físicos, que influenciam o sentimento de insegurança do cidadão, como por exemplo a vulnerabilidade física do indivíduo, o meio envolvente ou a falta de confiança

³¹ *Idem*, al. 2

³² *Idem*, al. 3

³³ *Ibidem*

³⁴ NEP N.º AUOOS/DO/01/20 de 06 de Fevereiro de 2014 ponto 1 al. d)

na polícia e na justiça.³⁵ O facto de a presente NEP, elaborada no ano de 2014, dar enorme relevância, logo no seu ponto inicial, ao sentimento de segurança da população, demonstra que este é um aspecto que continua a preocupar as entidades policiais sendo também um dos princípios enformadores do policiamento de proximidade. Para além de uma real diminuição dos ilícitos criminais, também o sentimento de insegurança deve diminuir na população.

A NEP em apreço aplica-se a todo o efectivo da PSP, tendo como principal objectivo reforçar os ideais da Directiva Estratégica n.º 10/2006 da DNPS de modo a, paulatinamente, substituir o tradicional patrulhamento, de índole essencialmente aleatória, por “um policiamento de visibilidade direccionado para os locais de forte concentração de pessoas reequacionando o papel do designado patrulheiro e dos elementos afectos por excelência à prevenção (...).”³⁶ Um policiamento de visibilidade enquadra-se no âmbito do posicionamento dos elementos policiais no terreno com o intuito de criar uma sensação acrescida de protecção ao cidadão. Já a proximidade enquadra-se numa opção mais estratégica e não tática, visto que implica a adopção de metodologias facilitadoras da identificação dos problemas que afectam a população, o que pressupõe um melhor encaminhamento para resolução do problema, em articulação com a comunidade.³⁷

No ponto 3 da referida NEP encontram-se elencadas uma série de definições que têm como principal objectivo denominar zonas segundo os acontecimentos que nos mesmos surgem. Um exemplo é a definição de Zona de Policiamento de Visibilidade (ZPV): Concretização pelas subunidades territoriais, através de ordens de missão específica, dos locais que deverão ser objecto particular de policiamento de visibilidade, definindo os Períodos Temporais de Intervenção (PTI), e segmentando-os como Zonas de Concentração de Pessoas (ZCP), Zonas de Acumulação de Tráfego (ZAT), Zona de Acumulação de Ocorrências Criminais (ZAOC), Zona de Acumulação de Incividades (ZAI) e Zona de Acumulação de Acidentes (ZAA).³⁸

O ponto quatro da mencionada NEP tem como título “Procedimentos”. Tal como o seu título sugere, este ponto refere qual o tipo de procedimentos que se deve utilizar consoante as áreas de actuação e consoante a classificação atribuída a determinada zona. “Os elementos policiais uniformizados empenhados no desenvolvimento do policiamento de visibilidade nas suas diferentes vertentes, deverão fazer sempre uso do colete de alta

³⁵ *Idem* al. e), (1), (2) e (4)

³⁶ *Idem*, ponto 2 al. b)

³⁷ *Idem*, alínea d)

³⁸ *Idem*, ponto 3, al. a), ponto (1)

visibilidade previsto na alínea a) do n.º1 do artigo 6.º do Regulamento de Fardamento do Pessoal com Funções Policiais da PSP aprovado pela Portaria n.º 634/2010 de 9 de Agosto”.³⁹ Conforme se pode constatar através da presente transcrição, esta norma também se preocupa na forma como o policiamento de visibilidade é efectuado. A utilização de coletes de alta visibilidade faz com que a presença policial seja mais visível por parte da população, o que pode, de algum modo, persuadir possíveis criminosos actuando a polícia no pilar preventivo.

Apesar da principal preocupação ser o policiamento de visibilidade, esta norma também demonstra alguma preocupação relativamente ao policiamento de proximidade mesmo sem fazer uma clara referência a este. “Decorre de uma ausência de paragens durante os turnos de serviço, uma redução significativa de contactos directos com os cidadãos e, conseqüentemente, a diminuição das possibilidades de recolha de notícias e/ou prestação de conselhos/informações, com claro prejuízo para a percepção de segurança por parte do cidadão, que apenas consegue visualizar de relance os meios policiais.”⁴⁰ Os elementos que compõem as tripulações do carro patrulha podem fazer parte integrante de um policiamento de proximidade. Não existindo uma afectação geográfica dos mesmos, estes são meios privilegiados que poderão fazer uma recolha de informação e um contacto directo com o cidadão nos períodos em que não estão responsáveis por nenhuma ocorrência, colocando-se em locais fixos e de grande visibilidade. Para além disso, estando visíveis, conseguem transmitir segurança à população pois sente a polícia próxima de si.

Esta NEP faz também referência aos elementos que fazem parte do MIPP, ou seja, os agentes de proximidade, quer das EPES quer das EPAV. Os referidos elementos efectuam diariamente policiamento de visibilidade, visto que a sua função passa por manter um contacto directo e regular com a população residente no seu sector de responsabilidade. Esta NEP veio acrescentar que sempre que estes elementos não se encontrem no efectivo exercício das suas funções, tentem também eles fazer visibilidade, ou seja, coloquem-se de maneira ainda mais exposta.⁴¹

³⁹ *Idem*, ponto 4, al. a), ponto (5)

⁴⁰ *Idem*, al. c), ponto (4)

⁴¹ *Idem*, al. e)

3.2 Equipas do Programa Escola Segura (EPES)

A implementação do policiamento de proximidade trouxe um modelo assente num novo paradigma, ou seja, as polícias passaram a ter um contacto permanente e directo com o cidadão passando este a estar inserido na resolução de problemas. A comunidade escolar caracteriza-se como uma parte frágil da sociedade, visto ser composta, maioritariamente, por crianças e jovens adolescentes em que a sua personalidade ainda não se encontra completamente definida. Tendo em conta esta fragilidade, foram criados programas especiais para apoiar estes mesmos grupos, onde se insere o programa “Escola Segura”, direccionado para a protecção das áreas envolventes aos estabelecimentos de ensino.

O direito ao ensino encontra-se consagrado na CRP no seu artigo 43.º n.º1 com epígrafe “Liberdade de aprender e de ensinar”. Tendo em conta o referido artigo, cabe ao Estado garantir todas as condições necessárias para o cumprimento do mesmo. Para que tal seja cumprido foi celebrado, no ano de 1992, um protocolo entre o MAI e o Ministério da Educação. Para que se conseguisse dar cumprimento ao referido protocolo, o MAI, através das forças de segurança, implementou determinadas medidas consideradas necessárias: a presença de um agente fardado munido de emissor/receptor durante o período de aulas, nas imediações das escolas; a presença de um agente em patrulhamento motorizado, mas em regime de descontinuidade; a presença de um agente fiscalizador de trânsito nos períodos de maior movimento, junto à entrada dos estabelecimentos; o estabelecimento de contactos periódicos entre as forças de segurança e os responsáveis pelos estabelecimentos de ensino, para troca de informações e conhecimento mútuo das medidas preventivas a adoptar.⁴² É de realçar que no início deste programa nem todas as escolas foram englobadas por este, apenas um número reduzido foi utilizado como projecto-piloto, vindo este número a ser aumentado com a sua consolidação. As EPES direccionam também a sua atenção para as imediações dos estabelecimentos de ensino e para os trajectos utilizados pelos alunos, casa-escola e vice-versa, pois é nestes que muitas vezes ocorrem os principais problemas.

O programa escola segura foi criado no ano lectivo de 1996/1997, com base no Despacho 50/96, de 30 de Setembro do MAI, sendo alargado o número de estabelecimentos de ensino abrangidos por este. Através do referido despacho foram implementadas várias medidas de entre as quais se destacam: “que os efectivos das forças de segurança até agora afectos à segurança das escolas serão, durante a legislatura, acrescidos anualmente com o correspondente a 10% dos novos efectivos admitidos; e que

⁴² Cfr. Ponto 2 (Medidas), no Anexo ao protocolo conjunto do MAI e do ME de 1992.

para além dos meios actualmente já empregues e das viaturas com que os governos civis contribuirão para o programa, as forças de segurança aumentassem anualmente o equipamento para essa finalidade, nomeadamente de transporte e comunicações.”⁴³ O MAI desenvolveu esforços para que o programa “Escola Segura” estivesse munido de meios humanos e materiais, de modo a permitir o cabal desempenho dessa missão específica.

No ano de 2000 foi concluída uma avaliação efectuada ao programa em estudo, da qual resultou um conjunto de críticas à organização e funcionamento do mesmo. Segundo Oliveira (2006, p.299) foi possível detectar um conjunto importante de carências como: o facto de o programa não assentar num modelo de intervenção estruturado com coerência; de não terem sido definidos objectivos claros e mensuráveis e os recursos necessários para a efectivação do programa; de não terem sido calendarizadas as diversas fases do programa, nem de terem sido definidos os programas de controlo, evolução e avaliação dos resultados. Outra das críticas apontadas foi o facto de, na fase de concepção e operacionalização do programa, não terem sido auscultados os principais actores sociais envolvidos pelo âmbito do programa, como são as comunidades educativas e as associações representativas. Com o intuito de colmatar as falhas apresentadas na referida avaliação foi criado o Grupo Coordenador do Programa Escola Segura que tinha como principal finalidade reformular o programa escola segura.

Em 2005, através do despacho conjunto n.º105-A/05 que define o Regulamento do Programa Escola Segura, todos os estabelecimentos de ensino, públicos e privados, passaram a estar abrangidos por este programa, exceptuando-se os estabelecimentos de ensino universitário. Através da criação do referido diploma foram estabelecidos alguns objectivos tidos como prioritários de entre os quais se destacam: a territorialização do programa ao nível local, centrando-o nas escolas, com a participação activa de toda a comunidade; desenvolvimento de parcerias ao nível nacional e local; e a realização de acções de formação destinadas a todos os elementos da comunidade educativa.⁴⁴ Estes objectivos tiveram como principal intuito inserir toda a comunidade no programa “Escola Segura” seguindo um dos princípios básicos e orientadores do policiamento de proximidade, a existência e criação de parcerias com as diversas entidades e instituições da sociedade civil.

Em 2006 surge a Directiva Estratégica 10/2006 da DNPSP. Nessa directiva foram reestruturados os objectivos a que o programa escola segura está vinculado, para tal foram

⁴³ Despacho 50/96, de 30 de Setembro.

⁴⁴ Art.º 5 do Despacho conjunto n.º 105-A/2005, de 2 de Fevereiro.

criadas equipas específicas em que os seus membros, elementos policiais, passaram a estar exclusivamente afectos a este programa. “Os agentes de proximidade constituem as Equipas de Proximidade e de Apoio à Vítima (EPAV) e as Equipas do Programa Escola Segura (EPES). (...) As segundas são responsáveis pela segurança e vigilância nas áreas escolares, prevenção de delinquência juvenil, detecção de problemas que possam interferir na situação de segurança dos cidadãos e pela detecção de cifras negras no seio das comunidades escolares.”⁴⁵

”O programa “Escola Segura” é, hoje em dia, uma iniciativa de sucesso que se encontra institucionalizada junto das forças de segurança e da sociedade civil.” (Oliveira, 2006, p.300) O programa “Escola Segura” foi, desde a sua implementação, um programa com grandes bases, consolidadas através das relações criadas entre ambos os ministérios responsáveis pela sua execução. Nos dias que correm, e graças a esses fortes alicerces, este é encarado pela sociedade e pelos responsáveis policiais como sendo uma iniciativa bastante positiva e de enorme relevo, visto que, procura defender um grupo considerado de risco, como são as crianças e os jovens adolescentes trabalhando directamente com o mesmo.⁴⁶

3.3 Equipas de Proximidade e Apoio à Vítima (EPAV)

“O Programa do XIII Governo Constitucional refere explicitamente, na área da segurança dos cidadãos, a importância de melhorar o relacionamento das forças de segurança com a sociedade e de as polícias estarem preparadas para a prestação do apoio adequado às vítimas de crime, destacando a necessidade de protecção e ajuda aos grupos mais vulneráveis.”⁴⁷

O surgimento do policiamento de proximidade e dos seus programas especiais é quase simultâneo, logo consegue-se compreender que a preocupação por parte dos governantes era uma mudança de paradigma, em que o foco principal de actuação passou a ser o cidadão.

“Estes novos serviços são o modelo para a construção de uma relação de confiança entre a comunidade e as forças de segurança, que o Governo assumiu como uma das suas prioridades e que

⁴⁵ Directiva Estratégica n.º 10/2006 de 15/05/2006, da DNPSP, ponto 3 – d, al. 3, c).

⁴⁶ De acordo com as entrevistas ao Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa e ao Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da Polícia de Segurança Pública realizadas nos dias 31 de Março e 13 de Março de 2014, respectivamente. Para mais detalhes ver anexo B e C.

⁴⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/99 de, de 8 de Fevereiro

tem vindo a concretizar, designadamente através da implantação de uma nova filosofia de policiamento, ou seja, o policiamento de proximidade, que, assentando na necessidade de reforçar o espírito de colaboração entre os cidadãos e as polícias, introduz como factor de preocupação constante os índices de qualidade dos serviços de segurança prestados.”⁴⁸

Em 2006, através da Directiva Estratégica n.º 10/2006, foram delineados os traços gerais e os objectivos a ser alcançados pelos elementos das EPAV. Segundo a referida Directiva Estratégica os agentes de proximidade que constituem estas equipas são responsáveis pela segurança, em cada sector da área de responsabilidade das subunidades e, de acordo com o diagnóstico de segurança efectuado em cada Comando, pela prevenção e vigilância em áreas comerciais, vigilância em áreas residenciais maioritariamente habitadas por idosos, prevenção da violência doméstica, apoio às vítimas de crime e acompanhamento pós-vitimação, identificação de problemas que possam interferir na situação de segurança dos cidadãos e pela detecção de cifras negras.⁴⁹ Com o surgimento da referida Directiva, os agentes de proximidade pertencentes às EPAV ficaram responsáveis por um sector e por todos os programas especiais implementados nesse mesmo sector, à excepção do programa escola segura.

3.3.1 Programa Comércio Seguro

O programa “Comércio Seguro” é um desses exemplos cuja responsabilidade pertence às EPAV. Este foi criado com o intuito de dar uma especial atenção aos comerciantes, visto estes serem um alvo, por vezes, fácil e apetecível já que para além de bens materiais, são possuidores de elevadas quantias monetárias nos seus estabelecimentos. Como tal houve a necessidade de estreitar relações com estes de modo a colmatar falhas e dar um apoio mais eficaz. “O programa “Comércio Seguro” tem por objectivo o estabelecimento de um canal privilegiado entre as forças de segurança e os comerciantes, especialmente através da disponibilização de um sistema directo de comunicação e transmissão de dados, por forma a assegurar a protecção imediata deste grupo profissional.” (Oliveira, 2006, p.301) Ao longo do estágio prático levado a cabo durante o presente ano lectivo, conseguiu-se aferir que o trabalho produzido pelos elementos responsáveis por este programa tem sido bastante satisfatório. A recolha de informação conseguida junto destes estabelecimentos comerciais tem sido efectiva, o que permite a

⁴⁸ *Ibidem*

⁴⁹ Directiva Estratégica n.º 10/2006 de 15/05/2006, da DNPSP, ponto 3 – d, al. 3, c).

criação de documentos e informações fidedignas sobre os mesmos. Estes documentos apoiam a actuação operacional dos agentes de proximidade, pois através destas informações conseguem adequar o seu policiamento e fornecer conselhos úteis aos seus proprietários. Para tal, colocou na sua página da internet oficial um conjunto de conselhos que devem ser seguidos por quem trabalha na área comercial, denotando uma preocupação em prevenir ilícitos criminais.⁵⁰

Tendo em conta esta proximidade e proactividade, a PSP tem desenvolvido esforços no intuito de facultar a máxima informação possível ao cidadão estreitando os laços com os comerciantes.

3.3.2 Apoio 65 – Idosos em Segurança

O programa “Apoio 65 – Idosos em Segurança” é mais uma das responsabilidades e iniciativas levadas a cabo pelos elementos pertencentes às EPAV. Os idosos são considerados um grupo de risco, pois são um alvo fácil e vulnerável para quem tem por intuito o cometimento de delitos. O fenómeno do envelhecimento da população e o elevado receio de vitimação sentido pelos idosos levam a que se tomem medidas que abranjam a faixa etária das pessoas com mais de 65 anos. Segundo Leitão (2000, p.13), o envelhecimento provoca, uma necessidade urgente na criação de novos serviços, na diversificação de alguns já existentes e sobretudo na procura de formas de cooperação com outros actores que ajudem a criar um sistema integrado multidisciplinar de apoio a esta faixa etária. Para além da protecção, estes necessitam, acima de tudo, que sejam integrados na sociedade e que não sejam alvo de discriminação. Este tipo de programas detém uma relevância cada vez maior visto que a população mundial está a envelhecer rapidamente. “A população portuguesa, tal como acontece no resto da Europa, está a envelhecer. Este envelhecimento verifica-se tanto na base, como no topo da estrutura etária, ou seja, as crianças representam uma parte cada vez menor da população e as pessoas idosas, por sua vez, representam uma parte cada vez maior da população.” (Perista & Perista, 2012, p.8) Surge a necessidade de fazer referência ao conceito do envelhecimento activo que se encontra directamente relacionado com o referido programa. A Organização Mundial de Saúde define envelhecimento activo como o processo de optimização das oportunidades para a saúde, participação e segurança, para melhorar a qualidade de vida das pessoas que

⁵⁰ <http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/comercio.aspx?menu=7> – 10-04-2014

envelhecem.⁵¹ Para além dos cuidados de saúde, esta organização faz referência à necessidade de segurança onde entram, impreterivelmente, as forças policiais.

Tendo em conta esta problemática, em 1998 foi criado o programa “Apoio 65 – Idosos em Segurança” que, segundo Oliveira (2006, p.300), foi direccionado para um grupo de cidadãos que, pela sua especial vulnerabilidade, poderiam sentir-se mais inseguros. Segundo o mesmo autor este programa tem como objectivo garantir as condições de segurança e tranquilidade das pessoas idosas, ajudando a prevenir situações de risco, promovendo o conhecimento do trabalho da PSP e da GNR junto desta população. Os elementos pertencentes a este programa especial são detentores de formação específica e devem possuir um certo número de características que permitam lidar com a população alvo.

Com o aumento da esperança média de vida, Portugal deparou-se nos últimos anos com o aumento significativo da população idosa e a PSP não ficou indiferente a esse fenómeno. Basta uma pequena análise da página da internet da PSP para se conseguir compreender que este programa tem uma elevada importância, pois o número de acções de sensibilização tem aumentado de ano para ano. Repare-se que em 2010 foram efectuadas 805 acções de sensibilização e esse número aumentou para 2116 no pretérito ano de 2013.⁵²

3.3.3 Operação Férias

As EPAV durante o período de veraneio são responsáveis também pelo programa “Operação Férias”. “Todos nós sabemos que a habitação constitui um espaço privado que guarda toda a nossa intimidade e que, quando devassado, ofende o nosso direito à privacidade e que causa prejuízos materiais, acrescidos de inevitáveis danos psicológicos.”⁵³ Esta iniciativa não é propriamente um programa especial que funciona durante todo o ano civil. Este apenas funciona nos meses em que a maioria dos cidadãos opta por fazer as suas férias, ou seja, entre 1 de Julho e 15 de Setembro⁵⁴ de cada ano, deixando as suas residências, muitas vezes, sem qualquer tipo de controlo tornando-se um alvo fácil. Tem como grande finalidade auxiliar os cidadãos a gozarem as férias mais

⁵¹ Cf. WHO. Active Ageing, A Policy Framework. A contribution of the WHO to the Second United Nations World Assembly on Ageing, Madrid, Spain, April, 2002

⁵² <http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/apoio65.aspx?menu=6> – 10-04-2014

⁵³ <http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/ferias.aspx?menu=3> - 02-02-2014

⁵⁴ <http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/ferias.aspx?menu=3> – 20-04-2014

tranquilamente. Para tal basta que os visados se dirijam a uma Esquadra da PSP e transmitam aos responsáveis pela sua segurança que desejam que a sua residência seja alvo deste programa. Para além dos conselhos transmitidos aos proprietários das habitações em causa, os elementos da referida força de segurança levarão a cabo medidas de modo a prevenir que o lar não seja violado. “Vigilância das residências de forma sistemática e metodológica, verificando os aspectos exteriores de inviolabilidade do domicílio; Alertar de imediato, o proprietário da habitação ou o seu representante, em caso de anomalia.”⁵⁵

O MIPP, veio congregar os projectos que têm sido implementados de uma forma algo espartilhada, numa estratégia global, como os casos da “Escola Segura” e do apoio à vítima, através do estabelecimento de objectivos estratégicos e operacionais, e implementando mecanismos de coordenação, de avaliação e de formação.

Com o decorrer do programa de policiamento de proximidade, e mais especificamente com as EPAV, foi transmitida uma importância cada vez maior ao desenvolvimento e à criação de parcerias. As entidades e instituições trabalham sempre em conjunto e com o intuito de melhorar a qualidade de vida da comunidade colaborando activamente em todos os projectos, quer da sua iniciativa quer os propostos pela PSP.

⁵⁵ <http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/ferias.aspx?menu=3> - 02-02-2014

Capítulo 4

Problemática e Potencialidades do Policiamento de Proximidade: Resultados Empíricos

4.1 Percepção acerca das principais linhas de enquadramento do policiamento de proximidade: Entrevistas e Análise de Conteúdo

Neste trabalho foram efectuadas entrevistas estruturadas, com base num guião de doze perguntas⁵⁶ para a recolha de informação, que serviu de base à sua realização o que permitiu torná-las mais ricas na análise de conteúdo. “A técnica da entrevista baseia-se, em primeiro lugar, na capacidade de estabelecimento de uma relação de confiança e à-vontade com o entrevistado, de forma que se consigam respostas fidedignas, ou por outras palavras, que correspondam ao que na verdade o inquirido pensa, faz, acredita sobre algo.” (Espírito Santo, 2010, p.30) As entrevistas tiveram como objectivo apurar a opinião dos informadores qualificados seleccionados sobre o estado actual do policiamento de proximidade em Portugal, indicando as suas principais funcionalidades, problemas e potencialidades. A aplicação das perguntas teve como pano de fundo os objectivos específicos de investigação, inicialmente, traçados e amadurecidos através da análise teórica e pesquisa documental de legislação e obras literárias, indicadas ao longo de todo este estudo. As perguntas foram elaboradas de acordo com os princípios de clareza, devendo ser curtas, não tendenciosas e não ambíguas. Em termos de estrutura seguiu-se o princípio de elaboração do geral para o concreto.

“Há situações em que se pode ter como objectivo complementar determinada posição com a entrevista a um ou dois indivíduos, informadores qualificados e únicos para determinado contexto de investigação.” (Espírito Santo, 2010, p.33) Optou-se por entrevistar duas pessoas que estiveram, e continuam a estar, directamente relacionados com o projecto de implementação do policiamento de proximidade em Portugal, mais concretamente na PSP. Neste estudo a escolha dos entrevistados afigura-se como adequado já que as suas funções e relevância no âmbito do policiamento de proximidade são consideráveis, afigurando-se como informadores qualificados. “Em termos de selecção dos indivíduos, (...), no caso da entrevista, não se procura nem é apropriada a representatividade dos resultados em termos extensivos. Pelo facto de se tratar de uma técnica de recolha de dados intensiva ou em profundidade, privilegia-se a qualidade da

⁵⁶ Anexo A

informação na técnica de entrevista (...).” (Espírito Santo, 2010, p.31) Pelo que entrevistou-se o Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa Sr. Intendente Luís Elias e o Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade Sr. Subintendente Hugo Guinote.⁵⁷ Optou-se por não se levar a cabo mais entrevistas pois, os entrevistados detêm considerável conhecimento sobre policiamento de proximidade, não só pelo cargo que ocupam, mas também porque os mesmos já efectuaram estudos sobre esta temática (Elias, 2007 e 2009). O Subintendente Hugo Guinote lecciona a cadeira de “Estratégia e Táticas das Forças de Segurança IV”, no ISCPSP, tendo como finalidade a abordagem e aprofundamento dos modelos de policiamento.

De modo a aprofundar as tendências dos resultados tomou-se a opção de fazer o tratamento das entrevistas através de análise de conteúdo. “A técnica de análise de conteúdo – com raízes teóricas nos desenvolvimentos norte-americanos das décadas de 30 e, sobretudo, de 40 em diante – teve múltiplos contributos impulsionadores pioneiros, de entre os quais se destacou o de Bernard Berelson.” (Espírito Santo, 2008, p.19)

“Em termos de conceito, a análise de conteúdo é uma técnica que visa a sistematização de informação, de acordo com a aplicação de processos de codificação, categorização e inferência permitindo um alcance analítico de natureza quantitativa e/ou inferencial, consoante os objectivos e técnicas de análise.” (Espírito Santo, 2010, p.66) O procedimento utilizado para a análise de conteúdo foi a análise categorial. Segundo Espírito Santo (2010, p.66) na análise categorial, para além da codificação, da categorização e da inferência, a análise de conteúdo faz recurso a instrumentos conceptuais como as hipóteses, as categorias, os indicadores e as unidades de análise.

Quanto às opções tomadas no âmbito metodológico, estas foram desencadeadas através de dois processos fundamentais que são o processo de codificação e de categorização. No que se refere à codificação, a escolha das unidades de análise centrou-se, essencialmente, na palavra e no tema, com privilégio dado à segunda, devido à diversidade e dispersão de ideias encontradas aquando da análise do *corpus*. No que se refere à categorização optou-se por utilizar o método designado “por milhas”. Escolheu-se este procedimento tendo em conta a natureza rica, variada e extensa do material em análise.

Existiram dificuldades aquando da elaboração da análise de conteúdo já que algumas respostas não reuniram consenso, o que dificultou a elaboração das categorias e respectivos indicadores. Tendo em conta a presente dificuldade, após uma leitura e análise

⁵⁷ As referidas entrevistas constam nos Anexos B e C, respectivamente

das entrevistas, encontraram-se termos que representam, de forma cabal, as respostas dos entrevistados. “Em concreto, este procedimento consiste no desenvolvimento do quadro categorial à medida que se desenvolve o processo de investigação e amadurecimento das potencialidades de análise do material seleccionado.” (Espírito Santo, 2010, p.20)

A componente de análise que se centra no MIPP, funcionalidades, problemática e potencialidades distingue um conjunto de valores que sobressai em diversas categorias.

No primeiro quadro evidenciam-se cinco grupos de categorias que são: “características”; “traços específicos de aplicação em Portugal”; “influências”; “funcionalidades por explorar”; e “funcionalidades exploradas”. Todas as categorias se referem ao policiamento de proximidade. Estes valores, que concretizam categorias de análise, repartem-se em indicadores, que foram ditados à semelhança daquelas, pelo enquadramento contextual que o material em análise forneceu. No âmbito das “características” encontram-se os indicadores compostos pela “partilha de competências no exercício do policiamento”, “parcerias”, “prevenção criminal” e “uniformização e especialização”. Na categoria “traços específicos de aplicação em Portugal” existem como indicadores: “modelo que abarca toda a polícia e não apenas os agentes de proximidade”; “falta de uniformidade doutrinária” e “livre arbítrio na implementação de programas”. Existiu a necessidade de perceber qual o país, ou países, que mais influenciaram o modelo de policiamento de proximidade em Portugal logo criou-se a categoria, “influências”. Dentro desta, os indicadores estabelecidos são: “Reino Unido”; “França” e “Estados Unidos da América”. No âmbito da categoria “funcionalidades por explorar”, os indicadores são: “prevenção através da arquitectura urbana”, “trabalho com comunidades minoritárias”, “articulação das valências já existentes” e “partilha e troca de informação”. Por último, na categoria “funcionalidades melhor exploradas”, encontram-se os indicadores: “Programa Especial Escola Segura” e “violência doméstica e idosos”. A construção destas unidades de análise e as restantes que irão ser referidas ao longo da presente interpretação, remete para a utilização expressa das mesmas sob a forma de palavras nas entrevistas realizadas.

No segundo quadro sobressaem dois grupos de categorias que são: “adequação à realidade portuguesa” e “adequação ao século XXI”. As categorias referem-se ao policiamento de proximidade, que se repartem em indicadores. No âmbito da “adequação à realidade portuguesa” encontram-se os indicadores compostos pelo: “afastamento do modelo reactivo”; “continuação na implementação de parcerias” e “continuar a apostar num modelo preventivo”. Na “adequação ao século XXI” existem como indicadores:

“modelo Adequado”; “modelo a ser melhorado, com muitas fragilidades” e “novo modelo – Policiamento Legitimado”.

Por fim, no terceiro quadro ressaltam quatro grupos de categorias que são: “problemas operacionais e logísticos”; “soluções”; “potencialidades”; e “futuro”. No âmbito dos “problemas operacionais e logísticos” encontram-se os indicadores compostos pela “dificuldade de aplicação operacional”, “escassez de recursos humanos”, “dificuldade de medição dos indicadores quantitativos” e “inexistência de procedimentos entre as várias valências”. Nas “soluções” existem como indicadores: “formação”; “revisão dos objectivos operacionais/evolução do planeamento estratégico” e “reformulação de indicadores de medição da qualidade”. Inseridos na categoria, “potencialidades” encontram-se os indicadores: “ir de encontro àquilo que a população quer”; “manutenção da polícia próxima das comunidades” e “adoptar estratégias de prevenção de forma sustentada e consistente”. No âmbito da categoria “futuro”, os indicadores são, “continuidade da aposta na prevenção”, “melhoramento do modelo” e “aposta na formação dos quadros policiais”.

A definição das categorias teve como base os objectivos e hipóteses formulados no início do trabalho. Em primeiro lugar, foram definidos os objectivos que posteriormente serviram de base à elaboração das entrevistas. Em segundo lugar, foram seleccionadas as categorias a aplicar, formulando as mesmas com base nas cinco regras fundamentais que lhes conferem fidelidade: exclusão mútua; homogeneidade; pertinência; objectividade; e produtividade. Existiu o cuidado de analisar o corpo das entrevistas e recolher palavras ou expressões que cumprissem com os referidos princípios. “As categorias constituem ideias-chave ou rubricas de classificação contidas nas hipóteses ou objectivos que se quer formular. Estas constituem, por outras palavras, dimensões das hipóteses ou dos objectivos que devem ser sistematizados de acordo com princípios básicos que lhe auferem validade.” (Bardin, cit. in Espírito Santo, 2010, p.84)

Posteriormente, definidas as categorias, foram definidos os indicadores. “Estes constituem ideias-chave ou dimensões das categorias, enquadráveis num plano mais concreto e mais específico quando comparadas com as categorias.” (Espírito Santo, 2010, p.85) Na fase inicial trabalhou-se com o *corpus* das entrevistas, identificando todos os elementos dos indicadores e que num plano mais abstracto correspondem às concepções das categorias. Deste modo, tentou chegar-se à verificação das hipóteses inicialmente formuladas e à sistematização dos objectivos estabelecidos no início do presente trabalho.

Quadro 1. Traços do Modelo de Policiamento de Proximidade

Entrevistados	Categorias															
	Traços Gerais do Modelo de Policiamento de Proximidade															
	Características				Traços Específicos de Aplicação em Portugal			Influências			Funcionalidades por Explorar				Funcionalidades melhor Exploradas	
	Indicadores															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa				√	√	√	√	√	√	√			√	√	√	√
Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade	√	√	√		√			√				√	√	√		√

Notas:

1. Legenda dos indicadores: 1. Partilha de Competências no exercício do Policiamento 2. Parcerias 3. Prevenção Criminal 4. Uniformização e especialização 5. Modelo que abarca toda a polícia e não apenas os agentes de proximidade 6. Falta de uniformidade doutrinária 7. Livre arbítrio na implementação de programas 8. Reino Unido 9. França 10. Estados Unidos da América 11. Prevenção através da Arquitectura Urbana 12. Trabalho com comunidades minoritárias 13. Articulação das valências já existentes 14. Partilha e troca de informação 15. Programa Especial Escola Segura 16. Violência Doméstica e Idosos
2. As unidades de análise utilizadas são a palavra e o tema, tendo em consideração a presença do mesmo. A frequência não foi considerada no levantamento presente.

Através da análise do quadro 1 consegue-se identificar que nas primeiras categorias, e correspondentes indicadores, não existiu consenso quanto às tendências. Nos dezasseis indicadores iniciais, apenas cinco são comuns aos dois entrevistados. Este facto pode dever-se à interpretação subjectiva da análise feita por cada entrevistado, o que pode significar que cada um deles tem uma visão particular sobre os indicadores e a forma de os caracterizar, o que levou a uma maior diversidade nas respostas obtidas.

Quanto às “características” do modelo de policiamento de proximidade, as respostas foram bastante díspares pelos motivos anteriormente descritos. O Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa referiu como característica do modelo a sua uniformização e especialização sendo que o Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade optou por mencionar como principais características a partilha de competências no exercício do policiamento, o estabelecimento de parcerias e a prevenção criminal. As características mencionadas fazem parte integrante do policiamento de proximidade, logo conclui-se que os resultados conseguidos se complementam e acabam

por definir, de forma cabal, o modelo de policiamento em causa. Na segunda categoria, que se refere aos “traços específicos de aplicação em Portugal”, os entrevistados mencionaram que é um modelo que abarca toda a polícia e não apenas os agentes de proximidade. Como polícia integral que é, todos os meios e valências devem estar envolvidos. O Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa referiu ainda, como traços específicos em Portugal, a falta de uniformidade doutrinária e o livre arbítrio na implementação de programas. Apesar da recorrente menção nos diversos programas governamentais, não foram, até ao momento, elaboradas directrizes gerais e específicas pelas quais as forças de segurança se devem guiar, logo a gestão do modelo e a sua aplicação prática fica ao livre arbítrio das forças de segurança.

Quando se comparam os países com influências mais significativas para o actual modelo de policiamento de proximidade em Portugal, os entrevistados concordam que foi fulcral a evolução existente no Reino Unido e que terá sido esse o principal propulsor do policiamento de proximidade. Mas o Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa, reforça que, tanto os Estados Unidos da América como o modelo francófono, tiveram influência no que é hoje o policiamento de proximidade aplicado em Portugal. O modelo português aproxima-se mais do modelo francês, pois os modelos vigentes são similares, visto que em ambos os países as forças de segurança dependem do poder central sendo as mesmas de âmbito nacional.

No que respeita às “funcionalidades que ainda se encontram por explorar”, mais uma vez, as respostas não foram uníssonas, existindo apenas um ponto de contacto entre as mesmas, no qual os entrevistados frisaram a necessidade de articulação das valências já existentes na PSP. Como referiu o Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade, caminha-se, actualmente, para um modelo integral de policiamento de proximidade desde a ordem pública até à investigação criminal que devem fazer parte integrante do policiamento de proximidade. Deve, segundo essa fonte, conseguir-se articular neste modelo os quatro pilares que foram teorizados por Monet, ou seja, a área das informações, da prevenção, da reacção policial e da investigação criminal.

A última categoria, do primeiro quadro de análise, intitulada de “funcionalidades melhor exploradas”, foi a primeira a criar consenso entre os indicadores. Os entrevistados referiram como funcionalidades bem exploradas: o programa especial “Escola Segura” e o trabalho realizado junto das vítimas de violência doméstica e idosos. O primeiro destes é considerado como uma aposta ganha por parte das forças de segurança. Este, ao longo dos últimos vinte anos, contribuiu para uma nova geração de adultos que se habituou a estar em

contacto e a vislumbrar elementos policiais junto das escolas, logo, a fazer parte integrante das suas vidas.⁵⁸ O trabalho realizado junto de vítimas de violência doméstica e de idosos tem ganho cada vez mais importância na PSP. A formação e os meios facultados aos elementos da PSP contribuíram para que esses programas se encontrem, neste momento, em clara expansão, sendo considerados como apostas bem conseguidas.

Quadro 2. Adequação e Sustentabilidade do MIPP

Entrevistados	Categorias					
	Adequação e Sustentabilidade do MIPP					
	Adequação à Realidade Portuguesa			Adequação ao Século XXI		
	Indicadores					
	1	2	3	4	5	6
Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa	√	√	√	√	√	
Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade	√	√	√	√	√	√

Notas:

1. Legenda dos indicadores: 1. Afastamento do modelo reactivo 2. Continuação na implementação de parcerias 3. Continuar a apostar num modelo preventivo 4. Modelo Adequado 5. Modelo a ser melhorado, com muitas fragilidades 6. Novo modelo – Policiamento Legitimado

Quanto à “adequação à realidade portuguesa”, os entrevistados responderam de forma similar, referindo que este é um modelo adequado a Portugal em que se deve continuar a apostar no afastamento do modelo reactivo, na implementação de parcerias e na proximidade com o cidadão, ou seja, na prevenção criminal. Quanto à sua adequação a uma polícia no século XXI existiu uma pequena diferença na análise feita às referidas entrevistas. Aqui apenas dois indicadores são comuns, um terceiro é distinto pois trata-se de uma inovação e de um novo modelo que pode surgir brevemente. Tanto o Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa, como o Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade, mencionaram que este modelo de prevenção é adequado, no entanto é considerado frágil carecendo de alguns melhoramentos. O referido modelo inovador apelida-se de policiamento legitimado pegando na máxima do *Policing by consent*. Segundo o Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade este encontra-se a ser estudado pelas escolas norte americanas e norte europeias surgindo como um

⁵⁸ De acordo com a entrevista ao Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade, realizada no dia 13 de Março de 2014. Para mais detalhes ver anexo C.

sucessor do policiamento de proximidade. Policiar não como a comunidade quer, mas porque a comunidade quer (anexo C). Na percepção dos referidos entrevistados o modelo é adequado à realidade portuguesa e à realidade internacional carecendo, no entanto de melhorias. A constante evolução da sociedade leva a que todos estes programas, que orbitam em torno da mesma, estejam em constante mutação e aperfeiçoamento de modo a fazer face às necessidades vigentes.

Conclui-se que apesar de todos os esforços de implementação do presente modelo e uniformização de procedimentos, este ainda carece de melhoramentos. No entanto, essas melhorias devem ser construídas no caminho da consolidação e sustentação do policiamento de proximidade, já que a população não se encontra preparada para um novo afastamento entre estes e as forças policiais.

Quadro 3. Problemas e Potencialidades

Entrevistados	Categorias												
	Problemas e Potencialidades												
	Problemas Operacionais e Logísticos			Soluções				Potencialidades			Futuro		
	Indicadores												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa	√	√		√	√	√			√	√	√	√	√
Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	

Notas:

1. Legenda dos indicadores: 1. Dificuldade de aplicação operacional 2. Escassez de Recursos Humanos 3. Dificuldade de medição dos indicadores quantitativos 4. Inexistência de procedimentos entre as várias valências 5. Formação 6. Revisão dos objectivos operacionais/evolução do planeamento estratégico 7. Reformulação de indicadores de medição da qualidade 8. Ir de encontro àquilo que a população quer 9. Manutenção da polícia próxima das comunidades 10. Adoptar estratégias de prevenção de uma forma sustentada e consistente 11. Continuidade da aposta na prevenção 12. Melhoramento do Modelo 13. Aposta na formação dos quadros policiais.

O policiamento de proximidade, como qualquer outro modelo, tem problemas quer operacionais e logísticos. Ao se analisar as respostas obtidas, verificou-se que os

entrevistados mencionaram como dificuldade de aplicação operacional do modelo, a escassez de recursos humanos e ainda a inexistência de procedimentos entre as várias valências da PSP. Segundo o Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa ainda não se conseguiu que o MIPP ou o policiamento de proximidade fosse aceite transversalmente pelo dispositivo. “Por desconhecimento ou por má vontade, há muitos escalões hierárquicos, muitos recursos humanos na PSP, que consideram o policiamento de proximidade como uma espécie de policiamento de segunda” (anexo B). Este facto vem manifestar que a PSP ainda tem uma forte componente virada para a ordem pública e para a investigação. Quanto à escassez de recursos, o Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade, refere que os meios devem ser distribuídos equitativamente pelas diversas valências quando existe uma aposta real na prevenção. Mencionou ainda como problema a dificuldade de medição de indicadores quantitativos, já que é difícil avaliar objectivamente o policiamento de proximidade, pois ainda não existem mecanismos que consigam mensurar quantos crimes foram prevenidos através da implementação desse modelo.

As soluções para resolver os problemas evidenciados passam pela formação prestada aos elementos policiais, direccionada para o policiamento de proximidade, pela revisão dos objectivos operacionais e pela evolução do planeamento estratégico. A formação deve passar por todos os patamares hierárquicos existentes na PSP. A formação contínua irá permitir a todos os elementos da PSP um conhecimento profundo sobre o que de facto é o policiamento de proximidade. Isso ajudará numa melhor aplicação e revisão, quer dos objectivos, quer do próprio planeamento estratégico. Outra das soluções encontradas poderá passar pela reformulação dos indicadores de qualidade do modelo em estudo.

Os entrevistados referem como potencialidades a manutenção da polícia próximo das comunidades e a adopção de estratégias de prevenção sustentada e consistente. Deve ter-se em atenção as evoluções conceptuais que vão existindo ao nível internacional e nacional. Quanto ao futuro do próprio modelo defendem a continuidade da aposta na prevenção e o melhoramento do modelo de policiamento de proximidade. Em Portugal, o modelo ainda tem muito que crescer, sobretudo porque é necessário perceber se se quer continuar a fazer uma aposta na reactividade policial, como se tem feito até hoje, ou se pelo contrário se vai ter que abdicar de alguns recursos.

4.2 Síntese e Notas Finais

4.2.1 Problema de Investigação

Como se define o MIPP nos planos da sua evolução e conceitos e as suas principais potencialidades associadas?

O MIPP encerra em si os ideais de um novo paradigma que é um tipo de policiamento de cariz preventivo, onde se deve actuar de forma proactiva de modo a prevenir os ilícitos criminais e incivilidades, em detrimento da actividade exclusivamente reactiva. A reactividade irá sempre existir, pois é utópico a existência de um mundo sem crime, no entanto, devem ser desenvolvidos esforços para que esse número de crimes seja consideravelmente reduzido o que faz com que o sentimento de segurança na população aumente. Esse sentimento tem uma dupla perspectiva, já que um cidadão seguro, é um cidadão disponível para ajudar a polícia na prevenção, desempenhando um papel fundamental neste tipo de policiamento.

Quanto à evolução do modelo de policiamento preventivo, este teve a sua origem no Reino Unido, sendo implementado de forma espartilhada, sem que para tal existisse um fio condutor e orientador. Através dos resultados conseguidos, esse modelo acabou por ser adoptado por outros países que tinham como base um policiamento afastado do cidadão que se baseava, essencialmente, num modelo reactivo, como era o exemplo de Portugal. Actualmente, o MIPP, que tem na sua essência as bases de um policiamento preventivo encontra-se implementado em todo o território nacional, porém existe ainda um enorme esforço no sentido de uniformizar o respectivo modelo.

Quanto às potencialidades associadas, estas encontram-se parcialmente definidas, das quais se destaca: a adopção de estratégias de prevenção de uma forma sustentada e consistente. Ou seja, esta ideia vai de encontro à uniformização de procedimentos. Insere-se dentro das potencialidades a necessidade que existe em tornar este modelo integrado, num modelo integral, em que todos os meios e valências da PSP se insiram num modelo que se quer preventivo. Só assim se conseguirá a implementação de estratégias de prevenção consistentes.

4.2.2 Verificação das hipóteses

1 - Verifica-se uma tendência para a acentuação do policiamento preventivo aliado ao conceito do policiamento de proximidade

Esta hipótese é totalmente verificada pela revisão bibliográfica. Por um lado, verifica-se que a prevenção é um dos suportes da mudança de paradigma, a concepção de uma polícia que reprime, para uma polícia que o cidadão pode contar, que lhe é próxima. Tem existido uma aposta, cada vez maior, em políticas criminais e de políticas de segurança pública que se baseiam na aplicação de medidas preventivas em detrimento de medidas reactivas. Esta ideia de prevenção tem como principal objectivo evitar incivildades e que as normas jurídicas sejam infringidas. Deve-se assim adoptar mecanismos que permitam a protecção de pessoas e de bens. A polícia deve, assim, dirigir os seus esforços para uma prevenção eficaz para conseguir prevenir o crime, e outros desvios à norma ao mesmo tempo que aumenta o sentimento de segurança dos cidadãos. Como o sentimento de insegurança está, em grande medida, relacionado com a existência ou não de crimes, logo a aposta na prevenção tem um papel fundamental na sua redução.

Por outro lado, a criminalidade violenta é a que despoleta maior alarme social, criminalidade muito empolgada pelos órgãos de comunicação social. No entanto, as forças policiais, que lidam diariamente com o cidadão, devem focar a sua atenção para a pequena criminalidade, para os pequenos delitos e incivildades, permitindo um aumento da sua segurança.

2 - O MIPP é um modelo consolidado na PSP

A segunda hipótese é parcialmente verificada. Oficialmente, o policiamento de proximidade, em particular o MIPP, está implementado em Portugal desde 2006, data em que surgiu a Directiva Estratégica n.º 10/2006. Desde então, encontram-se implementadas dois tipos de equipas ao nível do policiamento de proximidade: as EPES e as EPAV. As primeiras estão inseridas no programa especial “Escola Segura”, enquanto as segundas são responsáveis por vários programas que são implementados na sua área de responsabilidade, como o apoio a vítima de crimes, o comércio seguro ou ainda o “Apoio 65 - idosos em segurança”. O trabalho desenvolvido por essas equipas tem sido fundamental e de elevada importância na premissa de um policiamento que aposta na prevenção, especialmente o

trabalho desenvolvido pelas EPES. São especialmente estas que reúnem maior consenso de êxito pelos responsáveis institucionais e pelos governantes. No entanto, existem ainda algumas arestas por lapidar. É necessário que os recursos humanos existentes (adstritos a este tipo de policiamento) sejam reforçados e que os seus objectivos e determinações sejam reestruturados, definidos e clarificados. Urge a necessidade de uniformizar procedimentos para que o policiamento preventivo seja reforçado e se torne cada vez mais credível.

3 - Existe a percepção, por parte de quem comanda, que o efectivo da PSP reconhece o seu importante papel no âmbito da prevenção

A terceira hipótese não se verifica. O MIPP ainda não é encarado como um modelo integral que abarca todas as valências da PSP. Existe a ideia de que os únicos responsáveis por efectuar policiamento preventivo e de proximidade são os elementos afectos ao MIPP, logo as demais valências não se preocupam, talvez de forma directa, em efectuar esse contacto regular e directo com o cidadão. Sendo a PSP uma polícia integral, devem ser criados mecanismos e protocolos de procedimentos que agilizem uma efectiva partilha de informação entre os diversos ramos existentes, desde a ordem pública à investigação criminal. Através de um trabalho coordenado, poder-se-ia melhorar o modelo vigente e resolver problemas de uma forma mais transversal e multidisciplinar.

Há ainda muitos escalões hierárquicos, que consideram o policiamento de proximidade como uma espécie de policiamento de segunda o que manifesta que a PSP ainda tem um forte cariz recetivo, e uma forte componente virada para a ordem pública e para a investigação, que só actuam, normalmente, quando o crime ou incivilidade já aconteceu.

4 - O Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade contém um conjunto de pontos fortes que fazem face às suas limitações.

A quarta hipótese é parcialmente verificada. O MIPP contém um conjunto largo de pontos fortes mas persistem algumas limitações como: a deficiente articulação existente entre as diferentes valências na PSP; a dificuldade de aplicação operacional do modelo e a escassez de recursos; e o facto de não existirem indicadores de medição adequados a este modelo de policiamento. Os indicadores actuais pautam-se pela quantidade de operações, de detenções ou de autos, no entanto a prevenção não é mensurada desta forma. Devem

existir outros que se adaptem às medidas levadas a cabo, precisamente, no âmbito preventivo.

Como pontos fortes há a destacar as equipas das EPES e das EPAV. Estas, fruto da aposta na formação e da motivação dos agentes, têm desenvolvido acções e mecanismos que têm ajudado a população, principalmente a minorar o sentimento de insegurança. O programa “Escola Segura” é a prova de que é possível a implementação de um projecto de cariz preventivo e próximo do cidadão. A sua implementação é um exemplo que poderemos apelidar de sucesso.

Conclusão

O conceito de policiamento de proximidade e as suas funcionalidades estiveram na base deste estudo. Intimamente relacionado com este objecto está a prevenção. A actuação preventiva engloba todas as medidas levadas a cabo pelas forças de segurança, em parceria com a população, e demais entidades, com o intuito de prevenir a ocorrência de ilícitos criminais e de outras incivildades, contribuindo para o aumento do sentimento de segurança, conceitos directamente interligados. O estabelecimento de parcerias é uma arma cada vez mais eficaz e vantajosa, pois são um apoio fundamental para a sustentação dessa prevenção. As parcerias têm como objectivo principal complementar o apoio ao cidadão em áreas cuja responsabilidade não pertencem directamente às entidades policiais e que não estão intimamente relacionadas com a segurança. Através da junção destes três pontos, ou seja, polícia, prevenção e parcerias chega-se àquilo que se pode chamar de policiamento de proximidade.

A polícia, como qualquer outra organização, com responsabilidade num Estado de direito democrático, deve adaptar a sua estrutura e funcionalidade às necessidades da sociedade, garantindo sempre o respeito pelos Direitos Liberdades e Garantias dos cidadãos. O policiamento de proximidade é um dos modelos que pode ser considerado como uma das boas práticas policiais, tendo como meta o aumento do sentimento de segurança por parte da população e, de dar uma maior visibilidade às forças de segurança, fornecendo uma nova capacidade de inserção, neste caso da PSP, na vida das comunidades.

O aumento da criminalidade e da insegurança nos grandes centros urbanos levou a que vários países adoptassem políticas e programas específicos, para abordarem este tipo de fenómenos responsáveis pelo aumento do sentimento de insegurança e pela degradação da qualidade de vida nas cidades. Surgiu então a necessidade da adopção de um modelo de policiamento que tivesse como base uma actuação preventiva, levada a cabo pelas forças de segurança. Pioneiro nestas medidas foi o Reino Unido, através da criação de um policiamento comunitário. Era um modelo em que existia uma partilha de competências entre as polícias e os cidadãos, sendo também estes responsáveis pela sua própria segurança. As polícias francesas também implementaram medidas de cariz preventivo onde existia uma maior proximidade com os cidadãos. Todavia, ao contrário do que acontece no modelo de policiamento preventivo tradicional, em França os cidadãos não participavam activamente no seu policiamento. Portugal não constituiu excepção ao que se vivia na Europa, mas foi a partir dos anos 90 que se intensificou o sentimento de

insegurança da população devido ao aumento da criminalidade. Em 1995, o conceito de policiamento de proximidade começa a entrar no discurso político português, sendo feita referência ao mesmo, pela primeira vez, no ano lectivo de 1995/1996 durante a abertura solene do referido ano na ESP, actual ISCPSI. Foi, desde então, que foram desenvolvidos esforços no intuito de criar programas especiais, que tivessem como principal preocupação os grupos sociais mais vulneráveis.

Actualmente encontra-se em vigor o MIPP, e em torno deste orbitam diversos programas especiais, como o programa “Escola Segura”, ou ainda o programa “Apoio 65 idosos em segurança”. Responsáveis por estes programas são as EPES e as EPAV, respectivamente, que têm desenvolvido um trabalho extraordinário, levando a cabo, junto das populações. São duas apostas consideradas vencedoras e que são aceites de forma bastante positiva pelas comunidades, pois conseguem ser o rosto visível de uma instituição com mais de vinte e dois mil elementos como é a PSP.

É cada vez mais importante que a instituição PSP se reveja nos princípios enformadores do policiamento de proximidade, pois só assim conseguirá criar e desenvolver um sentimento de pertença ao mesmo. De modo a desenvolver essas capacidades é fulcral que seja facultada formação a todos os escalões hierárquicos pertencentes à PSP para que exista um conhecimento real sobre o modelo e sobre a forma como se deve actuar perante o mesmo. Esta formação já existe nos cursos de formação das diversas categorias hierárquicas. No entanto, defende-se que esta se deve estender aos restantes elementos que fazem parte dos quadros da PSP, em particular àqueles que desempenham funções operacionais. A formação irá ajudar a desmistificar, também, a ideia de que este é um modelo baseado num policiamento de “segunda” e que é encarado como sendo um serviço menos prestigiante em relação aos demais, fazendo com que o policiamento preventivo seja, por vezes, menosprezado. Através da análise de conteúdo às entrevistas efectuadas, esta necessidade de formação foi mencionada como uma das carências deste modelo.

Na polícia, os recursos quer humanos quer materiais, são escassos. Contudo, defende-se que deve existir um aumento no número de efectivo direccionado para o policiamento de proximidade. Se o que se pretende é que este seja possuidor de prestígio dentro da instituição, então é necessário dar as devidas condições para que tal aconteça. As parcerias criadas, essencialmente com entidades locais, têm conseguido colmatar alguma dessa escassez de recursos materiais através da oferta de bens, no entanto, a instituição PSP não pode depender unicamente destas.

As potencialidades do modelo ainda não se encontram bem definidas. De acordo com o apurado neste estudo, as potencialidades passariam pela aposta na manutenção da polícia próxima das comunidades, e ainda na adoção de estratégias de prevenção de uma forma sustentada e consistente, no entanto, não foram enumeradas medidas a ser aplicadas para melhorar o referido modelo. Afere-se, deste modo, que o essencial nesta fase de sustentação do modelo, será uma afirmação, cada vez maior, do mesmo junto da comunidade e, em particular, na própria instituição PSP. Após a consolidação das suas bases, quer interna, quer externa, poder-se-á pensar em medidas que poderão potenciar o modelo vigente. Constatou-se que existe uma necessidade em apostar no aprofundamento e uniformização do policiamento de proximidade para que, posteriormente, se abordem e coloquem em práticas medidas que possam desenvolver as suas potencialidades.

A evolução da sociedade portuguesa tem de ser acompanhada pela evolução das próprias forças de segurança. Só assim pode fazer face às necessidades vividas pelos cidadãos. Daí ter sido de extrema importância a pesquisa da evolução deste modelo de policiamento, comparando-o entre as diferentes modalidades: a Inglesa, Francesa e Portuguesa, colhendo-se de entre os mesmos a base fundamental que é a aproximação das polícias face às comunidades. Identifica-se uma maior importância dada aos direitos fundamentais das pessoas, onde o cidadão passou a desempenhar um papel preponderante na sociedade, que pode ser uma mais-valia enquanto cidadão que cumpre, mas que também é cooperante. É premente a necessidade do surgimento de políticas públicas de segurança que possam dar uma maior ênfase à relação polícia-cidadão, de forma a minimizar possíveis problemas, e acentuar as potencialidades, surgindo assim de forma consistente e sustentada, quer no ambiente político, quer na PSP, o policiamento de proximidade.

Bibliografia

- Albuquerque, P. P. (2004). O que é a política criminal, porque precisamos dela e como a podemos construir? Comunicação Apresentada na Conferência *A reforma da justiça criminal em Portugal*”, organizada pelo Instituto Francisco Sá Carneiro no dia 24.11.2004 (Versão Provisória).
- Bayley, D. H. (2002). *Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Caetano, M. (1994). *Manual de Direito Administrativo*. Vol. II, 10.^a Edição, 5.^a reimpressão, revista e actualizada pelo professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. Coimbra: Almedina.
- Castro, C. S. (1999). *A Questão das Polícias Municipais*. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Clemente, P. J. (2000). *A Polícia em Portugal - Da Dimensão Política Contemporânea da Seguridade Pública. I*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- Clemente, P. J. (2000). *A Polícia em Portugal - Da Dimensão Política Contemporânea da Seguridade Pública. II*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- Código do Procedimento Administrativo*. (2008). Coimbra: Almedina
- Constituição da República Portuguesa*. (2008). Coimbra: Almedina.
- Correia, S. (1994). *Polícia: Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Vol. VI. Lisboa.
- Dias, H. V. (2012). *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*. Lisboa: Almedina.
- Dieu, F. (1999). *Politiques Publiques de Sécurité*. Paris: L'Harmattan.
- Dieu, F. (2001). *Aperçu Sur Les Expériences Françaises de Police de Proximité*. *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*. Genève.
- Durão, S. S. (2008). *A Patrulha e a Proximidade: Uma Etnografia da Polícia em Lisboa*. Coimbra: Almedina.
- Elias, L. (2009). A (Nova) governança da segurança numa contemporaneidade complexa. in *Estudos comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida, 752-758*. Coordenado por Manuel Monteiro Guedes Valente: Almedina.
- Espírito Santo, P. (2010). *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais - Géneses, Fundamentos e Problemas*. Lisboa: Edições Silabo.

- Espírito Santo, P. (2008). *Estudos de Comunicação Política - Análise de Conteúdo da Mensagem na Campanha e Pós-Campanha Eleitoral nas Eleições Presidenciais*. Lisboa: ISCSP.
- Gonçalves, G. (2011). *Modernização Policial: As Múltiplas Dimensões de um Objecto Historiográfico*, in CIES Working papers, pp. 1-28 .
- Kappeler, V., & Gaines, L. (2009). *Community Policing: A Contemporary Perspective*. 5.^a Edição: LexisNexis e Anderson Publishing.
- Kelly, K., & Caputo, T. (2011). *Community - A Contemporary Analysis of Policies, Programs, and Practices*. University of Toronto Press.
- Kratcoski, P., & Dukes, D. (1995). *Issues in Community Policing*. ACJS/Anderson.
- Guide Pratique de la Police de Proximité* (2000). Paris: Ministère de L'interior La Documentation française.
- Lisboa, M., & Teixeira Dias, A. (2008). *Organizações e Meio Envolverte: O caso do Policiamento de Proximidade*. IV Congresso Português de Sociologia. Lisboa.
- Oliveira, J. F. (2006). *As políticas de segurança e os modelos de policiamento: A emergência do policiamento de proximidade*. Lisboa: Edições Almedina.
- Oliveira, J. F. (2009). As políticas públicas policiais na definição das boas práticas policiais: o caso português. in *Estudos comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, 143-163. Coordenado por Manuel Monteiro Guedes Valente: Almedina.
- Oliver, W. M. (2000). *Community Policing: Classical Readings*. New Jersey: Prentice Hall.
- Perista, H., & Perista, P. (Julho de 2012). *Mulheres, Homens e Envelhecimento. Um Guia para Forças de Segurança*. Lisboa.
- Sarmiento, M. (2008). *Guia Prático sobre a Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses de Doutoramento, Dissertações de Mestrado e Trabalhos de Investigação Aplicada*. 2.^a Edição. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Trojanowicz, R., & Buquereaux, B. (1994). *Community Policing: how to get started*. 2.^a Edição. Cincinnati: Anderson Publishers.
- Walker, S. (1992). *The police in America: an Introduction*. 2.^a Edição. New York: McGraw Hill.

Legislação:

Lei 49/2008, de 27 de Agosto que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal
Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto - Lei orgânica da Polícia de Segurança Pública
Directiva Estratégica n.º 10/2006 da Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública
Diário da República, n.º301, I Série-A, 4.º Suplemento
Despacho 50/96, de 30 de Setembro
Despacho conjunto n.º 105-A/2005, de 2 de Fevereiro
Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/99 de, de 8 de Fevereiro

Sítios da Internet:

http://apav.pt/apav_v2/index.php/pt/main-menu-pt/590-parceria-ssp-e-apav-espaco-crianca
- Consultado em 12-12-2012
<http://jregiao-online.webnode.pt/products/junta-de-cascais-renova-parceria-com-ssp/> -
Consultado em 12-12-2012
<http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/ferias.aspx?menu=3> – Consultado em 02-02-
2014
<http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/taxiseguro.aspx?menu=5> – Consultado em
02-02-2014

Imprensa:

Elias, L. (2007). Policiamento de Proximidade: Desafios e Prespectivas Futuras in *Revista
Polícia Portuguesa*. Lisboa: DNPSP.
Fernandes, L. (12 de Julho de 2000). O medo À cidade in *Jornal O Comércio do Porto.
Porto*.
Gomes, P. V. (Março de 2001). Modelos de Policiamento in *Polícia Portuguesa*, p.1-25:
DNPSP.
Gomes, P. V. (Outubro-Dezembro de 2001). Modelos de Policiamento in *Infância e
Juventude*. p. 36-51.
Leitão, J. (Setembro- Outubro de 1999). Causas da proximidade Policial I in *Polícia
Portuguesa*, p. 9-13: DNPSP
Leitão, J. (Novembro-Dezembro de 1999). Causas da proximidade policial II in *Polícia
Portuguesa*, 3-6: DNPSP
Leitão, J. (Janeiro-Fevereiro de 2000). Causas da Proximidade Policial III in *Polícia
Portuguesa*, 8-13. Lisboa: DNPSP.

Lourenço, N., & Lisboa, M. (1998b). Violência, Criminalidade e Sentimento de Insegurança in *Separata da Revista "Textos"*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários - Ministério da Justiça.

Miranda, J. (Julho-Agosto de 1994). A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais. Perspectiva Constitucional in *Polícia Portuguesa: DNPSP*

Outros Documentos:

Norma de Execução Permanente N.º AOOOS/DO/01/20 de 06 de Fevereiro de 2014 –
Conceptualização, Enquadramento e Operacionalização do Policiamento Direcção para a Visibilidade

ANEXOS

Anexo A: Guião de Entrevista

Anexo B: Entrevista ao Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa, Sr. Intendente Luís Elias

Anexo C: Entrevista ao Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da Polícia de Segurança Pública, Sr. Subintendente Hugo Guinote

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



Guião de entrevista

Marco António Carriço David
Aspirante a Oficial de Polícia

Lisboa e ISCPSI, Março de 2014

Guião de Entrevista

Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade: Funcionalidades, Problemas e Potencialidades

Cargo/Posto: _____

Função: _____

Nome: _____

Data ____/____/____

I. Traços gerais do modelo

1. Na sua opinião, em traços gerais como se caracteriza o modelo de policiamento de proximidade?
2. Quais os seus traços mais específicos de aplicação a Portugal?
3. Como caracterizaria este modelo no plano da sua eficácia e eficiência?
4. Na sua opinião, qual o país que mais influenciou e continua a influenciar o actual policiamento de proximidade vigente em Portugal?
5. Na sua opinião quais são as funcionalidades melhor exploradas no MIPP e quais as que estão por explorar em Portugal?
6. Qual a sua opinião sobre os Programas Especiais: Equipas do Programa Escola Segura, Proximidade e Apoio à Vítima e Apoio 65 idosos em segurança?

II. Adequação e sustentabilidade do MIPP

7. Considera que o modelo de policiamento MIPP se adequa à realidade organizacional e às solicitações da sociedade actual Portuguesa?
8. Considera que este modelo de policiamento, assente numa maior proximidade polícia-cidadão, é adequada e sustentável para uma Polícia do século XXI?

III. Problemas e soluções

9. Na sua opinião, quais são os principais problemas que o MIPP enfrenta no que diz respeito à sua operacionalidade e logística?
10. Quais as soluções para enfrentar esses problemas?
11. O MIPP é considerado um excelente modelo em clara expansão em Portugal. Na sua opinião quais as principais potencialidades deste?
12. Como prevê o futuro deste modelo? Pensa que irá continuar nos moldes actuais? E por quanto tempo?

Anexo B

Entrevista ao Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa, Sr.

Intendente Luís Elias, em 31 de Março de 2014

Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade: Funcionalidades, Problemas e Potencialidades

Cargo/Posto: Intendente

Função: Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa

Nome: Luís Manuel André Elias

Data: 31/Março/2014

I. Traços gerais do modelo

1. Na sua opinião, em traços gerais como se caracteriza o modelo de policiamento de proximidade?

O Modelo de Policiamento de Proximidade na PSP é um modelo que melhorou muito nos últimos anos fruto do esforço que foi feito num enquadramento estratégico e depois na formação que foi empreendida em todos os comandos numa tentativa de uniformização de procedimentos a nível nacional e também de alguma especialização dos recursos humanos que temos afectos, quer à vertente do programa escola segura quer depois a toda a diversidade de programas que foram sendo criados por iniciativa governamental e outras por iniciativa da PSP. Portanto, no fundo, para que todos os recursos e todos os escalões hierárquicos tenham uma perspectiva uniforme e também consigam implementar no terreno iniciativas, projectos e diversas outras formas de policiamento, bastante mais racionalizadas do que no passado, e também, enfim, que haja, tanto quanto possível, uma maior sustentabilidade desta valência ao nível nacional.

2. Quais os seus traços mais específicos de aplicação a Portugal?

Os traços mais específicos de aplicação em Portugal são que, por um lado, o policiamento de proximidade ao nível dos programas dos Governos tem sido recorrentemente referido nas orientações dos diferentes governos, e por outro lado a operacionalização fica muito a cabo das próprias forças de segurança. Há uma centralização na criação dos programas, ou na criação de algumas iniciativas no ponto de vista estratégico mas depois, na operacionalização das mesmas, há um grande livre arbítrio por parte das forças de segurança para os implementar, o que tem vantagens e desvantagens. Por um lado não há uma uniformidade doutrinária tão grande quanto podia haver ao nível das forças de segurança, sendo que a PSP neste nível se destacou por tentar destacar doutrina em termos de policiamento de proximidade, por outro lado há a desvantagem de muitos projectos e

iniciativas estarem muito centradas nos comandantes, quer sejam eles comandantes dos Comandos quer sejam comandantes das Divisões ou das Esquadras, o que leva a que alguns destes projectos acabem por cair ou por não se suceder, ou não terem continuidade em caso de substituição por parte dos próprios comandantes. Por outro lado há a vantagem de esta autonomia, de certa forma, gerar em alguns pontos do país, em alguns locais, em alguns comandos de maior criatividade, maior espírito de iniciativa sem estar a espera que sejam impostas por via estratégica determinado tipo de prerrogativas, determinados tipos de objectivos a este nível. Digamos que a PSP a este nível se tem destacado, como disse há pouco, pelo esforço que fez de uniformização da doutrina, de uniformização dos objectivos estratégicos e operacionais e até dos programas de formação ao nível nacional sendo que ainda persiste alguma falta de compreensão por parte das restantes valências policiais dentro da PSP, sobre o que é que é o policiamento de proximidade e também nem sempre uma boa comunicação entre as diferentes valências de ordem pública, de investigação criminal entre o policiamento de proximidade, portanto não há ainda uma troca, uma fluidez de informação que poderia ser muito útil para a qualidade do serviço policial.

3. Como caracterizaria este modelo no plano da sua eficácia e eficiência?

De certa forma já aqui aludi um pouco a isso na questão anterior. Digamos que o nosso Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade procura rentabilizar recursos humanos nos diferentes comandos, procura afectar recursos humanos aos programas, nomeadamente ao programa escola segura e também a vertente de prevenção à violência doméstica, apoio aos idosos e apoio à vítima. Mas acaba muitas vezes por não ter uma implementação tão eficaz no que diz respeito à implementação táctica do policiamento de proximidade. Por vezes confunde-se iniciativas, acções de sensibilização com os idosos, com as escolas, com os diferentes membros das comunidades escolares, com outro tipo de públicos-alvo com policiamento de proximidade, ou seja, muitos comandos ficam-se por desenvolver essas acções de sensibilização e muito menos por ter pessoal, Equipas de Proximidade e Apoio à Vítima (EPAV), na via pública a desenvolver policiamento de proximidade quotidiano afecto a sectores tal como esta determinado na directiva estratégica n.º 10/2006. Acho que há um excesso de acções de sensibilização em detrimento da colocação de equipas na via pública no fundo para que tenham implementação táctica do policiamento de proximidade que faz os contactos regulares e diários com os cidadãos, com os comerciantes, com as vítimas de violência doméstica, com os idosos e não tanto encontrar esses públicos-alvo no âmbito de acções de sensibilização que acabam, de certa forma, por ser uma aproximação

um pouco mais artificial e não tanto num meio em que as pessoas efectivamente vivem e perante os problemas que efectivamente têm. Nesse ponto de vista penso que a implementação não é tão eficaz nem tão eficiente quanto isso.

4. Na sua opinião, qual o país que mais influenciou e continua a influenciar o actual policiamento de proximidade vigente em Portugal?

De certa forma o Reino Unido e os Estados Unidos embora nós tenhamos apelidado o nosso modelo como policiamento de proximidade e logo à partida parecendo que por essa via teria mais influências francófonas, na implementação quer estratégica quer tática teve muitos mais pontos em comum com os modelos anglo-saxónicos do que propriamente com os modelos francófonos. A questão que muitas vezes se coloca, que de alguma forma afasta mais o nosso modelo do modelo anglo-saxónico é que em Portugal não existe um sentimento de comunidade como existe nos países anglo-saxónicos, a natureza da nossa própria polícia é uma natureza centralizada, a PSP tem uma organização nacional centralizada numa Direcção Nacional e por sua vez em Comandos e de certa forma o policiamento de proximidade foi imposto de cima para baixo, digamos assim, embora existissem muitos projectos locais, de âmbito local, na altura em que o PIPP foi implementado, ele é de certa forma centralizado, foi imposto de cima para baixo, portanto tem uma base mais centralizada. Na conceptualização e em muitos dos projectos tem uma raiz anglo-saxónica muito mais próxima do reino unido e dos estados unidos, tem alguns pontos de contacto com a realidade francófona porque é um modelo centralizado e mais centralizado do que propriamente de âmbito local.

5. Na sua opinião quais são as funcionalidades melhor exploradas no MIPP e quais as que estão por explorar em Portugal?

As funcionalidades mais exploradas são a prevenção da criminalidade na comunidade escolar. Registou-se também uma grande evolução no que diz respeito à aproximação dos cidadãos idosos e também das vítimas de violência doméstica, portanto a capacidade que nós temos hoje acrescida de sinalizar vítimas, pós vitimação e de fazermos o seu acompanhamento. Hoje em dia estes procedimentos estão muito mais agilizados e apoiam-se na parceria com outras entidades com competência a este nível. Digamos que o programa de grande sucesso em Portugal tem sido o programa Escola Segura e aquele aspecto que eu acho que deveria ser melhorado seria uma maior articulação entre o policiamento de proximidade, a investigação criminal e a ordem pública. Nós somos uma

polícia integral e devíamos criar mecanismos e protocolos de procedimentos que agilisassem esta partilha e troca de informação pois muitas vezes investigações poderão ter início num relatório elaborado por uma Equipa de Proximidade e Apoio à Vítima ou de uma Equipa do Programa Escola Segura, uma EPES, e também era de bom grado que alguns serviços, algumas operações no âmbito da investigação criminal poderiam contar também com a colaboração de algumas destas equipas na sua fase de execução o que acho que em alguns casos também seria positivo o empenhamento, esse envolvimento das equipas de proximidade em alguns serviços de menor risco mas que ajudaria também a criar maiores laços de cooperação e até um sentimento de pertença das diferentes valências à instituição e à actividade operacional, portanto a este nível penso que há muito a fazer ainda.

6. Qual a sua opinião sobre os Programas Especiais: Equipas do Programa Escola Segura, Proximidade e Apoio à Vítima e Apoio 65-idosos em segurança?

Começo logo por dizer que as Equipas de Proximidade e Apoio à Vítima não é um programa especial, nem as EPES são programas especiais. Digamos que as EPES e as EPAV são a face visível do MIPP, são os dois tipos de equipas de que existem no âmbito do MIPP sendo que as EPES têm um âmbito mais direccionado para a prevenção e repressão de ilícitos criminais no âmbito da comunidade escolar e depois uma panóplia de acções de sensibilização e de prevenção no seio da comunidade escolar, e as EPAV têm uma acção mais abrangente no que diz respeito à prevenção de ilícitos junto das comunidades locais, em zonas onde existem uma maior percentagem de cidadãos idosos, junto das vítimas de violência doméstica, junto dos comerciantes, etc. No fundo as EPAV acabam por ser responsáveis por uma maior diversidade de situações e têm que ser um bocado mais polivalentes para diagnosticar problemas em diversos sectores ou em diversos públicos-alvo da nossa sociedade. Eu penso que ambas as vertentes do programa têm funcionado bem sendo que há boas práticas um pouco por todo o país, aquilo que já referi anteriormente que funcionará menos bem é a tal falta de comunicação, comunicação não totalmente eficiente com outras valências da PSP. Há uma certa subcultura interna na PSP que em alguns locais considera o pessoal do programa escola segura ou das equipas de proximidade e apoio à vítima como um policiamento mais *soft* ou como pessoas que estão mais dentro da esquadra do que no exterior empenhadas em funções operacionais. Portante existe todo um conjunto de preconceitos que são criados no seio da instituição que caberá à

hierarquia, aos diferentes níveis da hierarquia desfazer e criar um maior espírito de coesão e uma maior troca e partilha de informação.

II. Adequação e sustentabilidade do MIPP

7. Considera que o modelo de policiamento MIPP se adequa à realidade organizacional e às solicitações da sociedade actual Portuguesa?

É uma pergunta um pouco difícil de responder. O MIPP tem tido uma mais-valia de fazer com que a PSP tenha que investir na vertente prevenção, a PSP não pode ser uma polícia essencialmente reactiva e a existência do MIPP tem tido a mais-valia de fazer com que a hierarquia, desde o nível estratégico até ao nível mais operacional, tenha também que investir na vertente de prevenção, da proximidade junto das comunidades, de parceria com diversas entidades, etc, portanto a grande mais-valia da existência do modelo de policiamento de proximidade na PSP tem sido incrementar as parcerias com as entidades locais, os contactos regulares e permanentes com o meio universitário, com as autarquias, com as escolas, com as associações de idosos, com uma panóplia diversa de entidades que a nível local podem ser úteis para o estabelecimento de uma rede que previna diverso tipo de ilícitos, que de alguma forma, em conjunto faça com que se consiga arranjar estratégias para resolver determinados problemas de âmbito local. A continuar este modelo, ou mesmo que ele assuma outros contornos, será importante que polícia continue a investir na prevenção de modo a afastar-se de um modelo essencialmente profissional, essencialmente reactivo, essencialmente voltado para a resposta a ocorrências e não tanto para a prevenção, para a aposta na proximidade junto das comunidades.

8. Considera que este modelo de policiamento, assente numa maior proximidade polícia-cidadão, é adequada e sustentável para uma polícia do século XXI?

Eu considero que sim, agora há sempre campo para melhorar, ou seja, quando eu em concreto, no âmbito das operações, no âmbito de uma equipa de trabalho, quando nós desenvolvemos este modelo na altura, nunca foi pressuposto que isto fosse uma verdade imutável, portanto, à partida, logo admito e penso que é importante que a polícia desenvolva um modelo, que o vá alterando e adequando às novas realidades. É também importante que vá avaliando o programa. O modelo foi implementado em 2006 e na altura foi sujeito à avaliação e nunca mais voltou a existir uma avaliação, portanto é importante

que, com alguma regularidade, haja uma avaliação do trabalho efectuado pela polícia ao nível nacional e depois ao nível local. Ele é adequado na medida em que, por um lado, definiu directrizes numa adequação às realidades locais que podem servir para que a polícia se aproxime das comunidades e estabeleça parcerias duradoras essenciais para a prevenção criminal. E outra prova que é adequado é que por esta via têm sido implementados inúmeros projectos de base local que têm sido muito úteis, por um lado, para a redução dos índices de criminalidade e aí o reforço do sentimento de segurança, e por outro lado, também para que a polícia esteja atenta à especificidade de problemas de determinados grupos de risco. Desse ponto de vista penso que a mais-valia do programa, e do modelo em concreto, é este alerta que cria para dentro da polícia de estar sempre atenta às problemáticas dos grupos de risco, e por outro lado para incrementar parcerias com as comunidades.

III. Problemas e soluções

9. Na sua opinião, quais são os principais problemas que o MIPP enfrenta no que diz respeito à sua operacionalidade e logística?

Por um lado temos o problema dos recursos humanos, temos recursos escassos para acorrer a todos os problemas do dia-a-dia, entre os quais também os problemas de visibilidade, de proximidade, de contacto com os grupos de risco, de contacto com as comunidades, portanto os recursos humanos são escassos. De qualquer maneira o MIPP nesse ponto de vista, a sua operacionalização implica também uma adequada rentabilização dos recursos humanos existentes. O MIPP pode ser simultaneamente também uma espécie de solução para a racionalização dos recursos humanos existentes. Por outro lado, também já aludi aqui, a necessidade de reforço dos protocolos de procedimentos de coordenação entre as diferentes valências policiais para no fundo rentabilizar esta mais-valia que a polícia tem de ter diferentes valências e de através delas, através de um trabalho coordenado, podermos prevenir e resolver problemas de uma forma mais transversal e de uma forma mais multidisciplinar. Ainda não conseguimos que o MIPP ou o policiamento de proximidade fosse aceite transversalmente pelo dispositivo. Por desconhecimento ou por má vontade, há muitos escalões hierárquicos, muitos recursos humanos na PSP, que consideram o policiamento de proximidade como uma espécie de policiamento de segunda o que manifesta por um lado o que é que é o policiamento de proximidade e por outro

revela que a PSP ainda tem uma forte componente reativa e uma forte componente mais virada para a ordem pública e para a investigação do que propriamente para a prevenção e deste ponto de vista acho que ainda há um trabalho acrescido a fazer no âmbito da formação e no âmbito do planeamento estratégico para melhorar alguns destes problemas.

10. Quais as soluções para enfrentar esses problemas?

De certa forma já dei parte da resposta, aposta na formação, haver uma evolução no planeamento estratégico. Há pouco não aludi na questão anterior mas outro dos problemas que eu já também defini é o facto de existir uma menor aplicação táctica do MIPP do que seria desejado porque de facto aposta-se muito em acções de sensibilização, aposta-se muito em festas ou eventos com alguma projecção mediática para o marketing público da instituição e aposta-se menos no dia a dia, no quotidiano, nas equipas em irem para a rua para fazerem trabalho de terreno, de contacto diário com os cidadãos. Este aspecto é um aspecto que todos os responsáveis policiais, começando pelos comandantes de esquadra, se devem preocupar pois as EPAV ou as EPES só conhecerão os problemas se andarem na rua, se andarem em contacto com o cidadão, se fizerem contactos diários ou regulares com as instituições. Se andarem essencialmente focalizados para o planeamento de eventos ou de acções eles andam permanentemente afastados dos problemas e das realidades concretas que têm que ajudar a resolver e desse ponto de vista acho que neste momento registo com alguma aplicação deficiente no terreno do conceito inicial do PIPP. Formação, planeamento estratégico, maior qualificação dos nossos recursos humanos e depois também o cuidado com alguns recursos materiais alocados ao MIPP, nomeadamente a questão das viaturas para o programa escola segura, nomeadamente alguns recursos didácticos essenciais como sejam projectores, para as acções de sensibilização e depois todo aquele trabalho que nós temos que fazer também de preparar conteúdos formativos, conteúdos de sensibilização, de divulgação que é necessário fazer muitas vezes parte deste trabalho é feito a nível local. Se houvesse um maior empenhamento da Escola Prática de Polícia e do próprio Instituto na feitura destes materiais provavelmente os agentes em concreto não teriam que passar tanto tempo dentro das instalações a desenvolver estes conteúdos e a estarem mais afastados da realidade do terreno que não deveriam estar afastados, portanto pelo facto de eles não serem promovidos com antecipação leva a que levem mais tempo dentro das esquadras.

11. O MIPP é considerado um excelente modelo em clara expansão em Portugal. Na sua opinião quais as principais potencialidades deste?

As principais potencialidades são manter a polícia próxima das comunidades em contacto estreito com as entidades locais, mantendo-nos também atentos às evoluções conceptuais que vão existindo ao nível internacional e nível nacional. Esta área é uma área onde há um permanente trabalho quer ao nível académico quer ao nível técnico policial e que nós também devemos estar atentos, nos oficiais, os diversos escalões hierárquicos, para que a polícia se afaste do paradigma essencialmente reactivo porque a PSP tendo uma forte componente fardada, uniformizada, tem, conforme estabelecido nas atribuições na nossa Lei Orgânica, tem uma forte componente preventiva. Não podemos, de um momento para o outro, focar-nos só numa ou duas valências e dar-lhes mais importância do que propriamente à componente preventiva. Um dos problemas da prevenção é o facto de os comandantes que apostam na prevenção não terem resultados imediatos, normalmente os resultados da prevenção são mais mediatos do que imediatos, leva-se mais tempo a sentir-se os seus efeitos. Alias, uma boa implementação do policiamento de proximidade lava a que num curto espaço de tempo provavelmente até haja elevados índices de criminalidade pois as pessoas, de certa forma, pelo menos determinados grupos de risco, acabam por ganhar mais confiança junto das autoridades policiais, junto da PSP em concreto, e poderá haver uma tendência para o aumento de denúncias crime de determinado tipo grupos, junto dos idosos, junto dos encarregados de educação dos alunos, junto das vítimas de violência doméstica, etc. O efeito imediato de uma boa implementação do policiamento de proximidade até poderá ser o crescimento da criminalidade denunciada e os responsáveis policiais têm que estar preparados para isto, não podemos estar a espera de à partida reduzir os índices de criminalidade pela implementação de estratégias de proximidade. Um dos efeitos, normalmente, na sequência da implementação de um modelo deste género é esse. Portanto a mais valia é esta, é a polícia adoptar estratégia de prevenção de uma forma sustentada e afastarmo-nos de um modelo profissional, reactivo, a polícia só ao estabelecer contactos com o cidadão em situações de ocorrência criminais ou de conflitos o que normalmente tem o efeito perverso de conotar a polícia como mais musculada, mais distante dos problemas.

12. Como prevê o futuro deste modelo? Pensa que irá continuar nos moldes actuais? E por quanto tempo?

Eu espero que não continue nos moldes actuais, eu espero que melhore. Eu espero que o modelo evolua adequando-se à realidade criminal, social, aos problemas que vão surgindo na sociedade e que nós por via do modelo e por via de implementação de diferentes estratégias que a PSP se vá adequando à realidade local e à realidade dos problemas que vão surgindo. Eu espero também que continue a ser feita uma aposta na formação nos diferentes quadros policiais, desde os oficiais, passando pelos chefes e terminando nos agentes, espero que não abandonemos este modelo ou uma evolução do modelo porque estou convicto, estou eu e penso que na maioria dos casos estará a hierarquia da polícia, convicta de que a prevenção é essencial, nós teremos que continuar sempre a apostar na prevenção criminal e para fazermos uma prevenção bem feita, para apostarmos numa estratégia de prevenção racional temos que ter um modelo que funcione. Teremos é que estar constantemente atentos, quer na perspectiva da formação quer na perspectiva da avaliação do modelo para evitar a degenerescência do modelo, a sua má implementação, a aposta, eventualmente, noutra tipo de iniciativas que acabem por dar conotações diferentes ao MIPP e penso que tem factores positivos para o programa para o policiamento de proximidade na PSP.

Anexo C

Entrevista ao Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da
Polícia de Segurança Pública, Sr. Subintendente Hugo Guinote, em 13 de
Março de 2014

Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade: Funcionalidades, Problemas e Potencialidades

Cargo/Posto: Subintendente

Função: Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da Polícia de Segurança Pública

Nome: Hugo Duarte de Sousa Batista e Guinote

Data 13/03/2014

I. Traços gerais do modelo

1. Na sua opinião, em traços gerais como se caracteriza o modelo de policiamento de proximidade?

O Modelo de Policiamento de Proximidade consiste numa concepção de cariz estratégico que visa adaptar à realidade portuguesa os princípios do policiamento comunitário, o modelo de policiamento comunitário. Este modelo foi traçado entre as décadas de sessenta, de uma forma mais consistente nas décadas de noventa, mas foi sobretudo orientado para uma sociedade anglo-saxónica em que a comunidade participa e muitas vezes partilha competências no exercício do policiamento. Essa é uma realidade diferente dos estados da Europa do sul, em Portugal em concreto, não admite no seu quadro legal a partilha de competências a nível de policiamento. Para além disso, existe uma tradição nestes estados do sul da Europa que tende a concentrar nas estruturas centrais do Estado as competências de exercício da actividade, e não tanto de delegar nas comunidades locais, muitas vezes até no próprio indivíduo um conjunto de tarefas de cariz social, daí que o Modelo de Policiamento de Proximidade procura adaptar os princípios consagrados no âmbito do policiamento comunitário, para estabelecimento de parcerias, a procura de uma melhor qualidade de vida para o cidadão, o estabelecer como prioridade a identificação e através das parcerias a solução dos problemas que contribuem para essa melhoria da qualidade de vida, uma aposta clara na prevenção criminal em detrimento de outro tipo de indicadores, enfim todos esses princípios que vêm de uma certa forma modificar o paradigma de actuação das polícias.

2. Quais os seus traços mais específicos de aplicação a Portugal?

O policiamento de proximidade em Portugal assenta num documento estratégico, a Directiva 10/2006. Desde o início que se procurou dar um cunho muito científico e muito

bem estruturado a este tipo de policiamento e a directiva é uma directiva bastante extensa e muito bem pormenorizada que se desdobra em objectivos estratégicos e objectivos operacionais e que constitui um excelente instrumento para que se consiga implementar o policiamento de proximidade. A sua adaptação às exigências operacionais não tem sido tão bem conseguida como provavelmente se esperava no início e esse é um trabalho que está por fazer ou pelo menos melhorar, mas eu diria que este modelo de policiamento veio de alguma forma recuperar a tradição de que a Polícia de Segurança Pública tinha até às décadas de sessenta de estar realmente inserida no tecido comunitário da população. É de certa forma voltar um pouco ao passado mas com critérios de cientificidade mais apurados para além disso e o que é um desafio no futuro é garantirmos que fruto da evolução tecnológica e sobretudo legal do enquadramento social e económico que nos temos e o quadro jurídico que temos no nosso país estamos hoje obrigados a articular de uma forma muito mais conseguida, as várias valências que cabem à Polícia de Segurança Pública desenvolver, portanto o maior desafio que nós temos, é o de e em concreto, os traços que nós queríamos que fossem específicos da aplicação do modelo de policiamento de proximidade em Portugal, é o de que uma vez por todas se percebesse que este é um modelo que abarca toda a polícia e não apenas os agentes de proximidade, quer sejam das EPAV ou das EPES. Toda a polícia está inserida no modelo de policiamento de proximidade, aliás reflecte-se hoje se a própria sigla MIPP não deveria de sofrer uma ligeira modificação, neste momento ela significa o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade ma se quiséssemos ser rigorosos no conceito deveria de talvez, de uma forma mais acertada ser um Modelo Integral de Policiamento de Proximidade, é uma pequena diferença mas que é assinalável, porque a designação integrado ela advém do projecto que era pioneiro, o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade, uma vez que esse programa foi integrado no modelo, então nós precisamos de ter um modelo base, e o modelo base é este, ora não faz sentido nós termos um modelo integrado em outro modelo que deixou de existir. Então o que nós temos é, nesta altura, e como bem as apresentações institucionais o representam graficamente temos um modelo de uma polícia integral que se orienta pelos princípios do policiamento de proximidade.

3. Como caracterizaria este modelo no plano da sua eficácia e eficiência?

Qualquer modelo de policiamento que assente em princípios que privilegiam a prevenção criminal, tem sempre, e isso está ainda por inventar no mundo, tem sempre um grande desafio que é o de demonstrar a sua eficiência e a sua eficácia. Porquê? Porque se nós

apostamos na prevenção criminal nunca conseguimos demonstrar quantos crimes conseguimos evitar que acontecessem. Existem um conjunto de metodologias que nos permitem comparar dados quantitativos, mas também aí eles falham, se pretendermos demonstrar de uma forma total a mais-valia que o modelo de policiamento de proximidade possa ter, porquê? Porque se prendem sempre com indicadores quantitativos materialmente aferíveis e um dos princípios do policiamento de proximidade é trabalhar o sentimento de insegurança. Ora ou nós temos medições em larga escala da população para aferirmos as oscilações do sentimento de insegurança ou então, nós estamos a abdicar de monitorizar um indicador tão importante como outros, porventura até mais importante ainda, daí que é sempre muito difícil nós conseguirmos medir com rigor e eficácia e eficiência, o que nós podemos depois conseguir obter são um conjunto de indicadores que nos vão reflectir a forma como a polícia vai interagir com as pessoas, e a forma como a +partir daí conseguimos contribuir para um melhor serviço de polícia, e esses parecem claramente indesmentíveis. O caso da violência doméstica é paradigmático, à meia dúzia de anos atrás, um pouco mais talvez, a violência doméstica era um assunto absolutamente menor, menosprezado na sociedade portuguesa, aliás, tal como acontece na maioria das sociedades no mundo e a verdade é que, por tanto ter sido trabalhada e neste momento as instituições se calhar que melhor trabalham com a violência doméstica são as forças de segurança, por tanto ter sido trabalhada por nós temos a consciência de que a população hoje está maioritariamente agradada e nós também temos a clara ideia de que os nosso profissionais trabalham de uma forma muito mais eficaz e também muito mais eficiente, aí e também um bom exemplo da forma como se articulou várias componentes da PSP como polícia integral desde a componente preventiva, nomeadamente através das EPAV até às equipas especializadas em violência doméstica que integram as estruturas de investigação criminal, mas quer umas quer outras a trabalharem o mesmo assunto que é a violência doméstica.

4. Na sua opinião, qual o país que mais influenciou e continua a influenciar o actual policiamento de proximidade vigente em Portugal?

Qualquer país que tenha policiamento de proximidade ou policiamento comunitário não pode negar a influência anglo-saxónica que é nomeadamente a dos ingleses, foram eles os grandes, as pessoas que de facto são responsáveis por construir o conceito. Curiosamente num encontro particular que tive com o professor David Bayley há algumas semanas atrás ele confidenciou-me que boa parte deste conceito foi formulado em discussões académicas que tiveram em solo britânico quando alguns sociólogos começaram na década de oitenta a

querer dar um corpo maior à ideia do policiamento de proximidade. Ainda ai é sempre a escola anglo-saxónica que prevalece e portanto tudo o resto são adaptações dos conceitos que lhe foram germinados.

5. Na sua opinião quais são as funcionalidades melhor exploradas no MIPP e quais as que estão por explorar em Portugal?

Há várias áreas no âmbito da prevenção criminal que nós estamos a pensar em explorar já no próximo curso de policiamento de proximidade. Algumas dessas áreas visam a, aquilo que se denomina pela escola do SEPTED, tem a ver com a prevenção através da arquitectura urbana, precisamos porventura de dar o maior ênfase às comunidades minoritárias ou aos fenómenos extremistas, não que nos tenhamos um problema de extremismo à semelhança do que existe noutros países ligado às divergências religiosas, isso não foi detectado ainda no nosso país e não me parece que seja uma realidade mas os fenómenos extremistas, e aqui entendamos como extremistas todos aqueles que fruto da sua radicalização acabam por defender a opção por comportamentos violentos. Nos na nossa sociedade conseguimos identificar, quer ocasionalmente em eventos de cariz político, quer sobretudo em eventos desportivos e, ainda que os objectivos possam ser diferentes, os mecanismos de recrutamento, de adesão e depois as culturas próprias destes fenómenos seguem normalmente o mesmo tipo de ciclo e portanto é importante para os nossos elementos que estão na rua e sobretudo a trabalhar junto das comunidades conseguirem detectar os primeiros sinais que indiquem actividade ou tentativa de captação de pessoas, sobretudo jovens, para estes fenómenos. As comunidades minoritárias são também uma realidade que nos importa trabalhar. A união europeia tem feito alguma sensibilização nessa realidade e ainda que nós não tenhamos, ao contrário do que existe noutros estados mesmo na europa, não precisamos de sair do continente europeu em que existe uma forte radicalização que acaba por levar para os media o discurso de separatismo, radicalização ou até de racismo entre diferentes grupos, ainda que nos não tenhamos isso no nosso discurso mediático temos, por outro lado, a ideia de que parte destas comunidades minoritárias não deixam de estar particularmente vulneráveis em função do seu isolamento em relação aqueles que nos rodeiam e muitas vezes estes cidadãos por pertencerem a estas comunidades e por demorarem o tempo normal de inserção, nesse período de inserção, de adaptação a uma vida nova num país diferente acabam por estarem dependentes de estruturas informais e por vezes até ilegais de adaptação a territórios que são os seus territórios de destino, neste caso o território

português e que não deixam de por isso ser merecedores também eles de preocupações a nível securitário então a área das comunidades maioritárias é também importante para nós. Mas eu diria que a funcionalidade que mais interessa explorar ela porventura não precisa de ser inventada, aqui o principal desafio tem apenas a ver com articulação daquilo que já existe. Conseguirmos articular dentro dos quatro pilares que foram teorizados por Monet, a área das informações, de prevenção, da reacção policial e da investigação criminal, conseguirmos articular todos esses pilares, ou se quisermos, a concepção das cinco valências e que a estas acrescentamos a componente de fiscalização. Independentemente do modelo teórico que optarmos temos que perceber que todos eles trabalham sobre a égide do modelo de policiamento de proximidade e esse é porventura um dos maiores desafios. Quais as funcionalidades que melhor exploradas estão? Depende do sentido com que é utilizada a expressão MIPP. Se aqui o MIPP é utilizado como referência apenas à componente de prevenção então eu diria que quer a escola segura, programa especial escola segura, quer neste momento a área que trabalha a violência domestica, são os dois programas neste momento mais desenvolvidos. A escola segura já tem uma tradição longa, 20 anos de existência, trabalho no terreno com uma forte implementação, com capacidade de nesta altura já ter contribuído para uma geração de adultos que já cresceu a viver com os elementos da escola segura no seu dia-a-dia e isso é diametralmente diferentes daquilo que existia há 30 ou 40 anos atrás em que a polícia aparecia apenas quando existia ocorrências e por norma não era para estabelecer ligações de especial proximidade com jovens, pelo contrario. Esta mentalidade e esta forma de encarar a polícia e os polícias modificou-se fruto desse programa mas sobretudo passou-se também um conjunto de orientações que me parece que contribuíram para nos termos uma sociedade mais segura em que as pessoas se respeitam um pouco mais independentemente das variações criminais poderem acontecer. Ainda assim é notório que o trabalho de sensibilização que é feito pelos elementos das equipas do programa escola segura tem frutos porque todos os jovens conhecem, todos os jovens apreendem parte das orientações que são ministradas, portanto todos os jovens conhecem os elementos da escola segura, todos os jovens apreendem os seus conteúdos e percebe-se que de facto tem uma forma diferente de conviver com as polícias. A violência domestica tem sido muito desenvolvida nos últimos anos nomeadamente através do impulso, é justo reconhecê-lo, da Direcção Geral da Administração Interna extinta recentemente mas que de facto se tem preocupado em fomentar junto das forças de segurança a necessidade de melhorarem a sua formação profissional e ao mesmo tempo de estabelecerem parcerias, não só a nível nacional mas também a nível local, potenciam os

recursos que estão por todos disponibilizados e assim melhoram o serviço que é disponibilizado às vítimas de crime neste caso especificamente a violência doméstica. É verdade que há muito trabalho por fazer mas estamos francamente melhor do que estávamos há uns bons anos atrás.

6. Qual a sua opinião sobre os Programas Especiais: Equipas do Programa Escola Segura, Proximidade e Apoio à Vítima e Apoio 65 - idosos em segurança?

Então vamos lá começar por corrigir aí um aspecto. Só existem dois tipos de equipas, as Equipas do Programa Escola Segura e as Equipas de Policiamento e Apoio à Vítima. À excepção do programa Escola Segura todos os restantes programas especiais os seus elementos constituem as EPAV. Mas essa questão ela é pertinente ser colocada porque é uma dúvida que subsiste ainda em todo o efectivo. Portanto não existem equipas do Comércio Seguro, não existem equipas do programa 65 Idosos em Segurança como não existirão equipas do significativo azul que é uma das áreas que eu ainda há pouco não referi mas que de facto poderia ter referido, o novo programa especial que já está neste momento em fase de desmultiplicação de conteúdos formativos para passar a ser implementado no ano de 2014 e é orientado para as pessoas com deficiência intelectual, um programa pioneiro a nível Europeu e não sei se não será a nível mundial também. Mas regressando à resposta que estava a alinhar, todos os elementos que pertencem a estes programas especiais integram as EPAV. E isto porquê? Porque a lógica de afectação de recursos é uma lógica territorial, ou seja, os efectivos disponibilizados para a prevenção criminal pelo comandante de esquadra são afectos a sectores na sua área de esquadra e eles vão trabalhar todos os programas especiais que tiverem que trabalhar na sua área de responsabilidade. Se na sua área de responsabilidade existirem idosos eles desenvolvem iniciativas ao abrigo do programa especial Apoio 65. Se existirem instituições de apoio a deficientes desenvolvem actividades ao abrigo do programa especial Significativo Azul. Se existirem, com certeza, algum tipo de comércio, aquele pequeno comércio, desenvolvem actividades no âmbito do programa especial comércio seguro, mas é sempre o mesmo agente a trabalhar aquele sector. Daí que é importante perceber esta antiquação porque todos estes programas especiais estão incluídos no MIPP assim como está a componente recativa e a componente de investigação criminal e a componente de informações. Os programas estão em diferentes estádios de desenvolvimento, falávamos há pouco da evidente supremacia da Escola Segura porque é o mais antigo, o da Violência Doméstica porque enfim é o crime mais cometido sobre pessoas e tem um grande impacto na

sociedade e, por um lado ainda bem que é assim porque portanto há uma grande reunião de esforços para que o programa seja tratado mas também tem tido muito investimento por parte dos órgãos de poder, não só do poder governamental mas também de organizações não-governamentais e portanto, porventura, serão aquelas duas áreas mais desenvolvidas. Eu julgo que o programa 65 Idosos em Segurança é um programa mais discreto mas que também tem muitas valias e está a ser relativamente bem desenvolvido. Às vezes corre-se o risco, e por isso é que eu coloquei o relativamente, corre-se o risco de se confundirem acções de sensibilização com acções de relações públicas e, por isso, já na formação que é ministrada no Instituto, se aborda que esse foi um dos erros que foi cometido nos espaço Anglo-saxónico quando se pensou que o policiamento comunitário era relações públicas e não é, não é. A ideia é ao abrigo do policiamento de proximidade serem, com base em informações recolhidas, emitidas ordens de missão essas ordens de missão depois de seleccionadas pelo comandante de esquadra elas são distribuídas aos elementos das EPAV ou das EPES para cumprirem as diligências que tiverem a cumprir. E depois existe o retorno que há uma elaboração de um relatório dando conta das diligências que foram feitas e dos resultados que forem obtidos e esse relatório deve depois passar pelo comandante de esquadra idealmente ser levado a nível da divisão para ser partilhado com as outras valências, nomeadamente as informações, a investigação criminal e eventualmente a esquadra de intervenção e fiscalização policial. Estas diferentes valências se tiverem que fazer alguma coisa vão depois produzir os seus próprios relatórios e tudo isto acaba por ser articulado. Qual é o problema dos idosos em segurança e alguns dos outros programas especiais? É que existem, aqui algumas falhas porque ainda não se interiorizou bem que o objectivo é prevenir o crime. Para nos prevenirmos o crime nos temos que conhecer as pessoas e os problemas das pessoas daí que nós nos estamos a prender muito a acções de exterior e estamos a esquecer-nos do principal que é por e simplesmente policiar. Os nosso elementos têm que ir para a rua policiar e por policiar entenda-se conversar com as pessoas, mais uma vez recuperando aquilo que se fazia na década de quarenta, cinquenta e sessenta, porque só conversando é que nós conhecemos os problemas que afectam a comunidade daí que o apoio 65 porventura peca um pouco por isto e o mesmo acaba por se reflectir no comércio seguro. Quanto aos restantes eu tenho alguma dificuldade, confesso, em considera-los programas especiais, o caso Táxi Seguro, a Farmácia Segura ou o abastecimento Seguro porque na verdade funcionam um pouco mais como centrais de alarme, sobretudo o Táxi Seguro e a Farmácia Segura. O abastecimento vai tendo algumas acções de sensibilização que nós vamos fazendo mas o Táxi Seguro e a

Farmácia Segura não, são sobretudo mecanismos de alarme e de resposta rápida. Cada programa tem as suas valências e é verdade que uns estarão mais desenvolvidos que outros.

II. Adequação e sustentabilidade do MIPP

7. Considera que o modelo de policiamento MIPP se adequa à realidade organizacional e às solicitações da sociedade actual Portuguesa?

Eu diria mais longe, eu diria que nesta altura nós já não podemos voltar atrás. Mas repito, aqui a minha interpretação de MIPP é o tal modelo integral. Eu já não vejo uma polícia a ser bem aceite pela sociedade se nós regredirmos dez ou quinze anos e voltarmos a querer ser uma polícia altamente musculada cuja única preocupação é responder rapidamente ao crime sem se preocupar em intervir no âmbito de parcerias nacionais, regionais ou locais para melhorar a qualidade de vida das pessoas. Acho que isso é um retrocesso que neste momento já não podemos equacionar. Portanto o que nós temos que fazer é avançar e sermos cada vez melhores neste modelo que tem por objectivo a prevenção.

8. Considera que este modelo de policiamento, assente numa maior proximidade polícia-cidadão, é adequada e sustentável para uma polícia do século XXI?

Para responder com rigor a esta pergunta eu terei que ser um bocadinho mais audaz e dizer que neste momento as escolas norte americana e norte europeia procuram já um modelo de policiamento que vem a seguir ao modelo de policiamento comunitário que é o conceito do legitimado. É quase como que uma herança do modelo comunitário, mas aí a ideia é pegar naquela máxima do *Policing by consent*, ou seja, nos policiarmos não como a comunidade quer, que isso era perto do comunitário, mas policiarmos porque a comunidade quer. Claro que isto representa alguns desafios para nós porque o policiar porque a comunidade quer muitas vezes pode ser confundido com o policiar como a comunidade quer e o que a comunidade quer e nem sempre as prioridades da comunidade são aquelas que nós identificamos daí que está a ser estudado esse modelo, a ser desenvolvido. Agora que ele é adequado e sustentável para a polícia do século XXI? Eu penso que é um modelo que ainda pode ser melhorado, tem muitas fragilidades ainda.

III. Problemas e soluções

9. Na sua opinião, quais são os principais problemas que o MIPP enfrenta no que diz respeito à sua operacionalidade e logística?

Os problemas que o MIPP apresenta são semelhantes aos que qualquer iniciativa que quer modificar algo, sobretudo que quer introduzir uma mudança filosófica ao nível de toda a organização se depara que é o tempo que demora o processo de mudança, o tentar fazer passar correctamente a ideia que sustenta o projecto. Porque se os órgãos de comando não tiverem uma noção muito clara daquilo que se pretende com o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade então nunca vão conseguir definir correctamente as prioridades a nível operacional e a nível logístico, e esse é o desafio que nós temos nesta altura, o de ter a certeza de que desde o topo até à base todas as pessoas têm a mesma interpretação de um conceito que foi introduzido já se policiava, policiava-se antes e vai-se continuar a policiar e nós o que queremos é mudar a mentalidade, mudar o paradigma do policiamento e isso são transformações que demoram vinte, trinta ou quarenta anos às vezes, portanto temos que ser serenos neste aspecto. Claro que a principal dificuldade em termos operacionais, eu diria, é que para nós ainda é muito difícil descolarmo-nos dos indicadores quantitativos que continuam a ser validos para a elaboração de relatórios anuais, o número de operações, o número de detenções, o número de fiscalizações, o número de autuações, o número de n indicadores quantitativos, sempre o indicador quantitativo e esquecemo-nos que às vezes nós podíamos procurar medir a nossa eficácia e a nossa eficiência de uma outra forma mais perto do que é a filosofia do policiamento de proximidade mas porque ainda estamos condicionados vê-se muitas vezes o próprio comandante de esquadra a ter até dificuldade em manter as suas EPAV e as suas EPES a desenvolver as missões para que foram constituídas no terreno porque têm sempre que reforçar este policiamento ou aquela operação, ir àquela diligencia, portanto esse é de facto um problema.

10. Quais as soluções para enfrentar esses problemas?

Passa pela tal medição sustentada em outros indicadores para nós percebermos que o facto de fazermos mais não significa fazermos melhor, e provavelmente se esta pergunta for colocada à maioria dos comandantes, eles dirão qualquer coisa semelhante a isto, que já não têm a certeza se o fazerem mais operações estão a fazer um melhor serviço de polícia.

E a verdade é que nós temos operações a serem efectuadas cuja qualidade operacional não é tao boa porque é impossível termos recursos que são limitados que consigam todos os anos produzir mais, mais, mais e mais, se os recursos são os mesmos então não se consegue estar sempre a aumentar essa cota de produtividade quando os mecanismos operacionais são exactamente os mesmos daí que a solução provavelmente será por rever, e esse esforço está a ser feito, por se rever os indicadores, aliás alguns dos objectivos operacionais para 2014 eles já reflectem precisamente esta preocupação, a de diminuir aquilo que está a ser exigido em termos de indicadores quantitativos porque já se percebeu que não vale a pena estarmos a aumentar, a mensagem que a Direcção Nacional passa para o dispositivo é de que podemos diminuir em alguns indicadores e isto para permitir que aumentemos a qualidade do serviço policial prestado. Temos que depois tentar encontrar aqui outro tipo de indicadores para medir a qualidade.

11. O MIPP é considerado um excelente modelo em clara expansão em Portugal. Na sua opinião quais as principais potencialidades deste?

É o ir de encontro àquilo que a população quer, acho que essa é a principal potencialidade, o principal trunfo que tem este modelo de policiamento. As pessoas voltam a sentir a polícia como uma instituição em quem podem confiar e sobretudo conseguem associar, e isto é notável, a uma instituição com implementação territorial nacional, com um efectivo com mais de vinte mil elementos, as pessoas conseguem muitas vezes associar à polícia meia dúzia de caras. Quando isto acontece o trabalho do elemento de proximidade está a ser bem feito porque ele é o rosto da polícia, é isso que se pretende quando se falamos de proximidade. Daí que quando nós conjugamos vontades institucionais com aqueles que servem e o interesse da comunidade que é servida bom temos então um modelo que de facto tem potencial.

12. Como prevê o futuro deste modelo? Pensa que irá continuar nos moldes actuais? E por quanto tempo?

Em Portugal o modelo ainda tem muito que crescer, sobretudo porque nós precisamos de perceber se queremos continuar a fazer uma aposta na reactividade policial como temos feito até hoje ou se pelo contrário vamos ter que abdicar de alguns recursos. Nós temos que ser corajosos e pelo menos questionar se precisamos de tanto efectivo na componente reactiva, se precisamos de tantos elementos na componente de investigação criminal porque para termos tantos recursos na componente de investigação criminal e na

componente reacção não podemos ter tantos na componente das informações e sobretudo na prevenção. E a verdade é que as pessoas interagem com o polícia é na componente preventiva portanto se nos realmente queremos apostar em definitivo neste modelo tem que haver um reforço do pilar preventivo e esse terá que ser o futuro para que possamos avançar nos moldes que temos nesta altura de uma forma mais consistente para este modelo. O tempo não sabemos, não lhe consigo dar essa informação, será enquanto não for criado um mecanismo melhor, será enquanto não detectarmos que este não serve ou será enquanto pura e simplesmente os decisores políticos entenderem que este modelo é um modelo que foi apenas uma experiência e que nós temos que recuar ao passado, mas eu julgo que essa é uma resposta que ninguém nesta altura poderá dar.