

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2014 / 2015



TII

CONTRATOS LOCAIS DE SEGURANÇA:

DICOTOMIA ENTRE MAIS SOCIEDADE CIVIL OU MAIS POLÍCIA

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DOS SEUS AUTORES, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS E DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**CONTRATOS LOCAIS DE SEGURANÇA:
DICOTOMIA ENTRE MAIS SOCIEDADE CIVIL OU MAIS POLÍCIA**

**Major de Cavalaria da GNR
Mauro Justiniano Martins Ferreira**

Trabalho de Investigação Individual
CEMC 2014 /2015

Pedrouços 2015



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**CONTRATOS LOCAIS DE SEGURANÇA:
DICOTOMIA ENTRE MAIS SOCIEDADE CIVIL OU MAIS POLÍCIA**

**Major de Cavalaria da GNR
Mauro Justiniano Martins Ferreira**

Trabalho de Investigação Individual
CEMC 2014 /2015

Orientador:

Major de Cavalaria da GNR, Marco Paulo Almeida de Rodrigues Gonçalves

Pedrouços 2015



Agradecimentos

...para progredir ou se tem conhecimentos ou se adquire conhecimento...

Aos meus Camaradas e Amigos do Curso de Estado-Maior Conjunto 2014-2015, que me acompanharam nesta “caminhada”, agradeço pela força, amizade, confiança e apoio que depositaram em mim, sem vós não conseguiria “gaivotar” esta árdua fase que passámos.

Agradeço ao meu orientador, Major Marco Gonçalves, pela paciência, disponibilidade, colaboração, conhecimentos transmitidos e capacidade de estímulo ao longo de todo este percurso, mas acima de tudo pela sua amizade.

Agradeço a todos os entrevistados por tudo, pelo tempo despendido, pelos importantes conhecimentos transmitidos, pela forma amável, aberta e atenciosa como fui recebido e pela disponibilidade em todo o material de apoio.

À minha família, manifesto um sentido e profundo reconhecimento pelo apoio incondicional ao longo destes anos. Sem nunca esquecer quem me tem acompanhado nesta caminhada, e que sem a sua compreensão nada disto seria possível, a minha mulher, Catarina.

Agradeço ao IESM e a todos que nele prestam serviço, enquanto casa que me acolheu e permitiu evoluir, oferecendo-me oportunidades únicas, que nunca irei esquecer.

Aos meus amigos e a todos os outros que, direta e indiretamente, possibilitaram que chegasse onde estou hoje, resta-me afincadamente não vos desiludir.

A todos, muito obrigado...



Índice

Introdução	1
1. Do instrumento: os Contratos Locais de Segurança	5
a. Os antecedentes	5
b. O quadro nacional.....	7
c. Síntese conclusiva	8
2. Do elemento estruturante dos Contratos Locais de Segurança: O policiamento	10
a. Direito à segurança	10
b. Prevenção da criminalidade.....	11
c. Os modelos de policiamento	13
(1) Policiamento comunitário	16
(2) Policiamento de proximidade	17
(3) Policiamento orientado para a resolução de problemas.....	18
d. Síntese conclusiva	18
3. Da intenção à realização dos Contratos Locais de Segurança	20
a. A intenção e suas prioridades	20
b. Das prioridades à realização	22
c. Análise e discussão dos resultados	23
d. Síntese conclusiva	25
4. Do instrumento ao elemento: A participação da Guarda Nacional Republicana nos Contratos Locais de Segurança	26
a. Os Programas Especiais de Policiamento de Proximidade	29
b. Caracterização de um Contrato Local de Segurança	33
(1) Apresentação do Contrato Local de Segurança de Loulé	34
(2) Análise e discussão dos resultados	35
c. Síntese conclusiva	40
Conclusões.....	41
Bibliografia.....	46



Índice de Anexos

Anexo A – Diagnóstico de Segurança de Loulé

Anexo B – Contrato Local de Segurança de Loulé

Anexo C – Plano de Ação do Contrato Local de Segurança de Loulé

Anexo D – Orgânica dos Programas Especiais de Policiamento de Proximidade

Índice de Apêndices

Apêndice A – Síntese dos Programas e Grandes Opções dos Planos dos Governos Constitucionais

Apêndice B – Síntese dos Relatórios Anuais de Segurança Interna

Apêndice C – Programas Especiais de Policiamento de Proximidade

Apêndice D – Guião das Entrevistas

Apêndice E – Grelhas Síntese das Entrevistas

Apêndice F – Suporte digital

Índice de Figuras

Figura 1 – Organograma do Comando Operacional..... Anx D - 1

Figura 2 – Organograma da Direção de Operações..... Anx D - 1

Figura 3 – Organograma do Destacamento Territorial..... Anx D - 2

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Prioridades e Medidas políticas anunciadas nos Programas dos GC21

Tabela 2 - Prioridades e Medidas políticas anunciadas nas GOP dos GC21

Tabela 3 - Medidas realizadas e discriminadas nos RASI.....23

Tabela 4 – Identificação dos entrevistados.....34

Tabela 5 – Questão nº 1Apd E - 1

Tabela 6 – Questão nº 2Apd E - 2

Tabela 7 – Questão nº 3Apd E - 2

Tabela 8 – Questão nº 4Apd E - 4

Tabela 9 – Questão nº 5Apd E - 5



Resumo

Ao longo dos anos o paradigma da segurança tem-se alterado, surgindo a oportunidade de envolver as populações numa parceria partilhada por forma a reforçar e aumentar o sentimento de segurança. Um dos instrumentos utilizados são os Contratos Locais de Segurança.

Pretende-se, assim, estudar os Contratos Locais de Segurança, os seus antecedentes, o seu elemento estruturante que é o policiamento, mais especificamente o policiamento de proximidade, e a cooperação institucional à escala local através da análise de dados, entrevistas e de um estudo de caso, apurando se o contributo dos Contratos Locais de Segurança para a segurança tende mais para o envolvimento da sociedade civil ou mais para as polícias.

Como conclusões destacamos a importância do envolvimento e da partilha de todos os intervenientes localmente responsáveis, da necessidade de um melhor enquadramento legislativo, de uma sociedade civil mais ativa e de adequar devidamente o policiamento de proximidade às necessidades diagnosticadas localmente.

Palavras Chave

Contratos Locais de Segurança; Segurança; Policiamento de Proximidade; Parcerias.

Abstrat

Over the years the safety paradigm has changed, leading to involve the people in a shared partnership in order to strengthen and increase the sense of safety. One of the instruments used are the Local Safety Contracts.

The intent is thus to study the Local Safety Contracts, its background, its structural element, that is policing, more specifically community policing, and institutional collaboration at a local level through data analysis, interviews and a case study, assessing whether, the contribution of Local Safety Contracts for safety, tends more to the involvement of civil society or more to the police forces.

We highlight, as conclusions, the importance of involvement and sharing of all local responsible stakeholders, the need for a better legislative framework, a more active civil society and to properly adjust the community policing to audited local needs.

Keywords

Local Safety Contracts; Security; Community Policing; Partnerships Network.



Lista de Abreviaturas

A

ACT	Autoridade para as Condições do Trabalho
ANMP	Associação Nacional dos Municípios Portugueses
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil

C

CCPD	Conselhos Comunitários da Prevenção da Criminalidade
CLS	Contratos Locais de Segurança
CMPD	Conselhos Municipais para a Prevenção da Delinquência
CNPD	Conselho Nacional de Prevenção da Delinquência
CO	Comando Operacional
CoG	Centro de Gravidade
CTer	Comandos Territoriais
CRP	Constituição da República Portuguesa
CUCS	Contrato Urbano de Coesão Social

D

DEO	Divisão de Emprego Operacional
DO	Direção de Operações
DPERI	Divisão de Planeamento Estratégico e de Relações Internacionais
DGAI	Direção Geral da Administração Interna
DTer	Destacamentos Territoriais

F

FS	Forças de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança

G

GC	Governo Constitucional
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano



I

ILS	Interlocutor Local de Segurança
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social

L

LSI	Lei de Segurança Interna
LOGNR	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana

N

NCS	Núcleo Comércio Seguro
NES	Núcleos Escola Segura
NIS	Núcleo Idosos em Segurança
NPE	Núcleos de Programas Especiais

O

OCS	Órgãos de Comunicação Social
OE	Objetivos Específicos
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas

P

PEPP	Programas especiais de Policiamento de Proximidade
PES	Programa Escola Segura
PJ	Polícia Judiciária
PSP	Polícia de Segurança Pública

Q

QC	Questão Central
QD	Questões Derivadas

R

RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
RPE	Repartição de Programas Especiais

S

SEF	Serviço de Estrangeiros Fronteira
SPE	Secções de Programas Especiais
SSI	Sistema de Segurança Interna
STS	Sistema Táxi Seguro



U

UE União Europeia

Z

ZUS Zonas Urbanas Sensíveis



Introdução

“O Estado é demasiado pequeno para fazer face às ameaças externas e demasiado grande para as ameaças locais”

Filipe Pathé Duarte

A crise económica, o desemprego e a globalização fragmentam uma sociedade, criando desequilíbrios e desigualdades nos cidadãos. A confiança nos Estados está fragilizada o que poderá degenerar em sistemas políticos fechados, autocráticos e/ou totalitários, que não hesitam na aplicação de medidas controladoras que oferecem a curto prazo vantagens, mas que se perdurarem no tempo têm custos, quer económicos quer sociais, que prejudicam os direitos e liberdades dos cidadãos (European Forum for Urban Security, 2012).

“Viver sem violência, crime, intimidação e medo é um direito básico inscrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos e é um pré-requisito fundamental para um normal desenvolvimento dos seres humanos “ (DGAI, 2009, p. 6).

No quadro legal português, o direito à liberdade e à segurança está consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu Art.º 27º, como sendo um Direito Fundamental dos cidadãos. A defesa dos cidadãos e a manutenção da ordem pública e da paz social são um dos pilares fundamentais do Estado de Direito (AR, 2005, pp. 4645, 4646).

O Estado, no domínio da Segurança Interna, tem responsabilidades em “...garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas...”, conforme o preceituado no Art.º 1º da Lei de Segurança Interna (LSI) (AR, 2008).

Para a prossecução dos seus deveres, o Governo garante, através do Ministério da Administração Interna (MAI) e das Forças de Segurança (FS), a execução das suas Estratégias de Segurança. Para isso foi estabelecido que a preservação da segurança deverá ser partilhada: “...As autarquias devem ser implicadas (...), através da celebração de



Contratos Locais de Segurança, envolvendo (...) os organismos locais de segurança...” (Conselho de Ministros, 2005, p. 150) o que se refletiu num conjunto de objetivos a serem desenvolvidos na política de segurança interna.

Estas medidas, de preservação da segurança, têm perdurado ao longo de diversas legislaturas, tendo cada governo imprimido o seu “cunho pessoal” às matérias da segurança.

Os Contratos Locais de Segurança (CLS), por sua vez, “... permitem e facilitam a participação das associações locais de cidadãos, de outros atores institucionais e da polícia, na discussão dos assuntos relativos à segurança”. (Oliveira, 2006, p. 307). Com origem em França e Inglaterra, têm-se assumido como um instrumento privilegiado de cooperação institucional à escala territorial, entre o Estado, as FS, as autarquias e a sociedade civil.

Em Portugal, a implementação dos CLS remonta a agosto de 2008, data em que foi assinado um acordo entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios, acolhendo um modelo de referência para o estabelecimento dos CLS, marcando, desta forma, o início destas parcerias (Araújo, 2010, p. 112).

Desde a sua implementação, em 2008, até à atualidade temos consciência que muito se fez no âmbito da segurança partilhada, contudo é pertinente questionar se os CLS evoluíram ou se se mantiveram fiéis à sua estrutura inicial. Assim, consideramos de todo pertinente a realização desta investigação, no sentido de perceber o contexto atual dos CLS.

Neste contexto, o estudo dos CLS em Portugal e em especial, a forma como são tratados pela Guarda Nacional Republicana (GNR), reveste-se da maior pertinência, não apenas pela atualidade que o tema encerra, mas também pelo facto de esta ser uma matéria que parece estar longe de reunir consenso. Por outro lado, pretendemos, ainda, que o presente estudo proporcione um conhecimento mais profundo e organizado da temática em análise, o que se revela da maior importância para o conhecimento institucional.

O tema do trabalho a desenvolver são os “Contratos Locais de Segurança em Portugal: Dicotomia entre mais sociedade civil ou polícia”, pretendendo-se analisar os antecedentes dos CLS na Europa e em Portugal, o policiamento de proximidade enquanto elemento estruturante dos CLS em Portugal e a cooperação institucional à escala territorial.

Neste sentido, para a realização da nossa investigação elegemos como objeto de estudo os próprios CLS, enquanto instrumentos essenciais das várias políticas e estratégias



de Segurança em apoio à população. Neste âmbito a GNR participa ativamente através dos seus programas de policiamento de proximidade.

O objetivo geral do nosso trabalho será, por isso, a análise do contributo da GNR para os CLS procurando identificar se o seus contributos operacionais são suficientes e se respondem positivamente às atuais necessidades da sociedade civil.

Como Objetivos Específicos (OE) definimos os seguintes:

OE 1 – Compreender a importância dos CLS;

OE 2 – Identificar os modelos de policiamento que concorrem para os CLS;

OE 3 – Analisar o quadro normativo dos CLS em Portugal;

OE 4 – Caracterizar e avaliar a participação da GNR num CLS.

Assim, face aos objetivos e temática do trabalho a nossa questão central pode traduzir-se: “Em que medida os CLS são uma resposta atual às necessidades de segurança?”

Da Questão Central (QC) deduzimos as seguintes Questões Derivadas (QD):

QD 1 – Qual a importância dos CLS?

QD 2 – Os modelos de policiamento existentes, concorrem para a finalidade dos CLS?

QD 3 – O quadro normativo que regula os CLS está ajustado à realidade nacional?

QD 4 – Os contributos operacionais da GNR têm-se mostrado os mais adequados para os CLS?

Na abordagem ao percurso metodológico, proceder-se-á à análise de dados segundo a estratégia de investigação qualitativa. Esta estratégia permite a análise de entrevistas, discursos (Santos, et al., 2014, p. 104), bem como toda a pesquisa bibliográfica e documental sobre a temática. Como elemento fundamental para a investigação, destacamos as entrevistas semiestruturas que se pretendem realizar a personalidades de reconhecida competência profissional ou académica (Santos, et al., 2014, p. 76).

Esta investigação apresenta uma estrutura constituída por 4 capítulos, todos eles inter-relacionados. Ao longo do primeiro, abordaremos os instrumentos que são os CLS, contextualizando o leitor, desde a sua origem até à sua implementação a nível nacional, passando pelas causas, criação, implementação e evolução.

O segundo capítulo será subordinado aos modelos de policiamento, enquanto elemento fundamental dos CLS e, especificamente, o policiamento de proximidade. Para



tal começaremos por abordar o ambiente onde opera o policiamento e os seus modelos, relacionando-os com outra variável, que nos parece relevante, que são os modelos de polícia, pois estes também podem condicionar as práticas de policiamento empregues.

O terceiro capítulo incidirá especificamente sobre o enquadramento normativo dos CLS em Portugal, procurando fazer o percurso desde a intenção dos “fazedores das políticas de segurança”¹ até às medidas concretizadas em matéria de policiamento de proximidade.

Por último, abordaremos o policiamento de proximidade, na perspetiva das FS, ou seja, o que representa e quais as suas orientações relativamente aquele tipo de policiamento abordando especificamente o exemplo da GNR. Caracterizaremos ainda um CLS seguindo-se a sua discussão em função dos resultados obtidos.

Por fim, faremos uma alusão às principais conclusões, onde procuraremos responder a todas as questões levantadas inicialmente, nomeadamente à questão central.

¹ Técnicos, legisladores e decisores políticos do Governo.



1. Do instrumento: os Contratos Locais de Segurança

Neste primeiro capítulo vamos enquadrar o leitor com os CLS, nomeadamente desde a sua criação, percurso e implementação a nível nacional. Para tal, iremos recorrer a um exercício descritivo no sentido de avaliar a importância e pertinência dos CLS para a segurança. Organizamos o capítulo em duas partes, sendo uma reservada aos antecedentes históricos dos CLS a nível internacional e, a outra, para o caso nacional.

a. Os antecedentes

De acordo com a nossa pesquisa, localizamos o termo CLS nos anos de 1991 e 1992, em França, aquando da reforma da Polícia Nacional francesa e da alteração das suas políticas de segurança, onde “a ideia de uma polícia de proximidade entra no vocabulário político.” (Oliveira, 2006, p. 213). Tendo sido a França o país precursor dos CLS, solicitámos o contributo da *Gendarmerie Nationale* francesa, através da Divisão de Planeamento Estratégico e de Relações Internacionais (DPERI) da GNR, para um melhor enquadramento histórico. Como contributo, foi-nos referenciado que a alteração das políticas de Segurança francesas resulta da ocorrência, nos anos de 80, de diversos confrontos entre a polícia e os jovens nos subúrbios, em particular na periferia de *Lyon*. Em 1983, na consequência dos confrontos, foram criados, através de decreto, os Conselhos Comunitários da Prevenção da Criminalidade (CCPD) e o Conselho Nacional de Prevenção da Delinquência (CNPD), sendo implementados nos serviços municipais de 18 cidades-piloto (Gendarmerie Nationale, 2015).

Na década de 1990, os confrontos nos subúrbios inflamaram-se novamente e aqueles conselhos foram alvo de revisão e renovação. Com esta alteração, surge uma nova denominação para marcar esta evolução: os CLS (Gendarmerie Nationale, 2015).

Estes novos contratos eram controlados pelo Estado e abrangiam um ou mais municípios. Os CLS reagrupavam as medidas já tomadas no contexto das políticas das cidades e dos planos de segurança departamentais. O processo de elaboração e o acompanhamento e monitorização dos CLS, por sua vez, apoiavam-se nos Conselhos Municipais para a Prevenção da Delinquência (CMPD) (Gendarmerie Nationale, 2015).

Nesta altura, passa a polícia de proximidade a ser uma prioridade, materializando-se através do reforço de patrulhas, da criação e implementação de estruturas policiais



especificamente orientadas para determinadas delinquências e de proteção de vítimas específicas, bem como, na implementação de CLS entre o Estado e as comunas², permitindo assim uma melhor repartição de tarefas entre as Polícias Municipais e a Polícia Nacional (Oliveira, 2006, pp. 213, 214).

Contudo, só em 1997, no congresso de *Villepinte*, subordinado ao tema: *Des villes sûres pour des citoyens libres*, é que são apresentadas novas medidas para fazer face à insegurança e para reforçar a cidadania. Essas medidas passavam pelo reforço da cooperação entre as polícias e a justiça, e uma maior aposta na polícia de proximidade, onde os CLS são verdadeiramente implementados (Oliveira, 2006, p. 215).

Os CLS, implementados pela Circular do Ministério do Interior de 28 de outubro de 1997, são definidos como a principal ferramenta da política de segurança, favorecendo a educação dos cidadãos como forma de prevenção, a proximidade das polícias à população e o reforço da ação conjunta de todos os serviços do Estado. Aplicam-se principalmente em bairros problemáticos, onde os recursos devem ser concentrados (Legifrance, a). Sendo um instrumento privilegiado do direito e da segurança, os CLS obrigam também, a uma ação conjunta de todos aqueles que são responsáveis pela prevenção, repressão e solidariedade (Legifrance, b).

No exemplo francês, em termos de estratégias de segurança nos CLS, é referido que tem que existir uma estratégia baseada na compreensão da realidade, da delinquência e do sentimento da população, mas também não poderão ser esquecidos os recursos disponíveis. A escolha da estratégica pode ser orientada de acordo com várias áreas: i) prevenção do crime e das incividades³; ii) condições de intervenção das polícias⁴; iii) reforço da ação repressiva e na diversidade de sanções⁵ (vie-publique, s.d.)

As evoluções legislativas no domínio da segurança e da prevenção, nomeadamente a Circular Interministerial, de 4 de dezembro de 2006, trouxeram vários parceiros para

² Tradução livre do autor de: *commune*. Representa a menor divisão administrativa francesa (INSEE, s.d.)

³ Poderá ser atingida através de: i) ações locais de prevenção para os jovens em vias de marginalização; ii) deteção, notificação e tratamento de comportamentos de risco individuais; iii) prevenção da violência na escola e no seu espaço circundante; iv) prevenção da reincidência; v) assistência às vítimas.

⁴ Poderá ser atingida através de: i) presença de forças e ações de policiamento de proximidade; ii) acolhimento do público, dos queixosos e das vítimas; iii) reforço da luta contra os fatores que favorecem a violência e o crime, como a toxicodependência e a insegurança rodoviária.

⁵ Poderá ser atingida através do primado de ser ter uma resposta pronta a todos os atos de delinquência, tratando os casos em tempo real e a adoção de sanções tradicionais, como o serviço comunitário e medidas de reparação dos danos.



formalização de uma nova geração de CLS, no período de 2008 a 2011. Os CLS passaram então a integrar a política de segurança interna implementada pelo governo, constituindo a nova pedra angular da contratualização em matéria da segurança interna ao nível local, representando a componente de segurança/prevenção do Contrato Urbano de Coesão Social (CUCS)⁶ (Gendarmerie Nationale, 2015).

Como refere Araújo (2010, p. 111), estando a segurança sujeita a novas exigências, os CLS são instrumentos privilegiados para uma nova abordagem da segurança. Os CLS estão ancorados à teoria dos vidros partidos⁷ surgindo também, no aprofundamento dos programas de proximidade e como resposta a muitos dos problemas e fenómenos que não têm uma natureza securitária, mas sim, uma dimensão social, consequência da desestruturação dos mecanismos de controlo social e a muitos outros que não são do foro policial (Araújo, 2010, p. 111).

b. O quadro nacional

Em Portugal, os CLS nascem como resultado de uma recomendação e de um objetivo do Governo. Essa intenção devidamente consagrada no Programa do XVII Governo Constitucional pretendeu garantir as condições de segurança das pessoas e das comunidades, passando pela adoção de políticas orientadas para um policiamento mais eficaz e visível, de proximidade, de forma a reforçar o sentimento de segurança, envolvendo as autarquias, o Gabinete Coordenador de Segurança e os organismos locais de segurança (Conselho de Ministros, 2005, p. 150).

Neste sentido e no âmbito das “novas formas de gestão e contratualização da segurança dos cidadãos, das quais faz parte uma nova geração de instrumentos de política de segurança” (DGAI, 2009, p. xiv), foi celebrado, a 13 de agosto de 2008, entre a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) e o MAI um protocolo enquadrador dos CLS, tendo sempre em linha de conta que o policiamento de proximidade

⁶ Contratos destinados a “melhorar as condições dos “bairros problemáticos” e a permitir, nessas áreas, a concessão, em bruto, de subvenções anteriormente dispersas por múltiplos programas e fontes de financiamento.” (DGOTDU, 2011, p. 38)

⁷ Tradução livre dos autores de: *broken windows theory*. A Teoria dos Vidros Partidos explica “que quando um determinado território apresenta sinais de abandono e desordem, evidencia que tanto a polícia, como a própria comunidade não estão atentas, passando consequentemente essa mensagem ao criminoso. Com o tempo, os aspetos de desordem vão-se acumulando e amontoando, levando a que a área territorial se degrade gradualmente, tornando-se um chamariz para a prática de condutas desviantes” (Giddens, 2008; (Monteiro, 2012, p. 22)).



exige a responsabilização solidária de várias entidades: públicas e privadas; centrais, regionais e locais. Por delegação do MAI, passaram os Governos Cívicos a negociar a celebração dos CLS com os municípios (MAI, 2009a, p. 8 e 9).

Ainda durante o ano de 2008, é celebrado o primeiro CLS com o Município de Loures, sendo enquadrado como projeto-piloto. Este CLS foi pensado para uma realidade concreta, “feito à medida”, sendo aplicado à realidade sociológica de três freguesias: Sacavém, Apelação (incluindo a Quinta da Fonte) e Camarate, situadas em zonas urbanas ditas “sensíveis” (Araújo, 2010, p. 112).

Como ferramenta fundamental e de suporte aos CLS é, em 2010, editado o Manual de Diagnósticos Locais de Segurança, pela Direção Geral da Administração Interna (DGAI). Este instrumento veio facilitar a tarefa de preparação dos diagnósticos locais, ajudando a compreender os problemas das comunidades no que concerne à sua segurança, objetiva e subjetiva, e de encontrar as soluções que mais facilmente respondam às necessidades identificadas (Ministério da Administração Interna, 2011, p. 8), pondo em “evidência a relevância da cooperação multilateral no domínio da prevenção da segurança à escala das comunidades, tratem-se de grandes urbes ou de pequenos aglomerados humanos” (DGAI, 2009, p. xiv).

Como parte integrante do CLS, estando devidamente consagrado no texto do contrato, são criados os Conselhos de Execução que têm como missão a elaboração da estratégia e os planos de ação para o CLS, bem com a realização dos diagnósticos locais de segurança. Por sua vez, os planos servem para promover a segurança e prevenir a criminalidade (MAI, 2009b).

Como referência, apurámos que só entre os anos de 2008 e 2011 foram celebrados CLS em Portugal, sendo a sua totalidade de 35 CLS com autarquias de 9 distritos diferentes, desconhecendo-se porém, quais as que ainda vigoram. (MAI, 2012, p. 117).

c. Síntese conclusiva

Considerando a segurança como um direito fundamental, constitucionalmente consagrado, e que deverá ser garantido pelo Estado, os responsáveis por fornecer a segurança devem adotar medidas de prevenção e de combate da criminalidade. No entanto, facilmente se depreende que não é fácil atingir tal desígnio. Uma solução, que resultou de uma evolução de programas assentes na partilha e no conhecimento efetivo do “terreno” e



suas especificidades, são os CLS que tendem a ser uma resposta no campo da cooperação institucional a uma escala local.

O *core business* das FS, enquanto primeiras responsáveis em fornecer “serviço de segurança”, são obrigadas a desenvolver mecanismos eficientes e eficazes, que vão ao encontro das suas obrigações e das expectativas das populações que servem.

Os CLS conseguem reunir sob a mesma égide todos os elementos essenciais para fazer face aos problemas, no domínio da segurança de uma comunidade. A participação tanto de instituições e de pessoas, além das FS, na prossecução da identificação e na possível prevenção de comportamentos antissociais é essencial para o bem comum da segurança de uma comunidade.

Os CLS permitem dar respostas ajustadas a problemas de índole securitária, pretendendo atuar a montante, quando ainda não ocorreram situações consideradas mais graves. Veja-se o caso, das manifestações em França nos anos 80, em que só após terem ocorrido é que se criaram mecanismos de atuação preventiva.

Os mecanismos ao seu dispor são, se empregues devidamente, uma ferramenta que nos dá uma leitura rápida e real de um local, sob várias perspetivas, que nos orientam para a uma resposta adequada e rápida. Julgamos que o carácter preventivo dos CLS, com a aplicação adequada das ferramentas à sua disposição, nomeadamente, os diagnósticos, faz deles um importante instrumento que contribui em muito, para a prevenção e redução da criminalidade.



2. Do elemento estruturante dos Contratos Locais de Segurança: O policiamento

Após ter sido apresentado o “instrumento” CLS, pretendemos neste segundo capítulo, fazer uma abordagem ao seu elemento estruturante, o policiamento e, especificamente, o policiamento de proximidade. O presente capítulo está estruturado, inicialmente, pela descrição dos elementos que potenciam a necessidade da existência do policiamento. De seguida caracterizaremos o próprio conceito de policiamento, os seus modelos e como estes estão associados a modelos de polícia que poderão tender para condutas mais preventivas ou reativas.

a. Direito à segurança

A segurança, enquanto necessidade humana, pode definir-se como um bem público, que deve ser coproduzido pelo conjunto dos atores sociais (Oliveira, 2006, p. 54). Para Alves (2008, p. 51) segurança poderá traduzir-se num “estado ou condição que se estabelece num determinado ambiente, através da utilização de medidas adequadas, com vista à sua preservação e à condução de atividades, no seu interior ou em proveito, sem roturas”. O próprio autor explica ainda, que por ambiente deverá compreender-se um qualquer espaço e tudo o que ele contenha, sejam pessoas, instalações, equipamentos, atividades, conhecimento, etc.. Por outro lado, diz-nos também que ruturas são quaisquer interrupções abruptas, não desejadas e suscetíveis de causar danos.

O sentimento de insegurança das comunidades aliado ao aumento da criminalidade, em especial da criminalidade violenta, e da pressão e exploração mediática dos órgãos de comunicação social (OCS), tendem a criar na polícia formas de atuação mais reativas e rígidas, com o intuito de restabelecer o sentimento de segurança. (Marçal, 2011, p. 30). É portanto necessário, que as polícias saibam ler e interpretar os sinais que as comunidades emitem. Além da intervenção reativa que tende a ser eficaz face a um problema iminente e real, há também a necessidade de intervir nas áreas onde a sociedade se está a tornar mais interventiva, nomeadamente, no esclarecimento, informação e apoio aos idosos, aos comerciantes, bem como a sinalização e o encaminhamento de pessoas sem-abrigo, sem esquecer o acompanhamento, a prevenção e a investigação de situações de violência doméstica, a intervenção em situações que envolvem toxicodependentes e doentes mentais e a participação no sistema de proteção de crianças e jovens em perigo.



Com pertinência para o nosso estudo importa esclarecer o conceito de segurança comunitária que, como refere Araújo, é uma segurança adaptada aos tempos e à sociedade, ao espaço urbano, aos territórios e à sociologia urbana, tendo o papel de prevenção e combate à criminalidade, sendo o resultado do aprofundamento das políticas dos programas de policiamento de proximidade (Araújo, 2010, p. 111). A chave parece estar na capacidade para mobilizar os cidadãos a colaborar na segurança de todos, incentivando-os à participação numa clara demonstração de que vale a pena acreditar, confiar e apoiar o trabalho das FS. E por outro lado no amadurecimento dos modelos de intervenção policial, pois o modelo tradicional poderá estar esgotado (Marçal, 2011, p. 30).

b. Prevenção da criminalidade

Uma ideia comumente assumida sobre a prevenção da criminalidade é aquela em que a separa de todas as outras áreas, julgando-se que fica estritamente na esfera de influência do sistema policial e judicial, o que poderá não corresponder à realidade, pois a intervenção ao nível da proteção de crianças e jovens, do apoio social, apoios contra a toxicod dependência ou mesmo alteração ou renovação de infraestruturas urbanas poderão ajudar na prevenção da criminalidade (UNODC, 2010, p. 17).

Esta ideia, da criação de sinergias, é também defendida por Oliveira, quando refere que um Estado não deverá competir apenas para o restabelecimento da ordem, mas também para a prevenção da desordem, através do estudo, do diagnóstico e de uma avaliação continuada. Para atingir tal desígnio deverá ser potenciado o relacionamento entre cidadãos e entre estes e as Instituições, “prevenindo os problemas, agindo de forma pró-ativa junto da comunidade e dos cidadãos” (Oliveira, 2006, p. 10).

A prevenção da criminalidade é um termo, que quando traduzido e empregue em outro país, poderá não ter o mesmo significado do conceito que lhe damos a nível nacional. Internacionalmente são também utilizados outros termos, como sejam os de *safety*, *security*, *crime reduction* e *community safety* que, como referimos, nem sempre traduzem o mesmo conceito. O termo de *community safety* é usado para referir a diversidade de aspetos que devem ser abordados para promover a segurança nas comunidades e cidades, e com resultados que vão além da ausência de crimes (UNODC, 2010, p. 17). Enquanto o termo de prevenção da criminalidade, como vimos anteriormente, está associada à ação policial, o *community safety* é o preferido pelas autoridades locais na Grã-Bretanha, para



identificar um conjunto mais amplo de interesses relativamente ao crime e às suas consequências. Assim, o que julgamos importante, independentemente da terminologia preferida, é o uso de uma abordagem estratégica que permita aos “fazedores das políticas de segurança” e aos elementos das FS ajustar as suas intervenções para os problemas, com o intuito de encontrarem um equilíbrio nos resultados pretendidos quer a curto como a longo prazo, bem como, ainda, para alguns problemas associados à proteção dos direitos humanos (UNODC, 2010, p. 17).

De acordo com o preconizado no *handbook on the crime prevention guidelines* da Organização das Nações Unidas (ONU), é da responsabilidade dos respetivos Governos, nos seus mais diversos níveis, criar, manter e promover sinergias entre instituições governamentais de relevo e todos os setores da sociedade civil, incluindo o sector empresarial, para que cada um possa melhorar o seu contributo para a prevenção da criminalidade. Ao longo das últimas décadas, tem havido uma grande mudança da visão tradicional que considerava que a prevenção criminal era apenas da responsabilidade da polícia passando a ser encarada como uma responsabilidade coletiva. Desde 1980 tem-se vindo, inclusivamente, a argumentar que é mais eficaz e benéfico adotar-se uma abordagem coletiva e pró-ativa para a prevenção da criminalidade (UNODC, 2010, p. 18).

Estas evidências são fundamentadas numa série de argumentos, nomeadamente nos fatores associados ao crime e à violência que estão intimamente ligados a questões sociais, económicas e ambientais, pelo que os governos não podem depender unicamente da Lei Penal e do sistema de justiça para garantir a segurança. Parcerias multisetoriais entre ministérios, como os responsáveis pela ação social, pela saúde, pela educação, pelo emprego, bem como pelo sector das FS e pela justiça, podem fazer uma diferença significativa em diferentes níveis de criminalidade, estabelecendo assim, estratégias pró-ativas ao invés de reativas na prevenção da criminalidade. Em segundo lugar, destacam-se os resultados na prevenção da criminalidade quando são utilizadas estratégias de segurança partilhada. Também foi demonstrado que as políticas de prevenção ajudam a reduzir os custos da Justiça. (UNODC, 2010, p. 18)



c. Os modelos de policiamento

A sociedade tem, ao longo dos últimos anos, sofrido profundas transformações, reflexo da cada vez maior velocidade da inovação tecnológica que condiciona o nosso dia-a-dia a uma incessante procura de eficiência e eficácia, em todas as atividades que desenvolvemos. Fazer mais e melhor é um desafio permanente.

Uma das principais atribuições das FS, senão a principal, é o policiamento, e este poderá ser definido como uma atividade institucionalmente enquadrada, baseada em patrulhas regulares e firmada como prática secularmente integrada nas cidades. É conduzido por agentes orientados para vigiar e agir sobre o “quem” e o “quê” nos domínios dos espaços públicos (Durão, 2011, p. 131). Já uma outra concetualização do policiamento surge quando se invoca a ideia de aparato institucional. Este passa a ser encarado como dispositivo acionado por Estados nacionais e por burocracias transnacionais para produzir certas ideias de “sociedade”, sendo a mais frequente a ideia de sociedades seguras ou em segurança (Durão, 2011, p. 131).

O policiamento está intimamente interligado com os modelos de polícia. De acordo com Oliveira (2006, p. 100) existem três modelos de polícia na Europa: i) o modelo napoleónico; ii) o modelo nacional; iii) e, ainda, o modelo descentralizado.

O modelo napoleónico caracteriza-se por ser um modelo centralizado e dualista⁸. Neste modelo as forças de polícia estão sob a tutela da Defesa ou têm uma dupla dependência da Defesa e Administração Interna ou do Interior, no caso das forças de natureza militar e, as forças de natureza civil estão sob a tutela da Administração Interna ou do Interior. Neste modelo, as forças policiais de natureza militar têm como área jurisdicional as zonas rurais, ficando as zonas urbanas para as forças de natureza civil. Este modelo predomina nos países do sul da Europa como sejam, Portugal, França e Itália (Oliveira, 2006, p. 100). Por outro lado, este é um modelo que assenta essencialmente num estilo de policiamento reativo, visando aplicar a lei, manter a ordem pública e a sua existência é, acima de tudo, para proteger o Estado e os seus fins. A consciência dos elementos policiais é fechada, gerando-se a mentalidade do “nós” (polícias) e dos “outros” (sociedade civil) (Gomes, et al., 2001, p. 1).

⁸ Sistema policial constituído por duas forças de polícia, uma com uma estrutura organizativa tipicamente militar e a outra com uma estrutura organizativa civil.



Já o modelo nacional, em uso nos países do norte da Europa, como a Noruega, Suécia, Finlândia e Dinamarca, é caracterizado por ter uma organização única, a nível nacional, sob a dependência de um diretor nacional que, por sua vez, responde diretamente aos Ministros responsáveis pela Administração Interna ou Interior e/ou da Justiça. Em termos de competência, neste modelo policial as FS têm uma competência alargada a todo o território (Oliveira, 2006, p. 100). Este modelo é também apresentado como sendo reativo, que serve para proteger o Estado, prosseguir os seus fins e de trabalhar em função dele. A mentalidade da polícia, à semelhança do modelo napoleónico, é fechada havendo um sentimento separatista entre polícias e sociedade civil. É um modelo onde impera o conceito *law enforcement*⁹ visando a aplicação das leis. É um modelo com muitas semelhanças com o modelo napoleónico, sendo estes apelidados de *order giver*, uma vez que estabelecem as regras, ou seja, definem qual a norma que deverá ser seguida e, para quem não a cumprir sofrerá uma sanção, não permitindo qualquer tipo de diálogo relativamente ao procedimento ou escolha da norma a aplicar (Gomes, et al., 2001, p. 1)

Por último, no modelo descentralizado as FS têm a competência limitada às suas áreas de jurisdição, no entanto gozam de alguma autonomia, em especial ao nível das decisões operacionais e do recrutamento. Este modelo é típico dos países anglo-saxónicos. No modelo descentralizado podemos ainda, considerar dois submodelos. Um deles é o submodelo anglo-holandês, onde as FS gozam de algum grau de autonomia, mas estão sob tutela da Administração Interna ou do Interior e é típica em países organizados em regiões e províncias. No outro submodelo, o americano-germânico, as FS estão dotadas com um grau de autonomia bastante mais expressivo e é típico em países federais, onde cada estado tem uma polícia (Oliveira, 2006, p. 101).

Neste modelo o policiamento é essencialmente pró-ativo, sendo a sua preocupação centrada no cidadão procurando a resolução dos seus problemas. Existe uma maior abertura de mentalidades e ligação entre as polícias e os cidadãos havendo espaço para iniciativas no âmbito de parcerias que implicam a articulação de todos os parceiros para a produção de segurança. Este modelo caracteriza-se por ser um prestador de um serviço de segurança, ou seja, produz segurança em função das necessidades detetadas e aposta na

⁹ O termo significa: os indivíduos e órgãos responsáveis pelo cumprimento das leis e manutenção da ordem e a segurança públicas. A aplicação da lei inclui a prevenção, deteção e investigação de crimes, bem como a detenção de pessoas suspeitas de violação da lei (Office of Justice Programs, s.d.)



descentralização procurando outras entidades e serviços fora da sua própria organização. O seu objetivo passa pela mobilização e mediação, almejando criar na sociedade onde atua uma cultura de segurança (Gomes, et al., 2001, p. 1).

A realidade é que cada vez mais as polícias estão a apostar na melhoria da qualidade do serviço policial, em melhorar e rentabilizar os seus próprios processos internos de gestão, formação e atendimento. Há uma melhor consciência relativamente aos objetivos e fins a atingir no âmbito da atividade policial, sendo os meios o que difere na forma de os atingir. Neste estreitar de mentalidades o conceito de proximidade surge como um exemplo em todos os modelos (Gomes, et al., 2001, p. 1 e 2).

O modelo de polícia usado pelas nossas FS, assenta num modelo em que a sua organização e funcionamentos são burocráticos e centralizadores atuando na base da reação em que os modelos de proximidade não são muito bem aceites. Esta organização é típica e frequente em Estados centralizadores, protetores e reguladores (Marçal, 2011, p. 28)

Como já referimos os modelos de polícia estão intimamente ligados ao tipo de policiamento utilizado. Por se mostrar importante para a nossa investigação, vamos de seguida abordar o policiamento de proximidade, porque como já foi dito anteriormente os CLS assentam na adoção de políticas orientadas para um policiamento mais eficaz e visível, de proximidade (Conselho de Ministros, 2005, p. 150). Na revisão bibliográfica surgiam sempre dois termos que nos causaram algumas dúvidas, uma vez que eram utilizados para definir conceitos diferentes ou para referir-se ao mesmo conceito, pelo que será necessário fazer uma breve aclaração conceitual.

Da pesquisa realizada em busca de uma correta definição e diferenciação dos conceitos de Policiamento de proximidade e de policiamento comunitário, não encontramos coerência ao nível académico. Há autores que referem que os conceitos querem dizer o mesmo, e que não há distinção entre eles. Outros há, que indicam que os conceitos são idênticos sendo o principal elemento diferenciador as suas raízes e, por fim, também há autores que definem os dois conceitos de forma distinta e diferenciada.

Ao policiamento de proximidade também poderá ser chamado de policiamento comunitário, de acordo com Oliveira (2006, p. 115), os termos “não encerram alterações ao nível filosófico e estratégico”, pelo que o autor opta indiscriminadamente por um ou outro



termo, mas no entanto é de difícil definição uma vez que comporta várias dinâmicas sociais, organizacionais e culturais.

(1) Policiamento comunitário

O policiamento comunitário¹⁰, com raízes anglo-saxónicas é definido, por Oliveira como “uma filosofia e uma estratégia organizacional que pretende uma nova parceria entre as pessoas e a polícia. Fundamenta-se na ideia de que a polícia e a comunidade têm que trabalhar em conjunto para identificar e definir as prioridades e encontrar soluções para os problemas da atual sociedade” (2006, p. 115).

Porém, para outros autores, o policiamento comunitário é entendido como o conjunto genérico de programas que têm o objetivo de fortalecer os elos entre a polícia e os cidadãos e de descentralizar a atividade policial (Suassuma, 2006, p. 555).

Já para Alves (2008, p. 174 a 175) o policiamento comunitário não será um conceito, mas sim uma estratégia organizacional que obedece a vários princípios, nomeadamente o da descentralização organizacional, reorganização das atividades de patrulhamento com o intuito de facilitar a comunicação entre as polícias e os cidadãos. Obedece a uma atuação orientada para a solução dos problemas, envolvendo a colaboração de instituições ou entidades públicas, que fornecem soluções não policiais. A proximidade às comunidades é uma premissa obrigatória e pressupõe a identificação e acompanhamento dos chamados “pontos quentes” com programas de prevenção da criminalidade, adequados a aquela realidade.

No Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) do ano de 2007, o policiamento de proximidade surge como um modelo de policiamento que implica a aproximação às populações e o seu envolvimento na resolução dos seus próprios problemas e consequentemente, no combate à criminalidade. (MAI, 2008, pp. 144, 145)

Marçal, à semelhança de Oliveira, não cria diferenciação entre policiamento de proximidade e comunitário e define-o como o resultado “de uma constatação face à crescente complexidade do crime, em que a solução para prevenir e combater o mesmo pode ser melhor conseguida num trabalho de parceria que envolva a comunidade ” (2011, p. 29).

¹⁰ Do termo original de *community policing* (Oliveira, 2006, p. 115).



(2) Policiamento de proximidade

Como escreveu Fernando Gomes, Ministro da Administração Interna em 2000, no prefácio da publicação referente à I Conferência Internacional sobre policiamento de proximidade, em 1998, relativamente ao conceito de policiamento de proximidade, este veio renovar profundamente a maneira como olhamos para o papel das polícias atualmente. Esta nova visão deveu-se à vontade política para aproximar as polícias aos cidadãos, de associar às polícias uma imagem amigável, de resolver os problemas da ordem pública e da segurança com estratégias imaginativas e eficazes (Gomes, 2000, p. 3).

O policiamento de proximidade resulta na adaptação de uma FS à descentralização de um Estado aliada às expectativas e exigências locais, com o intuito de melhorar a proteção de pessoas e bens, através de uma “segurança diária”, materializada com a presença. (Alves, 2008, p. 175 a 177)

Este autor considera que os modelos (de proximidade e comunitário) poderão ser idênticos ou que um aponta para o outro, se considerarmos a ideia central de que as FS poderão obter melhores resultados ao apoiarem-se nas boas relações desenvolvidas com a população (Alves, 2008, p. 175 a 177).

Para Oliveira o policiamento de proximidade¹¹, de origem belga e francesa, é definido como “uma forma de gestão da segurança, implementada próximo da população, de maneira a responder, através de uma ação policial, prioritariamente preventiva, às suas necessidades cuidadosamente identificadas e tomadas em consideração” e também como “uma estratégia, de natureza essencialmente pró-ativa, que se apoia no trabalho em parceria e que tem por objetivo, através da presença dos elementos policiais sobre o terreno, obter a corresponsabilização de todos os atores (formais e informais) nas tarefas da segurança” (2006, pp. 115-116).

Para Marçal o policiamento de proximidade deverá restringir-se a um determinado território e a uma determinada comunidade, onde o envolvimento entre o Estado e os cidadãos é uma premissa obrigatória e, também, deverá ser fomentada maior participação das pessoas. Este tipo de policiamento tende a uma ação mais pró-ativa das polícias (Marçal, 2011, p. 29).

¹¹ Do termo original de *police de proximité* (Oliveira, 2006, p. 115)



(3) Policiamento orientado para a resolução de problemas

Ao falar-se de policiamento comunitário e de proximidade, importa, também, abordar o policiamento orientado para os problemas¹², ou melhor dizendo, para a resolução dos problemas. Este tipo de policiamento é o resultado dos estudos de *Herman Goldstein* e está na linha do policiamento comunitário centrando-se ainda mais na participação da comunidade em ações pró-ativas e preventivas (Oliveira, 2006, pp. 126-127).

Já Alves (2008, pp. 198-199) refere que este tipo de policiamento concentra os seus esforços na prevenção e na importância de descobrir e combater as causas dos crimes, destacando como centro de gravidade a comunidade.

De acordo com o “Manual de Introdução sobre o Policiamento do Espaço Urbano”, da ONU, este tipo de policiamento utiliza as provas, a pesquisa e os contactos comunitários para desenvolver estratégias de prevenção à criminalidade em vez de se concentrar na ação reativa, envolvendo o trabalho da polícia junto dos cidadãos para o controlo da criminalidade (ONUDD, 2011, p. 19).

d. Síntese conclusiva

A escolha entre modelos de policiamento assentes em princípios mais pró-ativos ou reativos, como um dos vetores essenciais do modelo de policiamento de proximidade, faz com que a prevenção da criminalidade sobressaia e se torne prioritária em relação à sua repressão. Esta forma, por sua vez deverá provocar a coresponsabilização e a coprodução da segurança pública, entre as FS e a comunidade civil, uma vez que a prevenção e a segurança envolvem todos os cidadãos e todas as estruturas sociais.

Neste contexto a celebração de parcerias são o melhor exemplo de um trabalho em equipa, de onde resultam elevados ganhos para os parceiros e, principalmente, para quem eles servem, geralmente os residentes de um determinado espaço.

Assim, a prevenção da criminalidade e a celebração de parcerias formam uma aliança importante no contexto do policiamento de proximidade, onde as polícias trabalham com a comunidade, numa perspetiva pró-ativa para a melhoria da prevenção policial, sem prejuízo da sua intervenção imediata quando as circunstâncias o requeiram. O serviço

¹² Do termo original de *problem oriented policing* (Oliveira, 2006, p. 126)



público policial adquire assim, uma nova dimensão ao dar à prevenção da criminalidade um carácter proeminente, personalizado e participativo.

A segurança é um bem público consagrada na nossa CRP que deve ser construída com a participação de todos. E, é este o desafio que se coloca às FS que, estando cada vez mais integradas nas comunidades onde estão inseridas, devem surgir aos seus olhos como um grupo de profissionais altamente qualificados e especializados, que conhecem e sabem identificar e tratar os seus problemas e dificuldades.



3. Da intenção à realização dos Contratos Locais de Segurança

Nesta parte do trabalho, pretendemos analisar e relacionar alguns normativos enquadrantes, que nos possam dar pistas, no sentido de apurarmos da importância dos CLS, nomeadamente para os “fazedores das políticas de segurança”. Com esta reflexão não tencionamos explorar em profundidade cada um dos elementos, mas apenas suscitar outros ângulos de análise. Apraz ainda referir que este percurso também se deveu ao facto de não haver um normativo enquadrante dos CLS, que seja devidamente esclarecedor da intenção dos “fazedores das políticas de segurança”.

a. A intenção e suas prioridades

Tendo sido a criação dos CLS uma medida de iniciativa governamental, interessa saber qual o nível de ambição que lhes está associado. Nesse sentido importa passar em revista os Programas e as Grandes Opções do Plano (GOP) dos vários Governos Constitucionais (GC), por considerarmos que é nesses documentos onde estão refletidas as intenções e medidas a serem criadas, implementadas e/ou reforçadas nos diversos setores do Estado.

A nossa análise de conteúdo irá, por isso, cingir-se aos Programas dos XVII, XVIII e XIX GC e respetivas GOP, entre os anos de 2005 a 2015. Para tal, apresentamos uma grelha de análise, que resulta de uma revisão textual, de cada Programa e GOP do GC onde identificámos como indicadores as prioridades e medidas políticas anunciadas.

Para um melhor esclarecimento, remetemos para apêndice uma descrição mais pormenorizada dos documentos em referência (Apêndice A).



Tabela 1 - Prioridades e Medidas políticas anunciadas nos Programas dos GC

Fonte: (Dos autores)

XVII	Prioridade	• Diminuição da criminalidade.
	Medidas	• Implementar um policiamento mais visível e eficaz, de integração e proximidade, orientado para a proteção dos cidadãos em geral.
XVIII	Prioridade	• Reforço da segurança.
	Medidas	• Incrementar a segurança comunitária e o policiamento de proximidade; Criação Estratégia de Prevenção e Redução da Criminalidade; • Celebração de CLS.
XIX	Prioridade	• Políticas que contribuam para a segurança e para o reforço a autoridade do Estado e a eficácia das FS; • A coordenação, a cooperação, a partilha de informações e a articulação entre as FSS.
	Medidas	• Incrementar a presença e a visibilidade das forças de segurança.

Tabela 2 - Prioridades e Medidas políticas anunciadas nas GOP dos GC

Fonte: (Dos autores)

XVII	2005-2009	Prioridade	• Reformular o sistema de FSS.
		Medidas	• Realização de programas de policiamento alicerçados na interação entre cidadãos e polícia, de programas compreendidos no âmbito do Plano Segurança Solidária e de projetos de policiamento de proximidade.
	2007	Prioridade	• Não foi encontrada referência a este ponto.
		Medidas	• Início da implementação de programas tendentes a incrementar medidas de prevenção, dissuasão e combate da criminalidade praticada nos postos de abastecimento de combustível e reforço das políticas de policiamento de proximidade.
	2008	Prioridade	• Não foi encontrada referência a este ponto.
		Medidas	• Extensão gradual a todo o território nacional de programas de policiamento de bairro, do reforço do Plano Segurança Solidária, do desenvolvimento de ações específicas no âmbito do "Verão Seguro" e do "Turismo Seguro", da continuação do projeto para a segurança dos taxistas.
	2009	Prioridade	• Não foi encontrada referência a este ponto.
		Medidas	• Realização de operações especiais de polícia em zonas de risco e ações específicas no âmbito dos policiamentos de proximidade em execução e a realização de ações contra o <i>carjacking</i>.
XVIII	2010-2013	Prioridade	• A prevenção, o combate e repressão da criminalidade, com especial ênfase para a criminalidade violenta, grave e organizada.
		Medidas	• Aprofundamento do policiamento de proximidade e da



			segurança comunitária, bem como dos programas especiais de proteção de jovens, idosos, e outras pessoas particularmente vulneráveis;
			Reforçar e monitorizar os CLS celebrados entre o MAI, diversos Municípios e organizações da sociedade civil.
XIX	2012-2015	Prioridade	A redução da complexidade operacional e o reforço dos laços de proximidade entre as forças de segurança e a sociedade civil.
		Medidas	O reforço da segurança comunitária com o envolvimento da sociedade civil, especialmente em zonas e comunidades urbanas sensíveis.
	2013	Prioridade	A melhoria da eficiência da atividade operacional, a redução da complexidade das estruturas das forças de segurança e demais serviços do MAI e o reforço dos laços de proximidade com a sociedade civil.
		Medidas	O reforço da segurança comunitária com o envolvimento da sociedade civil, especialmente em zonas e comunidades urbanas sensíveis.
	2014	Prioridade	O aumento da eficiência no domínio da administração interna.
		Medidas	Não foi encontrada referência a este ponto.
	2015	Prioridade	- Clarificação dos domínios de atuação de forma a evitar incertezas e duplicações de recursos; - Promoção da coordenação e promoção da cooperação e da partilha de informação entre os responsáveis pela segurança.
		Medidas	Não foi encontrada referência a este ponto.

b. Das prioridades à realização

Em analogia com os Programas e GOP dos vários GC, julgámos que também se torna pertinente analisar o que foi feito decorrente das políticas de segurança emanadas pelo poder político e que coube maioritariamente às FS a sua concretização. Esta análise cingiu-se, assim, aos RASI da vigência dos XVII, XVIII e XIX GC, entre os anos de 2006 a 2013. Para tal, apresentamos seguidamente uma grelha de análise onde identificámos as medidas realizadas.

Para um melhor esclarecimento, remetemos para apêndice uma descrição mais pormenorizada dos documentos em referência (Apêndice B).



Tabela 3 - Medidas realizadas e discriminadas nos RASI

Fonte: (Dos autores)

XVII		2006	• Celebração de parceiras de âmbito local com as FS, no âmbito dos programas especiais de prevenção criminal
		2007	• Desenvolvimento de projetos entre o MAI, as FS e os representantes das associações profissionais e de cidadãos.
		2008	• Celebrado, com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, um protocolo enquadrador dos contratos locais de segurança; • Celebração do CLS-piloto com o município de Loures.
XVIII		2009	• Dinamização dos programas de policiamento de proximidade; • Celebrados 29 CLS com autarquias de 5 distritos.
		2010	• Aumento qualitativo e quantitativo dos recursos materiais e humanos afetos aos Programas de Policiamento de Proximidade; • Aposta na dinamização dos vários programas e na qualificação dos elementos policiais que lhes estão afetos; • Celebrados 33 CLS com autarquias de 9 distritos.
		2011	• Aposta nos programas e modelos de policiamento; • Celebrados 35 CLS com autarquias de 9 Distritos diferentes.
XIX		2012	• Qualificação das respostas, na racionalização dos meios afetos aos programas de policiamento de proximidade, na criação de módulos de formação específicos e na especialização.
		2013	• Consolidação das estruturas e dos modelos de policiamento de proximidade.

c. Análise e discussão dos resultados

Cientes da extensão dos documentos anteriormente apresentados, iremos analisar e discutir algumas deduções que resultam do seu corelacionamento.

Da análise da Tabela 1 resulta que cada GC deu prioridade a diferentes aspetos da segurança. Os Programas anunciados apontam para preocupações diferentes que vão desde a diminuição da criminalidade até ao aumento da eficácia, em termos de coordenação, cooperação e partilha, das FS.

Alinhadas com as prioridades, temos as medidas políticas que devem ser desenvolvidas. Neste campo a diferença entre elas parece ser menor, uma vez que todas apontam para a visibilidade e proximidade das FS, tendo só um dos GC anunciado, explicitamente, a celebração dos CLS.

Relativamente ao primeiro GC analisado, a sua prioridade é a reformulação do sistema das FS, o segundo elegeu a prevenção como prioridade e por fim o último GC deu



ênfase à simplificação, ao aumento da eficiência e ao incremento da partilha de informação.

No entanto, e abordando as medidas políticas anunciadas nas GOP de cada GC, na Tabela 2, verificamos uma evolução nos programas de policiamento de proximidade, ou seja, nos anos de 2006 a 2008 as medidas tendem para a criação e extensão a nível nacional dos respetivos programas. De 2008 até 2013, apercebemo-nos de um aprofundamento dos programas, onde a participação de outros atores da sociedade civil foi estimulada, sendo neste período que a implementação dos CLS ocorre. Nos últimos dois anos de análise não encontramos quaisquer referências sobre medidas desenvolvidas no âmbito do policiamento de proximidade.

Sobre a busca da segurança partilhada, a dinamização dos programas existentes, com particular destaque para aqueles direcionados à proteção dos cidadãos mais vulneráveis, são, a nosso ver, um *must do* tendo sido dadas orientações no sentido de se fomentar o envolvimento da sociedade civil, nomeadamente em zonas e comunidades urbanas sensíveis. Contudo, não nos pareceu claro que todos os Governos anunciaram a formalização de parcerias no âmbito da segurança partilhada, mas é perceptível que todos as consideram uma mais-valia. Os CLS, enquanto instrumento formal de segurança partilhada, que ainda estão na dependência da esfera política para a sua concretização, não são um recurso muito utilizado, por não constarem nas GOP dos GC, à exceção de um. No fundo, a pertinência dos CLS foi relevada para segundo plano, deixando de ter continuidade no tempo.

Uma conclusão direta da análise do último quadro é o facto de ter havido sempre parcerias entre as FS e outros parceiros, no âmbito da segurança e que não são decorrentes da iniciativa dos “fazedores das políticas de seguranças”. As FS autonomamente celebram protocolos, acordos ou parcerias com diversas entidades, procurando reforçar a prevenção e o combate à criminalidade, bem como aumentar o sentimento de segurança dos cidadãos.

Assim sendo, e com pertinência para o nosso trabalho, destacamos os objetivos de incrementar o policiamento de visibilidade, de reforçar a vigilância das principais zonas de perigo, a atuação junto dos principais grupos de risco, a aplicação de novas estratégias combinadas de modelos de policiamento e o aumento de ações de prevenção criminal.



d. Síntese conclusiva

Ao longo deste capítulo procurou-se analisar as prioridades e medidas anunciadas nos Programas e nas GOP dos GC e relacionar as mesmas com as ações desenvolvidas e apresentadas nos RASI. Ficou claro que dos três Programas passados em revista, todos anunciaram e implementaram políticas preventivas e de aproximação à população, até porque, é a esta que eles têm o dever, obrigação e responsabilidade de defender.

A concretização e exploração dos CLS verificou-se maioritariamente no XVIII GC, não havendo nos períodos legislativos posteriores qualquer referência aos CLS, mas somente às políticas de policiamento comunitário e de proximidade. De facto, os CLS foram apresentados em 2008, evoluíram nos dois anos seguintes e durante o terceiro ano de existência (2011), deixaram de ser considerados uma prioridade, sendo apresentado nos RASI, sempre o mesmo discurso de consolidação dos CLS já existentes, não havendo a celebração de mais nenhum desde 2010.

Como resultado ficou latente que nos primeiros anos da nossa análise o recurso a parcerias já era uma prática recorrente ainda que de forma *ad hoc*, notando-se um evoluir no trabalho em rede quer a nível nacional como local, onde se apostou no envolvimento de atores relevantes, como sejam as autarquias, as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e Organizações Não-Governamentais (ONG), entre outros.

Em termos de legislação, não há, ao longo dos anos analisados, menção da publicação de legislação enquadrante relativamente aos CLS, apenas foi referenciada numa publicação da DGAJ sobre a elaboração dos diagnósticos locais de segurança, como uma boa prática a ser desenvolvida.

Parece-nos que com o passar dos anos e com o amadurecimento das práticas de policiamento de proximidade e de segurança comunitária, é notória a intenção de se procurar um planeamento adequado e ajustado ao ambiente social envolvente e às características locais da delinquência, refletindo-se na criação de novos projetos e programas, na sua execução eficiente, rigorosa e, essencialmente, uma postura empenhada, totalmente disponível.



4. Do instrumento ao elemento: A participação da Guarda Nacional Republicana nos Contratos Locais de Segurança

Neste último capítulo iremos proceder ao estudo do elemento estruturante dos CLS, na perspetiva policial, ou seja, as ferramentas que as FS têm desenvolvido e que, de alguma forma concorrem para os CLS. Neste sentido, iremos direccionar o nosso estudo para a intenção que está na origem do policiamento de proximidade nas FS, e neste concreto abordaremos os Programas Especiais de Policiamento de Proximidade (PEPP), desenvolvidos pela GNR e que concorrem para os CLS. Seguidamente, caracterizaremos um CLS com os contributos dos seus participantes, concluindo com a sua análise e discussão.

Citando Alves, relativamente ao policiamento de proximidade “...não é uma panaceia milagrosa, capaz de resolver todos os problemas relacionados com a segurança pública. (...) Parece uma manobra aconselhável procurar pôr em prática a doutrina, onde for possível, quando for exequível, empenhando os meios adequados e disponíveis, com base numa conduta muito flexível.” (Alves, 2008, p. 208).

Em Portugal, o conceito de proximidade surge ainda na década dos anos 90, provocando uma aproximação entre as FS e as políticas dos governos de Estado, face aos tempos de restauração dos canais democráticos e na sequência da adesão de Portugal à União Europeia (UE), em 1986 (Durão, 2010, p. 115).

Na nossa pesquisa remontamos a 1999, às GOP do XIII GC, onde foi definido que a melhoria da qualidade da ação e da resposta das FS assentava “na concretização de programas de policiamento de proximidade orientados para os problemas concretos, sejam os que se relacionam com os grupos sociais mais vulneráveis aos fenómenos de insegurança (crianças, idosos, vítimas de crime), sejam os que visam corresponder cabalmente ao exercício da autoridade do Estado (policiamento intensivo em zonas urbanas e suburbanas mais fragilizadas do ponto de vista da segurança)” (AR, 1998, pp. 7384-(128)).

Este tipo de policiamento de proximidade tende a ser mais pró-ativo, ou seja, um policiamento de proximidade social, mais visível e eficiente, que procura melhorar o nível de qualidade de vida do cidadão e, por conseguinte, a aceitação das FS em cada



comunidade local, contrariando o tradicional policiamento reativo, que se limitava, essencialmente, a atuar em função do incumprimento ou violação das leis.

Como refere Oliveira (2006, p. 123), este tipo de policiamento é mais difícil de atingir porque apresenta algumas limitações internas e externas. Ao nível interno, os próprios agentes, face à sua visão da sua própria profissão, estão mais orientados para o “combate” ao crime do que propriamente para a realização de ações colaborativas com os cidadãos. Da mesma forma, a própria população também percebe as polícias como sendo mais reativas do que pró-ativas em resultado das suas intervenções que estão mais associadas à repressão.

Como referido numa publicação difundida pelo MAI, o policiamento de proximidade surge com o intuito de “contrariar a ideia tradicional de que a segurança é um problema exclusivo das FS” e que este tipo de policiamento “fará uma proteção mais direcionada ao cidadão, envolvendo-o também no processo de segurança” (MAI, 1999a, p. 8). Este tipo de policiamento visa aproximar as FS e os cidadãos, como forma de potenciar o êxito da atividade policial na redução da criminalidade em especial junto da comunidade local. Visa também melhorar o reconhecimento e apreciação da opinião pública das FS, pelo serviço que desempenham em prol da proteção dos cidadãos (MAI, 1999a, p. 33).

Numa outra publicação, também difundida pelo MAI e subordinada ao mesmo tema, mas que tinha com o público-alvo os Oficiais da GNR e da Polícia de Segurança Pública (PSP), foram definidos os principais objetivos do modelo de policiamento de proximidade: (MAI, 1999b, p. 12)

- “contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, pelo que incumbe aos elementos das Forças de Segurança atuarem como agentes dinamizadores do civismo, da coesão social e da segurança, pessoal e coletiva;
- territorializar as ações de prevenção criminal, de acordo com as expectativas, receios e percepções de insegurança das populações;
- aumentar o grau de integração, melhorar a comunicação e promover a ligação com todos os atores sociais relevantes, para o aumento da qualidade de vida das populações, através da redução sustentada da criminalidade e do aumento do sentimento de segurança das populações;



- fomentar a noção de serviço público, baseado na qualidade do serviço prestado, na satisfação dos destinatários, na transparência e numa cultura de compromisso, contrato e parceria com as comunidades e organizações, públicas e privadas;
- transformar a polícia reativa numa polícia pró-ativa, desenvolvendo uma atitude positiva de prevenção e antecipação dos problemas;
- aumentar a qualidade da ação policial.”

Inicialmente, o policiamento de proximidade foi encarado como um complemento ao modelo tradicional. Tinha como objetivo dar visibilidade às polícias numa fase anterior à de uma intervenção meramente reativa, ou seja, pretendia uma atuação preventiva, procurando a integração das polícias num processo interativo e partilhado com a comunidade, relativamente aos fatores que estão na origem dos problemas securitários (MAI, 1999b, p. 15).

Este modelo assentava essencialmente nas seguintes modalidades: i) vigilância; ii) informação; iii) visibilidade; iv) intervenção legal (MAI, 1999b, p. 21).

Por vigilância, pretendia-se dar ênfase à importância da observação das condutas e/ou das atividades que pudessem indiciar focos potenciadores de problemas. A observação envolvia, além das FS, “todas as instituições informais de controlo social, tais como a família e a escola, bem como certos grupos profissionais e associações de residentes ou comerciantes” (MAI, 1999b, p. 21 e 22).

No âmbito da informação pretendia-se que houvesse uma troca constante de toda a informação sobre segurança, por forma a estimular a população em colaborar com as FS. Esta troca de informação deveria ser estabelecida através de mecanismos partilhados de contactos diretos, como sejam as linhas de apoio direto¹³ (MAI, 1999b, p. 23 a 24).

Num quadro de prevenção da criminalidade, a presença e a visibilidade policiais são indispensáveis, uma vez que, são geradoras de um sentimento tranquilizador e, ao mesmo tempo, inibidor e dissuasor da prática de ilícitos criminais. Esta visibilidade ainda comporta duas dimensões, a dimensão operacional e a social. A visibilidade operacional

¹³ Estas linhas de apoio direto foram inicialmente idealizadas como sendo mecanismos de contacto direto (telefónico), para determinados problemas, onde os agentes que, pelas suas características, carisma ou influência, especial formação ou aceitação local, podiam ajudar a restabelecer a confiança da população nas suas FS (MAI, 1999b, p. 23).



resulta das ações diretas de policiamento, sendo a visibilidade social a referente a ações de relacionamento social entre as FS e outras entidades, quer sejam aquelas em que as FS são os elementos dinamizadores ou nas que apenas cooperam na produção dos acontecimentos, mas sem destaque, estando ao mesmo nível dos outros intervenientes (MAI, 1999b, p. 25 a 31)

Relativamente à intervenção legal, esta prende-se com a obrigatoriedade dos elementos da FS adotarem um conjunto de medidas complementares por forma a oferecer aos cidadãos serviços policiais de qualidade tais como, o aconselhamento, a dissuasão, o acompanhamento e a proteção. Com isto, queremos dizer que a função policial não se esgota apenas na aplicação e/ou esclarecimento dos normativos legais em vigor, deverá passar por uma conduta policial marcada por uma atitude positiva, que permita a construção de parâmetros de civilidade em cada cidadão com quem se intervém, que apelem ao bom senso, ao civismo e que façam com que se reconheça e valorize a importância do respeito pelas regras sociais na vida em comunidade (MAI, 1999b, p. 32).

a. Os Programas Especiais de Policiamento de Proximidade

Tentando ainda materializar o estudo do policiamento de proximidade, iremos caracterizar o que é feito, neste âmbito, por uma FS. Assim, a GNR no âmbito do policiamento de proximidade tem duas estratégias principais; i) desenvolver e implementar novas formas de organização policial e novas técnicas de proximidade e visibilidade no relacionamento diário entre o guarda e o cidadão; ii) estabelecer programas específicos focados em problemas concretos e naqueles em que os grupos sociais são mais vulneráveis (GNR, a).

Fruto da sua dispersão a nível territorial, do conhecimento da sua área de jurisdição e das pessoas que a habitam, especialmente aquelas mais carenciadas ou vítimas de qualquer espécie de discriminação, a GNR desenvolve diversos programas, projetos e parcerias direcionados para a resolução dos problemas por forma a melhorar a qualidade do serviço prestado à população. Face a isso, tem sido chamada a trabalhar em rede integrando inúmeras parcerias formais com instituições da Administração Pública e da sociedade civil de âmbito local, nomeadamente nas áreas da violência doméstica, do apoio a crianças e jovens em risco, do apoio e proteção a idosos e do combate à discriminação, à pobreza e à exclusão social.



A GNR, no âmbito dos seus PEPP tem as seguintes linhas prioritárias de atuação: i) promover uma política integrada de prevenção e contenção da criminalidade; ii) fortalecimento de parcerias locais com organismos governamentais, autarquias locais e sociedade civil, nomeadamente, com organizações não-governamentais, de iniciativa privada, fundações, empresas, e outros, tendo em vista uma abordagem mais eficaz à especificidade de cada comunidade; iii) coordenar a atuação conjunta e eficaz de todos os organismos/instituições do MAI destinados à implementação dos vários programas parcelares; iv) fomentar a responsabilidade e a participação dos cidadãos (GNR, a).

Como objetivos primordiais deste modelo de policiamento destacam-se os seguintes: i) contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, pelo que incumbe aos militares da Guarda atuar como agentes dinamizadores do civismo, da coesão social e da segurança, pessoal e coletiva; ii) executar ações de prevenção criminal, de acordo com as expectativas de insegurança das populações; iii) aumentar o grau de integração, melhorar a comunicação e promoção da ligação com todos os atores sociais relevantes, para o aumento da qualidade de vida das populações, através da redução sustentada da criminalidade e do aumento do sentimento de segurança das populações; iv) fomentar a noção de serviço público, baseado na qualidade do serviço prestado, na satisfação dos destinatários, na transparência e numa cultura de compromisso, contrato e parceria com as comunidades e organizações, públicas e privadas; v) incrementar dentro da GNR uma filosofia de policiamento pró-ativo, desenvolvendo uma atitude positiva de prevenção e antecipação dos problemas; vi) aumentar a qualidade da ação policial (GNR, a).

Para tal a GNR dedica em exclusivo meios e efetivos na operacionalização dos PEPP. Estes meios, estruturados de forma simples e ágil, foram criados em consonância com a implementação do primeiro programa especial, o Programa Escola Segura (PES)¹⁴, para dar respostas ao solicitado pela tutela neste âmbito, tendo assim nascido os Núcleos Escola Segura (NES). Esta estrutura ficou na responsabilidade dos comandantes dos Destacamentos Territoriais (DTer) que, por sua vez, dependem dos atuais Comandos Territoriais (CTer).

¹⁴ Criado através de protocolo celebrado em 1992 entre o Ministério da Administração Interna e o Ministério da Educação.



Por força das alterações introduzidas pela última Lei Orgânica¹⁵ da GNR (LOGNR) os NES passaram a denominar-se por Núcleos de Programas Especiais (NPE), ficando com as atribuições e missões dos primeiros e, em 2010, os NPE passaram a denominar-se por Secções de Programas Especiais (SPE), passando a integrar o NES, o Núcleo Idosos em Segurança (NIS) e o Núcleo Comércio Seguro (NCS).

Igualmente, por força da referida alteração orgânica, foi criada a Repartição de Programas Especiais (RPE), na Divisão de Emprego Operacional (DEO), da Direção de Operações (DO), do Comando Operacional (CO). A organização e articulação dos PEPP aos diversos escalões hierárquicos está melhor representada no Anexo D.

No âmbito do policiamento de proximidade a GNR desenvolve os seguintes programas, melhor desenvolvidos no Apêndice C: i) programa Farmácia Segura; ii) Programa Transporte Seguro de Tabaco; iii) programa Comércio Seguro; iv) programa Abastecimento Seguro; v) programa Táxi seguro; vi) programa Igreja Segura; vii) programa SOS Azulejo; viii) programa Apoio 65 – Idoso em Segurança; ix) programa Azeitona Segura; x) projeto Residência Segura; xi) programa Chave Segura; xii) iniciativa de Apoio aos Turistas; xiii) programa Escola Segura.

Importa ainda referir, a este respeito, que recentemente foi divulgada a Estratégia da Guarda 2020 onde estão definidas as principais linhas de orientação estratégica para a GNR, no período 2015/2020.

Na Estratégia da Guarda 2020 foi considerada a sociedade como Centro de Gravidade¹⁶ (CoG), com especial focalização nas pessoas, no território, nos movimentos e nas instituições democráticas (GNR, b).

Como Estado Final Desejado¹⁷, pretende-se “mais e melhor segurança, percecionando como destino seguro o espaço para a convivência social e o desenvolvimento económico” (GNR, b).

¹⁵ Lei nº 63/2007, de 06 de Novembro, publicada no Diário da República nº 213, 1ª série.

¹⁶ Como definição do Exército Português o CoG é definido como “fonte de poder moral e/ou físico que garante potencial, liberdade de ação e vontade de agir”, sendo uma “ferramenta analítica fundamental, neste caso um ponto focal, utilizado na conceção de campanhas e operações de grande envergadura.” (Exército Português, 2012, pp. 5-7)

¹⁷ Como definição do Exército Português o Estado final Desejado é representado pela intenção do comandante enquanto expressão clara do que uma força tem de executar e das condições a alcançar, relativamente ao inimigo ou adversário, terreno e considerações de âmbito civil. (Exército Português, 2012, pp. 3-8)



Com pertinência para o nosso trabalho e de todas as linhas de orientação estratégica¹⁸ da GNR, destacamos a primeira linha: “Força de Segurança Presente e Próxima”, que tem como objetivo o reforço da confiança dos cidadãos na GNR. Esta linha de orientação vai no sentido de procurar a proximidade ao cidadão, com o intuito de melhorar a interação e criar uma relação de confiança. Para tal, é um desígnio da GNR reforçar o patrulhamento comunitário e de proximidade e fazer o uso de tecnologias de informação que potenciem a interação Guarda-Cidadão, bem como, o fortalecimento das relações de cooperação e colaboração com entidades locais e com outros intervenientes da sociedade civil (GNR, b).

Dos objetivos estratégicos que concorrem diretamente para a linha estratégica acima identificada, destacamos a intenção de otimizar o dispositivo operacional, através do reforço dos meios operacionais e da presença e visibilidade em zonas de maior risco, com o intuito de assegurar a adequação do serviço prestado às necessidades e expectativas das populações. Outro objetivo é o de aumentar o número dos recursos humanos afetos ao desempenho de valências operacionais, por forma a melhor adequar o dispositivo territorial e o efetivo operacional às necessidades de patrulhamento de proximidade e de visibilidade junto das populações. Relativamente ao incremento da interação Guarda-Cidadão é objetivo, para a GNR, dinamizar os PEPP, as parcerias locais e a utilização das redes e tecnologias de informação. Como último objetivo, identificamos o reforço do patrulhamento comunitário e de proximidade, orientado para a proteção dos cidadãos (GNR, b).

Daqui retiramos a preocupação da GNR em querer servir. A identificação da sociedade como CoG, em todas as suas dimensões, não faria sentido se não procurasse desenvolver esforços para se posicionar junto de quem serve, assumindo que quer estar presente, participar e partilhar com o cidadão, na construção de um ambiente de maior segurança. Este posicionamento não nos parece que seja recente, pois a partilha e a concretização de parcerias locais já são praticadas há muito.

¹⁸ As linhas de orientação estratégica constituem as diretrizes de ação da GNR, das quais são deduzidos os objetivos estratégicos (GNR, b)



b. Caracterização de um Contrato Local de Segurança

Chegados a este ponto, depois de analisados os CLS e os modelos de policiamento, nomeadamente os desenvolvidos pela GNR, julgamos que a nossa investigação não ficará completa sem que consigamos caracterizar um CLS.

Para tal, estabelecemos um conjunto de pressupostos que nos auxiliassem no sentido de eleger um CLS que servisse para o nosso estudo de caso. Um dos pressupostos foi o de nos pretendermos cingir a uma área em que a GNR fosse a única FS territorialmente responsável em termos de policiamento, como já considerado na delimitação que estabelecemos para a nossa investigação. Em segundo lugar, o de termos acesso à documentação de um CLS que tivesse seguido todas as etapas consideradas para a sua celebração, nomeadamente o diagnóstico de segurança, o contrato propriamente dito e o plano de ação. Depois da pesquisa realizada, apurou-se que o Concelho de Loulé cumpria todos estes requisitos.

Além da análise de toda a documentação disponível, fornecida para o efeito pelos intervenientes no CLS de Loulé, recorreremos também à aplicação de entrevistas como instrumento de investigação, pretendendo-se recolher mais dados, cuja análise e confronto com o suporte teórico, permitisse dar um maior rigor na formulação das conclusões do nosso trabalho.

Para a obtenção dos dados do presente estudo realizamos entrevistas semiestruturadas, contendo um conjunto de perguntas-guia abertas, por forma a permitir ao entrevistado discorrer sobre a temática em cada uma das questões colocadas (Santos, et al., 2014, p. 76)

Seguindo o preceituado por Bryman (2012, p. 477), algumas das entrevistas, por uma questão de conveniência, em razão da distância e de economia de custos, foram enviadas via internet para o endereço eletrónico dos entrevistados. Antes do envio do guião da entrevista (Apêndice D) foram contactados todos os destinatários telefonicamente, tendo sido explicada a intenção da entrevista e qual o seu contributo para a nossa investigação. Após o seu envio ficou-se a aguardar as respostas, contudo, nem todos os entrevistados responderam.

Sendo assim a escolha do nosso universo de investigação tem por base os critérios de experiência, conhecimento, função e responsabilidade dos entrevistados no âmbito dos CLS e em especial, no de Loulé, quer ao nível da GNR, nomeadamente através dos comandantes de diversos escalões hierárquicos e com níveis distintos de responsabilidades, quer também ao



nível da sociedade civil, designadamente através da Câmara Municipal, Juntas de Freguesia e Paróquia do Concelho do Loulé. Foram recolhidos mais dois contributos de outras entidades sem ligação direta ao CLS de Loulé, mas que face às suas funções atuais e passadas consideramos como especialistas na temática. Na tabela 1, encontram-se melhor identificadas as entidades por nós entrevistadas.

Tabela 4 – Identificação dos entrevistados

Fonte: (Dos autores)

	Identificação	Posto	Função
Entrevistado 1	Dalila Araújo		Professora auxiliar convidada no Departamento de Estudos Políticos da Universidade Nova de Lisboa
Entrevistado 2	Carlos Jorge Dos Santos Silva Gomes	Coronel	Comandante do Comando Territorial de Faro
Entrevistado 3	Paulo Miguel Lopes de Barros Poiães	Major	Chefe da RPE/DEO/DO/CO/GNR
Entrevistado 4	Hélder Faísca Guerreiro		Presidente de Junta de Freguesia de São Sebastião
Entrevistado 5	Maria Margarida Renda Correia		Presidente de Junta de Freguesia de Querença/Tôr/Benafim
Entrevistado 6	Paulo César Brito dos Santos	Major	Comandante do Destacamento de Loulé
Entrevistado 7	Humberto Miguel Serrano Galego	Tenente	Comandante do SubDestacamento de Quarteira
Entrevistado 8	Alexandre José César Pereira	2º Sargento	Comandante do Posto Territorial de Salir
Entrevistado 9	João Paulo Raimundo Dimas	Sargento-ajudante	Comandante do Posto Territorial de Loulé
Entrevistado 10	António Elísio Barreto de Freitas		Padre da Diocese do Algarve

(1) Apresentação do Contrato Local de Segurança de Loulé

O Concelho de Loulé está organizado em nove freguesias¹⁹ e tem um total de 70622 habitantes residentes (Instituto Nacional de Estatística, 2012).

De acordo com a informação disponibilizada pelo comandante do DTer, o DTer Loulé tem uma área total de 763 Km², correspondente à totalidade do Concelho de Loulé, e está articulado em cinco PTer²⁰.

¹⁹ Freguesias do Concelho de Loulé: Almancil; Alte; Ameixial; Boliqueime; Quarteira; Salir; São Clemente; São Sebastião; Querença/Tôr/Benafim (Câmara Municipal de Loulé, s.d.)

²⁰ PTer de: Almancil, Loulé, Quarteira, Vilamoura, Salir.



O CLS de Loulé foi celebrado em Faro no dia 1 de junho de 2009, entre o MAI e a Câmara Municipal de Loulé, com o propósito de “reforçar a segurança, aumentar o sentimento de segurança e o nível de confiança das populações, aproximar as FS das necessidades e expectativas dos cidadãos, melhorar a eficácia e eficiência do serviço policial, potenciando os programas de policiamento de proximidade e envolvendo as populações no processo de segurança.” (MAI, 2009b).

Como consequência do CLS de Loulé foi elaborado, em setembro de 2009, um diagnóstico inicial de Segurança sobre o Concelho de Loulé, onde se pretendeu mostrar quais as realidades locais de cada freguesia (Divisão de Ação Social, Saúde e da Família, 2009, p. 3).

Do diagnóstico foi criado um plano de ação, onde constavam um conjunto de atividades a serem realizadas sob a responsabilidade de um ou mais parceiros.

O diagnóstico local de segurança, o teor do contrato e o Plano de Ação do CLS de Loulé são parte integrante deste trabalho (Anexo A ao Anexo C).

(2) Análise e discussão dos resultados

Relativamente às entrevistas realizadas, procedemos à transcrição das respostas para uma ferramenta de análise para posterior discussão dos resultados. Esta ferramenta pretende ser uma grelha com a seleção dos aspetos considerados mais relevantes de cada resposta. Face à delimitação, em termos de conteúdo, do nosso trabalho, estas foram remetidas para apêndice (Apêndice E) ficando nesta secção apenas o resultado da análise de cada uma das perguntas e consequentes respostas.

Questão nº 1: “Na sua opinião, qual a importância dos Contratos Locais de Segurança para a comunidade onde são aplicados?”.

Da análise desta questão releva-se a importância dos CLS para todos os entrevistados, tendo sido identificados como aspetos positivos a prevenção da criminalidade e o aumento do sentimento de segurança ao nível das populações locais. A proximidade entre FS e o cidadão/população, bem como, a partilha e cooperação institucionais entre as FS e as entidades locais em matéria de segurança também são fatores



apresentados como vantagens dos CLS, responsabilizando todos os parceiros para uma segurança comum.

Na questão nº 1 todos os entrevistados conseguem referenciar a relevância dos CLS nas dimensões da prevenção, partilha, aproximação e delimitação geográfica, o que transmite a noção que todos estão cientes dos CLS e quais os objetivos que pretendem atingir com a sua aplicação. Também constatamos que os CLS são vistos como um instrumento de reforço da segurança e do sentimento de segurança, pressupondo que esta resulta não só do empenho das FS, mas também de outros fatores mais intimamente ligados a outros parceiros como seja a coesão social.

Questão nº 2: “Considera que o enquadramento normativo dos Contratos Locais de Segurança está ajustado à realidade nacional atual?”.

Nesta questão existe uma grande divergência de respostas. Cinco entrevistados referem que a legislação enquadrante dos CLS é a ajustada. Dois entrevistados indicaram que os normativos não estão adequados, destacando um deles a pertinência da inclusão formal outros parceiros, e o outro entrevistado foi perentório em assumir que não existem normativos enquadrantes e que os mesmos deveriam estar previstos na LSI. Dois dos entrevistados referem que os CLS deveriam aproveitar normativos existentes como normas enquadradoras, nomeadamente a Lei n.º 33/98 de 18 Julho²¹, e apenas um não soube responder.

Analisando as respostas por tipologia das funções que os entrevistados desempenham, verificamos que os entrevistados que responderam à inexistência ou falta de enquadramento adequado dos CLS, estão ligados ao próprio processo de implementação dos CLS em Portugal ou estão colocados a um nível com responsabilidades no planeamento, coordenação e articulação das medidas e ações que a instituição que representam pode executar.

Na questão nº 2 está patente a diferença de opiniões entre os vários tipos de entrevistados relativamente ao enquadramento normativo que deverá reger os CLS. Aqui, julgamos que a função desempenhada por cada entrevistado poderá indiciar o nível do

²¹ Normativo legal que cria os Conselhos Municipais de Segurança. Publicada em Diário da República, 1.ª série - A, nº 164, de 18 de julho de 1998.



aprofundamento, ou mesmo a necessidade do conhecimento no que concerne aos normativos legais.

A ideia de que quanto mais baixo é o nível a que nos referimos, designadamente o nível tático (executório), menos conhecimento se tem do enquadramento legal, poderá ser explicada, porque a um nível operacional (intermédio) é feita a ponte entre a Lei e as ações materiais desenvolvidas no âmbito dos CLS. Esta ideia é corroborada pela qualidade de resposta dos nossos entrevistados.

Questão nº 3: “No seu entender acha que o contributo da Guarda Nacional Republicana para os Contratos Locais de Segurança, no âmbito da segurança, nomeadamente com os seus programas especiais de policiamento, é suficiente?”

Nesta questão também não há unanimidade em se assumir que o contributo da GNR, com os seus programas especiais de policiamento é suficiente para os CLS. Dois entrevistados responderam negativamente, porque a presença da GNR nunca é demais. Três referem que o contributo é suficiente mas apenas se for adequado à realidade local, nomeadamente com a escolha de um tipo de policiamento para uma situação em concreto. Dois entrevistados indicam que o contributo é insuficiente, mas as causas apontadas estão relacionadas com lacunas internas da instituição que representam. Outro, refere que o contributo não é suficiente porque, a ele, estão associados fatores subjetivos que o poderão alterar. Um dos entrevistados afirma que a estratégia das FS nos CLS está assente nos seus programas de policiamento de proximidade e por último um entrevistado afirma que não se pode assumir como tarefa cumprida ou suficiente quando nos referimos a assuntos relacionados com segurança e policiamento, porque embora os indicadores possam apontar para uma redução da criminalidade, ela poderá alterar-se e teremos de nos readaptar.

Nesta questão nº 3, mais uma vez, está refletida a preocupação de cada entrevistado face às funções que desempenham. Os que têm responsabilidades primárias pela segurança e bem-estar das suas populações e que desempenham funções do foro operacional (nível tático) estão preocupados com a falta de meios, quer seja para o desempenho da missão quer seja para garantir a presença regular das FS na sua área. À medida que subimos ao nível das funções, a preocupação afasta-se das necessidades materiais de meios e aponta para o estabelecimento de doutrina enquadradora dos CLS, minimizando desta forma a



dependência na iniciativa e dinamismo de quem é responsável por criar e implementar as medidas e ações e que sejam o resultado formal (normativo) da agregação e compromisso de todos os envolvidos nos CLS, a um nível superior.

A reforçar a ideia anterior está a estratégia das FS utilizada nos CLS, ou seja, a utilização dos programas de policiamento de proximidade, com todos os seus projetos e programas, como vetor estruturante. Aos níveis mais baixos de decisão e planeamento, a prioridade é o cumprimento da tarefa/missão que foi emanada pelo escalão superior, não tendo a capacidade de avaliar qual o resultado do seu contributo para o desempenho dos CLS, pois isso, na nossa opinião, só poderá ser verificado a um nível mais alto, com a integração de outros elementos que não estão disponíveis no imediato e que dependem de outros parceiros.

Ficou também a ideia que a criminalidade é algo mutável e que é necessário estar atento, ou identificar indicadores que nos possam alertar para possíveis alterações. Neste caso, julgamos que os diagnósticos são uma mais-valia para a avaliação local de segurança, uma vez que, quanto mais atualizados forem, mais céleres e eficazes se tornarão as medidas a aplicar.

Questão nº 4: “Crê que as medidas e ações desenvolvidas no Contrato Local de Segurança praticado em Loulé estão adequadas à realidade local atual?”.

Esta questão era especialmente orientada para a realidade concreta do CLS de Loulé, pelo que dois entrevistados não souberam responder, por desconhecerem a realidade concreta desse CLS, ficando resumidos a quem efetivamente vive diariamente o CLS de Loulé. Quatro entrevistados afirmam que as ações desenvolvidas são adequadas à realidade e outros dois referem que as medidas empregues deveriam ser avaliadas e ajustadas à realidade de cada local. Por fim, dois dos entrevistados não responderam.

Nesta pergunta são perceptíveis as diferenças entre quem está numa posição ativa (prestador de um serviço de segurança), como sejam o comandante do DTer e dos PTer, e de quem está na situação passiva (recetor do serviço de segurança), no caso os Presidentes das Juntas de Freguesia. Os primeiros, porque certamente, no seu planeamento tentam racionalizar e rentabilizar os seus meios disponíveis para abrangerem todas as solicitações a que são sujeitos, afirmam que as ações são adequadas. Os segundos por, possivelmente,



não terem consciência da realidade policial envolvente, afirmam que o que é feito deveria ser melhor ajustado, depois de devidamente avaliado.

Julgamos que é latente a preocupação com a atualização e diagnóstico de segurança nas áreas de intervenção, pois só assim se poderão adequar as medidas e ações com o intuito de reduzir os fenómenos criminais e, conseqüentemente melhorar a segurança e o sentimento de segurança.

Questão nº 5: “Na sua opinião, que outras medidas, em termos da segurança e praticadas pela Guarda Nacional Republicana, poderiam ser associadas aos Contratos Locais de Segurança?”.

Nesta última pergunta quatro entrevistados apresentaram medidas relacionadas com a presença preventiva das FS: o discurso pedagógico, o trabalho conjunto e em parceria, o desenvolvimento de um programa de prevenção do *cybercrime* e foram apontadas um conjunto de boas práticas que deveriam ser formalizadas. Três entrevistados referem que não há outro tipo de medidas que se possam aplicar aos CLS, porque as existentes são suficientes embora tenham de se adequar. Três entrevistados não responderam.

Parece-nos que as medidas apresentadas são vagas e concorrem para aquelas que já deveriam ser utilizadas nos CLS, excetuando-se a criação de um programa de prevenção do *cybercrime*. Aqui, ficamos com a convicção de que existe pouco diálogo entre as partes, isto porque, por um lado temos uma das partes que afirma que não há medidas que se possam adicionar às já realizadas e, por outro lado, há a assunção que se deverão implementar todas as medidas que aproximem e reforcem a presença das FS junto das populações. Contrariamente, se houvesse diálogo entre as partes, cada um saberia os anseios, as necessidades e as possibilidades de cada um e, certamente que o discurso seria o da adequação dos meios às necessidades e o de criar novas formas de minimizar os anseios.

Fazendo um exercício de correlacionamento de perguntas, não poderíamos deixar de referir a incoerência nas respostas de alguns entrevistados nesta questão e na anterior, uma vez que apesar de identificarem a necessidade das medidas empregues deverem ser melhor ajustadas à realidade, não as souberam concretizar.



c. Síntese conclusiva

Neste capítulo abordámos o elemento estruturante do instrumento CLS, mais concretamente, o policiamento de proximidade desenvolvido pela GNR. Desde a criação do primeiro programa de policiamento de proximidade, a GNR tem desenvolvido outros programas tendo sempre partindo do princípio que a atividade policial se centra em torno do cidadão. O policiamento de proximidade é um modelo que não é indissociável do “tradicional” modelo de policiamento sendo, antes, um complemento. Agindo de forma pró-ativa permite, à GNR, aumentar o sentimento de segurança do cidadão, em consequência de uma maior visibilidade e intensidade do patrulhamento. A população conhece melhor o guarda e este conhece melhor o cidadão, promovendo uma relação de confiança. A estratégia desenvolvida pela GNR, aponta para a criação de parcerias no âmbito dos PEPP, que está em alinhamento com o já discutido aquando do estudo das GOP dos GC com reflexo nos resultados apontados pelos RASI.

Neste momento é claro que as parcerias tanto podem ser desenvolvidas no âmbito dos CLS como autonomamente pelas FS. Ora, daqui poderá resultar uma situação de duplicação e sobreposição de parcerias, pois não há qualquer impedimento em as FS participarem simultaneamente no CLS e celebrarem autonomamente uma parceria com um outro interveniente no CLS. Parece-nos um cenário possível mas a sua concretização poderá resultar em falta de eficácia e eficiência, ocorrendo uma duplicação de esforços para atingir o mesmo fim que é a segurança das populações.

Na segunda parte deste capítulo caracterizámos um CLS, nomeadamente o de Loulé. Como síntese destacamos que das partes envolvidas nos CLS todas têm a consciência do que são os CLS, identificando desde logo as ideias chave que os caracterizam como sejam, a prevenção e a segurança partilhada para se atingir a segurança local. É identificada uma lacuna ao nível dos normativos enquadrantes, mas ficou latente a preocupação com a atualização e diagnóstico de segurança nas diversas áreas de intervenção, com o objetivo de empregar medidas adequadas e ajustadas. No entanto, quando pretendemos ser mais pragmáticos e procuramos saber onde se poderia melhorar, com a aplicação ou mesmo criação de outras medidas que contribuíssem para a segurança, muitos houve que não souberam responder.



Conclusões

Durante a realização desta investigação tivemos o cuidado de estabelecer comparações, tirar conclusões e efetuar algumas reflexões sobre o objeto do nosso estudo. Concluídos que estão os capítulos anteriores, podemos ter uma noção mais abrangente da envolvimento de todos os assuntos tratados e da sua correspondência.

Começámos por tentar saber o que são os CLS, destacando a sua criação, implementação e evolução num país precursor nestas matérias. Debruçamo-nos sobre a importação dos CLS para o território nacional, com a sua implementação, numa primeira fase como projeto-piloto, e depois a sua disseminação a nível nacional. Tratada esta matéria, orientámos o nosso estudo para o elemento estruturante dos CLS: o policiamento.

Sobre o policiamento, o ambiente onde se desenvolve, para que fins concorre e os seus modelos e a forma como condicionam a sua interatividade com os cidadãos, fizemos uma abordagem concetual com o intuito de apurarmos se existem modelos de policiamento que estejam em consonância com os CLS, concorrendo de forma robusta para a sua finalidade. Identificámos o policiamento de proximidade que preconiza os princípios doutrinários dos CLS, como sejam, a prevenção, partilha e a visibilidade.

Foi de igual modo importante e enriquecedor para a nossa investigação, realizarmos um percurso, ainda que de forma ligeira, pelas prioridades e medidas dos “fazedores das políticas de segurança”. Este percurso deveu-se à tentativa de entender o enquadramento dos CLS em Portugal sendo motivado pela falta de “chapéu legislativo enquadrante”. Apurámos que existem fortes desvios entre as intenções apresentadas e o que na realidade foi executado, mas no entanto, constatou-se que os policiamentos de proximidade desenvolvidos, cresceram e amadureceram na sua doutrina e execução, ainda que não tenha sido, na sua maioria, no âmbito dos CLS.

Por último, procurámos saber o que é desenvolvido ao nível do policiamento de proximidade nas FS e, em especial, na GNR. A análise de um CLS em concreto trouxe ao conhecimento elementos, que conjugados com os já recolhidos, consolidaram as nossas convicções sobre a temática.

Depois desta retrospectiva das grandes linhas do estudo desenvolvidas, e do percurso realizado, julgamo-nos mais capazes e detentores de uma noção mais holística de como



todos os assuntos tratados se envolvem e têm uma correspondência entre si, podendo afirmar que, com o nosso trabalho, cumprimos os objetivos propostos e procurámos contribuir para a compreensão dos CLS, enquanto instrumento utilizado para reforçar a segurança das populações.

Como limitações da nossa investigação, destacamos a falta de normativos enquadrantes dos CLS, no nosso ordenamento legislativo, e a dificuldade em conseguirmos o compromisso dos intervenientes em participarem com o seu contributo na nossa investigação, enquanto parceiros de um CLS, mesmo após diversas insistências.

Aqui chegados, importa então apresentar uma síntese das nossas principais conclusões.

Assim, como conclusão principal da nossa investigação, gostaríamos de destacar a importância dos CLS em fornecer serviços de segurança à comunidade; que a prevenção da criminalidade tem uma abordagem pró-ativa e que os benefícios resultantes dos programas de prevenção da criminalidade podem traduzir-se na melhoria do funcionamento da ação social e da reconstrução das comunidades.

Por outro lado, verificámos que as mudanças sentidas ao nível do enquadramento social e do sentimento de insegurança têm vindo, de um modo geral, a tornar o cidadão mais exigente para com as FS, que continuam a ser olhadas como último garante dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Os recentes padrões de policiamento das FS, orientados em função dos problemas e expectativas do cidadão tendem a ser mais capazes de dar respostas válidas a novos desafios, pois atuam numa dimensão de carácter proeminente, personalizado e participativo. Chamar o cidadão a ter um papel ativo na segurança, integrando-o nos conceitos de policiamento de proximidade e de segurança comunitária, parece ser uma solução válida.

Os CLS, quando devidamente desenhados a partir de um diagnóstico, tendem a ter uma definição clara dos objetivos, por forma a eleger uma determinada medida para cada situação em concreto e para definir a ação de cada interveniente (parceiro). No entanto, motivada pela falta de uma estrutura normativa habilitante, a aplicação de medidas está dependente do livre arbítrio, iniciativa e sensibilidade dos diversos intervenientes.



Antes de responder à QC, e depois de termos abordado as principais conclusões da nossa investigação, iremos procurar responder às nossas QD estabelecidas inicialmente.

Como resposta à nossa QD 1 – “Qual a importância dos CLS?”, gostaríamos de relembrar o abordado nos Capítulos 1 e 4, onde identificámos o aparecimento dos CLS como resposta à falta de segurança e ao crescente aumento do sentimento de insegurança. Este instrumento, como o tratámos ao longo do trabalho, cria parcerias entre diversas entidades, onde se incluem o MAI, autarquias e outras entidades civis. Tem o objetivo de juntar sinergias para prevenir e reduzir a ocorrência de determinados crimes e/ou ilícitos, previamente diagnosticados, podendo ir desde a delinquência juvenil, à pequena criminalidade, passando pela violência doméstica, entre outros.

Assim os CLS são de elevada importância, uma vez que se constituem como instrumentos privilegiados para a cooperação institucional, a nível local, refletindo a necessidade de descentralização de respostas e competências em termos de segurança, combate à criminalidade e comportamentos antissociais.

Como resposta à nossa QD2 – “Os modelos de policiamento existentes, concorrem para a finalidade dos CLS?”, destacamos o tratado nos Capítulos 1, 2 e 4, relativamente às novas formas de gestão da segurança, que tendem para a celebração de parcerias com entidades externas ao Estado. Consideramos que os modelos de policiamento surgem como resposta na adequação das medidas aplicadas pelas FS para acompanhar as necessidades de recolha de informação e, assim, conseguir elaborar planos mais eficazes com vista à prevenção da criminalidade. Julgamos que os modelos de policiamento começaram a ficar alinhados com as finalidades dos CLS, quando ocorreu a mudança do paradigma sobre a segurança, ou seja, quando passou de uma abordagem reativa para uma mais preventiva.

Os modelos de policiamento passaram então a dar mais importância à relação entre o cidadão e as polícias e esta nova abordagem pressupõe a parceria entre as FS e a sociedade civil e outras entidades, com o intuito de prevenir a criminalidade e de aumentar o sentimento de segurança das populações, logo concorre para os CLS.

Como resposta à nossa QD 3 – “O quadro normativo que regula os CLS está ajustado à realidade nacional?”, gostaríamos de revisitar os Capítulos 1, 3 e 4, nomeadamente, quando identificámos uma lacuna na regulação dos CLS, devido a inexistência de um normativo enquadrante com força de lei. Na nossa pesquisa apercebemo-nos unicamente da existência de um manual de boas práticas para a realização dos diagnósticos locais de



segurança. Embora nos tenhamos deparado com a menção aos CLS em algumas das estratégias anuais de segurança interna, programas e GOP dos GC, a celebração formal dos CLS não é preconizada por todos, no entanto a referência a parcerias já é genericamente assumida.

Como resposta à nossa QD 4 – “Os contributos operacionais da GNR têm-se mostrado os mais adequados para os CLS?” remetemo-nos especialmente ao Capítulo 4, quando abordamos PEPP desenvolvidos pela GNR. A existência daqueles programas especiais assenta sempre em princípios de partilha, de envolvimento e de parceria. Os programas contribuem para os mesmos objetivos dos CLS. Contudo, há trabalho que terá de ser efetuado a montante, para aplicação de um programa, nomeadamente o diagnóstico do ambiente onde se julga que ele será necessário. A aplicação de um programa sem uma avaliação concreta do alvo que se pretende atingir poderá resultar numa total ineficácia das FS, afetando consequentemente o seu prestígio. Em suma, o contributo dos PEPP é adequado desde que sejam devidamente aplicados em razão de um diagnóstico.

Face ao já apresentado e em resposta à nossa QC – “Em que medida os CLS são uma resposta atual às necessidades de segurança?”, afirmamos que os CLS contribuem em muito para o aumento do sentimento de segurança, porque ao serem devidamente conduzidos, com a elaboração dos respetivos diagnósticos de segurança e aplicação dos planos de ação, apelando ao envolvimento e participação da comunidade local, representam um importante fator de mediação e dissuasão. Contudo, julgamos que ainda se poderá ir mais além com o desenvolvimento de outras medidas que apontem para a densificação das normas e regulamentos, atualmente inexistentes.

Como síntese e após a análise de todos os aspetos relacionados com o nosso objeto do estudo, é pertinente referir o envolvimento das FS no elemento estruturante dos CLS, através dos seus Programas Especiais, tentando assim, contribuir para colmatar as necessidades de segurança das populações.

Por outro lado, as FS têm investido em parcerias, ainda que essas não traduzam a formalidade dos CLS e a sua celebração possa causar duplicação ou sobreposição, como vimos anteriormente.



Referindo-nos ao título do nosso trabalho “Contratos Locais de Segurança: Dicotomia entre mais sociedade civil ou polícia”, julgamos que tender mais para as polícias poderá implicar entrar num modelo policial mais musculado, com mais polícia na rua, com mais leis penais, no fundo mais severidade sobre a criminalidade, mais repressão, mais instrumentos, mais intervenção a jusante (ação reativa). Este cenário contraria claramente os objetivos dos CLS que defendem mais sociedade civil, mas enquadrada pelas FS (descentralização da segurança). Defendemos que deve haver firmeza perante a criminalidade, independentemente da sua natureza, mas, também se deve atrair mais sociedade civil, procurando integra-la nas matérias de natureza securitária.

A sociedade civil, por sua vez, também deve ser mais participativa, assumindo um papel mais dinâmico, refletindo o seu envolvimento nos projetos e programas de cooperação com as FS pelo que, o seu envolvimento deverá ser mais ativo nos CLS.

Também não podemos deixar de reforçar a falta de um enquadramento capaz para os CLS, que doutrine e responsabilize todos os seus intervenientes, privilegiando a proximidade entre FS e sociedade civil e a eficácia no modo de ação, promovendo a cidadania, a responsabilidade e a solidariedade.

Finalmente, considerando ainda o âmbito da temática dos CLS, julga-se pertinente aprofundar o estudo, por forma a contribuir para a criação de normativos legais enquadrantes e que regulem os CLS, para vincular todos os parceiros, responsabilizando-os enquanto participantes na prossecução de uma segurança partilhada.



Bibliografia

Alves, A. C., 2008. *Em busca de uma Sociologia de Polícia*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana.

AR, 1998. *Grande Opções do Plano Nacional para 1999 - (Lei 87-A/98, de 31 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República nº 301, Iª série A, 31-12-1998.

AR, 1998. *Grandes Opções do Plano Nacional para 1999 - (Lei 87-A/98, de 31 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República nº 301, Iª série A, 31-12-1998.

AR, 2005. *Constituição da República Portuguesa, VII revisão Constitucional (Lei nº 1/2005, 12 de agosto)*. Lisboa: Diário da República nº 155, Iª Série.

AR, 2006. *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2007 (Lei n.º 52/2006, de 1 de setembro)*. Lisboa: Diário da República nº 169, Iª série.

AR, 2007. *Grandes Opções do Plano para 2008 (Lei n.º 31/2007, de 10 de agosto)*. Lisboa: Diário da República nº 154, Iª série.

AR, 2008. *Lei de Segurança Interna (Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto)*. Lisboa: Diário da República.

AR, 2010. *Grandes Opções do Plano para 2010 -2013 (Lei nº 3-A/2010, de 28 de abril)*. Lisboa: Diário da República nº 82, Iª série.

AR, 2011. *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2012 -2015 (Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República nº 250, Iª série.

AR, 2012. *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2013 (Lei n.º 66-A/2012, de 31 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República nº 252, Iª série.

Araújo, D., 2010. Segurança Comunitária, Modelos e Práticas. In: *I Jornadas de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna, pp. 111-112.

Araújo, D., 2015. *Contratos Locais de Segurança: Dicotomia entre mais Sociedade Civil ou mais Polícia* [Entrevista] (25 março 2015).

Bryman, A., 2012. *Social research methods*. 4ª edição ed. Oxford: Oxford University Press

.



Câmara Municipal de Loulé, s.d. *Loulé Concelho*. [Online] Available at: <http://www.cm-loule.pt/pt/Default.aspx> [Acedido em 18 Fevereiro 2015].

Conselho de Ministros, 2005. *Programa do XVII Governo Constitucional*. Lisboa: Conselho de Ministros.

Conselho de Ministros, 2009. *Programa do XVIII Governo Constitucional*. Lisboa: Conselho de Ministros.

Conselho de Ministros, 2011. *Programa do XIX Governo Constitucional*. Lisboa: Conselho de Ministros.

Correia, M. M. R., 2015. *Contratos Locais de Segurança: Dicotomia entre mais Sociedade Civil ou mais Polícia* [Entrevista] (27 março 2015).

DGAI, 2009. *Manual de Diagnósticos Locais de Segurança; Uma Compilação de normas e práticas internacionais*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Dimas, J. P. R., 2015. *Contratos Locais de Segurança: Dicotomia entre mais Sociedade Civil ou mais Polícia* [Entrevista] (8 abril 2015).

Divisão de Ação Social, Saúde e da Família, 2009. *Diagnóstico Local de Segurança*. Loulé: Câmara Municipal de Loulé.

Durão, S., 2010. Proximidade Policial: o que é?. In: *I Jornada de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna, pp. 113-134.

Durão, S., 2011. Polícia, segurança e crime em Portugal: ambiguidades e paixões recentes. *Etnografia*, fevereiro, pp. 129-152.

European Forum for Urban Security, 2012. *Segurança, Democracia e Cidades - Manifesto de Aubervillies e Sant-Denis*. Paris: European Forum for Urban Security.

Exército Português, 2012. *Publicação Doutrinária do Exército (PDE) 3-00 - Operações*. Lisboa : Exército Português.

Freitas, A. E. B. d., 2015. *Contratos Locais de Segurança: Dicotomia entre mais Sociedade Civil ou mais Polícia* [Entrevista] (15 abril 2015).

Galego, H. M. S., 2015. *Contratos Locais de Segurança: Dicotomia entre mais Sociedade Civil ou mais Polícia* [Entrevista] (7 abril 2015).



Gendarmerie Nationale, 2015. *Informação disponibilizada pela Gendarmerie Nationale francesa*. Lisboa: DPERI.

GNR, a. *Guarda Nacional Republicana*. [Online] Available at: http://www.gnr.pt/default.asp?do=241t4nzn5_r52rpvnv5/241t4nzn5 [Acedido em 15 fevereiro 2015].

GNR, b. *Guarda Nacional Republicana*. [Online] Available at: <http://www.gnr.pt/portal/internet/dcrp/EG2020/eg2020.swf> [Acedido em 19 Março 2015].

GNR, c. *Guarda Nacional Republicana*. [Online] Available at: http://www.gnr.pt/default.asp?do=241t4nzn5_r52rpvnv5/241t4nzn5 [Acedido em 15 fevereiro 2015].

Gomes, C. J. D. S. S., 2015. *Contratos Locais de Segurança: Dicotomia entre mais Sociedade Civil ou mais Polícia* [Entrevista] (12 abril 2015).

Gomes, F., 2000. *Policiamento de Proximidade - I Conferência Internacional de Lisboa (14 e 15 de dezembro de 1998)*. Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa.

Gomes, P. V. et al., 2001. Modelos de Policiamento. *Revista da Polícia Portuguesa*, p. separata da revista.

Governo Constitucional, 2005. *Grandes Opções do Plano 2005-2009; Principais linhas de Ação e medidas 2005-2006*. Lisboa: Governo Constitucional.

Governo Constitucional, 2008. *Grande Opções do Plano - 2009*. Lisboa: Ministério da Finanças e da Administração.

Governo Constitucional, 2008. *Grandes Opções do Plano - 2009*. Lisboa: Ministério da Finanças e da Administração.

Guerreiro, H. F., 2015. *Contratos Locais de Segurança: Dicotomia entre mais Sociedade Civil ou mais Polícia* [Entrevista] (6 abril 2015).

IESM, 2014a. *Trabalhos de investigação (NEP/ACA - 010)*. Pedrouços: IESM.

IESM, 2014b. *Regras de apresentação e referenciação para os trabalhos escritos a realizar no IESM (NEP/ACA - 018)*. Pedrouços: IESM.

INSEE, s.d. *Institut National de la statistique et des études économiques*. [Online] Available at: <http://www.insee.fr/fr/default.asp> [Acedido em 21 fevereiro 2015].



Instituto Nacional de Estatística, 2012. *INE*. [Online] Available at: http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos_quadros [Acedido em 17 fevereiro 2015].

Legifrance, a. *Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en oeuvre des contrats locaux de sécurité*. [Online] Available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000386260> [Acedido em 17 fevereiro 2015].

Legisfrance, b. *Circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité*. [Online] Available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000760995> [Acedido em 17 fevereiro 2015].

MAI, 1999a. *Policiamento de Proximidade - Técnicas de Proximidade - Texto de Apoio A*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

MAI, 1999b. *Policiamento de Proximidade - Modelo e Técnicas*. Lisboa: Ministério da Administração interna.

MAI, 2007. *Relatório Anual de Segurança Interna 2006*, Lisboa: Gabinete Coordenador de Segurança.

MAI, 2008. *Relatório Anual de Segurança Interna 2007*, Lisboa: Gabinete Coordenador de Segurança.

MAI, 2009a. *Relatório Anual de Segurança Interna 2008*, Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

MAI, 2009b. *Celebração do Contrato Local de Segurança com o Município de Loulé*. Faro: Governo Civil de Faro.

MAI, 2010. *Relatório Anual de Segurança Interna 2009*, Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

MAI, 2011. *Relatório Anual de Segurança Interna 2010*, Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

MAI, 2012. *Relatório Anual de Segurança Interna 2011*, Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.



MAI, 2013. *Relatório Anual de Segurança Interna 2012*, Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

MAI, 2014. *Relatório Anual de Segurança Interna 2013*, Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interno.

Marçal, Á. d. S., 2011. Policiamento de Proximidade: Avaliação do Programa Escola Segura no Concelho de Odivelas 2007/2008. In: *Estratégia*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, pp. 23-54.

Ministério da Administração Interna, 2011. *Relatório Anual de Segurança Interna 2010*, Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

Monteiro, M. M. R. B., 2012. *O Papel das Polícias Municipais na Prevenção do Crime - Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Administração Pública, especialização em Administração da Justiça*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas .

Oliveira, J. F. d., 2006. *As políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A emergência do policiamento de proximidade*. Coimbra: Almedina.

ONUDC, 2011. *Manual de Introdução sobre o Policiamento do espaço urbano*. Nova Iorque: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime.

Pereira, A. J. C., 2015. *Contratos Locais de Segurança: Dicotomia entre mais Sociedade Civil ou mais Polícia* [Entrevista] (8 abril 2015).

Poiares, P. M. L. d. B., 2015. *Contratos Locais de Segurança: Dicotomia entre mais Sociedade Civil ou mais Polícia* [Entrevista] (2 fevereiro 2015).

Santos, L. et al., 2014. *Orientações Metodológicas para elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: IESM.

Santos, P. C. B. d., 2015. *Contratos Locais de Segurança: Dicotomia entre mais Sociedade Civil ou mais Polícia* [Entrevista] (26 março 2015).

Suassuma, R. F., 2006. Ascensão e crise do policiamento comunitário. *Sociedade e Estado* , maio/agosto, pp. 555-559.

UNODC, 2010. *Handbook on the crime prevention guidelines*. Nova Iorque: United Nations.



vie-publique, s.d. *Contrats Locaux de Sécurité*. [Online] Available at: http://www.vie-publique.fr/documents-vp/securite_interieure_2005/clspd-cls.pdf[Acedido em 17 fevereiro 2015].



Anexo A – Diagnóstico de Segurança de Loulé

Face à dimensão deste documento remetemo-lo apenas em suporte digital, fazendo o respetivo suporte parte integrante deste trabalho, (Apêndice F).

Ficheiro ADOBE ACROBAT “Anexo_A.pdf”.



Anexo B – Contrato Local de Segurança de Loulé

Face à dimensão deste documento remetemo-lo apenas em suporte digital, fazendo o respetivo suporte parte integrante deste trabalho, (Apêndice F).

Ficheiro ADOBE ACROBAT “Anexo_B.pdf”.



Anexo C – Plano de Ação do Contrato Local de Segurança de Loulé

Face à dimensão deste documento remetemo-lo apenas em suporte digital, fazendo o respetivo suporte parte integrante deste trabalho, (Apêndice F).

Ficheiro ADOBE ACROBAT “Anexo_C.pdf”.



Anexo D – Orgânica dos Programas Especiais de Policiamento de Proximidade

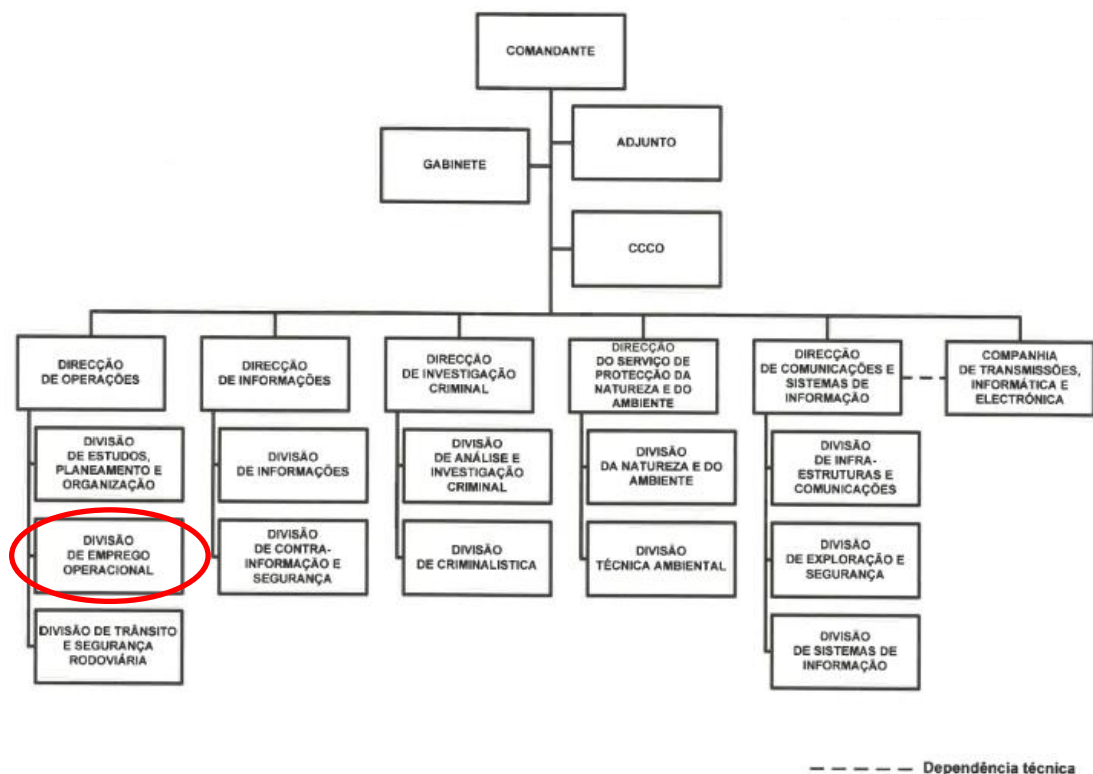


Figura 1 – Organograma do Comando Operacional

Fonte: Despacho GCG nº 71/11 – OG, de 18 de agosto

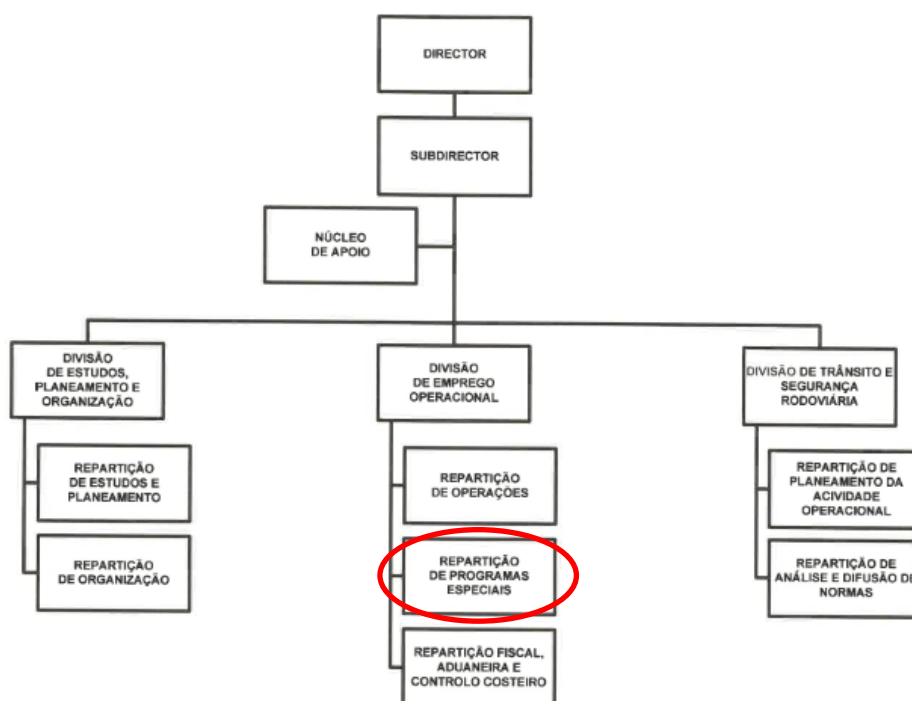


Figura 2 – Organograma da Direção de Operações



Fonte: Despacho GCG nº 71/11 – OG, de 18 de agosto



Figura 3 – Organograma do Destacamento Territorial

Fonte: Despacho GCG nº 53/09 – OG, de 30 de dezembro



Apêndice A – Síntese dos Programas e Grandes Opções dos Planos dos Governos Constitucionais

Como referido no capítulo 3, em seguida referenciamos uma síntese de cada Programa e GOP dos XVII, XVIII e XIX GC, no que concerne à temática desenvolvida no nosso trabalho.

a. XVII Governo Constitucional

O XVII GC governou entre os anos 2005 e 2009. No seu Programa explicitou que as autarquias devem ser implicadas no esforço de um policiamento de integração e proximidade, nomeadamente através da celebração de CLS, envolvendo o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) e os organismos locais de segurança e da proteção civil (Conselho de Ministros, 2005, p. 150).

Para os anos de 2005 e 2006, o XVII Governo Constitucional estabeleceu, nas GOP, no âmbito dos Planos e Programas de Cidadania e Segurança a implementação e reforço dos programas desenvolvidos até aquele momento, nomeadamente: i) programas de policiamento de bairro, alicerçados na interação entre cidadãos e polícia; ii) programas compreendidos no âmbito do Plano Segurança Solidária, como sejam o Idosos em Segurança, Violência Doméstica e Apoio a Vítimas de Crime, designadamente, da Mulher e da Criança; iii) projetos de policiamento de proximidade, com destaque para o Programa Escola Segura e para o Programa Recreio Seguro; iv) ações de prevenção criminal no que concerne à Segurança dos Postos de Abastecimento de Combustível (Governo Constitucional, 2005, pp. 215-216).

Nas GOP para 2007 é referido que foi desencadeado e incrementado o programa “Polícia no meu Bairro”, o programa “Recreio Seguro” que, em articulação com o programa Escola Segura, visavam prevenir, detetar e deter traficantes de produtos estupefacientes que atuassem junto dos estabelecimentos de ensino. Ao nível do apoio a setores sociais mais fragilizados surge o programa “Idosos em Segurança”. São referidos os esforços na estruturação do sistema de apoio, na criação de infraestruturas específicas e na formação de agentes no âmbito da proteção às vítimas de crimes, nomeadamente no programa “Núcleo Mulher e Menor”. Também são destacados os desenvolvimentos nos planos e ações para responder às necessidades de segurança de sectores concretos da atividade económica com destaque para o abastecimento de combustíveis, taxistas, farmácias e ourivesarias (AR, 2006, p. 6473).

Nas GOP para 2008 é consagrado, no âmbito dos objetivos para a prossecução da política de Segurança Interna a reformulação do sistema de forças e serviços de segurança, bem como os serviços de proteção civil, por forma a articula-los, melhorar a sua coordenação e utilização de meios partilhados, bem como, fomentar a participação das autarquias locais e da sociedade civil. Está ainda consagrado que para além dos programas especiais de cidadania e segurança já implementados, e referidos nos parágrafos anteriores relativamente aos anos 2006 e 2007, em 2008 irá estender-se esses programas de policiamento de proximidade a nível nacional (AR, 2007, p. 5164)

Nas GOP para 2009, e no que respeita ao domínio da Cidadania e Segurança, apenas é feita menção à realização de operações especiais de polícia em zonas de risco e ações específicas no âmbito dos policiamentos de proximidade em execução, como sejam, o programa “verão Seguro”, o reforço dos programas “Táxi Seguro”, “abastecimento Seguro” e, por último, a realização de ações contra o *carjacking* (Governo Constitucional, 2008, pp. 64-65).



b. XVIII Governo Constitucional

O XVII GC governou entre os anos 2009 e 2011. No seu Programa indica que face aos “excelentes resultados obtidos com os CLS celebrados entre o MAI, diversos Municípios e organizações da sociedade civil” (Conselho de Ministros, 2009, p. 111) e face à importância do envolvimento das autarquias locais nas tarefas da segurança e do reforço daquele tipo de parcerias previu a hipótese do alargamento dos CLS a um nível regional ou distrital.

Nas GOP para 2010-2013 o GC indica que reforçará a cooperação com os municípios e participação da sociedade civil, bem como, procederá à monitorização dos CLS celebrados entre o MAI, diversos municípios e organizações da sociedade civil, com o intuito de melhorar as condições de segurança dos cidadãos e incrementar o policiamento de proximidade (AR, 2010, p. 1466 (42)).

c. XIX Governo Constitucional

O XIX GC iniciou a sua ação executiva em 2011 terminando em 2015. No seu Programa de Governo identifica que a segurança é caracterizada por uma realidade multifacetada, que abrange questões tão relevantes como a prevenção dos riscos para a estabilidade social, o combate à criminalidade, a proteção civil ou a sinistralidade rodoviária. Como proposta, e especificamente para a segurança partilhada propõe a adoção de medidas que valorizem o papel e o estatuto das forças de segurança, a ligação dessas com as instituições da sociedade civil, nomeadamente com a avaliação dos programas públicos de ação e integração social nas Zonas Urbanas Sensíveis (ZUS), envolvendo autarquias locais, instituições particulares de solidariedade social e organizações não-governamentais (Conselho de Ministros, 2011, pp. 71-72).

Nos dois documentos que espelham as GOP para 2012-2015 e para 2013, apenas é identificada uma medida estratégica estrutural de longo prazo relacionada com o reforço da segurança comunitária e com o envolvimento da sociedade civil, especialmente em zonas e comunidades urbanas sensíveis, apresentando como ação o reforço das FS, em termos de recursos humanos, com o objetivo de afetar o máximo de efetivos às valências operacionais e ao policiamento de proximidade (AR, 2011, p. 5538 (32)); (AR, 2012, p. 7424 (18)).

Nas GOP para 2014 e para 2015 não há menção específica a estratégias, medidas ou ações relativas aos CLS, à segurança partilhada ou ao policiamento de proximidade.



Apêndice B – Síntese dos Relatórios Anuais de Segurança Interna

Como referido no capítulo 3, em seguida referenciamos uma síntese de cada RASI desde 2006 a 2013 no que concerne à temática desenvolvida no nosso trabalho.

a. Relatório Anual de Segurança Interna do ano de 2006

Relativamente ao RASI do ano de 2006, não deslumbramos nenhuma menção aos CLS, no entanto é latente o trabalho desenvolvidos pelas FS no âmbito das políticas de proximidade e partilha, apenas o reforço das políticas de policiamento de proximidade (MAI, 2007, pp. 23-24).

Foi destacado o desenvolvimento de um programa especial com o intuito de responder a uma nova realidade sociológica distinta, assente no policiamento proactivo e preventivo, designado por Plano de Prevenção e Combate à Criminalidade em Bairros e/ou Zonas Problemáticas²², que teve como objetivo o de contribuir para a diminuição da sensação de medo das pessoas, procurando reforçar o sentimento de segurança, de conforto e bem-estar dos cidadãos.

Foi destacada a dedicação das FS aos programas especiais de policiamento e de prevenção criminal, ao aumento do número de parcerias locais estabelecidas com instituições da Administração Pública e privadas, com o objetivo de promover e reforçar a sua relação com os cidadãos, assim como melhorar a qualidade do serviço prestado à comunidade, passando, no caso da GNR, para 51 o número de parcerias, nomeadamente nos programas: Escola Segura, Violência Doméstica, Idosos em Segurança, Comércio Seguro, Farmácia Segura e Segurança nos Postos de Combustível. (MAI, 2007, p. 6 e 9)

b. Relatório Anual de Segurança Interna do ano de 2007

No RASI 2007, está enfatizado o esforço desenvolvido, pelas FS, relativamente aos programas especiais de policiamento e à interação existente entre o MAI, as FS e as representantes das associações profissionais e de cidadãos para a redução da criminalidade, nomeadamente nos projetos relativos às Farmácias, Ourivesarias, Postos de Abastecimento de Combustível e Táxi Seguro, entre outros (MAI, 2008, pp. 6, 13, 14)

É referido o esforço no reforço da relação com as populações e com o poder local, através do estabelecimento de parcerias formais e informais, bem como, de protocolos com as autarquias e outras entidades ligadas a determinadas franjas da população, no sentido de prestar apoio e encaminhamento adequado, em especial ao público-alvo do programa “Idosos em Segurança” e das vítimas de violência doméstica (MAI, 2008, pp. 10, 13, 14)

c. Relatório Anual de Segurança Interna do ano de 2008

Em 2008 foi apresentado o resultado da estratégia de segurança, nos quais os CLS foram uma aposta no policiamento de proximidade e na presença e visibilidade das FS. A

²² O programa foi desenvolvido numa cultura de cidadania participativa com o envolvimento de diversas organizações particulares ou públicas, contribuindo para melhorar o sentimento de segurança com a potenciação dos programas de policiamento de proximidade, a promoção e desenvolvimento de projetos locais de segurança comunitária em parceria com as demais autoridades locais, a redução dos índices de criminalidade com incidência nos crimes contra as pessoas e contra o património. Nos locais onde já foi implementado, revelou ser uma mais-valia para a redução do sentimento de insegurança (MAI, 2007, p. 93).



formalização de uma nova geração de parcerias com a ANMP através de um protocolo enquadrador dos CLS, foi o ponto de partida para a celebração de dois CLS-piloto, um com município do Porto e o outro com o de Loures (MAI, 2009a, pp. 8, 9, 62).

O RASI 2008 explana a atividade desenvolvida no âmbito do policiamento de proximidade, nomeadamente no esforço desenvolvido pelas FS na promoção das suas estratégias, com o estabelecimento de múltiplos e diversificados protocolos e parcerias com instituições públicas e com outras provenientes da sociedade civil, com o intuito de verdadeiramente conhecer a realidade sociais, por forma a atualizarem as modalidades de cooperação em uso e de adotarem novas, nomeadamente com o desenvolvimento de respostas públicas em parceria para a segurança, que se moldaram através do desenvolvimento de programas de policiamento de proximidade chamados de 1ª geração²³, e que agora se evidenciam, ainda, com mais ênfase nos programas de 2ª geração²⁴ (MAI, 2009a, pp. 57, 58).

d. Relatório Anual de Segurança Interna do ano de 2009

Relativamente ao balanço realizado, destacamos em 2009 a dinamização dos programas de policiamento de proximidade, bem como, no âmbito das parcerias com as autarquias, mais especificamente, a celebração 29 CLS em 5 distritos diferentes²⁵, fazendo dos CLS um instrumento privilegiado em termos de cooperação institucional à escala territorial e no desenvolvimento de respostas, integradas e participadas, em matéria de prevenção criminal²⁶ (MAI, 2010, p. 10)

Como resultado da celebração dos CLS, através da cooperação entre os Governos Cívicos, as FS, os municípios e outros parceiros, os meios humanos e materiais afetos ao policiamento de proximidade, foram reforçados (MAI, 2010, p. 98).

Dentro do RASI 2009 são apresentados os princípios gerais orientadores da estratégia nacional de prevenção e combate à criminalidade²⁷, dos quais destacamos, como pertinente para o nosso trabalho, o princípio das parcerias e do envolvimento da comunidade e da sociedade civil, referindo-se que as parcerias devem ser favorecidas num quadro de uma opção de qualquer estratégia de prevenção da criminalidade. Sendo que a sua necessidade resulta da natureza complexa do crime e dos fatores que estão na sua origem (MAI, 2010, p. 159). Face a aquele princípio foram estabelecidas orientações para o aprofundamento do policiamento de proximidade e da segurança comunitária (MAI, 2010, p. 160);

²³ Programas iniciados na 2ª década de 90: “Escola Segura”; “Apoio 65 – Idosos em Segurança”; “Inovar” (descontinuado, tendo dado origem a programas integrados nos planos Nacionais de Combate à Violência Doméstica); “Comércio Seguro”; “Verão Seguro”.

²⁴ Programas iniciados na legislatura do XVII Governo Constitucional: “Abastecimento Seguro”; “Farmácia Segura”; “Igreja Segura”.

²⁵ Beja (1), Braga (1), Évora (10), Faro (16) e Viseu (1).

²⁶ A produção da versão portuguesa do Guia para Diagnósticos Locais de Segurança, desenvolvida pela DGAI, permitiu apoiar técnica e metodologicamente os CLS celebrados e outros que vieram a ser celebrados (DGAI, 2009).

²⁷ Princípios da estratégia nacional de prevenção e combate à criminalidade: princípio da segurança; princípio da coordenação e da economia de meios; princípio da centralização estratégica e da ação local; princípio do desenvolvimento socioeconómico e da inclusão; princípio da cooperação internacional; princípio da complementaridade; princípio das parcerias e do envolvimento da comunidade e da sociedade civil; princípio da sustentabilidade; princípio da multidisciplinaridade e interdependência; princípio da legalidade e do respeito pelos direitos humanos.



Para cumprir as orientações deveriam as FS reforçar a sua presença e visibilidade, através da consolidação dos programas de policiamento de proximidade em prática, com a promoção da reflexão sobre os modelos e práticas existentes, e o alargamento a programas experimentais dirigidos a zonas com necessidades especiais de patrulhamento ou a áreas com ocorrências significativas de determinados fenómenos criminais. Ao nível da segurança comunitária, dever-se-ia continuar a investir nos CLS de acordo com os diagnósticos realizados a nível local e com o suporte técnico mais desenvolvido (MAI, 2010, pp. 161, 162).

Como medidas de aprofundar a segurança comunitária destaca-se a introdução dos diagnósticos locais de segurança nos CLS, uma vez que são ferramentas técnicas específicas e adequadas para utilização por parte dos Conselhos Municipais de Segurança (MAI, 2010, p. 166).

e. Relatório Anual de Segurança Interna do ano de 2010

Como balanço relativamente ao ano de 2010 é apontado, no âmbito do policiamento de proximidade e da segurança comunitária, um esforço no reforço da presença e visibilidade das FS, na qualidade da ação de polícia e no bom relacionamento entre as FS e os cidadãos, tendo-se apostado na dinamização dos vários programas existentes, com melhoria na qualificação das respostas e na especialização em tarefas de prevenção da criminalidade e de comportamentos antissociais, havendo, também um esforço dirigido para determinados grupos sociais com o objetivo de prevenir certos fenómenos criminais, bem como contribuir para minimizar os seus efeitos (MAI, 2011, pp. 6, 7, 124).

Ao nível dos CLS é evidenciado o seu desenvolvimento como reflexo de uma aposta do Governo no policiamento de proximidade e na segurança comunitária, sendo referida a importância dos CLS “como instrumentos privilegiados para colocar em prática a cooperação institucional à escala territorial e desenvolver respostas, integradas e participadas, em matéria de prevenção criminal.” (MAI, 2011, p. 8), havendo já 33 CLS celebrados com autarquias de 9 distritos.

Como ferramenta de suporte aos CLS foi, em 2010 editado o Manual de Diagnósticos Locais de Segurança pela DGAI (MAI, 2011, p. 8).

f. Relatório Anual de Segurança Interna do ano de 2011

O ano de 2011 foi um ano atípico. Ocorreu uma mudança do GC a meio do ano e foram realizadas várias reestruturações, nomeadamente a extinção dos Governos Cívicos, tendo sido transferidas as suas competências para o MAI, o Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) e a Secretaria-Geral do MAI, de acordo com o Decreto-Lei nº 114/2011, de 30 de novembro.

Desta transferência de competência, nada é referido especificamente aos CLS e à sua celebração, no entanto ficou como competência do MAI a responsabilidade por “todos os protocolos, contratos (...) da responsabilidade dos Governos ou Governadores Cívicos...” (MAI, 2012, p. 13).

No âmbito do policiamento de proximidade e segurança comunitária e mais especificamente ao nível dos programas de prevenção e policiamento é referido apenas a celebração de dois CLS, durante o primeiro semestre do ano, elevando a totalidade de contratos para 35 com autarquias de 9 distritos diferentes (MAI, 2012, p. 117). Há menção à continuidade do desenvolvimento dos programas e modelos de policiamento destinados à proteção dos grupos sociais mais vulneráveis, com o intuito objetivo de prevenir e minimizar certos fenómenos criminais e seus efeitos (MAI, 2012, p. 112).



g. Relatório Anual de Segurança Interna do ano de 2012

Considerando que a presença e visibilidade de elementos policiais aumentam o sentimento de segurança das populações, nesse sentido o MAI desenvolveu esforços no sentido de um incremento desses componentes em dois campos. Primeiramente reforçou as ações no âmbito do policiamento de proximidade e da segurança comunitária como forma de aproximação aos cidadãos. O segundo foi a intensificação do controlo das principais fontes de perigo, prevenindo e mitigando os comportamentos que colocam em causa a segurança das comunidades (MAI, 2013, p. 3).

Especificamente sobre os CLS, não foi celebrado nenhum durante o ano de 2012, no entanto são referidos os esforços efetuados na avaliação do impacto dos CLS na promoção de condições de segurança das populações abrangidas (MAI, 2013, p. 4). No entanto e no âmbito da segurança comunitária foi desenvolvido, pela GNR, o projeto o Interlocutor Local de Segurança (ILS)²⁸ que contribui para a interação com a comunidade e o seu envolvimento na segurança local e tem como objetivos: i) identificar nas comunidades locais potenciais interlocutores de segurança; ii) promover o policiamento comunitário visando a prática quotidiana de atitudes conducentes a uma cidadania ativa; iii) aumentar a qualidade da ação policial dos militares, através do aprofundamento das relações comunitárias; iv) contribuir para a integração dos sistemas de defesa pública e defesa social através de princípios como a transparência e ações educativas; v) fomentar a interação entre a GNR e a comunidade (MAI, 2013, p. 156 a 158).

h. Relatório Anual de Segurança Interna do ano de 2013

No que concerne aos CLS, no RASI 2013 não há a identificação de novos contratos celebrados, apenas faz menção a uma pequena descrição do que são os CLS e para que se destinam (MAI, 2014, p. 153).

Em termos de orientações estratégicas de segurança para o ano seguinte são referidas a aposta nos programas de policiamento de proximidade existentes (MAI, 2014, p. 403)

²⁸ Enquanto parceiros e participantes no projeto ILS, destacamos: presidentes de câmara municipal, vereadores, presidentes de junta, párocos, presidentes e comandantes de corporações de bombeiros, técnicas de Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), técnicas das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), presidentes de agrupamentos escolares, representantes de associações de pais, representantes das associações de comerciantes, representantes dos centros de saúde, representantes da Santa Casa da Misericórdia, entre outros.



Apêndice C – Programas Especiais de Policiamento de Proximidade

Descrição dos programas adaptados do site oficial da GNR (GNR, c).

a. Programa Farmácia Segura

O programa Farmácia Segura foi delineado conjuntamente com a Associação Nacional de Farmácia, como forma de induzir condições de segurança capazes de minimizar os riscos a que se expõem quer os profissionais, quer os utentes dos estabelecimentos farmacêuticos, disponíveis 24 horas por dia, 365 dias por ano, muitas vezes em locais bastante isolados.

Baseia-se na estreita colaboração e partilha de informações com a GNR e outras forças de segurança, apostando ainda na formação, informação e gestão ativa da segurança, tendo decorrido já diversas sessões que decorreram em vários distritos, nas quais se sensibilizou os profissionais para as principais fontes de perigo e para a melhor forma de enfrentar estas ocorrências.

Numa segunda fase de intervenção, iniciada em Junho de 2006, prevê-se o recurso a meios de informação e comunicações que, associados a sistemas de deteção, alarme e videovigilância, permitirá a integração das farmácias numa rede de segurança específica, que lhes assegure um tratamento concreto e prioritário.

b. Programa Transporte Seguro de Tabaco

Em 2007 foi criado um projeto, que recebeu a designação de “Transporte Seguro de Tabaco”. Este programa recebeu contributos dos mais diversos intervenientes: do MAI através do Secretário de Estado Adjunto, do Gabinete Coordenador de Segurança, atual Sistema de Segurança Interna da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública e da Associação Nacional dos Grossistas de Tabaco, sendo aprovado por sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna por Despacho de 04 de dezembro de 2007.

O programa, nesta fase inicial, consistiu do desenvolvimento de um folheto informativo com conselhos de segurança destinados ao sector do armazenamento e transporte de tabaco e de sessões formativas a ministrar por elementos da GNR.

c. Programa comércio seguro

Baseado numa filosofia de policiamento de proximidade, este programa diária e permanentemente disponível, tem por objetivo incrementar condições acrescidas de proteção e segurança aos comerciantes.

Partindo do reforço do policiamento através de patrulhas apeadas e do estabelecimento, de regras e procedimentos de segurança de carácter geral, o desenvolvimento deste programa tem vindo a permitir, em estreita colaboração com as forças de segurança, a promoção de ações de sensibilização e a adoção das medidas que melhor respondam às necessidades e condições específicas das diferentes comunidades locais, aos níveis tanto da prevenção dos ilícitos criminais de que são vítimas os cidadãos que circulam nas áreas comerciais, como relativamente a furtos e assaltos a estabelecimentos.

d. Programa Abastecimento Seguro

A prevenção da criminalidade nos postos de combustíveis levou o MAI a desenvolver um trabalho articulado com as Associações do setor.

Foi criada uma Comissão para a Segurança dos Postos de Combustíveis que acompanha os vários aspetos ligados a este tipo de criminalidade que integra, além das Associações, o Sistema de Segurança Interna (SSI) (Gabinete Coordenador de Segurança (GCS)) a Polícia Judiciária (PJ) e a GNR.



As principais iniciativas desenvolvidas no âmbito do Abastecimento Seguro envolvem: i) a melhoria do sistema de informação e a georreferenciação; ii) as formas e sistemas de alerta e alarme em caso de ocorrência; iii) a maior eficácia na articulação das forças de segurança e na ação operacional; iv) a formação e a informação dos funcionários e dos agentes envolvidos; v) um registo uniforme do tipo de situações com vista a uma correta estatística e à avaliação dos incidentes registados.

e. Programa Táxi seguro

Em 2007 foi criado um sistema, que recebeu a designação de “táxi seguro”.

O sistema táxi seguro é um sistema inovador de dissuasão, prevenção e combate à criminalidade praticada contra os condutores de veículos táxi e, neste sentido, a sua implementação visa contribuir para o reforço do sentimento de segurança dessa classe profissional.

Assente no recurso às novas tecnologias, nomeadamente ao GPS, este sistema de segurança, permite determinar, a partir do momento em que o condutor dá o alerta, a localização do táxi e seguir o seu itinerário em tempo real, assim como, o acesso ao som ambiente do interior do veículo.

Presentemente, o Sistema Táxi Seguro (STS), está apenas operacional nas centrais de receção e monitorização de alarmes dos comandos de Lisboa, Porto e Setúbal, todavia o mesmo permite a monitorização e a georreferenciação dos táxis aderentes, em qualquer ponto do país, uma vez que a tecnologia utilizada funciona em todo espaço terrestre português, desde que o taxista acione o alarme.

Os táxis aderentes a este sistema de proteção são identificados por um dístico colocado no vidro da porta traseira do lado direito.

f. Programa Igreja Segura

O Programa Igreja Segura foi criado para dar uma resposta em termos de prevenção criminal e conservação preventiva do Património Histórico e Artístico das Igrejas e outros edifícios religiosos.

g. Programa SOS Azulejo

Projeto “SOS Azulejo” é da iniciativa e coordenação da PJ, e nasceu da necessidade imperiosa de combater a grave delapidação do património azulejar português que se verifica atualmente, de modo crescente e alarmante, por furto, vandalismo e incúria.

h. Programa Apoio 65 – Idoso em Segurança

O Programa Apoio 65 – Idoso em Segurança, é uma iniciativa do MAI que visa: i) garantir as condições de segurança e a tranquilidade das pessoas idosas (Apoio à camada da população mais desfavorecidas/vulneráveis, como é o caso dos idosos, principalmente os que vivem mais afastados ou isolados dos centros populacionais mais ativos, assume uma especial relevância, e enquadrável no apoio social que à Guarda é cometida, dentro desta nova filosofia do servir socialmente); ii) promover o conhecimento do trabalho da GNR junto desta população; iii) ajudar a prevenir e a evitar situações de risco (No intuito de aumentar o grau de confiança e conhecimento, direccionou-se o patrulhamento, conseguindo-se assim um conhecimento mútuo muito melhor e mais aprofundado. Levantamento exaustivo dos idosos a viverem isoladamente, foram referenciadas pequenas comunidades e elaboradas listas de instituições públicas e privadas diretamente ligadas ao apoio que a estes devem ser conferidas)

Através de: i) reforço de policiamento dos locais públicos mais frequentados por idosos; ii) criação de uma rede de contactos diretos e imediatos entre os idosos a GNR, em caso de necessidade; iii) instalação de telefones nas residências das pessoas que vivem mais isoladas e tem menores defesas; iv) colaboração com outras entidades que prestam apoio à 3ª idade.



i. Programa Azeitona Segura

A Operação Azeitona Segura é um projeto de policiamento de proximidade, da Guarda Nacional Republicana (Destacamento Territorial de Moura), adaptado à atividade agrícola de olivicultura, com o objetivo inicial de prevenir a criminalidade associada ao furto de azeitona, através de ações dinâmicas de policiamento e articulação com várias entidades tais como, o Serviço de Estrangeiros Fronteira (SEF), DGI/Finanças, Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), PSP, Cooperativa Agrícola de Moura e Barrancos e olivicultores não associados. A operação possibilitou que o objetivo inicial da eliminação do furto de azeitona fosse atingido na plenitude e permitiu também a criação de uma base de dados agregadora de toda a informação relevante para a atividade e partilhada pelas várias entidades envolvidas.

O projeto foi nomeado nas categorias Serviço ao Cidadão e Cooperação do Prémio Boas Práticas no Sector Público, tendo ganho na categoria Cooperação.

j. Projeto Residência Segura

Projeto no âmbito do Policiamento de Proximidade e Segurança Comunitária, iniciado de 2010, em resposta a um aumento do sentimento de insegurança, provocado pela ocorrência de vários roubos com violência a residências, localizadas em zona de difícil acesso no concelho de Loulé, no final de 2009. O projeto direciona meios humanos e materiais em regime de exclusividade, da SPE do DTerLoulé, do CTerFaro, com o objetivo de prevenir a criminalidade contra as comunidades, maioritariamente estrangeiras, residentes em locais isolados.

Os procedimentos adotados passam pela georreferenciação de todas as residências isoladas, para uma melhor localização em caso de ocorrência, permitindo desse modo direcionar o patrulhamento de proximidade, possibilitado por equipamentos de GPS e a elaboração de folhetos em português e inglês com conselhos, disponibilizando também o contacto telefónico da Equipa Residência Segura. Tem como parceiros o Governo Civil de Faro que forneceu os GPS e os PDA e a Câmara Municipal de Loulé que atribuiu uma equipa de apoio psicológico.

Foi considerado como boa prática, tendo sido divulgado pelo dispositivo da GNR, tendo sido escolhido pela DGAI como o representante nacional no Prémio Europeu de Prevenção da Criminalidade.

k. Programa Chave Segura

É uma iniciativa do MAI e visa: i) assegurar de forma direcionada e mais eficaz, a segurança das residências de todos os cidadãos que a este programa desejarem aderir durante os meses de verão (1 de julho a 30 de setembro); ii) Alertar de imediato, o proprietário da habitação ou o seu representante, em caso de anomalia.

Os cidadãos para aderir ao programa podem deslocar-se ao Posto Territorial mais próximo da área da residência ou fazê-lo através do Sítio da Internet verão Seguro.

l. Iniciativa de Apoio aos Turistas

É uma iniciativa da Guarda Nacional Republicana que visa garantir a segurança de pessoas e bens nos locais de maior concentração de pessoas e visibilidade (Eventos e Zonas Turísticas), proporcionando o necessário sentimento de segurança e proximidade, em demonstração plena de uma Guarda moderna, colaborante e pró-ativa.

Através de equipas especializadas e formadas que devido às suas características de equipas mistas (Auto, Ciclo, Moto e Apeado) podem atuar praticamente em todos os locais e com uma versatilidade assinalável.

m. Programa Escola Segura

Neste âmbito, o PES contribui para criar as condições de segurança que as crianças merecem no caminho para a escola, no seu interior, nas suas imediações, onde quer que se encontrem. Para que se sintam apoiadas e protegidas.



Apêndice D – Guião das Entrevistas

GUIÃO DE ENTREVISTA

Apresentação e objetivos da entrevista

No âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto, a decorrer no Instituto de Estudos Superiores Militares, Portugal, estamos a desenvolver um trabalho de investigação individual subordinado ao tema “***Contratos Locais de Segurança (CLS)***”, cujo o objetivo centra-se nos antecedentes dos CLS na Europa e em Portugal, no policiamento de proximidade enquanto elemento estruturante dos CLS em Portugal, na cooperação institucional à escala territorial, na descentralização das respostas dos serviços do Estado, bem como, nas respetivas competências em termos de segurança, designadamente as que respeitam ao combate à criminalidade e aos comportamentos antissociais.

Neste sentido e porque assumimos como de especial relevância para a nossa investigação a auscultação da sua opinião, estamos a contactá-lo com o intuito de nos facultar uma entrevista.

Entrevista

Em Agosto de 2008 foi assinado um acordo, entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios, acolhendo um modelo de referência para o estabelecimento dos CLS marcando, desta forma, o início destas parcerias. Desde a sua implementação, em 2008, até à atualidade temos a consciência que muito se fez, no âmbito da segurança partilhada, pelo que julgamos que é importante perceber o contexto dos CLS atualmente.

1. Na sua opinião, qual a importância dos Contratos Locais de Segurança para a comunidade onde são aplicados?
2. Considera que o enquadramento normativo dos Contratos Locais de Segurança está ajustado à realidade nacional atual?
3. No seu entender acha que o contributo da Guarda Nacional Republicana para os Contratos Locais de Segurança, no âmbito da segurança, nomeadamente com os seus programas especiais de policiamento, é suficiente?
4. Crê que as medidas e ações desenvolvidas no Contrato Local de Segurança praticado em Loulé estão adequadas à realidade local atual?
5. Na sua opinião, que outras medidas, em termos da segurança e praticadas pela Guarda Nacional Republicana, poderiam ser associadas aos Contratos Locais de Segurança?

Mauro J. M. Ferreira
Major



Apêndice E – Grelhas Síntese das Entrevistas

No presente Apêndice estão explanadas as grelhas síntese que servirão por base para a análise das entrevistas realizadas no Capítulo 4

Tabela 5 – Questão nº 1

Fonte: dos Autores

Na sua opinião, qual a importância dos Contratos Locais de Segurança para a comunidade onde são aplicados?

Entrevistado 1	Tem importância a vários níveis: i) redução da criminalidade; ii) a conceção que a segurança depende dos seus próprios comportamentos (conceito de prevenção mais alargado).
Entrevistado 2	Os CLS visam essencialmente prevenir e reduzir a criminalidade, dinamizar o policiamento de proximidade e aproximar as Forças de Segurança dos cidadãos, constituem-se de fundamental importância, não só para a comunidade, mas também para as próprias Forças de Segurança.
Entrevistado 3	São fundamentais, contribuído significativamente para o aumento do sentimento de segurança das comunidades envolvidas. Os CLS favorecem o envolvimento das próprias comunidades na resolução dos seus problemas, fazendo-os sentir parte dessa solução.
Entrevistado 4	Os CLS são importantes para as populações locais, com as contribuições de todos, as medidas de proximidade poderão ser reforçadas e melhoradas.
Entrevistado 5	Os CLS são de extrema importância para as populações locais, pois os serviços de proximidade são fundamentais e cada vez mais devem ser reforçados e melhorados, ainda mais quando se trata de zonas rurais, muitas isoladas e com a população muito idosa, com fracos recursos e muitas fragilidades.
Entrevistado 6	Os CLS são importantes se levarem efetivamente a uma participação ativa das entidades locais nos assuntos da segurança, numa clara assunção das responsabilidades assumidas no âmbito do contrato celebrado.
Entrevistado 7	Os CLS são mecanismos privilegiados para colocar em prática a cooperação institucional à escala territorial, refletindo a necessidade de descentralização das respostas e competências em termos de segurança. Visam, também, aproximar as diversas instituições e os cidadãos na aplicação de medidas preventivas de comportamentos antissociais, cruciais para o reforço da segurança da comunidade.
Entrevistado 8	Os CLS assumem um papel de elevado relevo na comunidade, uma vez que apenas é possível conhecer totalmente as carências da comunidade, quando reunidas as diversas entidades e partilhadas a experiência de cada uma.
Entrevistado 9	Considero uma excelente forma de aproximar a população a GNR, tendo por finalidade, aumentar o nível de confiança e segurança entre população e as FS, possibilitando, também, aprimorar a qualidade do serviço prestado.
Entrevistado 10	Os CLS assumem uma importância grande junto das comunidades onde são aplicados, já que se tornam garantes de maior segurança das populações e resposta à criminalidade. Estes CLS também se tornam preventivos já que a presença das forças militares é mais visível e efetiva, o que dá lugar ao combate preventivo da criminalidade e não só combate pós-crime.



Tabela 6 – Questão nº 2

Fonte: dos Autores

Considera que o enquadramento normativo dos Contratos Locais de Segurança está ajustado à realidade nacional atual?

Entrevistado 1	Não. Falta o enquadramento normativo eficaz, em especial na Lei de Segurança Interna. Os CLS estão à mercê de agenda políticas e da vontade das FS e têm pouca consciência doutrinária, devendo fazer parte do sistema de segurança interno.
Entrevistado 2	O enquadramento normativo dos CLS pressupõe o Policiamento de proximidade enquanto elemento estruturante, a cooperação institucional à escala territorial ao nível dos municípios, a descentralização das respostas dos serviços do Estado, adaptando-as às necessidades locais e a assunção das competências do Estado em termos de segurança. Face à territorialidade dos CLS seria de toda a conveniência a inclusão formal das Juntas de Freguesia.
Entrevistado 3	A nível nacional existe atualmente legislação suficiente para o desenvolvimento dos CLS. Os municípios deveriam aproveitar a mais-valia dos Conselhos Municipais de Segurança, aprovados pela Lei n.º 33/98 de 18 Julho, para efetuar os necessários diagnósticos de insegurança e serem concretizadas as parcerias necessárias para resolver os problemas identificados, criando se necessário os CLS.
Entrevistado 4	O enquadramento parece ser adequado.
Entrevistado 5	Não soube responder
Entrevistado 6	Os CLS embora não estejam legalmente previstos e apenas resultem de orientações políticas, afiguram-se perfeitamente enquadrados no âmbito do Conselho Municipal de Segurança (Lei n.º 33/98, de 18 de Julho), funcionando como se fosse o seu Plano de Ação, dado que se insere perfeitamente dentro daquilo que são os seus objetivos, encontrando-se, deste modo, perfeitamente cobertos por uma disposição legal.
Entrevistado 7	Creio que está ajustado à realidade.
Entrevistado 8	Sim e cada vez mais este tipo de acordos se tornam imprescindíveis, sobretudo no decurso da missão geral da GNR.
Entrevistado 9	Considero.
Entrevistado 10	Sim, ainda que com a rapidez da evolução e mudanças na população seja sempre necessário reavaliar.

Tabela 7 – Questão nº 3



Fonte: dos Autores

No seu entender acha que o contributo da Guarda Nacional Republicana para os Contratos Locais de Segurança, no âmbito da segurança, nomeadamente com os seus programas especiais de policiamento, é suficiente?

Entrevistado 1	Não. São meritória as iniciativas e devem ser consideradas boas práticas, mas não são suficientes, porque basta haver uma mudança, (do comando, do dispositivo ou política), para que as iniciativas sofram com a mudança. O envolvimento dos <i>stakeholders</i> (Câmaras Municipais) é fundamental. os CLS devem assentar muito numa, na definição também de conceitos e doutrinas a partir das forças de segurança.
Entrevistado 2	Os CLS visam essencialmente prevenir e reduzir a criminalidade, dinamizar o policiamento de proximidade e aproximar as FS dos cidadãos. A estratégia definida teve como vetor estruturante os Programas Integrados de Policiamento de Proximidade da PSP e GNR, que incluem os programas “Escola Segura”, “Idosos em Segurança”, “Violência Doméstica” e “Comércio Seguro”, entre outros projetos adequados à especificidade territorial de cada município, não podendo, nem devendo ficar circunscrita aos programas especiais.
Entrevistado 3	A Guarda quer pela responsabilidade que tem como força de segurança, quer como elemento integrante dos conselhos municipais de seguranças e dos CLS constituídos, tem sido o elo principal durante toda a fase do processo de resolução dos problemas de insegurança das comunidades, através do desenvolvimento de um Policiamento Comunitário.
Entrevistado 4	Suficiente nunca o será, mas o fato de haver presença, mais regular da GNR, além de dar segurança à população, é dissuasor.
Entrevistado 5	Não será suficiente, mas o fato de haver presença mais regular, da GNR é uma mais-valia, porque além de dar segurança à população, também torna a região menos atrativa para a ocorrência de roubos e furtos.
Entrevistado 6	Não existem receitas tipo para os contributos que a GNR pode dar no âmbito dos CLS. Ela pode socorrer-se do policiamento de proximidade através dos seus programas especiais, assim como pode adotar o tradicional policiamento mais repressivo. Acima de tudo é necessário manter um espírito de abertura à inovação e adoção de novas formas de policiamento, sempre guiado pelo objetivo de resolver problemas concretos e trabalhando em parceria.
Entrevistado 7	São suficientes, no entanto devem ser contextualizadas as necessidades, nomeadamente atendendo à representatividade do público-alvo, à delinquência e criminalidade existentes, a avaliação do sentimento de (in)segurança e à adequação das respostas face às diferentes realidades e anseios das populações.
Entrevistado 8	Não, uma vez que os núcleos/programas especiais têm uma grande carência de efetivo que não consegue obter os resultados expectáveis.
Entrevistado 9	Não, existe carência de efetivo e meios.
Entrevistado 10	No que respeita a segurança e policiamento, nunca poderemos chegar a um ponto onde se afirme “está tudo feito” ou “é suficiente. O que temos tem dado uma boa resposta às necessidades atuais (e a baixa da criminalidade é disso uma prova), porém, a criminalidade, infelizmente, consegue sempre maneiras de progredir, o que implicará sempre uma revisão e readaptação do trabalho feito pelas forças de policiamento e segurança.



Tabela 8 – Questão nº 4

Fonte: dos Autores

Crê que as medidas e ações desenvolvidas no Contrato Local de Segurança praticado em Loulé estão adequadas à realidade local atual?

Entrevistado 1	Especificamente o de Loulé não conhece tão bem, mas no de Loures teve um envolvimento mais direto.
Entrevistado 2	Os CLS implicam processos dinâmicos que necessitam de atualização permanente Os diagnósticos locais de segurança e os planos de eliminação e/ou diminuição dos fenómenos criminais identificados têm também que ser objeto de atualização, sob pena de rapidamente poderem estar desatualizados. Relativamente ao CLS de Loulé estamos a fazer o ponto de situação.
Entrevistado 3	O CLS de Loulé, não o conheço profundamente, mas considero que as entidades locais efetuam um diagnóstico para verificar se os problemas de insegurança estão resolvidos, e se a criminalidade reduziu, sendo importante continuar a efetuar a monitorização do sentimento de insegurança das comunidades.
Entrevistado 4	As medidas implementadas deveriam ser avaliadas e alteradas se necessário, o CLS e todas as medidas devem ser alvo de ajustes constantes.
Entrevistado 5	As medidas e ações aplicadas acabam por divergir bastante no seio do próprio conselho. Destacam-se as ações de sensibilização no sentido de advertir as pessoas para as burlas e roubos, principalmente nestas áreas rurais.
Entrevistado 6	A situação no concelho de Loulé, que pouco ou nada difere dos restantes concelhos do Algarve, encontra-se estagnada desde uma fase inicial por algum desinteresse comum a todas as entidades intervenientes, se bem que com responsabilidades acrescidas para autarquia.
Entrevistado 7	Não soube responder
Entrevistado 8	Sim.
Entrevistado 9	Sim.
Entrevistado 10	Sim



Tabela 9 – Questão nº 5

Fonte: dos Autores

Na sua opinião, que outras medidas, em termos da segurança e praticadas pela Guarda Nacional Republicana, poderiam ser associadas aos Contratos Locais de Segurança?

Entrevistado 1	Muito discurso pedagógico. Muitas ações nas escolas. Muita presença (mais preventiva do que reativa). Desenvolvimento de trabalho conjunto, com todos os envolvidos, na sinalização e encaminhamento de situações de degradação do espaço urbano e outros fenómenos.
Entrevistado 2	Penso que existe um conjunto de boas práticas, algumas muito comuns, que poderiam ser rentabilizadas, formalizando-as, e que os CLS poderiam ser o instrumento dessa formalização. (medidas descritas no corpo da entrevista)
Entrevistado 3	Toda a atividade desenvolvida pela GNR e em especial os programas criados no âmbito do Policiamento Comunitário são ferramentas que podem e devem ser utilizadas nos CLS, no entanto cada CLS deve utilizar as suas “ferramentas” (programas) adequadas ao seu diagnóstico.
Entrevistado 4	Tudo o que contribua para a proximidade entre a população e a GNR será de associar.
Entrevistado 5	Não identificou outras medidas se poderão aplicar à GNR. Reforçou a presença da GNR e a sua interação com as pessoas.
Entrevistado 6	Além da total abertura ao diálogo, da partilha de informação e do trabalho em parceria (sobretudo nas ações de sensibilização levadas a cabo pelas SPE no âmbito dos vários programas em curso) com as demais entidades do CLS, não se identificam outras medidas a realizar pela GNR.
Entrevistado 7	Não soube responder
Entrevistado 8	Não respondeu
Entrevistado 9	Deveria ser posto em prática/criação um programa de prevenção do <i>cybercrime</i> , visto cada vez mais existirem idosos a recorrerem aos sites de redes sociais.
Entrevistado 10	Não respondeu



Apêndice F – Suporte digital