

**Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna**



**Tiago Filipe Neto Fernandes**

Aspirante a Oficial de Polícia

**Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais**

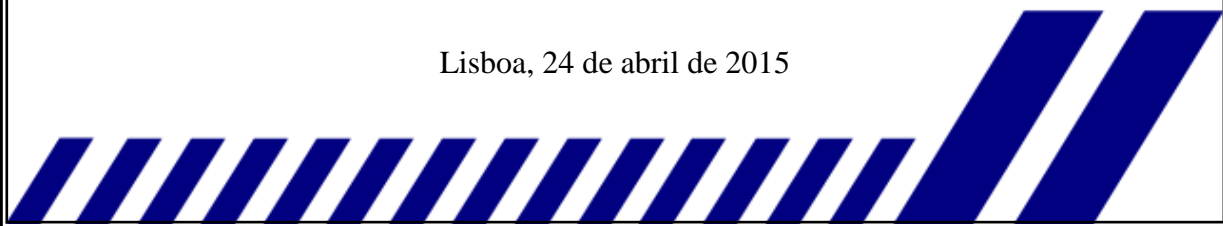
XXVII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**Policciamento de Proximidade em  
comunidades socialmente fragmentadas**

Orientador:

**Professor Doutor José Joaquim Antunes Fernandes**

Lisboa, 24 de abril de 2015



**Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna**



**Tiago Filipe Neto Fernandes**

Aspirante a Oficial de Polícia

**Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais**

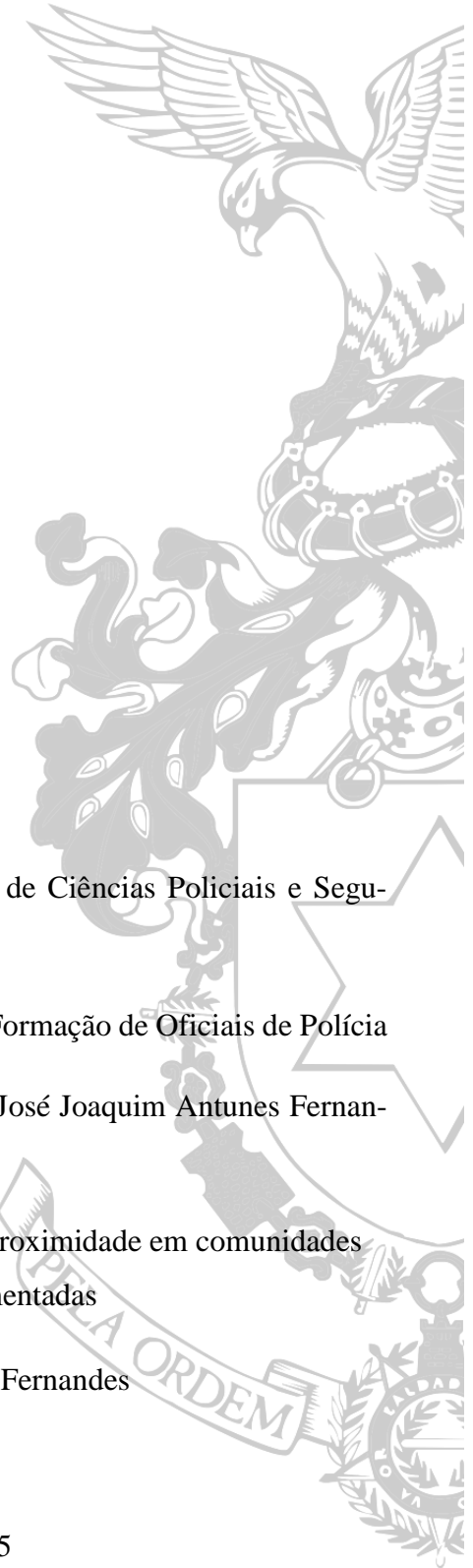
XXVII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**Policiaamento de Proximidade em  
comunidades socialmente fragmentadas**

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 do Professor Doutor José Joaquim Antunes Fernandes.



<b>Estabelecimento de Ensino</b>	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
<b>Curso</b>	XXVII Curso de Formação de Oficiais de Polícia
<b>Orientador</b>	Professor Doutor José Joaquim Antunes Fernandes
<b>Título</b>	Policiamento de Proximidade em comunidades socialmente fragmentadas
<b>Autor</b>	Tiago Filipe Neto Fernandes
<b>Local de Edição</b>	Lisboa
<b>Data de Edição</b>	24 de abril de 2015



## **DEDICATÓRIA**

Aos meus Pais e Irmã,  
por acreditarem que a educação é uma mais-valia

## AGRADECIMENTOS

Chegado ao final de um longo ciclo, mas proveitoso, cumpre-me agradecer a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a elaboração da presente Dissertação. Aqueles que não forem mencionados e que mereçam estar incluídos nos agradecimentos abaixo indicados, o meu profundo perdão.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu Orientador, Professor Doutor José Joaquim Antunes Fernandes, por ter aceitado o meu convite, pela orientação prestada e pelo tempo despendido ao longo da elaboração da investigação. Estou grato pela liberdade de trabalho, a qual foi preponderante para o meu desenvolvimento pessoal.

Em segundo lugar, agradeço aos elementos policiais que aceitaram ser entrevistados, pois eles são a voz do conhecimento e da experiência policial que complementou a elaboração do presente trabalho académico.

Deixo também uma grande palavra de agradecimento ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna pela formação ministrada. A formação é fruto do empenho de um conjunto de Docentes, Oficiais e Elementos dos diversos serviços.

Gostaria ainda de agradecer ao XXVII Curso de Formação de Oficiais pelos bons momentos de camaradagem e amizade demonstrados ao longo dos cinco anos de formação.

Os meus amigos, nomeadamente os verdadeiros e que são como uma família, são também dignos de um voto de gratidão, pelo apoio e convívio proporcionados.

Finalmente, deixo o meu enorme agradecimento à minha família, em especial aos meus pais e irmã, por todo o amor, carinho, apoio e dedicação.

Tiago Fernandes

## RESUMO

A Polícia de Segurança Pública é uma instituição representante do Estado português e tem como principal tarefa garantir a segurança pública. A segurança é uma necessidade que deriva da comunidade, nomeadamente dos indivíduos que a constituem. Atendendo a fenómenos como a globalização e a sociedade do risco, também há outros que ocorrem de forma paralela, como é o caso da fragmentação social das comunidades. Esta fragmentação provoca conflitos e problemas de identidade que urge evitar. A confiança destas comunidades é residual ou inexistente. Neste sentido, o fenómeno social deve ser combatido e evitado através do fortalecimento da confiança. Tendo em conta que estamos a falar de um conjunto de indivíduos, a segurança é um sentimento que deve ser comum a todos. A segurança deve ser vista como uma área de intervenção prioritária para que seja exequível a inserção da comunidade fragilizada na sociedade. Para tal, a polícia necessita de apostar na prevenção, nas parcerias e na identificação/resolução dos problemas do cidadão. Face a tal necessidade, o Policiamento de Proximidade é a melhor forma de atuar junto destas comunidades.

**Palavras-chave:** segurança; fragmentação; comunidade; confiança; proximidade.

## ABSTRACT

The Polícia de Segurança Pública is a representative institution of the Portuguese State whose main task is to ensure public security. Security is a necessity that arises from the community and from the individuals who constitute it. Aligned with phenomena such as globalization and the risk society, there are also others that occur in parallel, such as the social fragmentation of communities. This fragmentation causes conflicts and identity problems which need to be avoided. The confidence of these communities is residual or non-existent. For this reason this social phenomenon must be combated and prevented by strengthening confidence. Considering that we are referring to a group of individuals, security is a feeling that should be common to all. Security must be seen as a priority area of intervention, in order to enable the integration of vulnerable communities in the society. Accordingly, the police needs to invest in prevention, partnerships and identification/resolution of citizens' problems. Thus, the Proximity Policing is the best course of action in these communities.

**Keywords:** security; fragmentation; community; confidence; proximity.

# ÍNDICE

<b>DEDICATÓRIA</b> .....	iii
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	iv
<b>RESUMO</b> .....	v
<b>ABSTRACT</b> .....	vi
<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b> .....	x
<b>ÍNDICE DE TABELAS</b> .....	xi
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b> .....	xii
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
NOTA METODOLÓGICA .....	3
<b>CAPÍTULO 1: ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL DA ATIVIDADE POLICIAL</b> .....	6
1.1 POLÍCIA .....	6
1.2 ENQUADRAMENTO LEGAL DA ATIVIDADE POLICIAL .....	8
1.3 PRINCÍPIOS BASILARES DA ATIVIDADE POLICIAL .....	12
1.4 COMUNIDADE .....	15
1.5 PROXIMIDADE .....	16
1.6 PREVENÇÃO .....	17
1.7 PARCERIAS .....	20
1.8 SISTEMAS DE POLÍCIA E FILOSOFIAS POLICIAIS .....	22
<b>CAPÍTULO 2: MODELOS DE POLICIAMENTO E MODELO INTEGRADO DE POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE DA PSP</b> .....	25
2.1 MODELOS DE POLICIAMENTO .....	25
2.1.1 MODELO PROFISSIONAL .....	26
2.1.2 PROXIMIDADE POLICIAL .....	29

2.1.2.1 Modelo Comunitário.....	29
2.1.2.2 Modelo de Proximidade.....	31
2.2 O POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE PORTUGUÊS.....	34
2.1.1 DIRETIVA ESTRATÉGICA N.º 10/2006.....	37
<b>CAPÍTULO 3: FRAGMENTAÇÃO SOCIAL DAS COMUNIDADES.....</b>	<b>42</b>
3.1 GLOBALIZAÇÃO .....	44
3.2 SOCIEDADE DO RISCO .....	47
3.3 FRAGMENTAÇÃO DA COMUNIDADE .....	48
3.3.1 FRAGMENTAÇÃO SOCIAL.....	50
3.3.2 COESÃO SOCIAL .....	52
3.4 AUMENTO DA FRAGMENTAÇÃO SOCIAL E DECLÍNIO DA COESÃO SOCIAL .....	52
3.4.1 CRESCIMENTO URBANO .....	52
3.4.2 DESEMPREGO.....	53
3.4.3 POBREZA.....	53
3.4.4 RELIGIÃO .....	53
3.4.5 MIGRAÇÕES.....	54
3.4.6 MULTICULTURALISMO .....	54
3.5 CONFLITO.....	56
3.6 IDENTIDADE .....	58
3.7 CONFIANÇA .....	60
<b>CAPÍTULO 4: CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>64</b>
4.1 CONFIRMAÇÃO DOS OBJETIVOS.....	66
4.2 RESPOSTA ÀS PERGUNTAS DERIVADAS DA INVESTIGAÇÃO .....	66
4.3 RESPOSTA À PERGUNTA DE PARTIDA DA INVESTIGAÇÃO .....	67
4.4 RECOMENDAÇÕES .....	67
4.5 LIMITAÇÕES DO PRESENTE ESTUDO .....	68
4.6 INVESTIGAÇÕES OU ORIENTAÇÕES FUTURAS .....	68
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>69</b>

<b>APÊNDICES</b> .....	81
APÊNDICE A: PEDIDO DE COLABORAÇÃO .....	82
APÊNDICE B: GUIÃO DE ENTREVISTA .....	85
APÊNDICE C: TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO DO ENTREVISTADO N.º 1 .....	88
APÊNDICE D: TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO DO ENTREVISTADO N.º 2 .....	90
APÊNDICE E: TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO DO ENTREVISTADO N.º 3 .....	92
APÊNDICE F: TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO DO ENTREVISTADO N.º 4 .....	94
APÊNDICE G: TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO DO ENTREVISTADO N.º 5 .....	96
APÊNDICE H: ENTREVISTA AO OFICIAL DE LIGAÇÃO EM FRANÇA ....	98
APÊNDICE I: ENTREVISTA AO DIRETOR NACIONAL ADJUNTO PARA A UNIDADE ORGÂNICA DOS RECURSOS HUMANOS.....	105
APÊNDICE J: ENTREVISTA AO DIRETOR DO INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA .....	113
APÊNDICE K: ENTREVISTA AO 2.º COMANDANTE DO COMANDO METROPOLITANO DE LISBOA .....	120
APÊNDICE L: ENTREVISTA AO CHEFE DA DIVISÃO DE PREVENÇÃO PÚBLICA E PROXIMIDADE DA PSP.....	129
 <b>ANEXOS</b> .....	 142
ANEXO M: SISTEMAS POLICIAIS .....	143
ANEXO N: MODELOS POLICIAIS .....	145
ANEXO O: PIRÂMIDE DE NÍVEIS DE INTERVENÇÃO POLICIAL.....	147

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Pirâmide de níveis de intervenção policial .....	148
--	-----

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Sistemas Policiais conforme Bayle .....	144
Tabela 2: Modelos Policiais segundo Bayle.....	146

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.º:	artigo
cfr.:	confira
cit.:	citado
CPA:	Código de Processo Administrativo
CRP:	Constituição da República Portuguesa
DE:	Diretiva Estratégica
DLG:	Direitos, Liberdades e Garantias
EPAV:	Equipas de Proximidade e de Apoio à Vítima
EPES:	Equipas do Programa Escola Segura
et al. ( <i>et aliae</i> ):	e outros
etc. ( <i>et cetera</i> ):	e o resto
GNR:	Guarda Nacional Republicana
LSI:	Lei de Segurança Interna
MGKP:	<i>Manual of Guidance on Keeping the Peace</i>
MIPP:	Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade
n.º:	número
PCM:	Presidência do Conselho de Ministros
PD:	Pergunta Derivada
PIPP:	Programa Integrado de Policiamento de Proximidade
PP:	Policiamento de Proximidade
PSP:	Polícia de Segurança Pública
Sr.:	Senhor
v.g. ( <i>verbi gratia</i> ):	por exemplo

## INTRODUÇÃO

O fenómeno da globalização engloba um processo de complexidade global e de crescente densidade, no qual se podem encontrar interligadas as mais diferentes formas, tais como: económica, social, cultural, religiosa, política e jurídica (Santos, 1995). Para Rodrigues (2010), o Estado é responsável por garantir a proteção do território e a autonomia política, económica, identitária e social. Segundo o autor (2010, p. 113), “os conceitos de segurança, liberdade e justiça tendem hoje a ser reestruturados em função do cidadão e de um novo paradigma de segurança, assente em novas hierarquias geográficas e noções de territorialidade, onde se destaca o conceito de «segurança humana»”. Contudo, evidenciamos que “lidamos com novas populações, cuja imprevisibilidade de comportamento complexifica a compreensão real dos mesmos e respectivo exercício de previsão” (Rodrigues, 2010, p. 113).

De acordo com Malheiros, Carvalho e Mendes (2013) a fragmentação do espaço urbano ocorre pelo facto de existirem novas unidades sociais e urbanas que segmentam a homogeneidade existente na cidade, ou seja, ocorre o desenvolvimento de relações descontínuas. Embora a diversidade das sociedades europeias, em termos étnicos, culturais e religiosos seja uma realidade, as sociedades encontram-se cada vez mais socialmente fragmentadas (Fonseca, McGarrigle & Esteves, 2013). A diversidade, principalmente cultural, é registada nas grandes cidades e áreas metropolitanas (Ray, 2003). À luz de Oliveira e Padilla (2012, p. 130), é na Área Metropolitana de Lisboa que se registam os grandes efeitos “da globalização e intensificação dos fluxos migratórios: a polarização da força de trabalho, a segregação espacial urbana e suburbana, e a sua internacionalização a nível político, económico, financeiro, cultural e religioso”.

No contexto da segurança interna, e conforme o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 511/99, de 24 de novembro de 1999, os fins da atuação da Polícia de Segurança Pública (PSP) são “os de prevenção e combate a comportamentos criminais, numa interpenetração com as comunidades locais que servem”. Devemos reter que “uma comunidade é uma colectividade cujos membros estão ligados por um forte sentimento de participação” (Busino, 1998, p. 151). Este sentimento de participação implica, também no caso do Policiamento de Proximidade (PP), uma forte vontade de todos (polícias e cidadãos) em cooperar de uma

forma positiva para sinalizar e encontrar soluções para os problemas da comunidade, os quais se encontram relacionados com a criminalidade, com as desordens e com todos os problemas que contribuem para que o sentimento de segurança diminua (Lisboa & Dias, 2008).

Atendendo ao que foi exposto até ao momento, é essencial compreender se a Diretiva Estratégica (DE) n.º 10/2006, de 15 de maio, relativa ao Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP), contempla a heterogeneidade das comunidades ou se necessita de ser melhorada. A problemática de investigação do nosso trabalho concentra-se na necessidade de averiguar a aplicabilidade da proximidade nas comunidades socialmente fragmentadas da responsabilidade da PSP. Será o PP suficientemente adequado para cidades formadas por estas comunidades? Sendo assim, tentaremos entender se o PP da PSP se encontra apto à sua aplicação em comunidades heterogêneas, ou seja, marcadas pela diversidade. O trabalho a desenvolver responderá à seguinte pergunta: **O Policiamento de Proximidade adequa-se às comunidades socialmente fragmentadas?**

Para responder a esta questão, estabelecemos algumas questões de investigação:

1. O que é o Policiamento de Proximidade?
2. O que é uma comunidade socialmente fragmentada?
3. Quais as virtualidades e defeitos do Policiamento de Proximidade?
4. Até que ponto o Policiamento de Proximidade se encontra ajustado às comunidades socialmente fragmentadas?
5. Qual a relação entre a PSP e a população?

Na ótica de Sarmiento (2013), a definição dos objetivos de estudo é fundamental para o investigador, pois eles constituem o suporte para a seleção adequada e precisa da literatura. Deste modo, definimos como objetivos os seguintes pontos:

1. Averiguar até que ponto o PP se ajusta às comunidades socialmente fragmentadas;
2. Caso haja dificuldades, identificar as deficiências existentes;
3. Tendo por base o princípio da igualdade, propor soluções;
4. Contribuir para que ocorra uma convergência entre a polícia e o cidadão.

Para atingir os objetivos anteriormente expostos optámos por compor esta Dissertação em quatro capítulos. O capítulo 1 enquadra o trabalho da polícia. Enquanto instituição representante do Estado, esta tem como tarefa garantir a segurança das pessoas e do território. A atividade policial procura garantir a segurança através do respeito do positivado na lei, tendo por limite os princípios legalmente previstos. A comunidade representa um conjunto de indivíduos que partilham necessidades, tais como a segurança. A segurança deve

---

ser vista como a forma de inserir a comunidade no seio da sociedade, sendo para isso necessário a aposta na prevenção e nas parcerias. Tais conceitos são atingíveis quando os Sistemas de Polícia e as Filosofias Policiais estão orientados para a prossecução da segurança através de Modelos de Policiamento direcionados para o cidadão e para os seus problemas, como é o caso do PP.

O capítulo 2 faz um breve retrato dos Modelos de Policiamento que marcaram a história policial, a saber: o Modelo Profissional ou Reativo, o Modelo Comunitário e o Modelo de Proximidade. O Modelo Comunitário e o Modelo de Proximidade são os pontos essenciais para entendermos o PP português, mais concretamente o despoletado pela DE n.º 10/2006, de 15 de maio.

O capítulo 3, devidamente enquadrado pelos capítulos transatos, aborda a fragmentação social das comunidades. Este é um fenómeno ligado à globalização e, consequentemente, à sociedade do risco. Este capítulo é marcado pelo desenvolvimento de conceitos como a coesão social, o crescimento urbano, o desemprego, a pobreza, a religião, as migrações e o multiculturalismo. Os acontecimentos referidos levam à existência de conflitos e problemas de identidade que fragmentam socialmente as comunidades. O fenómeno em estudo deve ser evitado e combatido através do reforço da confiança.

O capítulo 4 é o reflexo da nossa investigação, ou seja, falamos das considerações finais. Neste capítulo é nossa intenção aliar a nossa reflexão à verificação dos objetivos delineados e à resposta às perguntas derivadas e de partida. No final da abordagem dos pontos referidos, deixamos o nosso cunho sobre os problemas que surgiram ao longo da elaboração da presente Dissertação, bem como sugestões para investigações futuras.

## **NOTA METODOLÓGICA**

Nesta nota iremos dar conta da metodologia a utilizar ao longo da investigação e, para tal, teremos necessidade de referenciar autores para justificar as nossas opções. Segundo Quivy e Campenhoudt (2008), uma investigação social não se baseia única e exclusivamente no conjunto de métodos e técnicas pré-definidas que apenas necessitariam de ser aplicadas. De acordo com os autores (2008, p. 18), “a escolha, a elaboração e a organização dos processos de trabalho variam com cada investigação específica”. Deste modo, para a elaboração da Dissertação iremos recorrer ao método científico. Segundo Sarmiento (2013, p. 4), “o método científico é composto por um conjunto de regras básicas que visam obter

novo conhecimento científico”. Este conjunto de regras permite recolher resultados válidos, fiéis e reprodutíveis. Entre os diversos métodos, optámos pela utilização do método descritivo e do método inquisitivo. O primeiro “descreve fenómenos, identifica variáveis e inventaria factos” (Sarmiento, 2013, p. 8). Por sua vez, e conforme a autora (2013, p. 8), o segundo consubstancia-se na utilização do “interrogatório escrito ou oral”.

No presente trabalho utilizamos, como forma de recolha de dados, a pesquisa documental e o inquérito por entrevista. A análise documental, conforme Bardin (2009, p. 47), é “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência”. Neste sentido, tivemos a atenção de selecionar textos e abordagens diversificadas do fenómeno em estudo.

O estudo é acompanhado de entrevistas, as quais têm um fim exploratório. Este tipo de entrevistas “explora o conteúdo da investigação, ouvindo especialistas sobre o assunto ou tema” (Sarmiento, 2013, p. 33). Quanto à estrutura, utilizamos a entrevista semi-diretiva. Esta “não é inteiramente aberta nem encaminhada por um grande número de perguntas precisas. Geralmente, o investigador dispõe de uma série de perguntas-guias, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação da parte do entrevistado” (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 192). Assim sendo, “a entrevista é o instrumento mais adequado para delimitar os sistemas de representações, de valores, de normas veiculadas por um indivíduo” (Albarelo, Hiernaux, Maroy, Ruquoy & Saint-George, 1998, p. 194). As principais vantagens da sua utilização são “o grau de profundidade dos elementos de análise recolhidos. A flexibilidade e a fraca diretividade do dispositivo permitem recolher testemunhos e interpretações dos interlocutores, respeitando os próprios quadros de referência - a sua linguagem e as suas categorias mentais” (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 194).

Na entrevista semi-diretiva “o entrevistador conhece todos os temas sobre os quais tem de obter reações por parte do inquirido, mas a ordem e a forma como os irá introduzir são deixados ao seu critério, sendo apenas fixada uma orientação para o início da entrevista” (Ghiglione & Matalon, 2001, p. 64). De modo a premiar a vertente discursiva, as entrevistas foram realizadas a indivíduos cuja profissão, cargo institucional e/ou estudos são, no nosso entender, fontes de informação essenciais à construção da Dissertação.

Para que tal tenha sido possível, elaboramos um pedido com o intuito de entrevistar entidades ligadas à PSP (cfr. apêndice A) e um conjunto de perguntas semelhantes aos cinco entrevistados (cfr. apêndice B), com o fim de permitir aos entrevistados o encaminhamento

---

para o objetivo da investigação. De forma a obtermos sucesso na aplicação deste instrumento de recolha de dados, foi necessário seguirmos os padrões de atuação que ladeiam a realização da entrevista (Carmo & Ferreira, 2008)<sup>1</sup>. Após a realização da transcrição selecionámos os trechos mais importantes para consubstanciar a análise documental. Assim sendo, esta metodologia qualitativa foi aplicada através de entrevistas exploratórias semi-estruturadas, as quais procuram opiniões para complementar e comparar com a análise documental efetuada. Por fim, é importante referir que apenas a entrevista ao entrevistado n.º 1 foi realizada por escrito, pelo que as restantes foram presenciais e gravadas, sendo posteriormente transcritas, apagadas e reencaminhadas para os entrevistados.

É nossa intenção utilizar o novo acordo ortográfico ao longo da redação da presente Dissertação. No que concerne às referências bibliográficas, iremos utilizar a sexta edição das normas da *American Psychological Association* (APA).

---

<sup>1</sup> Vide apêndices C, D, E, F e G.

# CAPÍTULO 1:

## ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL

### DA ATIVIDADE POLICIAL

“Não sendo a polícia uma instituição criada em simultâneo a Adão, Eva e ao resto do mundo, ela foi inventada e reinventada pelos homens através dos tempos e por isso, presume-se, carrega a marca da sociedade humana que lhe deu forma”

Homero Santiago (2006)

#### 1.1 POLÍCIA

Segundo Dias (2012), etimologicamente, o termo “polícia” teve origem na Grécia antiga, através do étimo *politeia*. A palavra grega encontra equivalência no termo latino *politia*, conectado à palavra grega *polis*. A expressão *polis*, enquanto conjunto de indivíduos politicamente organizados, encontra-se interligada à constituição, ordenamento, regime ou forma de governo da cidade-estado. De acordo com o autor (2012, p. 67), “polícia começou por querer significar a organização política da comunidade e o estatuto dos respectivos membros e, durante muito tempo, há de significar a administração interior, ou o estado de boa ordem da comunidade”. Este significado amplo, sem definição apropriada subsistiu até ao início do Estado Moderno. Até ao século XIX, o termo “polícia” aproximou-se do atual conceito de Administração Pública, ou seja, todos os atos do príncipe visavam a garantia de bem-estar e comodidade dos vassalos (Caetano, 1990). Atualmente, a sua definição é totalmente diferente. Todavia, a base e princípios continuam intrínsecos ao conceito, sendo exemplo a manutenção da ordem pública.

Presentemente, o vocábulo “polícia”, leia-se no masculino, representa a pessoa, enquanto agente de autoridade, que desenvolve, a favor da comunidade, cargos de segurança, devendo para tal possuir “determinados sinais exteriores” (Dias, 2012, p. 68). No que concerne ao termo em apreço no feminino, o mesmo autor afirma que simboliza as corporações que têm como missão a garantia da segurança pública. Atendendo à natureza jurídica de

origem continental europeia, a polícia “é uma actividade específica da Administração Pública levada a cabo pelas autoridades administrativas e pelas forças e serviços de segurança” (Oliveira, 2001, p. 15) com o objetivo de assegurarem a ordem e a segurança públicas.

A polícia pode ser vista em três sentidos autónomos, a saber: em sentido funcional ou material, em sentido orgânico ou institucional e em sentido formal. O conceito de polícia em sentido funcional ou material, conforme o ordenamento constitucional português, é o apresentado por Marcello Caetano. De acordo com o autor (1990, p. 1149), polícia é “o 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”. A definição apresentada demonstra que a polícia é parte da Administração Pública e tem como fim cessar ou prevenir a existência de conflitos entre os indivíduos, com o intuito de salvaguardar os interesses gerais, impedir os danos sociais e evitar que normas legalmente previstas sejam transgredidas. Segundo Lopes (2013), a definição apresentada encontra-se limitada pelo facto de apenas abarcar a atuação policial em função da aplicação da lei e manutenção da ordem pública, esquecendo a missão social levada a cabo pela polícia. No sentido de garantir o normal funcionamento da sociedade, a polícia, enquanto instituição, tem por missão prevenir a existência de atos lesivos.

A polícia em sentido funcional pode ser dividida em dois ramos de atividade, a polícia administrativa e a polícia judiciária. À polícia administrativa cabe “a manutenção habitual da ordem pública em toda a parte e em todos os sectores da administração geral”, ao passo que à polícia judiciária atribui-se “a investigação dos delitos, a reunião das provas e a entrega dos suspeitos aos tribunais encarregados de os punir” (Correia, 1994a, p. 405). A polícia administrativa é habitualmente subdividida em polícia administrativa geral e em polícia administrativa especial. A polícia administrativa geral procura atender à vertente da segurança pública de índole geral, como a segurança, a tranquilidade e a ordem públicas. A polícia administrativa especial consiste na prática de competências especializadas, tendo por base a razão da matéria, isto é, a polícia da economia, do trabalho, dos estrangeiros, do ambiente, do urbanismo, de viação, entre outras passíveis de ser enumeradas (Correia, 1994b).

O conceito de polícia em sentido orgânico ou institucional baseia-se na “pertença a um determinado grupo de autoridades ou entidades administrativas, as autoridades de polícia” (Brito, 2009, p. 313). Conforme Catarina Sarmiento e Castro (1999, p. 16), a polícia em sentido orgânico ou institucional é o “conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços

administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia”. No seguimento da definição transata e de forma a sintetizar ideias, trazemos ao presente parágrafo uma citação de Sérvulo Correia (1994b, p. 3), o qual defende que “o serviço da Administração Pública (...) tem por atribuição exclusiva, ou predominante, a prossecução de uma actividade de uma polícia geral”.

A polícia em sentido formal, segundo Brito (2009, p. 315), é vista como “as actividades desenvolvidas pela polícia em sentido institucional ou orgânico, independentemente de configurarem uma actividade de polícia em sentido material”. De acordo com o autor, esta definição não deve ser entendida apenas como uma actividade que controla os perigos. Assim sendo, devem ser tidas em conta as restantes actividades administrativas, a coadjuvação na acção penal e na luta contra os ilícitos criminais e a verificação e aplicação de contraordenações.

Presentemente, a investigação da polícia adquiriu popularidade, pelo que, até ao momento, foram elaborados vários estudos de âmbito regional, artigos e comentários na literatura (Bayley, 2002, p. 16). Neste sentido, e após a abordagem do conceito “polícia”, é necessário realizarmos o enquadramento legal da actividade policial, ao qual se seguem os princípios basilares da actividade policial.

## **1.2 ENQUADRAMENTO LEGAL DA ATIVIDADE POLICIAL**

Comecemos por descortinar um pouco o conceito de segurança. Etimologicamente, a palavra segurança advém do latim *securus*, que significa “sem preocupações”, permitindo-nos defini-la como “a ausência de risco, a previsibilidade, a certeza quanto ao futuro” (Matos, 2004, p. 1). De acordo com Matos (2004), o risco encontra-se sempre relacionado com fatores que reduzem a previsibilidade e a certeza relativa ao futuro. Podemos afirmar que “a segurança é um estado pessoal, mas simultaneamente um processo de interacção social que visa assegurar a previsibilidade, a confiança, a regularidade e a ordem, como forma de combater ameaças e riscos gerados pela desordem e imprevisibilidade” (Instituto Português de Relações Internacionais, 2006, p. 23). De acordo com Elias (2012, p. 1), “a segurança constitui um direito-dever inalienável cada vez mais ameaçado nas sociedades globalizadas dos nossos dias”. Joseph Nye (1995) comparou-a ao oxigénio, evidenciando o seu carácter vital para o bem-estar individual e comunitário.

A globalização permitiu a existência de conectividade, interligação e relacionamento entre as diversas partes do globo, a aceleração das transações, a heterogeneização da origem e do formato da informação, a troca de experiências, de saber, e a procura da inovação e da mudança (Elias, 2011). Neste sentido, conforme Giddens (2004), é seguro afirmar que a globalização transformou o mundo numa esfera global mais pequena, em que os indivíduos, os grupos e as nações se tornam mais interdependentes. Face a este fenómeno, “o conceito de segurança e a forma de a providenciar ao nível internacional, nacional e local tem-se procurado moldar” (Elias, 2012, p. 2). Segundo Elias (2012, p. 2), a segurança centra-se na “prevenção e reação a ameaças, riscos e atores, todos crescentemente multiformes e reticulares”. No sentido de interligar a segurança e a PSP, é necessário começar por compreender o todo e terminar no particular.

De acordo com o art.º 3.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, todos os indivíduos têm direito à segurança pessoal. Em Portugal, a segurança está constitucionalmente consagrada no art.º 27.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), no capítulo dos direitos, liberdades e garantias pessoais, e está intimamente relacionada com o direito à liberdade. Os principais atores no desempenho da atividade de segurança pública são a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a PSP (Raposos, 2006). Enquanto polícia administrativa geral, estas forças de segurança têm como fim, plasmado no n.º 1 do art.º 272.º da CRP, no n.º 1 do art.º 25.º da Lei de Segurança Interna (LSI), ou no art.º 3.º das respetivas Leis Orgânicas (PSP - Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto; e GNR - Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro), “garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, ao mesmo tempo que assegura que esta actividade colida o menos possível com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos” (Sousa, 2011, p. 169). A defesa desses direitos, fim da atividade policial, pode ser encarada como limite à atuação da polícia, conforme o tipificado no art.º 27.º, n.º 2, da CRP.

A definição das funções e dos limites da sua atuação encontram-se consagrados no art.º 272.º da CRP, com a epígrafe “Polícia”. O n.º 1 do art.º 272.º positiva que “a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. Segundo Dias (2012), é na CRP que encontramos as linhas diretrizes que preceituam a atividade policial. Após análise do autor em apreço é passível dividir a atividade material de polícia em três fins específicos: a defesa da legalidade democrática, a garantia da segurança interna e a salvaguarda dos direitos dos cidadãos.

Relativamente ao primeiro fim, a legalidade democrática é definida como sendo “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 (...) [e] aprovadas por órgãos sufragados pela vontade popular” (Miranda, 1994, p. 5). A defesa da legalidade democrática encontra-se ligada ao princípio da legalidade, um dos muitos que delimitam a atividade da polícia. Tendo em conta o princípio da legalidade, a atuação da polícia deve sempre ter como linha orientadora a garantia, a aplicabilidade e o respeito da lei.

O segundo fim expresso no art.º 272.º da CRP, garantia da segurança interna, tem como suporte legal a Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a LSI. De acordo com o previsto no art.º 1.º da LSI, a segurança interna é assegurada pelo Estado português e consiste na garantia da ordem, segurança e tranquilidade públicas, proteção de pessoas e bens, prevenção e repressão da criminalidade e na contribuição 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”. A definição de segurança interna permite esclarecer que o conceito não se centra apenas na manutenção e reposição da ordem pública. A garantia da defesa interna insere-se dentro de uma área de atuação ampla, na qual é possível denotar a importância do fator preventivo. Conforme Sousa (2011), o Estado português tem a incumbência de produzir normas jurídicas que estatuem e balizem os direitos, permitindo que todos os cidadãos façam o uso equilibrado dos seus direitos. De forma a garantir a observância das normas legais e prevenir a lesão de valores e interesses fundamentais à existência no seio da sociedade, o Estado prevê constitucionalmente a existência da polícia (Sousa, 2011).

O terceiro fim da atividade policial é a garantia dos direitos dos cidadãos. À luz de Gomes Canotilho e Vital Moreira (2007), estamos perante o dever de proteção pública dos direitos fundamentais. Este dever carece de articulação com o “direito à segurança”. O Estado tem como incumbência a proteção dos direitos dos cidadãos. Assim sendo, não devemos ver apenas os direitos dos cidadãos como limite da atividade de polícia (cfr. n.º 2 do art.º 27.º da CRP), ou seja, devemos ter em atenção que os direitos referidos formam os fins da função de polícia. De forma a garantir a defesa desses direitos, a CRP apresenta no capítulo I do título III, um conjunto de Direitos, Liberdades e Garantias (DLG). Os DLG servem para proteger os direitos dos cidadãos aquando da existência de possíveis agressões levadas a cabo por terceiros. De modo a salvaguardar estes direitos, não se pretende que a proteção seja apenas aplicada aquando das agressões, pelo que pressupomos desde logo a prevenção. A prevenção do crime deve ser entendida como o “instrumento utilizado pelo Estado para

melhor dominar a criminalidade por via da eliminação ou limitação dos factores criminógenos e pela adequada gestão dos factores do ambiente físico e social que propiciam ocasiões favoráveis à perpetração de delitos” (Rodrigues, 1998, p. 401).

A *homeland security*, enquanto segurança interna, é tida como uma tarefa do Estado que envolve todos os participantes públicos e privados e que pretende contribuir para a existência de um ambiente de tranquilidade e de paz social (Almeida, 2008). Como agente público, a polícia deve ter em atenção a sua atuação na prevenção da prática de atos ilícitos e “não deve cingir-se apenas à repressão dos actos contrários à vivência em comunidade, que se impõe face à violação de bens vitais e pessoais ou supra individuais” (Sousa, 2011, p. 170). Segundo Fonseca (2010, p. 39), o mundo é cada vez mais interdependente e global, facto que leva os Estados a repensarem “as suas estruturas, funções e novos conceitos de segurança que satisfaçam as necessidades dos cidadãos”. O mesmo autor afirma que a segurança outrora prestada pelo Estado oferecia tranquilidade. Atualmente, o conceito de segurança é mais complexo e amplo, pois abarca a comunidade internacional, o Estado, as polícias e as comunidades, ou seja, uma pluralidade de atores.

De acordo com Lourenço (2010), a evolução do sistema de segurança interna deve permitir, que diante dos desafios atuais e futuros, a conferência de adaptabilidade, funcionalidade e modernidade, de modo a moldar o grau de confiança dos cidadãos e das comunidades na polícia e a aceitação da legitimidade da ação policial por parte dos cidadãos. A segurança pública deve ser identificada como essencial à vida em comunidade. Assim, devemos ter em conta a segurança em todas as manifestações da vida coletiva, para a qual todos devem ser chamados a contribuir, tanto os atores institucionais como os individuais (Lourenço, 2010).

A segurança, enquanto parte do Estado democrático, não é uma condição absoluta, porque se encontra “limitada pela observância e respeito dos direitos, liberdades e garantias e pelos demais princípios do Estado de direito democrático” (Fernandes, 2014, p. 12). No sentido de respeitar os DLG dos cidadãos, a atuação policial cinge-se à aplicação da lei. Para que a sua aplicação seja a correta, foram criados limites à atuação policial. A aplicação da lei, integrada na prossecução do interesse público, não pode ser realizada de forma leviana, porque uma atuação policial mal conseguida poderá levar à restrição de direitos. Para que as atuações se encontrem balizadas por limites legais, é necessário abordarmos os princípios basilares da atividade policial.

### 1.3 PRINCÍPIOS BASILARES DA ATIVIDADE POLICIAL

A autoridade, representada pelas forças de segurança, vincula-se à estrita aplicação das normas, pelo que, durante essa aplicabilidade, o respeito pelos DLG dos cidadãos tem de estar presente, o qual só é possível através da existência de princípios que limitam a atividade policial (David, 2014). Neste sentido, decorre do n.º1 do art.º 266.º da CRP que “a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”. De acordo com Valente (2012), a polícia apenas deve atender ao interesse público, pelo que deve afastar-se da prossecução de interesses particulares. Assim, conforme o n.º 2 do art.º em apreço, “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”. Enquanto parte da Administração Pública, a polícia não pode levar a cabo a aplicação da lei e a prossecução do interesse público sem olhar a meios, porque, muitas vezes, a atuação policial envolve a restrição de direitos (David, 2014). Neste contexto, os agentes policiais devem observar todos os princípios da Administração Pública. Fazemos uma breve análise dos princípios que se relacionam diretamente com a prossecução da atividade policial.

Embora o princípio da legalidade não esteja incluído no rol de princípios enunciados no n.º 2 do art.º 266º da CRP, ele encontra-se diretamente ligado aos princípios da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade (Canotilho & Moreira, 2007). O princípio da legalidade estipula que a atuação dos representantes do Estado deve ser sempre pautada pela conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito. Freitas do Amaral (2003, p. 41) afirma que “a Administração Pública tem de prosseguir o interesse público em obediência à lei: é o que se chama o princípio da legalidade”. Para Gomes Canotilho e Vital Moreira (2007), o princípio da legalidade prevê duas perspetivas. Por um lado, a vertente negativa, a qual impõe o princípio da supremacia ou da prevalência da lei, pelo que os atos desenvolvidos pela Administração devem respeitar as normas legais, sob pena de serem tidos como ilegais. Por outro lado, a vertente positiva, representada pelo princípio da reserva de lei, o qual estipula que a Administração apenas pode atuar de acordo com o previsto legalmente ou perante autorização desta. O princípio em apreço encontra-se também tipificado no n.º 1 do art.º 3.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA) e estatui que a atividade levada a cabo pela polícia deve ser desenvolvida “em obediência à lei

e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes foram conferidos”.

Conforme Freitas do Amaral (2003), existe outro princípio que é fundamental e que vincula a atividade da Administração Pública: o princípio da justiça. Este princípio é preenchido por um rol de direitos fundamentais, os quais preservam a dignidade da pessoa humana (Sousa, 1999). A nível do direito administrativo, é o art.º 6.º do CPA que vincula a atividade policial ao princípio da justiça, ao positivar que todas as relações estabelecidas pela Administração Pública devem ser realizadas de forma justa. Segundo Amaral (2003), o princípio da justiça materializa-se nos princípios da igualdade, da proporcionalidade e da boa-fé.

Relativamente ao princípio da igualdade, constitucionalmente previsto no art.º 13.º da CRP, o n.º1 do 5.º do CPA positiva que:

Nas suas relações com os particulares, a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever nenhum administrado em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social.

De acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira (2007), o princípio da igualdade vincula a Administração Pública à não discriminação, positiva ou negativa, dos cidadãos. O princípio da igualdade possui duplo sentido, isto é, dar tratamento idêntico a factos que sejam juridicamente iguais, e dar tratamento distinto a factos que sejam juridicamente diferentes. Portanto, o princípio em referência pode ser visto de duas formas: a proibição da discriminação e a obrigação da diferenciação.

O princípio suprarreferido tem como corolário o princípio da imparcialidade. Assim, os poderes discricionários da Administração necessitam de ser realizados de acordo com as normas, medidas e contextos perante todos os particulares que se encontrem em situação idêntica (Albuquerque, 1993). De forma a evitar o conflito entre os interesses da Administração e dos particulares, a Administração deve sempre avaliar, nas suas decisões, todos os interesses legais, de maneira a obedecer às exigências de objetividade que a determinação final carece. Segundo Oliveira, Gonçalves e Amorim (1993), a Administração deve proceder com isenção e com igualdade na prossecução do procedimento administrativo. O CPA reporta-se a este princípio no art.º 6.º, estabelecendo que a Administração, no exercício da sua atividade, deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entram em relação. As

polícias 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” (David, 2014, p. 6).

No que concerne ao princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, a Administração exige apenas dos cidadãos o indispensável à realização da sua ação, utilizando com oportunidade os meios adequados e na estrita medida do necessário. De acordo com Canotilho (1998), deve existir sempre juízo de proporcionalidade, para que exista coerência entre o meio utilizado e o fim pretendido. Logo, o resultado adjacente ao ato deve resultar de uma intervenção no âmbito de direitos pessoais e deve contemplar a proporcionalidade relacionada com a carga coativa. O presente princípio constitucional encontra-se positivado no n.º 2 do art.º 5.º do CPA, o qual prescreve que “as decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionados aos objectivos a realizar”. Este princípio é passível de ser subdividido em três corolários (Valente, 2012), a saber: o princípio da adequação, o princípio da necessidade e o princípio da razoabilidade. Para o autor, o princípio da adequação consiste na aplicação das medidas restritivas legalmente postuladas e devem transparecer que são adequadas para a prossecução do interesse público. Por sua vez, o princípio da necessidade estabelece que a aplicação das medidas restritivas deve restringir-se apenas às necessárias, as quais nunca devem ultrapassar a prossecução do interesse tutelado. Por fim, o princípio da razoabilidade pretende que meios legais utilizados para a restrição dos direitos e os fins alcançados sejam justos e proporcionais, de forma a impossibilitar a aplicação de medidas restritivas legalmente previstas, mas que são desproporcionais e excessivas para a prossecução do fim pretendido.

Embora o princípio da boa-fé se encontre consagrado no n.º 2 do art.º 266.º da CRP, o mesmo encontra-se legalmente previsto no art.º 6.º-A do CPA e pretende criar uma relação de confiança entre a Administração Pública e o particular. Segundo Canotilho (1999, p. 73), as grandezas essenciais do Estado de Direito são a segurança e a confiança dos cidadãos, sendo que o mesmo afirma que “as pessoas exigem fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência aos actos dos poderes públicos, de forma a poderem orientar a sua vida de forma segura, previsível e calculável”. Logo, a polícia durante a sua atividade diária deve estabelecer um comportamento correto, leal e coerente, de maneira a não ferir a confiança existente nas pessoas.

De acordo com Valente (2012, pp. 196-197), “o princípio da oportunidade da intervenção policial não se encontra positivado, mas faz, hoje, parte do nosso direito, em especial

da doutrina e pode-se enquadrar (...) como princípio geral da actividade policial”. O princípio em referência deve pautar-se pelos “critérios de objectividade e de isenção para que não se aniquile o princípio da legalidade e da boa-fé da intervenção policial” (Valente, 2012, p. 197).

Atendendo ao papel da polícia, tipificado no n.º1 do art.º 272.º da CRP, de assegurar a defesa da legalidade democrática, garantir a segurança interna e garantir os direitos dos cidadãos, deve a mesma respeitar os princípios abordados. Assim, a polícia existe para agir em representação do Estado, pelo que deve atuar unissonamente com os interesses próprios e com os interesses das pessoas.

#### **1.4 COMUNIDADE**

De forma a entendermos o sentido do Policiamento Comunitário e de Proximidade no seu todo, é imperioso compreendermos o que acarreta a aplicação do termo comunidade (Trojanowicz, Kappeler, Gaines & Bucqueroux, 1998). Etimologicamente, a expressão comunidade tem origem no termo latim *communitate*, o qual significa “qualidade do que é comum (...); sociedade; grupo de organismos que partilham o mesmo meio ambiente e interoperam” (Dicionário Universal da Língua Portuguesa, 1995, p. 389). Segundo McLaughlin (2002), a definição do conceito comunidade é difícil, contudo é visto pela literatura de várias perspetivas: comunidade como localidade/território espacialmente delimitado, comunidade como sentimento cultural e de pertença e comunidade como interesse comum. Neste sentido e conforme o autor, os céticos defendem que a comunidade deve ser tratada como um não-conceito, porque não existe uma definição concreta e a sua indeterminação serve mais para confundir do que para iluminar, encobrendo todas as contradições existentes.

A globalização, aliada ao desenvolvimento da sociedade, permitiu a evolução do conceito, pelo que a “comunidade nem sempre corresponde a uma área, localização ou bairro; várias vezes refere-se apenas a um grupo de pessoas unidas por interesses comuns tais como uma comunidade escolar ou uma comunidade religiosa” (Trojanowicz et al., 1998, p. 62). Assim sendo, o termo comunidade centra-se no tipo de relacionamento entre cidadãos.

## 1.5 PROXIMIDADE

O vocábulo “proximidade” deriva do étimo latino *proximitas* e exprime a “condição ou estado do que é próximo; vizinhança; contiguidade” (Dicionário Universal da Língua Portuguesa, 1995, p. 1223). Segundo Oliveira (2006, p. 85), “a expressão proximidade é 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”. A proximidade da Administração Pública tem como objetivo a consolidação da relação com as pessoas, através do direcionamento e abertura para os cidadãos (Mozzicafreddo, 2001). Assim, o cidadão ganha destaque no seio da sociedade, pois este passa a ter uma posição ativa nas decisões comunitárias. De acordo com Oliveira (2006), o termo proximidade ao ser operacionalizado, obriga-nos a falar de PP. Neste sentido, o autor afirma que a proximidade deve ser atendida como uma forma de aumentar a legitimidade e eficácia, pelo que assegura a aproximação entre a polícia e o cidadão.

Segundo Semeets e Strebelle (2000), a proximidade pode ser dividida em três níveis: espacial, temporal e relacional. O nível espacial, essencial no PP, visa atender às necessidades de segurança da sociedade, ou seja, avaliar as especificidades da área de modo a permitir a aproximação. A vertente temporal do conceito proximidade, a nível policial, é visível nos horários e em questões de ordem organizacional. Em último lugar, encontramos a proximidade relacional, diretamente interligada com a qualidade do serviço policial e indiretamente com as dimensões anteriormente referidas.

Conforme Lopes (2013), as relações humanas têm vindo a tornar-se impessoais e distantes devido à evolução da sociedade e à criação de grandes aglomerados populacionais. O isolamento e o individualismo das pessoas originado pelos aglomerados populacionais, colidiu com a confiança que era notória nos grupos tradicionais. O fenómeno referido não se limita apenas às relações humanas, pois as relações entre as instituições, e entre a comunidade e estas também foram influenciadas (Ferreira, 2000). Para Oliveira (2006), a proximidade é a solução para as decisões que produzem o afastamento entre o Estado e a população, garantindo assim a eficácia policial e a coesão social. Desta forma, a participação do cidadão deve ser vista como um mecanismo de controlo interligado à prevenção.

## 1.6 PREVENÇÃO

A palavra prevenção tem origem no étimo latim *praeventionē*. O presente conceito significa “acto ou efeito de prevenir; aviso ou opinião antecipada; precaução; cautela; premeditação; disposição prévia” (Dicionário Universal de Língua Portuguesa, 1995, p. 1163). Para Oliveira (2006, p. 79), a prevenção é 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 delincente”. O conceito em estudo pode ser abordado em sentido restrito. A prevenção em sentido restrito refere-se um conjunto de mecanismos instrumentalizados pelo Estado que visam controlar ou dominar a prática de factos ilícitos através da limitação ou eliminação dos fatores criminais, bem como a gestão dos fatores relacionados com o meio que produz as condições necessárias (físicas ou sociais) à prática dos ilícitos (Gassin, 1994). Embora estas definições sejam suficientes para sustentar o termo “prevenção”, é importante compreender o que está diretamente ligado ao conceito. Para Oliveira (2006), a prevenção é definida como sendo uma oposição à repressão. Neste sentido, atendendo ao PP, “o pilar preventivo é indissociável da atividade policial”<sup>2</sup>.

Outrora, o policiamento reativo era, por norma, a forma de garantir segurança. Segundo Clemente (2000), esta forma de policiamento limitava-se a pouco mais do que reprimir a infração da lei. A aposta na prevenção é uma mudança através da qual a polícia que se encontrava habituada a reprimir, passa a ser mais próxima do cidadão. Este acontecimento é passível de ser ilustrado através da passagem do Modelo Profissional para o Modelo de Policiamento Comunitário, o qual será abordado em subcapítulo próprio. A afirmação que se segue, embora date de 1999, encontra-se atualizada e fiel à realidade, isto é, “acolhemos e incentivamos uma cultura de serviço policial de proximidade, apostando na prevenção e na firmeza da acção policial” (Coelho, 1999, p. 16). Na atividade policial a prevenção funciona como forma de controlo dos perigos. Mediante esse controlo e caso a informação recolhida indicie a previsibilidade de danos, o legislador ou a polícia deve aplicar as medidas preventivas necessárias e legalmente previstas (Dias, 2012). Neste sentido, e conforme o n.º 3 do art.º 272.º da CRP, “a prevenção dos crimes (...) só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”. Segundo Miranda (2006, p. 462), as “«regras gerais sobre polícia» (...) [são] as que constam da Constituição e da lei geral”. De acordo com Dias (2012), o policiamento preventivo tem

---

<sup>2</sup> Vide entrevista a Subintendente Guinote, disponível no apêndice L.

por base as informações. Logo, o conhecimento de determinada informação permite prever a perpetração de ilícitos. Contudo, a inexistência do seu conhecimento levanta dificuldades à sua aplicação.

Assim sendo, “as informações policiais contribuem, de modo significativo, para a proactividade e a eficácia da acção policial, tanto na manutenção da ordem pública, como na resposta reactiva à prática criminal” (Clemente, 2007, p. 386). A atividade quotidiana dos elementos policiais é uma das mais importantes fontes de informação. Para Sousa (2011), os elementos em causa interagem com a população, atentam os seus comportamentos e ações, retirando assim informação capaz de orientar a ação policial (Sousa, 2011). Uma boa prevenção passa pela boa gestão das informações. Este facto permite à polícia entender, descobrir e, preferencialmente, antecipar o problema. Atualmente, o policiamento assente na proximidade “é um policiamento dirigido pelas informações que se vão obtendo do cidadão ou outras fontes. Hoje todo o modelo produtivo da polícia parte do cidadão, das suas necessidades, da nossa compreensão e da nossa capacidade de dar resposta”<sup>3</sup>.

O objetivo da prevenção é impedir que os preceitos legais sejam transgredidos, pelo que devem ser adotadas medidas que garantam a salvaguarda de pessoas e de bens. Para Dias (2012), o objetivo adequado ao trabalho policial seria garantir o “perigo zero”. O modelo preventivo encontra-se em transformação para que tal objetivo seja atingido, pois a mera gestão dos riscos, através da resposta às múltiplas solicitações da sociedade é algo ultrapassado e que por si só não é suficiente. Conforme o mesmo autor (2012, p. 121), é possível entender que “o modelo de gestão do risco não substitui o modelo da prevenção do perigo, mas tão só representa um acrescento ao modelo de intervenção tradicional, para fazer face aos novos riscos sociais, tecnológicos e científicos”. Os termos “perigo” e “risco” são distintos, pelo que tal distinção se concentra na convicção que advém da previsão de danos provenientes de atividades ou condutas humanas (Dias, 2012). Através da sintetização de ideias, o autor corrobora a sua afirmação socorrendo-se de dois autores distintos, Mariola Font (2007) e João Loureiro (2001, cit. por Dias, 2012). Assim sendo, quando falamos de certeza, o perigo ganha destaque em detrimento do risco. Contrariamente, quando incidimos a previsão na incerteza, o risco assume maior destaque. A globalização acarreta novos riscos, e paralelamente perigos, que levam os estudos existentes a apelidar o mundo de sociedade de risco global.

---

<sup>3</sup> Vide entrevista a Superintendente Clemente, disponível no apêndice J.

A determinação do risco deve ter em conta dois conceitos: o risco e o risco residual ou tolerado (Font, 2007). No que concerne à polícia, o risco necessita de uma atitude preventiva, ao invés do risco tolerado. Designa-se “tolerado” porque quanto menos relevante é o bem jurídico em causa, maior é a tolerância ao risco. Desta forma, o risco tolerado, por norma, não coloca a população em perigo e garante a evolução da sociedade (Dias, 2012). De acordo com o autor, a polícia deve repensar a sua dogmática, através da aposta na prevenção dos perigos e na gestão dos riscos. Seguindo a linha de pensamento anterior, ao habitual juízo de prognose da ponderação da intensidade do perigo deve aliar-se o processo de determinação do risco, o qual é composto pela análise, avaliação e gestão do mesmo.

A nível orgânico, devemos ter em conta que a homogeneidade da polícia na determinação do risco não se verifica, no sentido de que já não só as entidades estatais contribuem para tal. De acordo com Dias (2012), o Estado, no seguimento da idealização do Estado social, deixou de deter o domínio exclusivo da segurança. Assim, a reestruturação da segurança está interligada com o surgimento de novos atores que concorrem com a polícia na garantia da segurança, tais como: indivíduos, empresas privadas, agências internacionais e Estados vizinhos (Dias, 2012). Segundo Clemente (2000), é importante reter que a prevenção prevalece sobre a repressão, sendo assim essencial, em parceria com os cidadãos e as entidades públicas e privadas, identificar a origem dos ilícitos e encontrar soluções que impeçam a existência de situações de risco para as comunidades locais. Em Portugal existem diversos programas na área da prevenção criminal, os quais são destinados a grupos denominados de “grupos vulneráveis”, sendo exemplo os seguintes programas: Escola Segura, Violência Doméstica, Apoio 65, Comércio Seguro, entre outros. De acordo com Inácio (2010, p. 68), “o maior desafio da prevenção do crime é implementar projectos eficazes em bairros problemáticos onde a taxa de criminalidade seja mais elevada e para isso a polícia tem um papel primordial na redução dessas situações”.

O presente subcapítulo centra a nossa atenção na antecipação dos problemas. Para que tal seja possível, os elementos policiais devem procurar no dia-a-dia a resolução de conflitos através da construção e fortalecimento de parcerias junto da comunidade, na qual se insere a polícia. Deste modo, os problemas podem ser discutidos de forma interdisciplinar.

## 1.7 PARCERIAS

Enquanto instituição, a polícia deve relacionar-se com as instituições sociais que a rodeiam. Esta relação institucional é denominada de parceria, na qual convergem objetivos e recursos de ambas as partes. Em Portugal, foi o PIPP que permitiu ao termo “parceria” ganhar amplitude, pelo que, paralelamente, o poder de decisão sofreu uma descentralização, seguindo a “lógica de delegação de poder decisório ao nível da esquadra” (Guinote, 2008, p. 16). As parcerias surgiram no sentido de colmatar a falta de interação entre a população e o Estado. A polícia, enquanto força de segurança, não conseguia atender a todos os problemas que surgiam diante de si, pelo que houve necessidade, aquando da decisão de problemas da comunidade, de solicitar a participação de terceiros. Ou seja, a segurança, bem como a qualidade de vida da comunidade, não são apenas uma tarefa da polícia. Neste sentido, a população também tem a sua quota-parte de responsabilidade, pois ela é a destinatária da segurança. As parcerias devem incidir na deteção e estudo dos problemas e, posteriormente, desenvolver e criar estratégias que possam ser aplicadas a nível local (Ministério da Administração Interna, 2000). Atendendo ao Modelo de Proximidade, “este é o modelo que melhor se adequa a uma polícia de cariz urbano como é a nossa. Potencia a nossa capacidade de inserção na malha social, numa esfera local. Temos diversas entidades que têm sempre disponibilidade para trabalhar connosco em rede”<sup>4</sup>.

A participação na segurança envolve os cidadãos, a polícia, as câmaras municipais, as juntas de freguesia e as entidades culturais, sociais e económicas. Assim, começam novas ligações que potenciam a criação de novas redes de políticas públicas, as quais estavam centralizadas em parcerias de segurança local (Crawford, 1998). Para Oliveira (2006), a parceria que merece destaque é *Neighbourhood Watch*, cujo fim consiste em potenciar a “vigilância de vizinhança”, através do envolvimento da população na segurança e da redução da prática de ilícitos e de incividades. Assim, a coesão social sofre um aumento, o qual é motivado pela relação entre os cidadãos e a polícia, e vice-versa. A ideia anterior e o subcapítulo transato encontram-se facilmente interligados, isto é, o Estado vê-se forçado a partilhar a segurança com os mais diversos atores. A polícia passa a partilhar responsabilidades na área da segurança e da ordem, simultaneamente com a comunidade. Tal facto produz uma nova responsabilidade junto da polícia, a qual deve conceber novas formas para dar utilidade ao papel da população no policiamento e na manutenção da lei e da ordem (Skolnick & Bayley, 2006).

---

<sup>4</sup> Vide entrevista a Subintendente Guinote, disponível no apêndice L.

A sociedade de risco encontra-se ligada a conceitos como o medo e o sentimento de insegurança. De modo a combater tais sentimentos, é importante a adoção de um PP, no qual a polícia compreenda as “interconexões e inter-relações sociais, as imbricações de uma sociedade multicultural” (Elias, 2007b, p. 30). A criação de parcerias entre a polícia e as mais diversas entidades é a base crucial para que exista o PP. Desta forma, a polícia deve primar a sua atuação no sentido da aproximação à população, através do PP, das parcerias, e na prática de ações de cariz preventivo, quer seja através da sinalização e encaminhamento dos problemas da comunidade, quer seja através da participação da comunidade no solucionar dos problemas (Mottiar & White, 2003). A existência de parcerias tem como objetivo apoiar o cidadão em situações que podem não estão diretamente ligadas à segurança. Segundo o Ministério da Administração Interna (2000), as parcerias são implementadas tendo em conta princípios, entre os quais se destacam a conjugação de esforços, a rentabilização de recursos (humanos, materiais e financeiros), a igualdade dos parceiros (inexistência de distinção institucional ou hierárquica) e a comunicação horizontal (comunicação direta da informação). De acordo com Oliveira (2006), os lugares onde o sentimento de insegurança é superior (áreas degradadas ou de grande diversidade étnica), são os mesmos onde as parcerias produzem resultados satisfatórios. Contrariamente ao exposto, e conforme o autor, a inexistência do sentimento de insegurança é associada às comunidades estáveis, pelo que é difícil a implementação das parcerias.

No que concerne à classificação das parcerias, estas podem ser identificadas como formais ou informais, e efetuadas regular ou extraordinariamente (Oliveira, 2006). As parcerias classificadas de formais e desenvolvidas regularmente são denominadas de parcerias institucionais. Para o autor retromencionado, este tipo de parcerias têm um papel preponderante para a prevenção situacional, bem como para a prevenção criminal e social. Conforme Oliveira (2006, p. 87), “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). Como exemplo de parcerias formais, destacamos os Programas Especiais, os quais são desenvolvidos através de parcerias instituídas entre a polícia e entidades. A nível da PSP, os exemplos mais flagrantes são os programas Escola Segura, fruto de um acordo assinado entre o Ministério da Educação e o Ministério da Administração Interna; e o de apoio a pessoas vítimas de violência doméstica, o qual garante, junto de instituições, o acolhimento e o acompanhamento das vítimas. Além dos diversos programas existentes, é também alvo de destaque o Contrato Local de Segurança, o qual consagra parcerias com diversos

agentes, tais como a polícia, os serviços prisionais, os representantes da Administração Pública, os representantes de vários ministérios, presidentes dos conselhos executivos das escolas, entre outros agentes presentes no seio da comunidade (Direção Geral de Administração Interna, 2009).

As parcerias informais refletem-se nos contactos realizados junto da comunidade, sem que os mesmos se encontrem previstos mediante protocolos formais. Esta parceria é muitas vezes colocada em prática quando a polícia recebe informação da comunidade. Esta parceria de cariz informal é fruto do trabalho levado a cabo pelos elementos policiais, em especial os Agentes de Proximidade. Sendo os Agentes de Proximidade merecedores da confiança da comunidade, estes conseguem recolher informação mais credível.

Para Leitão (1999, p. 6), “o estabelecimento de parcerias é uma técnica que pode ser bastante útil em situações mais complexas que exijam respostas multidisciplinares”. O solucionamento de problemas complexos, nos quais a polícia não tem possibilidade de atuar, só é possível graças à existência de parcerias, cujas entidades integrantes trabalham diretamente com os problemas. O presente subcapítulo revela que a polícia não pode resolver os mais diversos problemas sozinha. Deve existir uma partilha da responsabilidade, atendendo ao respeito mútuo das competências. A comunidade deve auxiliar na identificação dos problemas relacionados com a criminalidade. No capítulo seguinte observaremos que o PP é um modelo que promove a utilização de parcerias e a resolução de problemas que afetam a comunidade. Assim, a segurança é uma responsabilidade de todos aqueles que compõem a comunidade.

## **1.8 SISTEMAS DE POLÍCIA E FILOSOFIAS POLICIAIS**

Começamos o presente subcapítulo pelos Sistemas. Conforme teoria de Parsons, os Sistemas englobam uma “dimensão social ligada às interações que se estabelecem entre os indivíduos que o integram e, uma dimensão cultural, que diz respeito aos valores, às ideias e aos símbolos” (Oliveira, 2006, p. 97). Estas duas dimensões encontram-se unidas por um processo denominado “institucionalização”. Este processo consiste na transformação de constituintes culturais em papéis, em grupos de controlo, que executam o controlo no grupo social, e em regras passíveis de ser consideradas normas de ação (Oliveira, 2006).

De acordo com Bayle (1992), a polícia ocupa o centro da organização societal e das estruturas que garantem a coesão social, ou seja, estamos a falar de uma componente que

constitui o controlo social. Neste sentido, a atividade da polícia encontra-se socialmente inserida entre o cidadão e o Estado, pelo que se situa na articulação entre a variável societal e política (Bayle, 1992). Segundo o autor, esta articulação é sustentada pelo facto de a polícia se encontrar inserida no seio da sociedade e de contactar com os mais variados níveis da sociedade, bem como pela criação de polícias profissionais e especializadas por parte dos Estados e transformações sociais e políticas. A polícia posiciona-se de forma flexível, pelo que o posicionamento varia perante fatores como o Estado e a época histórica (Bayle, 1992).

Perante o exposto, urge entender o que influencia um Sistema de Polícia. No entender do autor supracitado, o sistema é afetado por duas dinâmicas: a política e a societal. A dinâmica política advém de um processo político levado a cabo por uma autoridade que atua em nome de um todo, a coletividade. Conforme o autor, para que tal seja exequível, a entidade representativa deve editar normas e garantir o seu cumprimento. Em paralelo surge a dinâmica societal, fruto das alterações da vida em sociedade. Estas transformações influenciam a produção de novas formas de regular a vida em sociedade. Atendendo ao exposto acerca da intensidade de cada dinâmica, a nível sincrónico é possível apresentar a tabela n.º 1, conforme o anexo M.

Se analisarmos as dinâmicas de Bayle (1992) de modo escalpelizado, concluimos que existem quatro tipos de modelos policiais: o minimalista, o arbitral, o comunitário e o autoritário. O modelo de polícia minimalista é constituído por dinâmicas fracas. Contrariamente, o modelo arbitral é formado por dinâmicas fortes. O modelo comunitário é composto por uma dinâmica societal de cariz forte e contraposta por uma dinâmica política fraca. Por fim, o modelo autoritário é proveniente de uma dinâmica política forte e de uma dinâmica societal fraca. Atendendo ao título da presente Dissertação, e partindo da análise das palavras de Bayle (1992a) citadas por Oliveira (2006, p. 102), as fortes exigências políticas e sociais constituem “um modelo policial (...) arbitral, característico de sociedades fragmentadas com forte necessidade de segurança e com um poder político frágil mas necessário, obrigando a proteger-se das clivagens sociais”. Os quatro modelos apresentados podem ser sintetizados através da tabela n.º 2, disponível no anexo N.

A criação e aplicação dos Modelos de Polícia advêm da colocação em prática das Filosofias Policiais. De acordo com Lopes (2013, p. 12), as Filosofias Policiais são “orientações de conduta emanadas pelos governantes, para as forças policiais, tendo em conta a observação da realidade social”. O mesmo autor refere que as filosofias que orientam a polícia nas suas atuações devem ser uma solução ou resposta para os problemas identificados no seio da sociedade. Neste sentido, de forma a dar uma resposta competente, devem ser

definidos objetivos. Para que possamos traçar uma filosofia, necessitamos de centrar a nossa atenção no estudo da gestão da segurança pública. Para tal, devemos atender à identificação dos “seus efeitos nas relações sociais, na interpretação do tipo de prioridades e os seus efeitos a longo prazo” (Marques, 1997, p. 13). Assim, as Filosofias Policiais devem atender à evolução das dinâmicas política e social, garantido um posicionamento adequado entre o poder político e a sociedade. Em Portugal não existe uma uniformização de filosofias, pelo que cada uma das forças de segurança define a sua forma de agir, bem como as suas prioridades (Lopes, 2013).

Após breve apresentação dos Sistemas de Polícia e Filosofias Policiais é chegado o momento de centrar a nossa atenção nos Modelos de Policimento, pelo que passamos a desenvolvê-los em capítulo próprio.

## **CAPÍTULO 2:**

### **MODELOS DE POLICIAMENTO E MODELO INTEGRADO DE POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE DA PSP**

“Polícia de proximidade, polícia comunitária: não será tautológico?

Não será dizer duas vezes a mesma coisa?”

Bolte (1998)

#### **2.1 MODELOS DE POLICIAMENTO**

De acordo com Gomes (2001a), há três modelos de policiamento que se destacam na Europa. Em primeiro, o modelo napoleónico, específico dos países do sul da Europa, como é o caso de França, Portugal, Espanha e Itália. Neste modelo destaca-se a estrutura organizacional dualista, dentro da qual se insere uma polícia militar, responsável pelas áreas rurais (GNR no caso português), e uma polícia civil, com competência nas áreas urbanas (PSP no caso português). Para o autor, este é um modelo centralizado no qual a responsabilidade policial se insere no poder central. Em segundo apraz-nos abordar o modelo nacional, característico da Europa do norte (Suécia, Finlândia, Bélgica e Dinamarca). Neste modelo a polícia assenta numa organização única, na qual a polícia tem competência extensa a todo o território. Tal facto deve-se ao número reduzido de população. Por fim, o autor apresenta o modelo descentralizado como sendo o reflexo dos países anglo-saxónicos (v.g. Reino Unido) e baseado no modelo americano. Este modelo caracteriza-se pelo recrutamento, responsabilidade, tomada de decisão e grande autonomia das inúmeras polícias.

Resumidamente, os primeiros modelos, napoleónico e nacional, são tidos como reativos. O Estado é visto como o ator central, dentro do qual existe a polícia para garantir a segurança e prosseguir os seus fins. Deste modo, e conforme Gomes (2001a), as necessidades do cidadão são levadas para segundo plano, pelo que estes modelos são vistos como sendo *law enforcement*, distinguindo-se pela aplicação da lei, manutenção e reposição da ordem. Contrariamente, o modelo descentralizado é visto como pró-ativo. Este modelo tem como principal preocupação a população, junto da qual atua de acordo com a filosofia de serviço público, garantido a segurança em prol das necessidades do cidadão. Para Gomes

(2001a, p. 1), a globalização conduz-nos à confluência entre os três tipos de policiamento acima referidos, pelo que é possível afirmar que “o paradigma é cada vez mais o conceito de proximidade, em todos estes modelos, sejam eles modelos policiais de «law and order» ou modelos descentralizados”. Balizando o modelo de polícia português nos modelos anteriormente apresentados por Gomes (2001a), este insere-se no modelo napoleónico, derivado ao facto de ser caracterizado como centralizado e dualista.

Os Modelos de Policiamento são complexos, pelo que devem estudados de forma individualizada e sequenciada. Falamos em modelo quando este se socorre de imagens representativas de um facto que é, por norma, múltiplo, complexo e de difícil compreensão, pois o ser humano denota dificuldade no que concerne à apreensão do seu movimento, bem como do seu conjunto (Rocher, 1968). Assim sendo, para o autor, os modelos permitem representar de forma simplificada e simbólica um facto complexo. Só assim, é possível estudar e comparar os diferentes cenários, conforme afirma Oliveira (2006). Neste sentido, os Modelos de Policiamento a abordar de seguida serão três, a saber: o Modelo Profissional, o Modelo Comunitário e o Modelo de Proximidade, normalmente conhecido como PP.

### **2.1.1 MODELO PROFISSIONAL**

No início do século XX, os políticos americanos e, paralelamente, a polícia estavam corrompidos, fruto da necessidade da máfia escapar às fiscalizações da polícia aquando da prática de factos ilícitos (Skolnick, 1994). No sentido de controlar a polícia, a máfia arquitetou uma forma de exercer poder perante o Presidente da Câmara, entidade estatal que controlava as polícias. De forma a compreender o esquema, começemos pelo início. O controlo realizado pela máfia iniciava-se junto dos sindicatos de trabalhadores, os quais exerciam influência perante o povo que elegia os representantes para os cargos políticos (Trojanowicz et al., 1998). Segundo os mesmos autores, os fins da polícia, entre eles a aplicação da lei, eram de difícil prossecução. Para tal situação contribuíram as dificuldades provenientes da liderança policial e da elevada discricionariedade e corrupção dos elementos policiais. Atendendo ao subcapítulo dedicado aos princípios basilares da atividade policial, o princípio da legalidade mostra-se essencial aquando da garantia da segurança num Estado democrático. Com o intuito de resolver a situação, foi necessário transformar a polícia através da sua profissionalização.

Em 1929, perante a ausência de um controlo capaz da atuação dos elementos policiais, o Presidente Herbert Hoover levou a cabo a reforma da polícia norte-americana, através da criação da *National Commission on Law Observance and Enforcement* (Oliveira, 2006). Segundo Harrison (1934, cit. por Delattre, 2011), este facto levou a que a *International Association of Chiefs of Police* publicasse *Law Enforcement Code of Ethics*, onde é referido que o lema da polícia passa por: servir a humanidade; salvaguardar vidas e bens; proteger os inocentes das fraudes, bem como o fraco contra a intimidação ou opressão e respeitar os direitos constitucionais de todos os cidadãos. Deste modo, são garantidas a liberdade, a igualdade e a justiça. Assim, esta resposta à corrupção existente entre a polícia e a política mereceu uma reforma que incidiu em dez princípios, dos quais se destacam: a supressão da influência política na gestão da organização das polícias; a designação de responsáveis policiais competentes e independentes, garantindo uma postura neutra aquando da missão de serviço público; a melhoria da formação profissional; os aumentos salariais; e a rentabilização dos meios tecnológicos (Trojanowicz et al., 1998).

Após a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, final da década de 50, os países industrializados testemunharam um crescimento económico e um aumento do consumo de bens (Lopes, 2013). Conforme o mesmo, o rápido crescimento dos subúrbios das cidades, associado aos factos suprarreferidos, levou as entidades responsáveis pelas infraestruturas básicas a não conseguirem garantir o acompanhamento da satisfação das necessidades da população. No que concerne ao caso português, o término da Guerra Mundial não foi a causa do crescimento das periferias das cidades. A origem do êxodo para as áreas circundantes às cidades deveu-se ao retorno de pessoas provenientes das antigas colónias e à industrialização das cidades (Leitão, 2000b).

De acordo com Walker (1977), a utilização de tecnologia assume grande importância neste modelo de policiamento, pelo que a utilização do automóvel e o recurso às comunicações (telefone e Emissor/Recetor) aumentaram e passaram a garantir uma resposta mais célere às solicitações da população. A patrulha a pé foi substituída pelo automóvel, garantido a racionalização dos meios humanos. Esta alteração do policiamento através da rapidez e do número de deslocações permitiu o aumento da mobilidade. Contudo, explica Batitucci (2011), em desabono das virtudes referidas, a polícia isolou-se e distanciou-se do cidadão. O telefone, enquanto meio de comunicação, possibilitou estar em contacto com a polícia a qualquer hora do dia, tal como a solicitação de socorro aquando necessidade. A utilização do Emissor/Recetor permitiu a fácil mobilização e supervisão dos meios no terreno, bem como o controlo da atividade policial.

A comunidade afastou-se da polícia, deixando de haver acesso às informações. A recolha e a análise de informação cingiam-se às ocorrências. Este facto levou a que a prevenção e a resolução de problemas fossem descuradas (Murphy, 1998). Segundo Oliveira (2006), este modelo caracteriza-se pela resposta rápida aos incidentes. A presente ideia é corroborada por Murphy (1998), o qual afirma que a resposta baseia-se em ações policiais reativas, nas quais os meios policiais apenas são mobilizados para a resposta a ocorrências. Acreditava-se que a rápida reatividade era passível de prevenir os danos e a consequente detenção dos criminosos. Assim sendo, a solução encontrada para a polícia se encontrar disponível para a deslocação a ocorrências existentes nos mais variados pontos da cidade, em detrimento da patrulha a pé, foi melhorar as comunicações e investir na patrulha auto (Goldstein, 1990).

Este Modelo de Policiamento não funcionou como planeado, pois o número de ilícitos não registou uma diminuição, mas sim, um aumento. Conforme Skolnick e Bayley (2006), o policiamento auto de carácter aleatório não diminuiu a criminalidade, bem como não aumentou a deteção e detenção de criminosos. A distância criada entre a polícia e o cidadão aumentou devido ao crescimento da área urbana das cidades e ao desenvolvimento tecnológico. À luz de Leitão (1999b, p. 4), a excessiva profissionalização da polícia ocidental “provocou o distanciamento entre polícia e cidadãos”. A eficiência é verificada através do tempo necessário à resposta às solicitações e resolução das ocorrências. Contudo, foi comprovado que “se passar apenas um minuto que seja do momento em que o crime foi cometido, a chance de a polícia prender o criminoso será menor que dez por cento” (Skolnick & Bayley, 2006, p. 68). De acordo com os autores citados, o patrulhamento de carácter aleatório não foi capaz de diminuir o medo do crime, bem como não foi capaz de aumentar a confiança na polícia. O Modelo Profissional deve ser visto como aleatório e reativo, pelo que a polícia apenas atuava aquando da prática dos ilícitos. Este policiamento é tido como repressivo, pelo que descure a prevenção. Os factos anteriormente referidos são a base para a insatisfação da população, pelo que tal sentimento levou a polícia a investir numa nova forma de policiar uma população cada vez mais dinâmica. Para Goldstein (1990), a comunidade é uma peça fulcral para a redução dos problemas com que a polícia se depara no seu dia-a-dia. Neste sentido, existia a necessidade de implementar um novo modelo de policiamento, o qual diminuísse a distância entre a polícia e os cidadãos e, paralelamente, conhecesse as causas dos problemas que afetavam a população.

## **2.1.2 PROXIMIDADE POLICIAL**

A proximidade policial surge da necessidade de aproximar a polícia dos cidadãos. Conforme Leitão (1999a), tal facto é sustentado por duas correntes de pensamento. A primeira defende que a necessidade em causa é fruto do desenvolvimento dos valores e padrões presentes nas sociedades modernas. A transição registada no mundo ocidental é responsabilidade política, social e demográfica. A segunda “coloca o ênfase nas disfunções organizacionais da polícia para enfrentar o aumento da criminalidade, do sentimento de insegurança das pessoas e da violência” (Leitão, 1999a, p. 9).

### **2.1.2.1 Modelo Comunitário**

O Modelo Comunitário alterou a forma de combate ao crime, a confiança depositada no fator tecnológico e a forma de patrulhamento, o qual era, maioritariamente, efetuado através do interior dos carros-patrolha. Assim, esta alteração surgiu através do insucesso que houve na aproximação junto da sociedade, tendo como objetivo inicial o contacto com os cidadãos (Trojanowicz et al., 1998). Para Paulo Gomes (2001b, p. 41), aquando da implementação do Policiamento Comunitário, “assiste-se a uma mudança do paradigma da segurança, deixando de prevalecer o carácter eminente reactivo da actuação policial, para se apostar cada vez mais na prevenção de causas dos problemas sociais”. Neste modelo, para além da identificação e do tratamento dos problemas dos cidadãos, a polícia responde às preocupações sentidas pela comunidade. Assim sendo, estamos perante a criação de uma filosofia e uma estratégia que procedem à criação de parcerias entre a população e a polícia (Trojanowicz et al., 1998).

Segundo Trojanowicz et al. (1998, p. 6), este modelo surge do trabalho conjunto entre a polícia e o cidadão, através do qual se pretende “identificar, priorizar e solucionar problemas contemporâneos como o crime, a droga, o medo, a desordem física e social e o declínio geral do bairro, com o objetivo global de melhorar a qualidade de vida”. Para que tal seja exequível, o policiamento deve atender à importância do papel do elemento policial. Para que seja possível descobrir e solucionar os problemas, o agente policial deve trabalhar na mesma área geográfica e de forma pró-ativa com os cidadãos (Trojanowicz et al., 1998). Para Skogan (1993, pp. 113-114), o Policiamento Comunitário “assenta na descentralização organizacional e na reorientação das patrulhas, com vista a facilitar a dupla comunicação,

entre a polícia e o público; pressupõe uma orientação virada para uma ação policial, concentrada na resolução dos problemas”. A presente definição vai de encontro à importância que deve ser dada ao patrulhamento apeado e ao policiamento direcionado para a resolução de problemas, conforme a aceção de Goldstein (1990). Desta forma, a polícia deve atender às necessidades dos cidadãos sem nunca descurar o cerne da sua atividade. Segundo Skogan (1993), a polícia deve incentivar os habitantes dos bairros a procurar a resolução dos problemas por eles próprios, junto das organizações de proximidade e dos programas de prevenção do crime, e só depois a polícia.

Em 1829, Sir Robert Peel levou o parlamento britânico a conceber a Metropolitan Police na cidade de Londres, criando paralelamente o Policiamento Comunitário. Os “princípios de Peel inspiraram os reformistas da década de 60 e 70 no sentido de reaproximar os objetivos policiais das necessidades das comunidades, expressas ou legitimamente sentidas” (Leitão, 1999a, p. 9). Segundo Leitão (1999a, p. 9), a origem do Policiamento Comunitário encontra-se diretamente ligado à célebre afirmação de Sir Robert Peel: “a polícia é o público e o público é a polícia”. Esta citação, enunciada em 1829, é a base do modelo de Policiamento Comunitário (modelo anglo-saxónico) e do PP (modelo francófono).

O modelo anglo-saxónico surge através de uma reforma de âmbito policial, a qual se centrou no *Team Policing*, implementado em Aberdeen (Escócia) e em Coventry, em Inglaterra (Damas, 2004). De acordo com Brodeur (1998), na cidade de Aberdeen foram constituídas equipas de cinco a dez elementos, consoante as necessidades e a sua afetação às diversas áreas da cidade. No Condado de Coventry, o policiamento em causa adotou o nome de *Unit Beat Policing*, sendo o mesmo composto por equipas de residentes no mesmo setor. Segundo o mesmo autor, a informação recolhida pelas equipas era veiculada para o coordenador, o qual era responsável por garantir a coordenação e a difusão das atividades de cariz operacional. Embora esta atividade concentrasse um número reduzido de elementos, foi possível garantir o seu desenvolvimento. Para o autor em análise, o *Team Policing* de Aberdeen tinha o objetivo de combater a desmotivação e o isolamento dos agentes que patrulhavam as ruas e o *Unit Beat Policing* de Coventry procurava transpor as carências provenientes da falta de recursos humanos.

Conforme entrevista a Elias<sup>5</sup>, “o Policiamento Comunitário é tendencialmente implementado de baixo para cima. Tem uma base eminentemente comunitária, local. É caracte-

---

<sup>5</sup> Vide entrevista a Intendente Elias, disponível no apêndice K.

rístico de países com uma Administração mais descentralizada”. Observamos que o Policiamento Comunitário tem como referências a parceria estabelecida com a comunidade e a resolução de problemas. Sem estes componentes, tidos como fundamentais, não poderíamos explicar o que é a Polícia Comunitária. Desta forma, “a polícia nasce da comunidade e pretende servi-la” (Oliveira, 2001, p. 16), ou seja, o modelo anglo-saxónico é o espelho de que a segurança não é uma competência plena do Estado, pelo que a comunidade deve desempenhar em coordenação com a polícia tarefas de cariz securitário. Assim sendo, conforme abordado no capítulo 1, a parceria é essencial na prossecução da garantia da segurança a que cada cidadão tem direito. Para que tal seja exequível, é necessário desenvolver relações com a população, no sentido de envolvê-la na segurança. Desta forma, os recursos do Estado e da comunidade devem ser articulados para enfrentar os problemas da comunidade. Este modelo destaca-se ao ser diferente do Modelo Profissional, tido como reativo.

A nível anglo-saxónico, conforme Oliveira (2001), o modelo encontra-se perante algumas reticências, derivado ao facto do aumento da criminalidade e das desordens, acontecimentos reforçados pelas desigualdades sociais, provenientes das elevadas taxas de desemprego e da deterioração dos valores em que assenta a sociedade, principalmente o respeito pela autoridade policial. De acordo com Rainer (1992), o modelo policial inglês encontrava-se desadequado da realidade, pelo que era necessária a especialização da polícia inglesa. Para o autor, a especialização concentrava-se na necessidade de criar unidades dedicadas ao combate da grande criminalidade, ao terrorismo e unidades de manutenção da ordem pública. Assim, a polícia deveria e deve tornar-se mais diversificada, conforme as populações que estão sob a sua alçada. Só assim poderá existir colaboração, isto é, através da reciprocidade da comunidade.

### **2.1.2.2 Modelo de Proximidade**

Embora o PP seja parte fulcral do desenvolvimento deste trabalho, entendemos não ser necessário desenvolver com exatidão as possíveis diferenças existentes entre o PP e o Policiamento Comunitário. As primeiras leituras da bibliografia de referência levam-nos, enquanto meros leitores, a pensar que efetivamente não há diferenças entre o Policiamento Comunitário e o PP, pelo que muitas vezes o Policiamento Comunitário absorve o PP, e vice-versa. Conforme Oliveira (2006), ambos dizem respeito a todo o policiamento direcionado para a relação entre a polícia e o cidadão, enquanto forma de rutura com o policiamento

reativo. Em entrevista, o autor afirma que “o Policiamento Comunitário e o Policiamento de Proximidade significam exatamente a mesma coisa. Há apenas uma diferença na terminologia”<sup>6</sup>. Para Bolle (1998, p. 420), a diferença reside na semântica, sendo que esta não tem qualquer importância, isto é, compara-a a uma “querela de vocabulário”. Segundo o mesmo autor (1998, p. 420), ambos os modelos se baseiam na descentralização ou regionalização policial, bem como no “desdobramento dos recursos, que permite oferecer serviços mais pormenorizados, mais específicos, em resposta às necessidades da população”. De acordo com Oliveira (2006), os termos podem ser distintos, mas a filosofia e a estratégia não demonstram diferenças de destaque. Enquanto nos Estados Unidos da América e em Inglaterra se fala de Policiamento Comunitário, os países da Europa continental, influenciados pelo modelo francófono, falam de *police de proximité* (polícia de proximidade). Esta realidade deve-se ao facto de os modelos de policiamento serem “cada vez mais híbridos, enriquecidos com as boas e as más experiências de países com idêntica matriz cultural e histórica.” (Gomes, 2001a, p. 1).

O PP começou por tomar forma nos anos 80 do século XX, não na forma de Modelo de Policiamento, mas como forma de aproximação entre a polícia e o cidadão (Lopes, 2013). Conforme Ferreira (2000, p. 50), as políticas de proximidade em França iniciaram-se aquando da “criação do Conselho Nacional de Prevenção da Delinquência e, a nível local, dos Conselhos Municipais de Prevenção da Delinquência, dos quais a polícia é elemento integrante”. O PP, implementado na década de 90 do século XX, é caracterizado como um processo lento e marcado pela resistência dos elementos policiais à mudança do tipo de policiamento (Lopes, 2013). Ocqueteou (2000, cit. por Oliveira, 2006, p. 115) afirma que a *police de proximité* consiste cada vez mais num “esforço de adaptação organizacional da polícia em relação aos cidadãos do que um esforço organizado dos poderes públicos para captarem a cooperação dos cidadãos no apoio à polícia”.

A polícia de proximidade deve ser vista como uma “forma de gestão de segurança, implementada próximo da população, de maneira a responder, através de uma acção policial prioritariamente preventiva, às suas necessidades cuidadosamente identificadas e tomadas em consideração” (Dieu, 2001, cit. por Oliveira, 2006, p. 116). Contudo, nunca devemos esquecer o passado das polícias em causa. A evolução da polícia no modelo de polícia continental ou de “polícia do príncipe” foi marcada pelas preocupações de cariz político, as

---

<sup>6</sup> Vide entrevista a Superintendente Oliveira, disponível no apêndice I.

quais se encontravam interligadas ao Estado (Oliveira, 2006). A instituição policial demonstrava-se alheada das necessidades securitárias da população. Contrariamente, no modelo anglo-saxónico a segurança necessária à comunidade era levada a cabo através da existência de polícia no exterior. Para Smeets e Strebelle (2000), este facto possibilitava evitar o uso excessivo da força. Segundo Clemente, “o Modelo de Proximidade é um modelo que tem muito a ver com a organização do Estado e a relação entre o Estado e a polícia”<sup>7</sup>. Tendo em conta a relação apresentada, o PP “é implementado de cima para baixo. Tem uma perspetiva mais centralizadora, imposta por uma entidade central para o terreno”<sup>8</sup>.

O PP deve ser visto como “um modelo integrado, ou seja, o modelo de policiamento integra-se numa política mais vasta, que é a política das cidades, de que a Polícia é apenas um actor, é uma parte importante mas não a única” (Gomes, 2001a, p. 2). De acordo com Oliveira (2001, p. 16), no que concerne ao PP, “a polícia é uma criação do Estado e está sobretudo ao serviço desse poder”. A par da polícia, temos a comunidade, a qual é parte integrante da segurança e da ordem. A polícia age de acordo com novas formas de atuação, tidas como as mais corretas para incorporar a comunidade no policiamento, bem como na manutenção da lei e da ordem (Skolnick & Bayley, 2006). Na esteira de Oliveira (2006), a resolução do problema da criminalidade gravosa deve ter início através do combate dos pequenos delitos ou incivildades. Conforme o autor, esta forma de atuação encontra-se interligada à teoria de Wilson e Kelling denominada de *broken windows*. Assim sendo, o Modelo em apreço pretende “prevenir os comportamentos incivilizados, que sem terem necessariamente uma moldura penal, contribuem, em grande medida, para a instauração ou manutenção de um clima de inquietação no seio da população local” (Clemente, 2000, p. 37).

Resumidamente, e conforme apontado inicialmente, tanto o Policiamento Comunitário como o PP tendem a seguir os mesmos objetivos. À luz da entrevista de Gomes<sup>9</sup>, as diferenças residem em duas situações: origem geográfica e métodos e instrumentos utilizados. Para o entrevistado, o Policiamento Comunitário é característico dos países anglo-saxónicos e reflete a necessidade de que a comunidade tenha um papel ativo em todos os processos relativos à segurança, isto é, desde o processo de decisão ao de ação. Assim sendo, “a partilha de competências na atividade de policiar não é permitida nos países como Portugal, cuja tradição reserva, na exclusividade, tal prática às forças de segurança”<sup>10</sup>. Por sua vez, o

---

<sup>7</sup> Vide entrevista a Superintendente Clemente, disponível no apêndice J.

<sup>8</sup> Vide entrevista a Intendente Elias, disponível no apêndice K.

<sup>9</sup> Vide entrevista a Superintendente Gomes, disponível no apêndice H.

<sup>10</sup> Vide entrevista a Subintendente Guinote, disponível no apêndice L.

PP predomina no continente europeu e procura aumentar a “proximidade, [a] presença e [a] visibilidade policial, visando um melhor diálogo da polícia com a população e um melhor conhecimento da área, (...) sem implicar necessariamente o estabelecimento de parcerias e um envolvimento importante da população no processo de produção da segurança”<sup>11</sup>. Em Portugal “adotamos (...) o conceito de Policiamento de Proximidade, que importa da teoria anglo-saxónica todos os valores de interação com a comunidade, exceto a ação de policiar feita pela própria comunidade”<sup>12</sup>.

Tanto o PP como o Policiamento Comunitário procuram envolver os cidadãos na sinalização, identificação e resolução dos problemas. Desta forma, ambos os modelos dão prioridade à prevenção em detrimento da vertente reativa. Segundo Bolle (1998), nos modelos em apreço, a eficácia da atividade policial é caracterizada pela ausência de crime e de desordem. Neste sentido, a prioridade passa a ser os problemas que afetam a comunidade, pelo que deve ser tido em conta as necessidades da mesma, garantindo a existência de cooperação e de estabelecimento de programas. Concluímos que as diferenças são mínimas, pelo que a denominação muda consoante a origem dos modelos.

## 2.2 O POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE PORTUGUÊS

De acordo com Elias<sup>13</sup>, “não há um país que influencie determinadamente o caso português”. Para o entrevistado, o nosso país assenta num “sistema mesclado” que absorveu características de vários modelos e países. Contudo, em entrevista a Gomes, o mesmo defende que “o modelo português é sobretudo influenciado pelos países da Europa continental de matriz latina, nomeadamente a França, apesar de nos últimos anos este país ter abandonado o modelo”<sup>14</sup>. O PP português reflete a organização centralizada do Estado, tal como no modelo francófono. Para Elias<sup>15</sup>, “os programas de Policiamento de Proximidade são caracterizados por uma implementação de cima para baixo”. Tendo em conta a afirmação anterior, estamos perante um modelo *bottom-up*, o qual “começou por ser uma prática policial, estruturou-se em boas práticas locais e em projetos policiais - a começar com o projeto Escola

---

<sup>11</sup> Vide entrevista a Superintendente Gomes, disponível no apêndice H.

<sup>12</sup> Vide entrevista a Subintendente Guinote, disponível no apêndice L.

<sup>13</sup> Vide entrevista a Intendente Elias, disponível no apêndice K.

<sup>14</sup> Vide entrevista a Superintendente Gomes, disponível no apêndice H.

<sup>15</sup> Vide entrevista a Intendente Elias, disponível no apêndice K.

---

Segura - e depois foi apropriado pelo decisor político, que o integrou no seu programa de Governo e no seu discurso político”<sup>16</sup>.

Para Elias (2007b), embora o PP seja uma expressão conhecida do discurso político português, a mesma necessita de ser inserida nas políticas públicas de segurança. É consabido que nenhum dos “governos constitucionais (XIII, XIV, XV e XVI) adoptou (...) uma verdadeira estratégia de policiamento de proximidade ou comunitário, que envolvesse as diferentes forças e serviços de segurança” (Oliveira, 2006, p. 296). Segundo o autor, apesar de tal facto, a PSP, bem como a congénere GNR, têm sido capazes de implementar diversas iniciativas dirigidas a problemas e a públicos específicos. A nível das iniciativas, destacamos a implementação dos programas: “Escola Segura”, “Apoio a Idosos” e “INOVAR” (Oliveira, 2006). Seguidamente, e conforme Inácio (2010), explanamos em breves linhas cada programa. O programa “Escola Segura” foi estruturado para atender às necessidades da comunidade escolar, especialmente os estudantes. O programa “Apoio a Idosos” foi concretizado para ser dirigido à população idosa. O programa “INOVAR”, conforme Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/99, de 8 de fevereiro, pretendia apoiar as vítimas de crime.

Conforme Oliveira (2006, p. 266), a implementação destes programas enquanto “reforma do sistema policial é uma das condições que permitirá uma reforma justa e equilibrada das organizações policiais”. O Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009), a nível do combate da criminalidade, defende que:

A diminuição da criminalidade constitui o objectivo a alcançar mediante uma política que, articuladamente, combata as causas e as consequências do crime. (...) Ao nível do combate às consequências, um policiamento mais visível e eficaz, de integração e proximidade, orientado para a protecção dos cidadãos em geral e, em particular, das pessoas especialmente vulneráveis, como as crianças, os jovens, os idosos e as vítimas de maus tratos, bem como para o controlo das principais fontes de perigo, é decisivo para inverter a curva ascendente da criminalidade e reforçar o sentimento de segurança.

A reforma do sistema policial, segundo Guinote (2008, p. 16), é feita de acordo com um processo de decisão que pondera a especialização e o aperfeiçoamento da prevenção da

---

<sup>16</sup> Vide entrevista a Superintendente Gomes, disponível no apêndice H.

criminalidade, bem como “o melhoramento dos padrões de eficácia da actuação policial, o potenciar parcerias e cooperação com a comunidade e o orientar o serviço para os cidadãos, o adequar os projectos às realidades locais, a promoção da confiança e da credibilidade junto do público”. A Direção Nacional da PSP, através da DE n.º 10/2006, de 15 de maio, criou o PIPP. Desta forma, colocou em prática os objetivos estabelecidos no Programa do Governo, garantido a articulação entre a prevenção da criminalidade, a ordem pública, a investigação criminal e as informações policiais. Com a introdução do PIPP foi levada a cabo uma reforma institucional, a partir da qual a polícia começou a interagir formalmente com as instituições sociais. Esta alteração promovida pela reforma é tida como um ponto de viragem. Conforme Guinote (2008), ao longo do tempo a polícia tem sido vista como uma instituição pouco dinâmica, conservadora, e fechada ao exterior. Para o mesmo autor, a evolução da realidade levou a que a polícia comesse a trabalhar com as instituições através de uma partilha de objetivos, recursos e sucessos, sendo exemplo desta partilha, o programa Escola Segura e os Contratos Locais de Segurança. Deste modo, passamos a ter uma polícia conhecida pelo “policamento preventivo, de qualidade, que aposta na proximidade às pessoas”<sup>17</sup>.

A população portuguesa demonstra desconfiança no que concerne à eficácia da polícia, pelo que tal se repercute na ausência de denúncias e conseqüentemente reflete-se nas estatísticas (Oliveira, 2006). Esta realidade necessitava de uma aposta na prevenção do crime e da delinquência. Assim, de forma a coordenar a prevenção criminal e o PP, a PSP implementou o PIPP, o qual viria posteriormente a adotar o nome de Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP). O Modelo em apreço propõe-se, entre os demais objetivos, a fortalecer a relação de proximidade com os cidadãos e as comunidades locais. Para além do fortalecimento das relações, e conforme a DE, o Modelo de PP visa o combate aos fenómenos criminais geradores de alarme social, a promoção da cidadania e da segurança da comunidade, destinada ao público cujas características, necessidades e vulnerabilidades, necessitam de atenção por parte da polícia. Para além da desconfiança, não devemos esquecer que “muitas vezes, nós estamos mais sensibilizados para o número de detenções e operações que fazemos. A proximidade à partida não tem detenções para mostrar”<sup>18</sup>. Neste sentido, atendendo à entrevista realizada a Guinote<sup>19</sup>, deve existir um reequilíbrio que demonstre ser possível aumentar o sentimento de segurança através da prevenção.

---

<sup>17</sup> Vide entrevista a Superintendente Oliveira, disponível no apêndice I.

<sup>18</sup> Vide entrevista a Superintendente Oliveira, disponível no apêndice I.

<sup>19</sup> Vide entrevista a Subintendente Guinote, disponível no apêndice L.

Embora os programas de proximidade se demonstrem como boas iniciativas, como é que sabemos se são eficientes e respondem às necessidades da população? Para que tal seja exequível urge a necessidade da existência de monitorização dos programas. A eficácia dos programas advém da interação com as organizações e agentes, tanto no processo de conceção, como de execução e acompanhamento. Porém, se não existe uma monitorização não temos forma de saber se os programas são eficientes ou não. Tal como foi mencionado ao longo do presente subcapítulo, só recentemente é que o Modelo de Proximidade começou a merecer atenção, mais concretamente, através do PIPP. Contudo, o facto de ser recente não deve servir de desculpa para a falta de monitorização. Apesar de a monitorização ser importante, há outras preocupações que devem ser tidas em conta, tais como: “a falta de recursos humanos, a grande rotatividade do efetivo, alguma falta de recursos materiais e alguma incompreensão de alguns setores da polícia sobre o que é o Policiamento de Proximidade”<sup>20</sup>.

### **2.1.1 DIRETIVA ESTRATÉGICA N.º 10/2006**

De acordo com Guinote<sup>21</sup>, o MIPP é uma estratégia policial que “faz a ponte entre as orientações políticas, que emanam dos documentos que saem do Ministério da Administração Interna, e as Diretivas Operacionais, que são as orientações táticas que são dadas ao dispositivo”. Decorria o ano de 2006 quando a Direção Nacional da PSP, através da DE n.º 10/2006, de 15 de maio, estabeleceu o PIPP, atual MIPP. Como já houvera sido referido anteriormente, o MIPP visa articular as valências da proximidade/prevenção criminal com as valências de ordem pública, investigação criminal e informações policiais. Conforme a DE (2006, p. 2), tal articulação parte da concentração dos projetos e programas que passaram a ser “implementados de uma forma algo espartilhada, numa estratégia global, através do estabelecimento de objectivos estratégicos e operacionais e implementando mecanismos de coordenação, de avaliação e de formação”.

Em termos de objetivos estratégicos, a DE salienta a pretensão de substituir o patrulhamento aleatório por um PP orientado para a deteção e/ou resolução de problemas e promoção de parcerias entre a comunidade e a polícia. Assim, o PP deve ser reflexo da base da pirâmide de níveis de intervenção policial, conforme a figura n.º 3 exposta no anexo O. No decorrer da atividade da PSP devem ser tidos em conta dois níveis de atuação: o nível

---

<sup>20</sup> Vide entrevista a Intendente Elias, disponível no apêndice K.

<sup>21</sup> Vide entrevista a Subintendente Guinote, disponível no apêndice L.

reativo e o nível preventivo. Na opinião de Oliveira<sup>22</sup>, o “nível reativo é a manutenção da ordem pública e o combate ao crime”. Por sua vez, o entrevistado contrapõe que “o nível preventivo tem de ser levado a cabo por patrulhas genéricas ou por polícias que façam o trabalho de prevenção do crime e das desordens. Por isso, a reação não pode viver sem prevenção”. Devemos reter que uma prevenção pró-ativa pode evitar que seja necessário reagir.

No que concerne à constituição do MIPP existente na PSP, este é composto pelas Equipas de Proximidade e de Apoio à Vítima (EPAV) e pelas Equipas do Programa Escola Segura (EPES). Os elementos policiais destas equipas, denominados de Agentes de Proximidade, têm uma missão diversificada, a qual é constituída pelo policiamento de proximidade, pelo reforço da relação polícia/cidadão, pela resolução e gestão de ocorrências/conflitos e pela identificação de casos que possam ser vistos como problemas sociais ou dos quais possam emergir práticas criminais (Sistema de Segurança Interna, 2015).

Conforme a DE referida (2006, p. 9), as EPAV:

São responsáveis pela segurança e policiamento de proximidade, 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 cidadãos 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.

A mesma Diretiva (2006, p. 9) refere que as EPES “são responsáveis pela segurança e vigilância nas áreas escolares, prevenção da delinquência juvenil, detecção de problemas que possam interferir na situação de segurança dos cidadãos e detecção de cifras negras no seio das comunidades escolares”.

A fase inicial do PIPP (2006 e 2007) foi alvo de avaliação no ano de 2008. Segundo Lisboa e Dias (2008), foi registado um aumento do sentimento de segurança, bem como um aumento de consciencialização para alguns dos problemas potenciadores de criminalidade. Assim sendo, a população demonstrou estar mais atenta à sua segurança, e conseqüentemente mais aberta para colaborar com a polícia. Embora o sucesso seja proveniente dos programas, a durabilidade do PP encontra-se ligada ao “grau de institucionalização” (Lisboa

---

<sup>22</sup> Vide entrevista a Superintendente Oliveira, disponível no apêndice I.

& Dias, 2008, p. 4). Desta forma, a implementação deste tipo de policiamento necessita que ocorra uma transformação do pensamento, bem como uma modificação de funções, da organização e de relações entre os atores intervenientes (polícia e comunidade). Para Lourenço (2010), a capacidade de uma instituição se transformar confere-lhe adaptabilidade, modernidade e funcionalidade perante os desafios atuais e futuros. A segurança deve ser tida como um bem coletivo para o qual todos os cidadãos devem ser convidados a contribuir. Por conseguinte, deve ser tida em conta a necessidade de duas orientações: “o assegurar o reconhecimento por parte dos cidadãos da legitimidade da acção policial e alcançar um elevado nível de confiança dos indivíduos e das comunidades nas polícias” (Lourenço, 2010, p. 2). Para Gomes<sup>23</sup>, o MIPP tem hipótese de melhorar caso promova uma “participação mais ativa das comunidades locais na definição periódica das prioridades de segurança e na avaliação dos resultados, o que aumenta a autoridade (consentida) e a legitimidade da polícia perante o público”.

Partindo agora para uma análise mais concreta e atenta, atendamos às referências acerca da comunidade ao longo do documento em estudo. A DE começa por fazer referência ao Programa do XVII Governo Constitucional, o qual refere que a forma de combater as causas e consequências da criminalidade devem ser orientadas para a proteção dos cidadãos em geral e, em particular, das pessoas especialmente vulneráveis. Assim, a polícia, no sentido de apostar na prevenção da criminalidade e da delinquência, passou a privilegiar a proximidade, o aumento da visibilidade, a dissuasão e a interação com as comunidades e com os atores sociais. A implementação do PIPP foi marcada pela necessidade de atender às especificidades criminais, demográficas, sociais, económicas, culturais e urbanísticas da área de responsabilidade de cada Comando.

A passagem para o modelo de serviço público é facilmente observável aquando da colocação em prática do PIPP, pois este visa a melhoria da qualidade do serviço prestado ao cidadão. Paralelamente, o mesmo programa procura melhorar a eficiência e a eficácia da polícia, no sentido de passar a conjugar as valências de prevenção/proximidade, de ordem pública, de investigação criminal e de informações. Sendo o PP mais eficaz graças ao facto de utilizar a comunidade como fonte de informação e apoio, devemos primar pelo cultivo de uma relação estável e durável entre a polícia e a comunidade. Neste sentido, é objetivo operacional da PSP melhorar a integração da polícia no seio da população, sendo para tal necessário uma resposta adaptada e personalizada aos problemas que a ela surjam.

---

<sup>23</sup> Vide entrevista a Superintendente Gomes, disponível no apêndice H.

No que concerne aos objetivos estratégicos, é intenção da PSP promover a sua abertura à sociedade, através do desenvolvimento de parcerias, da estimulação de sinergias e da cooperação junto da comunidade. Atendendo ao tema da Dissertação, é importante que aquando da elaboração e/ou aplicação dos projetos se tenham em conta as realidades locais. Segundo a DE, os projetos devem respeitar as necessidades dos cidadãos, a realidade sócio-criminal e as particularidades demo-urbanísticas dos diversos locais. Desta forma, e conforme a Diretiva em apreço, é tida como boa prática o levantamento de dados relativos à caracterização das vítimas de crime, locais e períodos temporários das ocorrências, tipologia das incivildades, população residente, densidade demográfica, índice de desemprego, caracterização socioeconómica da população, caracterização etária da população, caracterização por género da população, caracterização do nível de instrução da população, caracterização étnica e por nacionalidade da população, entre outros indicadores presentes no documento referido.

Atualmente, existem quatro programas em vigor no MIPP da PSP que se destacam, a saber: “Escola Segura”, “Violência Doméstica”, “Apoio 65” e “Comércio Seguro”. Na opinião de Oliveira (2006), o programa “Escola Segura” encontra-se vocacionado para a prevenção da criminalidade e dos problemas da comunidade escolar infanto-juvenil. Segundo o autor, é o programa mais antigo em Portugal e visa criar contactos próximos e personalizados com todos os agentes escolares, de forma a perceber e resolver os problemas e a sua causa. De acordo com a entrevista realizada a Oliveira<sup>24</sup>, “a Escola Segura (...) é uma mais-valia para o reforço da segurança da comunidade estudantil, mas também para criar uma sensação de confiança na polícia”. Os restantes programas têm como fonte o sítio oficial da PSP. O programa “Violência Doméstica” foi criado como forma de combater um dos maiores flagelos da sociedade portuguesa. Com este programa, procura-se dar um apoio personalizado e mais humano às vítimas, quer a nível de participação criminal, quer a nível de encaminhamento e posterior acompanhamento. Assim, este programa passa essencialmente por ações de sensibilização, de forma a minorar os riscos. O programa “Comércio Seguro” está vocacionado para os estabelecimentos comerciais e baseia-se, essencialmente, em ações de sensibilização para os crimes mais frequentes de que são alvo (v.g. burlas). Existem ainda outros programas ou medidas, tais como o “Significativo Azul”, a “Farmácia Segura”, o “Verão Seguro”, o “Táxi Seguro” e o “Abastecimento Seguro”. Assim sendo, de acordo com Gomes<sup>25</sup>, “a natureza aberta e dinâmica do modelo tem permitido incluir novos projetos e iniciativas, em resposta a novos fenómenos e necessidades de segurança”. Os programas

---

<sup>24</sup> Vide entrevista a Superintendente Oliveira, disponível no apêndice I.

<sup>25</sup> Vide entrevista a Superintendente Gomes, disponível no apêndice H.

implementados a nível nacional pela PSP devem estar talhados para trabalhar junto das diversas comunidades. A PSP, enquanto força de segurança, necessita de estar orientada para garantir a segurança e a participação na resolução dos problemas.

A nossa polícia deve “assegurar uma forte interação com as pessoas e, ao mesmo tempo, fortes laços de confiança com a polícia”<sup>26</sup>. Desta forma, o aumento da “interação das forças policiais com os grupos de risco e com os cidadãos em geral, bem como uma maior proximidade e parceria com as diversas entidades sociais”<sup>27</sup> leva à aplicação da lei e das técnicas policiais em conjunto com o público, permitindo a resolução de problemas, a prevenção e a redução de incivildades e da criminalidade. Consequentemente, o resultado passa pelo fortalecimento do sentimento de segurança e da qualidade de vida da população<sup>28</sup>. De acordo com a entrevista a Clemente<sup>29</sup>, devemos reter que “a PSP é uma polícia de “clínica geral” na proteção do cidadão”. Segundo o mesmo, no caso das pessoas mais vulneráveis, as quais muitas vezes a sociedade não consegue dar resposta, a polícia tem de tentar encontrar soluções para os problemas, nem que seja o devido encaminhamento. O modelo aplicado pela PSP permite desenvolver um melhor serviço policial direcionado “para as pessoas, procurando promover a promoção dos Direitos Humanos e incentivar a partilha de competências com os nossos parceiros, garantido um serviço promotor de uma melhor qualidade de vida das pessoas”<sup>30</sup>.

No que concerne aos meios humanos envolvidos, não devemos entender literalmente que todos os elementos policiais devem estar envolvidos no MIPP. Oliveira<sup>31</sup> defende que “todos os elementos têm de estar conscientes da existência do Policiamento de Proximidade e da sua importância, para poderem colaborar e ouvir o que os elementos de proximidade têm para lhes comunicar”. Assim, atendendo à entrevista de Guinote<sup>32</sup> e à pirâmide de níveis da intervenção policial, temos Agentes afetos à estrutura da prevenção criminal, no qual se inserem os elementos do MIPP; bem como agentes ligados à investigação criminal, às informações policiais ou à componente reativa.

---

<sup>26</sup> Vide entrevista a Superintendente Oliveira, disponível no apêndice I.

<sup>27</sup> Vide entrevista a Intendente Elias, disponível no apêndice K.

<sup>28</sup> Vide entrevista a Superintendente Gomes, disponível no apêndice H.

<sup>29</sup> Vide entrevista a Superintendente Clemente, disponível no apêndice J.

<sup>30</sup> Vide entrevista a Subintendente Guinote, disponível no apêndice L.

<sup>31</sup> Vide entrevista a Superintendente Oliveira, disponível no apêndice I.

<sup>32</sup> Vide entrevista a Subintendente Guinote, disponível no apêndice L.

---

### **CAPÍTULO 3:**

## **FRAGMENTAÇÃO SOCIAL DAS COMUNIDADES**

“Preciso ser um outro // para ser eu mesmo (...)”

Mia Couto (1999)

Em 2005, a Presidência do Conselho de Ministros (PCM), através do Programa do XVII Governo Constitucional, estabeleceu que a segurança, enquanto direito fundamental previsto na CRP, deve ser vista como estando interligada ao direito à liberdade. Tal como explanado no capítulo 1, existe uma relação simbiótica entre ambos os direitos. De acordo com o programa em causa (2005, p. 145), “não há liberdade sem segurança nem, verdadeiramente, segurança sem liberdade”. O documento em análise defende que a exclusão social deve ser combatida através de uma política de segurança que promova a coesão social. Desta forma, e no sentido de evitar a exclusão social, deve ocorrer uma aposta na prevenção do crime. Assim, será possível “a criação de uma cultura democrática de segurança, assente na autoridade do Estado de direito e na compreensão de que a segurança constitui uma questão de cidadania, é imprescindível para contrariar a tendência contemporânea para a fragmentação das sociedades” (PCM, 2005, p. 145).

Segundo Lourenço (2012), a evolução da cultura de segurança necessita que os modelos de segurança pública sejam capazes de garantir a mesma através da inteligibilidade junto da população e das instituições. Neste sentido, a vida coletiva deve reconhecer a segurança como um bem comum para o qual todos devem contribuir. O autor em apreço defende que devemos ter em atenção duas orientações, a saber: “assegurar o reconhecimento por parte dos cidadãos da legitimidade da acção policial e alcançar um elevado nível de confiança dos indivíduos e das comunidades nas polícias” (Lourenço, 2010, p. 2). O modelo de proximidade não deve ser visto como algo que faça cessar a criminalidade no seu todo. De acordo com Normandeau (1992), esta forma de policiamento não tem ao seu dispor todos os meios e os recursos essenciais, bem como não permite cessar as razões sociais e económicas conectadas à delinquência, a quebra dos laços familiares, o desaparecimento dos valores, a exclusão social, a discriminação e o desemprego.

Neste sentido, é de todo importante que a polícia delinear um padrão de ação junto de determinada comunidade. Assim, de forma a fomentar a proximidade, a polícia deve primeiramente realizar uma análise das dinâmicas sociais da comunidade (Kappeler & Gaines, 2008). Para Inácio (2010), vivemos num mundo complexo e de incerteza, dentro do qual não sabemos o que nos espera. Deste modo, as reformas no âmbito da segurança dependem de um conjunto de fatores externos e internos, conforme refere a autora. No que concerne aos fatores externos, os cidadãos exigem cada vez mais segurança derivado “ao aumento da pequena e média criminalidade, ao aumento de comportamentos anti-sociais, à violência urbana, entre outros” (Inácio, 2010, p. 21). Os fatores internos são extensos, pelo que optaremos por enunciar apenas alguns. Destacamos, e conforme Oliveira (2006, p. 95), a especialização da polícia, a qual afastou a prevenção e o contacto com o cidadão, e a cultura no interior da polícia, que “tende a desvalorizar as funções de terreno e de prevenção em função das actividades de investigação criminal e da manutenção da ordem, devido a uma forte cultura organizacional”.

Entre as últimas décadas do século XX e a atualidade, o Estado e a sua polícia começaram a despertar para os novos fenómenos, “como a globalização, a integração em espaços regionais, como o europeu, e a pressão dos novos excluídos sociais” (Dias, 2012, pp. 17-18). Desta forma, Portugal registou nas últimas décadas mudanças de cariz social expressivas, entre as quais se destacam a globalização, o aumento da mobilidade, a urbanização, as transformações étnicas do tecido social, a exclusão social e a perda do controlo social informal (Fonseca, 2010). Com o intuito de atender aos desafios atuais e futuros, são desenvolvidos o Policiamento Comunitário e o PP, no sentido de fortalecer o conhecimento mútuo entre os cidadãos e as forças e serviços de segurança (Oliveira, 2006). Assim sendo, Gomes (2001b, p. 36) afirma que:

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.

### 3.1 GLOBALIZAÇÃO

A globalização é um fenómeno que marcou a história mundial, mas a sua definição não é consensual, pelo que existem diversas definições. Held, Goldblatt, McGrew e Perraton (1999) definem este fenómeno como sendo a força motriz representativa das rápidas e constantes mudanças económicas, sociais e políticas. Estas mudanças estão a alterar as sociedades modernas, quer seja através da diminuição das fronteiras, quer seja no aumento do alcance das decisões e dos acontecimentos, as quais têm influência em áreas geográficas e sociais distintas do mundo. Por sua vez, Malcom Waters (1999, p. 3) define-a como “um processo social através do qual diminuem os constrangimentos geográficos sobre os processos sociais e culturais, e em que os indivíduos se consciencializam cada vez mais dessa redução”. De forma mais simples, mas não menos importante, Martin Kohr (1995) defende que a globalização consiste numa representação do colonialismo.

Conforme Giddens (2000), este fenómeno não é apenas económico, é cultural, político e tecnológico. Para Friedman (2000) e Rodrigues (2008), a globalização é um processo complexo no qual os Estados, as comunidades, os indivíduos e o ambiente interagem. A globalização deve ser entendida como “o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival” (Santos, 2004, p. 334).

Para Damas (2004), o avanço registado no mundo dos transportes, da informação e das telecomunicações foi fulcral para a diminuição das fronteiras e para a evolução da sociedade. Perante a linha de pensamento da autora, é possível afirmar que tal evolução permitiu a promoção da qualidade de vida dos cidadãos. Contudo, estas mudanças não registaram apenas aspetos positivos, pois estas acarretam necessariamente a fratura das comunidades. O cerne da globalização não é apenas a conceção e difusão de ideias em escala alargada. De acordo com Giddens (2000), paralelamente, ocorrem alterações de cariz social nas realidades locais, bem como a nível pessoal. Este fenómeno “está a provocar a corrosão das estruturas (mais ou menos consolidadas) de coesão interna nas sociedades contemporâneas e, ao mesmo tempo, a aumentar o risco de marginalização e de exclusão para sectores crescentes da população” (Hespanha, 2002, p. 21). Desta forma, e conforme Fernandes (2002) é possível retermos que a partilha de valores comuns é menor e acarreta a diminuição da confiança. Para além da realidade referida, importa acrescentar factos como a existência de novos desafios, ameaças e riscos que afetam a confiança dos cidadãos (Fonseca, 2010).

De acordo com o parágrafo anterior e com Giddens (2000), a globalização influencia socialmente a população global. Contudo, as alterações bruscas levam a movimentos radicais, entre os quais se encontra o terrorismo. A globalização não acarreta apenas acontecimentos positivos, isto é, enquanto fenómeno abarca o surgimento de identidades culturais e desigualdades, que muitas vezes desencadeiam conflitos. Para Maillard (1997, cit. por Rodrigues, 2008, p. 198), a globalização leva a uma:

Segmentização do espaço mundial em zonas de integração-estabilidade e em zonas de exclusão, (...) em que as zonas de integração se fragmentam, por sua vez, em zonas de integração-estabilidade e em zonas de exclusão (...). Acontece o mesmo com as zonas de exclusão (zonas cinzentas) (...), no seio das quais se encontra a mesma dicotomia de integração-exclusão.

A mobilidade dos capitais e da população criam a necessidade de colocar em causa a territorialidade. Na esteira de Rodrigues (2008), as construções institucionais, bem como a convergência de poder, levam a que os Estados entrem em declínio e, paralelamente, conduzem ao aumento das redes. A autora defende que ocorre o desaparecimento da esfera pública e surgem novos espaços de socialização. A afirmação transata é reforçada através das ideias de Maillard (2001), aquando da referência à multiplicação dos processos comunitários e de identidades a que o Estado se vê forçado a observar. Neste sentido, e de acordo com os autores em apreço, é importante acrescentar que o espaço público é tido como representativo da igualdade, da liberdade e da laicidade provenientes do Estado. De forma paralela, temos o espaço coletivo ou social onde os membros das comunidades se inserem. Assim, aqueles que não conseguem integrar o espaço coletivo, enquanto conjunto de normas coletivas de funcionamento, tendem a colocar-se nas margens da sociedade, pois não conseguem ou não querem inserir-se devido às diferenças. Estas diferenças podem conduzir à delinquência.

Atualmente, perante o constante processo da globalização, os espaços denominados de coletivos em que não podem coexistir indivíduos diferentes têm vindo a aumentar (Rodrigues, 2008). Para Maillard (2001), a globalização não conseguiu criar de forma completa um novo espaço de cariz social. Conforme o autor, este fenómeno levou a que ocorresse a desconstrução dos quadros sociais. Já para Rodrigues (2008), a organização social vai estabelecer-se através de redes ou comunidades de pessoas cujas identidades são semelhantes, não sendo feita qualquer diferenciação entre rede ou comunidade legal e criminosa, por

exemplo. A globalização encerra em si diversos conceitos que são passíveis de merecer atenção para melhorar o nosso mundo, a saber: multiculturalismo, identidade, flexibilidade, exclusão, *underclass* e comunitarismo (Fernandes, 2002). Por vezes, este fenómeno nega o direito à diferença, nomeadamente nas culturas minoritárias e em áreas sociais tidas como sensíveis. Segundo Fernandes (2002, p. 188), a globalização requer que ocorra o “reconhecimento das identidades culturais e a vontade de encontrar um espaço autónomo e legítimo”. O presente autor (2002, p. 186) defende que:

Os avanços sucessivos, fizeram com que a coexistência passasse a ser feita de uma alargada copresença. E a nova situação criada dá origem a sentimentos opostos. Tanto gera movimentos de simpatia e de mimetismo, como cria aversão e recusa violentas; tanto abre à presença universal, como desperta o desejo de proximidade e de intimidade no local e no particular. Gerando movimentos contrários, provoca facilmente atitudes contraditórias. Transporta, em si mesmo, a ambivalência e a ambiguidade.

As alterações das relações pessoais na sociedade do risco levam a que seja necessária uma atenção especial perante a constituição da identidade pessoal e da confiança (Giddens, 1992). O presente subcapítulo demonstrou a competição, o conflito, a indiferença e o desenraizamento provocado pelo fenómeno da globalização. Face a esta realidade, o PP, através da proximidade com a população, poderá apaziguar e solucionar a situação. Atendendo às diversas comunidades que existem, quer se encontrem consolidadas ou fragmentadas, devemos agir de forma idêntica aquando da identificação, encaminhamento ou resolução dos problemas sociais. Não devemos esquecer que representamos o Estado. Assim, as nossas ações são importantes para recolocar as comunidades socialmente fragmentadas num meio de inserção. As mesmas não devem ser meramente reativas, pelo que devemos atender a fenómenos como a globalização e reconhecer a importância que deve ser dada a este tipo de comunidades. Nós vivemos em sociedade, a qual se encontra interligada pelas pessoas, informações e instituições.

### 3.2 SOCIEDADE DO RISCO

A realidade do mundo é tida como diversa, contingente, gratuita, imprevisível, instável, dentro da qual coexiste uma “combinação de culturas ou interpretações desunidas gerando um certo grau de ceticismo em relação às idiossincrasias e à coerência de identidades” (Dias, 2012, p. 112). Para o autor em análise, a mudança histórica do mundo ocidental influenciou a nossa linha de pensamento, pois passamos a viver sob uma nova forma de capitalismo, na qual o mundo é tido como efêmero, descentralizado da tecnologia, consumista e culturalmente ativo. Desta forma, caminhamos a passos largos para uma multiplicidade de identidades.

Segundo Dias (2012, p. 112), vivemos “num mundo mais próximo do caos do que da ordem”. Devemos reter que o medo e a insegurança são dois conceitos que fundam a sociedade do risco. A nossa disposição para aceitar os riscos diminui devido aos seguintes motivos: “a ambiguidade que acompanha o nosso crescente poder; a insólita estranheza do mundo que resulta do dinamismo civilizatório; a fragilidade biográfica dos indivíduos; e, finalmente, a peculiar insegurança que provém de uma forma de vida desterritorializada” (Dias, 2012, p. 113). Giddens (2002) e Beck (1992), conforme justifica Dias (2012), levaram a cabo um estudo da percepção do risco e às respostas criadas face à descontinuidade cultural. Para os mesmos, face ao risco e às alterações sociais é necessário que a polícia faça uma gestão dos riscos, bem como desenvolva uma política de fomento da confiança, pois este sentimento tem vindo a diminuir à medida que a sociedade se apercebe das limitações dos decisores políticos, bem como da polícia.

O conceito de risco “deriva do reconhecimento de que certos resultados imprevisíveis, causadores de danos, são consequência das decisões e atividades do homem de que, de todo, não conhecemos as consequências” (Dias, 2012, p. 114). Face a isto, o autor defende que a complexidade das relações sociais, o desenvolvimento tecnológico e a importância dada ao conhecimento e à ciência, acarretam riscos para a humanidade. Ninguém pode ser responsabilizado pelos riscos de dano quando estamos a falar de riscos que não são limitados no tempo nem no espaço (Dias, 2012). O autor apresenta exemplos como os tumultos dos excluídos sociais nas cidades, a criminalidade em massa, a criminalidade organizada e o terrorismo global.

Devemos reter que o perigo e o risco, ambos enquanto sociedade, são conceitos que se diferenciam através do nível de certeza da previsão de dano que pode advir de determinadas condutas de risco ou perigosas (Font, 2007). Assim, conforme Dias (2012), o perigo

deve ser visto como uma probabilidade real de dano. Relativamente ao risco, conceito em estudo, o autor conecta o mesmo a danos fortuitos decorrentes de comportamentos ilícitos e do progresso tecnológico. Dias (2012) recorre a João Loureiro (2001, cit. por Dias, 2012) para justificar que se trata de um dano possível, o qual não é certo nem seguro, e que por sua vez não é passível de ser avaliado com capax grau de certeza.

O dinamismo conflitual promovido pela mudança da sociedade é suscetível de criar o risco permanente, tal como é o caso do terrorismo (Fernandes, 2002). Para o autor, o mundo contemporâneo deve ser considerado de risco, tanto a nível social, económico ou político, pois este tende a ficar alheio do alcance do homem, bem como a evadir-se à sua proteção e monitorização. Desta forma, e conforme a fonte citada, as instituições de outrora ofereciam maiores graus de confiança. O sentimento de insegurança e o medo conectados à sociedade de risco levam a que o Estado necessite de aplicar políticas públicas de segurança capazes de assegurar proximidade junto da população (Inácio, 2010).

A segurança é próxima ou afastada consoante a maneira como a população se posiciona e a densidade do tecido social (Fernandes, 2002). Devido ao estreitamento das relações sociais, a perceção do risco tem vindo a aumentar, o que leva a que o homem registre uma diminuição de confiança. De acordo com Dias (2012, p. 32), “o Estado, como estrutura organizada de poder e ação, desempenha a função de garantir entre os homens uma convivência ordenada, harmoniosa e segura, sobretudo a de manter a paz e a segurança jurídica”.

### **3.3 FRAGMENTAÇÃO DA COMUNIDADE**

Segundo Hall (1998), as identidades caracterizadas pela estabilidade no tempo estão em declínio, facto pelo qual surgem novas identidades e ocorre a fragmentação do indivíduo moderno, que até ao momento era tido como unificado e inserido na comunidade. As cidades são espaços onde se registam a concentração de pessoas, cultura e economia, pelo que acresce a existência de realidades como a diversidade, o conflito e a contradição (Ferreira, 2015). De acordo com Pais (2005), as partes integrantes que formam as cidades contribuem, muitas das vezes, para que existam diferenças sociais. O autor defende que a *polis*, enquanto ordem da cidade, não acompanha a realidade da cidade. Desta forma, o Governo necessita de colocar a ordem num país que procura uma identidade social, económica e política. A nossa sociedade encerra várias ideias, isto é, pela configuração “que nos oferece (heterogeneidade, dissensão, caos, desordem, diferença, ambivalência, fragmentação), pela sensação

que produz (intransparência, incerteza, insegurança) e pelo que se pode ou não fazer com ela (ingovernabilidade, inacessibilidade)” (Dias, 2012, p. 107).

Na opinião de Ferreira (2015), as cidades, aglomerações urbanas, têm registado um elevado crescimento demográfico, o qual acentua as desigualdades sociais e fragmenta o espaço. Conforme o autor, a homogeneidade que caracteriza a especificidade das relações sociais é fruto das formas e comportamentos da sociabilidade urbana. A individualização do cidadão e a necessidade de garantir os modos e estilos de vida no seio da cidade levam à existência de problemas de segurança urbana (Ferreira, 2015). Segundo Fernandes (2002), o mundo atual deve ser tido como fragmentado, quer a nível de espaços, comunidades ou Estados, pelo que nos leva necessariamente a ter em conta o risco. O mesmo autor defende que o terrorismo é um acontecimento que nele consubstancia o risco que pode afetar as diversas sociedades existentes.

Para Salgueiro (1999), a fragmentação é o espelho do incremento da diferenciação e da presença de ruturas nas sociedades, organizações e territórios. Já para Giddens (2003), a fragmentação é fruto das influências da diversificação das circunstâncias da interação. Seguindo a linha de pensamento do autor, os ambientes modernos levam a que os indivíduos estejam ancorados a um leque variado de encontros e meios diferenciados, pelo que cada um destes requer diferentes comportamentos. Anteriormente, nas sociedades pré-modernas, “a confiança era depositada nas pessoas, que acreditavam em prescrições religiosas, enquanto, na actualidade, é posta em “sistemas abstractos”, os únicos que tendem a proporcionar um mínimo de segurança” (Fernandes, 2002, p. 192). Desta forma, e conforme o autor, a nossa existência tende a sustentar-se em atuações anónimas e em princípios impessoais.

De acordo com a visão de Bauman (2001), o conceito de comunidade sofreu uma reformulação a nível da dimensão do sentimento de pertença e de singularidade. Para o autor, caminhamos para “sociedades líquidas”, ao invés das “sociedades sólidas” do passado. Tal facto deve-se à fluidez e à fragmentação social registada no presente. Desta forma, como resposta ao mundo hostil e inseguro, a comunidade deve ressurgir, não na forma “sólida”, mas através de forma alternativa à comunidade “líquida”. Bauman (2001) refere que a comunidade conduz-nos à ideia de proteção, mas há um senão, tal exigência implica de certo modo a privação da liberdade. Este conflito marca a necessidade da diferença e da singularidade dos que estão inseridos na comunidade. Bauman (2001) defende na sua obra que a procura do reconhecimento, alheia à justiça social, leva à criação de guetos, dentro dos quais o conceito comunidade como é comumente conhecido se torna impraticável. Neste sentido, o autor afirma que o multiculturalismo leva a que diversidade seja aceite de forma passiva.

Assim, mentalizados dos riscos diante dos demais, aceitamos que somos uma sociedade tolerante.

Segundo Bauman (2006), e conforme a sociedade em rede de Manuel Castells por ele referida, os vínculos existentes entre os cidadãos rompem-se. De um lado temos os cidadãos que estão interligados ao mundo global, no qual se inserem as redes e a abertura a novas experiências. De forma contrária, surgem as redes fragmentadas, por exemplo de origem étnica, dentro das quais a confiança converge para a sua identidade. Esta é tida como essencial para a proteção dos próprios interesses, e paralelamente, da sua vida. Em traços gerais, a identidade é o cunho de uma construção realizada pelo homem, enquanto parte da sociedade. Para além do vínculo a determinada comunidade, o homem carece de liberdade para definir as suas escolhas e assim estruturar a sua identidade.

### **3.3.1 FRAGMENTAÇÃO SOCIAL**

De acordo com entrevista a Gomes<sup>33</sup>, as comunidades socialmente fragmentadas representam “os grupos populacionais que vivem ou trabalham num determinado espaço e que no seu seio têm subgrupos que, por razões culturais, históricas, sociais, económicas ou de mentalidade, são excluídas ou se autoexcluem dessa comunidade ou da sociedade mais vasta”. Conforme o entrevistado, por norma, estas comunidades refletem a exclusão e a desigualdade, pelo que daí decorre o favorecimento da marginalização, do isolamento em casos extremos e da radicalização de alguns dos seus membros. Ainda assim, apesar dos fenómenos decorrentes destas comunidades, a grande parte dos seus membros conseguem identificar-se e proceder de acordo com os valores da sociedade em geral.

A fragmentação social é um processo que reflete a sociedade moderna, dentro da qual diferentes grupos estabelecem estruturas paralelas, as quais são marcadas pela pouca ou nenhuma interação entre as comunidades (Williams, 2010). Segundo o autor, a fragmentação em causa ocorre ao longo do tempo e pode ser dividida em quatro eixos: espacial, cultural, económico e político. Jürgen Friedrichs e Jan Vranken (2001) afirmam que a fragmentação pode ser definida como uma forma específica de diferenciação social. Os autores indicam a existência de uma redução de laços sociais entre os grupos, uma baixa mobilidade entre os grupos e uma grande variação de opções comportamentais. Assim sendo, verificamos que esta situação é o oposto da coesão social.

---

<sup>33</sup> Vide entrevista a Superintendente Gomes, disponível no apêndice H.

As preocupações com a fragmentação social podem conduzir-nos diretamente até à questão da diversidade, a qual pode ser causada pela raça, etnia, língua e religião que compõem os fragmentos que formam a sociedade (Wuthnow, 1999). De acordo com o autor, a fragmentação é um problema que pode ser entendido de três maneiras. A primeira revela que os vários grupos têm poucas semelhanças e, por isso, quando necessário, têm dificuldade em chegar a um acordo. Tal facto leva a que estas comunidades vivam em “ilhas” que aumentam a diferença. A segunda acontece quando os grupos apenas podem concordar em questões limitadas ou individuais, o que provoca o mau estar no seio da comunidade ou sociedade. Por fim, a terceira reflete-se quando os grupos não partilham um compromisso com exterior (sociedade), isto é, objetivos coletivos. Para Williams (2010), e conforme os autores anteriormente referenciados, a maior preocupação resulta da desigualdade entre grupos culturais. A fragmentação resulta de uma ou duas culturas que dominam a sociedade e subjugam aquelas que não fazem parte das culturas maioritárias.

Segundo Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte (2000), a desigualdade existente no Estado, nas instituições, na sociedade e na família leva ao aumento da fragmentação social, a qual resulta na diminuição coesão social e no aumento da exclusão social. Para os autores, é habitual que em todas as sociedades, as pessoas vivam em comunidades estratificadas por etnia, raça, classe social, entre outras passíveis de ser enunciadas. Atendendo à enumeração transata, a tendência é que ocorra a fragmentação das comunidades inseridas em determinada sociedade. Normalmente, este facto ocorre quando as instituições do Estado não oferecem um ambiente seguro e previsível, no qual as assimetrias não são mitigadas. Assim sendo, as comunidades reúnem-se para dar segurança aos seus membros. Contudo, o reforço dos laços sociais nas comunidades pode aumentar as diferenças existentes e marginalizar aqueles que se encontram excluídos.

O aumento dos laços é acompanhado de rutura da coesão social entre as comunidades e as instituições (Narayan et al., 2000). Em casos de rutura da coesão social, urge fomentar a confiança nas instituições e na população, através da mediação das solicitações individuais ou coletivas. Conforme os autores em análise, a falta de confiança nas instituições do Estado tende a levar a população a procurar segurança no seio de determinadas comunidades, em vez de na sociedade. Este afastamento deve-se ao sentimento de insegurança, exclusão social e aos conflitos. A fragmentação social pode conduzir à permeabilidade da sociedade, a qual é demonstrada através do aumento da criminalidade e da violência, da violência doméstica,

da corrupção e do conflito. No sentido de combater a fragmentação, Guinote<sup>34</sup> defende a necessidade de apostar na prevenção criminal, “porque no momento da resposta (reação) já não há nenhum trabalho a fazer a não ser repor a ordem pública cumprindo a lei”.

### **3.3.2 COESÃO SOCIAL**

De acordo com Narayan et al. (2000), a coesão social demonstra a ligação entre os indivíduos e as comunidades enquanto grupos, o que facilita a cooperação e a distribuição equitativa dos recursos no Estado, na comunidade e na família. Assim sendo, a coesão social é essencial para a estabilidade social. Os autores em apreço defendem que a coesão promove a afirmação das identidades individuais e coletivas, pelo que possibilita a integração das comunidades menos influentes. Nas famílias pobres, as relações sociais constroem a solidariedade social, dentro da qual recebem e dão apoio emocional, obtêm ajuda financeira (v.g. pequenos empréstimos), bem como obtêm apoio nas tarefas diárias. No que concerne à comunidade, a coesão deve ser vista como uma forma de segurança, a qual regula o comportamento e melhora o nível de vida da comunidade.

## **3.4 AUMENTO DA FRAGMENTAÇÃO SOCIAL E DECLÍNIO DA COESÃO SOCIAL**

A fragmentação social surge associada às perturbações económicas, às desigualdades socioeconómicas, às migrações, à ilegalidade, ao insucesso da justiça e dos sistemas de polícia, e ao aumento da violência e da criminalidade (Narayan et al., 2000). Atendendo aos pontos desenvolvidos ao longo da investigação, iremos descrever de forma breve alguns dos acontecimentos que levam ao aumento da fragmentação social e ao declínio da coesão social.

### **3.4.1 CRESCIMENTO URBANO**

Segundo Lourenço, Lisboa e Frias (1998, p. 54), “o crescimento urbano é acompanhado por uma concentração cada vez maior da população mais carenciada em determinadas zonas”. O caso mais extremo resulta na formação de bairros onde prevalecem grupos étnicos

---

<sup>34</sup> Vide entrevista a Subintendente Guinote, disponível no apêndice L.

minoritários, cujas habitações se encontram degradadas (Mendes, 2008). Para o autor, a homogeneidade étnica associada ao meio degradado leva à formação de um gueto. Assim, o espaço deve ser visto como fragmentado, derivado à perda de influência das diversas áreas sociais, à redução da coesão social e territorial e à existência de conflitos.

### **3.4.2 DESEMPREGO**

De acordo com a Comissão Europeia (2011), as cidades são reconhecidas como potenciadoras de crescimento. Contudo, devemos ter em linha de conta que é nelas que se fazem sentir as taxas de desemprego. A globalização levou à subida do desemprego, o qual foi posteriormente agravado pela crise económica. De acordo com a instituição citada, a cidade perdeu de forma significativa a vertente inclusiva e coesiva, o que resultou no aumento da exclusão, da segregação e da polarização.

### **3.4.3 POBREZA**

A exclusão social e a pobreza estão profundamente interligadas, isto é, a exclusão pode levar à pobreza (Narayan et al., 2000). Por vezes, ambos os conceitos não são mutuamente aplicáveis, tal como afirma Narayan (1999), as pessoas podem ser pobres sem ser socialmente excluídas ou ser excluídas sem ser pobres. Para Narayan et al. (2000), a pobreza é socialmente estigmatizada, facto que leva as pessoas pobres a ter dificuldades no que concerne ao acesso a recursos necessários à sobrevivência.

### **3.4.4 RELIGIÃO**

A religião baseia-se num meio capaz de potenciar a confiança e criar “um sentimento de fiabilidade dos acontecimentos sociais e naturais, contribuindo assim para a suspensão do espaço-tempo” (Giddens, 1992, pp. 85-86). Na esteira de Francis Fukuyama (1996), os conflitos provenientes de desentendimentos de cariz religioso tenderão a ser mais compreensíveis em casos da procura do reconhecimento.

### 3.4.5 MIGRAÇÕES

O aumento da imigração em conjunto com o aumento do desemprego causa problemas de integração, os quais são agravados pelo aumento de comportamentos racistas e xenófobos (Comissão Europeia, 2011). Conforme a fonte institucional, este fenómeno é ainda mais latente quando as comunidades, bem como as famílias são forçados a migrar.

Segundo Caldeira (2012), o sentimento de perda da identidade advém da partida do país de origem, a qual é seguida da integração no país de destino. Contudo, são muitos os que vivem “agarrados às origens que se auto-excluem da sociedade que os acolhe e sentem-na como uma permanente agressão às suas crenças e valores e a todo o custo procuram manter a sua identidade cultural e os seus modos de vida e tradições” (Caldeira, 2012, p. 33). De acordo com Matias (2014), a imigração deve ser entendida como um momento em que ocorre a transição para a cidadania absoluta. Os imigrantes esperam, aquando da relação com o Estado de acolhimento, que a sua participação e integração sejam uma realidade. Desta forma, e conforme o autor (2014, p. 14), “os poderes públicos devem (...) corresponder com a atribuição do estatuto pleno de cidadão”. Enquanto parte da população residente sob a forma de comunidade, esta não se pode excluir da participação na vida pública.

Os estrangeiros devem ter a opção de aderir ao contrato social, o qual lhes permite a integração enquanto membros íntegros de uma comunidade (Matias, 2014). Contudo, a aceitação do contrato social não deve produzir efeitos drásticos na forma de agir e pensar do imigrante. De acordo com Nussbaum (1996), o cosmopolitismo moral deve ser aplicado de forma a aproximar os povos, existindo assim uma maior compreensão recíproca. Assim, seria possível evitar “fenómenos trágicos de ódio mundial como o nazismo ou, mais recentemente, o terrorismo levado a cabo pelo fundamentalismo islâmico” (Matias, 2014, p. 20).

### 3.4.6 MULTICULTURALISMO

O termo multiculturalismo reflete a diversidade de culturas existentes na sociedade (Santos, 2001). Segundo o mesmo (2001, p. 16), o multiculturalismo demonstra ser a “pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local, que constituem os dois atributos de uma política contra-hegemónica de direitos humanos no nosso tempo”. De acordo com Taylor (1998), a nossa identidade deriva do reconhecimento daqueles que nos rodeiam. Para o autor, o facto de não existir

reconhecimento ou este ser pouco adequado pode levar a conflitos ou injustiças. O multiculturalismo é normalmente conectado à existência de várias culturas, dentro das quais há vários valores, estilos de vida, línguas, dialetos e religiões (Hall, 2006). O homem necessita da sua identidade associada à liberdade, pois, de acordo com Giddens (2004), a interação com terceiros, o nascimento e a morte marcam a personalidade, os comportamentos e os valores que construímos ao longo da vida. Desta forma, e conforme Rocha-Trindade (2001, p. 3), a multiculturalidade é uma realidade que:

    Não é isenta de riscos e de dificuldades. A existência visível de grupos culturalmente distintos no seio de uma mesma sociedade dá frequentemente lugar a atitudes de estranheza e de incompreensão, quando não de intolerância e de conflito. Tal acontece, sobretudo, em situações socialmente críticas como sejam por exemplo um aumento da taxa de desemprego ou um agravamento da criminalidade, quando sejam, mesmo que injustamente, imputáveis à presença de estrangeiros. Estranheza, desconfiança e tensão são atitudes perigosas para a vivência democrática e para o respeito dos direitos humanos. Desta forma, à situação de facto das sociedades pluriculturais devem associar-se maneiras eficazes de combater a disjunção e o possível conflito entre comunidades distintas e, bem assim as suas formas mais extremadas, o racismo e a xenofobia.

Na esteira de Fernandes (2002), o reconhecimento é preponderante para a existência das culturas, bem como das comunidades. Assim, e conforme a teoria do reconhecimento já referida, devemos reter que as pessoas procuram o reconhecimento junto daqueles que os rodeiam. O autor citado anteriormente refere que quanto menor for a confiança, menor é o reconhecimento e maior é a tendência para a tomada de comportamentos radicais.

Pensemos no caso europeu, onde o conceito de identidade cultural é tido como utilizável em várias direções. Segundo Moura (2013), a identidade em causa consiste num conjunto interativo e plural de identidades. O cruzamento de práticas e mentalidades, conjuntamente com a troca de elementos patrimoniais, quer sejam materiais ou imateriais formam uma “constelação de valores” de difícil descrição. Para o autor em análise (2013, p. 23), é consabido que “através dos tempos, dos espaços, das línguas e das diversidades étnicas, fo-

ram ocorrendo fenómenos a que quadra bem o nome de manifestações dessa identidade cultural”. De modo a evitar o conflito generalizado, é necessária a promoção de garantir formas de respeitar as crenças e estabelecer um diálogo mais alargado (Moura, 2013). Assim, conforme o autor em estudo, deve ocorrer um diálogo que coloque em evidência que as culturas denotam diferenças, mas que estas têm entre si algumas afinidades e tradições partilhadas. Desta forma, estamos a potenciar um possível entendimento. O diálogo intercultural poderá ser uma forma de ajudar na prevenção de conflitos.

### 3.5 CONFLITO

De acordo com Fernandes (2014, p. 40), “a coexistência humana, nas suas mais diversas formas, sendo inevitável e necessária, não deixa de ser diversa e complexa. O estabelecimento de relações sociais entre pessoas, ou comunidades, com valores e interesses diferentes origina muitas vezes situações de conflito”. Na sociedade, as pessoas não vivem sem que exista interação entre elas, bem como nenhuma delas é autossuficiente, facto pelo qual a concretização dos interesses pessoais, leva algumas vezes a conflitos relacionados com “interesses difusos da colectividade em que a pessoa se insere” (Fernandes, 2014, p. 40). Por norma, os fatores que levam à ocorrência de conflitos são as assimetrias existentes e as desigualdades. Para o autor em análise, as desigualdades étnicas, religiosas, económicas ou sociais, podem levar a que surjam dificuldades no acesso em iguais condições ao poder, e inclusive, pode ser um impedimento à mudança. Segundo o autor, quando os interesses colidem, urge dispor de um mecanismo que realize uma separação e que, ao mesmo tempo, satisfaça de forma equilibrada os interesses dos vários intervenientes. Conforme relatório elaborado pela ONU (s.d., cit. por Fernandes, 2014, p. 40), os conflitos:

Surgem de uma forma normal e contínua na sociedade humana. Nem sempre são violentos e podem nem sequer constituir um problema. São um meio pelo qual expressamos a nossa diversidade ou provocamos uma mudança. Quando o conflito existe no seio de uma sociedade é gerido e transformado adequadamente, pode inclusive provocar o crescimento. Por outro lado, quando os grupos em confronto não têm capacidade de manter o conflito controlado, e quando outros factores - como a

injustiça, a desigualdade ou as aspirações não satisfeitas - se encontram presentes, os conflitos podem tornar-se violentos e prolongar-se no tempo.

As teorias contratuais defendidas por Hobbes, Bodin, Lock e Rosseau, resultaram da necessidade do Estado moderno colocar fim aos conflitos sociais, como é o caso da violência (Dias, 2012). Segundo Fernandes (2014), atendendo à natureza multidimensional e à necessidade de prevenir a violência e as ameaças, devem ser implementadas medidas que os clássicos não haviam considerado como medidas de segurança *tout court*. Para o autor, a gestão e resolução do conflito é um processo complexo, extenso, demorado, que acarreta modificações, mudança de relacionamentos, e transformação de percepções e configurações diversas que conduzem à harmonização e à distinção mútua dos benefícios da supressão do conflito. A questão basilar centra-se no melhor modo de impossibilitar o surgimento, a evolução e a reincidência do conflito, pelo que a melhor forma de impedir a conflitualidade é não permitir que ele tenha início. Embora seja difícil entender os motivos que conduzem à ocorrência de um conflito, devido à complexidade e diversidade, para que sejamos bem-sucedidos na prevenção e resolução dos conflitos devemos tentar perceber as suas origens.

De acordo com o *Manual of Guidance on Keeping the Peace* (MGKP), os problemas das comunidades heterogéneas é ultrapassável quando, através da polícia e dos parceiros sociais, há um conhecimento das questões sociais sensíveis e particulares (NPIA & ACPOS, 2010). O entendimento entre a polícia e as comunidades é visível quando estas ajudam a polícia a compreender o que está errado e/ou pode melhorar. Assim sendo, é importante entender que “a gestão da informação das comunidades é um elemento fundamental neste processo, uma vez que permite à polícia responder adequadamente às ameaças de crime e desordem, sendo pró-activa na sua actuação e dirimindo os conflitos que surjam” (Machado, 2010, p. 18). O MGKP aborda os conflitos sociais, os quais podem ser positivos ou negativos, isto é, estão dependentes das intenções individuais. Desta forma, há que existir uma gestão da situação aliada a uma intervenção correta e oportuna. O manual em apreço alude que é crucial que esta atividade seja vista como um processo corrente.

Conforme entrevista a Guinote<sup>35</sup>, o caso das comunidades socialmente fragmentadas assenta na heterogeneidade, facto que pode desencadear conflitos. A prevenção dos conflitos baseia-se na atuação pré-conflito, sendo que já são visíveis sinais de o que o conflito se aproxima ou está a ser constituído, legitimando-se assim a intervenção precoce para impedir

---

<sup>35</sup> Vide entrevista a Subintendente Guinote, disponível no apêndice L.

a sua eclosão ou que não transcenda os limites, facto pelo qual a sua resolução será menos complexa (Fernandes, 2014). Assim, o Estado deve ser capaz de assegurar a antecipação aos factos através de “informações, análises e estudos que permitam rapidez na ação” (Fernandes, 2014, p. 45). No nosso entendimento os pilares preventivos e das informações são de-veras importantes para a atuação precoce. Neste sentido, cabe à PSP continuar a forte aposta que tem vindo a ser registada nos últimos tempos no PP.

Um conflito é facilmente resolvido desde que exista um reconhecimento entre as partes de que o conflito é real. Habitualmente um comportamento fechado, entendamos não dialogante, complica a existência de diálogo (Fernandes, 2014). A polícia, enquanto mediador, perante um conflito, deve sempre ter em linha de conta a multiplicidade de fatores que podem estar diretamente interligados ao conflito, “tais como o contexto, as percepções e atitudes, os modelos culturais, as estruturas do domínio e as formas de comunicação” (Fernandes, 2014, p. 46). Devemos reter que quando determinado indivíduo ou comunidade se encontram esquecidos ou estigmatizados pelo exterior, estes tem a reagir perante a sociedade através do conflito.

### **3.6 IDENTIDADE**

A identidade é um conceito ambivalente que se pode referir à identidade individual ou à identidade coletiva. Conforme Fernandes (2009), ambas as vertentes enunciadas constituem a identidade do indivíduo. A identidade individual consiste naquilo que o indivíduo é perante o exterior, enquanto unidade. Por outro lado, a identidade coletiva deve ser entendida como o indivíduo é dentro de determinado grupo. A identidade é formada por “fontes de significado para os próprios actores, por eles originadas, e construídas através de um processo de individualização” (Castells, 2007, p. 3). De acordo com Dias (2012, p. 106), a identidade pessoal “tem a função de exprimir que cada pessoa no mundo é um ser autónomo, que se rege a si próprio e, ao mesmo tempo, que cada pessoa se distingue de qualquer outra pessoa”. A identidade coletiva, constituída por diversos indivíduos, é passível de ser modificada. Para Fernandes (2009), a identidade coletiva passou a estar separada do Estado, pelo que a partir daí se começaram a sentir dificuldades na integração de algumas comunidades no seio de nações maioritárias e diferentes. Desta forma, conforme Castells (2007), é importante atender a determinadas identidades coletivas, de modo a compreendermos quem se

insere nelas, bem como as suas intenções. No mesmo sentido, deve ser também tido em atenção o porquê de alguns se identificarem ou o contrário.

Benedetto Vecchi, em entrevista realizada por Bauman (2005), afirma que as comunidades são definidas pelas identidades. O entrevistado considera que existem dois tipos de comunidades: aquelas onde os seus membros vivem ligados de forma absoluta e aquelas onde ocorre a fusão de ideias ou de uma diversidade de princípios. Assim, visto que vivemos num mundo multicultural e diversificado, existem diversas comunidades que giram em torno das suas ideias e escolhas. Estas ideias e escolhas podem vir a ser contraditórias e incompatíveis com outras, pelo que se torna necessário repensar e conciliar as mesmas. A pertença e a identidade não apresentam a forma sólida de uma pedra, isto é, depende do exterior e do indivíduo. Conforme Benedetto, as identidades são muitas, facto que leva à existência de conflitos, os quais carecem de negociação.

Para Benedetto (Bauman, 2005), o indivíduo passa a ser visto como um átomo inserido numa unidade de maior dimensão, a qual o defenderá perante um conflito. Contudo, os indivíduos fragmentados tendem a refugiar-se nas suas identidades frágeis. Pelo facto de não confiarem no exterior, estes indivíduos demonstram desconfiança. Tal situação pode desenvolver casos de fundamentalismo. No que concerne ao fundamentalismo, apresentamos em traços gerais o que leva parte da sociedade, por norma fragmentada, a optar por esta experiência. Segundo Benedetto (Bauman, 2005), o fundamentalismo religioso é seguido por pessoas cuja vida é insegura e alheia da confiança. Para o autor, o fundamentalismo vai para além da religião, ou seja, provém também de outras origens, as quais estão interligadas à desigualdade e à injustiça.

Na esteira de Bauman (2005, p. 68), é possível concluir que “para pessoas inseguras, desorientadas, confusas e assustadas pela instabilidade e transitoriedade do mundo em que habitam, a comunidade parece ser uma alternativa tentadora”. Segundo o autor, a relação com as restantes comunidades pode ser calma, como é o caso da coexistência entre determinado grupo minoritário e o de acolhimento. Contrariamente, a relação pode dar origem a situações de conflito. Assim, o conflito encontra-se interligado à fragmentação das comunidades, que associado à sociedade de risco, as comunidades devem ser vistas como instáveis, o mesmo se aplica às identidades.

A construção da unidade social e política são fruto “de um processo identitário e da interação entre as pessoas, pois (...) a existência do “eu-individual” só é alcançada através do contacto com o “outro” (...)” (Fernandes, 2014, p. 13). No sentido de fomentar “comunidades de segurança”, imprescindíveis para a evolução e para a conservação da identidade

coletiva, o autor defende que a sociedade deve assentar na troca de valores e na ausência de dificuldades relacionadas com padrões, como é o caso da cultura, costumes e língua. Conforme Fernandes (2014), a alteração identitária da sociedade necessita que paralelamente exista um incentivo às relações construtivas entre os agentes e à partilha de conhecimentos, no sentido de levar a cabo um partilha e discussão de princípios e valores, bem como outros assuntos que sejam determinantes aquando da abordagem de conflitos e das transformações.

Antigamente as identidades eram vistas como seguras e estáveis, contudo começam a fragmentar-se. A presente afirmação remete-nos para Hall (1998), o qual menciona que as identidades que outrora estabilizavam a vida em sociedade estão em declínio. Esta realidade provoca o surgimento de novas identidades e a fragmentação do indivíduo. A diversidade de identidades, pessoas, culturas e religiões demonstram-se como uma “ameaça” para o Estado (Fernandes, 2014). Para o autor em apreço (2014, p. 23), “temos inevitavelmente como causas de conflitualidade num futuro próximo, a superlotação em determinadas áreas, as discrepâncias económicas, a coexistência de comunidades sem vínculos de pertença, desintegradas e com subculturas marginais”. Assim, perante tais “ameaças”, a utilização da força não é a forma correta de atuar, pois pode provocar uma espiral de desconfiança, bem como o aumento da violência.

### **3.7 CONFIANÇA**

Devemos ter em conta que “querer uma polícia próxima do cidadão não é o mesmo que querer o cidadão próximo da polícia” (Oliveira, 2007, p. 38). No caso português, conforme Oliveira (2006), a população tem apresentado desconfiança no que concerne à eficácia da polícia. Tal acontecimento é demonstrado nas estatísticas, pois elas refletem a não denúncia de um número alargado de crimes. Para Oliveira (2007, p. 38), “a confiança dos cidadãos e a credibilidade junto do público podem ser conquistadas com base num relacionamento saudável entre a polícia e a comunidade. Só deste modo a polícia se torna credora da colaboração espontânea e interessada das populações”. Assim, a distância existente entre a polícia e a comunidade é proporcionalmente direta aos comportamentos dos elementos policiais.

A confiança provém do exercício de condutas de valor e a existência ou falta em determinada sociedade é causada pelos costumes, hábitos ou atitudes, ou seja, pela cultura (Fernandes, 2002). Conforme Pinto (2014), o mundo é tido como global, e nele é possível observar que a confiança possibilita a existência de uma cooperação em rede, a qual inclui a

existência de boas práticas. Pelo contrário, a ausência de confiança é o ponto de partida para o registo de comportamentos desviantes, os quais não são socialmente aceites, como é o caso do terrorismo.

A ausência de confiança é possível, mas a ação individual do homem encontra-se vulnerável a uma possível quebra da cooperação humana (Luhmann, 1979). Segundo Dunn (1984), a confiança, enquanto capacidade para estabelecer um compromisso e cumprir as expectativas de outrem, é algo que deve ser visto uma virtude pré-condicional para a existência de qualquer comunidade. Assim sendo, a confiança é necessária para a nossa existência. A sua conceção, o seu fortalecimento e o seu desenvolvimento levam a que as sociedades e as instituições se relacionem entre si (Finuras, 2014). O autor defende que sem a confiança a sociedade não funcionaria, bem como não seria possível solucionar os problemas de carácter coletivo. Para Feldman (1983), existe maior facilidade de confiar em terceiros numa sociedade homogénea, ou seja, derivado ao facto de as pessoas serem semelhantes nas formas e nos modos.

Frias (2004, p. 9), baseada no Inquérito Nacional do Sentimento de Insegurança de 1999, defende que existe “uma clivagem geracional quanto à confiança nas autoridades, e em particular na postura dos agentes de segurança em caso de interacção com os cidadãos”. No entendimento de Frias (2004), a população mais jovem, tida como mais instruída, reflete falta de confiança relativamente ao trabalho policial. De forma inversa podemos observar o caso da população idosa, menos instruída, que demonstra maior confiança na polícia. Não devemos esquecer que muitas vezes existe um diferendo entre a intervenção policial e as necessidades securitárias da população. A polícia não deve concentrar a sua atividade na manutenção e reposição da ordem pública, isto é, a população necessita que a polícia centre a sua atividade nos problemas que efetivamente a afetam, concretamente a pequena e média criminalidade, incidindo no trabalho de vertente social (Frias, 2002).

A generalização da confiança no seio da sociedade possibilita que exista confiança entre os cidadãos, bem como nas instituições, e assim, garante que sociedade possa sobreviver (Finuras, 2014). Neste sentido, o autor (2014, p. 18) afirma que “quando numa sociedade não existem instituições que apoiem ou fomentem a confiança dos cidadãos, esta terá de ser construída inteiramente com base nas relações e no conhecimento interpessoal e, sem apoio institucional, tal confiança será sempre bastante frágil”. Neste sentido, o autor acrescenta que as instituições só conseguem ter confiança nas pessoas, caso exista um sentimento de confiança recíproco.

Numa democracia é necessário que exista uma concepção de segurança dirigida para a pessoa e não para o Estado (Lourenço, 2012). Para o autor, existem três pressupostos que ladeiam a legitimidade e a confiança nas polícias. Em primeiro lugar, a polícia carece da cooperação voluntária e do apoio da população para que sejam garantidas a segurança e ordem públicas. O segundo pressuposto defende que o apoio voluntário dos cidadãos só se consegue quando estes reconhecem a ação da polícia quando esta é legítima. O pressuposto final “assenta na convicção de que a legitimidade que os cidadãos reconhecem às polícias assenta na percepção que têm sobre o modo como as polícias exercem a autoridade e na confiança que nelas depositam” (Lourenço, 2012, p. 182).

Segundo Lourenço (2012), o cumprimento da lei é um pilar das sociedades democráticas que advém do consenso e da coesão social. Paralelamente, a prevenção e o combate à criminalidade necessitam de uma aposta na proximidade aos cidadãos, pelo que a confiança e legitimidade creditadas na polícia são necessárias no seio da sociedade urbana (Lourenço, 2010). A legitimidade e confiança são expressões adjacentes, mas teoricamente diferenciáveis. De acordo com Lourenço (2012, p. 183), “a legitimidade pode assim ser entendida como o suporte da noção de obediência voluntária que leva a um sentimento de obrigação, de dever ou de vontade de obedecer às normas e às leis e naturalmente às autoridades consideradas legítimas”. Por sua vez, a confiança baseia-se na experiência pessoal dos indivíduos (Lourenço, 2012). Para Kääriäinen (2007, cit. por Lourenço, 2012, p. 184), “a variação da percepção de confiança traduz esta natureza assente na experiência individual em que variáveis como posição social ou pertença étnica desempenham papel significativo”.

A confiança é constituída por diversas circunstâncias, por norma sistemas simbólicos, os quais no passado conseguiam criar estados de segurança (Fernandes, 2002). Deste modo, o presente autor argumenta que não são apenas as religiões que estão a perder essa capacidade, pois os Estados, muitas vezes, não conseguem assegurar a existência de fatores de integração. Fernandes (2002) vai mais longe e afirma que as famílias e os valores éticos estão em decomposição. Aliada à decomposição pode surgir o “individualismo exacerbado”, o qual “corrói, por dentro, os ligames sociais, deixando o homem entregue a si mesmo e indefeso, por falta de um denso tecido social que garanta a sua autonomia e a sua segurança” (Fernandes, 2002, p. 196). Para o autor, os níveis de confiança nas sociedades atuais tendem a baixar porque o individualismo afeta as normas e os valores sociais. Muitos problemas sociais são fruto do enfraquecimento dos tradicionais mecanismos informais de controlo social. As fontes de confiança tradicionais baseadas no grupo criaram um estado de individualismo e anonimato (Leitão, 1999b). Torna-se necessário o reforço das relações, no sentido

de fomentar a confiança e o conhecimento interpessoal. Segundo o autor, a integração plena nas comunidades permite melhorar a relação entre a polícia e a comunidade. Desenvolver um policiamento não reativo, no qual a polícia não comparece só quando é chamada às ocorrências, permitirá um aumento da comunicação e da confiança (Leitão, 2000a). Resumindo, a descida da confiança leva a que relações de cooperação sejam afetadas. Tal situação leva a que seja necessário criar um sentimento de confiança entre a polícia e os cidadãos, para que o policiamento ganhe eficácia.

A confiança na polícia consiste numa panóplia de representações sociais que os indivíduos retêm da maneira como a instituição e os polícias “devem desempenhar os papéis sociais que lhes são atribuídos e na avaliação que fazem do modo como os agentes efetivamente desempenham as suas obrigações” (Lourenço, 2012, p. 185). No sentido de justificar a presente afirmação, o autor recorre a Hawdon (2008, cit. por Lourenço, 2012) para comparar e interligar os conceitos de papel social e de confiança. O papel social é algo que é legitimado, ao ator social é concedida confiança. O autor referenciado esclarece-nos que um polícia pode ter nele depositada confiança, mas a instituição que representa (polícia e/ou Estado) e as respetivas ações podem ser vistas como ilegítimas. A presente explicação é reforçada com o exemplo do caso “anti-polícia” que existe em diversos bairros das cidades, os quais são locais onde a instituição é renegada e determinado elemento policial não é. Contudo, uma situação contrária também pode ser real. Na esteira de Lourenço (2012), a polícia é a instituição pública com maior nível de contacto e intrusão junto do cidadão. Desta forma, o exercício do poder é entendido por muitas pessoas como sendo algo discriminatório, como é o caso dos grupos sociais mais desfavorecidos.

A ação policial é uma forma de influenciar a legitimidade da polícia enquanto instituição, bem como a confiança nos elementos policiais. Assim, a confiança, paralelamente com a legitimidade, são cruciais para o PP em comunidades socialmente fragmentadas e no decréscimo do sentimento de insegurança (Lourenço, 2012). Assim sendo, em termos genéricos o MIPP denota um claro reconhecimento da sociedade perante a qualidade do serviço<sup>36</sup>, sendo que tal reconhecimento se sustenta na ideia de que a sociedade entendeu a utilidade da polícia e mudou a sua atitude na instituição polícia, através do aumento do respeito e da confiança nos agentes da PSP<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Vide entrevista a Subintendente Guinote, disponível no apêndice L.

<sup>37</sup> Vide entrevista a Superintendente Gomes, disponível no apêndice H.

## **CAPÍTULO 4:**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A evolução da polícia é fruto do progresso da sociedade, a qual é complexa e influenciada por inúmeros acontecimentos. Atendendo às competências da PSP e à evolução da sociedade, o nosso posicionamento é ajustável de acordo com as condicionantes, independentemente de advirem do exterior ou do interior da instituição. O aumento da influência da globalização conduziu à diminuição das fronteiras, as quais estão interligadas a ideologias e a costumes, bem como ao aumento das ameaças e dos riscos. Perante esta realidade ocorrem mudanças sociais que transformam a nossa sociedade. Presentemente, a decadência dos mecanismos tradicionais de controlo social, associados ao choque de culturas, à perda do sentimento de pertença, ao desemprego, à destabilização das identidades, à diminuição dos laços familiares e sociais e à radicalização religiosa, levam a que estejamos perante a perda da eficácia e legitimidade da polícia, a quebra da confiança, a fragmentação social das comunidades, a insegurança, a crise de identidades, o conflito e a desconfiança.

A sociedade atual é tida como maioritariamente urbana, multicultural, multiétnica e de extremos, como é o caso da pobreza e da exclusão. Perante tal, a polícia deve promover um conjunto de formas de atuação que promovam a cooperação, quer seja na denúncia de crimes, quer seja no respeito pelas leis e pelas ordens emanadas pela polícia. O PP, enquanto estratégia de atuação policial, torna-se preponderante para um investimento no trabalho social e comunitário, bem como para a aposta na profissionalização e no respeito pela dignidade das pessoas.

A fragmentação social decorre do declínio da coesão social. No momento em que as relações são frágeis e o Estado não consegue fazer face às necessidades daqueles que necessitam, a quebra da coesão social leva à desconfiança, ao medo e ao aumento da criminalidade e dos conflitos. Caso a polícia se demonstre alheia dos problemas sociais, a tendência é para o aumento da criminalidade. Assim, as mudanças sociais, económicas e políticas têm fragmentado as comunidades. Face a estes acontecimentos e aos seus impactos nas diversas comunidades, o PP pode constituir uma fonte de interação e mudança das comunidades em

estudo. Através desta investigação foi possível chegar à conclusão que o PP está adaptado às comunidades socialmente fragmentadas. Este Modelo de Policiamento é das poucas formas que a polícia tem para garantir a segurança pública e a sua legitimidade perante este tipo de comunidades. Para que tal seja efetivamente possível, a polícia deve apostar em parcerias, as quais fomentam a cooperação e a cidadania.

Como podemos observar, os Modelos de Policiamento não são estanques, uma vez que evoluem consoante as necessidades da comunidade. Assim sendo, entendemos que o PP, nomeadamente o estabelecido pelo MIPP, tem vindo a evoluir e adaptar-se às realidades sociais do país, bem como à dos locais onde é aplicado. Contudo, atendendo à realidade decorrente das comunidades em estudo, os problemas sociais são diversificados, pelo que a nossa atuação tem de ser estudada. Temos de focar o nosso empenho no estabelecimento de parcerias junto das entidades influentes que lidam diariamente com estas comunidades. Deste modo, conseguimos ganhar a confiança de comunidades onde a desconfiança e a ausência de legitimidade da polícia são uma realidade. A confiança das comunidades em estudo encontra-se muitas das vezes fragilizada, pelo que é necessário elevar a sua confiança. A fragmentação e a falta de confiança demonstram que o Estado está afastado. Enquanto elo de ligação entre a comunidade e o Estado, a polícia deve apostar no PP para aproximar as comunidades do exterior (Estado e outras comunidades).

O envolvimento da comunidade, conjugado com o diálogo, é parte do longo caminho a percorrer para alcançar a confiança da comunidade. Não basta só sinalizar e/ou resolver os problemas sociais, temos de cultivar um sentimento de confiança junto daqueles que não depositam qualquer sentimento de confiança na polícia. Contudo, há cidadãos que pelo facto de se dedicarem à marginalidade, não toleram a presença policial. A intervenção junto deste tipo de cidadãos é da responsabilidade da investigação criminal. Para além do efeito dissuasor, a polícia deve tentar incidir na população que está inserida nas comunidades socialmente fragmentadas, mas que não se dedica ao mundo do crime. A vertente da proximidade pode auxiliar em casos que seja necessário fornecer informação à investigação criminal.

É consabido que as pessoas que constituem este tipo de comunidades só recorrem à polícia em casos de extrema necessidade. Cabe à polícia, nomeadamente à PSP, a promoção da ligação entre estas comunidades e o exterior (v.g. a polícia, o Estado e outras comunidades). A polícia deve acompanhar a realidade e garantir o pleno exercício da cidadania de todos aqueles que fazem parte da sociedade, respondendo aos princípios elencados no capítulo 1. Embora o atual PP da PSP tenha o cuidado de atender à realidade e à evolução das

comunidades, a presente investigação serviu como forma de entender o que está por trás desta separação entre estas comunidades e o exterior.

#### **4.1 CONFIRMAÇÃO DOS OBJETIVOS**

Conforme a teoria abordada ao longo dos capítulos do presente trabalho, conseguimos atingir todos os objetivos a que nos havíamos proposto. De facto:

- i. O Policiamento de Proximidade ajusta-se às comunidades socialmente fragmentadas;
- ii. Há dificuldades na aplicação em comunidades socialmente fragmentadas onde a desconfiança e ausência de legitimidade são elevadas;
- iii. Tendo por base o princípio da igualdade e o princípio da legalidade, a polícia deve fomentar a confiança e a integração através da sinalização e, caso possível, da resolução dos problemas sociais destas comunidades;
- iv. Atendendo ao trabalho do MIPP, este é o nível de intervenção mais acertado para contribuir para que ocorra uma convergência entre a polícia e o cidadão.

#### **4.2 RESPOSTA ÀS PERGUNTAS DERIVADAS DA INVESTIGAÇÃO**

Para a realização do presente trabalho foram elaboradas cinco questões:

**PD1:** O que é o Policiamento de Proximidade?

É um Modelo de Policiamento que valoriza o contacto com o cidadão e promove a resolução de problemas, a prevenção e a redução das incivildades e da criminalidade.

**PD2:** O que é uma comunidade socialmente fragmentada?

Não há uma definição concreta. Apenas se pode dizer que são comunidades que refletem a exclusão e a desigualdade.

**PD3:** Quais as virtualidades e defeitos do Policiamento de Proximidade?

As principais virtualidades são a adaptação e a dinâmica dos meios humanos e da PSP, o diálogo, a confiança e a legitimidade provenientes da aplicação do PP. Os principais defeitos são a falta de monitorização do Programa, a grande rotatividade do efetivo vinculado ao MIPP, a carência de meios humanos, a falta de meios materiais e a incompreensão do que é o PP.

**PD4:** Até que ponto o Policiamento de Proximidade se encontra ajustado às comunidades socialmente fragmentadas?

O PP encontra-se ajustado às comunidades fragmentadas. Contudo, a sua aplicação é delicada e necessita de planeamento adequado para que a sua aplicação se prolongue no tempo.

**PD5:** Qual a relação entre a PSP e a população?

A polícia era vista como uma instituição pouco dinâmica, conservadora, e fechada ao exterior. Paralelamente, a população portuguesa demonstrava desconfiança no que concerne à eficácia da polícia. No sentido de fortalecer a relação de proximidade com os cidadãos, a polícia implementou o PP. Assim sendo, estamos perante uma relação de proximidade.

### **4.3 RESPOSTA À PERGUNTA DE PARTIDA DA INVESTIGAÇÃO**

**O Policiamento de Proximidade adequa-se às comunidades socialmente fragmentadas?**

Sim, o PP adequa-se. O MIPP implementado pela PSP tem como principal objetivo fomentar a confiança das comunidades, neste caso as socialmente fragmentadas. Assim sendo, tal objetivo é atingido com base nas relações de conhecimento interpessoal que fomentam a integração no meio que as rodeiam. Para além de permitir a integração, a ação policial de proximidade influencia a legitimidade da polícia enquanto instituição. Assim, a confiança, paralelamente com a legitimidade, são essenciais para que o PP tenha aplicabilidade junto das comunidades em estudo.

### **4.4 RECOMENDAÇÕES**

Esta investigação pode ser aproveitada para a PSP compreender os fatores a ter em conta aquando da aplicação do MIPP junto de determinadas comunidades, nomeadamente as comunidades socialmente fragmentadas.

#### **4.5 LIMITAÇÕES DO PRESENTE ESTUDO**

Inicialmente era nossa intenção a realização de inquéritos junto de uma comunidade socialmente fragmentada, contudo tal revelou-se de difícil aplicação por três motivos:

- i. A revisão literária relativa a este tipo de comunidades é escassa, o que levou a uma investigação intensa e morosa;
- ii. A dificuldade de definir uma comunidade para a realização do caso de estudo;
- iii. A complexidade de interação com este tipo de comunidades, perante a nossa condição policial.

#### **4.6 INVESTIGAÇÕES OU ORIENTAÇÕES FUTURAS**

Atendendo ao que foi exposto ao longo da Dissertação, há espaço para continuar a estudar o tema desenvolvido. Seria de todo ambicioso continuar a sua exploração em comunidades socialmente fragmentadas, que embora não sejam classificadas como tal, preenchem alguns dos tópicos que decorrem do conceito. Assim, caso este tema tenha continuidade, sugerimos o caso do Bairro da Mouraria, enquanto bairro multicultural, e o caso de Casal de Cambra, nomeadamente a atuação do Observatório Social de Casal de Cambra. Assim sendo, entendemos que futuramente estes poderão ser excelentes objetos de estudo, pelo que sugerimos a futuros investigadores a utilização deste locais para essa finalidade.

Lisboa e ISCPSI, 24 de abril de 2015

---

Tiago Filipe Neto Fernandes

Aspirante a Oficial de Polícia n.ºs 2720/154636

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albarello, L.; Hiernaux, J. P.; Maroy, C.; Ruquoy, D. & Saint-George, P. (1997). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais* (L. Baptista, Trad.). Lisboa: Gradiva.
- Albuquerque, M. (1993). *Da Igualdade: Introdução à Jurisprudência*. Coimbra: Almedina.
- Almeida, P. P. (2008). Políticas de Segurança: Visão de Futuro. *Revista de Segurança e Defesa*, 8, 50-55.
- Amaral, F. (2003). *Curso de Direito Administrativo* (Vol. I, 2.ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Bardin, L. (2009). *Análise de Conteúdo* (L. A. Reto e A. Pinheiro, Trad.). Lisboa: Edições 70.
- Batitucci, E. (2011). A Polícia em Transição: O Modelo Profissional-Burocrático de Policiamento e Hipóteses sobre os Limites da Profissionalização das Polícias Brasileiras. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 4, 65-96. Retirado de <http://revistadil.dominiotemporario.com>.
- Bauman, Z. (2001). *Modernidade Líquida* (P. Dentzien, Trad.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bauman, Z. (2005). *Identidade: Entrevista a Benedetto Vecchi* (C. A. Medeiros, Trad.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bauman, Z. (2006). *Confiança e Medo na Cidade* (M. S. Pereira, Trad.). Lisboa: Relógio d'Água Editores.
- Bayle, J. (1992). Unité et Diversité Dans l'Histoire Des Polices Européennes. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 7, 167.
- Bayley, D. (2002). *Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa* (R. A. Belmonte, Trad.). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Bolle, P. (1998). A Polícia de Proximidade: Noção, Instituição, Acção. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 8, 409-430.

- Brito, M. (2009). Direito de Polícia. In P. Otero e P. Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial* (Vol. I, pp. 281-456). Coimbra: Almedina.
- Brodeur, J. (1998). Une Police Taillée Sur Mesure: Une Réflexion Critique. In A. Normandeau (org.), *Une Police Professionnelle de Type Communautaire* (Vol. II). Montréal: Méridien.
- Busino, G. (1998). Comunidade. In *Enciclopédia Einaudi* (Vol. 38, pp. 146-160). Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Caetano, M. (1990). *Manual do Direito Administrativo* (Vol. II, 10.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Livraria Almedina.
- Caldeira, P. (2012). *A Imigração em Portugal: o Português, Língua de Acolhimento e as Problemáticas da Identidade Linguística e Cultural* (Dissertação de Mestrado). Lisboa: Faculdade de Letras. Retirado de <http://repositorio.ul.pt>.
- Canotilho, G. & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (Vol. I, 4.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, G. (1998). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (2.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, G. (1999). *Estado de Direito*. Lisboa: Gradiva.
- Carmo, H. & Ferreira, M. (2008). *Metodologia da Investigação: Guia para a Auto-aprendizagem* (2.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Universidade Aberta.
- Castells, M. (2007). *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura: O Poder da Identidade* (Vol. II, 2.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castro, C. S. (1999). *A Questão das Polícias Municipais* (Dissertação de Mestrado). Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Clemente, P. (2000). *A Polícia em Portugal: da Dimensão Política Contemporânea da Segurança Pública* (Tese de Doutoramento). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Clemente, P. (2007). As Informações Policiais – Palimpsesto. In Silva & Valente (coord.), *Estudos de Homenagem ao Juiz Conselheiro António da Costa Neves Ribeiro – In Memoriam* (pp. 382-405). Coimbra: Almedina.

- Coelho, J. (1999). Sessão de abertura. *Atas do “Seminário Internacional sobre Direitos Humanos e Eficácia Policial”*. Retirado de <http://www.igai.pt>.
- Comissão Europeia (2011). *Cidades de Amanhã: Desafios, Visões e Perspectivas*. Bruxelas: Comissão Europeia. Retirado de <http://ec.europa.eu>.
- Constituição da República Portuguesa.
- Correia, S. (1994a). Polícia. In *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (Vol. VI, pp. 393-406). Coimbra: Coimbra Editora.
- Correia, S. (1994b). Medidas de Polícia e Legalidade Administrativa. *Revista Polícia Portuguesa*, 87, 2-7.
- Couto, M. (1999). *Raiz de Orvalho e Outros Poemas*. Lisboa: Caminho.
- Crawford, A. (1998). Culture Managériale de l’Evaluation et Responsabilité: Quelques Leçons de l’Expérience Britannique des Programmes Locaux de Sécurité. In J. Ferret & F. Ocqueteau (org.), *Évaluer la Police de Proximité? Problèmes, concepts, méthodes*. Paris: IHESI.
- Damas, A. (2004). *Comunidades Migrantes, Criminalidade e Integração Social - Estudo de Caso do Programa de Policiamento de Proximidade no Bairro “Urbanização dos Terraços da Ponte”* (Dissertação de Mestrado). Lisboa: Universidade Aberta.
- David, M. (2014). *Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade: Funcionalidades, Problemas e Potencialidades* (Dissertação de Mestrado). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Declaração Universal dos Direitos do Homem.
- Decreto-Lei n.º 511/99, de 24 de novembro de 1999. *Diário da República*, 1.ª Série A, n.º 274, 8316-8329. Ministério da Administração Interna.
- Delattre, E. (2011). *Character and Cops: Ethics in Policing* (6<sup>th</sup> ed.). Washington, DC: AEI Press.
- Dias, H. (2012). *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*. Coimbra: Almedina.
- Dicionário Universal da Língua Portuguesa (1995). Lisboa: Texto Editores.

- Direção Geral de Administração Interna (2009). *Manual de Diagnósticos Locais de Segurança: Uma Compilação de Normas e Práticas Internacionais* (M. Correia, Trad.). Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Diretiva Estratégica n.º 06/2006, de 15 de maio de 2006. *Programa Integrado de Policiamento de Proximidade na PSP*. Lisboa: Direção Nacional da PSP.
- Dunn, J. (1984). The Concept of Trust in the Politics of John Locke. In R. Rorty, J. B. Schneewind & Q. Skinner (eds.), *Philosophy in History: Essays on the Historiography of Philosophy* (pp. 279-301). Cambridge: Cambridge University Press.
- Elias, L. (2007a). Policiamento de Proximidade: Princípios e Fundamentos para a Implementação de Estratégias de Prevenção Criminal. In G. Silva & M. Valente (Coord.), *Estudos de Homenagem ao Juiz Conselheiro António da Costa Neves Ribeiro* (pp. 465-536). Coimbra: Almedina.
- Elias, L. (2007b). Policiamento de Proximidade: Desafios e Perspectivas Futuras. *Revista Polícia Portuguesa*, 5, 26-30.
- Elias, L. (2011). *Segurança na Contemporaneidade. Internacionalização e Comunitarização* (Tese de Doutoramento). Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
- Elias, L. (2012). Desafios da Segurança na Sociedade Globalizada. *Working paper # 11 do Observatório Político*. Retirado de <http://www.observatoriopolitico.pt>.
- Feldman, S. (1983). The Measurement and Meaning of Trust in Government. *Political Methodology*, 9, 3, 341-354.
- Fernandes, A. (2002). Níveis de Confiança e Sociedade de Risco. *Comunicação apresentada no Colóquio Internacional "Terrorismo e Ordem Mundial"*. Retirado de <http://ler.lettas.up.pt>.
- Fernandes, A. (2009). *Jornalismo e Conflitos Enraizados: Identidade ao Serviço da Parcialidade* (Dissertação de Mestrado). Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.
- Fernandes, J. (2014). *Os Desafios da Segurança Contemporânea: Estado, Identidade e Multiculturalismo*. Lisboa: Pedro Ferreira - Artes Gráficas.

- Ferreira, C. (2000). *A Globalização dos Novos Modelos de Polícia* (Tese de Licenciatura). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Ferreira, V. (2015). Centralidade e Fragmentação. *XXI, Ter Opinião*, 4, 88-92.
- Finuras, P. (2014). *Em quem Confiamos? Valores Culturais e (Des)confiança nas Instituições*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Fonseca, F. (2010). *A Evolução das Políticas Públicas de Segurança Interna em Portugal, na Era da Globalização* (Dissertação de Mestrado). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Fonseca, M. L., McGarrigle, J. & Esteves, A. (2013). Neighbourhood Integration in European Multi-Ethnic Cities: Evidence From the GEITONIES Project. *Finisterra. Revista Portuguesa De Geografia*, 48(96), 7-16. Retirado de <http://revistas.rcaap.pt>.
- Font, M. (2007). *Régimen Jurídico de la Seguridad Alimentaria: de la Policía Administrativa a la Gestión de Riesgos*. Barcelona: Marcial Pons.
- Frias, G. (2002). *A Construção Social do Sentimento de Insegurança em Portugal na Atualidade* (Tese de Mestrado). Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Frias, G. (2004). A Construção Social do Sentimento de Insegurança em Portugal. *Comunicação apresentada no "VIII Congresso Luso-Africano-Brasileiro de Ciências Sociais"*. Retirado de <http://www.ces.uc.pt>.
- Friedman, T. (2000). *Compreender a Globalização: O Lexus e a Oliveira* (M. D. Correia, Trad.). Lisboa: Quetzal.
- Friedrichs, J., Vranken, J. (2001). European Urban Governance in Fragmented Societies. In H. T. Andersen & R. V. Kempen (eds.), *Governing European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*. Aldershot: Ashgate.
- Fukuyama, F. (1996). *Confiança: Valores Sociais e Criação de Prosperidade* (C. L. Borges, Trad.). Lisboa: Gradiva.
- Gassin, R. (1994). *La Criminologie*. Paris: Dalloz.
- Ghiglione, R. & Matalon, B. (2001). *O Inquérito por Questionário: Teoria e Prática* (C. Pires, Trad.). Oeiras: Celta Editora.

- Giddens, A. (1992). *As Consequências da Modernidade* (F. Machado & M. Rocha, Trad.). Oeiras: Celta.
- Giddens, A. (2000). *O Mundo na Era da Globalização* (S. Barata, Trad.). Lisboa: Editorial Presença.
- Giddens, A. (2003). *Modernidade e Identidade* (P. Dentzien, Trad.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Giddens, A. (2004). *Sociologia* (4.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Fundação Gulbenkian.
- Goldstein, H. (1990). *Problem Oriented Policing*. New York: McGraw-Hill.
- Gomes, P. (2001a). Modelos de Policiamento. *Separata da Revista Polícia Portuguesa*, 128, 15-25.
- Gomes, P. (2001b). Modelos de Policiamento. *Infância e Juventude*, 4, 36-51.
- Guinote, H. (2008, outubro/novembro). Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP). *Boletim do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, 16-19.
- Hall, S. (1998). *A Identidade Cultural na Pós-modernidade* (T. T. da Silva & G. L. Louro, Trad.). Rio de Janeiro: DP&A.
- Held, D.; Goldblatt, D.; McGrew, A. & Perraton, J. (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Hespanha, P. (2002). Individualização, Fragmentação e Risco Social nas Sociedades Globalizadas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 21-31.
- Inácio, C. (2010). *Políticas Públicas de Segurança - Novo Paradigma* (Dissertação de Mestrado). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Instituto Português de Relações Internacionais (2006). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna, Relatório Final - Modelos e cenários*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Kappeler, V. & Gaines, L. (2008). *Community Policing: A Contemporary Perspective* (5<sup>th</sup> ed.). Cincinnati, OH: Anderson Publishing.
- Khor, M. (1995). *Address to the International Forum on Globalization*. New York, NY: November.

- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto de 2007. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 168, 6065-6074. Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto de 2008. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 167, 6135-6141. Assembleia da República.
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro de 2007. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 213, 8043-8051. Assembleia da República.
- Leitão, J. (1999a). Causas da Proximidade Policial - I. *Revista Polícia Portuguesa*, 119, 9-13.
- Leitão, J. (1999b). Causas da Proximidade Policial - II. *Revista Polícia Portuguesa*, 120, 3-6.
- Leitão, J. (2000a). Causas da Proximidade Policial - III. *Revista Polícia Portuguesa*, 121, 8-13.
- Leitão, J. (2000b). Causas da Proximidade Policial - IV. *Revista Polícia Portuguesa*, 122, 12-15.
- Lisboa, M. & Dias, A. T. (2008). Organizações e Meio Envolvente: o Caso do Policiamento de Proximidade. *VI Congresso Português de Sociologia*. Retirado de <http://www.aps.pt>.
- Lopes, N. (2013). *Policciamento de Proximidade: Aplicação Prática do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade na PSP* (Dissertação de Mestrado). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Lourenço, N. (2010). *Cidades e Sentimento de Insegurança: Violência Urbana ou Insegurança Urbana?*. Retirado de <http://www.fd.unl.pt>.
- Lourenço, N. (2012). Legitimidade e Confiança nas Polícias. *Revista do Ministério Público*, 129, 181-198.
- Lourenço, N; Lisboa, M. & Frias, G. (1998). Crime e Insegurança: Delinquência Urbana e Exclusão Social. *Sub Judice: Justiça e Sociedade*, 13, 51-59. Retirado de <http://repositorio-cientifico.uatlantica.pt>.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. Chichester: Wiley.

- Machado, B. (2010). *Actuação Policial em Zonas Urbanas Sensíveis: da Desordem ao Unrest - Reflexão Sobre o Trabalho Desenvolvido pela PSP* (Dissertação de Mestrado). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Maillard, J. (2001). *Le Marché Fait sa Loi. De l'Usage du Crime*. Paris: éd. Mille et Une Nuits.
- Malheiros, J.; Carvalho, R. & Mendes, L. (2013). Gentrification, Residential Ethnicization and the Social Production of Fragmented Space: a Comparison Between Two Multi-ethnic Neighbourhoods in Lisbon and Bilbao. *Finisterra: Revista Portuguesa De Geografia*, 48(96), 109-135. Retirado de <http://revistas.rcaap.pt>.
- Marques, J. (1997). *Contributo para uma Nova Filosofia de Policiamento* (Tese de Licenciatura). Lisboa: Escola Superior de Polícia.
- Matias, G. (2014). *Migrações e Cidadania*. Lisboa: Relógio D'Água Editores.
- Matos, L. S. (2004). Segurança. In *Dicionário de Filosofia Moral e Política do Instituto de Filosofia da Linguagem da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa*. Retirado de <http://www.ifl.pt>.
- McLaughlin, E. (2002). The Crisis of the Social and the Political Materialization of Community Safety. In G. Hughes; E. McLaughlin & J. Muncie (coord.), *Crime Prevention and Community Safety: New Directions* (pp. 77-99). London: Sage.
- Mendes, L. (2008). Urbanização Clandestina e Fragmentação Socio-espacial Urbana Contemporânea: O Bairro da Cova da Moura na Periferia de Lisboa. *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Geografia, II* (Vol. II), 57-82.
- Ministério da Administração Interna (2000). *Policciamento de Proximidade Parcerias e Mediação*. s.l.: Gráfica Peres.
- Miranda, J. (1994). A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais. Perspectiva Constitucional. *Revista Polícia Portuguesa*, 88, 2-7.
- Miranda, J. (2006). Direitos Fundamentais e Polícia. In *Escritos Vários sobre Direitos Fundamentais* (pp. 451-468). Cascais: Principia.
- Mottiar, S. & White, F. (2003). *Co-production as a Form of Service Delivery: Community Policing in Alexandra Township*. Johannesburg: Centre for Policy Studies. Retirado de <http://www.cps.org.za>.

- Moura, V. (2013). *A Identidade Cultural Europeia*. Lisboa: Relógio D'Água Editores.
- Mozzicafreddo, J. (2001). Modernização da Administração Pública e Poder Político. In J. Mozzicafreddo & J. Gomes (org.), *Administração e Política*. Oeiras: Celta Editora.
- Murphy, C. (1998). La Police et la Résolution de Problèmes: Un Manuel Pratique. In A. Normandeau (org.), *Une Police Professionnelle de Type Communautaire* (Vol. I). Montréal: Méridien.
- Narayan, D. (1999). *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington, DC: World Bank. Retirado de <http://siteresources.worldbank.org>.
- Narayan, D.; Patel, R.; Schafft, K.; Rademacher, A. & Koch-Schulte, S. (2000). *Can Anyone Hear Us?: Voices of the Poor*. New York: Oxford University Press. Retirado de <http://siteresources.worldbank.org>.
- Normandeau, A. & Leighton, B. (1992). La Police Communautaire en Amérique. *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, 1, 51-61.
- NPIA & ACPOS (2010). *Manual of Guidance on Keeping the Peace*. London: NPIA.
- Nussbaum, M. (1996). Patriotism and Cosmopolitanism. In M. Nussbaum & J. Cohen (Eds.), *For Love of Country: Debating the Limits of Patriotism* (pp. 2-20). Boston, MA: Beacon Press.
- Nye, J. (1995). *East Asian Security: The Case for Deep Engagement*. Retirado de <http://www.foreignaffairs.com>.
- Oliveira, J. (2001). Os Modelos de Polícia, face à Emergência das Políticas Públicas de Segurança. *Separata da Revista Polícia Portuguesa*, 128, 15-25.
- Oliveira, J. (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: A Emergência do Policiamento de Proximidade*. Lisboa: Almedina.
- Oliveira, J. (2007). Uma Polícia do Cidadão. *Revista Polícia Portuguesa*, 3, 38-39.
- Oliveira, M. E.; Gonçalves, P. C. & Amorim, J. P. (1993). *Código do Procedimento Administrativo Anotado* (Vol. I). Coimbra: Almedina.
- Oliveira, N., & Padilla, B. (2012). A Diversidade como Elemento de Desenvolvimento/Atração nas Políticas Locais Urbanas: Contrastes e Semelhanças nos Eventos de Celebração Intercultural. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 129-162. Retirado de <http://ler.letras.up.pt>.

- Pais, J. (2005). Jovens e cidadania. *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, 49, 53-70. Retirado de <http://www.scielo.mec.pt>.
- Pinto, J. (2014). Prefácio. In Finuras, P. (2014), *Em quem Confiamos? Valores Culturais e (Des)confiança nas Instituições*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Polícia de Segurança Pública. (s.d.). *Programas Especiais*. Retirado de <http://www.psp.pt>.
- Presidência do Conselho de Ministros (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. V. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (J. Marques & M. Mendes, Trad.). Lisboa: Gradiva.
- Rainer, R. (1992). *The Politics of the Police* (2<sup>nd</sup> ed.). Toronto: University of Toronto Press.
- Raposo, J. (2006). *Direito Policial* (Tomo I). Coimbra: Almedina.
- Ray, B. (2003). The Role of Cities in Immigrant Integration. *Immigration Information Source, October Special Issue: Imigrants and Integration*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/99, de 8 de fevereiro de 1999. *Diário da República*, 1.ª Série B, n.º 32, 702-703. Presidência do Conselho de Ministros.
- Rocha-Trindade, M. B. (2001). Portugal uma Sociedade Multicultural. *JANUS.NET e-journal of International Relations*. Retirado de <http://www.janusonline.pt>.
- Rocher, G. (1968). *L'organisation Sociale*. Paris: Éditions HMH.
- Rodrigues, A. (2008). Globalização, Crime e Ciência Penal "Europeia". In M. Valente & M. Payan (coord.), *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo* (pp. 197-219). Coimbra: Almedina.
- Rodrigues, J. C. (1998). Para um Novo Conceito de Polícia. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 8, 401.
- Rodrigues, T. F. (2010). Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança: A Velha Europa. *Relações Internacionais*, 26, 113-129. Retirado de <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt>.
- Salgueiro, T. B. (1999). Ainda em Torno da Fragmentação do Espaço Urbano. *Inforgeo*, 14, 65-76.

- Santiago, Homero (2006). Tem-se a Polícia que se merece. *Cadernos de ética e filosofia política*, 9, 147-177. Retirado de <http://www.fflch.usp.br>.
- Santos, B. de S. (2001). Para uma Conceção Multicultural dos Direitos Humanos. *Contexto Internacional*, 23, 1, 7-34. Retirado de <http://www.boaventuradesousasantos.pt>.
- Santos, B. de S. (2004). *Reconhecer para Libertar*. Porto: Afrontamento
- Sarmiento, M. (2013). *Guia Prático sobre a Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses de Doutoramento, Dissertações de Mestrado e Trabalhos de Investigação Aplicada* (3.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Sistema de Segurança Interna (2015). *Relatório Anual de Segurança Interna 2014*. Lisboa: Sistema de Segurança Interna. Retirado de <http://www.parlamento.pt>.
- Skogan, W. (1993). La Police Communautaire Aux États-Unis. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 13, 121-149.
- Skolnick, J. & Bayley, D. (2006). *Policciamento Comunitário* (A. Pinheiro, Trad.). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Skolnick, J. (1994). *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society* (3<sup>rd</sup> ed.). New York, NY: Macmillan.
- Smeets, S. & Strebelle, C. (2000). *La Police de Proximité en Belgique*. Bruxelles: Bruylant.
- Sousa, M. R. (1999). *Lições de Direito Administrativo* (Vol. I). Lisboa: Lex.
- Sousa, P. (2011). A Partilha de Informação Entre as Forças e Serviços de Segurança e os Serviços Prisionais: Uma Mais-valia!. In É. Chambel, M. Valente & P. E. Santo (coord.), *Ciências Policiais: Estado, Segurança e Sociedade* (pp. 167-190). Coimbra: Almedina.
- Taylor, C. (1998). *Multiculturalismo, Diferença e Democracia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Trojanowicz, R.; Kappeler, V.; Gaines, L. & Bucqueroux, B. (1998). *Community Policing: A Contemporary Perspective* (2<sup>nd</sup> ed.). Cincinnati, OH: Anderson Publishing.
- Valente, M. (2012). *Teoria Geral do Direito Policial* (3.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Almedina.
- Walker, S. (1977). *A Critical History of Police Reform*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Waters, M. (1999). *Globalização* (M. Costa & A. Rocha, Trad.). Oeiras: Celta Editora.

Williams, E. (2010). *The End of Society? Defining and Tracing the Development of Fragmentation through The Modern and into the Post-Modern Era* (Dissertation for the Degree Doctor). Retirado de <http://aladinrc.wrlc.org>.

Wurthnow, R. (1999). The Culture of Discontent. In N. J. Smelser & J. C. Alexander (eds.), *Diversity and Its Discontents: Cultural Conflict and Common Ground in American Society* (pp. 19-36). Princeton, NJ: Princeton University Press.

**APÊNDICES**

---

**APÊNDICE A**

---

Pedido de colaboração.

Exma. Senhora Diretora de Estágio

Eu, **Tiago Filipe Neto Fernandes**, Aspirante a Oficial de Polícia n.º 2720/154636, do 27º Curso de Formação de Oficiais de Polícia, do Mestrado Integrado em Ciências Policiais, no âmbito da realização da Dissertação de Mestrado, com o título provisório *Policciamento de Proximidade em comunidades socialmente fragmentadas*, da qual é orientador o Prof. Doutor José Joaquim Antunes Fernandes, vem mui respeitosamente solicitar a V. Exa. que se digne a elaborar um pedido à Direcção Nacional da PSP, para obtenção de autorização para a realização de entrevistas a:

1. Oficial de Ligação em França, Sr. Superintendente Paulo Jorge Valente Gomes;
2. Diretor Nacional Adjunto para os Recursos Humanos, Sr. Superintendente José Ferreira de Oliveira;
3. Diretor do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Sr. Superintendente Pedro José Lopes Clemente;
4. Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa, Sr. Intendente Luís Manuel André Elias;
5. Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da Polícia de Segurança Pública, Sr. Subintendente Hugo Duarte de Sousa Batista e Guinote.

Os objetivos do estudo, de acordo com a Proposta de Dissertação de Mestrado superiormente aprovada, são averiguar até que ponto o Policiamento de Proximidade se ajusta às comunidades socialmente fragmentadas, e caso se verifiquem dificuldades no seu ajuste, propor soluções. Assim, pretendemos contribuir para que ocorra uma convergência entre a polícia e o cidadão.

Uma vez que o estudo versa o Policiamento de Proximidade, consideramos indispensável considerar as presentes entidades policiais, as quais já abordaram academicamente o tema. A realização destas entrevistas será, portanto, uma mais-valia para recolha dos dados necessários para a elaboração da Dissertação de Mestrado, uma vez que lhe irá conferir uma maior credibilidade e fundamentação nas conclusões encontradas.

O Aspirante a Oficial de Polícia, Tiago Fernandes, compromete-se a manter a confidencialidade dos dados recolhidos, fora do âmbito da elaboração e discussão da Dissertação, bem como a cumprir as demais regras éticas relativas à realização de investigação científica.

Lisboa, 13 de janeiro de 2015

---

*Tiago Filipe Neto Fernandes*

*Aspirante a Oficial de Polícia*

**APÊNDICE B**

---

Guião de entrevista.

## **Entrevista sobre Policiamento de Proximidade em comunidades socialmente fragmentadas**

**Entrevista n.º** \_\_\_\_\_

**Nome:** \_\_\_\_\_

**Local:** \_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Hora de início:** \_\_\_\_:\_\_\_\_

**Hora de fim:** \_\_\_\_:\_\_\_\_

**Organização:** \_\_\_\_\_

**Cargo/Posto:** \_\_\_\_\_

**Função:** \_\_\_\_\_

**Idade:** \_\_\_\_\_

**Género:** \_\_\_\_\_

**Habilitações literárias:** \_\_\_\_\_

### **Guião de Entrevista**

#### **I. Traços gerais do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

1. Na sua opinião, em termos genéricos, como caracteriza o Modelo de Policiamento de Proximidade?
  2. Quais as diferenças - caso existam - entre o Modelo de Policiamento Comunitário e o Modelo de Policiamento de Proximidade?
  3. Tendo em conta as diferenças dos Modelos implementados nos demais países, indique os traços mais específicos da sua aplicação em Portugal?
  4. Na sua opinião, qual o país que mais influenciou e continua a influenciar o atual Policiamento de Proximidade português?
  5. Em traços gerais, qual a sua opinião sobre o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP) implementado pela Polícia de Segurança Pública (PSP)?
-

## **II. Aplicação e Adequação do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

6. Na sua opinião, tendo em conta a evolução do MIPP, quais são as funcionalidades melhor exploradas?
7. E quais são as que estão por explorar, ou podem ser melhor exploradas, em Portugal?
8. Considera que o MIPP se encontra adequado à realidade social portuguesa?
9. Acha que este Modelo de Policiamento, assente numa maior proximidade polícia/cidadão, se adequa à atuação da PSP?
10. Atendendo que o MIPP é uma estratégia dentro da qual devemos incluir todos os elementos da PSP, como avalia o envolvimento dos mesmos no MIPP?
11. Considera que o MIPP produziu mudanças sociais e comportamentais após a sua implementação?
12. O que entende por comunidades socialmente fragmentadas?
13. O Policiamento de Proximidade adequa-se às comunidades socialmente fragmentadas?
14. Que mudanças vislumbra para garantir a convergência entre a polícia e as comunidades socialmente fragmentadas?

## **III. Problemas, Soluções e Sustentabilidade do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

15. Na sua opinião, quais são os principais problemas do MIPP?
16. Quais as soluções para enfrentar esses problemas?
17. Tendo em conta as potencialidades e o futuro, pensa que o MIPP irá continuar nos moldes atuais?

Dou por terminada a entrevista. Deseja acrescentar mais algum esclarecimento, o qual observe relevante e que não houvesse sido abordado anteriormente?

**APÊNDICE C**

---

Termo de Consentimento Informado do entrevistado n.º 1.


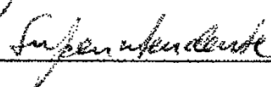
## **Termo de Consentimento Informado**

Tomei conhecimento que o Aspirante, Tiago Filipe Neto Fernandes, se encontra a desenvolver um estudo sobre “Policamento de Proximidade em Comunidades Socialmente Fragmentadas”. Esta dissertação de final de curso está sob orientação do Professor Doutor José Joaquim Antunes Fernandes, docente no ISCPSI. Neste âmbito foram-me explicados os objetivos do trabalho e foi solicitada a minha colaboração para responder a uma entrevista.

Fui esclarecido sobre todos os aspetos que considero importantes e as perguntas que coloquei foram respondidas.

Aceito colaborar neste estudo e assino onde indicado.

Embaixada de Portugal em Paris, 24 de março de 2015

  
\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_

**APÊNDICE D**

---

Termo de Consentimento Informado do entrevistado n.º 2.

## Termo de Consentimento Informado

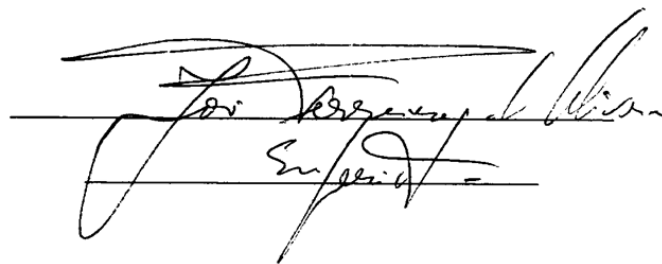
Tomei conhecimento que o Aspirante, Tiago Filipe Neto Fernandes, se encontra a desenvolver um estudo sobre “Policamento de Proximidade em Comunidades Socialmente Fragmentadas”. Esta dissertação de final de curso está sob orientação do Professor Doutor José Joaquim Antunes Fernandes, docente no ISCPSP. Neste âmbito foram-me explicados os objetivos do trabalho e foi solicitada a minha colaboração para responder a uma entrevista.

Fui informado de que as respostas serão gravadas para facilitar a sua análise, sendo destruídos os registos áudio após a transcrição. De igual forma, fui ainda esclarecido que as respostas depois de transcritas ser-me-ão enviadas para que possa comprovar a veracidade do conteúdo da entrevista.

Fui esclarecido sobre todos os aspetos que considero importantes e as perguntas que coloquei foram respondidas.

Aceito colaborar neste estudo e assino onde indicado.

Vila Verde, 10 de Março de 2015

  
Tiago Filipe Neto Fernandes  
Aspirante

**APÊNDICE E**

---

Termo de Consentimento Informado do entrevistado n.º 3.

## **Termo de Consentimento Informado**

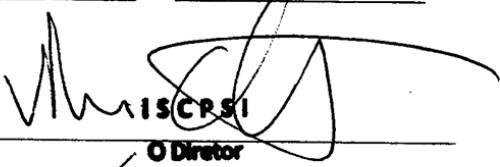
Tomei conhecimento que o Aspirante, Tiago Filipe Neto Fernandes, se encontra a desenvolver um estudo sobre “Policimento de Proximidade em Comunidades Socialmente Fragmentadas”. Esta dissertação de final de curso está sob orientação do Professor Doutor José Joaquim Antunes Fernandes, docente no ISCPSI. Neste âmbito foram-me explicados os objetivos do trabalho e foi solicitada a minha colaboração para responder a uma entrevista.


Fui informado de que as respostas serão gravadas para facilitar a sua análise, sendo destruídos os registos áudio após a transcrição. De igual forma, fui ainda esclarecido que as respostas depois de transcritas ser-me-ão enviadas para que possa comprovar a veracidade do conteúdo da entrevista.

Fui esclarecido sobre todos os aspetos que considero importantes e as perguntas que coloquei foram respondidas.

Aceito colaborar neste estudo e assino onde indicado.

Lisboa, 10 de Fevereiro de 2015

  
ISCPSI  
O Diretor

  
**Pedro José Lopes Clemente**  
Superintendente

**APÊNDICE F**

---

Termo de Consentimento Informado do entrevistado n.º 4.



**APÊNDICE G**

---

Termo de Consentimento Informado do entrevistado n.º 5.

## Termo de Consentimento Informado

Tomei conhecimento que o Aspirante, Tiago Filipe Neto Fernandes, se encontra a desenvolver um estudo sobre “Policamento de Proximidade em Comunidades Socialmente Fragmentadas”. Esta dissertação de final de curso está sob orientação do Professor Doutor José Joaquim Antunes Fernandes, docente no ISCPSI. Neste âmbito foram-me explicados os objetivos do trabalho e foi solicitada a minha colaboração para responder a uma entrevista.

Fui informado de que as respostas serão gravadas para facilitar a sua análise, sendo destruídos os registos áudio após a transcrição. De igual forma, fui ainda esclarecido que as respostas depois de transcritas ser-me-ão enviadas para que possa comprovar a veracidade do conteúdo da entrevista.

Fui esclarecido sobre todos os aspetos que considero importantes e as perguntas que coloquei foram respondidas.

Aceito colaborar neste estudo e assino onde indicado.

Lisboa, 12 de março de 2015

Luís Duarte de Sousa Botelho e Junior  
SPM.T. 100222

## **APÊNDICE H**

---

Entrevista ao Oficial de Ligação em França, Sr. Superintendente Paulo Jorge Valente Gomes, em 18 de março de 2015.

## **Entrevista sobre Policiamento de Proximidade em comunidades socialmente fragmentadas**

**Entrevista n.º 1**

**Nome:** Paulo Jorge Valente Gomes

**Local:** Paris

**Data:** 18/03/2015

**Hora de início:** 16:00

**Hora de fim:** 18:00

**Organização:** Polícia de Segurança Pública

**Cargo/Posto:** Superintendente

**Função:** Oficial Ligação MAI – Embaixada de Portugal em Paris

**Idade:** 49

**Género:** Masculino

**Habilitações literárias:** Mestre em Direito e Gestão da Segurança

### **Guião de Entrevista**

#### **I. Traços gerais do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

##### **1. Na sua opinião, em termos genéricos, como caracteriza o Modelo de Policiamento de Proximidade?**

*É uma filosofia do trabalho policial que atravessa toda a organização policial, a sua estratégia e ação quotidiana, visando, através da aplicação da lei e das técnicas policiais, em parceria com o público e numa abordagem de resolução de problemas, prevenir e reduzir as incivildades e a criminalidade, aumentando o sentimento de segurança e a qualidade de vida das pessoas.*

##### **2. Quais as diferenças - caso existam - entre o Modelo de Policiamento Comunitário e o Modelo de Policiamento de Proximidade?**

*Em termos gerais, ambos os conceitos prosseguem os mesmos objetivos. As diferenças situam-se 1) ao nível da sua origem geográfica: o primeiro é típico dos países anglo-*

-saxónicos e o segundo prevalece no continente europeu; e 2) ao nível dos métodos e instrumentos que utilizam: o primeiro requer um envolvimento mais ativo da comunidade, que é chamada a participar na definição do diagnóstico de segurança e do contrato/plano de segurança (as prioridades de segurança e os meios humanos e materiais para resolver os problemas com que se confronta), assim como no acompanhamento, avaliação e correção dos desvios do contrato/plano, devendo ser parte ativa em todas as fases desse processo, ao nível da decisão e da ação. O segundo visa sobretudo uma maior proximidade, presença e visibilidade policial, visando um melhor diálogo da polícia com a população e um melhor conhecimento da área, de modo a harmonizar as prioridades da polícia com as necessidades de segurança da população, sem implicar necessariamente o estabelecimento de parcerias e um envolvimento importante da população no processo de produção da segurança.

**3. Tendo em conta as diferenças dos Modelos implementados nos demais países, indique os traços mais específicos da sua aplicação em Portugal?**

*No caso de Portugal, o modelo tem uma natureza bottom-up, ou seja, começou por ser uma prática policial, estruturou-se em boas práticas locais e em projetos policiais - a começar com o projeto Escola Segura - e depois foi apropriado pelo decisor político, que o integrou no seu programa de Governo e no seu discurso político. De todo o modo, essa abordagem bottom-up garante a sua perenidade, pois ele tornou-se um modelo integrado que ocupa uma parte importante das atividades e dos meios da polícia, que vai para além dos ciclos político-eleitorais. Noutros países, em que o modelo foi definido e imposto por um decisor político (top-down), ele acabou por ser afastado pelos novos governantes. Por ter essa natureza, o modelo é mais dinâmico e adapta-se à evolução dos fenómenos criminais e a novas necessidades da população.*

**4. Na sua opinião, qual o país que mais influenciou e continua a influenciar o atual Policiamento de Proximidade português?**

*O modelo português é sobretudo influenciado pelos países da Europa continental de matriz latina, nomeadamente a França, apesar de nos últimos anos este país ter abandonado o modelo. Ainda assim, metodologias como os Contratos Locais de Segurança, que replicaram o exemplo francês, tiveram sucesso escasso e efémero no nosso país, precisamente porque seguiram uma lógica top-down. Hoje em dia, o único caso de sucesso de um Contrato Local de Segurança será o do município de Loures.*

**5. Em traços gerais, qual a sua opinião sobre o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP) implementado pela Polícia de Segurança Pública (PSP)?**

*Tendo em conta as nossas idiossincrasias, a nossa história político-institucional e os nossos recursos limitados, o MIPP implementado pela PSP é o melhor exemplo de policiamento de proximidade existente e o melhor estruturado no nosso Sistema de Segurança Interna. Sendo um modelo flexível, dinâmico e atento à evolução dos fenómenos da insegurança, está em boas condições para se consolidar e aperfeiçoar ao longo do tempo, até porque faz parte do ADN da PSP.*

**II. Aplicação e Adequação do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

**6. Na sua opinião, tendo em conta a evolução do MIPP, quais são as funcionalidades melhor exploradas?**

*As funcionalidades melhor exploradas são, antes de mais a existência de um modelo estruturado, que congrega vários projetos específicos, para os quais afeta meios dedicados. Por outro lado, a natureza aberta e dinâmica do modelo tem permitido incluir novos projetos e iniciativas, em resposta a novos fenómenos e necessidades de segurança.*

**7. E quais são as que estão por explorar, ou podem ser melhor exploradas, em Portugal?**

*Um dos aspetos em que tem margem para melhorar é promover uma participação mais ativa das comunidades locais na definição periódica das prioridades de segurança e na avaliação dos resultados, o que aumenta a autoridade (consentida) e a legitimidade da polícia perante o público.*

**8. Considera que o MIPP se encontra adequado à realidade social portuguesa?**

*Considero que o MIPP se encontra adequado à realidade social portuguesa, pelas razões que já enunciei supra.*

**9. Acha que este Modelo de Policiamento, assente numa maior proximidade polícia/cidadão, se adequa à atuação da PSP?**

*Considero que sim, pelas razões já mencionadas supra. Pelo menos desde os anos 50 do século passado, a PSP sempre desenvolveu uma estratégia de proximidade, de presença e visibilidade no espaço público, como fatores de prevenção e dissuasão criminal e de melhoria do sentimento de segurança.*

**10. Atendendo que o MIPP é uma estratégia dentro da qual devemos incluir todos os elementos da PSP, como avalia o envolvimento dos mesmos no MIPP?**

*Torna-se necessário continuar a trabalhar no sentido de toda a organização e as suas diversas valências se envolverem nessa filosofia organizacional, pois ela não deve ser apenas uma tarefa ou apanágio de cerca de 10% do seu efetivo. Designadamente, o MIPP tem um grande potencial de desenvolvimento ao nível da polícia técnica de proximidade, na área da investigação criminal.*

**11. Considera que o MIPP produziu mudanças sociais e comportamentais após a sua implementação?**

*Sem prejuízo de uma avaliação científica que importa realizar regularmente para aferir do verdadeiro impacto do MIPP a nível do público interno e externo, numa abordagem empírica direi que o MIPP provocou mudanças nos dois públicos. Internamente, porque os agentes que nele trabalham em exclusivo desenvolveram uma nova visão do trabalho policial e da grande utilidade que esse trabalho pode ter para a qualidade de vida dos cidadãos que servem. No público externo, porque percebeu essa utilidade do trabalho policial e mudou a sua atitude relativamente à polícia, aumentando o respeito e a confiança nos nossos agentes. Esse impacto será sobremaneira importante em áreas como o apoio às vítimas ou o trabalho junto de crianças, jovens e pessoas idosas, pois uma intervenção policial bem sucedida tem um efeito remunerador acrescido sobre os agentes e os cidadãos destinatários.*

## **12. O que entende por comunidades socialmente fragmentadas?**

*Comunidades socialmente fragmentadas serão grupos populacionais que vivem ou trabalham num determinado espaço e que no seu seio têm subgrupos que, por razões culturais, históricas, sociais, económicas ou de mentalidade, são excluídas ou se autoexcluem dessa comunidade ou da sociedade mais vasta. Tal significa que essas comunidades têm níveis de exclusão e de desigualdade relativamente importantes, o que favorece a marginalização, o isolamento comunitário e, no limite, a radicalização de alguns dos seus membros. Importa salientar que a grande maioria dos membros dessas comunidades conseguem, ainda assim, identificar-se e pôr em prática os valores da sociedade em geral.*

## **13. O Policiamento de Proximidade adequa-se às comunidades socialmente fragmentadas?**

*O Policiamento de Proximidade deve poder adaptar-se às comunidades socialmente fragmentadas, pois ele é a única forma de a polícia, no longo prazo, assegurar a paz pública e conquistar a sua legitimidade perante essas comunidades. O Policiamento de Proximidade nessas comunidades deve apostar, sobremaneira, no trabalho em rede com as associações, coletividades e pessoas que promovem os valores da cidadania e modos de vida saudáveis, de modo a constituir modelos de referência dessas comunidades para as crianças e os jovens.*

## **14. Que mudanças vislumbra para garantir a convergência entre a polícia e as comunidades socialmente fragmentadas?**

*O sucesso do trabalho de proximidade nas comunidades socialmente fragmentadas assenta essencialmente na promoção do diálogo e no envolvimento das pessoas e associações de referência na identificação e resolução dos problemas locais. Uma vez mais, deve distinguir-se a grande maioria de pessoas que são bons cidadãos, de uma minoria que se dedica a práticas marginais e, naturalmente, não aceita a presença da polícia. Através do diálogo com essa grande maioria, deve-se explicar qual o papel e a missão da polícia, de que modo a comunidade pode empenhar-se na produção da sua segurança, enfatizando que a segurança é um fator essencial para a melhoria da sua qualidade de vida e do futuro das novas gerações.*

### **III. Problemas, Soluções e Sustentabilidade do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

#### **15. Na sua opinião, quais são os principais problemas do MIPP?**

*Como referi, o MIPP deve ser alargado a outros domínios da atividade policial, como a investigação criminal, sob pena de ficar limitado a alguns projetos de prevenção criminal que são responsabilidade de uma parte do efetivo policial. Para se afirmar como uma filosofia, deve atravessar toda a estratégia, processos e atividades da organização policial, e é esse o desafio para o futuro. Outro desafio, como também já referi, é assegurar uma participação mais ativa das populações, para que se sintam parte corresponsável do processo de produção da segurança e não meros destinatários passivos.*

#### **16. Quais as soluções para enfrentar esses problemas?**

*Ver resposta anterior.*

#### **17. Tendo em conta as potencialidades e o futuro, pensa que o MIPP irá continuar nos moldes atuais?**

*O MIPP, pela sua natureza dinâmica, deverá adaptar-se a novos fenómenos e a novas necessidades de segurança, assim como a novas áreas do trabalho policial, como a investigação criminal, como já referi. Mas, pela estrutura que o enforma e pelos meios e processos que envolve, o MIPP está suficientemente sedimentado na organização PSP e apenas deverá alargar o seu espectro a nível interno, afirmando-se cada vez mais como uma filosofia do trabalho policial que atravessa toda a organização, que como tal é aceite e que implica todos os membros da organização policial.*

#### **Dou por terminada a entrevista. Deseja acrescentar mais algum esclarecimento, o qual observe relevante e que não houvesse sido abordado anteriormente?**

*Nada mais a referir.*

## **APÊNDICE I**

---

Entrevista ao Diretor Nacional Adjunto para a Unidade Orgânica dos Recursos Humanos da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública, Sr. Superintendente José Ferreira de Oliveira, em 10 de março de 2015.

## **Entrevista sobre Policiamento de Proximidade em comunidades socialmente fragmentadas**

### **Entrevista n.º 2**

**Nome:** José Ferreira de Oliveira

**Local:** Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

**Data:** 10/03/2015

**Hora de início:** 16:00

**Hora de fim:** 16:30

**Organização:** Polícia de Segurança Pública

**Cargo/Posto:** Superintendente

**Função:** Diretor Nacional Adjunto para a Unidade Orgânica dos Recursos Humanos

**Idade:** 53

**Género:** Masculino

**Habilitações literárias:** Mestre em Administração e Políticas Públicas

## **Guião de Entrevista**

### **I. Traços gerais do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

#### **1. Na sua opinião, em termos genéricos, como caracteriza o Modelo de Policiamento de Proximidade?**

*Caraterizo o Modelo de Policiamento de Proximidade como um tipo de policiamento preventivo, de qualidade, que aposta na proximidade às pessoas. Como o próprio nome do Modelo indica, destaco o contacto com os cidadãos, a rotina e o conhecimento entre os polícias e a comunidade local, representada pelo mundo associativo, pelas coletividades, pelos comerciantes e também pelos cidadãos em geral.*

#### **2. Quais as diferenças - caso existam - entre o Modelo de Policiamento Comunitário e o Modelo de Policiamento de Proximidade?**

*No meu ponto de vista não encontro diferenças. Entendo que o Policiamento Comunitário e o Policiamento de Proximidade significam exatamente a mesma coisa. Há apenas*

*uma diferença na terminologia. O Policiamento Comunitário advém do Community Policing, que é o Modelo anglo-saxónico. O Policiamento de Proximidade é uma tradução de Police de Proximité. Para mim significam exatamente a mesma coisa: policiamento preventivo de qualidade.*

**3. Tendo em conta as diferenças dos Modelos implementados nos demais países, indique os traços mais específicos da sua aplicação em Portugal?**

*Conheci o Modelo de Policiamento adotado em França, estudei o Modelo de Policiamento no Canadá, e conheço com algum pormenor o Modelo de Policiamento Integrado de Proximidade (MIPP). As diferenças doutrinárias são poucas. Se olharmos para a Diretiva que concebe o MIPP estão lá todos os aspetos doutrinários que caracterizam o Policiamento Comunitário ou o Policiamento de Proximidade. É evidente que a aplicação/execução diverge. Diverge em função do modelo de polícia que nós temos em Portugal, ou seja, a forma como a PSP está organizada, a forma como a PSP é supervisionada e comandada. A diferença não está tanto na doutrina de aplicação, mas está mais nos processos de execução e na forma como a polícia é percecionada junto da comunidade, isto é, como é que as pessoas que nós contactamos olham para nós, positiva ou negativamente. Tem mais a ver com a aplicação do que com a conceção doutrinária, a qual é exatamente igual àquela que se aplica em França e no Canadá.*

**4. Na sua opinião, qual o país que mais influenciou e continua a influenciar o atual Policiamento de Proximidade português?**

*Eu penso que é a França. O nosso Modelo de Policiamento é mais influenciado pelo modelo francês. Eu digo isto não apenas por uma questão de terminologia, mas por aspetos que surgiram. Falo por exemplo dos Contratos Locais de Segurança, que embora não apareçam no nosso modelo de Modelo de Policiamento de Proximidade, foram implementados em locais que nós policiamos e participamos ativamente, como é o caso de Loures. No meu ponto de vista, em termos de Contratos Locais de Segurança, o de Loures é um dos contratos com mais sucesso. Os Contratos Locais de Segurança acabaram por integrar o nosso Modelo de Policiamento de Proximidade. Também a Escola Segura e a Segurança a Idosos acabaram por integrar este Modelo. Por isso eu entendo que o nosso Modelo é mais parecido com o modelo francês do que com o modelo anglo-saxónico, porque o povo e a forma*

*como somos percecionados também é diferente. Nós somos latinos, ou seja, enquanto povo temos mais parecenças com o modelo de proximidade francês.*

**5. Em traços gerais, qual a sua opinião sobre o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP) implementado pela Polícia de Segurança Pública (PSP)?**

*Eu acho que foi uma pedra no charco. É um Modelo de sucesso, com cerca de 8/9 anos, pela forma como soube integrar os diversos projetos de política pública que tinham sido aplicados pelo MAI. Falo da Escola Segura, da Segurança a Idosos e de outro tipo de programas que foram integrados no MIPP. De facto, tenho uma opinião extremamente positiva sobre o Modelo e especialmente sobre a Escola Segura, a qual é uma mais-valia para o reforço da segurança da comunidade estudantil, mas também para criar uma sensação de confiança na polícia.*

**II. Aplicação e Adequação do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

**6. Na sua opinião, tendo em conta a evolução do MIPP, quais são as funcionalidades melhor exploradas?**

*Neste momento, encontro-me mais separado do terreno do que estava há uns anos. Tive oportunidade de aplicar em Évora o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade. Neste momento estou um pouco afastado devido às funções que desempenho, mas, no meu ponto de vista, as funcionalidades mais bem exploradas, neste modelo, são o assegurar a contínua presença dos mesmos polícias nos bairros, junto das escolas, juntos dos idosos que lhes permitem estabelecer uma forte interação com as pessoas e, ao mesmo tempo, fortes laços de confiança com a polícia. É o caso dos polícias de bairro, como conheci em Évora, mas também é o caso da Escola Segura, caracterizado pelo conhecimento e capacidade que os elementos têm para trabalhar em conjunto com a comunidade escolar, dos pais, dos Conselhos Diretivos e professores. No meu ponto de vista a funcionalidade melhor explorada é o contacto com os cidadãos e com os seus representantes.*

**7. E quais são as que estão por explorar, ou podem ser melhor exploradas, em Portugal?**

*Eu penso que o que tem de ser melhor explorado é o maior acompanhamento por parte das chefias intermédias. Os agentes são autónomos, mas tem de haver um acompanhamento por parte dos chefes e dos oficiais, para que não se perca o ritmo positivo deste tipo de prevenção. O que está por explorar em alguns sítios é a supervisão. O acompanhamento não é só para corrigir o que está mal, mas é para lhes dar ânimo e para os levar a fazer um melhor trabalho.*

**8. Considera que o MIPP se encontra adequado à realidade social portuguesa?**

*Sim, claro. O MIPP parece uma cópia dos modelos anglo-saxónico e francês, mas a sua aplicação é portuguesa. Aplica-se à realidade nacional porque conta com a participação do povo português e com polícias portuguesas, os quais têm a sua própria forma de lidar com os cidadãos.*

**9. Acha que este Modelo de Policiamento, assente numa maior proximidade polícia/cidadão, se adequa à atuação da PSP?**

*Sim. A PSP no domínio da segurança tem de ter dois níveis: um nível reativo e um nível preventivo. A nível reativo é a manutenção da ordem pública e o combate ao crime. O nível preventivo tem de ser levado a cabo por patrulhas genéricas ou por polícias que façam o trabalho de prevenção do crime e das desordens. Por isso, a reação não pode viver sem prevenção. É fundamental uma boa ação preventiva, a qual evite reagir. Se eu previno um crime depois não tenho necessidade de reagir. Nenhuma polícia pode passar sem o nível preventivo. Se passar está mal. Uma polícia que despreze o seu trabalho preventivo, é uma polícia que não está a cumprir o seu papel, com eficácia e eficiência.*

**10. Atendendo que o MIPP é uma estratégia dentro da qual devemos incluir todos os elementos da PSP, como avalia o envolvimento dos mesmos no MIPP?**

*Quando se diz que o MIPP deve envolver todos os elementos não significa que todos os elementos façam proximidade. Significa que todos os elementos têm de estar conscientes da existência do Policiamento de Proximidade e da sua importância, para poderem colaborar e ouvir o que os elementos de proximidade têm para lhes comunicar. Os elementos da*

*proximidade conhecem muitas coisas, pois têm acesso a muita informação. Esta ação preventiva dos polícias de proximidade não pode ser desvalorizada. Como é que não é desvalorizada? Só se houver conhecimento da importância do Policiamento de Proximidade. Se eu não a conhecer, desqualifico e digo que uma determinada ação não faz parte da função policial e afirmo: a função policial é manter a ordem pública ou fazer investigação criminal. Todos devem estar envolvidos, não para fazer proximidade, mas para conhecer o Policiamento de Proximidade e dar valor a quem faz este trabalho.*

**11. Considera que o MIPP produziu mudanças sociais e comportamentais após a sua implementação?**

*Qualquer modelo que muda as práticas traz mudanças sociais e comportamentais. É inevitável, isso está estudado. Novas práticas, novas formas de encarar o combate ao crime, como a prevenção e a resolução de problemas, que não passem apenas pela investigação criminal, levam a mudanças sociais dentro da organização.*

**12. O que entende por comunidades socialmente fragmentadas?**

*Eu penso que este termo ou categoria se querará referir a comunidades que não estão inseridas socialmente, que estão à margem ou excluídas. Falamos de, eventualmente, certos grupos étnicos e certos grupos sociais menos favorecidos. Fundamentalmente associio à questão étnica, embora em Portugal não seja um problema muito acentuado. Contudo, nós temos à volta das grandes cidades de Lisboa, Setúbal e Porto, as Zonas Urbanas Sensíveis que têm alguns focos de marginalidade. Muita dela é associada a determinados grupos étnicos.*

**13. O Policiamento de Proximidade adequa-se às comunidades socialmente fragmentadas?**

*Também se adequada. É uma forma de elevar os níveis de confiança dessas comunidades, porque é mais difícil chegar a esses grupos que se sentem excluídos. Ao se sentirem excluídos o Estado está muito afastado. O Policiamento de Proximidade é uma forma de o Estado se aproximar mais dessas comunidades excluídas, mas não só. Todavia, o Policiamento de Proximidade não funciona só junto das comunidades excluídas.*

**14. Que mudanças vislumbra para garantir a convergência entre a polícia e as comunidades socialmente fragmentadas?**

*Melhorarmos o Policiamento de Proximidade. Investirmos mais no Policiamento de Proximidade junto dessas comunidades. Estabelecer mais laços de confiança entre a polícia e essas comunidades. Mas o policiamento de proximidade só funciona bem em comunidades onde não há, designadamente tráfico e roubos. A polícia de proximidade não pode compactuar com o crime. A presença da polícia tem um efeito dissuasor e também tem o efeito de estabelecer os laços de confiança, porque nem todas as pessoas que fazem parte destas comunidades socialmente fragmentadas cometem crimes, a grande maioria são pessoas trabalhadoras, elas próprias são prisioneiras dentro destas comunidades.*

**III. Problemas, Soluções e Sustentabilidade do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

**15. Na sua opinião, quais são os principais problemas do MIPP?**

*Eu já lhe referi que no meu ponto de vista o MIPP tem dois problemas. A questão da supervisão, acompanhamento e avaliação, que tem de ser permanente e acompanhado pelos Oficiais, Comandantes e Chefes. O outro problema é a pouca rotatividade entre patrulheiros. Embora nós sabemos que o polícia de proximidade deve estar muito tempo em determinado local para ser conhecido, no entanto, é importante que haja um rejuvenescimento das pessoas que fazem proximidade. É importante para não sejam sempre os mesmos, ou seja, de vez em quando deve haver uma mudança para dar ânimo e novo fôlego ao Policiamento de Proximidade. Parece que muitas vezes nós cristalizamos e deixamos as coisas cair na rotina.*

**16. Quais as soluções para enfrentar esses problemas?**

*As soluções passam pela formação de Chefes com capacidade para interagir e trabalhar com estas equipas de proximidade. E também passa por sensibilizar os Oficiais para a necessidade de acompanharem este modelo e não estarem apenas à espera de resultados (detenções). Muitas vezes, nós estamos mais sensibilizados para o número de detenções e operações que fizemos. A proximidade à partida não tem detenções para mostrar. Embora possa fazer uma ou outra detenção, não é esse o trabalho da proximidade. O trabalho da*

*proximidade é a prevenção, não é fazer detenções. Por isso, as soluções são rejuvenescer o efetivo, reforçar o efetivo da proximidade, não desviar o efetivo para funções que não sejam de proximidade e colocar pessoas com capacidade de chefia direta destes elementos que trabalham na proximidade.*

**17. Tendo em conta as potencialidades e o futuro, pensa que o MIPP irá continuar nos moldes atuais?**

*Penso que irá continuar, mas irá melhorar, necessariamente. Eu acho que nunca nos devemos dar por satisfeitos com aquilo que temos, devemos sempre melhorar. Enquanto responsável pela polícia, neste e noutros domínios devemos melhorar, manter o que está bem e melhorar no sentido de mudarmos para melhor.*

**Dou por terminada a entrevista. Deseja acrescentar mais algum esclarecimento, o qual observe relevante e que não houvesse sido abordado anteriormente?**

*Não.*

**APÊNDICE J**

---

Entrevista ao Diretor do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Sr. Superintendente Pedro José Lopes Clemente, em 29 de janeiro de 2015.

## **Entrevista sobre Policiamento de Proximidade em comunidades socialmente fragmentadas**

### **Entrevista n.º 3**

**Nome:** Pedro José Lopes Clemente

**Local:** Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

**Data:** 29/01/2015

**Hora de início:** 11:30

**Hora de fim:** 12:00

**Organização:** Polícia de Segurança Pública

**Cargo/Posto:** Superintendente

**Função:** Diretor do ISCPSI

**Idade:** 55

**Género:** Masculino

**Habilitações literárias:** Doutoramento em Ciência Política

## **Guião de Entrevista**

### **I. Traços gerais do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

#### **1. Na sua opinião, em termos genéricos, como caracteriza o Modelo de Policiamento de Proximidade?**

*É a caracterização do modelo integrado que existe na polícia. Não tenho nenhuma visão em particular desse modelo. Há uma questão no Policiamento de Proximidade que é: a polícia ou é próxima ou não é polícia. A função de polícia pressupõe sempre uma proximidade. O Policiamento de Proximidade é um padrão de atuação que está virado para públicos muito específicos.*

#### **2. Quais as diferenças - caso existam - entre o Modelo de Policiamento Comunitário e o Modelo de Policiamento de Proximidade?**

*A diferença tem a ver com a raiz da estrutura administrativa. A Europa tem duas grandes tradições jurídico-administrativas. O Modelo de Proximidade é um modelo que tem*

*muito a ver com a organização do Estado e a relação entre o Estado e a polícia, digamos uma tradição mais central românica-europeia. O Modelo Comunitário tem mais a ver com a descentralização de estruturas policiais e do próprio Estado, ou seja, mais anglo-saxoniizada. O que significa que é o Estado que vai ao encontro das pessoas e não é a sociedade que vai ao encontro do Estado. Nós temos de ver sempre os contextos. A diferença resulta dos contextos e da forma como se organizam e cumprem as funções, cada entidade pública, em cada Estado. A polícia é sempre o espelho da história do seu Estado, a forma como o seu Estado foi constituído e está organizado.*

**3. Tendo em conta as diferenças dos Modelos implementados nos demais países, indique os traços mais específicos da sua aplicação em Portugal?**

*A grande questão da especificidade é a relação íntima entre a estrutura local da polícia e os desafios securitários que existem numa comunidade específica. Essa proximidade é muito intensa e muito patente no âmbito da proteção escolar. Penso que é por aí que tem de servir de padrão, pois a Escola Segura é um ícone.*

**4. Na sua opinião, qual o país que mais influenciou e continua a influenciar o atual Policiamento de Proximidade português?**

*Não tenho dúvidas, é o modelo francês que tem mais a ver com a nossa realidade.*

**5. Em traços gerais, qual a sua opinião sobre o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP) implementado pela Polícia de Segurança Pública (PSP)?**

*O MIPP não se pode ver de forma isolada. Nós temos de ver qual é o processo produtivo interno da polícia. O processo interno da polícia tem sido estabelecer sinergias entre os diversos modelos de atuação que nós temos para públicos ou desafios distintos. Vai desde a violência doméstica até outras áreas. O MIPP foi uma solução inovadora e integradora e sistematizadora de valências. Penso que foi muito bem conseguido. A durabilidade das soluções é a melhor prova disso.*

## **II. Aplicação e Adequação do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

### **6. Na sua opinião, tendo em conta a evolução do MIPP, quais são as funcionalidades melhor exploradas?**

*Nós temos de pensar que Portugal é um país pequeno, mas de enorme de variabilidade. Basta vermos como foi feita a urbanização dos últimos 50 anos. Se nós nos centrarmos na área da Grande Lisboa, mais propriamente na área residencialista, digamos que atenta na vertente do público juvenil/escolar. Se nós nos centramos em algumas zonas, nomeadamente os Açores e Madeira, onde temos policiamento ruralístico, poderemos falar de um público mais isolado e envelhecido.*

### **7. E quais são as que estão por explorar, ou podem ser melhor exploradas, em Portugal?**

*Não tenho sentido que haja carência noutras áreas. A polícia não se pode espartilhar por uma série de valências específicas. Não nos esqueçamos que a PSP é uma polícia de “clínica geral” na proteção do cidadão. Quando há franjas mais vulneráveis, nós temos de ter soluções para elas. Isto não quer dizer que tenhamos de ter soluções para todas as franjas, mas sim para aquelas franjas onde a vulnerabilidade é maior, e às vezes, a própria sociedade não consegue dar resposta. Algumas respostas estão a ser dadas pela comunidade escolar, dentro do seu espaço escolar, através do reforço das medidas de segurança.*

### **8. Considera que o MIPP se encontra adequado à realidade social portuguesa?**

*Não tenho sombra de dúvidas. Seria a Escola Segura, com tantos anos, consistente até hoje se não tivesse ao encontro da realidade? Subsiste porque é assim que se põe a realidade. A realidade é a melhor prova para a polícia.*

### **9. Acha que este Modelo de Policiamento, assente numa maior proximidade polícia/cidadão, se adequa à atuação da PSP?**

*Se nós formos ver a Lei fundacional da PSP, que está na génese da PSP, a atuação primária da PSP é uma atuação de estar inserida dentro do tecido urbano e de estar em contacto permanente com as pessoas. É por isso que as esquadras da polícia estão muitas vezes instaladas em edifícios comuns. A polícia não está aquartelada em edifícios isolados,*

*está inserida. Nós somos parte do tecido urbano, quer em instalações, quer no modelo de atuação. Por isso, a polícia civil é naturalmente uma polícia de proximidade. Tem de o ser, senão não é polícia. Não é propriamente pela questão do contacto, é mais pelo objetivo em si, que é: o que é que a cidadania ganha com uma polícia que está virada para a realidade e que vai ao encontro das necessidades. Nós podemos estar no meio das pessoas e ser indiferentes às pessoas, tal como é o caso de um indivíduo que está no meio da multidão, mas está isolado. O nosso Modelo de Proximidade trabalha com a comunidade escolar e a comunidade sénior, no sentido de atender aos fatores que podem potenciar riscos a elementos dessas comunidades. Não se pode separar jamais uma componente do Policiamento de Proximidade que é a componente das informações. Este policiamento pressupõe uma polícia informada. Uma polícia só age bem se estiver informada. Informada para poder cumprir o objetivo que é a solicitação da comunidade. O Policiamento de Proximidade é um policiamento dirigido pelas informações que se vão obtendo do cidadão ou outras fontes. Hoje todo o modelo produtivo da polícia parte do cidadão, das suas necessidades, da nossa compreensão e da nossa capacidade de dar resposta. Proximidade não significa promiscuidade. Significa apenas que nós percebemos qual o sentimento de segurança público numa determinada área. Isso é que é importante. O Policiamento de Proximidade não é um policiamento cego. É um policiamento dirigido com informações que se obtêm no contacto com a comunidade. Não nos esqueçamos de uma coisa. Hoje na sociedade há uma grande interação entre os vários estratos sociais e as várias categorias, ou seja, os mais novos e os mais idosos. Nós temos presente que muitas vezes que quem vai à escola são os avós. Se assim é, não fazia sentido ter modelos de proximidade de costas voltadas uns para os outros. Hoje é preciso ter esta visão conjunta, pois os meios não são ilimitados, temos de ter um bom desempenho de cada um dos meios, retirar o máximo possível deles, tendo de haver uma sistematização do seu uso, daí nós falarmos em integrar esses modelos.*

**10. Atendendo que o MIPP é uma estratégia dentro da qual devemos incluir todos os elementos da PSP, como avalia o envolvimento dos mesmos no MIPP?**

*A base é a proximidade, por isso ninguém faz especialização que não tenha como ponto de partida a generalidade. Por isso, digamos que ela é como o baseamento da atuação da polícia e o que daí pode recolher. Por exemplo, uma das funções da polícia é a proteção de testemunhas. A testemunha vive em algum sítio. Ora, quantas vezes os elementos de pro-*

*ximidade de determinada esquadra não podem ter informações que possam transmitir e reforçar a segurança da testemunha protegida aos elementos responsáveis pela segurança pessoal dela. Isto tem de ser visto neste ciclo produtivo global.*

**11. Considera que o MIPP produziu mudanças sociais e comportamentais após a sua implementação?**

*O MIPP tem como princípio induzir determinado tipo de comportamentos. Os comportamentos podem ser induzidos de forma persuasiva ou coativa. Basicamente, o MIPP tende a ir pela via persuasiva, nomeadamente nas comunidades mais envelhecidas.*

**12. O que entende por comunidades socialmente fragmentadas?**

*Isto é um conceito de sociologia urbana. São agregados, mas estão confinados. Temos o caso dos bairros, como é o caso das famosas vilas do Porto. Comunidades fragmentadas são comunidades que têm uma grande interação interna, mas de pouca interação com o exterior, isto é, estão fechadas ao exterior.*

**13. O Policiamento de Proximidade adequa-se às comunidades socialmente fragmentadas?**

*Penso que o Policiamento de Proximidade é o mais adequado. Não há sombra de dúvidas que é a forma mais adequada de estabelecer uma primeira relação. São comunidades que têm de se abrir ao exterior. São comunidades fechadas e o Policiamento de Proximidade pode ser essa ponta de mudança e abertura das comunidades e de interação.*

**14. Que mudanças vislumbra para garantir a convergência entre a polícia e as comunidades socialmente fragmentadas?**

*A convergência não é só por vontade da polícia, ela tem de ser também por vontade das comunidades. Há comunidades que perante determinados desafios vão ao encontro da polícia. Por exemplo, neste momento a comunidade judaica, que está perante um desafio de segurança, vem ao encontro da polícia.*

### **III. Problemas, Soluções e Sustentabilidade do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

**15. Na sua opinião, quais são os principais problemas do MIPP?**

*Como eu não estou há muitos anos na área operacional não sei neste momento referir problemas.*

**16. Quais as soluções para enfrentar esses problemas?**

*Se eu não conheço os problemas, não posso estar a falar das soluções.*

**17. Tendo em conta as potencialidades e o futuro, pensa que o MIPP irá continuar nos moldes atuais?**

*O MIPP está bem desenhado. Pode ser aperfeiçoado? Obviamente que pode ser aperfeiçoado e, mais que isto, pode ser contextualizado. O MIPP não tem de ser exatamente igual para todo o território. O território é pequeno, mas é diversificado. Uma coisa será o MIPP nos Açores e outra coisa será o MIPP nas zonas periurbanas de Lisboa. Ou seja, nós temos de pensar, cada vez mais, em ter um MIPP contextualizado às realidades locais.*

**Dou por terminada a entrevista. Deseja acrescentar mais algum esclarecimento, o qual observe relevante e que não houvesse sido abordado anteriormente?**

*Não.*

**APÊNDICE K**

---

Entrevista ao Adjunto de Comando do Comando Metropolitano de Lisboa, Sr. Intendente Luís Manuel André Elias, em 20 de fevereiro de 2015.

## **Entrevista sobre Policiamento de Proximidade em comunidades socialmente fragmentadas**

### **Entrevista n.º 4**

**Nome:** Luís Manuel André Elias

**Local:** Comando Metropolitano de Lisboa

**Data:** 20/02/2015

**Hora de início:** 17:30

**Hora de fim:** 18:00

**Organização:** Polícia de Segurança Pública

**Cargo/Posto:** Intendente

**Função:** 2.º Comandante do Comando Metropolitano de Lisboa

**Idade:** 46

**Género:** Masculino

**Habilitações literárias:** Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais

## **Guião de Entrevista**

### **I. Traços gerais do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

#### **1. Na sua opinião, em termos genéricos, como caracteriza o Modelo de Policiamento de Proximidade?**

*O Modelo de Policiamento de Proximidade caracteriza-se por uma maior interação das forças policiais com os grupos de risco e com os cidadãos em geral, bem como uma maior proximidade e parceria com as diversas entidades sociais, sejam elas associações locais, associações de moradores, organizações não-governamentais e entidades públicas e privadas, tendo em vista uma aposta na prevenção criminal.*

#### **2. Quais as diferenças - caso existam - entre o Modelo de Policiamento Comunitário e o Modelo de Policiamento de Proximidade?**

*O Modelo de Policiamento de Proximidade é implementado de cima para baixo. Tem uma perspetiva mais centralizadora, imposta por uma entidade central para o terreno. Tem*

*uma origem francófona. É característica de países com uma Administração Pública mais centralizada. O Policiamento Comunitário é tendencialmente implementado de baixo para cima. Tem uma base eminentemente comunitária, local. É característico de países com uma Administração mais descentralizada. Portanto, o Policiamento de Proximidade tem uma origem francófona (típica em países do sul da Europa) e o Policiamento Comunitário uma origem anglo-saxónica (típica em países do norte da Europa).*

**3. Tendo em conta as diferenças dos Modelos implementados nos demais países, indique os traços mais específicos da sua aplicação em Portugal?**

*Portugal tem um modelo mais ligado ao Policiamento de Proximidade. Na Administração Pública portuguesa a organização do Estado é mais centralizada. Os programas de Policiamento de Proximidade são caracterizados por uma implementação de cima para baixo. Veja-se o exemplo do desenvolvimento de políticas públicas por parte dos Governos, de projetos implementados pelo Ministério da Administração Interna, como seja, os programas Escola Segura, Idosos em Segurança e Comércio Seguro. O modelo implementado em Portugal tem características mais próximas do Policiamento de Proximidade, embora muitas vezes mitigadas com estratégias e táticas inspiradas no Policiamento Comunitário.*

**4. Na sua opinião, qual o país que mais influenciou e continua a influenciar o atual Policiamento de Proximidade português?**

*Na minha opinião, não há um país que influencie determinantemente o caso português. Nós temos características do modelo francês e algumas características do modelo espanhol, que entretanto, digamos assim, já foi cancelado. Para além destes, temos algumas características de modelos anglo-saxónicos, nomeadamente o Reino Unido. Temos sofrido influências de diversos tipos de modelos, não se podendo dizer que haja um país que influencie de forma decisiva os modelos implementados em Portugal. Portanto, temos um sistema mesclado, digamos assim, até por falta de diretrizes estratégicas de tutela neste âmbito.*

**5. Em traços gerais, qual a sua opinião sobre o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP) implementado pela Polícia de Segurança Pública (PSP)?**

*O MIPP teve e continua a ter o mérito de ter criado protocolos de atuação. Implementou uma organização, nomeadamente uma coordenação nacional (Departamento de Operações), uma coordenação e supervisão ao nível de cada Comando da PSP, um gestor local, um supervisor local, equipas vocacionadas para a proximidade e apoio à vítima e outras equipas vocacionadas para a prevenção da criminalidade em áreas escolares. Digamos que fomentou a implementação de mecanismos de formação padronizados para todos os elementos e tem fomentado também a implementação de boas práticas, como sejam as parcerias com entidades externas (nacionais e internacionais), a aposta na prevenção e o combate à violência doméstica, a aposta na prevenção da vitimação sofrida por cidadãos idosos, a aposta na vitimação de pessoas portadoras de deficiência e a prevenção da criminalidade em áreas comerciais. Fomentou a criação de salas de apoio à vítima nas diversas subunidades da PSP. Tem todo o mérito de refocar a PSP numa das suas competências fulcrais que é a prevenção criminal.*

**II. Aplicação e Adequação do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

**6. Na sua opinião, tendo em conta a evolução do MIPP, quais são as funcionalidades melhor exploradas?**

*As funcionalidades melhor exploradas no MIPP são a prevenção da criminalidade escolar, sendo a Escola Segura um programa de sucesso, e a prevenção da violência doméstica, se bem que ultimamente com a implementação da reavaliação de risco das vítimas de violência doméstica têm sido criados alguns problemas na prática da implementação dessas reavaliações. Voltando ao princípio, a Escola Segura e a Violência Doméstica são aquelas áreas onde têm surtido mais efeitos positivos nas comunidades locais.*

**7. E quais são as que estão por explorar, ou podem ser melhor exploradas, em Portugal?**

*Eu penso que há algo que ainda continua por implementar: a implementação tática do MIPP - a setorização do policiamento. Ou seja, uma das linhas de força da Diretiva*

*Estratégica do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade implica a criação de setores nas áreas de esquadra onde era implementado o MIPP e que as EPAV fossem sempre para o mesmo setor sempre que estivessem de serviço, de modo a conhecerem melhor os problemas da área e a contactar com os cidadãos que ali residam ou ali trabalham. Constituir-se-ia como uma mais-valia porque implicaria um contacto mais próximo e o conhecimento mais profundo dos problemas da área. Por algumas deficiências na implementação do MIPP, e por algumas lacunas nos recursos humanos e nos recursos materiais existentes, em muitas áreas de esquadra essa setorização de policiamento não foi feita ou se foi implementada, com o tempo tal procedimento acabou por se diluir. Na minha opinião, esta continua a ser uma das lacunas na implementação do MIPP. Fui eu que concebi o PIPP (atual MIPP) e estive empenhado na sua implementação e achava, e continuo a achar, que essa é uma das linhas de força do Modelo. Neste momento, podia ser um ponto forte, mas continua a ser um ponto fraco.*

#### **8. Considera que o MIPP se encontra adequado à realidade social portuguesa?**

*Eu penso que sim. O MIPP foi pensado para apostar nas principais áreas de preocupação dos cidadãos, das comunidades e da polícia, sobretudo ao nível da prevenção criminal. Foi pensado tendo em conta os públicos de risco que são mais vulneráveis e para prevenir os fenómenos que estatisticamente são mais comuns. O simples facto de se ter verificado esta aposta tornou alguns fenómenos no passado menos visíveis atualmente, pois os cidadãos passaram a estar mais conscientes dos seus direitos e a confiar mais na PSP, e passaram a reportar/denunciar mais crimes.*

#### **9. Acha que este Modelo de Policiamento, assente numa maior proximidade polícia/cidadão, se adequa à atuação da PSP?**

*Sim. Tradicionalmente, a atuação policial sempre visou o contacto permanente com as comunidades e com os cidadãos. O modelo de policiamento implementado através do MIPP implica um contacto permanente com o público e parcerias com entidades externas, com associações, com diversos atores. Desta forma, estimula-se o melhor conhecimento e melhor compreensão dos problemas e tendencialmente melhores índices de eficiência e de eficácia da prevenção criminal.*

**10. Atendendo que o MIPP é uma estratégia dentro da qual devemos incluir todos os elementos da PSP, como avalia o envolvimento dos mesmos no MIPP?**

*Avalio positivamente. É evidente que temos de estar sempre atentos a iniciativas ou a atuações que possam implicar um desvirtuamento do que é o Policiamento de Proximidade. Penso que em geral os polícias percebem os fundamentos do Policiamento de Proximidade e envolvem-se e sentem-se motivados. O que os Comandantes aos diversos níveis têm de estar atentos é que não sejam criados grupos estanques dentro da polícia, entre o que é o policiamento de proximidade, a ordem pública, a investigação criminal e as informações. No sentido de procurar que as diversas valências comuniquem e se relacionem entre si. Portanto, esta é uma das principais receitas para o sucesso da implementação deste modelo.*

**11. Considera que o MIPP produziu mudanças sociais e comportamentais após a sua implementação?**

*Eu penso que o MIPP abriu a PSP mais à sociedade. A PSP na fase de implementação do MIPP já era uma instituição muito mais aberta do que tinha sido nas décadas de 80 e 90. O MIPP obrigou através das iniciativas, das parcerias, dos protocolos, dos seminários, dos colóquios, das formações e de muitas outras iniciativas que foram sendo implementadas ao longo dos anos, a uma maior abertura da instituição à sociedade e a um maior conhecimento da sociedade sobre a sua polícia e sobre os seus polícias. Estes factos levam a que a PSP seja uma entidade que está constantemente a ser requisitada pelas universidades para a implementação de estudos no seio da organização ou em projetos ou em áreas em que nós temos competências e conhecimentos próprios. Eu acho que o MIPP contribuiu para este maior conhecimento por parte da nossa instituição, maior compreensão para os nossos problemas e dificuldades e para uma própria mudança interna da instituição, mas é um processo contínuo, que não está terminado hoje.*

**12. O que entende por comunidades socialmente fragmentadas?**

*São comunidades onde existem problemas do ponto de vista económico, social e cultural. Implicam fragilidades, como sejam o desemprego, o analfabetismo, o absentismo escolar, os problemas do foro mais criminógeno (tráfico de droga, consumo de estupefaciente e vandalismo) e a falta de condições habitacionais básicas, que levam a que as populações que lá residem se sintam marginalizadas. Alguns destes problemas (como o desemprego)*

*acabam por ter maior acuidade e por assumir maiores proporções precisamente porque estas comunidades acumulam uma diversidade de lacunas sócio-económicas e em áreas básicas como sejam a saúde, o saneamento básico, a educação e o emprego, o que as torna áreas de exclusão. Muitas vezes esses problemas arrastam-se e não são resolvidos pelas entidades autárquicas e outras, levando a que assumam ainda maiores proporções e a afetar diversas gerações. A polícia vê-se confrontada com questões, que não tendo capacidade nem competência para as resolver, aparece muitas vezes como fim de linha, debatendo-se com desordens, ilícitos criminais e conflituosidade permanente. Muitas vezes nessas comunidades a polícia acaba por ser a face mais visível (ou o único símbolo) da autoridade do Estado.*

### **13. O Policiamento de Proximidade adequa-se às comunidades socialmente fragmentadas?**

*Adequa-se. O Policiamento de Proximidade tem de se adaptar ao tipo de comunidade onde é implementado. Não é o mesmo implementar o Policiamento de Proximidade na Avenida de Roma, do que é fazer na Cova da Moura. Portanto, há problemas específicos. O Policiamento de Proximidade tem de procurar as receitas, as estratégias e as táticas para se adequar a uma realidade e a outra. Normalmente nas comunidades socialmente fragmentadas, a acuidade dos problemas é tão grande que as nossas estratégias têm de ser muito mais bem delineadas, alicerçar-se em parcerias com entidades externas, bem inseridas no meio, com líderes e com uma panóplia variada de atores, no âmbito autárquico, segurança social, saúde, etc, para conseguir fundar algumas raízes. Outro dos problemas do Policiamento de Proximidade, que assume ainda maior acuidade nestas comunidades é a sustentabilidade das estratégias que nós implementamos, isto é, não devem ser projetos nem a um nem a dois anos, devem ser projetos com durabilidade no tempo, devem ser sustentados e sustentáveis, sob pena de estarmos a defraudar as próprias comunidades. Têm de ser estratégias muito bem geridas dentro da instituição, nomeadamente implicando uma coordenação entre a vertente de preventiva da vertente reativa e de ordem pública. Ou seja, temos de fazer uma coisa e outra e saber mesclar muito bem as estratégias e utilizar os meios de forma judiciosa para evitar que o próprio Policiamento de Proximidade acabe por ser descreditoado em função de atuações mais impensadas e musculadas que criem chagas e anticorpos à atuação da polícia no seio dos bairros.*

**14. Que mudanças vislumbra para garantir a convergência entre a polícia e as comunidades socialmente fragmentadas?**

*Eu penso que já respondi. Uma boa relação com os atores locais, sejam eles de apoio social, da saúde, escolares e líderes locais. Devemos procurar que os nossos projetos sejam sustentados e sustentáveis, que sejam duráveis no tempo, bem implementados e que haja uma verdadeira liderança que os implemente judiciosamente e com cuidado para evitarmos que os mesmos caiam como baralhos de cartas.*

**III. Problemas, Soluções e Sustentabilidade do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

**15. Na sua opinião, quais são os principais problemas do MIPP?**

*A falta de recursos humanos, a grande rotatividade do efetivo, alguma falta de recursos materiais e alguma incompreensão de alguns setores da polícia sobre o que é o Policiamento de Proximidade.*

**16. Quais as soluções para enfrentar esses problemas?**

*Melhor racionalização de recursos humanos, maior liderança, maior coordenação, maior supervisão e mais formação.*

**17. Tendo em conta as potencialidades e o futuro, pensa que o MIPP irá continuar nos moldes atuais?**

*Eu penso que o MIPP deverá continuar. Se tiver de evoluir para outros moldes, que evolua, mas de forma pensada e sustentada. Não deve mudar só por mudar, só por se terem debatido com alguma dificuldade, mas eu penso que o MIPP tem todas as condições para continuar. É uma ferramenta/valência importantíssima no âmbito da PSP e que deverá continuar a existir, mesmo que tenha de evoluir para outros contornos/moldes, fruto da experiência que vamos recolhendo. Uma das questões que considero prioritária, tendo em conta que acompanhei este processo da sua implementação e ele foi avaliado, é a existência de uma nova avaliação em moldes idênticos àquela que foi efetuada a clientes internos e externos, para extrairmos daí algumas conclusões.*

**Dou por terminada a entrevista. Deseja acrescentar mais algum esclarecimento, o qual observe relevante e que não houvesse sido abordado anteriormente?**

*Não.*

**APÊNDICE L**

---

Entrevista ao Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da PSP, Sr. Subintendente Hugo Duarte de Sousa Batista e Guinote, em 12 de março de 2015.

## **Entrevista sobre Policiamento de Proximidade em comunidades socialmente fragmentadas**

**Entrevista n.º 5**

**Nome:** Hugo Duarte de Sousa Batista e Guinote

**Local:** Direção Nacional da PSP

**Data:** 12/03/2015

**Hora de início:** 14:50

**Hora de fim:** 15:40

**Organização:** Polícia de Segurança Pública

**Cargo/Posto:** Subintendente

**Função:** Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da PSP

**Idade:** 39

**Género:** Masculino

**Habilitações literárias:** Licenciado em Ciências Policiais

### **Guião de Entrevista**

#### **I. Traços gerais do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

##### **1. Na sua opinião, em termos genéricos, como caracteriza o Modelo de Policiamento de Proximidade?**

*O Modelo de Policiamento de Proximidade é uma estratégia policial. Como estratégia faz a ponte entre as orientações políticas, que emanam dos documentos que saem do Ministério da Administração Interna, e as Diretivas Operacionais, que são as orientações táticas que são dadas ao dispositivo. Daí que a própria denominação de Diretiva que enquadra, na Polícia de Segurança Pública, o Modelo de Policiamento de Proximidade, assuma a designação de Diretiva Estratégica. O Modelo de Policiamento de Proximidade é o modelo mais recente de policiamento que está consolidado. Existem outras versões mais modernas, mas estão ainda em fase de elaboração. Ele procura recuperar alguns dos valores que facilitam a inserção das forças policiais nas comunidades e que foram perdidos na segunda metade do século XX. Realinha novamente as forças de segurança para perto das*

*comunidades e orienta-as para a franja de ocorrências que podemos classificar de ocorrências marginais, mas não necessariamente crime. O objetivo é evitar que o crime aconteça e não, responder ao crime. Isso parece-me que é o grande paradigma do Policiamento de Proximidade.*

## **2. Quais as diferenças - caso existam - entre o Modelo de Policiamento Comunitário e o Modelo de Policiamento de Proximidade?**

*A resposta a esta questão não é consensual. Há quem entenda que ambos os conceitos refletem exatamente a mesma realidade. A minha opinião não é essa. O Modelo de Policiamento Comunitário, se nós quisermos interpretá-lo com rigor à luz do que é praticado nos Estados anglo-saxónicos, parte de premissas de relação entre as polícias e a comunidade que permite uma partilha de competências no âmbito do policiamento. Essa partilha de competências na atividade de policiar não é permitida em países como Portugal, cuja tradição reserva, na exclusividade, tal prática às forças de segurança. Daí que nós, em Portugal, adotamos, e parece-me uma adaptação feliz, o conceito de Policiamento de Proximidade, que importa da teoria anglo-saxónica todos os valores de interação com a comunidade, exceto a ação de policiar feita pela própria comunidade. Por isso, nós não falamos em Policiamento Comunitário, porque não é a comunidade que policia. Falamos de Policiamento de Proximidade, porque está mais próximo da comunidade que é policiada. Tal é perceptível através da relação que mantemos com o cidadão, em que este não é chamado a desenvolver turnos de vigilância ou de patrulhamento, pois tais ações poderiam cair no crime de milícias populares. O mesmo acontece com as instituições. Não há microcorpos policiais para patrulharem determinadas áreas, sejam residenciais ou escolares, bem como não há possibilidade desses indivíduos estarem armados, terem uniformes ou códigos próprios, porque a atividade cai sempre sobre os elementos das forças de segurança. A mim parece-me bem estarmos assim.*

## **3. Tendo em conta as diferenças dos Modelos implementados nos demais países, indique os traços mais específicos da sua aplicação em Portugal?**

*Portugal parece-me, pelo que é dado a conhecer em relação aos restantes países, que conseguiu uma implementação feliz neste equilíbrio entre os valores de inserção comunitária, próprios da escola anglo-saxónica, e a cultura sul europeia, sem deixar de reservar as competências atribuídas por lei. Na sequência da questão anterior, estamos a falar no*

*policimento propriamente dito e em Portugal, assente num conjunto de plataformas várias, que aumentou o trabalho em rede. Hoje a cultura da parceria está firmemente implantada não só a nível nacional e regional mas também a nível local, o que permite à Polícia de Segurança Pública, com maior ou menor facilidade, atuar junto das causas do crime. Recorre a estas parcerias porque a lei não nos confere competências para o fazermos sozinhos. Eu julgo que a principal diferença, em relação à forma como nós implementamos este Modelo de Policiamento, é que conseguimos um bom equilíbrio entre a centralização e a des-centralização, quando comparamos com o modelo de outros países que são muito centralizados e não conseguem abandonar este punho que encerra num único órgão a gestão de projetos e sentem-se desconfortáveis com a delegação de competências a nível regional ou local. Ao mesmo tempo não caímos no outro extremo como acontece em diferentes países, que é o de haverem esquadras onde os primeiros escalões hierárquicos têm autonomia para a realização de protocolos com instituições dificultando a respetiva monitorização. As próprias forças de segurança ocupam posições de igualdade, quando não de subalternidade, em fóruns municipais ou regionais. Acabam por lhes ver impostas orientações, sobretudo de cariz político, em áreas que são da sua exclusiva competência, como é a Segurança Interna. Em Portugal, julgo que conseguimos um equilíbrio feliz e parece-me que estamos no caminho certo.*

#### **4. Na sua opinião, qual o país que mais influenciou e continua a influenciar o atual Policiamento de Proximidade português?**

*Eu julgo que não é fácil de definirmos isto, precisamente pelo caráter de equilíbrio que assumiu o modelo implementado em Portugal. A teoria vem da escola anglo-saxónica, mas por sermos um país sul europeu, a tradição napoleónica continua a imperar. Em bom rigor, não é fácil nós definirmos um país. O Policiamento de Proximidade tem a sua origem em Inglaterra, mas nos Estados Unidos foi implementado e depois modificado. Também nos países do Báltico e da Europa central de uma outra maneira. Se nós quisermos ir à pureza do Policiamento Comunitário, encontramos-lo em Inglaterra, mas uma adaptação fiel desse sistema era impossível de ser feita em Portugal, porque a organização administrativa do nosso país não coincide com a desse Estado. É muito difícil nós definirmos só um país que tenha influenciado o atual Policiamento de Proximidade em Portugal.*

## **5. Em traços gerais, qual a sua opinião sobre o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP) implementado pela Polícia de Segurança Pública (PSP)?**

*Eu julgo que, conforme temos estado a conversar, é um modelo, que ainda que nesta altura precise de algumas afinações, foi implementado de forma muito correta e segura. Foi um processo fortemente alicerçado de cientificidade, que há época foi inovador. Ainda o é para algumas polícias no mundo. São poucas as polícias que modificam estrategicamente a sua postura recorrendo a monitorizações feitas por organizações académicas, conforme nós fizemos em parceria com a Universidade Nova. Julgo que foi uma escolha muito feliz. O processo de formação arrancou nos moldes em que na altura era possível. Hoje, olhando para trás, poderia ter-se feito alguma coisa diferente, mas isso é muito fácil quando à distância nós olhamos e estamos na posição em que podemos criticar positivamente e construtivamente. É isso que hoje em dia procuramos ir revendo e reajustando, dando um novo impulso a esta reforma estratégica. Por norma são processos que demoram décadas e portanto não é de estranhar que ainda não concluídos os primeiros dez anos, nós precisemos de reavaliar e de reajustar alguns pontos. O Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade implementado pela Polícia de Segurança Pública, pela experiência que tem sido possível tomar contacto, é visto com profunda admiração quer por parte da tutela, quer por parte de outras instituições que conosco trabalham. Percebe-se que as pessoas que olham para esta alteração que Polícia de Segurança Pública promoveu de forma conceptual e teoricamente bem sustentadas, notam um acréscimo de qualidade no serviço policial que daqui decorre. Quando a estratégia é bem montada, como é o caso, é fácil perceber para onde se quer ir e, simultaneamente, para onde não se quer ir. Este modelo permite-nos perceber um pouco melhor o caminho que a Polícia de Segurança Pública quer desenvolver em consonância com os outros corpos policiais europeus e mundiais, na busca de um melhor serviço policial, mais orientado para as pessoas, procurando promover a promoção dos Direitos Humanos e incentivar a partilha de competências com os nossos parceiros, garantido um serviço promotor de uma melhor qualidade de vida das pessoas. Sempre numa relação de igualdade e de partilha de boas práticas, que me parece que é de enaltecer e que marcam a diferença em relação a um período de há 30, 40 ou 50 anos atrás em que as coisas eram diferentes.*

## II. Aplicação e Adequação do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade

### 6. Na sua opinião, tendo em conta a evolução do MIPP, quais são as funcionalidades melhor exploradas?

*O Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade precisa de ver revistas algumas das noções que não foram interpretadas, porventura, da melhor forma por parte do dispositivo, enquanto estratégia policial. E isto para dizer o quê? O Modelo Integrado de Policiamento abarca todas as valências policiais e, no meu ponto de vista, têm-se conotado com o MIPP apenas a estrutura de prevenção criminal, nomeadamente os elementos das EPES e das EPAV. Não deve ser assim, uma vez que a filosofia estratégica é modificada para o mesmo paradigma, o paradigma de proteger a pessoa, de nos centrarmos na pessoa e não no crime, que era o que acontecia no modelo anterior (reativo). Em função disso, todas as outras valências para além da prevenção, devem de alguma forma ver revistas as suas práticas e os seus indicadores. Só quando nós conseguirmos perceber esta alteração do ponto de vista filosófico e modificar os indicadores, conseguiremos ter uma melhor análise do que realmente o MIPP representa como evolução. Uma das alterações que foram introduzidas no ano de 2014, foi a contabilização dos contactos individuais, à qual estamos a dar seguimento em 2015. Este era um indicador que não era monitorizado e que o MIPP obrigatoriamente o distingue como importante, porque se nós contactamos com as pessoas, temos de ter essa monitorização quantitativa. Os indicadores que monitorizamos prendiam-se maioritariamente com as ações de sensibilização e deixavam de fora boa parte da ação policial que tem a ver precisamente com o ser próximo da população, que é o contacto diário que o nosso Agente faz na rua com a pessoa, para tentar perceber o que a está a incomodar e o que pode ser feito para melhorar. A partir do momento em que introduzimos este indicador, nós começamos a ter, sem surpresa, milhares e milhares de contactos individualizados contabilizados todos os meses. Isto vem refletir a evolução do MIPP que ainda é prematura de se ser concluída, porque estamos à procura dos indicadores corretos para conseguir monitorizar. Quais são as funcionalidades melhor exploradas? São aquelas que decorrem dos projetos que já existiam antes desta alteração estratégica. Isso é evidente sobretudo naquilo que no campo preventivo se orienta para a comunidade infanto-juvenil no âmbito do programa Escola Segura e eventualmente para os outros grupos vulneráveis, como sejam os idosos e, mais recentemente, as pessoas com deficiência. Penso que de uma forma mais serena, nós vamos conseguindo constatar que existe uma interligação mais conseguida*

*entre a estrutura de prevenção, a estrutura de investigação criminal e a estrutura das informações. Obviamente tendo sempre como ponto de partida a estrutura reativa, pois essa é imprescindível. Esta articulação entre as outras três valências reflete-se no trabalho que foi sendo feito com outros grupos de risco que não caem, propriamente, naquilo que nós estamos habituados a classificar como este tipo de grupos, mas que não deixam de ser. Estou-me a recordar, por exemplo, dos Grupos Organizados de Adeptos (GOA), que não deixam de ser um grupo de risco, ainda que não caiam no padrão de conceito que nós classificamos de grupo de risco, mas que obrigam a um esforço de conjugação destas três valências, prevenção, investigação criminal e informações policiais para se procurar minimizar a ocorrência de situações criminais que podem despoletar na prática de crime. Eu penso que este é um exemplo bem conseguido de como uma funcionalidade passou a ser bem explorada, quando passamos a perceber que este é um modelo integral de policiamento. Se calhar a chave de alteração deste conceito está no termo “integrado”. Este modelo não é integrado porque não tem onde se integrar. É pelo contrário um modelo que integra os restantes e, portanto, uma correção a fazer seria passar a denominá-lo de Modelo Integral de Policiamento de Proximidade.*

## **7. E quais são as que estão por explorar, ou podem ser melhor exploradas, em Portugal?**

*É difícil nós conseguirmos perceber o que pode ser melhor explorado porque nós temos que ir um pouco em resposta aos fenómenos que vão ocorrendo. Existem algumas áreas que, em concreto, o Departamento de Operações está a delinear e a pensar intervir no futuro, mas elas podem ser alteradas em função de conjunturas que obriguem a reafecção de prioridades. Portanto, o estímulo é fortemente condicionador na nossa atividade. De uma forma geral, não querendo fugir à pergunta, tudo o que implique coordenação com outras entidades pode de alguma forma ser explorado. Uma das áreas que naturalmente nos preocupa neste momento tem a ver com violência doméstica. Ainda na última semana foram enviadas propostas de alteração à lei que rege a prevenção da violência doméstica e do apoio prestado à vítima de violência, onde a PSP apresenta como proposta a criação de Comissões para localmente conseguirem articular respostas que promovam um trabalho simultâneo com agressor e com a vítima. Julgo que aquilo que o MIPP pode trazer na sua filosofia, e esta filosofia pode abrir portas a novas áreas a ser exploradas, é a sua lógica enquanto ciência policial. O que é que eu quero dizer com isto? De uma vez por todas, as*

*ciências policiais têm de procurar encontrar as causas dos problemas. A violência doméstica é um exemplo claro de como muito esforço, muita boa vontade, muito empenho e muitos recursos humanos, podem não estar a ser orientados para a causa do problema. A causa do problema é o agressor e a grande maioria do trabalho que é feito é orientado para a vítima. Esta lógica científica tem que abrir portas para se explorar de forma diferente os vários fenómenos. Estamos a falar de violência doméstica, mas podemos falar de qualquer fenómeno que tenha a ver com incivildades, com práticas que tenham a ver com o sentimento de segurança, com a nossa relação com as comunidades, enfim um conjunto mais vasto de áreas que podem ser exploradas.*

**8. Considera que o MIPP se encontra adequado à realidade social portuguesa?**

*Sim, penso que está.*

**9. Acha que este Modelo de Policiamento, assente numa maior proximidade polícia/cidadão, se adequa à atuação da PSP?**

*Perfeitamente. Este é o modelo que melhor se adequa a uma polícia de cariz urbano como é a nossa. Potencia a nossa capacidade de inserção na malha social, numa esfera local. Temos diversas entidades que têm sempre disponibilidade para trabalhar connosco em rede. Ele está perfeitamente adequado à nossa realidade. Aliás, prova disso é o sucesso e a forma como hoje quase que todos os projetos implementados localmente em rede fazem questão de chamar a PSP para os integrar, porque reconhecem o parceiro de inegável valor no contributo que possa dar e isso só demonstra o quão acertado estamos nós.*

**10. Atendendo que o MIPP é uma estratégia dentro da qual devemos incluir todos os elementos da PSP, como avalia o envolvimento dos mesmos no MIPP?**

*O envolvimento de todos os elementos da PSP está precisamente condicionado pelo erro de interpretação do conceito que há pouco nós falávamos: modelo integrado é diferente de modelo integral. A forma como se procurou fazer a ponte entre o PIPP e o MIPP, talvez hoje, a uma certa distância, nós consigamos ver que podemos modificar isto no futuro. Às vezes os títulos podem não parecer muito importantes, mas neste caso talvez venha a ser. Porquê? Conforme se explicava há pouco, o PIPP surgiu num momento em que o modelo que imperava na PSP era no essencial um modelo reativo, já com programas orientados*

*para um trabalho mais próximo da comunidade, mas continuava a ser um modelo que se orientava na sua praxis e nos seus indicadores como um modelo, no essencial, de reatividade. A partir do momento em que o PIPP demonstrou ser válido e é aceite pela Direção como o modelo a implementar em toda a PSP. Então, este programa vai passar a modelo, mas se passa a modelo, tem de ser um modelo que integra todos os outros programas, porque o modelo não pode estar integrado em outro modelo. Não faz sentido. O MIPP não pode estar integrado num modelo de policiamento reativo porque eles são contrários em alguns dos indicadores e da lógica de atuação. Daí que, quando adotamos por um outro modelo de policiamento, a designação correta seria mudar para “Modelo Integral de Policiamento de Proximidade”. Por não se ter feito esta alteração na altura, passou-se a encaixar conceitualmente os elementos da prevenção criminal em tudo o que seja o MIPP. Tanto que nós vamos às esquadras e ouvimos falar: “isso são os Agentes do MIPP”, “é o pessoal do MIPP” e “é o efetivo do MIPP”. O MIPP somos todos nós. O que nós temos são Agentes especialmente afetos à estrutura de prevenção criminal, assim como temos Agentes especialmente afetos à investigação criminal, como temos Agentes especialmente afetos ao trabalho das informações policiais, e outros à componente reativa, como seja o carro-patrolha e as EIR. A partir do momento em que os conceitos fiquem mais claros é possível que o envolvimento seja outro, mas, repito, o trabalho que é feito pelos spotters com os GOA é um claro exemplo de como toda a gente pode ser envolvida. Estamos a falar deste exemplo, mas podemos falar em outros. Podemos falar em qualquer tipo de fiscalização de âmbito local em que as informações podem facilmente passar do elemento das EPAV, que está afeto a determinado agregado habitacional, que passa informação para os Agentes que fazem determinadas operações no âmbito da investigação criminal. Dessa partilha de informação talvez se consiga obter resultados interessantes em áreas como as armas, a droga e outro tipo de criminalidade ou comportamento marginal.*

**11. Considera que o MIPP produziu mudanças sociais e comportamentais após a sua implementação?**

*Sim, internas e externas. O Policiamento de Proximidade da PSP, do ponto de vista de trabalho em rede, é uma referência a nível nacional e, conforme se disse há pouco, são inúmeros os protocolos que nós recebemos, quer localmente, quer nacionalmente, para se trabalhar com a PSP. Há um claro reconhecimento da sociedade da qualidade do serviço.*

*Hoje qualquer projeto na área social que queira alicerçar-se numa boa implementação local recorre à força de segurança da área e percebe-se claramente que PSP trabalha com elevada qualidade. Os parceiros, públicos ou privados, reconhecem essa qualidade e buscam em nós o apoio para promover as mudanças, quer do ponto de vista social, quer do ponto de vista comportamental, que eles pretendem fazer.*

## **12. O que entende por comunidades socialmente fragmentadas?**

*Há primeira vista, penso, pois desconheço a escola em que ele está inspirado, este conceito procura refletir comunidades que serão necessariamente minoritárias e não forçosamente culturalmente diferentes. Serão minoritárias e com dificuldades de se inserirem no tecido maioritário, seja pela religião, pela língua, pela cultura ou por determinados hábitos diferentes, serão comunidades que abarcam grupos que fruto destas diferenças acabam por não garantir um caráter homogêneo. Essa heterogeneidade é tal que pode levar ao despontar de conflitos. São esses conflitos que provocam esta fragmentação.*

## **13. O Policiamento de Proximidade adequa-se às comunidades socialmente fragmentadas?**

*Nenhum outro policiamento se adequa às comunidades socialmente fragmentadas que não seja o Policiamento de Proximidade. Porquê? Porque a alternativa ao Policiamento de Proximidade é o policiamento reativo. O policiamento reativo não contempla esforço significativamente despendido no pilar das informações policiais e, sobretudo, no pilar da prevenção. Se nós não nos preocuparmos em obter boas informações e a partir dessas informações conhecermos a comunidade, nós vamos assumir que a comunidade é toda igual. Isso é precisamente o contrário daquilo que nós encontramos numa comunidade socialmente fragmentada. Só compreendendo que há uma comunidade socialmente fragmentada é que nós podemos trabalhar as diferenças. O trabalhar das diferenças é algo que é feito na prevenção criminal, porque no momento da resposta (reação) já não há nenhum trabalho a fazer a não ser repor a ordem pública cumprindo a lei. Aí já não é possível à força de segurança desenvolver o que quer que seja a montante; terá sempre de ser a jusante da ocorrência. Daí que só os princípios do Policiamento de Proximidade é que permitem às forças de segurança trabalhar comunidades socialmente fragmentadas nas informações e, na prevenção criminal. Garantindo que se reconhece as diferenças e que se trabalha com base nessas diferenças.*

**14. Que mudanças vislumbra para garantir a convergência entre a polícia e as comunidades socialmente fragmentadas?**

*Eu vislumbro, mas não posso falar sobre isso.*

**III. Problemas, Soluções e Sustentabilidade do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

**15. Na sua opinião, quais são os principais problemas do MIPP?**

*O MIPP tem 9 anos e, por norma, são processos que demoram aproximadamente 20 anos a ser implementados. Eu não sei se podemos falar de problemas. Ao longo de um processo de implementação existem áreas que avançam melhor e outras que se calhar não avançam tão bem. Isso também depende das sociedades. Fazer comparações não é muito fácil porque não é possível comparar o nosso modelo com o que foi implementado em outros países? Cada um dos outros países tem uma sociedade diferente da nossa. Certo é que Portugal começou a implementação de um modelo de policiamento de proximidade décadas depois de Inglaterra, Finlândia, Suécia, Holanda, Bélgica, Alemanha e França, e estamos muito mais próximo daquilo que esses países são hoje do que estávamos a alguns anos atrás. Eu diria que estamos muito melhor do que a França, Itália, Espanha, Grécia e a grande maioria dos países do anterior bloco de leste. Parece-me que para quem está a implementar esta alteração tão profunda há 9 anos, estamos muito bem. Se existem problemas? Existem. O maior problema é ao mesmo tempo a sua principal virtude. A principal virtude do MIPP foi nascer de baixo para cima. Foi um modelo que foi começado a ser experimentado por alguns Comandantes de Esquadra, saídos da anterior Escola Superior de Polícia, que tinham tomado conhecimento de correntes inovadoras e dentro de uma lógica de experimentação científica: “vamos experimentar isto nas nossas áreas de responsabilidade”. Os bons resultados começaram a aparecer e as propostas surgiram na Direção Nacional. Implementou-se com uma forte preocupação de formar o dispositivo que na primeira linha de intervenção ia trabalhar. Por isso no terreno ele corre bem. No terreno, entenda-se, as estruturas que estão afetas à prevenção criminal. A partir deste primeiro nível é que, por vezes, não é tão fácil. Porquê? Porque não se entendeu como prioritário difundir entre a classe dirigente a alteração que de ponto de vista estratégico estava a ser operada. O que traz implicações que hoje já estão a ser alteradas, que têm a ver com a definição de prioridades de procedi-*

*mentos que não são compatíveis com uma estratégia de Policiamento de Proximidade. Continuamos a ter um forte cunho na pró-atividade, a qual promove a fiscalização e não tanto ações de prevenção e sensibilização. Não deixando de ser uma prevenção secundária, procurando evitar o comportamento reincidente, abstém-se de trabalhar a causa do problema. Nós temos no terreno a manutenção de objetivos que têm o cunho fiscalizador e, simultaneamente, uma orientação estratégica que nos distancia um pouco desse cunho fiscalizador porque quer, através da interação com as comunidades, prevenir que eles cometam esses delitos. Tudo isto é compatível. O problema é que os recursos são limitados e nós temos de fazer opções. Algumas das áreas de atuação da PSP vão ter de cair porque os recursos não conseguem dar uma resposta capaz para tudo. No meu ponto de vista, o pilar preventivo é indissociável da atividade policial. Se deixarmos cair o pilar preventivo, diria mais, se não reforçarmos o pilar preventivo iremos regredir quase 20 anos e isso seria muito grave. Mas julgo que estamos a ir no caminho certo neste momento, reajustando alguns dos indicadores, dando orientações ao dispositivo para abrandar nessa fiscalização quantitativa e empreender ações qualitativas do ponto de vista preventivo.*

#### **16. Quais as soluções para enfrentar esses problemas?**

*A solução passará por dotar a classe dirigente de uma formação, de um ângulo estratégico, mais profunda e conhecedora, que consiga contribuir para um aumento da qualidade deste modelo de policiamento que é muito nosso, pois não é fácil de encontrar paralelismo em outros países, reajustando o que é solicitado pela hierarquia e pela população. No diálogo estamos a deixar um pouco de fora as solicitações que a comunidade nos vai trazendo. Essas solicitações, porque reconhecem qualidade nesta postura inovadora da PSP, vão cada vez mais ao encontro daquilo que cai dentro da prevenção criminal. As pessoas preocupam-se com a criminalidade de massa, a pequena criminalidade, e querem mais do que diminuir o número de crimes, querem sentir-se seguras. De facto, Portugal é um país com um índice criminal relativamente baixo quando comparado com a maioria dos outros países, mas as pessoas sentem-se inseguras. Isto não faz sentido que continue assim. Daí que tem de haver um reequilíbrio, procurando sempre, através da prevenção, aumentar o sentimento de segurança. Penso que essa é capaz de ser a tónica que nós vamos assistir no futuro e que devemos recorrer, sempre que possível, a parcerias para que esse objetivo seja alcançado, sobretudo parcerias locais.*

**17. Tendo em conta as potencialidades e o futuro, pensa que o MIPP irá continuar nos moldes atuais?**

*Do ponto de vista estrutural, sim. Vai aparecer sempre uma outra novidade aqui e acolá, um reforço nesta ou naquela área, porque recebemos estímulos da sociedade e internamente vamos monitorizando aquilo que vai sendo feito por outros países. Neste esforço vamos procurar prospetivar aquilo que pode ser o futuro e, se possível, procurar dar uma resposta a montante do que pode suceder no despoletar maior de alguns fenómenos, mas julgo que, genericamente, esta é a estratégia. A prova é que, ainda que outros países estejam há mais de uma década a trabalhar num modelo alternativo, ele ainda não está a ser implementado.*

**Dou por terminada a entrevista. Deseja acrescentar mais algum esclarecimento, o qual observe relevante e que não houvesse sido abordado anteriormente?**

*Não.*

**ANEXOS**

---

**ANEXO M**

---

Sistemas Policiais.

**Tabela 1: Sistemas Policiais conforme Bayle.**

Dinâmica societal Dinâmica política	Fraca	Média	Forte
Fraca	Auto-regulação	Auto-organização po- licial da comunidade	Instituição policial especializada; civil; descentralizada; inte- grada
Forte	Indiferenciação: Polícia	Diferenciação: «Centro» político; Administração indife- renciada	Instituição policial especializada; centra- lizada; militarizada; isolada

Fonte: Adaptado de Bayle (1992), *in* Oliveira (2001, p. 17).

**ANEXO N**

---

Modelos Policiais.

**Tabela 2: Modelos Policiais segundo Bayle.**

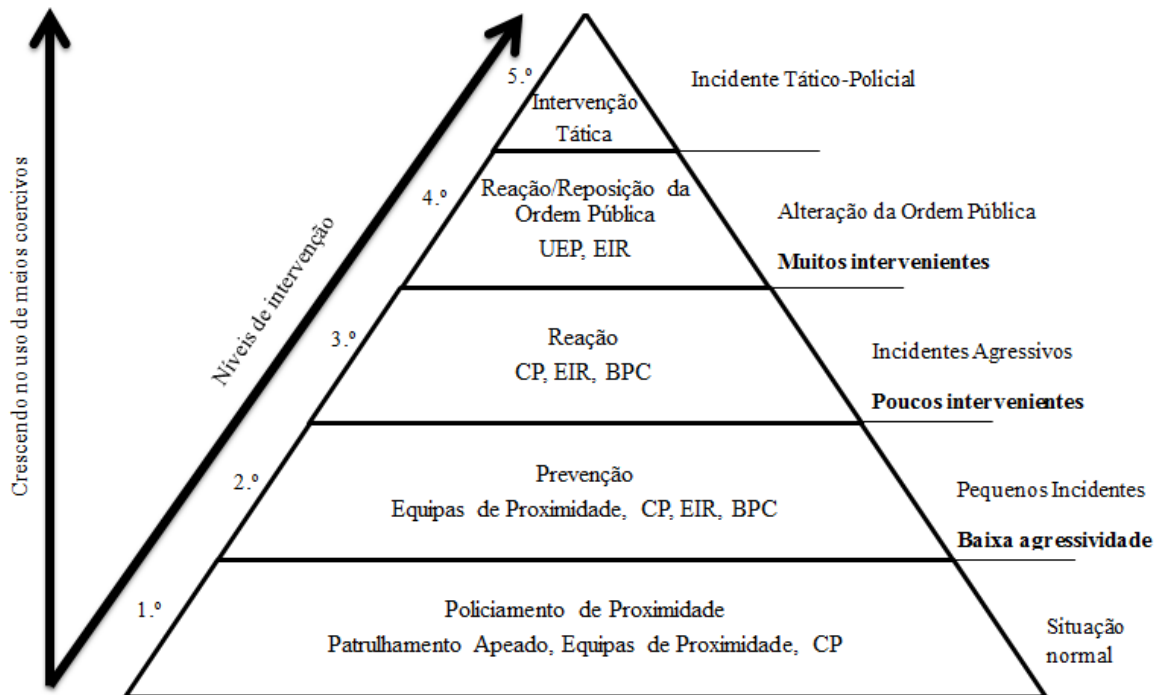
		Exigências Sociais	
		Forte	Fraca
Direcionamento Político	Forte	Arbitral	Autoritário
	Fraca	Comunitário	Minimalista

Fonte: Adaptado de Bayle (1992a), *in* Oliveira (2006, p. 103).

**ANEXO O**

---

Pirâmide de níveis de intervenção policial.



**Figura 1: Pirâmide de níveis de intervenção policial.**

Fonte: Adaptado de Departamento de Operações da DN da PSP, *in* Elias (2007a, p. 509).