

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



Maria Isabel da Silva Oliveira

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXX Curso de Formação de Oficiais de Polícia

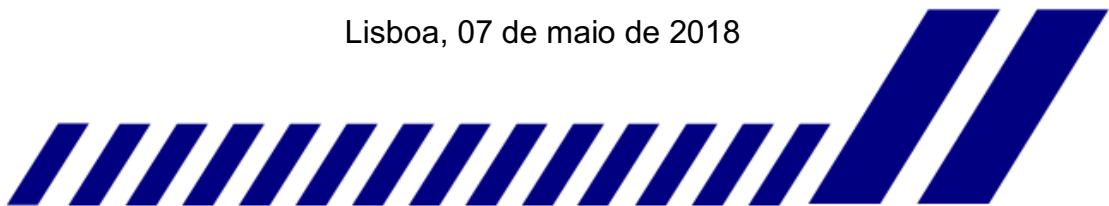
A Proximidade como Paradigma Securitário

Orientador

PROFESSOR DOUTOR JOSÉ FERNANDES

INTENDENTE DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Lisboa, 07 de maio de 2018



Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



Maria Isabel da Silva Oliveira

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXX Curso de Formação de Oficiais de Polícia

A Proximidade como Paradigma Securitário

Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna com vista à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, elaborada sob a orientação do Professor Doutor José Fernandes, Intendente da Polícia de Segurança Pública.



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

Autor: Maria Isabel da Silva Oliveira

Título da Obra: A Proximidade como Paradigma Securitário

Orientador: Prof. Doutor José Fernandes
Intendente da Polícia de Segurança Pública

Local de Edição: Lisboa

Data de Edição: maio de 2018

*“Não sou esperto nem bruto
Nem bem nem mal comportado;
Sou simplesmente o produto
Do meio em que fui criado.”*

António Aleixo, poeta popular português

Aos meus avós, minha eterna referência,
aos meus pais, exemplo de resiliência.

AGRADECIMENTOS

No decorrer da vida concorremos para objetivos que nos proporcionam experiências que ambicionamos como forma de realização, quer pessoal quer profissional. A realização do Mestrado Integrado em Ciências Policiais e Segurança Interna é um deles, começando o meu percurso neste Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna no dia 30 de setembro de 2013, data em que oficialmente comecei a fazer parte da vivência desta instituição enquanto Cadete-aluna e agora Aspirante a Oficial de Polícia.

Percorrida esta etapa académica, chega a hora de agradecer a quem me acompanhou nos desafios e nas conquistas pessoais e profissionais alcançadas durante os últimos cinco anos.

Agradeço à minha família que sempre me incutiu a responsabilidade necessária para perceber que, no desenrolar do nosso percurso, cada dia é importante à sua maneira para alcançarmos da vida aquilo que ambicionamos. Obrigada pelo apoio e pelo carinho.

A todos os meus camaradas do 30º Curso de Formação de Oficiais de Polícia pelos momentos que partilhamos durante cinco anos. Por me proporcionarem muitas das aprendizagens que levo desta etapa e, essencialmente, por me mostrarem que é da soma de todas as nossas capacidades que alcançamos o sucesso. As nossas conquistas não têm o mesmo sentido nem o mesmo valor quando realizadas sozinhos.

Ao meu orientador na Dissertação de Mestrado, Professor Doutor José Fernandes, agradeço por ter aceite o desafio de me acompanhar e enquadrar nesta investigação mostrando sempre a sua disponibilidade.

Aos meus orientadores do estágio prático de Aspirante a Oficial de Polícia, o Subcomissário António Coimbra, o Subcomissário André Serra e Subcomissário Nuno Silva pela disponibilidade que demonstraram de me enquadrar nas tarefas que contribuirão para a minha experiência prática futura.

Ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna pelas oportunidades de formação que me proporcionou durante este percurso. E a todos os que contribuem para que esta instituição trabalhe todos os dias em prol dos seus alunos. Os desafios às nossas capacidades são sempre uma oportunidade de aumentar as nossas competências pessoais e profissionais, que a curto prazo serão necessárias para desempenhar as funções a que me propus quando escolhi pertencer a esta casa.

A todos, os meus agradecimentos sinceros. Cabe-me agora dar provas das minhas capacidades e mostrar os frutos do investimento que fizeram em mim.

RESUMO

Hoje em dia, a garantia da nossa segurança requer uma permanente reflexividade e adaptação dos mecanismos usados para a assegurar. A estabilidade trazida através da tradição e dos costumes é posta em causa pelas permanentes transformações na sociedade. A evolução do sistema económico incute nos indivíduos a competitividade, que estimula o individualismo e a ausência de cooperação. E, desta forma, coloca em causa os sistemas de controlo social, a primeira linha de atuação para garantir a estabilidade da sociedade, e prejudica a qualidade do capital social.

Um modelo de policiamento que tem por objetivo a prevenção apresenta-se como um mecanismo com capacidade para oferecer aos cidadãos a garantia de segurança. Quer seja através da presença da polícia no seu meio social, quer seja através do uso de ferramentas de repressão quando não é possível evitar a ocorrência danosa para os valores ou objetos protegidos pela ordem democrática.

As instituições, quando são abertas ao ambiente onde desenvolvem a sua missão, sofrem influências externas, surgindo a necessidade de as tomar em consideração no planeamento dos objetivos. Assim, deve a estrutura orgânica e funcional de um modelo de policiamento oferecer ferramentas que mitiguem as mudanças da sociedade, constituindo-se como um verdadeiro pilar de estabilidade e, essencialmente, de qualidade do serviço que desempenha.

Palavras-chave: Segurança; Prevenção; Modernização da Polícia; Modelo de Policiamento; Proximidade.

ABSTRACT

Nowadays, the guarantee of our security requires a permanent reflexivity and adaptation of the mechanisms used to ensure it. The permanent changes in society call into question the stability brought by tradition and customs. The economic system's evolution motivates the competitiveness in people, which stimulates individualism and lack of cooperation, jeopardizing the social control systems, which are the first measures in place to ensure society's stability, and damages the quality of social capital.

A policing model which has prevention as its major objective presents itself as a mechanism with the capability to ensure that the citizens' security is assured, either through the police presence in their social environment, or through the resort to repression measures, when it is not possible to avoid damage to the values or objects protected by democratic order.

When institutions are open to the environment in which they carry out their mission, they end up being influenced by external factors, arising the need for these influences to be taken into account when planning the objectives. Thus, the organic and functional structure of a policing model should provide tools to mitigate societal changes, appears as a true stability pillar and, essentially, as an assurance of quality of the service it performs.

Keywords: Security; Prevention; Police Modernization; Policing Model; Proximity.

ÍNDICE

| | |
|--|------|
| AGRADECIMENTOS | II |
| RESUMO | III |
| ABSTRACT | IV |
| ÍNDICE DE APÊNDICES..... | VII |
| ÍNDICE DE FIGURAS | VIII |
| ÍNDICE DE TABELAS | IX |
| LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS..... | X |
| INTRODUÇÃO | 1 |
| PARTE TEÓRICA | 3 |
| CAPÍTULO 1 - ENQUADRAMENTO CONCRETUAL..... | 3 |
| 1.1. Enquadramento Temático | 3 |
| 1.2. Justificação do Tema..... | 8 |
| 1.3. Problema de Investigação e Hipóteses Formuladas | 8 |
| 1.4. Objetivos da Investigação..... | 10 |
| 1.5. Método de Investigação | 10 |
| CAPÍTULO 2 - A SOCIEDADE E A SEGURANÇA..... | 12 |
| 2.1. Sociedade: Estrutura e Ação | 12 |
| 2.2. O Capital Social..... | 14 |
| 2.3. A Segurança..... | 17 |
| 2.4. A Polícia | 19 |
| 2.5. A Prevenção..... | 21 |
| 2.6. Síntese Capitular..... | 24 |

| | |
|--|----|
| CAPÍTULO 3 - MODERNIZAÇÃO DA POLICIA E PROXIMIDADE POLICIAL..... | 26 |
| 3.1. A Modernização da Polícia..... | 26 |
| 3.2. A Proximidade Policial..... | 31 |
| 3.3. Noções Teóricas das Componentes de uma Estrutura..... | 33 |
| 3.4. Síntese Capitular..... | 38 |
| PARTE PRÁTICA..... | 39 |
| CAPÍTULO 4 - TRABALHO DE CAMPO E ANÁLISE DE RESULTADOS | 39 |
| 4.1. Enquadramento da Investigação | 39 |
| 4.2. Método da Investigação | 40 |
| 4.3. Apresentação dos Resultados..... | 42 |
| 4.3.1. Apresentação dos Resultados da Análise Temática | 42 |
| 4.3.2. Apresentação dos Resultados da Análise de Conteúdo | 44 |
| CAPÍTULO 5 - DISCUSSÃO DE RESULTADOS..... | 48 |
| 5.1. Verificação das Hipóteses | 48 |
| 5.2. Confirmação dos Objetivos..... | 53 |
| 5.3. Resposta ao Problema de Investigação | 56 |
| CONCLUSÃO..... | 58 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 61 |

ÍNDICE DE APÊNDICES

| | |
|--|----|
| Apêndice A: Cinco componentes básicas da organização | 66 |
| Apêndice B: Cinco forças que impulsionam a organização | 68 |
| Apêndice C: Grelha de categorização análise temática | 70 |
| Apêndice D: Guião de entrevista | 73 |
| Apêndice E: Pedido de autorização para realização das entrevistas | 77 |
| Apêndice F: Grelhas de análise de conteúdo das entrevistas | 79 |

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Cinco componentes básicas da organização..... 67

Figura 2: Cinco forças que impulsionam a organização 69

ÍNDICE DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1: Grelha de categorização para análise temática | 71 |
| Tabela 2: Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 1 | 80 |
| Tabela 3: Análise de conteúdo final da questão 1 | 85 |
| Tabela 4: Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 2..... | 86 |
| Tabela 5: Análise de conteúdo final da questão 2 | 89 |
| Tabela 6: Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 3..... | 90 |
| Tabela 7: Análise de conteúdo final da questão 3 | 93 |
| Tabela 8: Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 4..... | 94 |
| Tabela 9: Análise de conteúdo final da questão 4 | 100 |
| Tabela 10: Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 5..... | 101 |
| Tabela 11: Análise de conteúdo final da questão 5 | 105 |
| Tabela 12: Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 6..... | 106 |
| Tabela 13: Análise de conteúdo final da questão 6 | 114 |
| Tabela 14: Matriz cromática das unidades de contexto e de registo..... | 116 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|-----------------|--|
| AP | Administração Pública |
| CCFFSS | Conselho Consultivo para a Formação das Forças e Serviços de Segurança |
| CMICP | Curso de Mestrado Integrado em Ciências Policiais |
| COMETLIS | Comando Metropolitano de Lisboa |
| CRP | Constituição da República Portuguesa |
| FS | Forças de Segurança |
| FSS | Forças e Serviços de Segurança |
| MAI | Ministro da Administração Interna |
| MIPP | Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade |
| NPM | <i>New Public Management</i> |
| PPFSS | Programa de Formação para as Forças e Serviços de Segurança |
| PIPP | Programa Integrado de Policiamento de Proximidade |
| PSP | Polícia de Segurança Pública |

INTRODUÇÃO

A segurança é um valor essencial num Estado de direito democrático, que visa garantir que os cidadãos gozem dos seus direitos, liberdades e garantias, e que os valores defendidos pela sociedade sejam preservados. As consequências da modernidade apresentadas por Giddens (2000), para além de causarem novos desafios aos Estados, expõem também ao indivíduo novas exigências. A racionalização e a reflexividade trazem a consciência da imprevisibilidade dos riscos a que a sua segurança está sujeita (Bauman, 2001). A manifestação de incapacidade dos mecanismos de controlo social informal expõe a falta de capital social e coloca no Estado a responsabilidade de empenhar mais e melhor os seus meios no controlo formal da ordem social, assumindo um papel de destaque na garantia da coesão social (Fukuyama, 2000).

A Segurança Interna constitui-se como um fator estabilizador das transformações nos diversos sistemas que compõem a sociedade. Para garantir a segurança e dar resposta aos problemas que afetam os cidadãos, o Estado atribui à Polícia a missão de manutenção da ordem e da tranquilidade públicas, munindo-a da capacidade de uso do monopólio legítimo da violência. Mas, num Estado de direito democrático é através da prevenção que a sua atividade é realmente legitimada através da resolução dos problemas de forma proativa, evitando que tomem grandes proporções.

Um modelo de policiamento, que organiza a atividade desenvolvida pela Polícia desde a delimitação da estratégia até à aplicação tática, é uma ferramenta de gestão que oferece à instituição a capacidade de conceber respostas adaptadas aos problemas sociais e criminais dos contextos onde atua e atribui valor acrescentado ao resultado da sua ação. O Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP) apresenta características que permitem à Polícia de Segurança Pública (PSP), através de uma ação preventiva e proativa, perceber e atuar de forma a conceber respostas articuladas com instituições públicas e privadas e oferecer aos cidadãos soluções adequadas aos seus problemas de segurança.

A estrutura orgânica e funcional deste modelo de policiamento coloca a ênfase da sua ação no nível tático, já que é a este nível que se desenrolam as interações e ocorre o contacto com os cidadãos. Contudo, após adquirir a confiança da população e aferir os seus problemas é necessário encontrar soluções que possam oferecer qualidade e garantir a longo prazo que o problema identificado é mitigado ou sanado e, para isso, é importante que os níveis de atuação operacional e estratégico também sejam desenvolvidos. A confiança alcançada através da proximidade permite à instituição dar cumprimento a outras missões, para além de assegurar a proteção imediata dos indivíduos. Disso é exemplo as atividades de Polícia relativas à conceção de licenças, pois

requerem um conhecimento prévio por parte dos serviços competentes para que se fundamente a sua atribuição.

Desta forma, procuramos perceber se a estrutura do MIPP, passados onze anos da sua implementação, se encontra adequada a oferecer respostas integradas, quer aos cidadãos, quer à instituição.

Com esse objetivo, a nossa investigação encontra-se sistematizada em duas partes. A primeira reveste-se de natureza teórica e a segunda de natureza prática. Na parte teórica será feito o enquadramento do tema que nos propomos a explorar e apresentada a pergunta que conduzirá a nossa investigação pela forma como a sociedade é constituída, abordando alguns conceitos que ajudam a conferir estabilidade e coesão social, de forma a perceber em primeiro como se instituiu e depois como se compõe uma estrutura organizacional que visa a proximidade da Polícia com os cidadãos. A parte prática será composta por um estudo de carácter qualitativo realizado na PSP. Na íntegra a presente investigação é composta por cinco capítulos.

O primeiro capítulo será composto pelo enquadramento temático da investigação, a justificação do tema e a apresentação do problema de investigação, assim como pelas hipóteses formuladas e os objetivos a que nos propomos. Será também apresentado o método que usaremos para realizar a parte teórica do nosso trabalho.

No segundo capítulo serão abordadas as características da comunidade e da sociedade, distinguindo-as, para perceber quais são os mecanismos que provocam a sua instabilidade. Apresentamos os conceitos de capital social, segurança, polícia e prevenção como fatores de equilíbrio na coesão social.

O terceiro capítulo incidirá essencialmente sobre o estudo da gestão organizacional. Será revisto o paradigma que rege a modernização da Administração Pública (AP) e abordado o surgimento dos modelos de policiamento de proximidade em Portugal, por forma a perceber em que consiste o conceito de policiamento de proximidade. Terminará com a análise dos elementos constituintes de uma estrutura organizacional.

No quarto capítulo faremos o enquadramento do nosso estudo prático, que versa sobre a estrutura atual do MIPP, explicando a metodologia utilizada, e apresentaremos os resultados verificados num estudo qualitativo que irá incidir sobre a análise do conteúdo de documentos e de entrevistas.

No quinto capítulo, será feita a discussão dos resultados, apresentada a verificação das hipóteses, a confirmação dos nossos objetivos, assim como a resposta às questões da nossa investigação.

Por fim, serão apresentadas as conclusões do nosso estudo, onde constarão algumas propostas que visam a melhoria da atual estrutura do MIPP, assim com as limitações encontradas e as nossas sugestões para investigações futuras.

PARTE TEÓRICA

CAPÍTULO 1 - ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

1.1. Enquadramento Temático

No final do século XX verificaram-se grandes transformações e os valores defendidos na sociedade moderna industrial sofreram uma mudança decorrente da evolução de alguns sistemas, nomeadamente a complexidade imposta pelo sistema económico. A modernidade¹ definida por Giddens (2000), pode ser entendida através da emergência da economia capitalista que advém do desenvolvimento de quatro dimensões institucionais que atuam em conjunto e se fortalecem umas às outras, particularmente o capitalismo², o industrialismo³, a vigilância⁴ e o controlo dos meios de violência⁵.

Estas transformações, vistas como consequências da modernidade, são: a globalização⁶, apontada como uma das consequências fundamentais; a mudança de perceção do espaço e do tempo, que passam a ser independentes um do outro e, desta forma, as ações humanas a serem mais flexíveis, gerando repercussões fora do contexto geográfico onde ocorrem; a deslocação das relações sociais de contextos locais para distâncias indefinidas de espaço e de tempo, abrindo, assim, muitas hipóteses à mudança; e a acentuada reflexividade das práticas sociais exponenciada pela propagação de informação por meios de comunicação que rapidamente se ligam ao espaço mundial (Giddens, 2000).

A tradição⁷, que representa o tempo passado e exerce uma importante influência no presente, é um elemento intrínseco da estrutura de uma comunidade. Mantém a ordem

¹ “Refere-se a modos de vida e de organização social que emergiram na Europa cerca do século XVII e que adquiriram, subsequentemente, uma influência mais ou menos universal” (Giddens, 2000, p. 1).

² “Um sistema de produção de mercadorias, centrado sobre a relação entre propriedade privada do capital e o trabalho assalariado sem posse de propriedade, esta relação formando o eixo principal de um sistema de classes” (Giddens, 2000, p. 39). O funcionamento deste sistema depende da produção e o preço impulsiona os mercados, os investidores, os produtores e os consumidores.

³ Diz respeito ao uso de fontes de energia não renováveis, de máquinas e mais recentemente à tecnologia, de forma a exponenciar o processo de produção. No decorrer do tempo, foi responsável pelas mudanças na divisão global do trabalho (Giddens, 2000).

⁴ Relativo à supervisão das atividades das populações na esfera do poder político de forma direta, através da polícia e dos tribunais, e de forma indireta, através do controlo da informação por especialistas ou órgãos do governo (Giddens, 2000).

⁵ O monopólio do uso da violência dentro das fronteiras do Estado (Giddens, 2000).

⁶ Para Giddens (2000), a globalização é um processo de difusão das instituições ocidentais ao mundo, fragmentando as outras culturas e fomentando um desenvolvimento desigual ao introduzir novas formas de interdependência mundial que, para além de produzir formas mais amplas de segurança, originam novos riscos e perigos.

⁷ A tradição “é um modo de integrar o controlo reflexivo da acção com a organização espaço-temporal da comunidade. É um meio de lidar com o tempo e o espaço, que insere cada actividade ou experiência

social pela continuidade no tempo da experiência dos indivíduos, sem que sejam percebidas rupturas significativas no tempo e no espaço. Embora não seja literalmente estática, uma vez que, segundo Giddens (2000, p. 26), “tem de ser reinventada por cada nova geração à medida que esta assume a herança cultural daquelas que a precederam”, oferece a possibilidade de controlo e antecipação do que sucederá, mantendo estável a ordem social, sem que se denote uma mudança radical. É fundada nos costumes e nos rituais, que funcionam como mecanismos de preservação da memória coletiva, reforçando a experiência dos indivíduos e refazendo os laços que unem o tecido social (Giddens, 2000). Na sociedade contemporânea, a tradição é incorporada através dos especialistas e dos peritos como garantia da confiança nas premissas que seguimos (Giddens, 2000) servindo os sistemas de informação para antecipar ameaças e oferecer a possibilidade de prevenir os perigos.

A separação do espaço do tempo contribui para o dinamismo da ação social, pois as práticas sociais são sempre situadas num tempo e num espaço, que só podem ser entendidos quando em relação com acontecimentos e com objetos (Giddens, 2000). Vivemos com referência a três momentos que se entrecruzam temporalmente: o passado, o presente e o futuro. Conforme refere Giddens (2000a, p. 12), é preciso “(...) reconhecer que as interações do tempo-espaço se encontram envolvidas em toda a existência social de maneira essencial”.

A ampla troca de bens e de informações criou uma nova dinâmica nas relações interpessoais, passando as ações humanas a ter repercussões fora dos contextos locais e a estenderem a sua influência a espaços geográficos longínquos, de uma forma instantânea ou com maior rapidez. Os mecanismos de *descontextualização*⁸ que separam as relações das particularidades de uma relação local servem-se da evolução da capacidade e qualidade dos equipamentos e da especialização da tecnologia.

A racionalização também influi nestas mudanças. Verifica-se na procura constante do aperfeiçoamento dos processos produtivos, numa tentativa de obter maior produtividade e conseqüentemente maior lucro, ou na melhoria da qualidade de vida ao tentar obter mais tempo para atividades que trazem bem-estar. A economia tem apresentado novas formas de movimentar o dinheiro e a ciência tem desenvolvido novas tecnologias que ajudem a alcançar uma produção mais rápida e sustentável.

particulares na continuidade de passado, presente e futuro, sendo estes, por sua vez, estruturados por práticas sociais recorrentes” (Giddens, 2000, p. 26).

⁸ As *garantias simbólicas* (dinheiro e a expansão do mercado capitalista) e os *sistemas periciais*, que dependem de confiança para que se honre o seu valor e se expresse um compromisso, pois ambos promovem a separação do espaço e do tempo (Giddens, 2000).

A reflexividade⁹ leva os indivíduos a viver numa situação de dúvida metódica, pois têm de estar constantemente a repensar as decisões a tomar e o mesmo problema pode ter diversas formas de resolução. Esta reflexividade traz aos indivíduos a consciência da sua vulnerabilidade. A reflexão, que colocou em causa as estruturas baseadas nas sociedades industriais e capitalistas, trouxe a consciência da imprevisibilidade dos riscos a que os indivíduos e organizações estão sujeitos (Giddens, 2000).

A organização da sociedade gera dinâmicas ambivalentes. Por um lado, integra os indivíduos através da ação coletiva coordenada por uma estrutura, exponenciando as suas capacidades através de um esforço dividido pelo coletivo, por outro lado, exclui e isola os indivíduos enquadrando-os em categorias pré-definidas (v.g. características demográficas, sociais, económicas). Thomas Friedman (2006) afirma que a globalização é a capacidade de os indivíduos colaborarem e competirem num espaço global. Este espaço é denominado pelo autor como *flat-world platform*¹⁰, que traz à sociedade uma dimensão de incerteza e insegurança pois converte-se num processo de individualismo, levando os indivíduos a assumir tarefas e responsabilidades (com os seus próprios recursos) que por natureza pertenciam ao Estado¹¹.

No entender de Bauman (2001), esta individualidade não é uma escolha dos indivíduos (a ação social), pois considera que estes não têm outra opção se não tornarem-se responsáveis por si próprios¹². Cabe ao Estado auxiliar os indivíduos quando estes não conseguem por si garantir a sua subsistência, no entanto, o desenvolvimento da qualidade de vida do indivíduo é responsabilidade própria.

Desta forma, o processo de individualismo degenera e coloca em causa a cidadania¹³, uma vez que o interesse público se torna uma obrigação do Estado decorrente das leis instituídas e os indivíduos passam a dar primazia ao espaço privado, tornando-se indiferentes à prossecução do bem comum. E é neste sentido que o indivíduo procura segurança, quer através dos mecanismos do Estados, quer da privatização dos serviços públicos como forma de assegurar que está protegido das ameaças que a reflexividade o faz perceber, definindo uma política de medo (Bauman, 2001).

⁹ "A reflexividade da vida social moderna consiste no facto de as práticas sociais serem constantemente examinadas e reformadas à luz da informação adquirida sobre essas mesmas práticas, alterando assim constitutivamente o seu carácter" (Giddens, 2000, p. 27).

¹⁰ A *flat-world platform* "is the product of a convergence of the personal computer (which allowed every individual suddenly to become the author of his or her own content in digital form) with fiber-optic cable (which suddenly allowed all those individuals to access more and more digital content around the world for next to nothing) with the rise of work flow software (which enable individuals all over the world to collaborate on that same digital content from anywhere, regardless of the distances between them)" (Friedman, 2006, p. 10).

¹¹ A crescente privatização dos serviços é um dos reflexos da individualidade da sociedade.

¹² The "'individualization' consists of transforming human 'identity' from a 'given' into a 'task' and charging the actors with the responsibility for performing that task and for the consequences (also the side-effects) of their performance. In the other words, it consists in the establishment of a *de jure* autonomy (whether or not the *de facto* autonomy has been established as well)" (Bauman, 2001, pp. 31-32).

¹³ Como refere o Bauman, "(...) the other side of individualization seems to be the corrosion and slow disintegration of citizenship" (2001, p. 36).

As redes sociais construídas na internet, sem muros nem limites, permitem criar ligações a espaços distantes geograficamente, contudo, a falta de confrontação física e espacial elimina a percepção da diferença entre *amigos* e *inimigos*¹⁴ e revela o *estranho*¹⁵. O indivíduo é concebido sem uma ligação física à sociedade, fechando-se sobre si, mostrando apenas parte das características numa rede mediada pelas tecnologias.

O espaço físico desempenha um papel relevante no sentimento de insegurança, pois é através dos sinais de decadência do ambiente urbano (o *graffiti*, edifícios degradados ou abandonados, falta de iluminação pública), assim como da ocorrência de comportamentos incivilizados (consumo de álcool na via pública ou o uso indevido de infraestruturas públicas) que se manifesta a ausência de ordem social (controlo social formal e informal) e a incapacidade de a restabelecer pelas estruturas formais de controlo social (Kelling & Wilson, 1982).

No entanto, o espaço social é, atualmente, composto por novos atores que concentram no mesmo lugar acontecimentos que distam grandes distâncias geográficas. Os meios de comunicação social têm vindo a criar espaços e tempo dedicados à divulgação e debate de ocorrências relacionadas com comportamentos de violência, de criminalidade e outros problemas sociais, fazendo com se dissemine sentimentos de medo e insegurança, que, por vezes, não se encontram adequados à realidade local.

Como defende Fukuyama (2000), os valores morais e as regras sociais são, atualmente, colocados em causa em detrimento da escolha livre e da liberdade pessoal. É possível a cada indivíduo escolher o espaço social a que quer pertencer, os valores pelos quais rege a sua ação social, assim como escolher as melhores ferramentas que o ajudarão a ascender na classe social ou a alcançar os seus intentos enquanto cidadão. E, nesta libertação dos laços tradicionais (da família, do trabalho, das instituições políticas e religiosas, entre outras), desenvolve-se uma afinidade eletiva, percebendo-se neste processo a individualidade de cada um e também a vulnerabilidade a que cada um se encontra sujeito.

Assim sendo, para falarmos da sociedade atual temos de ter em conta três aspetos: a mobilidade (movimentos e fluxos) dos indivíduos e a separação do espaço do tempo, conjugada com a superficialidade dos vínculos¹⁶. A possibilidade de controlo do tempo e a flexibilização do espaço tornam dúctil a ação do indivíduo, e, quando combinados, estes aspetos rompem com as tradições instituídas e influenciam a identidade e o comportamento dos indivíduos (Bauman, 2001).

¹⁴ “Os amigos são criados pela pragmática da cooperação. São moldados pela responsabilidade e o dever moral (...). Os inimigos, por outro lado, são criados pela pragmática da luta. Eles são construídos pela renúncia à responsabilidade e ao dever moral” (Bauman, 1999, p. 63).

¹⁵ (Bauman, 2001, p. 64).

¹⁶ Para Bauman (2001) é uma forma extrema de individualismo, cujas consequências morais são amplas, pois tem mais força o individual que o coletivo.

Perante a imperfeição dos métodos de controlo social informal, que manifestam a sua incapacidade de harmonizar as interações dos indivíduos e criar capital social na sociedade, a Polícia, instituição do Estado responsável pela manutenção formal da ordem democraticamente estabelecida, assume um papel essencial na prossecução da coesão social. A existência de violência, crime e insegurança expõe, para Fukuyama (2000, p. 51), “*ipso facto* a ausência de capital social, uma vez que representa a violação de uma norma da comunidade”. Ao definir uma lei criminal, o Estado encarrega-se de punir os infratores para proteger não só o indivíduo vítima da ação criminal, mas também a comunidade e o seu conjunto de normas, por forma a desincentivar a sua transgressão - que dá origem à desordem social (Fukuyama, 2000).

A segurança é tida como um fator essencial para o desenvolvimento de uma sociedade democrática. A dinâmica e o crescimento das cidades atenta contra as liberdades dos cidadãos e suscita inquietação e incerteza, construindo o medo e gerando insegurança através da especulação do risco. Segundo (Sarmiento, C.M., 2010), assente no sistema político onde se insere, a comunidade contemporânea concebe uma expectativa de segurança, no entanto considera-se inserida num ambiente complexo e caótico.

Em 1995, o Programa do XIII Governo Constitucional introduziu no léxico português o conceito de proximidade da presença policial decorrente da crítica da sociedade portuguesa ao policiamento de reação. Este tipo de policiamento era baseado num modelo que privilegiava a concentração dos meios e a resposta rápida aos fenómenos que afetam a segurança dos cidadãos, aplicando a lei de forma coerciva, e cujo objetivo principal recaia sobre a otimização dos recursos humanos e materiais ao serviço da Polícia (Dias, M., 2001). As orientações programáticas tinham o propósito de proceder à modernização das Forças e Serviços de Segurança (FSS) e conciliar os objetivos de eficácia policial (reação à ocorrência do crime) com a proteção dos cidadãos (prevenção), e preconizavam a adaptação da organização e do dispositivo territorial das Polícias.

Para Oliveira (2006, p. 85) o conceito de proximidade expressa “a forma como se devem processar as relações entre o aparelho administrativo e (...) os cidadãos”, consolidando a legitimidade e a eficácia que os cidadãos atribuem à AP, uma vez que lhe é atribuído um papel ativo nas decisões que os abrangem. Este autor considera que o policiamento de proximidade em aplicação na PSP é a operacionalização deste conceito que garante uma aproximação da Polícia ao cidadão.

A interação da Polícia com os cidadãos tem como objetivo primordial conhecer as dimensões que afetam a sua segurança e agir sobre elas, para que, além de punir, reforce a confiança que os cidadãos lhe atribuem. Ao mesmo tempo cria a possibilidade de incutir comportamentos que fortaleçam os mecanismos de controlo social informal que se vem a

perder, fruto das transformações da sociedade e das novas dinâmicas que esta impõe ao adaptar-se às inovações científicas e tecnológicas. Esta interação reflete-se no reforço do sentimento de segurança da comunidade adquirido através da proximidade, que ajuda a entender objetivamente as necessidades de segurança e expectativas das pessoas e possibilita a geração de uma relação de confiança para, mais facilmente, promover soluções eficazes e a inculcar comportamentos coletivos mais saudáveis.

1.2. Justificação do Tema

A escolha deste tema advém da compreensão da importância que os modelos de policiamento desempenham nas dinâmicas atuais da sociedade e nos desafios que estas trazem para o futuro das instituições policiais. A proximidade da Polícia com o cidadão é cada vez mais uma necessidade e uma exigência dos indivíduos, que, bem explorada, pode trazer mais valias à eficácia e eficiência da prossecução da missão da PSP, tanto nas suas funções de prevenção como de reação criminal.

O tema da investigação que nos propomos a desenvolver no âmbito da Dissertação do Curso de Mestrado Integrado em Ciências Policiais (CMICP) abrange o estudo da estrutura organizacional aplicada ao modelo de gestão de policiamento estabelecido em 2006, decorrente da modernização das FSS preconizada pelo Governo, através da Diretiva 10/2006, de 15 de maio, da Direção Nacional da PSP, denominado MIPP. Pretendemos, essencialmente, destacar as dimensões que servem de pilares à composição da estrutura orgânica e funcional, e perceber qual é a sua importância na promoção da segurança dos cidadãos (uma atribuição da PSP) através do seu cariz, fundamentalmente, de prevenção criminal.

1.3. Problema de Investigação e Hipóteses Formuladas

A sociedade atual está em constante procura e adaptação aos avanços científicos e tecnológicos. As relações interpessoais são marcadas pelo individualismo e, decorrente deste, pelo isolamento, que faz colidir a confiança dos indivíduos e coloca em causa a tradição¹⁷. Pessoas e instituições rodeiam-se de mecanismos de segurança para mitigarem as vulnerabilidades e os riscos que os avanços rápidos da ciência e as consequentes alterações da sociedade acarretam.

No ano de 2006, a PSP implementou no seu dispositivo o MIPP. Este é composto por várias dimensões, sendo as mais visíveis a incidência da visibilidade através do

¹⁷ Fundada nos costumes e nos rituais, indispensável para manter a coesão social (Bauman, 2001), assim como as instituições do Estado responsáveis por garantir os fins clássicos do Estado (segurança, justiça e bem-estar).

patrulhamento apeado, numa área geográfica delimitada e previamente estabelecida para cada elemento ou equipa, e o atendimento e proteção das vítimas de crime. Este modelo de policiamento preconiza o desenvolvimento da atividade policial de forma adaptada ao local onde é colocada em prática. Por isso, a sua aplicação apresenta uma estrutura descentralizada baseada num modelo de gestão que respeita as teorias adotadas pela reforma da AP.

Tendo em conta que a primeira e a essencial linha de atuação está ao nível do patrulheiro, é atribuída autonomia aos gestores de nível tático e o funcionamento deste modelo situa-se ao nível de uma Esquadra Genérica. Contudo, será que a estrutura do MIPP se encontra ajustada às respostas que um modelo de policiamento criado ao nível estratégico da instituição exige hoje em dia? O nosso quadro de análise tem em consideração os crescentes desafios que a sociedade coloca à manutenção da ordem e tranquilidade públicas, gerando fenómenos com uma dimensão que ultrapassa as barreiras da comunidade e da localização geográfica estrita. Repercutindo comportamentos e consequências de atos com extrema rapidez e de modos imprevisíveis, muitas vezes, ocorridos em ambientes remotos. Não será, portanto, possível ajustar as práticas policiais adstritas a este modelo se não for realizada uma análise permanente aos fenómenos da sociedade, contextualizando-os no tempo e no espaço para colocar em evidência as dinâmicas (locais, regionais e globais) que os influenciam.

Através da perspectiva interna da PSP, propomo-nos a estudar a génese do conceito da proximidade policial aos cidadãos e olhar para a estrutura organizacional do MIPP na PSP. Pretende-se dar resposta à seguinte pergunta de partida: **a estrutura orgânica e funcional do MIPP encontra-se adequada a prosseguir as dimensões da proximidade policial?**

Importa, portanto, referir que para o presente estudo não consideramos o conhecimento das entidades externas com quem a PSP trabalha diariamente.

Com o objetivo de responder à questão levantada e estabelecer um fio condutor na nossa investigação, dando-lhe amplitude e assegurando a coerência entre as partes, (Quivy & Campenhoudt, 2017) levaremos a cabo as seguintes hipóteses:

- A falha dos mecanismos de controlo social informal e a ausência de capital social potenciam a existência de criminalidade e delinquência;
- Na manutenção da ordem e tranquilidade públicas a Polícia faz, essencialmente, uso da prevenção criminal através da proximidade com os cidadãos;
- A aplicação da segurança através da proximidade da Polícia aos cidadãos rege-se por um modelo de gestão baseado em instrumentos próprios de gestão privada, nomeadamente as parcerias com entidades públicas e privadas;

- A aplicação do policiamento de proximidade não se restringe ao patrulhamento apeado, ao atendimento e proteção das vítimas de crime;
- A eficácia e eficiência do MIPP consegue-se através de uma estrutura orgânica que conjugue uma ligação às valências da PSP e explore as suas funcionalidades.

1.4. Objetivos da Investigação

Depois de explicadas as dinâmicas que afetam a vivência dos indivíduos na sociedade atual, pretende-se aferir como se configura a gestão do MIPP e, essencialmente, da sua estrutura para alcançar a prossecução da missão da PSP. Através da análise da emergência do conceito de proximidade em Portugal procuramos compreender o rumo que os conceitos estratégicos e operacionais tomaram após onze anos da implementação do MIPP.

Propomo-nos a analisar os documentos nacionais que densificaram a linha seguida pelo Governo na implementação da modernização das FSS, assim como a bibliografia internacional que densifica as teorias associadas ao policiamento direcionado ao cidadão. Perante a constante influência do contexto social e político nacional e internacional, pretende-se avaliar as aplicações do conceito de proximidade nas competências e missões atribuídas à PSP e como este se operacionaliza na instituição.

Com o desenvolvimento deste tema estabelecem-se os seguintes objetivos:

- Observar as configurações da sociedade e perceber as dimensões da ação social;
- Perceber em que medida o conceito de segurança se associa à prevenção e à missão atribuída à PSP;
- Compreender qual a teoria de gestão que rege o modelo de policiamento de proximidade;
- Analisar a importância que reveste uma estrutura orgânica e funcional num modelo de policiamento de proximidade.

1.5. Método de Investigação

“O modelo de análise é o prolongamento natural da problemática, articulando de forma operacional os marcos e as pistas que serão finalmente retidos para orientar o trabalho de observação e de análise” (Quivy & Campenhoudt, 2017, p. 150). Como realçam os autores, este é composto pela articulação de conceitos, que visam dar conta

do real do ponto de vista do investigador e das suas hipóteses, que propõem a previsão de uma relação entre dois termos, por forma a constituir uma investigação clara e precisa.

O conceito de proximidade policial é ambíguo e implica um estudo das suas dimensões e da compatibilidade com as funções exercidas pela Polícia, para obedecer aos limites éticos e funcionais estabelecidos no desempenho da sua tarefa na segurança interna. Tendo em conta a multiplicidade de produção científica acerca da proximidade da Polícia com os cidadãos, opta-se por um modelo de análise que aplica o método hipotético-dedutivo, associando e envolvendo hipóteses e conceitos que nos aproximem da resposta à nossa pergunta de partida (Quivy & Campenhoudt, 2017).

Para cumprir os objetivos propostos, na primeira parte da nossa investigação procedemos a uma pesquisa bibliográfica e apresentamos o estado da arte acerca da temática em investigação (Sarmiento M. , 2013), assim como os conceitos que ajudam a definir os limites do estudo e a precisar os indicadores que medem as suas dimensões (Quivy & Campenhoudt, 2017). Realizamos também a análise de informação associada ao conceito de proximidade policial veiculada aquando do seu surgimento para melhor confrontar a sua aplicação atual.

Este trabalho académico está elaborado de acordo com as normas da 6ª edição do *Publication Manual of the American Psychological Association* (APA), de 2010, e respeita as orientações preceituadas no Regulamento das Condições de Elaboração e Avaliação da Dissertação/Trabalho de Projeto do Ciclo de Estudos de Mestrado Integrado em Ciências Policiais.

CAPÍTULO 2 - A SOCIEDADE E A SEGURANÇA

2.1. Sociedade: Estrutura e Ação

O conceito de sociedade é ambíguo, pois “refere-se simultaneamente a *relacionamento social*, num sentido genérico, e a um sistema particular de relações sociais” (Giddens, 2000, p. 9). Pode ser definido sob aspetos diferentes dependendo da ciência que o esclarece, fazendo com que surja daí alguma confusão entre conceitos. Os mais utilizados para o definir são sociedade e comunidade.

Na visão de Tönnies (1995)¹⁸, o tipo de vontade predominante é um dos elementos mais importantes na determinação da configuração das relações sociais. Na sua teoria distingue duas formas de organizar as relações sociais: a comunidade (*Gemeinschaft*) e a sociedade (*Gesellschaft*).

A comunidade é um grupo social composto por um número limitado de membros que permita a coexistência e integração dos indivíduos, com limites espaciais circunscritos. O que liga entre si os indivíduos é a afeição, que contribui para a coesão e homogeneidade do grupo. Constrói-se a partir das relações a que pertencemos, nomeadamente de parentesco, que funda a organização familiar em torno da autoridade dos seus membros (decorrente da idade, da força e do conhecimento de cada um); de vizinhança, que advém da partilha do mesmo território em virtude do local que residimos e da profissão que desempenhamos, e que nos leva à comunhão de hábitos e tradições; e de amizade, que decorre da partilha de interesses comuns experimentados em encontros frequentes (Tönnies, 1995).

Nesta organização social, as normas que regem a convivência no grupo decorrem dos costumes, dos hábitos e da tradição, raramente sendo escritas, e o seu cumprimento garante-se através da confiança que advém do relacionamento, predominantemente através do contacto pessoal. Desta forma, os indivíduos partilham os mesmos valores e as mesmas formas de agir, e a coesão gera o sentimento de que as suas atitudes individuais contribuem para o desenvolvimento do grupo. Os limites espaciais circunscritos e a limitação do número de membros fazem com que a comunidade seja associada à organização de uma família ou de uma cidade pequena (Fukuyama, 2000).

¹⁸ Estudou a sociedade em todos os níveis das relações sociais e desenvolveu uma teoria social que contempla desde a estrutura social (organizações e instituições) até à ação social dos indivíduos (comportamentos decorrentes da interação dos indivíduos).

Max Weber (1983, pp. 97-98) refere-se à comunidade como “uma relação social se e na medida em que a atitude da acção social (...) se inspira na vontade subjectiva (...) dos participantes de constituir um todo (...) e pode repousar em toda uma série de fundamentos afectivos, emotivos e tradicionais”. Este autor (1983) define como determinantes de uma comunidade a relação afetiva através da partilha de tradições e a solidariedade entre os indivíduos.

A necessidade de igualdade e liberdade nas vontades da comunidade pode, à partida, ser prescindida, pois esta visa, em primeiro lugar, manter equilibrada as desigualdades existentes através da cooperação do grupo. Para Weber (1983, p. 98) “a *comunidade* é normalmente, por sua própria natureza, o oposto de *luta*”. A vida em comum incute nos indivíduos a consciência da existência de uma dependência mútua e todos contribuem para a coesão, apesar das desigualdades.

A sociedade é “uma relação social quando e na medida em que a atitude na acção social se inspira numa compensação de interesses por motivos racionais (de fins ou de valores) ou também numa união de interesses com igual motivação” (Weber, 1983, p. 97). Como defende Tönnies (1995), os indivíduos em sociedade convivem de modo pacífico num território mais amplo do que em comunidade, não se encontrando ligados de forma orgânica apesar dos valores que os unem. Esta forma de organização refere-se à sociedade moderna, organizada em grandes cidades onde convergem diversas culturas e valores. Está vinculada à existência de um Estado como responsável no contrato social, onde se projeta a vontade comum dos indivíduos através de uma estrutura de leis e regulamentos.

As formas de relacionamento numa sociedade são predominantemente impessoais, não sendo necessário que os indivíduos partilhem as mesmas vontades e valores. Nesta organização as relações sociais são mais formalizadas e impessoais, não estando os indivíduos sujeitos ao cumprimento da ordem moral. As normas, definidas pela lei ou através de acordos, são impostas coercivamente, por exemplo pela Polícia e os tribunais, instituições criadas para esse efeito (Fukuyama, 2000).

Na concepção de Tönnies (1995), a sociedade não tem limites espaciais e pode ter uma amplitude sem limites definidos. Assim, os grupos que se formam numa sociedade (v.g. associações) possibilitam a diferenciação e a individualização dos seus membros, pois as formas de agir e os conhecimentos são heterogéneos e não se organizam em torno do bem-comum.

A vivência em comunidade distingue-se da vivência em sociedade. Numa coexiste a homogeneidade e são os princípios do grupo que orientam a acção do indivíduo, noutra coexiste a heterogeneidade e são os princípios comuns dos indivíduos, materializados em leis e contratos que orientam a direcção do grupo. Como nos diz Weber (1983, p. 98), “a

grande maioria das relações sociais partilham de parte da *comunidade* e de parte da *sociedade*". Contudo, para Fukuyama (2000, p. 25) "a ideia de que as normas e os valores informais serão, com o tempo, substituídos por leis e regras racionais e formais tem sido (...) uma das traves mestras da moderna teoria sociológica".

2.2. O Capital Social

Para Lin (2001), a ação dos indivíduos é principalmente motivada pela sua necessidade inata de sobrevivência e essa encontra-se dependente da acumulação de recursos importantes. Pode ser orientada para a defesa (minimizando os custos de perda) ou para a expansão dos recursos (maximizando os ganhos relativamente aos custos que suportou), no entanto, a principal prioridade é a minimização da perda e a conservação dos recursos.

A acelerada transformação da sociedade propiciada pelos processos de globalização e pelos dilemas de ação coletiva¹⁹ (Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1993) tende a enfraquecer os elementos que asseguram a coesão social, tornando os valores permeáveis a novas influências culturais. O individualismo e a facilidade de mobilidade dos indivíduos promovem a interrupção das dinâmicas tradicionais e a geração de novas dinâmicas sociais. Fazem com que a formação de laços sociais entre em colapso, uma vez que carecem de tempo e de interação entre os indivíduos para que sejam estáveis a longo prazo (Bauman, 2001).

É conhecida a dificuldade inerente à natureza humana na tomada de medidas quando estas só apresentem benefícios a longo prazo²⁰. As heurísticas frequentemente utilizadas na tomada de decisão valorizam mais os benefícios grandes a curto prazo, desprezando os grandes benefícios a longo prazo (Kahneman, 2014).

Perante os dilemas de ação coletiva, a estrutura da sociedade dispõe de duas alternativas para alcançar o equilíbrio social: a imposição da coerção por via hierárquica (através do Estado e das suas instituições) aplicando um controlo formal, que reforça uma lógica de ação individual; e através de normas e redes sociais revestidas de cooperação e confiança onde se impõe uma partilha de compromisso informal, que reforça uma lógica de ação coletiva²¹. Depois de enraizados, os padrões institucionais tendem a autorreforçar-se, mesmo quando são ineficazes, pois o contexto social reforça o padrão

¹⁹ Advém da falta de cooperação entre as partes envolvidas numa relação, quando não se desenvolve a confiança e o compromisso mútuo, onde cada um prossegue o seu interesse próprio (Putnam *et. al.*, 1993).

²⁰ A propósito consultar a obra *Pensar, Depressa e Devagar* de Daniel Kahneman (2014), onde este nos apresenta o modelo racional de tomada de decisões e de formulação de juízos. O autor foi distinguido com o Prémio Nobel da Economia em 2002 pelo seu trabalho na área da economia comportamental.

²¹ O autor americano Robert Putnam na sua obra *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1993) procurou explicar o motivo porque as mesmas estruturas políticas da Itália tenham desempenhos diferentes em cada uma das suas regiões.

estabelecido e é mais fácil aos indivíduos adaptarem-se às normas vigentes do que tentar alterá-las (Putnam *et. al.*, 1993).

As relações sociais²², construídas através de diferentes interações entre os indivíduos, são a base de uma estrutura social coesa. Para que a estrutura funcione é necessário que haja confiança, contudo, a ação está associada à desconfiança como meio de garantir a sobrevivência dos valores e objetivos individuais. Quando existe desconfiança fazemos escolhas que coletivamente são piores para todos e que acarretam mais custos (independentemente da sua natureza), pois o contexto tem mais poder (Lin, 2001).

Para Putnam *et. al.* (1993), a cooperação é uma das formas de capital que contribui para o funcionamento da ação coletiva²³. Defende que a existência de cooperação espontânea entre a ação individual e a ação da estrutura gera maiores benefícios com menor empenho de recursos (sociais, económicos, etc.), já que a confiança imposta através de uma coerção formal e externa aos indivíduos representa custos elevados para o Estado. É necessário colocar ao serviço do bem-comum diversos mecanismos e manter a sua qualidade ao mesmo tempo que se mantém o controlo, pois não fomenta naturalmente a contribuição individual.

Para explicar os fenómenos de ação coletiva vários autores (Coleman, 1988; Fukuyama, 2000; Putnam *et. al.*, 1993) definiram o conceito de capital social como uma ferramenta de obtenção de cooperação entre os indivíduos e a estrutura social, cujo o valor se encontra nas normas partilhadas e nas redes que se estabelecem, sedimentadas pela confiança e pela reciprocidade. O rendimento deste capital manifesta-se na eficiência das organizações e na coesão da sociedade, que facilita a resolução dos dilemas de ação coletiva (Putnam *et. al.*, 1993). O conceito de capital advém da economia e representa um conjunto de bens ou recursos com potencialidade para serem utilizados e que podem ser convertidos em dinheiro ou propriedade.

O capital social²⁴ é um fundamento base de uma sociedade e, principalmente, de uma democracia. Reflete-se através dos laços instituídos entre as instituições e os cidadãos, numa rede de contactos coesa onde existe cooperação. A confiança estabelecida entre os indivíduos estende-se às instituições políticas, exigindo-se destas garantias do cumprimento escorreito das suas atribuições. Perante as medidas escolhidas pelo Governo (instituição da democracia a que cabe garantir a preservação da sociedade

²² Para Lin (2001), uma relação social reflete-se através dos laços (que privilegiam a solidariedade mútua) ou da representação (a ação de um participante atribui-se aos restantes).

²³ Este autor serve-se do exemplo do modelo de gestão do microcrédito que concede empréstimos de baixo valor e com juros baixos a pessoas com baixos rendimentos, de forma a proporcionar-lhe a oportunidade de criar o seu negócio, gerar o seu próprio emprego e melhorar as suas condições de vida. Argumenta que o sistema se mantém a funcionar graças à cooperação de todos os intervenientes que contribuem cada um com a sua parte.

²⁴ O capital social “refers to features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions” (Putnam *et. al.*, 1993, p. 167).

regulando o conjunto das entidades cuja função é assegurar o funcionamento do Estado), os cidadãos, as associações ou grupos da sociedade civil apresentam o seu apoio ou objeção às medidas escolhidas e implementadas por este. A qualidade que os indivíduos reconhecem às instituições advém das ações por estas tomadas quer a curto, quer a longo prazo, por isso, a forma como cidadãos são tratados influi na avaliação que fazem delas (Putnam *et. al.*, 1993).

Para Coleman (1990) o capital social é definido pela sua função, como uma variedade de entidades que partilham duas características: fazem parte da mesma estrutura social e facilitam determinadas ações dos indivíduos que a ela pertencem. E, como outras formas de capital, o capital social gera um produto e torna possível alcançar certos fins que não seriam possíveis alcançar na sua ausência. No entanto, deve ser inserido numa estrutura de relações entre indivíduos, não se sustenta em relações individuais.

Fukuyama (2000, p. 58) diz-nos que “mais do que os crimes violentos, particularmente os assassinios, são actos individualistas relativamente pouco frequentes, que afectam uma porção comparativamente pequena de uma dada população”. Assim, os crimes contra a propriedade são uma forma de medir a ausência de capital social, pois revelam uma total indiferença do indivíduo que o pratica pela esfera jurídica das vítimas, em detrimento do seu benefício. Para mitigar os problemas apresentados na medição da quantidade de capital social numa sociedade, este autor propõe a medição “das disfunções sociais, como taxas de criminalidade, desagregação familiar, consumo de drogas, litigação, suicídio e evasão fiscal” (2000, p. 45) para demonstrar a ausência de capital social. No entanto, ao enveredar por esta alternativa, a avaliação ignora a sua distribuição, uma vez que “estratos de pessoas altamente socializadas e auto-organizadas podem coexistir com bolsas de extrema atomização e patologia social” (Fukuyama, 2000, p. 46).

As instituições públicas são responsáveis pelo funcionamento do Estado, cabendo-lhes desenvolver ações que promovam a confiança dos indivíduos na estrutura, por forma a gerar o sentimento de confiança e inculcar na sociedade a coesão social. Diz Robert Putnam que “quanto mais sentido cívico e participação cidadã houver, melhores serão as soluções para uma sã e equilibrada vivência em sociedade, e mais assertivas e solidárias serão as reivindicações dessas mesmas comunidades”²⁵.

Hoje em dia, as instituições do Estado são alvo de um permanente escrutínio e muitas vezes as suas ações são reprovadas pela sociedade civil através dos meios de comunicação social ou de algumas associações cuja atividade se relaciona com o contexto escrutinado. Estes fenómenos influem na confiança que os indivíduos lhes

²⁵ Cit in <http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/economia-social/detalhe/a-economia-social-e-a-qualidade-da-democracia>, consultado a 25 de fevereiro de 2018.

atribuem e faz com que estes não se revejam no desempenho de muitos agentes políticos e sociais. Isto pode gerar atitudes que os levem a preferir, por exemplo, serviços particulares aos serviços públicos, assumindo estes uma tarefa que à partida pertence ao Estado.

Fukuyama (2000) defende que na ausência de capital social é possível formar grupos coesos através de mecanismos de coordenação (contratos, hierarquias, sistemas legais, etc.), no entanto, os mecanismos informais têm a capacidade de criar uma interação que seja mais profícua e apresente custos menores ao eliminar a necessidade de contratar ou implementar acordos formais e de vigiar o seu cumprimento.

2.3. A Segurança

De acordo com o Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, a segurança é definida como “carácter, natureza ou condição do que é estável, firme ou seguro”; “situação em que não há qualquer perigo a temer”; “estado de tranquilidade ou de confiança que resulta da ausência de perigo” (2001, p. 3367).

Este conceito engloba duas dimensões: objetiva e subjetiva (Wolfers, 1952), de forma a permitir aos Estados estimar a probabilidade real de dano dos valores adquiridos e pressupõe o alcance de um estado de tranquilidade, que resulta da ausência de perigo (Baldwin, 1997). Daqui advém as funções do Estado moderno fundado nas teorias contratualistas de Hobbes, Locke e Rousseau, resultando da necessidade de garantir a paz social através de uma entidade responsável por tomar e impor decisões que beneficiassem o coletivo e garantissem a sua proteção.

A abordagem *não tradicional*²⁶ da segurança tem em conta a coletividade, por forma a incluir o indivíduo na proteção da ordem social estabelecida dentro dos Estados, e possa, assim, garantir o usufruto dos direitos, liberdades e garantias previstos pela Constituição da República Portuguesa (CRP). Nesta, a segurança é definida como um direito civil²⁷, e por isso, uma atividade essencial num Estado, que através do uso do monopólio legítimo da violência é a entidade responsável por a efetivar. No entanto, a segurança é vista como um processo e como uma condição, sendo responsável por ela todos participantes, desde os indivíduos e os grupos até aos governos e aos Estados (Rothschild, 1995).

A segurança coletiva advém, portanto, do entendimento político e/ou jurídico dos Estados, através do qual são adotadas medidas de prevenção, monitorização, auxílio e repressão de condutas que afetem a segurança do Estado e dos seus cidadãos, num

²⁶ O conceito de segurança que se concentrava nos Estados foi alargado e passa a incluir novos valores abrangidos pela segurança, nomeadamente as questões económicas, ambientais, sociais e humanas.

²⁷ Cf. o artigo 27.º da CRP nº 1 – “Todos tem direito à liberdade e segurança”.

espaço geográfico determinado²⁸ (Delgado, 2015). E, “como bem jurídico coletivo, não pode ser vista numa perspetiva limitativa dos demais direitos fundamentais, mas (...) numa visão humanista, como garantia da liberdade física e psicológica para usufruto pleno dos demais direitos fundamentais” (Dias, 2015, p. 25).

O Estado, enquanto entidade que garante a coletividade de cada país através das relações de poder e dos sistemas político, jurídico e legislativo, promove e garante a segurança interna. A segurança interna²⁹ é, simultaneamente, um objetivo do Estado e um instrumento que o mesmo utiliza para assegurar a ordem e a coesão social estabelecidas (Fernandes A. J., 2005).

Quando falamos da ordem social através da perspetiva dos indivíduos, temos de considerar que estes possuem mecanismos genéticos de obtenção de poder e controlo, que se transformam no decorrer do seu desenvolvimento intelectual, cultural e social. As dinâmicas de apropriação e controlo da posse do que é exterior ao indivíduo, e que este entende como essencial à sua vida, são responsáveis pelas desigualdades sociais, que quando coletivamente percebidas dão origem à instabilidade e geram ameaças à ordem estabelecida (Machado, 2005). Ora, como refere Wolfers (1952), a segurança visa a preservação dos valores adquiridos, não a ausência de ameaças. Conforme Baldwin (1997), os Estados e os indivíduos apresentam uma visão diferente da segurança e variam no valor que lhe atribuem, independentemente do seu *status quo* - conforme estejam mais interessados em adquirir novos valores ou em garantir a proteção dos que já estão instituídos.

Em 1994, o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) invocou o conceito de segurança humana. A alteração do quadro de ameaças percebidas pela sociedade está na origem da densificação da conceção de segurança. Abrange novas dimensões, novos valores, novas ameaças e novos atores e não se limita à noção de ordem pública.

As ameaças à segurança podem ser objetivas, permitindo, assim, definir em concreto quais as necessidades de segurança a suprir, e podem ser subjetivas, quando advêm das percepções dos indivíduos e são um resultado de construções sociais (Wolfers,

²⁸ Portugal faz parte de um sistema de segurança coletiva universal (membro das Organização das Nações Unidas desde 1955) e de um sistema de segurança coletiva regional (membro fundador – 1949 - da Organização Transnacional do Atlântico Norte e membro da União Europeia desde 1986).

²⁹ Cf. o artigo 1º, nº 1 da Lei nº 53/2008, de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna), é a “atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”. Retificada pela Retificação nº 66-A/2008, de 28 de outubro, alterada pela Lei nº 59/2015, de 24 de junho e pelo Decreto-Lei nº 49/2017, de 24 de maio.

1952). É da manifestação das desigualdades entre os indivíduos (física, material, social ou cultural) que deriva o sentimento de insegurança³⁰.

A reflexividade da sociedade moderna e a oferta constante de oportunidades e recursos faz com que estejamos permanentemente confrontados com tomadas de decisão. A individualização dos comportamentos sujeita-nos à necessidade de constante reflexividade, gerando desconfiança e criando aversão à incerteza. Temos, por isso, a necessidade contínua de avaliar o risco que pende sobre a nossa segurança, de forma a sermos capazes de fazer a escolha mais racional e benéfica.

As novas dinâmicas da sociedade moderna constituíram-se um fator de desagregação da tradição e da cultura, colocando em causa os mecanismos de controlo social informal, que, através da censura, retiravam os incentivos aos comportamentos que colocam em causa o coletivo e a coesão social (Fukuyama, 2000). “A desorganização social, significa, do ponto de vista institucional, do grupo ou da comunidade, a impossibilidade de definir e impor modelos colectivos de acção” (Dias & Andrade, 1997, p. 274). Desta forma, a ocorrência de incivildades, violência e criminalidade denota a falha dos mecanismos de controlo social informal e, nestas condições, urge a necessidade de o Estado impor o funcionamento do sistema jurídico, através de um controlo formal, para que a segurança se restabeleça (Dias & Andrade, 1997). No entanto, concordamos com Dias (2015) quando diz que a segurança deve ser concebida como facto tendo em conta as normas e a sociedade, nunca se desvinculando de qualquer um destes fatores.

A Estratégia de Segurança da União Europeia, aprovada em Março de 2010, sob o lema *Rumo a um Modelo Europeu de Segurança* define uma abordagem global de prevenção e antecipação da criminalidade baseada na informação, como uma das suas diretrizes estratégicas de ação. Propõe-se a aprofundar o conhecimento dos diferentes tipos de ameaças e da sua probabilidade de ocorrência, por forma a criar mecanismos que permitam detetá-las antecipadamente e evitar as consequências ou mitigar os resultados. Desta forma, a prevenção da criminalidade implica averiguar as suas origens e não apenas os atos ilícitos e os seus nefastos resultados (Conselho Europeu, 2010).

2.4. A Polícia

A Polícia é o serviço da AP que tem por função defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos e assegurar a prevenção dos crimes³¹.

³⁰ Este “(...) resulta da reacção à percepção do ambiente como perigoso, em função de um conjunto de vulnerabilidades (objectivas e subjectivas). O ambiente onde o indivíduo actua é percebido como representando um certo risco para a sua integridade física (ou para os que lhe são próximos) e para os seus bens” (Fernandes L. F., 2005, p. 128).

Em sentido material (ou funcional) a atividade de Polícia é definida por Marcello Caetano como o “modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir” (1990, p. 1150). Consiste na “emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais” (Correia, 1994, p. 394). Neste sentido a Polícia está fundada no princípio basilar de proteção e salvaguarda dos bens jurídicos da sociedade.

É comum distinguir entre a Polícia de âmbito administrativo, incumbida da manutenção da ordem pública, e Polícia de âmbito judiciário, a quem cabe reunir prova e investigar os crimes para que o tribunal possa punir os seus autores³² (Correia, 1994, p. 405). A Polícia é, assim, “considerada a instituição estatal incumbida do controlo social formal, através do uso da força física permitida” (Dias, 2015, p.34). Distingue-se das restantes instituições da AP pela sua capacidade e autoridade para usar a força dentro do território nacional, inclusive força física ou o recurso à arma de fogo quando for necessário (Bittner, 1970).

Em sentido orgânico, como salienta Raposo (2006), a Polícia é composta pelas autoridades administrativas que desempenham funções policiais a título exclusivo – as FSS. Contudo, o autor defende que, embora o legislador não tenha feito a distinção entre FSS, a denominação *forças de segurança* (FS) “assenta melhor às *corporações policiais que têm por missão assegurar a manutenção da ordem e segurança públicas e o exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos*” (2006, p. 49). Estando, por isso, sujeitas aos princípios que a CRP atribuí à atividade de segurança interna, nomeadamente a “observância dos princípios do Estado de direito democrático, dos direitos, liberdades e garantias e das regras gerais de polícia³³”. Organizando-se em estruturas hierarquizadas, habilitadas para o uso coletivo de meios coercivos (Raposo, 2006).

Na atividade de promoção de segurança, os cidadãos têm, por lei³⁴, o dever de colaboração com a Polícia na prossecução dos fins de segurança interna, cumprindo disposições preventivas, acatando as ordens e mandados legítimos por esta emanados e não obstruindo o exercício das suas competências.

³¹ Cf. o nº 1 e 2 do artigo 272.º da CRP, que consagra os fins da polícia. Decorrente deste artigo, a atividade de polícia está limitada ao cumprimento da legalidade democrática. A polícia encontra-se incorporada na CRP sob a epígrafe *Administração Pública*, sendo, assim, definido qual o seu enquadramento na organização do Estado.

³² O Código do Processo Penal no seu artigo 1º estipula a existência de órgãos de polícia criminal (alínea c) e de autoridades de polícia criminal (alínea d). E a Lei 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal define as orientações para o desenvolvimento da atividade de polícia judiciária.

³³ Cf. o nº 1 do artigo 2º da Lei de Segurança Interna.

³⁴ Cf. o nº 1 do artigo 5º da Lei de Segurança Interna.

A PSP é uma FS com natureza de serviço público, dotada de autonomia administrativa, técnica, tática e operacional. As suas atribuições são prosseguidas em todo o território nacional e, por isso, a sua organização é única para todo o território, dependendo do membro do Governo responsável pela área da administração interna³⁵.

Esta instituição desempenha as atribuições decorrentes da legislação de segurança interna em situações de normalidade democrática e, em estados de exceção prossegue as decorrentes da legislação sobre o estado de sítio e de emergência³⁶. A sua Lei Orgânica densifica as suas atribuições para além da garantia da ordem e tranquilidade públicas e da segurança e proteção de pessoas e bens. E, destas, destacam-se a atividade de prevenção, nomeadamente da criminalidade em geral, do tráfico e consumo de droga e de atos contrários à lei e aos regulamentos relacionados com a segurança dos indivíduos e dos seus bens, quando se encontrem em perigo decorrentes de causas da ação humana ou da natureza.

2.5. A Prevenção

As dinâmicas existentes no espaço público, fundamentais para a compreensão da vida em comunidade, desencadeiam-se em função dos sinais de desordem³⁷ nela existentes e podem provocar perceções negativas decorrentes da utilização do espaço público. O quadro teórico que orienta esta avaliação da desordem decorre de um equilíbrio entre as restrições impostas pela estrutura social e o reconhecimento da ação intencional dos indivíduos (Sampson & Raudenbush, 1999).

O Conselho Económico das Nações Unidas define a prevenção do crime como "strategies and measures that seek to reduce the risk of crimes occurring, and their potential harmful effects on individuals and society, including fear of crime, by intervening to influence their multiple causes³⁸." A prevenção da criminalidade diz, assim, respeito às ações que evitem a ocorrência de um crime (controlo direto) ou reduzam a oportunidade de ocorrência (controlo indireto) através de vigilância policial, aplicação de medidas no espaço público, etc. Desta forma, são também incluídas as atividades desenvolvidas pelos indivíduos e grupos, não se restringindo apenas às ações do sistema de justiça criminal.

³⁵ Cf. os artigos 1º, 2º e 5º da Lei 53/2007, de 31 de agosto que aprova a Lei Orgânica da PSP.

³⁶ Cf. o artigo 3º da Lei 53/2007, de 31 de agosto que aprova a Lei Orgânica da PSP.

³⁷ Os sinais de desordem no espaço público podem ser físicos ou sociais e refletem as nossas inferências sobre a comunidade. A desordem social é aparente em comportamentos que consideramos ameaçadores, nomeadamente através do consumo de álcool ou drogas, de ameaças ou de manifestações violentas de grupos na via pública. A desordem física está patente na degradação do ambiente urbano, principalmente através da danificação do mobiliário urbano, residências devolutas e da acumulação de lixo na via pública (Sampson & Raudenbush, 1999).

³⁸ Cf. Resolução 2002/13 do Conselho Económico e Social das Nações Unidas.

No seu conjunto, os conceitos de prevenção criminal abordam a intenção de diminuir o número de crimes, o medo do crime, a vitimização dos indivíduos, bem como as consequências que advêm (Lab, 2016).

A sociedade e o contexto onde interagem os indivíduos gera uma convergência entre as atividades social e legalmente permitidas e as atividades criminosas e ilegais. A compreensão de que os incentivos para a comissão de um crime advêm do ambiente em que o criminoso se encontra e da sua falta de conformidade com as regras e normas instituídas (Briar & Piliavin, 1965) fez com que os esforços do policiamento fossem direcionados para os fatores específicos dos diferentes crimes, lugares e situações, de forma a remover a oportunidade (Lab, 2016).

As estratégias que incidem sobre a ameaça de ocorrência de um crime (reduzindo ou evitando os fatores de risco) propõem que o criminoso age com racionalidade e segundo padrões determinados. Desta forma, tornou-se importante determinar os fatores associados aos diferentes tipos de crime (v.g. ausência de vigilância, fragilidade das vítimas, valor do objeto alvo de crime, etc.). Falamos de prevenção situacional quando o fator explicativo do crime é a oportunidade (Clarke & Felson, 2004).

Seguindo as bases teóricas desta abordagem, as vulnerabilidades associadas às variáveis intervenientes no crime (local, vítima, alvo, valor do alvo, acessibilidade e visibilidade, etc.) podem ser atenuadas através de medidas que aumentem os esforços percebidos do crime ou os riscos inerentes ao comportamento criminoso, e reduzam as recompensas antecipadas ou a exposição dos alvos. Situando a oportunidade no tempo e no espaço, a prevenção do crime é realizada através da análise destas variáveis, de forma a adequar à situação as medidas de prevenção a aplicar, assim como a definir os padrões de oportunidade (Felson & Clarke, 1998).

O conceito da prevenção situacional é influenciado, essencialmente, por três teorias explicativas do crime e das suas dimensões. A teoria das atividades rotineiras considera necessária a convergência de três fatores no tempo e no espaço para explicar a ocorrência de um crime: um criminoso motivado com capacidade para levar a cabo a ação criminosa, um alvo adequado e a ausência do seu guardião³⁹. A teoria da escolha racional (Cornish & Clarke, 2014) esclarece que os indivíduos decidem racionalmente a comissão do crime, tendo em conta os riscos, os benefícios e os custos implícitos da sua ação, apresentando-se reunidas as condições favoráveis para a comissão do crime na ausência de um controlo efetivo. A teoria do padrão criminal⁴⁰ defende que o crime ocorre nas áreas onde confluem os locais onde residem, trabalham e se divertem os criminosos, assim

³⁹ Preconizada por Cohen e Felson em 1979. Os autores utilizaram a teoria para explicar porque aumentaram as taxas de ocorrência do crime entre 1947 e 1974 nos Estados Unidos da América. O facto de as mulheres começarem a ausentar-se das residências para irem trabalhar explica o aumento do número de crimes, sendo o acesso às residências facilitado pela ausência de guardião (Tilly & Sidebottom, 2017).

⁴⁰ Da autoria de Paul & Patricia Brantingham, 1990.

como nos percursos entre entes (a distribuição espacial e temporal, o tipo de vítimas e alvos são determinados pela análise das ocorrências).

Destas teorias surgiram 25 técnicas de prevenção que se enquadram em três categorias: grau de vigilância, medidas de endurecimento dos objetivos e gestão do ambiente. Visam diminuir o número de ocorrências criminais através do aumento de controlo sobre o benefício adquirido e da sua proteção, alterando a disposição dos fatores que levam ao crime para reduzir as oportunidades e tornar os objetos menos vulneráveis⁴¹ (Clarke, 1997).

No que diz respeito à prevenção social da desordem e da criminalidade, apresentamos a teoria da eficácia coletiva⁴² (Sampson, Raudenbush & Earls, 1997), que projeta como mecanismos fundamentais a coesão social (*the “collectivity”*) e as expectativas de controlo partilhadas (*the “efficacy”*). A premissa destes autores defende que o controlo social não deve ser atribuído às características dos sujeitos considerados individualmente, este é um compromisso coletivo e isso constitui a maior fonte de variação das taxas criminais e do bem-estar dentro do bairro. A eficácia coletiva é um fator que ajuda a reduzir o número de crimes e a ocorrência de violência⁴³. A mediação dos comportamentos dos indivíduos através da cooperação e da solidariedade diminui a instabilidade das relações e a violência que daí advém.

A importância das características sociais e organizacionais de uma comunidade na variação dos índices de criminalidade é ressaltada por estudos que se debruçaram sobre os processos sociais que medem a relação entre as taxas de crime⁴⁴, de homicídio⁴⁵ e de violência conjugal⁴⁶. Incidiram na eficácia dos mecanismos informais utilizados pelos indivíduos dos contextos estudados em detrimento das características demográficas e das ações tomadas pelas vias formais (v.g. repressão da Polícia ou do Tribunal).

A estrutura e os valores que os seus residentes partilham ditam as dinâmicas que se geram no tempo e no espaço. A capacidade de integração na comunidade dos indivíduos de um determinado grupo, sem que para isso seja necessário recorrer às formas institucionalizadas de coerção (Polícia e Tribunais), demonstra o nível de eficácia coletiva

⁴¹ O fenómeno criminal altera-se entre horas do dia e dias da semana, refletindo as oportunidades dos indivíduos para a sua realização. A teoria das atividades rotineiras e a teoria do padrão criminal são úteis para entender a concentração das oportunidades de crime em lugares e horários específicos. Estas dependem dos movimentos diários dos sujeitos e dos seus objetivos, que mudam de acordo com as viagens para o trabalho, a escola e as configurações das suas atividades de lazer (Felson & Clarke, 1998).

⁴² A eficácia coletiva é definida como “cohesion among residents combined with shared expectations for the social control of public space” (Sampson & Raudenbush, 1999, p. 603); “the linkage of cohesion and mutual trust among residents with shared expectations for intervening in support of neighborhood social control” (Sampson R. J., 2012, p. 127).

⁴³ Demonstrado por um estudo realizado no ano de 1995 a 8782 residentes de 343 bairros de Chicago e Illinois. Foi testada a hipótese de a redução da violência estar ligada à coesão social entre os residentes desses bairros. São reconhecidos como limites do estudo a falta de comprovação dos efeitos causais, uma vez que os indicadores de controlo informal e coesão social não foram observados de forma direta, e o estudo circunscreveu-se apenas a uma cidade (Sampson *et. al.*, 1997).

⁴⁴ (Sampson & Raudenbush, 1999).

⁴⁵ (Morenoff, Sampson, & Raudenbush, 2001).

⁴⁶ Browning, Feinberg & Deitz, 2004).

(Sampson *et. al.*, 1997). A motivação dos residentes para intervir em prol do bem-comum por forma a repor a ordem social depende da existência de regras claras, de confiança e solidariedade mútuas (Putnam *et. al.*, 1993; Sampson *et. al.*, 1997). A falta de regras claras dentro de uma comunidade transformar-se num obstáculo à cooperação e os indivíduos tornam-se menos propensos a pensar no bem comum, o que faz com que os recursos empenhados sejam diminutos ou tenham custos mais elevados.

A qualidade das relações estabelecidas entre os grupos, as associações e o Governo numa sociedade revelam-se de extrema importância quando é necessária a mobilização do capital social ao serviço do interesse público (Sa & Pequito, 2015). A fragmentação e a desordem de uma sociedade demonstram uma valorização pelos interesses individuais ou de determinados grupos, promovendo o isolamento, a perda dos vínculos morais e a criação de estruturas de proteção de interesses individuais⁴⁷.

A eficácia coletiva pode ser influenciada de forma negativa pelos fatores socioeconómicos que fomentam alienação e anomia, a exploração e a dependência causadas pela privação de recursos. Acontece quando a cooperação leva a que os indivíduos se protejam entre si das punições dos mecanismos de controlo social formais e que a comunidade se torne tolerante e aceite na sua cultura determinadas formas de crime⁴⁸ (Browning, Feinberg, & Dietz, 2004).

Conforme Sampson (2012, p. 150), “there is evidence that in some neighborhood contexts strong personal ties may impede efforts to establish social control”. Desta forma, a eficácia coletiva também fomenta a ocorrência do crime, no entanto, é a cultura da comunidade que define o sentido da coesão social, uma vez que é mais fácil adaptar-se às regras do que transformá-las (Putnam *et. al.*, 1993).

2.6. Síntese Capitular

Uma sociedade onde sejam intrínsecos os valores da confiança, da partilha e da cooperação encontra-se melhor preparada para se confrontar com os seus problemas, nomeadamente a sua segurança e a subsistência da sua coesão. Quando não existe um capital social forte é necessário recorrer à Polícia e utilizar a vigilância e a coerção para restabelecer a ordem e a sã convivência. Emprega-se uma terceira parte que intervém na ação individual e restabelece a ordem colocada em causa, por forma a incutir a confiança e a instituir a coesão que não surge naturalmente nos indivíduos (Putnam *et. al.*, 1993).

⁴⁷São disso exemplo a privatização da segurança (pessoal ou patrimonial) através da constituição de empresas de segurança privada e a transferência dos riscos para as seguradoras.

⁴⁸ Mesmo que os laços entre a comunidade sejam fortes, quando a taxa de desemprego é elevada, o nível de escolaridade é baixo e as condições habitacionais são precárias, não existe um ambiente propício para que esta se estabeleça e torna menos provável a cooperação e a confiança (Sampson *et. al.*, 1997).

Enquanto instituição do Estado incumbida de manter a ordem e a tranquilidade públicas, a prevenção da ocorrência do crime, desordem ou da vitimização dos indivíduos é uma responsabilidade da Polícia. Palmiotto (2011) refere que o facto de a Polícia ser a primeira instituição a ter conhecimento da ocorrência do crime coloca-a numa posição de vantagem no sistema criminal para influenciar a prevenção criminal. No entanto, adverte que a eficácia da prevenção criminal se alcança através da participação das estruturas formais e informais e da consciencialização para a cooperação de todos os indivíduos que se relacionam num determinado espaço.

Como nos diz Fernandes L.F. (2006, p. 74), “as definições do conceito prevenção partem da hipótese de que é possível influenciar o comportamento dos indivíduos através da adopção de determinadas medidas/acções destinadas a evitar que os mesmos adoptem comportamentos criminosos ou anti-sociais”. O controlo dos processos de violência através dos mecanismos informais⁴⁹ reduz a probabilidade de crime, quer no espaço público quer no espaço privado. No espaço público impede o aumento do nível de violência entre grupos; no espaço privado reprova a acção dos agressores e exerce pressão sobre determinadas atitudes, dissuadindo-as e oferecendo às vítimas uma rede de assistência mais densa.

“Em termos práticos, quanto mais cívico for um contexto social, melhor será o governo democrático” (Sa & Pequito, 2015, p. 72) e, assim, mais fácil se tornará garantir a sua segurança. O nível de inclusão dos indivíduos faz emergir novas características no grupo e cria condições para que as ameaças tenham novas respostas e o custo dos recursos utilizados para as mitigar seja mais baixo. A arquitetura dos laços que compõe a estrutura social é mais importante do que aquilo que individualmente cada indivíduo experiencia⁵⁰.

⁴⁹ As estratégias de partilha de informação dos comportamentos de jovens no espaço público, o acompanhamento das situações de carência dos mais velhos ou a identificação dos conflitos entre os residentes na comunidade são exemplos de controlo social informal (Sampson & Raudenbush, 1999).

⁵⁰ Um indivíduo em situação de desemprego beneficia de um círculo de amigos que lhe apresente opções de obter um novo emprego, não experienciando uma tão longa exposição a precárias condições económicas.

CAPÍTULO 3 - MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA E PROXIMIDADE POLICIAL

3.1. A Modernização da Polícia

As transformações da sociedade deram origem ao alargamento dos direitos sociais, políticos e civis, assim como à tendência de democratização das instituições políticas nas últimas décadas à custa dos movimentos sociais e políticos. Trouxeram ao Estado novos desafios e exigiram à AP uma reforma no seu modelo de gestão, para se adaptar e dar resposta a uma realidade em constante mudança, correspondendo às exigências e expectativas dos indivíduos (Mozzicafreddo, 2002).

Como nos diz Oliveira (2006, p. 37), o Estado na procura de satisfação das necessidades públicas pode assumir-se de forma direta como responsável ou então escolher novos processos e novos procedimentos, como a entrega a privados da responsabilidade de suprir as necessidades em determinados setores de atividade, destacando-se como entidade reguladora.

Esta reforma regeu-se pelo paradigma do *New Public Management* (NPM), um modelo de gestão da AP, que surge de uma posição crítica às políticas keynesianas, defendendo a privatização e a não intervenção do Estado na atividade económica (Rocha, 2013).

O NPM é um processo de gestão pública fundado no modelo empresarial, que utiliza instrumentos próprios da gestão de organizações privadas para prosseguir os fins públicos atribuídos ao Estado. Opera alterações no estilo de direção, reforçando a responsabilidade dos gestores e descentralizando a autoridade ao diminuir as hierarquias, de forma a melhorar as relações com os cidadãos através da proximidade com estes. Ao mesmo tempo, realiza um controlo dos custos e da transparência financeira, avaliando os resultados através da comparação entre os objetivos previstos e os alcançados (Chevallier, 1997, p. 36; Crawford, 1998 *in* Oliveira, 2006). As unidades administrativas são fragmentadas e adota-se um estilo empresarial, onde a competição entre as agências é aliada à definição de medidas de *performance* e à ênfase no alcance de resultados, para alcançar mais objetivos com menos recursos (Rocha, 2013).

Este processo alia-se às parcerias institucionais e ao trabalho em rede, criando estruturas que correspondem a modelos hierárquicos funcionais⁵¹, que permitem flexibilizar-se a capacidade de respostas através do trabalho em parceria com entidades que têm a seu cargo o tratamento de problemas sociais com as quais a instituição se depara diariamente.

Decorrente da evolução do papel do Estado, a par da evolução tecnológica e das expectativas dos cidadãos, impõem-se novas práticas de administração e governação ao Estado. As dinâmicas de mudança num processo de reforma da AP requerem a alteração da legislação como instrumento de suporte e a criação de um sistema de gestão que garanta uma dinamização da visão de mudança e dos contributos necessários para a implementação (Neves, 2010). Para isso, a autora (2010) destaca os grandes objetivos estratégicos da reforma da AP:

- articular o trabalho desenvolvido pelos serviços públicos com as instituições privadas para desenvolver as atividades no setor onde se pretende garantir a pertinência da ação pública;
- atribuir mais responsabilidade a cada serviço público através de uma gestão estratégica para alcançar o aumento da produtividade da Administração, fomentada por um aumento da qualificação dos funcionários e pela avaliação do seu desempenho;
- complementar a gestão estratégica com um sistema de incentivos e de desenvolvimento profissional para que seja possível aumentar a motivação dos funcionários e revalorizar o serviço público.

O Estado, sendo o principal detentor do poder político, é hoje colocado em perspetiva com as instituições privadas, sendo-lhe exigido que apresente indicadores de uma gestão de recursos eficaz e eficiente, e, ao mesmo tempo, se coadune com a lei e a legitimidade que lhe são conferidas pelos indivíduos. Daqui resulta a complexidade dos processos de decisão e de implementação de políticas que vêm dar resposta às incumbências do Estado para fazer face à falta de recursos, já que inclui interações de atores de naturezas diferentes, sendo estes muitas vezes entidades não estatais.

As mudanças devem ser suportadas em novos modelos organizacionais, entendidos “como uma nova forma de estruturar as funções e a orgânica em que assenta o seu desempenho, privilegiando as relações” (Neves, 2010, p. 183).

Desta forma, e resultado da reforma do Estado e da AP, assim como da mudança na liderança do Governo⁵², o XIII Governo Constitucional, em 1995, marcou uma viragem no

⁵¹ Estrutura em que a cada órgão e serviço corresponde uma função, estabelecendo-se relações de dependência de acordo com a hierarquia.

⁵² Portugal foi governado pelo Partido Social Democrata no período entre 1985 e 1995, sendo Cavaco Silva o 13º Primeiro-Ministro de Portugal e aquele que liderou durante mais tempo consecutivo um Governo democrático.

discurso político à altura. O seu Programa de Governo preconizou uma política de modernização dos serviços de proteção dos cidadãos, com vista a reforçar a legitimidade da Polícia e a confiança entre esta e os cidadãos. Pretendia elevar o nível e o padrão dos serviços de segurança ajustando-os às necessidades sentidas pelos cidadãos e aos fatores de risco e vitimização a que estavam sujeitos⁵³. Esta linha estratégica expunha a Segurança Interna perante uma política pública de segurança que visa essencialmente a aplicação da prevenção à segurança.

Segundo Sebastián Roché (2004), a emergência das políticas públicas de segurança é resultado da crise do referencial repressivo que predominava na sociedade, sendo colocada em causa a capacidade da Administração diminuir o aumento da violência através da regulação jurídica e de um sistema jurídico distante do cidadão. Na opinião deste autor (2004), um sistema que se rege por um referencial repressivo pressupõe que é possível o controlo efetivo dos comportamentos dos indivíduos através de uma política que dá primazia à resposta rápida na ocorrência de crime e nas situações danosas para os valores da sociedade. Aumentar as possibilidades de detenção dos criminosos e aplicar a punição que o sistema penal preconiza para os seus comportamentos é o objetivo estratégico deste paradigma.

As políticas públicas de segurança correspondem a um conjunto de medidas que podem incluir processos de mediação, de financiamento ou de regulamentação que têm por função dar resposta às disfunções do setor da Administração Interna, responsável pela segurança no interior das fronteiras do país. Surgem da assunção da existência de um problema de segurança por parte do Governo, colocando-o na agenda política (Colebatch *et. al.*, 2010 *in* Carvalho, 2015). São definidas como:

um conjunto, mais ou menos coerente de decisões e de medidas tomadas pelas instâncias políticas legítimas, cujo objectivo, expressamente definido, é o de fornecer através da mobilização das instituições de segurança de regulação social e de outros parceiros públicos e privados (colectividades locais, associações, empresas) uma resposta efectiva às diversas formas de insegurança induzidas pelo fenómeno da segurança. (Dieu, 1999, pp. 29-30 *in* Oliveira, 2006, p. 285)

Assumem o papel de mediadores os responsáveis por conceber, por aplicar as políticas públicas e também de definir o referencial, que no caso das políticas públicas de segurança é o Ministério da Administração Interna, responsável pela tutela da política de segurança interna.

⁵³ Cf. o Programa do XIII Governo Constitucional no seu ponto 2, correspondente à Administração Interna, p.12.

Em 1995, o XIII Programa de Governo Constitucional preconizava a modernização da polícia com vista a mudar o relacionamento entre a Polícia e os cidadãos, que incidia, principalmente, sobre:

- o aperfeiçoamento da comunicação das Polícias, através da melhoria do atendimento e aconselhamento, assim como da política de relações públicas;
- a promoção da qualificação do efetivo policial e o seu apetrechamento com meios técnicos e informáticos, como forma de racionalizar procedimentos;
- a adaptação da organização e do dispositivo policial para assegurar a proximidade da presença policial;
- a atuação conjunta de departamentos públicos e instituições da sociedade civil para melhorar o apoio às vítimas através do incremento de mecanismos de coordenação.

No entanto, como nos diz Oliveira (2006, p. 251) “se olharmos para os programas de governo na área da segurança interna, dos últimos trinta anos, é sintomático a não enumeração de medidas concretas de reforma macro e micro que permitam corrigir a falta de racionalidade do sistema”. Pois, como defende o autor, o instrumento de mudança estrutural do sistema policial tem sido, essencialmente, a via legislativa, que se pauta por uma descontinuidade no tempo em função das mudanças partidárias na governação.

Decorrente da linha estratégica do XIII Governo Constitucional, no ano de 1998, foi criado o Conselho Consultivo para a Formação das Forças e Serviços de Segurança (CCFFSS)⁵⁴. Era um órgão de apoio e consulta do Ministro da Administração Interna (MAI), com o objetivo promover a qualidade da atuação das FSS, particularmente a sua eficiência técnico-profissional e a observância dos parâmetros legais.

De forma a difundir uma política de proximidade da Polícia aos cidadãos, este órgão consultivo foi responsável pela elaboração de um programa de formação contínua das FSS, que apostou na conceção e produção de materiais pedagógicos e na realização de ações de formação. Estes incidiram sobre variadas temáticas associadas às técnicas de policiamento e à forma de atuação dos Polícias, focadas na salvaguarda dos direitos dos cidadãos através do respeito pela lei e da proximidade do serviço à realidade destes. Em 2001 e 2002 tinha implementado um programa de formação à distância, com o objetivo de atualizar os conhecimentos das FSS e valorizar a capacidade de intervenção dos seus elementos, melhorando a qualidade do serviço prestado às populações⁵⁵.

Este programa foi organizado em módulos de formação temáticos, compostos por textos de apoio onde são densificados os conhecimentos teóricos sobre as linhas estratégicas de definição da atuação policial, complementada pelas técnicas de

⁵⁴ Criado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/98, de 17 de junho. A missão deste órgão cessou em 2005 e foi extinto através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/2005, de 20 de junho.

⁵⁵ Conforme o Relatório de actividade do ano de 2000 do CCFFSS e o Balanço Social de 2001.

intervenção que os Polícias poderiam aplicar nas suas funções operacionais. Foram desenvolvidos por equipas de trabalho multidisciplinares que incluíam elementos das Forças de Segurança (FS) e a colaboração de outras entidades (nomeadamente o SEF, o SIS e a IGAI) em função das temáticas formativas.

Em 1999, para além da formação, as Grandes Opções do Plano, que fundamentam a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social definida nos Programas de Governo, previam a concretização de programas de policiamento de proximidade orientados para os problemas concretos de segurança. Quer relacionados com grupos sociais mais vulneráveis aos fenómenos de insegurança (crianças, idosos, vítimas de crimes) quer aqueles que diziam respeito a um policiamento intensivo em zonas urbanas mais fragilizadas do ponto de vista da segurança.

Em 2002, no domínio da segurança e no setor da Administração Interna, o Programa do XV Governo Constitucional contemplava como medidas programáticas a consagração de uma estratégia global para a modernização e o reequipamento das FS. Pretendia dotá-las de meios tecnológicos atuais para as preparar para o combate aos principais tipos de criminalidade que afetam a segurança dos cidadãos. E preconizava a territorialização da Polícia numa dimensão geográfica mais circunscrita, como é o bairro - de forma a estar mais próxima dos problemas que afetam a população.

No ano de 2006, a proximidade policial foi aplicada a todo o território nacional. Por iniciativa própria e motivada pela modernização das FSS preconizada pelos Programas de Governo, a PSP deu início ao Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP). A Diretiva Estratégica Nº 10/2006, de 15 de maio, da Direção Nacional da PSP, veio integrar os diversos programas especiais e projetos de policiamento implementados e desenvolvidos por todo o dispositivo nacional, quer por iniciativa do Governo (o caso do Programa Escola Segura), quer por iniciativa dos Comandos (o caso do Programa Idosos em Segurança), que visavam dar resposta aos problemas de segurança dos cidadãos, através de um policiamento de proximidade e atento às necessidades da população.

Esta Diretiva, de nível estratégico, definiu os objetivos estratégicos e operacionais a alcançar, baseados numa avaliação do contexto geográfico e social para adequar a intervenção policial aos problemas sentidos pelas populações. Definiu ainda uma estrutura orgânica para estabelecer as ações e as responsabilidades de cada elemento que desempenhasse funções adstritas a este policiamento, respeitando o plano hierárquico estabelecido na instituição. Estamos, assim, perante um modelo de organização do policiamento. Em 2011, depois de implementado em todas as Esquadras genéricas da PSP a nível nacional, monitorizado e avaliado, o PIPP deu origem ao MIPP.

3.2. A Proximidade Policial

A modernização da Polícia preconizada pelo XIII Governo Constitucional estava orientada para os problemas concretos dos cidadãos. Em 1998 na Conferência Internacional do Fórum Europeu para a Segurança Urbana, dedicada ao policiamento de proximidade, o MAI, Jorge Coelho, assumia que o patrulhamento tradicional dos espaços públicos deixava de ser possível em muitas zonas adstritas às cidades, nomeadamente em bairros que apresentavam problemas sociais e criminais. Nas suas palavras, isto levava a que algumas minorias com menos recursos não acionassem a Polícia e “passassem a desenvolver fenómenos de auto-protecção, entregando a pequenos núcleos o monopólio efectivo da aplicação da lei, em benefício do medo e da insegurança, em prejuízo dos direitos e das liberdades” (Ministério da Administração Interna, 2000, p. 25). E defendia que numa realidade social desfavorecida e amplificada pelo crescimento urbano os indivíduos não têm muitas alternativas para reagir ao contexto, tornando-se fácil aderir a soluções que não cumpram as normas estabelecidas (MAI, 2000)

Como nos diz Nelson Lourenço, perante a dissolução dos mecanismos de regulação social⁵⁶, é preciso estabelecer um equilíbrio entre prevenção e repressão, entre população de laços solidários e combate à segurança e exclusão. Pois “a análise dos contextos de aparecimento de insegurança demonstra que a resposta política não deve apenas assentar numa ideologia de segurança baseada na repressão de atitudes individuais a punir” (MAI, 2000, p. 49).

Nas palavras do MAI francês, Jean-Pierre Chevènement, a proximidade da Polícia com os cidadãos trata-se de uma nova doutrina “que se traduz por novos modos de intervenção e organização” (MAI, 2000, p. 5) de uma Polícia de carácter territorial, responsabilizada pela prossecução da segurança, que é polivalente, está familiarizada com os bairros e é “capaz de atuar em colaboração com todos os actores de segurança” (p. 5). Os objetivos deste policiamento são a “antecipação, o conhecimento do território e a tomada em consideração das expectativas quotidianas da população” (p. 5).

Para tal, o autor (MAI, 2000 p. 6) recomenda a implementação de novos modos de ação da Polícia, que contemplem:

- a criação de setores, de forma a identificar concretamente o território de atuação da ação dos Polícias;
- a definição clara de objetivos, que fomentem a polivalência, a autonomia e a responsabilização nos agentes que colocam em prática a proximidade policial,

⁵⁶ Nomeadamente pelos efeitos da pobreza, desemprego de longa duração e exclusão social que se combinam com a frustração das expectativas causadas pelos métodos dominantes das sociedades de consumo (MAI, 2000).

para melhor acompanhar os fenómenos que colocam em causa a segurança e a sua avaliação;

- a realização de parcerias a nível local com um carácter permanente;
- e a criação de relações com a comunidade que ajude à responsabilização de vários intervenientes.

Gonçalves Amaro, Comandante-Geral da PSP, refere que apesar da diversidade das definições do policiamento de proximidade, todas redundam no conceito de cooperação entre a Polícia e a comunidade. E, defende que, ao contrário do policiamento tradicional (dito reativo) que “mantém os cidadãos afastados, num papel de meros cumpridores das leis e normas sociais, sendo as polícias, como especialistas, a resolver todos os problemas de segurança” (MAI, 2000, p.134) o policiamento de proximidade “obriga os cidadãos a sentirem-se directamente envolvidos no sistema de segurança, dando-lhes a possibilidade de participar nos esforços empreendidos para tornar a sua comunidade num lugar mais seguro, melhor para viver e trabalhar” (MAI, 2000, p. 134).

Para o Comandante-Geral da PSP:

A polícia de proximidade actua de forma a identificar os problemas e a partilhar as suas perspectivas com a comunidade, criando departamentos especializados nas várias vertentes da sua actuação: ajuda, apoio e informação ao cidadão, atendimento especializado de vítimas pertencendo a determinados grupos de risco, protecção mais direccionada dos cidadãos e dos seus bens, estudo detalhado dos problemas afectando os vários sectores da comunidade e susceptíveis de influenciarem negativa ou positivamente a evolução da criminalidade e delinquência, etc. (MAI, 2000, p.135)

A importância do policiamento de proximidade é reforçada pelo Comandante-Geral da PSP com o argumento de que a capacidade de resposta às expectativas da população permite à Polícia instaurar diálogos que permitam, ao longo do tempo, proporcionar soluções aos problemas de insegurança dos cidadãos mais rápidas e eficazes. Quer com as vítimas e os denunciadores de situações criminais, como também com as entidades que podem dar um contributo funcional mais específico na resposta aos problemas identificados (MAI, 2000).

Para o dirigente máximo da PSP, uma Polícia de proximidade conhece as características sociais e culturais do seu território de atuação e é conhecida pelos seus habitantes. Desenvolve as suas capacidades de antecipação dos atos danosos que coloquem em causa a segurança dos cidadãos (uma perturbação da ordem pública, uma incivildade ou um ato delinquente) para adequar com eficácia os seus modos de trabalho e sua intervenção integrados nas necessidades das populações. Não se limitando “a reagir aos acontecimentos ou a dar seguimento às queixas das vítimas” (MAI, 2000, p.5).

3.3. Noções Teóricas das Componentes de uma Estrutura

As teorias da contingência⁵⁷ vêm as organizações como um sistema aberto, que interage com o meio onde se insere. Estas apresentam diferentes modelos de estruturas consoante a previsibilidade do ambiente, sendo que nenhum é considerado o ideal⁵⁸. “As organizações são estruturadas para capturar e dirigir os sistemas de fluxos e para definir os inter-relacionamentos das diferentes partes” (Mintzberg, 2003, p. 20).

Perante as dinâmicas em constante mudança os cidadãos hoje em dia não aceitam dos serviços da AP respostas padronizadas aos seus problemas. Por isso, é necessário que a Polícia desempenhe a sua função assumindo que a segurança é uma tarefa dinâmica e requer uma constante adaptação das soluções que apresenta aos problemas com que se depara para garantir a qualidade do serviço que presta. Como nos dizem (Ferreira & Martinez, 2008, p. 60) a necessidade de adaptação à realidade em constante mudança faz com que as instituições tenham de se reajustar e criar “condições para edificar estruturas de adaptação à mudança”.

“Toda a atividade humana organizada (...) dá origem a duas exigências fundamentais e opostas: a *divisão do trabalho* em várias tarefas a serem executadas e a coordenação dessas tarefas para a realização da atividade” (Mintzberg, 2003, p.12).

Para Mintzberg (2003), a necessidade de as instituições criarem e adaptarem as suas estruturas resulta da procura de coordenação dos fluxos gerados pela interação das várias tarefas que desempenham no âmbito do contexto em que a sua missão é desenvolvida, de forma a estabelecer uma hierarquia de processos e aproveitar com mais eficácia o esforço dos seus recursos.

A estrutura dos processos de trabalho pode ser definida pela “soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, como a coordenação é realizada entre essas tarefas” (Mintzberg, 2003, p.12). Torna-se importante selecionar os elementos que compõe a estrutura para que haja consistência e harmonia dentro da organização, nomeadamente o seu tamanho, o tempo de vida, o ambiente onde opera, os sistemas e as ferramentas que usa, entre outros (Mintzberg, 2003).

Orientados pelas teorias da contingência, seguiremos os fundamentos de Henry Mintzberg (2003; 2010), investigador na área de gestão organizacional, que nos apresenta um modelo de análise baseado em cinco tipos de configurações estruturais de uma organização relativamente ao seu funcionamento e da sua estrutura.

⁵⁷ As teorias da contingência, investigam as relações entre a estrutura de uma organização e o contexto onde esta desempenha a sua missão, defendendo que a eficácia da organização resulta da conjugação adequada entre o contexto e a estrutura, opondo-se à ideia de que existe uma estrutura ideal (Woodward, 1965 cit in Mintzberg, 2010).

⁵⁸ Dizem respeito às teorias de Burns e Stalker (1961), que defendem que os modelos se adaptam ao ambiente onde a organização atua e de Woodward e Chandler (1965), que defendem que a interação da organização com o meio onde opera (Mintzberg, 2010).

A missão da instituição e o meio onde a desempenha pode distinguir dois tipos diferentes de estrutura: a estrutura mecânica e a estrutura orgânica.

As estruturas mecânicas operam em meios estáveis, cujas mudanças são previsíveis e os seus objetivos estáveis no tempo, não utilizando muita tecnologia nas tarefas que desempenham. São rígidas e muito verticais, privilegiando a hierarquia. A sua prioridade é a eficácia e, para isso, é privilegiada a especialização e a definição de tarefas, pois mantêm-se constantes ao longo do tempo, assim como a burocracia (Ferreira & Martinez, 2008).

As estruturas orgânicas são flexíveis e têm o propósito de alcançar objetivos dinâmicos, sendo criadas para se adaptarem às transformações do meio onde operam (Ferreira & Martinez, 2008). As responsabilidades e os poderes devem ser redefinidos constantemente para se adequarem aos indivíduos que participam nas tarefas comuns ou para se adequarem às soluções dos problemas comuns (Burns & Stalker, 1966). Estes autores ressaltam que nestas estruturas são definidas tarefas, mas a delimitação da extensão das suas competências é vasta, sendo mais importante o facto do trabalhador se sentir implicado na tarefa, procurando o sucesso global da instituição. O processo de comunicação nesta estrutura é misto – vertical e horizontal – e, por isso, o conhecimento está disperso pela estrutura.

Uma organização começa a desenhar-se a partir dos seguintes conceitos: divisão, conforme os processos de trabalho partilhados ou da região geográfica onde instituição desempenha a missão, que podem justificar a criação de departamentos independentes; coordenação, mediante as tarefas comuns que exerce; e de hierarquia, para assegurar um serviço com maior eficiência e maior aproveitamentos dos recursos materiais e humanos (Ferreira & Martinez, 2008).

A hierarquia de autoridade estabelece uma regra na coordenação das tarefas e dos indivíduos que as desempenham quando as organizações se tornam mais complexas (Mintzberg, 2010). De acordo com o Mintzberg (2010), há cinco componentes numa organização. Para melhor as enquadrar na presente investigação, apresentaremos as componentes ajustando-as a uma instituição como a PSP, cuja estrutura de um modelo de policiamento se estende a nível nacional⁵⁹:

- o *centro operacional*, composto pelos elementos que executam o trabalho da instituição na base da cadeia hierárquica, nomeadamente o patrulhamento apeado, o atendimento e a proteção à vítima, o registo de denúncias, as informações de serviço, etc;
- o *vértice estratégico*, que engloba os quadros dirigentes e os elementos que lhe prestam apoio, com a finalidade de desenvolver a estratégia da organização. Incorpora as tarefas de supervisão do centro operacional para assegurar o

⁵⁹ Consultar apêndice 1 e 2 para modelo gráfico (Imagem 1 e 2).

cumprimento global da missão da instituição e o estabelecimento de relações com o ambiente externo para fazer face aos problemas que este propicia;

- a *linha hierárquica*, utilizada quando a organização tem uma grande dimensão, que liga o vértice estratégico ao centro operacional (nos sentidos descendente e ascendente), através de uma cadeia de comando composta por comandantes e supervisores. Cada um é responsável por um certo número de elementos ou por uma determinada especialidade da tarefa, que colocam em prática através da supervisão direta das tarefas;
- a *tecnoestrutura*, que se situa ao lado da linha hierárquica, é composta pelos analistas que ajudam a incrementar o processo de desenvolvimento das tarefas e padronizam o trabalho das restantes componentes da organização. Aplicam técnicas analíticas que permitem que esta se adapte ao seu ambiente e seja mais eficiente;
- as *funções de apoio*, que apoiam indiretamente o funcionamento do centro operacional (v.g. os serviços de logística, o bar, as relações públicas, os recursos humanos, etc).

A coerência da estrutura é alcançada através dos mecanismos de coordenação das tarefas individuais, considerados os elementos mais básicos da estrutura de uma organização que aglutinam os processos de trabalho (Mintzberg, 2010). O autor define cinco mecanismos de coordenação das tarefas, designadamente (2010):

- O *ajuste mútuo*, onde a coordenação se obtém através da comunicação informal e o sucesso do trabalho depende da habilidade de adaptação dos elementos à tarefa, sendo estes os responsáveis pelo controlo do seu trabalho;
- A *supervisão direta*, representa a autoridade exercida pela hierarquia através de comunicação direta (oral ou escrita), onde o superior dá instruções, controla e orienta o trabalho de outras;
- A *padronização dos processos de trabalho*, define de forma precisa e pormenorizada as tarefas a desempenhar pelo trabalhador;
- A *padronização dos resultados do trabalhador*, define de forma concreta os resultados a obter;
- E a *padronização das competências dos trabalhadores*, especifica a formação que deve ter o trabalhador, permitindo que este tenha uma grande autonomia no desempenho da sua função, como é o caso de um médico, de um professor ou de um Polícia, a quem cabe encontrar uma solução consoante a situação com que se depara.

Na componente do centro operacional a coordenação das tarefas individuais é feita através da especialização da tarefa, da formalização do comportamento no processo de

trabalho e da formação e socialização do indivíduo para a tarefa (Mintzberg, 2003). A PSP é uma instituição burocrática e todos os Polícias têm uma especialização vertical para a função que desempenham definida através de classes e categorias profissionais, assumindo a sua tarefa e o seu controlo conforme a posição que ocupam. A formalização do comportamento no processo de trabalho é feita através de legislação, diretivas e regulamentos que traduzem especificações gerais que podem ser aplicadas consoante a ocorrência com que se deparam. Tem como objetivo ampliar as possibilidades de resposta aos problemas que têm de dar solução. A tecnoestrutura, que diz respeito às secções nas Divisões Policiais, aos núcleos nos Comandos Policiais e aos departamentos na Direção Nacional, através da análise dos processos de trabalho contribui para a formalização do comportamento, dando contributos para a sua melhoria.

A divisão das funções desempenhadas pela instituição visa estabelecer um sistema de supervisão e a criação de medidas de desempenho comuns entre várias unidades, assim como, promover a partilha de recursos, nomeadamente as instalações, os equipamentos, os orçamentos, entre outros (Mintzberg, 2003). Para o autor (2003, p. 68), “o agrupamento de tarefas operacionais deve refletir as interdependências naturais do fluxo de trabalho”, sendo que os elementos de uma unidade que desempenhe todas as tarefas operacionais têm um sentido de integridade maior por controlarem o processo organizacional e terem a possibilidade de resolver os problemas mediante o ajuste mútuo. No entanto, refere que, quando a ênfase é colocada na especialização os indivíduos focam-se nos meios que tem à disposição e não na missão em sentido amplo da instituição. Torna-se também mais difícil mensurar o desempenho da unidade, pois quando os resultados se deterioram não é possível saber qual é a função que o origina e não se apurará um responsável pelo resultado global.

Para que seja possível aferir as responsabilidades de cada função, é necessário que as unidades contemplem um sistema de controlo do desempenho, para harmonizar os resultados no conjunto através de ferramentas de medição, como são os planos de ação e os respetivos relatórios. Podem ter como finalidade medir o desempenho para que seja possível fazer ajustes e aplicar medidas de correção, ou motivar a obtenção de melhores resultados (Mintzberg, 2003)

Para coordenar a tomada de decisão na organização a centralização é o processo mais eficaz, concentrando-se numa só pessoa e implementando-se através da supervisão direta. No entanto, a informação pode ser difícil de transmitir ou pode originar uma sobrecarga de informação e causar confusão entre as dimensões estratégicas e operacionais. A descentralização⁶⁰ da informação tem a vantagem de atender rapidamente às condições locais e tornar mais céleres os processos (Mintzberg, 2003).

⁶⁰ A utilização do termo *descentralização* neste contexto refere-se à dispersão do poder formal pela estrutura, que pode ser vertical quando desce a cadeia hierárquica e horizontal quando é disperso por vários

“É mediante o processo de agrupamento em unidades que o sistema de autoridade formal é estabelecido e a hierarquia da organização construída. O organograma é a representação pictórica dessa hierarquia” (Mintzberg, 2003, p. 58).

Para descrever as organizações e todos os elementos do seu estudo Mintzberg (2003; 2010) define cinco modelos para explicar as configurações de uma estrutura: a estrutura simples, a burocracia mecanicista, a burocracia profissional, a estrutura divisionalizada e a adhocracia. Dado o interesse para o tema, passamos a explicar três destes modelos.

A estrutura simples é, como diz o nome, pouco elaborada, embora também consiga dar resposta a ambientes dinâmicos, pois a sua coordenação feita através de supervisão direta, estando o poder tendencialmente concentrado no gestor, permite uma maior flexibilidade e uma resposta rápida. Contudo, por concentrar toda a informação na mesma pessoa, pode originar confusão entre as questões estratégicas e operacionais (Mintzberg, 2003).

A estrutura de burocracia mecanicista é caracterizada por tarefas operacionais rotineiras e altamente especializadas, procedimentos muito formalizados e racionais, dominada pelas normas, regulamentos e pela comunicação formal. É a estrutura que se adequa ao modelo de Max Weber e, também, a usada em áreas onde os riscos devem ser minimizados, nomeadamente as instituições policiais e as empresas aéreas, pois lidam com tarefas e equipamentos que podem colocar em causa a vida das pessoas. A formalização de procedimentos ajuda a garantir a qualidade da execução, pois, assegura que as tarefas são realizadas cumprindo todos requisitos impostos. O controlo externo é também uma condição de algumas destas estruturas, fazendo com que seja ainda mais centralizada e formalizada a sua ação (Mintzberg, 2003). Esta é a estrutura da PSP.

A estrutura divisionalizada é formada por uma organização própria que integra várias divisões, cada uma composta pelas suas unidades funcionais (assumindo estas uma estrutura mecanicista), coordenada entre o vértice estratégico e a linha hierárquica. A dispersão dos serviços e a duplicação de funções permite que cada divisão se constitua como entidade autónoma, minimizando a sua interdependência das restantes. No entanto a sede fornece serviços de apoio comuns a todas as divisões e controla *a posteriori* os resultados das decisões. Aqui, as divisões têm o poder de determinar as suas estratégias para alcançar os objetivos da instituição. O mecanismo de coordenação principal nesta estrutura é a padronização dos resultados complementado por um sistema de controlo do desempenho (Mintzberg, 2003).

Mintzberg (2003) considera a estrutura e a dinâmica das instituições numa perspetiva sistémica e contingencial e defende que a gestão das organizações deve

gestores dos níveis intermédios. Quando se fala na localização dos serviços devem ser utilizados os termos *concentrados* e *dispersos* quando estes se encontram todos no mesmo edifícios ou em localizações diferentes, respetivamente (Mintzberg, 2003).

articular equilibradamente os fatores internos, que contemplam as pressões inerentes organizações (recursos humanos, cultura, idade e missão), e os fatores externos, que dizem respeito à forma como a instituição se situa face à sua envolvente e as respostas que oferece.

3.4. Síntese Capitular

A reforma da AP deu lugar a uma mudança no estilo de direção nas instituições do Estado. O paradigma do NPM implementou uma filosofia de gestão pública que descentralizou a autoridade e reforçou a responsabilidade dos gestores. Desta forma as instituições públicas podem melhorar o desempenho da sua missão através da proximidade com os cidadãos e adequar os meios que utilizam à realidade e contexto de atuação. Para além de operar alterações na organização do trabalho interno da instituição, procurou flexibilizar a capacidade de resposta através das parcerias.

No que diz respeito à atividade das FS, no ano de 1995 o XIII Governo Constitucional preconizava a modernização da Polícia nas orientações políticas que definia para o seu mandato. Definia como medidas a melhoria na comunicação e atendimento, adaptando a estrutura do dispositivo policial para trabalhar mais próximo dos cidadãos e potenciar o seu trabalho com as capacidades de outras instituições públicas e privadas que tenham competências para áreas sociais, para criar respostas aos problemas criminais e sociais.

A solução para os problemas de segurança dos cidadãos passou a reger-se pela ação preventiva e pela proximidade da Polícia com os cidadãos. Agora, a ação policial deve antecipar os problemas para que a sua solução não passe pelo uso da coerção e corra o risco de provocar a aceleração da espiral de violência. Este paradigma da segurança tem por finalidade reforçar a confiança que os cidadãos depositam na ação policial, por forma a tornarem-se parte integrante da prossecução da segurança.

Num modelo de policiamento é importante adequar as tarefas desempenhadas pela Polícia ao ambiente onde esta o desenvolve. A eficácia da estrutura advém da sua adaptação às características do meio onde opera. No entanto, a estrutura deve também ser congruente com o crescimento que advém do seu tempo de vida e da experiência feita, uma evolução natural, proporcionada pelo desenvolvimento dos métodos utilizados (Mintzberg, 2003).

PARTE PRÁTICA

CAPÍTULO 4 - TRABALHO DE CAMPO E ANÁLISE DE RESULTADOS

4.1. Enquadramento da Investigação

Perante as dinâmicas ambivalentes que afetam a segurança e a coesão da sociedade, que advém das transformações originadas pela globalização e impostas pela modernidade, olhamos para o MIPP como um modelo de policiamento que conjuga um processo de gestão baseado no NPM com a capacidade de trabalhar próximo dos cidadãos e das instituições da sociedade. Estes fatores permitem que a instituição incorpore na prossecução da sua missão os contributos dos indivíduos e habilitam-na a desenvolver respostas às necessidades de segurança dos cidadãos com melhor qualidade.

As técnicas associadas a este modelo de policiamento, assim como a sua implementação privilegiam a conceção de programas dirigidos a problemas específicos da população e a execução de tarefas de nível tático, pois é nessa dimensão que existe interação entre o Polícia e o cidadão.

A estrutura orgânica atual do MIPP está definida na Diretiva Estratégica Nº 10/2006 da Direção Nacional da PSP e encontra-se densificada até ao nível de Comandante de Esquadra, não sendo a estrutura intermédia e superior considerada no desenho deste modelo. Contudo, como pudemos perceber através da análise bibliográfica, uma estrutura pode ser composta por cinco componentes e o nível tático, que na nossa análise corresponde ao centro operacional, é o composto pelos elementos que executam o trabalho na base da cadeia hierárquica (Mintzberg, 2010).

Sendo este um modelo de nível estratégico, para além da implementação a nível nacional, requer uma estrutura que lhe confira a longo prazo estabilidade e consolidação dos procedimentos e dos resultados. Queremos perceber se a estrutura atual do MIPP se encontra adequada às realidades diversas onde está implementado e se, passados onze anos, se apresenta adequado a prosseguir a dimensão da prevenção.

Assim, em primeiro lugar, propomo-nos a definir as dimensões deste modelo de policiamento e a apresentar a sua composição, de forma a delimitar a abrangência da

sua ação. De seguida, olhamos para as conceções do MIPP e procuramos perceber se este é um modelo defendido pelos decisores policiais e se a estrutura organizacional que está estabelecida se encontra adequada a prosseguir a missão a que se propôs aquando da sua implementação. Pretendemos aferir as transformações que têm a capacidade de exponenciar os seus resultados e contribuir para uma maior qualidade do serviço prestado.

4.2. Método da Investigação

Optámos pelo uso de um método qualitativo para o estudo prático realizado nesta investigação, pois é grande a complexidade na conceção de um modelo de policiamento. Este dá resposta a um número elevado de problemas com que uma sociedade se depara, não sendo possível aferir os seus limites de atuação (internos e externos à instituição).

A nossa opção visa colmatar uma necessidade de densificação das linhas orientadoras que guiam a implementação do MIPP. Relativamente ao tema que nos propomos a estudar não se encontram vertidas em forma escrita orientações que nos permitam comparar quer a estrutura orgânica e funcional adotada pela PSP, quer a sua adaptação às necessidades da sociedade atual.

Numa primeira fase, procedemos à análise de um conjunto de quatro textos de apoio reunidos numa unidade temática denominada “Policiamento de Proximidade”, criados para o Programa de Formação das Forças e Serviços de Segurança (PFFSS). Este programa foi organizado pelo CCFSS em 1999, após o estudo das necessidades de formação sentidas nas FSS, para difundir pelos seus dispositivos, de forma a implementar este modelo de policiamento. Queremos identificar exaustivamente a heterogeneidade das características que prevalecem quando falamos do modelo de policiamento de proximidade e trazer para a discussão um contributo mais abrangente. Procuramos definir as dimensões que compõem o MIPP para conseguir, de seguida, enquadrar as questões que colocamos à sua estrutura atual sem que se estabeleçam erros de perceção.

Pretende-se, antes de mais, estabelecer as linhas orientadoras de um policiamento de proximidade. Para isso, recorreremos a conteúdos nacionais elaborados com o objetivo de inculcar nos elementos das FSS as dimensões filosófica, a estratégica, organizacional e operacional. Definiram técnicas de trabalho e de gestão que visavam colocar em prática um modelo de policiamento que estabelecia novos contornos na atuação policial, de forma a reverter os resultados que a Polícia colhia com o policiamento reativo.

Numa segunda fase, confrontamos o nosso quadro teórico com as inferências recolhidas da análise das características das comunicações reunidas através da técnica de entrevista. Temos o objetivo de explorar a estrutura orgânica e funcional estabelecida para este modelo e de verificar os fundamentos do MIPP implementados atualmente, aprofundando as dimensões deste modelo e as suas vicissitudes com exemplos práticos.

Procedemos à realização de entrevistas semidiretivas, aplicando um questionário aberto, delimitado por um guião de entrevista previamente definido (Ghiglione & Matalon, 2001), como consta no apêndice D, de forma a recolher das comunicações dos entrevistados as referências e dimensões do MIPP que cada um, por força da sua experiência profissional, teve oportunidade de verificar. O conteúdo, a forma e a redação do guião da entrevista realizada foram validados pelo Professor Doutor José Fernandes, que aplicou o pré-teste, não reconhecendo necessidade de alteração ao guião inicial. Consta do apêndice E a autorização para a sua aplicação.

A escolha dos entrevistados foi determinada pela especialidade no tema da nossa investigação e pela função que desempenham no comando hierárquico. Entrevistamos dois Oficiais que contribuem publicamente com conteúdo bibliográfico acerca do policiamento de proximidade, quatro Oficiais e um Chefe que desempenham funções de comando aos níveis estratégico, operacional e tático e trabalham atualmente com a estrutura do MIPP. Não havendo estudos realizados neste âmbito, ouvimos especialistas sobre o tema em análise e utilizamos o conteúdo das suas comunicações para aferir se estrutura do MIPP se encontra adequada à prossecução da proximidade (Sampieri, Collado, & Lucio, 2006; Sarmiento, M., 2013).

Privilegiamos a recolha da opinião de Polícias que exerceram ou exercem à data funções adstritas à supervisão e comando do MIPP, designadamente, comandantes a desempenhar funções nos vários níveis da estrutura hierárquica da PSP, beneficiando dos seus conhecimentos de qualidade (Ghiglione & Matalon, 2001). Queremos perceber qual a perspetiva que estes têm acerca dos modelos de policiamento, da abertura da Polícia à sociedade, e qual a perceção da atual estrutura do MIPP, se a consideram adequada e quais as melhorias que podem ser implementadas.

Procuramos trabalhar as significações que cada entrevistado atribui aos temas propostos pelo entrevistador, de forma a recolher nas suas comunicações as relações existentes entre os temas e os conceitos associados ao policiamento de proximidade e à sua prossecução. Pretende-se compreender qual é o modelo de policiamento que defendem em uso e como percecionam a estrutura do MIPP, responsável por aplicar ao nível tático a proximidade da Polícia com o cidadãos, com o objetivo de deduzir lógica e justificadamente com referência às opiniões veiculadas (Bardin, 2011).

Segundo Bardin (2011, p. 44) a análise de conteúdo refere-se a um “conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas)”. Numa primeira fase utilizamos a análise temática, que nos permite, através da definição de categorias, avaliar como se relacionam os conceitos presentes no *corpus* da nossa investigação, assim como as suas associações (Bardin, 2011; Quivy & Campenhoudt, 2017). Esta “visa a produção de inferências e, portanto, a interpretação e, eventualmente, a explicação dos fenómenos tanto patentes como latentes na comunicação” (Esteves, 2006, p. 108). E, como nos diz Holsti (1968, *in* Esteves, 2006, p. 108) esta técnica permite-nos “fazer inferências por identificação sistemática e objectiva das características específicas de uma mensagem”.

Este instrumento de análise ajudar-nos-á a tratar os dados suscitados quer pelos cadernos de formação do CCFSS, quer suscitados pelas entrevistas realizadas no âmbito do presente estudo. Pretende-se extrair informação dos conteúdos veiculados através de uma comunicação, a partir da qual se constrói o conhecimento (Quivy & Campenhoudt, 2017). A interpretação é validada através da demonstração quantitativa das referências e representações veiculadas pelos entrevistados nos seus discursos.

4.3. Apresentação dos Resultados

4.3.1. Apresentação dos Resultados da Análise Temática

Tendo por base o quadro teórico até agora exposto na nossa investigação, através da análise do *corpus* constituído pelos textos de apoio que fazem parte da unidade temática “Policiamento de Proximidade”, definimos quatro categorias principais. Estas dizem respeito a quatro dimensões que estabelecem um modelo de policiamento de proximidade: a filosófica, a estratégica, a organizacional e a operacional. Estas categorias são densificadas em subcategorias, que melhor explicam a sua constituição.

A primeira categoria, respeitante à dimensão filosófica, está dividida em cinco subcategorias: atividade policial proativa e centrada nos cidadãos e nos seus problemas; policiamento seletivo e diferenciado para conhecer e antecipar os problemas; integração das FS no território para aprofundar o conhecimento da comunidade e melhor aplicar soluções aos seus problemas; a segurança é uma tarefa

de todos, não incumbe apenas às FS; participação ativa da comunidade na prossecução da segurança (instituições e cidadãos). A segunda categoria, a dimensão estratégica, contempla três subcategorias: a prevenção; a mediação (através da comunicação); e as parcerias. A terceira categoria, a dimensão organizacional, divide-se em três subcategorias: a territorialização; a especialização dos Polícias; e a qualidade da ação policial. Por último, a quarta categoria, a dimensão operacional, divide-se em quatro subcategorias: a vigilância; a informação; a visibilidade; e a intervenção legal.

Para melhor explicitação da informação analisada, procedemos à construção de uma grelha categorial, de forma a explicitar a referência aos temas por nós consideradas e a demonstrar o sentido que no âmbito desta investigação lhe foi atribuído (Vala, 2009). A "*categorização* é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género (analogia), com os critérios previamente definidos" (Bardin, 2001, p.145).

Tendo em consideração que o principal objetivo de um modelo é a representação simplificada da realidade a que se pretende referir, a nomenclatura das categorias foi definida de forma a abarcar todas as realidades que o modelo de policiamento de proximidade abrange, com base numa leitura flutuante, conforme os padrões definidos por Bardin (2011).

Esta classificação está organizada através de códigos que, usando regras precisas, transforma e representa o conteúdo que nos propusemos a analisar. De seguida, é através das inferências que interpretamos os significados latentes da análise e operacionalizamos a correlação entre os dados analisados e o contexto onde pretendemos aplicá-los (Krippendorf, 2004).

Para clarificar as características do texto (Bardin, 2011) e delimitar o conteúdo que enquadrámos em cada categoria, a análise temática é formalizada através da fundamentação das dimensões definidas, que a seguir se apresenta

Categoria A – Dimensão Filosófica

Nesta categoria foram consideradas subcategorias que incluam os temas que façam alusão às linhas orientadoras da atividade relacionada com policiamento de proximidade, nomeadamente os domínios-chave que estruturam o trabalho desempenhado pelas FS na resolução dos problemas de segurança emergentes da sociedade e nas medidas tomadas que potenciem o aumento da cooperação dos indivíduos com as FS e na resolução dos problemas de segurança.

Categoria B – Dimensão Estratégica

Nesta categoria foram consideradas subcategorias que incluam os temas que façam alusão às opções que definem os objetivos do policiamento de proximidade. Tem conta a missão atribuída à Polícia enquanto instituição da AP responsável pela manutenção da ordem e tranquilidade públicas e o ambiente onde a sua missão é desempenhada (as características internas e externas de uma organização). Estes objetivos têm a função de definir as ações e a composição que a instituição terá de empregar para cumprir a sua missão. A prevenção, a mediação e as parcerias são três fundamentos essenciais para estruturar a prossecução da segurança.

Categoria C – Dimensão Organizacional

Nesta categoria foram consideradas as subcategorias que incluam os temas que façam alusão à forma como as FS se organizam para cumprir a sua missão, através dos métodos e técnicas preconizados pela estratégia do policiamento de proximidade. Contemplam ainda as subcategorias que definam a dinâmica incutida nos elementos que estão adstritos ao policiamento de proximidade e a vertente da qualidade do serviço prestado pelas instituições policiais, densificando instrumentos e técnicas que potenciam o trabalho de prevenção. Diz, assim, respeito à organização estabelecida pela instituição para dividir as tarefas e atribuir recursos para colocar em prática o policiamento de proximidade.

Categoria D – Dimensão Operacional

Nesta categoria foram consideradas as subcategorias que incluam os temas que façam alusão aos instrumentos e técnicas aplicados na sua intervenção operacional, de forma a prosseguir a estratégia definida para o policiamento de proximidade. Esta dimensão refere-se às modalidades de realizar a prevenção, uma vez que as técnicas se devem adequar à realidade e ao contexto onde são aplicadas.

4.3.2. Apresentação dos Resultados da Análise de Conteúdo

Da análise das perguntas que compõem o guião de entrevista apresentamos de seguida os resultados, validados pelas grelhas de análise que os fundamentam e constam no apêndice F.

Relativamente à análise da primeira questão: **à luz dos novos paradigmas da segurança (prevenção, mediação e parcerias) faz sentido e é adequado conceber a missão da PSP através da perspetiva do policiamento tradicional?**, percebemos que 71,4% dos entrevistados caracterizam a atividade policial com base em dois pilares (a reação e a prevenção), e 28,6% baseiam-se em quatro pilares para a

caracterizar (a informação, a prevenção, a resposta e a investigação criminal). O uso do modelo de policiamento preventivo como primeiro recurso é defendido por 71,4% dos entrevistados, sendo que 85,7% dos entrevistados não consideram o policiamento tradicionalmente realizado através de patrulhamento aleatório e sem objetivos definidos, o mais adequado. Enquanto que o uso de um modelo de policiamento reativo reúne entendimento de 28,6% dos entrevistados e apenas 14,3% dos entrevistados considera o policiamento tradicional o mais adequado. Através da análise de palavras-chave foi possível perceber que 71,4% dos entrevistados menciona o tema da prevenção ou práticas relativas à mesma no seu discurso, 57,1% refere o tema das parcerias e apenas 28,6% mencionam a mediação no seu discurso, conforme as tabelas 2 e 3 (apêndice F).

Na segunda questão: **considera que a participação da PSP em parcerias com entidades externas (públicas ou privadas) é uma mais valia para o serviço da Polícia?**, 100% dos entrevistados considera que a participação da PSP em parcerias é uma mais valia, revelando 42,9% que as parcerias são a abertura da Polícia à sociedade, ajudando estas a desenvolver o trabalho preventivo da PSP e a melhorar a sua imagem na sociedade. Foi possível perceber também que 28,6% dos entrevistados defende que as parcerias dão à Polícia a possibilidade de aproximação a determinados públicos-alvo, permitindo que estes conheçam melhor a Polícia, melhorando desta forma os resultados alcançados no desempenho da sua missão. Nesta pergunta 14,3% dos entrevistados mencionam que a sociedade já criou a expectativa do trabalho desenvolvido pela Polícia, no entanto, confrontadas as respostas a todas as perguntas, percebemos que 42,9% dos entrevistados partilham da mesma opinião, conforme as tabelas 5 e 14 (apêndice F).

No que diz respeito à terceira questão: **qual a importância que deve ser atribuída à implementação e/ou manutenção das parcerias a médio/longo prazo na PSP com entidades públicas e privadas que atuam no mesmo território?**, 100% dos entrevistados concorda que é importante a implementação das parcerias a médio/longo prazo na PSP com entidades que atuam no mesmo território, fazendo ver 42,9% dos entrevistados que estas ajudam a promover a segurança e a combater a criminalidade. A importância das parcerias é realçada por 14,3% dos entrevistados por estas serem uma das formas de interação com os parceiros locais, que nos ajudam a conjugar a realidade criminal com a realidade social. Para 28,6% dos entrevistados as parcerias são importantes porque criam sinergias para todas as entidades colaborantes, sendo que as entidades externas reconhecem a credibilidade das iniciativas conjuntas, conforme as tabelas 6 e 7 (apêndice F).

Na quarta questão: **passados onze anos da implementação deste modelo, considera que a estrutura orgânica se encontra adequada à prossecução de uma verdadeira proximidade aos cidadãos e à resolução dos seus problemas?**, 57,1% dos entrevistados considera que a estrutura orgânica tem de ser adaptada e 28,6% julga-a adequada. De referir que 14,3% dos entrevistados não avaliaram na sua resposta a adequação da estrutura, no entanto, referiram as componentes essenciais que devem fazer parte da estrutura de um modelo. Assim sendo, os entrevistados referem algumas adaptações que beneficiariam uma estrutura orgânica do MIPP: 42,9% dos entrevistados menciona a importância de tornar o MIPP a primeira alternativa do ponto de vista tático, da aproximação entre as equipas de proximidade e as demais valências, e de melhorar a afetação dos elementos aos setores que é prejudicada pela volatilidade e a redução do número de elementos afetos à função; 28,6% dos entrevistados considera que é necessário melhorar alguns aspetos na formação dos Polícias, assim como haver uma preocupação da estrutura de coordenação de comando com o MIPP; e 14,3% dos entrevistados defende que é necessária a capacidade de processar e analisar informação, com canais de comunicação fluídos e pedidos claros, assim como a capacidade de mobilização e de participação na estrutura, promovendo o alargamento do modelo a outras temáticas e inculcando nos Comandantes de nível tático a necessidade de trabalhar na vertente de prevenção. Neste sentido, 14,3% dos entrevistados defendem a criação em algumas realidades de atuação da Polícia de uma Divisão ou de uma Esquadra para a prevenção pública que englobe mais funções associadas à prevenção, conforme as tabelas 8 e 9 (apêndice F).

Da análise à quinta questão: **concorda que os processos de tomada de decisão dos Polícias adstritos ao modelo devem concentrar-se apenas ao nível tático de uma Esquadra Genérica?**, percebemos que 100% dos entrevistados concorda que a tomada de decisão no MIPP não deve ser concentrada ao nível tático, sendo que na justificação do seu ponto de vista, 85,7% dos entrevistados apresenta realidades de tomadas de decisão no nível tático e 57,1% dos entrevistados no nível operacional (Divisão e Comando), conforme as tabelas 10 e 11 (apêndice F).

Perante a última questão: **A existência de uma estrutura funcional e orgânica mais extensa e reforçada, com ferramentas e valências da PSP que auxiliem a tomada de decisão beneficiaria a aplicação deste modelo?**, 100% dos entrevistados concorda que é necessário uma adaptação da estrutura do MIPP, que contemple mais órgãos e mais funções adstritas à prossecução das missões de prevenção. Relativamente à estrutura funcional, evidenciam os elementos que a

beneficiam, nomeadamente: 57,1% dos entrevistados realça o complemento da estrutura com ferramentas de recolha, tratamento e análise de informação; 42,9% dos entrevistados coloca a ênfase na existência de canais de comunicação que estabeleçam a ligação entre as diferentes valências da PSP e o estabelecimento de protocolo de procedimentos entre as valências; 28,6% dos entrevistados refere a necessidade de a especialização na prevenção criminal dos elementos que desempenham as funções de policiamento de proximidade, o reforço das funções com um maior suporte tecnológico e a definição de critérios e indicadores de melhoria e qualidade; 14,3% dos entrevistados sugerem a importância da criação de infraestruturas especializadas no atendimento e proteção das vítimas, assim como assegurar um nível de formação técnica aos elementos que estão adstritos às funções. No que diz respeito à estrutura orgânica, evidenciam: 57,1% dos entrevistados a falta de recursos humanos para desempenhar as funções de prevenção; 42,9% dos entrevistados a importância da dignificação por parte da PSP dos intervenientes neste modelo de policiamento, assim como a valorização do modelo através da difusão dos conhecimentos adquiridos e projetos implementados em documentos base que permitam a sua reprodução em realidades que evidenciem as mesmas carências; 28,6% dos entrevistados a importância da criação de níveis intermédios que ofereçam representatividade nas interações externas e de uma estrutura que assegure um maior número de ligações a redes e a parcerias externas, assim como a necessidade de comando, liderança, supervisão e motivação que permita que o sucesso da organização através da componente das interações; e, 14,3% dos entrevistados refere a criação de infraestruturas especializadas no atendimento e proteção de vítimas, conforme as tabelas 12 e 13 (apêndice F).

CAPÍTULO 5 - DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Concretizada a investigação empírica e prática, dedicamo-nos às conclusões e recomendações, apresentando a verificação das hipóteses como confirmadas ou infirmadas e o cumprimento dos objetivos a que nos propusemos no início do nosso trabalho. Através delas damos a resposta à pergunta de partida que nos orientou durante o este percurso, deixando as nossas recomendações para a implementação de medidas que visam o benefício do MIPP.

5.1. Verificação das Hipóteses

Na secção seguinte apuramos a confirmação ou infirmação das cinco hipóteses que determinamos no princípio desta investigação.

H1. A falha de mecanismos de controlo social informal e a ausência de capital social potenciam a existência de criminalidade e delinquência.

A hipótese teórica verifica-se, como se pode confirmar através da revisão literária conceptual, nomeadamente no capítulo 2 da presente investigação. Conforme Lin (2001) uma estrutura social coesa baseia-se nas relações sociais, conseguidas através da interação dos indivíduos. As dinâmicas tradicionais, que eram asseguradas pelas instituições responsáveis pelo controlo social (família, a escola e o trabalho) são, agora, frequentemente interrompidas, colocando em causa a formação de laços sociais e criando dilemas de ação coletiva, o que obriga à imposição da ordem através da coerção das instituições do Estado responsáveis por um controlo social formal, nomeadamente a Polícia e os tribunais.

É o capital social que, através da construção de redes de partilha e de cooperação, sedimentadas pela confiança e reciprocidade, permite que se crie a coesão social e se coloque em funcionamento os sistemas de controlo social informal, baseados em relações de cooperação entre os indivíduos (Putnam *et. al.*, 1993). É através da ocorrência da pequena criminalidade, nomeadamente os crimes contra a propriedade, que Fukuyama (2000) propõe a aferição do nível de capital social. Esta ação individual demonstra a indiferença do indivíduo que a pratica pela esfera jurídica das vítimas. Assim, as disfunções sociais, as taxas de criminalidade, a desagregação

familiar, o consumo de drogas, o suicídio, a evasão fiscal, entre outros fenómenos da sociedade, não representando uma ameaça direta à vida ou integridade física, representam uma ameaça para a estrutura da sociedade que a longo prazo se vê obrigada a adquirir mecanismos coercivos de defesa contra estas ameaças (Fukuyama, 2000).

Segundo Bauman (2001) quando não os outros não nos suscitam confiança para garantir a segurança utilizamos a vigilância como mecanismo de controlo para nos protegermos. Por isso, é na falha dos mecanismos de controlo social informal que as instituições de controlo formal, como é a Polícia, têm de reforçar a sua ação.

H.2 Na manutenção da ordem e tranquilidade públicas a Polícia faz, essencialmente, uso da prevenção criminal através da proximidade com os cidadãos.

A hipótese prática verifica-se. Conforme a tabela 3 do apêndice F, as opiniões dos entrevistados demonstram que 71,4% defendem um modelo de policiamento preventivo e 85,7% concordam que um policiamento baseado no patrulhamento aleatório, sem objetivos previamente estabelecidos não traz mais valias ao trabalho da Polícia. É necessário, como nos diz Elias (2018, apêndice F), “uma tática que tenha subjacente a definição de objetivos, o conhecimento da criminalidade existente na área de responsabilidade, a adoção de parcerias com a comunidade, a formação dos agentes policiais para determinado tipo de temáticas e (...) competências”. De referir que 71,4% dos entrevistados caracteriza a atividade policial com base em dois pilares e 28,6% caracteriza-a segundo quatro pilares, percecionando os segundos um leque de instrumentos de trabalho muito mais abrangente que podem reforçar a intervenção.

Tomando em conta a análise temática realizada aos módulos do CCFFSS a prevenção faz parte da dimensão estratégica, juntamente com a mediação e as parcerias. Na dimensão operacional a prevenção é colocada em prática através das seguintes técnicas: da vigilância, direcionada aos problemas identificados na população e pela população; da informação, trocada entre o Polícia e os indivíduos com quem interage e entre este e a instituição através de relatórios periódicos; da visibilidade operacional, através do patrulhamento, ou social, através da interação ou das ações de formação; e da intervenção legal sobre as ocorrências criminais, uma vez que trabalhar na prevenção não significa apenas evitar que o crime aconteça, pois a Polícia estará a prevenir ao agir sobre a situação para minimizar os danos e recolher prova em ordem à investigação posterior de forma a perceber como foi praticado ou promover “o aconselhamento, a dissuasão, o acompanhamento e a proteção” (Ministério da Administração Interna, 1999, p. 22).

H.3 A aplicação da segurança através da proximidade da Polícia aos cidadãos rege-se por um modelo de gestão baseado em instrumentos próprios de gestão privada, nomeadamente as parcerias com entidades públicas e privadas.

A hipótese verifica-se. Como defendemos no capítulo 3 desta investigação, as alterações na sociedade exigiram uma reforma no modelo de gestão da AP, que se regeu pelo paradigma do NPM, um processo de gestão pública fundado no modelo empresarial. Veio produzir alterações na forma de direção ao descentralizar a autoridade, reforçando a responsabilidade dos gestores. E pretende alcançar uma satisfação das necessidades públicas adaptada aos fenómenos territoriais, assim como introduzir critérios de avaliação permanente com o objetivo principal de medir os resultados alcançados, de forma a flexibilizá-los (Chevallier, 1997, p.36; Crawford, 1998, *in* Oliveira, 2006).

Este paradigma de gestão encontra-se aliado às parcerias institucionais e à evolução tecnológica, sendo, por isso, necessária uma constante conciliação destes dois critérios (Neves, 2010).

Através das respostas dos entrevistados percebemos que é unânime a opinião de que a participação da PSP em parcerias é uma mais valia para a missão que esta desempenha. Como podemos ver na Tabela 5 do apêndice F, 42,9% dos entrevistados considera que as parcerias são uma forma de tornar a Polícia aberta às solicitações da sociedade, ajudando a instituição a desenvolver o trabalho preventivo e a melhorar a sua imagem. Para além disso, as parcerias também potenciam a aproximação a públicos-alvo e aos cidadãos em geral, permitindo que o cidadão e as instituições conheçam melhor a Polícia e o trabalho que esta desenvolve, ajudando a melhorar os seus resultados, como referem 28,6% dos entrevistados. Os cidadãos já criaram a expectativa de que a Polícia é uma instituição capaz de acolher as suas solicitações e atender às necessidades da sociedade, como menciona 42,9% dos entrevistados.

Todos os entrevistados concordam que a implementação e/ou a manutenção das parcerias a médio ou a longo prazo é importante, sendo que 42,9% dos entrevistados referem que ajudam a promover a segurança e a combater a criminalidade, complementando o trabalho de identificação de problemas e proteção das vítimas realizado pela Polícia com o apoio na área da sua responsabilidade; 28,6% dos entrevistados referem que se criam sinergias para ambas as entidades e é reconhecida mais credibilidade às iniciativas conjuntas; e 14,3% dos entrevistados refere que estas parcerias são importantes, particularmente, no quadro da interação local, ajudando a conjugar a realidade criminal com a realidade social.

H.4 A aplicação do policiamento de proximidade não se restringe ao patrulhamento apeado, ao atendimento e à proteção das vítimas de crime.

A hipótese verifica-se. Através da análise aos textos de apoio da unidade temática “Policiamento de Proximidade” percebemos que os fundamentos que instituíram a formação inicial dos elementos das FSS, no âmbito do PFFSS materializado pelo CCFSS, para este modelo de policiamento demonstram que o mesmo é aplicado através de diversas técnicas, nomeadamente a vigilância, a informação, a visibilidade e a intervenção legal. Enquadrado nas quatro dimensões definidas por esta investigação, o MIPP oferece diferentes mecanismos para que, através de uma participação ativa da comunidade, se realize a manutenção da segurança através de uma atividade policial proativa e centrada nos problemas dos cidadãos aplicando um policiamento seletivo e diferenciado.

O patrulhamento apeado enquadra-se na dimensão operacional e é uma das técnicas de visibilidade no âmbito do MIPP, podendo ser efetuado por objetivos previamente definidos ou dirigido a um local ou problema em concreto como forma de dissuasão da ocorrência de crimes ou reforço do sentimento subjetivo de segurança dos indivíduos. O atendimento faz parte da dimensão organizacional, enquadrando-se na subcategoria da qualidade da ação policial, com o objetivo de garantir a disponibilização de espaços acolhedores e a formação dos Polícias para que ofereçam mais qualidade nas respostas que o cidadão recebe quando se desloca a uma Esquadra. Esta medida para além das competências do Polícia que desempenha o serviço requer uma política de acolhimento da instituição, agindo sobre o ambiente dos seus espaços de forma a oferecer hospitalidade a quem recebe nas suas instalações.

Para além destas atividades, o policiamento de proximidade também pode ser aplicado fazendo uso da vigilância direcionada aos problemas identificados através da recolha de informação que, para além da observação direta dos Polícias chega através da permuta constante e transparente entre estes e a população, podendo ser vertidos em relatórios e contribuir para que, a longo prazo, os fenómenos possam ser avaliados e estudadas soluções mais eficazes que não seriam conseguidas se a Polícia se limitar a reagir ao seu acontecimento. O aconselhamento e a dissuasão de comportamento são a etapa final do conhecimento produzido e aplicado na sua área de atuação. No entanto, a intervenção legal aplicada quando se esgotam as vias de diálogo ao alcance também se constitui uma técnica deste modelo, conforme nos mostra a análise dos textos de apoio, que se constitui como uma forma inibidora de comportamentos que colocam em risco a segurança.

H.5 A eficácia e eficiência do MIPP consegue-se através de uma estrutura orgânica que conjugue uma ligação às valências da PSP e explore as suas funcionalidades

A hipótese verifica-se. Como podemos confirmar através da tabela 9 do apêndice F, 57,1% dos entrevistados considera que a estrutura orgânica do MIPP atual deve ser adaptada. De referir que, tendo em conta a sua experiência pessoal atual, 28,6% dos entrevistados consideram a estrutura adequada e 14,3% dos entrevistados não manifestaram a sua opinião em relação a este tema.

Quando questionados quanto à necessidade de uma estrutura funcional e orgânica mais extensa e reforçada com ferramentas e valências da PSP, 100% dos entrevistados concordam que é necessária. É unânime a opinião entre os entrevistados que a tomada de decisão adstrita ao MIPP não se deva concentrar no nível tático, no entanto, 85,7% refere exemplos práticos e situações onde é essencial que a decisão parta do comando e liderança que opera ao nível tático, e 57,1% refere exemplos de nível tático e operacional. Destes resultados concluímos que as práticas associadas ao policiamento de proximidade se desenvolvem principalmente ao nível tático, contudo, não beneficiam das competências que as restantes componentes da organização podem oferecer quando "(...) as valências se comportarem como silos fechados (...)", como nos refere Luís Elias na sua entrevista. Para este Oficial, a interação entre as diversas componentes da estrutura da organização depende principalmente dos comandantes dos diversos níveis (de Comando, de Divisão e de Esquadra).

Relativamente à estrutura funcional, os entrevistados referem a necessidade de adaptação dos seguintes componentes: complementar as funções do MIPP com ferramentas de recolha, tratamento e análise de informação é mencionado por 57,1%; existirem canais de comunicação que estabeleçam a ligação entre as diferentes valências, e a definição de protocolos de procedimentos entre estas e a uniformização de procedimentos é referido por 57,1%; o desempenho de funções especializadas pelos polícias adstritos ao MIPP, com o suporte maior de tecnologia e a definição de critérios e indicadores de melhoria e qualidade é defendido por 28,6%; e, por fim, 14,3% refere a necessidade de assegurar o nível de formação técnica aos elementos.

No que diz respeito à estrutura orgânica, os entrevistados referem a necessidade dos seguintes componentes: a de recursos humanos é referida por 57,1%, sendo que 42,9% defende que devem ser implementados mecanismos que alterem a volatilidade e a redução do número de elementos, pois agravam a afetação dos elementos aos setores; 42,9% refere a importância da dignificação dos intervenientes (comandantes, chefes e agentes) e a valorização do modelo de

policciamento; 28,6% realça a necessidade de criar níveis intermédios na estrutura orgânica que ofereçam representatividade nas interações externas, assegurando um maior número de ligações a redes e a parcerias externas, assim como a importância de haver comando liderança, supervisão e motivação associados à estrutura orgânica; e, por fim, 14,3% refere a relevância da criação, em algumas realidades de atuação da Polícia, de infraestruturas especializadas no atendimento e proteção das vítimas, nomeadamente uma Divisão ou Esquadra que desempenhe exclusivamente funções de prevenção pública e que englobe mais funções associadas à prevenção e proximidade.

5.2. Confirmação dos Objetivos

Consideramos que os objetivos propostos no princípio da nossa investigação foram cumpridos na sua totalidade.

O.1 Observar as configurações da sociedade atual e perceber as dimensões da ação social.

O objetivo foi cumprido. Na análise concetual da parte teórica da nossa investigação abordamos o conceito de sociedade e apresentamos os fatores que influenciam a sua estabilidade e coesão. A globalização, a alteração da perceção do espaço e do tempo, a flexibilidade das ações humanas, a reflexividade das práticas sociais e a rápida transmissão de informação e comunicação são fatores que advém da evolução dos diversos sistemas que compõe uma sociedade, potenciada pelo desenvolvimento dos sistemas económico e tecnológico, que influenciam a coesão social através da propagação da competitividade e da concorrência. Quando a sociedade demonstra fragilidades, é o tipo de capital social que determina a forma de alcançar o equilíbrio. Assim sendo, quando a qualidade do capital social é elevada a coesão pode ser alcançada através dos mecanismos de controlo social informal, no entanto, quando o nível de capital social é baixo ou faz despontar comportamentos que colocam em risco o interesse da coletividade o ónus dessa responsabilidade recai nas instituições do Estado a quem incumbe a aplicação do controlo social informal.

O.2 Perceber em que medida o conceito de segurança se associa à prevenção e à missão atribuída à Polícia.

O objetivo foi cumprido. No capítulo 2 podemos concluir que a segurança se associa à prevenção na medida em que a única forma de garantir o controlo efetivo da segurança é através da identificação antecipada dos eventos potencialmente danosos

e da sua monitorização, agindo preventivamente por forma a alterar os possíveis cenários que se venham a apresentar. A segurança, como bem jurídico coletivo, não é absoluta, uma vez que não pode ser limitativa dos demais direitos fundamentais, devendo, sim, ser um fator potenciador da conciliação desses direitos. É, portanto, necessário uma constante avaliação da conjugação entre os direitos fundamentais coletivos e individuais para que subsista a sua estabilidade e a sua proteção.

A Polícia é a instituição com responsabilidade de manter equilibrado o nível de segurança nas fronteiras internas do Estado, cabe-lhe por isso estabelecer mecanismos que garantam respostas efetivas à variação do nível de segurança afetado pelas constantes ameaças que a sociedade moderna solicita. Para tal, são estabelecidos modelos de policiamento que lhe ofereçam ferramentas e modos de ação que estabeleçam respostas efetivas que permitam sanar ou mitigar os problemas de segurança. Para isso, é privilegia a proximidade com os cidadãos, de forma a conhecer os seus problemas, pois não é apenas através da reação aos incidentes que se garante a segurança, mas também através da sua antecipação, tendo, assim, capacidade de agir sobre as causas antes que os seus efeitos sejam concretizados.

O.3 Compreender qual a teoria de gestão que rege o modelo de policiamento de proximidade.

O objetivo foi cumprido. No ano de 1995, por impulso do Governo, teve início um processo de modernização das FSS. Pretendia alterar o relacionamento entre a Polícia e os cidadãos, promovendo a qualificação do efetivo policial através da formação técnica e de recursos tecnológicos, adaptando a organização e o dispositivo a nível nacional para assegurar uma maior proximidade aos problemas de segurança. Em resposta a esta necessidade, no ano de 2006 foi implementado na PSP o PIPP, que mais tarde deu lugar ao MIPP

Este é um modelo de policiamento que representa uma filosofia de proximidade com os cidadãos, fomentando a sua participação ativa na resolução dos problemas que afetam a ordem social e uma estratégia de prevenção que privilegia a constituição de parcerias com as entidades públicas e privadas que atuam no mesmo território que a PSP. Este modelo tem uma dimensão organizacional que visa dar resposta aos objetivos estratégicos a que se propõe, nomeadamente a territorialização, a especialização dos Polícias. E, acima de tudo, a qualidade da ação policial através da realização de diagnósticos sociais para determinar os indicadores de insegurança e os focos de preocupação das populações, a fim de criar estratégias de prevenção. Conjugando isso com a acessibilidade e o acolhimento ao público, fazendo uso de uma gestão participativa que proporcione a formação e a motivação dos elementos.

Seguindo o paradigma do NPM, incorpora na sua gestão instrumentos próprios da gestão de organizações privadas e reforça as responsabilidades dos seus gestores que operam essencialmente de forma descentralizada para que a instituição possa adequar a sua intervenção à realidade territorial onde atua através da proximidade com os cidadãos.

Um dos instrumentos aplicados no policiamento de proximidade é a parceria com entidades públicas e privadas, de forma a conjugar o trabalho realizado pela Polícia de identificação dos problemas criminais e sociais e proteção das vítimas com o apoio das entidades competentes para o efeito. Como podemos confirmar, é unânime a opinião dos entrevistados acerca das mais valias que as parcerias constituem para o trabalho da Polícia, contribuindo para a realização do trabalho preventivo e permitindo conhecer melhor algumas realidades onde a Polícia por si só não tem competências para dar resposta. Através da análise dos textos de apoio formativos do módulo de “Policiamento de Proximidade” e das entrevistas, podemos perceber que as parcerias se constituem parte da dimensão estratégica do MIPP, que é unanimemente reconhecido pelos dirigentes policiais entrevistados.

No entanto, nem todas áreas geográficas beneficiam das mais valias que as parcerias oferecem, como podemos ver através da realidade da Divisão Policial de Loures e da 1ª Divisão Integrada, ambas do Comando Metropolitano de Lisboa (COMETLIS). Embora pertencendo ambas ao mesmo Comando Metropolitano, o Comandante da Divisão de Loures denotou a dificuldade em estabelecer parcerias naquela área geográfica. E, contrariamente, o Comandante da 1ª Divisão Integrada reconheceu os dividendos que retira da parceria estabelecida entre uma Junta de Freguesia e um hospital da área, sendo já o projeto reconhecido publicamente. Para a falta de aderência das instituições ao estabelecimento de parcerias, o Comandante da Divisão de Loures recorre ao Contrato Local de Segurança como opção estratégica. Desta forma, a colaboração e o compromisso estabelece-se na forma de um contrato em que se estabelece a obrigação e não a simples colaboração.

É importante referir que, perante a falta do contributo das entidades e dos cidadãos, o ônus de toda a ação que vise a prossecução da segurança recai sobre a PSP. E, desta forma, para que se alcancem os mesmos resultados da ação policial é importante que a unidade territorial que desempenha a missão naquela área se constitua um centro de atividade munido com todas as ferramentas ao dispor do serviço policial para alcançar a mesma resposta que as parcerias podem oferecer. Através do trabalho da Polícia poder-se-á conseguir a proteção dos cidadãos, mas o apoio dado pelas instituições pode não ser tão efetivo, fazendo com que a solução encontrada não seja eficiente a longo prazo.

O.4 Analisar a importância que reveste uma estrutura orgânica e funcional num modelo de policiamento de proximidade.

O objetivo foi cumprido. Através da análise conceptual podemos concluir que para prosseguir a missão de uma instituição e desempenhar com eficiência as várias tarefas que a compõem é essencial que seja criada uma estrutura que organize e regule o seu trabalho. É preciso, portanto, fazer a divisão do trabalho e a coordenação das várias tarefas, sendo essa a função essencial de uma estrutura organizacional.

A estrutura é influenciada pela missão da instituição e pelo meio onde a mesma a desempenha. O MIPP atua numa realidade dinâmica e tem necessidade de se adaptar aos fenómenos sociais e criminais que ocorrem no meio onde atua, pelo que uma estrutura orgânica e funcional potencia a ação veiculada através deste modelo de policiamento, atribuindo-lhe a solidez indispensável para lidar com os dilemas suscitados pelo ambiente onde atua. Tem, por isso, de ser flexível e sofrer uma constante redefinição de procedimentos para alcançar a qualidade do serviço que desempenha.

A estrutura orgânica e funcional de um modelo de policiamento oferece qualidade ao desempenho da missão da Polícia, pois capacita os Polícias com recursos diversificados para dar resposta aos problemas que identificam no decurso da sua função, assim como antecipar possíveis situações que coloquem em causa a ordem social instituída. Tendo em conta o paradigma da prevenção, o contributo de todas as valências de uma instituição concorre para a qualidade do resultado final prestado pela organização, uma vez que as sinergias de diferentes saberes complementam o resultado final alcançado.

5.3. Resposta ao Problema de Investigação

A estrutura orgânica e funcional do MIPP encontra-se adequada a prosseguir as dimensões da proximidade policial?

Após a análise da literatura concetual e dos resultados da análise de conteúdo aos módulos formativos e às entrevistas realizadas, percebemos que a estrutura orgânica e funcional do MIPP não se apresenta de maneira uniforme ao nível territorial. Através do exemplo de aplicação no MIPP em duas Divisões do COMETLIS, nomeadamente a Divisão Policial de Loures e a 1ª Divisão Integrada. Os respetivos Comandantes destas Divisões, tendo em conta as suas áreas de atuação, aplicam estratégias diferentes de atuação. O Comandante da 1ª Divisão, privilegia a implementação e a manutenção das parcerias, partilhando com instituições públicas e

privadas a responsabilidade por apresentar soluções aos problemas de segurança, aproveitando as sinergias para exponenciar as respostas que a PSP oferece naquela área territorial. O Comandante da Divisão Policial de Loures coloca a ênfase do seu trabalho na aplicação dos mecanismos de prevenção, nomeadamente a vigilância, a informação, a visibilidade e a intervenção legal, atribuindo à PSP naquele território mais tarefas na identificação e resolução dos problemas criminais e sociais.

A estrutura deste modelo apresenta resultados que já são reconhecidos interna e externamente à instituição, dando credibilidade às instituições que trabalham com a PSP o valor do seu serviço, como nos diz o Subintendente Paulo Flor. No entanto, os entrevistados apontaram componentes na estrutura do MIPP que apresentam necessidades de avaliação em ordem à sua melhoria.

As adaptações à estrutura funcional sugeridas incidem sobre a necessidade de ferramentas de recolha, tratamento e análise de informação conjugada com a definição de protocolos de atuação com as restantes valências da instituição, de forma a encontrar respostas mais consolidadas e de qualidade através da formação dos elementos e de um suporte tecnológico maior. As adaptações sugeridas à orgânica recaem sobre a criação de infraestruturas especializadas no atendimento e proteção das vítimas, como é exemplo o “Espaço Júlia”, que atua na área da violência doméstica, assim como na criação de níveis de comando intermédios que ofereçam representatividade nas interações com entidade externas e assegurem um maior número de ligações a redes e parcerias.

No entanto, parece-nos que o MIPP tem capacidade de oferecer outro tipo de respostas. Um modelo de policiamento que privilegia a proximidade com os cidadãos tem uma enorme capacidade de legitimar toda a ação policial através da recolha e tratamento de informação que pode alimentar o trabalho de várias valências da PSP. Esta informação devidamente tratada e analisada pode repercutir-se em medidas de prevenção divulgadas periodicamente à população sobre fenómenos que podem influenciar a sua segurança. E, como nos diz o Comandante da 1ª Divisão Integrada, cuja experiência a desenvolver o trabalho conjuntamente com as parcerias é grande, “(...) também é importante para a empresa garantir e capitalizar o valor da segurança pública através da PSP (...)”,

Apesar do MIPP privilegiar a proximidade, não pode a sua estrutura estar ancorada apenas numa Esquadra. É importante a criação de uma organização que ofereça estabilidade e providencie protocolos e canais de comunicação para que sejam mitigados os problemas que o relacionamento com as entidades externas possa causar e que as soluções apresentadas pela PSP sejam consistentes em todas as áreas geográficas onde desempenha a sua missão.

CONCLUSÃO

Nas sociedades democráticas contemporâneas a expansão da esfera de autonomia individual tem-se feito acompanhar de uma exposição a contextos que originam ameaças às quais ainda não temos mecanismos de resposta, exibindo novas vulnerabilidades. A identidade coletiva dos indivíduos é moldada pela insegurança do espaço físico e social, fazendo ressaltar a dicotomia entre o indivíduo e os outros. Os outros, porque não são conhecidos, não suscitam confiança e, para garantir a nossa segurança, utilizamos a vigilância como mecanismo de controlo dos outros sem nos expormos às suas ameaças (Bauman, 2001).

A abertura da sociedade às dinâmicas políticas, económicas e sociais externas destaca a exposição a que a segurança interna de um Estado fica sujeita, colocando em causa os seus limites e dimensões instituídos.

Se no passado a interação social dos indivíduos era concebida com base na interdependência dos seus interesses, confluentes num espaço geográfico, as dinâmicas atuais alteram a forma como os indivíduos interagem no seu contexto e como são percebidos (Giddens, 2000). Fatores como o desemprego, a degradação da habitação ou o insucesso escolar, por exemplo, fazem com haja grupos sociais mais expostos quer à vitimização quer à delinquência, colocando em causa a coesão social e, em consequência, a segurança e a estabilidade da ordem pública.

A manutenção da ordem e da tranquilidade públicas, tarefa da Polícia, exige a sua atuação, muitas vezes, quando o fenómeno está a decorrer, sem que as suas proporções sejam compreendidas na totalidade. Apesar da resposta dada às situações de emergência, a realidade social requer uma avaliação constante das instituições responsáveis por esta tarefa, de forma a capacitá-las para a compreensão do fenómeno e elaboração de uma resposta adequada.

Um modelo de policiamento que beneficie a reação rápida tem contra si a falta de um fator essencial para o sucesso - o tempo. Fazendo com que a sua ação no imediato recorra apenas da sua prática e não a um conhecimento aprofundado. Não tem a capacidade de se distanciar do fenómeno que está a ocorrer e perceber como se desenrola no tempo, para poder conceber todas as suas dimensões, ponderar uma atuação juntamente com entidades que têm competências para a área afetada, e combiná-la com as ferramentas que permitam mitigar ou sanar o problema. Perdendo, desta forma, a capacidade de influenciar os comportamentos dos indivíduos através da criação de soluções ou da difusão de boas práticas, vertidas da consolidação do seu conhecimento através da experiência ou do estudo dos fenómenos.

“Os modelos de policiamento de proximidade e as táticas policiais associadas aos mesmos, em parte, actuam sob este paradigma: à exigência de maior segurança objectiva, respondem com táticas destinadas a aumentar a segurança subjectiva da comunidade” (Fernandes, L.F., 2005, p. 129). Por isso, definir um modelo de policiamento é, antes de mais, compreender as dinâmicas que ocorrem no tempo e no espaço de implementação desse mesmo policiamento, por forma a adaptar as ações a desenvolver aos objetivos a alcançar.

Como nos diz Oliveira (2006) as dinâmicas das instituições e a sua evolução em contextos históricos e sociais mais conturbados são sustentados por elementos estruturais e aspetos funcionais. Associado ao paradigma da prevenção, a implementação de uma estrutura que habilita a PSP a desenvolver a sua missão através da proximidade com os cidadãos e que lhe permite cultivar a confiança e a estabilidade que a garantia de colaboração oferecem é um marco significativo. Passados onze anos, existe um saber de experiência feito que permite avaliar se o rumo tomado trouxe mais valias à prossecução da segurança interna. Seguimos a ideia de Mintzberg (2003, p.59), que nos diz que “à medida que as metas e as missões mudam, o *redesign* estrutural inicia-se de cima para baixo; à medida que o sistema técnico do núcleo operacional muda, o *redesign* estrutural inicia-se de baixo para cima”.

As metas e as missões do MIPP não mudaram durante este período. Aliás, podemos dizer que foram consolidadas e aumentaram a sua área de atuação para outras áreas, nomeadamente o turismo e a universidade, como demonstram o *Projeto Lisboa Segura* e o *Projeto Universidade Segura*, ambos implementados no COMETLIS, integrados no MIPP, como refere o Comandante deste Comando.

Um modelo tem de ser capaz de se adaptar à realidade e funcionar sob um molde que é comum a todos que trabalham associados a ele, para que possa ser reforçado pelo contributo coletivo. Essa é a mais valia de um modelo. Parece-nos que o MIPP não oferece essa capacidade, pois as suas componentes não estão desenvolvidas de igual forma em todo o dispositivo. Na nossa investigação notamos a diferença entre duas Divisões Policiais do mesmo Comando Policial, dando uma mais ênfase ao trabalho realizado através de parcerias e outra, notando que na sua área a implementação dessa linha estratégica não tem a mesma aptidão para colher frutos, desenvolve a sua atividade através do investimento nos mecanismos de prevenção.

Daqui se denota um dos desafios a que o MIPP se deve propor no futuro. Enquanto que uma Divisão Policial beneficia da partilha de recursos e de esforços, a outra tem de recorrer a mecanismos da PSP para realizar o seu trabalho. Assim sendo, se numa área a constituição de parcerias com entidades externas (públicas e

privadas) ou com os cidadãos é sólida este modelo opera sem dificuldades, no entanto, se o contexto não permite a constituição de parcerias o modelo vai atuar de forma desproporcional. Apesar da flexibilidade ser uma mais valia na prossecução da proximidade, esta não deve permitir que haja significativas discrepâncias na forma como é aplicado no terreno.

Portanto, é essencial que sejam criados mecanismos de compensação que equilibrem este modelo e o tornem capaz de apresentar respostas equitativas a nível geográfico. E, que envolvam todas as valências que contribuem para a prossecução da sua missão.

Após a nossa investigação, através dos contributos dos Comandantes que atualmente trabalham com o MIPP, foi possível apurar os componentes que beneficiam a estratégia este prosseguida. Destacamos a importância do reforço com ferramentas de recolha, tratamento e análise de informação, assim como a uniformização de procedimentos a nível territorial entre as diferentes valências, estabelecendo canais de comunicação e protocolos de procedimentos para que seja possível trocar informação policial que tenha validade e relevância para o serviço policial. São ainda apontados como componentes chave para a melhoria do MIPP, a formação técnica dos elementos e o suporte da atividade com mais tecnologia, bem como a definição de critérios e indicadores de melhoria e qualidade do serviço. Para além disso, é necessária a dignificação dos Polícias (nos diversos níveis hierárquicos) que desempenham funções adstritas ao modelo, assim como a dignificação do modelo através da densificação escrita da construção dos projetos que demonstram sucesso implementados de forma esparsa pelos diferentes Comandos e Divisões, para que haja modelos com provas dadas a seguir.

Para obter resultados mais precisos e representativos da realidade da PSP, este trabalho de investigação poderia ter sido direcionado às componentes específicas da estrutura do MIPP, abrangendo um número maior de elementos entrevistados e explorando especificamente a constituição de uma estrutura organizacional. No entanto, tendo em conta a literatura científica dedicada à temática relativa às teorias de gestão e à conceção da estrutura de um modelo de policiamento de proximidade em Portugal, tornou-se necessário olhar em primeiro lugar para o contexto de atuação deste modelo, a sociedade, e perceber quais os desafios que se lhe apresentam e que estratégias deve contemplar.

Desta forma, deixamos como recomendação para investigações futuras o estudo do tipo de organização que poderá oferecer ao MIPP solidez para se constituir um modelo que seja capaz de integrar os quatro pilares do policiamento e assegurar uma efetiva proximidade aos cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Academia das Ciências de Lisboa. (2001). *Dicionário da língua portuguesa contemporânea* (Vol. II). Lisboa: Verbo.
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, pp. 5-26.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bauman, Z. (1999). *Modernidade e ambivalência*. Rio de Janeiro: Zahar Editora.
- Bauman, Z. (2001). *The individualized society*. Cambridge: Polity Press.
- Bittner, E. (1970). *The functions of the police in modern society*. Maryland: National Institute of Mental Health.
- Brantingham, P., & Brantingham, P. (1981). *Environmental criminology*. New York: Sage.
- Briar, S., & Piliavin, I. (1 de Julho de 1965). Delinquency, situational inducements, and commitment to conformity. *Social Problems*, 13, pp. 35-45.
- Browning, C. R., Feinberg, S. L., & Dietz, R. D. (2004). The paradox of social organization: Networks, collective efficacy, and violent crime in urban neighborhoods. *Social Forces*, 503-534.
- Burns, T., & Stalker, G. (1966). *The management of innovation*. Londres: Tavistock.
- Caetano, M. (1990). *Manual de direito administrativo* (Vol. II). Coimbra: Almedina.
- Carvalho, R. (2015). *A influência das políticas públicas de segurança do reino unido na realidade portuguesa*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Cazorla, N. (2009). *La police de proximité: Entre réalités et mythes*. Paris: L'Harmattan.
- Clarke, R. V. (1997). *Situational crime prevention. Successful case studies*. New York: Harrow and Heston Publishers.
- Clarke, R. V., & Felson, M. (2004). *Routine activity and rational choice*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Código do Processo Penal de 17 de fevereiro de 1987.
- Coleman, J. (1988). Social capital in the creation of human capital. *The American Journal of Sociology*, 94, 95-120.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Conselho Consultivo para a Formação das FSS. (2000). *Relatório de actividades do ano de 2000*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

- Conselho Económico e Social das Nações Unidas. (2002). Resolução 2002/13 de 24 de julho. *Action to promote effective crime prevention*. Nova Iorque: ONU
- Conselho Europeu. (2010). *Estratégia de segurança interna da União Europeia - Rumo a um modelo europeu de segurança*. Luxemburgo: União Europeia.
- Constituição da República Portuguesa de 2 de abril de 1976.
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (2014). *The reasoning criminal. Rational choice perspectives on offending*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Correia, S. (1994). Polícia. Em J. P. Fernandes, *Dicionário jurídico da administração pública* (Vol. VI). Lisboa: Almedina.
- Delgado, J. (2015). Segurança coletiva. Em J. B. Gouveia, & S. Santos, *Enciclopédia de direito e segurança* (pp. 396-399). Coimbra: Almedina.
- Dias, (2015). *Metamorfoses da polícia. Novos paradigmas de segurança e liberdade*. Coimbra: Almedina.
- Dias, J. F., & Andrade, M. C. (1997). *Criminologia: O homem delinquente e a sociedade criminógena* (2ª Reimp. ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Dias, M. (14 de Março de 2001). O modelo de concentração policial - Caracterização. *Revista Polícia Portuguesa*, pp. 4-6.
- Dieu, F. (2003). *Policer la proximité. Les expériences britanniques, françaises et new yorkaises*. Paris: L'Harmattan.
- Esteves, M. (2006). Análise de conteúdo. Em J. A. Lima, & J. A. Pacheco, *Fazer investigação: Contributos para a elaboração de dissertações e teses* (pp. 105-125). Porto: Porto Editora.
- Felson, M., & Clarke, R. V. (1998). *Opportunity makes the thief. Practical theory for crime prevention*. London: Home Office.
- Fernandes, A. J. (2005). Poder político e segurança interna. Em M. M. Valente, *I Colóquio de Segurança Interna* (pp. 23-37). Coimbra: Almedina.
- Fernandes, L. F. (2005). As "novas" ameaças como instrumento de mutação do conceito "segurança". Em M. M. Valente, *I Colóquio de Segurança Interna* (pp. 123-152). Coimbra: Almedina.
- Fernandes, L. F. (2006). A prevenção da criminalidade. Em M. M. Valente, *II Colóquio de Segurança Interna* (pp. 69-117). Coimbra: Almedina.
- Ferreira, A., & Martinez, L. (2008). *Manual de diagnóstico e mudança organizacional*. Lisboa: Editora RH.
- Friedman, T. (2006). *The world is flat. The globalized world in the twenty-first century*. London: Penguin Books.
- Fukuyama, F. (2000). *A grande ruptura. A natureza humana e a reconstituição da ordem social*. Lisboa: Quetzal.

- Ghiglione, R., & Matalon, B. (2001). *O inquérito. Teoria e prática*. Oeiras: Celta.
- Giddens, A. (2000). *As consequências da modernidade*. Oeiras: Celta Editora.
- Giddens, A. (2000a). *Dualidade da estrutura: agência e estrutura*. Oeiras: Celta Editora.
- Grandes Opções do Plano para 1999. *Diário da República nº 26/1999 - II Série-A*. Lisboa: Assembleia da República.
- Kahneman, D. (2014). *Pensar, depressa e devagar*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Kappeler, V. E., & Gaines, L. K. (2015). *Community policing: A contemporary perspective*. New York: Routledge.
- Kelling, G. L., & Wilson, J. Q. (1982). Broken windows. The police and neighborhood safety. *The Atlantic*, pp. 29-38.
- Krippendorff, K. (2004). *Content analysis: An introduction to its methodology* (2ª ed.). Thousand Oaks: Sage.
- Lab, S. P. (2016). *Crime prevention. Approaches, practices, and evaluations*. New York: Routledge.
- Lei nº 53/2007, de 31 de Agosto. *Diário da República nº 168/2007 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto. *Diário da República nº 167/2008 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei nº 49/2008, de 27 de Agosto. *Diário da República nº 165/2008 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lin, N. (2001). *Social capital. A theory of social structure and action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Machado, R. (2005). A ordem e o caos: Factores de influência para a construção de uma tipologia. Em M. M. Valente, *I Colóquio de Segurança Interna* (pp. 39-53). Coimbra: Almedina.
- Ministerio da Administração Interna. (1999). Policiamento de proximidade. Comunicação. Lisboa: Conselho Consultivo para a Formação das FSS.
- Ministerio da Administração Interna. (1999). Policiamento de proximidade. Modelo e técnicas. Lisboa: Conselho Consultivo para a Formação das FSS.
- Ministerio da Administração Interna. (1999). Policiamento de proximidade. Parcerias e mediação. Lisboa. Lisboa: Conselho Consultivo para a Formação das FSS.
- Ministerio da Administração Interna. (1999). Policiamento de Proximidade. Técnicas de Proximidade. Lisboa. Lisboa: Conselho Consultivo para a Formação das FSS.
- Ministerio da Administração Interna. (2000). Policiamento de proximidade. *Conferência Internacional Lisboa do Fórum Europeu para a Segurança Urbana*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.

- Ministerio da Administração Interna. (2001). *Balanço Social 2001*. Lisboa: Ministério da Administração Interna
- Mintzberg, H. (2003). *Criando organizações eficazes. Estruturas em cinco configurações* (2ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Mintzberg, H. (2010). *Estrutura e dinâmica das organizações* (4ª ed.). Alfragide: Dom Quixote.
- Morenoff, J. D., Sampson, R. J., & Raudenbush, S. W. (março de 2001). *Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics of urban violence*. Michigan: PSC at the Institute for Social Research.
- Mozzicafreddo, J. (2002). *Estado-providência e cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta.
- Neves, A. (2010). *Governança pública em rede*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Oliveira, J. F. (2006). *As políticas de segurança e os modelos de policiamento. A emergência do policiamento de proximidade*. Coimbra: Almedina.
- Paiva, A. (2014). *Pensamento sociológico. Uma introdução didática às teorias clássicas*. Lisboa: Pactor.
- Palmiotto, M. J. (2011). *Community policing. A police-citizen partnership*. New York: Routledge.
- PNUD. (1994). *Human Development Report 1994*. Nova Iorque: PNUD.
- Programa do XV Governo Constitucional. *Diário da República nº2/IX/1-Série A*. Lisboa: Assembleia da República.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2017). *Manual de investigação em ciências sociais* (7ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- Raposo, J. (2006). *Direito policial I*. Coimbra: Almedina.
- Resolução de Conselho de Ministros nº 118/2005, de 20 de junho. *Diário da República nº 139/2005 - Série I-B*. Lisboa: Assembleia da República
- Rocha, J. O. (2013). Mudança do estado e mudança da administração pública: a história duma disciplina. Em C. Madureira, & M. Asensio, *Handbook de Administração Pública* (pp. 75-90). Lisboa: INA Editora.
- Roché, S. (2004). *Sociologie politique de l'inécurité*. Paris: Quadrige/Presses Universitaires de France.
- Rothschild, E. (1995). What is security? *Daedalus*, 124, pp. 53-98.
- Sa, J., & Pequito, C. (2015). *Capital social economia social e qualidade da democracia em Portugal*. Lisboa: Campo da Comunicação.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, M. P. (2006). *Metodologia de pesquisa* (3ª ed.). São Paulo: McGraw-Hill.

- Sampson, R. J. (2012). *Great american city. Chicago and the enduring neighborhood effect*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sampson, R. J., & Raudenbush, S. W. (Novembro de 1999). Systematic social observation of public spaces: a new look at disorder in urban neighborhoods. *American Journal of Sociology*, 105, pp. 603-651.
- Sampson, R. J., Raudenbush, S. W., & Earls, F. (15 de Agosto de 1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science*, 277, 918-924.
- Sarmento, C. M. (2010). *Política & segurança: novas configurações do poder*. Lisboa: Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Polícias e Segurança Interna.
- Sarmento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Tilly, N. & Sidebottom, A. (2017). *Handbook of crime prevention and community safety*. New York: Routledge.
- Tonnies, F. (1995). Comunidade e sociedade. Em O. d. Miranda, *Para ler Ferdinand Tonnies* (pp. 231-352). São Paulo: EdUSP.
- Vala, J. (2009). A análise de conteúdo. Em A. S. Silva, J. M. Pinto, A. S. Silva, & J. M. Pinto (Edits.), *Metodologia das ciências sociais* (15ª ed., pp. 101-128). Porto: Edições Afrontamento.
- Weber, M. (1983). *Fundamentos da sociologia*. Porto: Rés Editora.
- Wolfers, A. (Dezembro de 1952). "National security" as an ambiguous symbol. *Political Science Quarterly*, 67, pp. 481-502.

REFERÊNCIA ELETRÓNICA

- Putnam (2017). A economia social e a qualidade da democracia. 25 de fevereiro de 2018. <http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/economia-social/detalhe/a-economia-social-e-a-qualidade-da-democracia>.

Apêndice A: Cinco componentes básicas da organização

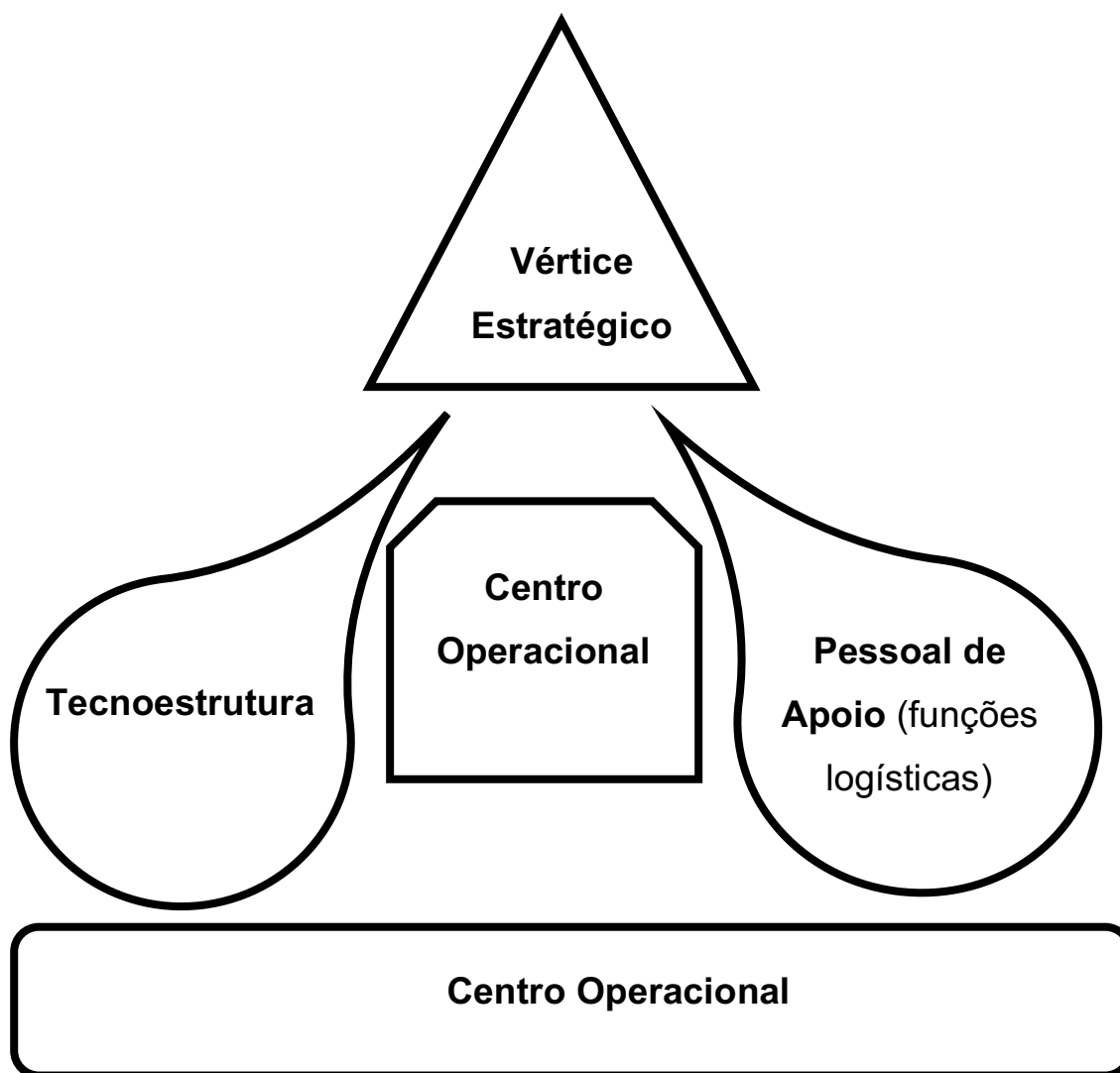


Figura 1 – Cinco componentes básica da organização

Fonte: Adaptado de Mintzberg, H. (2003). *Criando organizações eficazes. Estruturas em cinco configurações* (2ª Ed.). São Paulo: Atlas

Apêndice B: Cinco forças que impulsionam a organização

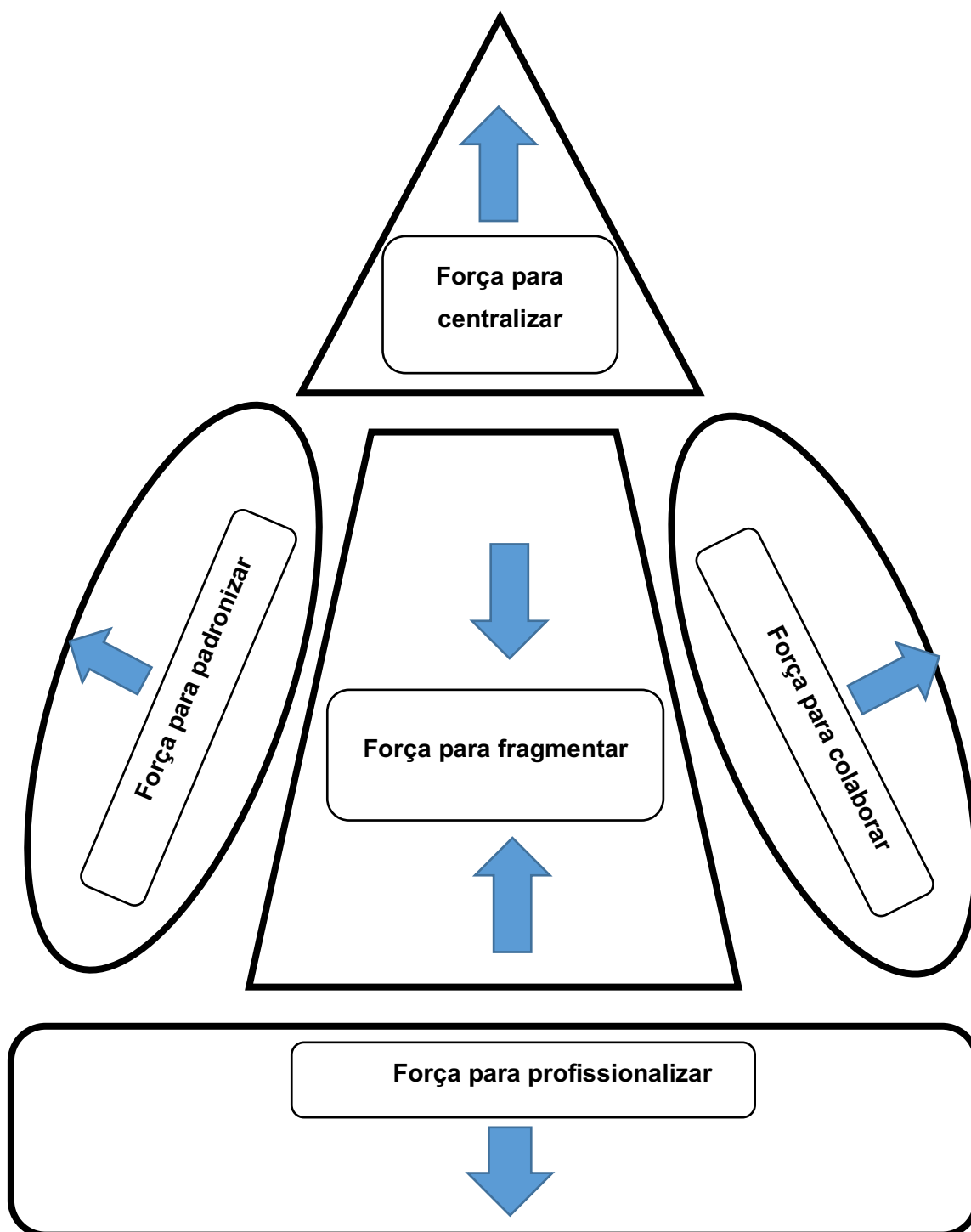


Figura 2 – Cinco forças que impulsionam a organização

Fonte: Adaptado de Mintzberg, H. (2003). *Criando organizações eficazes. Estruturas em cinco configurações* (2ª Ed.). São Paulo: Atlas

Apêndice C: Grelha de categorização análise temática

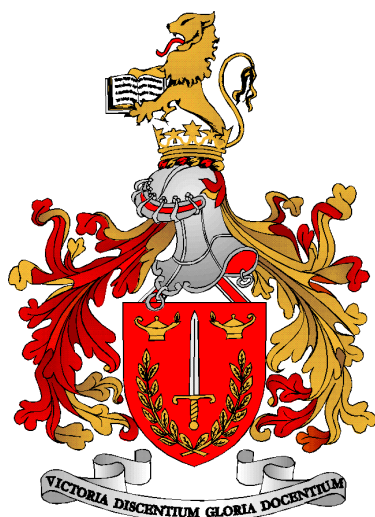
Tabela 1 - Grelha de categorização para análise temática

| Categorias | Subcategorias | | | |
|---|---|---|---|--|
| A. Dimensão Filosófica | A.1 Atividade policial proativa e centrada nos cidadãos e nos seus problemas | | | |
| | A.2 Policiamento seletivo e diferenciado para conhecer e antecipar os problemas | | | |
| | A.3 Integração das Forças de Segurança no território para aprofundar o conhecimento da comunidade e melhor aplicar soluções aos seus problemas | | | |
| | A.4 A segurança é uma tarefa de todos, não incumbe apenas às Forças de Segurança | | | |
| | A.5 Participação ativa da comunidade na prossecução da segurança (instituições e cidadãos) | | | |
| B. Dimensão Estratégica | B.1 Prevenção | B.1.1 Situacional | | |
| | | B.1.2 Social | | |
| | B.2 Mediação (através da comunicação) | | | |
| | B.3 Parcerias | Criação de canais permanentes de comunicação com as parcerias de forma horizontal | | |
| | | Conhecimento da Polícia e das instituições das competências e capacidades de atuação de ambas as partes (visão partilhada da sociedade) | | |
| | | Criação de novas formas de organização social | | |
| Responsabilização de cada um dos intervenientes (equidade) e conjugação de esforços com vista à rentabilização de recursos | | | | |
| Concretizadas através de um plano de objetivos a curto e a longo prazo com definição de objetivos dirigidos aos problemas identificados previamente | | | | |
| C. Dimensão Organizacional | C.1 Territorialização | | | |
| | C.2 Especialização dos Polícias | | | |
| | C.3 Qualidade da ação policial | Relacionamento com os cidadãos e não apenas nos procedimentos jurídico-administrativos | | |
| | | Diagnósticos sociais para determinar os indicadores de insegurança e os focos de preocupação das populações | | |
| | | Criar estratégias de prevenção | Detetar problemas e coligir informação de forma sistemática | Patrulheiros |
| | | | Diagnosticar as causas | Comandante |
| | | | Criar estratégias | Escalão |
| | | | Mobilizar recursos | Superior ou através de resposta multidisciplinar |
| Fazer avaliação | | | | |
| Acessibilidade, acolhimento e atendimento ao público | | | | |
| Participação ativa do patrulheiro no meio físico e social, | | | | |

| | | | | | | |
|--------------------------------|------------------------------|---|--|--|---------------|--------|
| | | formando e informando | | | | |
| | | Comunicação técnico-administrativa | | | | |
| | | Gestão organizacional participativa | | | | |
| | | Motivação dos profissionais | | | | |
| | | Comunicação dinâmica | | Interna | | |
| | | | | Externa | | |
| | | Formação adequada | | | | |
| D. Dimensão Operacional | D.1 Vigilância | Direcionada aos problemas identificados na população e também pela população | | | | |
| | D.2 Informação | Resultante da observação direta da população | | | | |
| | | Permuta constante e transparente de informação | | | | |
| | | Motivar e empenhar as populações para identificarem focos potenciadores de problemas e alertarem as FS | | | | |
| | | Dinamizar estratégias de informação dirigidas a setores específicos da sociedade | | | | |
| | | Relatórios periódicos e detalhados, que possibilitem redefinir a ação dos polícias de proximidade antecipadamente | | | | |
| | D.3 Visibilidade | Operacional | | Patrulhamento | Por objetivos | Apeado |
| | | | | | Dirigido | Auto |
| | D.4 Intervenção legal | Social | | Interagir com a comunidade e dar-se a conhecer | | |
| | | | | Ações de formação | | |
| D.4 Intervenção legal | | Aplicada quando se esgotarem todas as vias de diálogo ao alcance como forma de ação inibidora | | | | |

Apêndice D: Guião de entrevista

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



Guião de Entrevista

Maria Isabel da Silva Oliveira

Aspirante a Oficial de Polícia

Lisboa e ISCP SI, 19 de fevereiro de 2018

Entrevista sobre o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade

Esta entrevista enquadra-se na investigação científica com vista à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais intitulando-se: “A Proximidade como Paradigma Securitário”.

Tem como objetivo aferir qual o papel que a proximidade da Polícia de Segurança Pública com o cidadão desempenha na prossecução da segurança interna num Estado de direito democrático. Pretende-se, com a presente entrevista, obter a opinião dos entrevistados sobre a forma como é explorado o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade na prossecução da prevenção e da segurança.

Entrevista Nº _____

Nome do entrevistado: _____

Local: _____ Data ____/____/____

Hora de início: ____ H ____ Hora de fim: ____ H ____

1 Departamento /
Serviço: _____

2 Cargo/Posto: _____

3 Função: _____

4 Idade: _____

5 Habilitações Literárias: _____

Guião da Entrevista

Pergunta 1: À luz dos novos paradigmas da segurança (prevenção, mediação e parcerias) faz sentido e é adequado conceber a missão da Polícia de Segurança Pública através da perspetiva do policiamento tradicional?

Pergunta 2: Considera que a participação da PSP em parcerias com entidades externas (públicas ou privadas) é uma mais valia para o serviço da polícia?

Pergunta 3: Qual a importância que deve ser atribuída à implementação e/ou manutenção das parcerias a médio/longo prazo da PSP com entidades públicas e privadas que atuam no mesmo território (v.g. Comissões Sociais de Freguesia e Conselhos Municipais de Segurança, etc)?

Pergunta 4: Na sua conceção o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade está orientado para combater as causas e as consequências da criminalidade que afetam os cidadãos em geral e as pessoas especialmente vulneráveis em particular. Passados onze anos da implementação deste modelo, considera que a estrutura orgânica se encontra adequada à prossecução de uma verdadeira proximidade aos cidadãos e à resolução dos seus problemas?

Pergunta 5: Concorda que os processos de tomada de decisão dos elementos policiais adstritos ao modelo devem concentrar-se apenas ao nível operacional de uma Esquadra Genérica?

Pergunta 6: A existência de uma estrutura funcional e orgânica mais extensa e reforçada, com ferramentas e valências da PSP que auxiliem a tomada de decisão beneficiaria a aplicação deste modelo?

Apêndice E: Pedido de autorização para realização das entrevistas

POLÍCIA SEGURANÇA PÚBLICA

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA
DIRECÇÃO DE ENSINO
SECRETARIA ESCOLAR



Exmo. Senhor
Diretor Nacional Adjunto/Unidade Orgânica de
Recursos Humanos
(Departamento de Formação)
DN/PSP Largo da Penha de França, N.1
1199-010 LISBOA

Sua Referência:

Sua Comunicação:

Nossa Referência: 79/SECDE/2018

Classificador: 080.01.10

Processo: SECDE201700001ASP

Data: 2018-02-20

Assunto: PEDIDO DE COLABORAÇÃO EM TRABALHO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTEGRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS

1. O Curso de Mestrado Integrado em Ciências Policiais (CMICP), no 5.º ano - Estágio - compreende a elaboração de uma dissertação/trabalho de projeto que deverá, obrigatoriamente, incidir sobre um tema das áreas científicas de Ciências Policiais, Ciências Jurídicas, Ciências Sociais e Humanas e/ou Ciências de Desenvolvimento e Adaptação Motora.

2. Neste sentido, a Aspirante a Oficial de Polícia Maria Isabel da Silva Oliveira irá realizar o seu estudo numa daquelas áreas científicas, subordinado ao tema "A Proximidade como Paradigma Securitário: Da génese à atualidade", do qual é Orientador o Intendente, Prof.º Doutor José Fernandes.

3. Deste modo, solicita-se a V.ª Ex.ª autorização para a realização de entrevistas às seguintes individualidades da estrutura orgânica da PSP:

- Exmo. Sr. Superintendente-chefe José Ferreira de Oliveira, Diretor Nacional Adjunto para a área dos Recursos Humanos;
- Exmo. Sr. Superintendente Jorge Maurício, Comandante do Comando Metropolitano de Lisboa;
- Exmo. Sr. Intendente Pedro Franco, Comandante da Divisão Policial de Loures do Comando Metropolitano de Lisboa;
- Exmo. Sr. Subintendente Hugo Guinote, Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade do Departamento de Operações da DN PSP;
- Exmo. Sr. Subintendente Paulo Flores, Comandante da 1ª Divisão Policial Integrada do Comando Metropolitano de Lisboa;
- Exmo. Sr. Chefe José Bernardo, Supervisor Local do MIPP da 18ª Esquadra do Comando Metropolitano de Lisboa.

5. Assim sendo, atendendo à natureza do estudo, a realização das referidas entrevistas e a informação fornecida será uma mais-valia para a recolha de dados necessários para a elaboração da Dissertação de Mestrado, uma vez que lhe irá conferir maior credibilidade e fundamentação nas



R. 1.º de Maio, nº3 1349-040 Lisboa Tel.: 213613900 Fax: 213610535 www.iscpsi.pt |

iscpsi@psp.pt

| | |
|--|-------------------|
| DIRECÇÃO NACIONAL DA P.S.P. D.A.G. | Entrada Nº 5191 |
| SECÇÃO CORRESPONDÊNCIA | Data 22 FEV. 2018 |
| P 3F05 | |

147458
Pagina 1/2

Apêndice F: Grelhas de análise de conteúdo das entrevistas

Tabela 2 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 1

| Entrevistado | Unidades de Contexto | Unidade de Registo |
|--------------|---|--------------------|
| 1 | “O modelo de policiamento tradicional ou também designado por modelo reativo (...) O policiamento de proximidade é complementar ao modelo reativo (...)” | 1.1 |
| | “O modelo do policiamento tradicional ou também designado por modelo reativo continua a ser, na realidade, o modelo em que assenta quase todo o trabalho policial (...) Muito embora o policiamento tradicional seja encarado pelas várias correntes doutrinárias, de uma forma crítica, efetivamente, é nele que assenta a resposta policial às ocorrências (...)” | 1.3 |
| | “Sim, penso que sim; (...) Do ponto de vista organizacional é mais fácil medir a eficácia do modelo reativo, do que o modelo de proximidade;” | 1.5 |
| 2 | “(...) se nos referirmos a um policiamento de patrulhas aleatórias, sem objetivos definidos, não faz sentido conceber a missão da Polícia através do policiamento tradicional (...) se nos referirmos a dar-se um outro peso e importância à prevenção e estratégias de proximidade (...)” | 1.1 |
| | “(...) uma tática que tenha subjacente a definição de objetivos, o conhecimento da criminalidade existente na área de responsabilidade, a adoção de parcerias com a comunidade, a formação dos agentes policiais para determinado tipo de temáticas e para que tenham determinado tipo de competências, aí sim, concordo.” | 1.4 |

| | | |
|---|--|-----|
| 2 | “O policiamento tradicional por si só não quer dizer que seja positivo. Se nos referirmos a um policiamento de patrulhas aleatórias, sem objetivos definidos, não faz sentido conceber a missão da Polícia através do policiamento tradicional (...) Se for numa perspetiva de patrulhamento apeado na via pública sem grandes objetivos, não concordo com a adoção desse tipo de metodologias.” | 1.6 |
| | “(…) se nos referirmos a dar-se um outro peso e importância à prevenção e estratégias de proximidade, aí sim, faz sentido (...)” | 1.7 |
| | “(…)a adoção de parcerias com a comunidade (...) com o envolvimento em parcerias (...)” | 1.9 |
| 3 | “O modelo mais consensual acerca do policiamento é o proposto por Monet, na década de 80, para caracterizar a atividade policial, com os quatro pilares do policiamento: o pilar das informações, o pilar da prevenção, o pilar da resposta e o pilar da investigação criminal.” | 1.2 |
| | “Hoje em dia (...). O bom polícia é aquele que evita que o crime aconteça. E para evitarmos que o crime aconteça temos de saber prevenir.” | 1.4 |
| | “A leitura do modelo tradicional rege-se por uma perspetiva do sistema judicial. Só que essa leitura do modelo tradicional está desatualizada. (...) a perspetiva do policiamento tradicional está profundamente desatualizada, pois supervaloriza o trabalho reativo e a subvaloriza o trabalho preventivo, e isso não ajuda, naturalmente.” | 1.6 |
| | “(…) falamos em prevenção (...) elas são necessárias de ser efetuadas (...)” | 1.7 |
| | “(…) falamos (...) em parcerias, elas são necessárias de ser efetuadas (...)” | 1.9 |

| | | |
|---|--|-----|
| 4 | “(…) o trabalho de Polícia, e no caso concreto da PSP, tem de ter dois grandes pilares. A reação, obviamente que não deixamos de ser uma Polícia e aquilo que ligamos à palavra Polícia normalmente é coação e reação. No entanto, cada vez mais no pilar da prevenção e da proximidade.” “Quer a prevenção quer a reação são duas valências cruciais na atuação da Polícia no dia-a-dia.” | 1.1 |
| | “(…) reconheço a importância do policiamento de proximidade. É obvio que é uma parte do nosso trabalho de Polícia, mas nunca nos podemos esquecer da reação, porque infelizmente vamos ter sempre pessoas que mesmo sendo ajudadas não querem a ajuda e continuam a prevaricar no sentido criminal.” | 1.3 |
| | “Em relação ao policiamento de proximidade, esse foi o nome e a dimensão que lhe demos, destacando-se do modelo anglo-saxónico que segue a linha do policiamento comunitário. Considero que foi uma aposta ganha (…)” | 1.6 |
| | “(…) aquilo que ligamos à palavra Polícia normalmente é coação e reação. No entanto, cada vez mais no pilar da prevenção e da proximidade.” | 1.7 |
| 5 | “(…) pertencendo ao MIPP, pois trabalham a área das informações, a troca de informação criminal com a EIC, trabalham descaracterizados e fardados, conseguem fazer acompanhamentos de vítimas e o <i>follow-up</i> aos locais de crime para tentar obter informação adicional (normalmente até testemunhal), que depois consegue ajudar os processos, ao acrescentar sentido àquilo que estava vertido em Auto e muitas vezes não é completo.” | 1.2 |
| | “(…) a proatividade das EPAV é decisiva no sucesso do policiamento (…)” | 1.4 |

| | | |
|---|---|-----|
| | “A Polícia é mais do que o patrulhamento apeado e auto. Ao policiamento tradicional falta-lhe ainda a proatividade e o acesso a informação para a poder utilizar a nível operacional.” | 1.6 |
| 6 | “Temos um quadro de referências que nos permitem sensibilizar, informar, que nos permitem junto de determinadas comunidades privadas ou públicas, escolas ou empresas, dar dicas de segurança, ensinar comportamentos de segurança, dar formações no âmbito da segurança genericamente falando.” | 1.4 |
| | “Eu acho que o MIPP neste momento tem essa capacidade e ambivalência de ser mais ajustado às necessidades. (...) é mais fácil, hoje em dia, adequar o policiamento em função das necessidades, de acordo com aquilo que são efetivamente as necessidades (passo aqui a redundância) que esse policiamento tem.” | 1.5 |
| | “(…) estes três fatores (prevenção, mediação e parcerias) são determinantes neste eixo, principalmente no último, que tem a ver com as parcerias.” | 1.7 |
| | “(…) estes três fatores (prevenção, mediação e parcerias) são determinantes neste eixo, principalmente no último, que tem a ver com as parcerias.” | 1.8 |
| | “(…) estes três fatores (prevenção, mediação e parcerias) são determinantes neste eixo, principalmente no último, que tem a ver com as parcerias.” “(…)é importante para a empresa garantir e capitalizar o valor da segurança pública através da PSP para esse tipo de parcerias.” | 1.9 |
| 7 | “(…) jamais se poderá conceber a missão da PSP em apenas uma perspetiva. As valências de policiamento preventivo, inevitavelmente necessário, estará sempre diretamente dependente do correto empenho do policiamento reativo (...)”. | 1.1 |
| | “(…) a ativação do policiamento reativo, quando necessário, deve ser visto como uma exceção e não | 1.4 |

| | | |
|---|--|-----|
| 7 | uma regra, que poderá resultar mesmo de uma falha no policiamento preventivo.” | |
| | “(…) o policiamento tradicional deverá ser visto, não como essência principal da missão da PSP, mas sim como um recurso necessário, e evidentemente inevitável, ao policiamento de proximidade, que, esse sim, deverá ver reforçada a sua importância na globalidade da missão da PSP (…)”. | 1.6 |
| | “As valências de policiamento preventivo, inevitavelmente necessário (…)”. “Independentemente da qualidade do “fruto” obtido pelo policiamento de proximidade, seja na vertente da prevenção, com a recolha de informação (…)” | 1.7 |
| | “(…) com reforço de responsabilidades, que visem a legitimação do maior número de ações de prevenção e mediação (…)”. “Independentemente da qualidade do “fruto” obtido pelo policiamento de proximidade, seja na vertente da (...) mediação, com a resolução de pequenos problemas locais (...)”. | 1.8 |
| | “(…) desenvolver de mais parcerias locais, para a resolução dos problemas (...)”. “Independentemente da qualidade do “fruto” obtido pelo policiamento de proximidade, seja na vertente da (...) criação de parcerias, com o necessário trabalho conjunto para a resolução de situações que afetam a segurança da comunidade (...)”. | 1.9 |

Tabela 3 – Análise de conteúdo final da questão 1

| Categorias | Subcategorias | Unidades de Registo | Entrevistados | | | | | | | Unidades de Enumeração | Resultados (%) |
|---|---|---------------------------|---------------|---|---|---|---|---|---|------------------------|----------------|
| | | Questão 1 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | | |
| Conceber a missão da PSP através da perspetiva do policiamento tradicional | Caracterização da atividade policial | 1.1 Dois pilares | X | X | | X | | X | X | 5 | 71,4% |
| | | 1.2 Quatro pilares | | | X | | X | | | 2 | 28,6% |
| | Modelo de policiamento | 1.3 Modelo reativo | X | | | X | | | | 2 | 28,6% |
| | | 1.4 Modelo preventivo | | X | X | | X | X | X | 5 | 71,4% |
| | Policiamento tradicional | 1.5 É o mais adequado | X | | | | | | | 1 | 14,3% |
| | | 1.6 Não é o mais adequado | | X | X | X | X | X | X | 6 | 85,7% |
| | Paradigmas da segurança (prevenção, mediação e parcerias) | 1.7 Prevenção | | X | X | X | | X | X | 5 | 71,4% |
| | | 1.8 Mediação | | | | | | X | X | 2 | 28,6% |
| | | 1.9 Parcerias | | X | X | | | X | X | 4 | 57,1% |

Tabela 4 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 2

| Entrevistado | Unidades de Contexto | Unidade de Registo |
|--------------|--|--------------------|
| 1 | “Dentro do policiamento de proximidade sim, é fundamental.” | 2.1 |
| | “Os nossos Polícias de proximidade sabem que muitos dos problemas só podem ser resolvidos ou atenuados em cooperação com essas entidades.” | 2.3 |
| 2 | “Considero que sim e, aliás, pela análise da Diretiva 10/2006 que implementou o PIPP, agora MIPP, esse era um dos objetivos.” | 2.1 |
| | “(…) foi fundamental para abrir a instituição à sociedade civil (…)”. | 2.4 |
| | “(…) estes contactos, esta maior proximidade, não só com as pessoas e os cidadãos, mas com as instituições em termos locais (…)”. | 2.5 |
| | “(…) tem sido crucial para uma outra imagem que essas instituições e as pessoas têm acerca da PSP.” | 2.6 |
| 3 | “(…) é essencial que existam as parcerias (…)”. | 2.1 |
| | “(…) criou-se essa expectativa acerca do trabalho desenvolvido pela PSP na comunidade, as pessoas exigem e nós temos de procurar dar esse tipo de resposta.” | 2.2 |
| | “(…) para se conseguir desenvolver um trabalho preventivo, porque as Forças de Segurança não têm capacidade para intervir em níveis sociais, nem socioeconómicos, isso compete a outro tipo de entidades.” | 2.3 |
| | “Sem duvida que é uma mais valia para o serviço da Polícia.” | 2.1 |
| | “(…) é a abertura da Polícia à sociedade.” | 2.4 |

| | | |
|---|---|-----|
| 4 | “Esse tipo de parcerias permite-nos que as instituições/outros parceiros, que podem ser privados ou públicos, conheçam melhor a Polícia, saibam o que nós fazemos, que tenham conhecimento do nosso trabalho diário (...)”. | 2.5 |
| | “(…) proporcionam a oportunidade da Polícia conhecer outras formas de trabalhar, e permitem cada vez mais o aproveitamento racional dos recursos.” | 2.8 |
| 5 | “É uma mais valia, porque (...) a segurança, apesar de começar em nós, não a fazemos sozinhos.” | 2.1 |
| | “(…) responsabilizar as pessoas ou as entidades, sejam individuais ou coletivas, todas têm de fazer parte da solução.” | 2.3 |
| 6 | “(…) sim, claramente. O orgulhosamente só já é um dado que está mais do que ultrapassado, já passamos essa barreira (...)” | 2.1 |
| | “(…) com melhor capacitação técnica, com melhor discurso, com uma linguagem e léxico para exatamente fazer com que as pessoas cheguem à conclusão daquilo que é o nosso verdadeiro valor, a marca Polícia de Segurança Pública.” | 2.6 |
| | “(…) a nossa comunicação através de outros parceiros que tenham uma ligação muito mais estreita com alguns setores da sociedade permite-nos chegar mais longe (...)”. | 2.7 |
| 7 | “Sendo inegável que ninguém é capaz de resolver os problemas de segurança sozinho, é fácil perceber que devem unir-se esforços para alcançar um objetivo comum, pelo que não é expectável que a PSP obtenha sucesso se se mantiver à margem destas “redes” de trabalho, que são claramente uma grande mais-valia, quando devidamente enquadrada nos limites legais de lealdade e independência de cada um dos participantes/entidades.” | 2.1 |
| | “(…) reforço da sua influência nos grupos de trabalho (...)” | 2.4 |

| | | |
|---|---|-----|
| 7 | <p>“(...)melhoria significativa da imagem institucional perante os privados (...)”.</p> <p>“(...) reforçando desta forma a imagem com que o cidadão vê a PSP, pois, foi a intervenção ou com o apoio da PSP que o seu problema, que é sempre o maior de todos, à luz da sua imagem, foi resolvido (...)”.</p> | 2.6 |
| | <p>“(...) possibilidade que estes parceiros oferecem em aproximar o Polícia de alguns públicos-alvo, como é o caso da comunidade sénior.”</p> | 2.7 |
| | <p>“(...) este trabalho conjunto permite também um resultado mais rápido na resolução dos problemas que afetam os cidadãos, nomeadamente no que concerne à sua segurança, e em especial no que se refere à prevenção criminal (...)”</p> | 2.8 |

Tabela 5 – Análise de conteúdo final da questão 2

| Categorias | Subcategorias | Unidades de Registo | Entrevistados | | | | | | | Unidades de Enumeraçã o | Resultados (%) |
|---|------------------------------------|---|---------------|---|---|---|---|---|---|----------------------------|----------------|
| | | Questão 2 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | | |
| A importância da participação da PSP em parcerias | A participação da PSP em parcerias | 2.1 É uma mais valia | X | X | X | X | X | X | X | 7 | 100% |
| | Como são apresentadas as parcerias | 2.2 Criou-se a expectativa | | | X | | | | | 1 | 14,3% |
| | | 2.3 Ajudam a desenvolver o trabalho preventivo | X | | X | | X | | | 3 | 42,9% |
| | | 2.4 A abertura da Polícia à sociedade | | X | | X | | | X | 3 | 42,9% |
| | | 2.5 Permite que se conheça melhor a polícia pela aproximação ao cidadão e às instituições | | X | | X | | | | 2 | 28,6% |
| | | 2.6 Melhora a imagem da polícia | | X | | | | X | X | 3 | 42,9% |
| | | 2.7 Possibilidade de aproximação aos públicos-alvo | | | | | | X | X | 2 | 28,6% |
| | | 2.8 Melhora os resultados alcançados pela Polícia | | | | X | | | X | 2 | 28,6% |

Tabela 6 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 3

| Entrevistado | Unidades de Contexto | Unidade de Registo |
|--------------|---|--------------------|
| 1 | “Quer a médio, quer a longo prazo essas parcerias são fundamentais.” | 3.1 |
| | “(…) quanto mais parcerias existirem melhor para ajudar a resolver e/ou a atenuar os problemas de segurança que surgem.” | 3.3 |
| 2 | “(…) a importância é grande. E, para além disso, temos também de ver estas entidades como parceiras, onde nós podemos ser um interveniente e um interlocutor relevante.” | 3.1 |
| | “Estes órgãos [Comissões Sociais de Freguesia e Conselhos Municipais de Segurança] são importantes no quadro da interação com parceiros locais, para informarmos as iniciativas que tomamos, o trabalho que realizamos no quadro da prevenção da criminalidade e no combate à criminalidade.” | 3.2 |
| 3 | “(…) se todos trabalharem bem, é fundamental, mais uma vez, que se obtenham bons resultados destas parcerias e, portanto, elas devem ser alimentadas pela Polícia de Segurança Pública.” | 3.1 |
| | “A Polícia consegue identificar as causas e as consequências da criminalidade, mas não consegue combatê-las. Para isso são necessárias as parcerias e é essencial o trabalho em rede.” | 3.3 |
| 4 | “(…) a questão da intervenção na área do policiamento de proximidade, e principalmente ao nível dos grupos mais vulneráveis, que é aquilo que se pretende, são projetos que têm de ser de longo prazo.” | 3.1 |
| 5 | “Relativamente ao Conselho Municipal de Segurança, este reúne-se duas vezes por ano e mesmo que | 3.1 |

| | | |
|---|--|-----|
| | seja muito produtivo não é possível criarem-se dinâmicas semestrais. Relativamente às freguesias há uma ligação total e diária, mas não está formalizada. (...) Funciona muito com o impulso <i>top-down</i> , muito sustentado nos comandantes e enquanto o modelo não estiver maturado na Polícia não conseguimos ter essas parcerias de âmbito informal ou de Conselho de médio e longo prazo.” | |
| 6 | “(…) é claramente um vetor que nos é particularmente querido do ponto de vista da intervenção policial. | 3.1 |
| | “(…) é conjugando a realidade criminal com a realidade social que conseguimos encontrar aqui a melhor forma de intervir no eixo social em que estamos inseridos. E, quando estamos a falar no meio privado, também temos outra capacidade de avaliar, outra capacidade até de questionar os modelos de policiamento que executamos em função das novas necessidades que a sociedade nos obriga a incrementar.” | 3.4 |
| | “Se conseguirmos conciliar aquela que é a nossa intervenção diária junto de comunidades mais fragilizadas ou mais isoladas (no âmbito da solidão) e, daí, criar sinergias para potenciarmos essa relação na perspetiva <i>win-win</i> , ganha a fundação e ganha a PSP. A PSP porque tem uma forma muito mais direta de chegar às pessoas, a empresa porque tem uma forma mais oficial de chegar às pessoas, ganhamos todos.” | 3.5 |
| | “O capitalizar do fator e do vetor humano na política da Junta de Freguesia de Santo António é consideravelmente superior a qualquer um dos outros, porque do ponto de vista político é mais defensável demonstrar que a aposta tem sido num problema cuja resposta é válida ao ponto de, neste momento, o Espaço Júlia não ser exclusivamente uma resposta da freguesia para os fregueses, ser quase uma resposta nacional de uma realidade que é a violência doméstica.” | 3.6 |

| | | |
|---|--|-----|
| 7 | “Estes grupos de trabalho não dispensam já a presença da PSP nas suas reuniões, reconhecendo-lhe a importância de ser a primeira linha de contacto com o cidadão (...)”. | 3.1 |
| | “(...) o Polícia em especial é visto por muitos dos cidadãos da nossa comunidade como um pilar de legalidade e seriedade, o que lhes permite transmitir informações que acabam por despoletar a intervenção de uma ou mais ações, isoladas ou em parceria, com vista à resolução de pequenos problemas sociais que transmitem ao cidadão um sentimento de insegurança ou uma simples preocupação.” | 3.3 |
| | “(...) porque muitos destes problemas começam por ser de carácter social, logo permanente, é importante que a PSP continue ativa no que se refere à manutenção e criação de parcerias que visem, em determinado momento, criar soluções conjuntas de intervenção rápida para a resolução desses problemas, que em grande parte acabam por “mexer” com a segurança das pessoas, que sentem sempre que o seu problema é sempre o mais importante e querem que ele seja resolvido rapidamente (...)”. | 3.5 |
| | “(...) reconhecem cada vez mais como elo fundamental de transmissão de credibilidade nas iniciativas conjuntas que são levadas a cabo nestes grupos.” | 3.6 |

Tabela 7 – Análise de conteúdo final da questão 3

| Categorias | Subcategorias | Unidades de Registo | Entrevistados | | | | | | | Unidades de Enumeração | Resultados (%) |
|---|---------------|--|---------------|---|---|---|---|---|---|------------------------|----------------|
| | | Questão 3 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | | |
| Implementação /manutenção das parcerias a médio/longo prazo | Importância | 3.1 É importante | X | X | X | X | X | X | X | 7 | 100% |
| | Os motivos | 3.2 No quadro da interação com parceiros locais | | X | | | | | | 1 | 14,3% |
| | | 3.3 Ajudam a promover a segurança e a combater a criminalidade | X | | X | | | | X | 3 | 42,9% |
| | | 3.4 Ajuda a conjugar a realidade criminal com a realidade social | | | | | | X | | 1 | 14,3% |
| | | 3.5 Criação de sinergias para ambas as entidades | | | | | | X | X | 2 | 28,6% |
| | | 3.6 Entidades reconhecem credibilidade das iniciativas conjuntas | | | | | | X | X | 2 | 28,6% |

Tabela 8 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 4

| Entrevistado | Unidades de Contexto | Unidade de Registo |
|--------------|--|--------------------|
| 1 | <p>“Algo fundamental nas estruturas orgânicas dirigidas ao MIPP é que as mesmas não podem funcionar em circuito fechado, ou seja, têm que ter a faculdade de se relacionarem com todas as outras estruturas da PSP, como sejam, a investigação criminal, a intervenção e investigação, o trânsito (...)”.</p> | 4.3 |
| | <p>“Independentemente da composição das estruturas, as competências de cooperação e de trabalho em equipa das pessoas responsáveis pelo funcionamento dessas estruturas são determinantes para o seu bom funcionamento.”</p> | 4.7 |
| | <p>“(…) o problema não está tanto na estrutura, se está atualizada ou desatualizada, está muito nas pessoas que trabalham dentro da estrutura e da necessidade que essas pessoas têm, muitas vezes, de receber formação para melhorarem a sua prestação.”</p> | 4.9 |
| 2 | <p>“Eu considero que a estrutura orgânica se encontra adequada e não considero que sejam necessárias grandes alterações.”</p> | 4.1 |
| | <p>“Também podemos ter de rever (...) o próprio período de permanência destes adstritos ao modelo. A fluidez de efetivo é um dos fatores que mais perturba a continuidade do MIPP, desempenhando funções durante pouco tempo, muitas vezes, quando saem da Escola Prática de Polícia, e permanecendo apenas por dois ou três anos, no máximo, acabam por ser selecionados para outras valências da Polícia. É necessário criar algum fator de estabilidade para não haver estas entradas e saídas em tão grande proporção que acabam por perturbar a continuidade e a sustentabilidade do modelo.”</p> | 4.4 |

| | | |
|---|--|------|
| 2 | “Temos de pensar seriamente nisto, porque as permanentes saídas e entradas de polícias no MIPP (bem como em outras valências ao nível dos Comandos territoriais; ex. carros-patrolha, Equipas de Intervenção Rápida, etc.) não contribuem muito para a sustentabilidade das boas práticas que se vão adotando no terreno.” | |
| | “(…) em alguns comandos, dado o imenso trabalho que têm em diversas valências, acaba por não se dar tanta importância como se deveria ao MIPP e à prevenção;” | 4.5 |
| | “(…) se tivesse de sintetizar as adaptações que beneficiariam o MIPP mencionaria: um alargamento do modelo a outras temáticas;” | 4.8 |
| | “(…) melhorar a formação em termos qualitativos e quantitativos dos Polícias que desempenham funções adstritas ao modelo;” “Também podemos ter de rever alguns aspetos relativos à formação ministrada aos Agentes que executam as Diretivas do MIPP (…)”. | 4.9 |
| | “(…) existir, de facto, uma maior preocupação da estrutura de coordenação ao nível de comando com o MIPP, pois, por vezes, (…)” | 4.10 |
| | “(…) ao nível de Esquadra é importante sensibilizar os Comandantes de Esquadra para darem importância ao modelo, porque apesar de todos terem a mesma base de formação, de acordo com o perfil individual de cada Comandante de Esquadra, há alguns que têm tendência a dar mais prioridade à vertente reativa do que propriamente à preventiva.” | 4.11 |
| 3 | “(…) sem ter ainda uma resposta consolidada, me parece que em algumas realidades, sobretudo as de maior complexidade haveria ganhos em pensar-se criar uma Divisão para a Prevenção Pública. Estamos aqui a falar em Lisboa, Porto e Setúbal. Não me parece, tendo em consideração a informação que vamos recolhendo, que para já se justificasse em qualquer outro Comando. | 4.2 |

| | | |
|---|--|------|
| 3 | Eventualmente criarem-se Esquadras para esse cariz, mas nunca uma estrutura superior a isso.” | |
| | “(…) sem ter ainda uma resposta consolidada, me parece que em algumas realidades, sobretudo as de maior complexidade haveria ganhos em pensar-se criar uma Divisão para a Prevenção Pública. Estamos aqui a falar em Lisboa, Porto e Setúbal. Não me parece, tendo em consideração a informação que vamos recolhendo, que para já se justificasse em qualquer outro Comando. Eventualmente criarem-se Esquadras para esse cariz, mas nunca uma estrutura superior a isso.” | 4.12 |
| 4 | “(…) tem havido aqui alguma adaptação. Se for ver em Lisboa temos modelos estruturados de forma diferente. Há divisões que concentraram as equipas de proximidade na Divisão e daí sai uma linha de orientação comum a todos. Há Divisões que mantêm a estrutura desconcentrada, por esquadra como define o modelo.” “Eu acho que o modelo devia ser flexível, permitindo uma forma ou outra, de acordo com aquilo que é a realidade local.” | 4.2 |
| | “(…) com a redução de recursos humanos é obvio que a rentabilização tem de ser feita através da concentração. Por isso, em vez de ter um Supervisor em cada Esquadra responsável pelo MIPP, poderá passar a haver um Supervisor na Divisão com várias equipas que têm as suas zonas definidas e são responsáveis por elas.” | 4.4 |
| 5 | “(…) considero muito importante a existência da gestão e supervisão local. Contudo considero que a função do gestor do MIPP ao nível de Divisão deve, de alguma forma, ser mais dignificada, pois cabe-lhe gerir o trabalho de um conjunto de Subunidades.” “À estrutura orgânica está a faltar uma ligação mais formal entre as Subunidades onde está implementado o MIPP (Esquadras Genéricas), assim como a ligação entre estas e as restantes valências que operam na mesma área territorial (investigação criminal, trânsito, a intervenção e as | 4.2 |

A Proximidade como Paradigma

| | | |
|---|--|-----|
| 5 | Informações Policiais).” | |
| | <p>“Acoplando o serviço desenvolvido pelos polícias do MIPP às valências específicas tiraríamos mais benefícios da proximidade com os cidadãos.”</p> <p>“(…) se nós conseguíssemos juntar as componentes de investigação criminal, trânsito, Intervenção e Informações Policiais complementava quer o serviço realizado pelo MIPP, quer o serviço das restantes valências.”</p> <p>“Estando a Divisão de Loures integrada num Comando tão grande como é o COMETLIS, a interligação faz sentido que seja feita a nível de Divisão Policial. Num Comando Distrital talvez tenha mais pertinência uma dependência do Comando, dependendo do grau de desenvolvimento dos respetivos Núcleos de Informações Policiais.”</p> | 4.3 |
| | <p>“O que nos falta oferecerá estrutura orgânica é a capacidade de processar e analisar a informação que temos em todas as subunidades, ao nível tático. É ao nível tático que existe um maior fluxo de informação, mas esta não está a ser tratada e aproveitada para as demais valências da PSP porque não existem canais fluidos nem pedidos claros já estabelecidos para veicular essa informação.”</p> | 4.6 |
| 6 | <p>“Considero que sim, onze anos depois o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade que eu encontro na área da 1ª Divisão está adequado às necessidades.</p> <p>“A estrutura a reboque das parcerias, onde está integrada uma parceria com o Hospital do Capuchos e com a Junta de Freguesia de Santo António paralelamente à figura da Polícia de Segurança Pública, permite-nos, claramente tornar-nos mais fortes e mais diligentes, muito mais previdentes na resposta às pessoas quando o estamos a fazer em equipa do que orgulhosamente sós.”</p> | 4.1 |
| | <p>“Ainda está muito refém do que falamos no início da conversa, é quase um parente pobre do policiamento do ponto de vista tático, embora com algumas oscilações e mudanças.”</p> | 4.5 |

| | | |
|---|---|-----|
| 7 | “(...) o MIPP continua a caminhar para a sua maioria, e penso que em onze anos, foram dados vários passos para que a essência da atividade de proximidade apresente os resultados que são expectáveis alcançar, ainda assim parece-me que a estrutura funcional atual cria algumas “barreiras” na proximidade. | 4.2 |
| | “(...) ainda existe um grande distanciamento entre as EPAV e as demais valências da PSP, nomeadamente no que se refere à cooperação intrainstitucional para a resolução de problemas específicos com que as equipas de proximidade se deparam, sejam eles relatados pelos cidadãos, ou pelas instituições parceiras.” “Normalmente a resolução destes problemas não está sempre ao alcance dos elementos de proximidade, mesmo recorrendo aos parceiros institucionais, e carecem de intervenção policial reativa/repressiva que não aparece, ou porque a estrutura hierárquica não lhe dá a importância, ou simplesmente porque não existe disponibilidade dessas valências para aquele problema específico.” | 4.3 |
| | “(...) a volatilidade dos elementos das Esquadras, e o grave decréscimo de efetivos, têm agravado severamente a afetação de um elemento de proximidade por longos períodos aos seus setores de ação dentro de cada subunidade, reduzindo assim a sua importância na comunidade territorial a que está afeto, situação esta a que não é alheia a “falta” de sensibilidade da estrutura funcional da PSP que continua a ver o policiamento de proximidade como um “patrulhamento dispensável”, em virtude de não produzir os números estatísticos a que a PSP dá cada vez mais valor.” | 4.4 |
| | “(...) reduzindo assim a sua importância na comunidade territorial a que está afeto, situação esta a que não é alheia a “falta” de sensibilidade da estrutura funcional da PSP que continua a ver o policiamento de proximidade como um “patrulhamento dispensável”, em virtude de não produzir os números estatísticos a que a PSP dá cada vez mais valor.” | 4.5 |

| | | |
|--|--|------|
| | “Considero que face ao elevado número de áreas de atuação e programas que deve representar ou implementar, a estrutura da PSP deveria sofrer alguns ajustes nomeadamente no que concerne à interação hierárquica, uma vez que se verifica que ainda há necessidade de que, grande parte das ações realizadas ou a realizar pelas equipas de proximidade, sejam sujeitas a demasiados escrutínios e aprovações que dificultam a tomada de decisão rápida e ajustada.” | 4.10 |
|--|--|------|

Tabela 9 – Análise de conteúdo final da questão 4

| Categorias | Subcategorias | Unidades de Registo | Entrevistados | | | | | | | Unidades de Enumeração | Resultados (%) | |
|----------------------|-------------------------|---|---------------|---|---|---|---|---|---|------------------------|----------------|-------|
| | | Questão 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | | | |
| A estrutura orgânica | A estrutura orgânica | 4.1 Encontra-se adequada | | X | | | | | X | | 2 | 28,6% |
| | | 4.2 Tem de ser adaptada | | | X | X | X | | | X | 4 | 57,1% |
| | O que pode ser adaptado | 4.3 Aproximação entre as equipas de proximidade e as demais valências | X | | | | | X | | X | 3 | 42,9% |
| | | 4.4 A volatilidade e a redução do número de elementos que agrava a afetação dos elementos aos setores | | X | | X | | | | X | 3 | 42,9% |
| | | 4.5 O MIPP ser a primeira alternativa do ponto de vista tático | | X | | | | | X | X | 3 | 42,9% |
| | | 4.6 Capacidade de processar e analisar informação, com canais de comunicação fluidos e pedidos claros | | | | | | X | | | 1 | 14,3% |
| | | 4.7 A capacidade de mobilização e participação na estrutura | X | | | | | | | | 1 | 14,3% |
| | | 4.8 Alargamento do modelo a outras temáticas | | X | | | | | | | 1 | 14,3% |
| | | 4.9 Melhorar alguns aspetos da formação dos polícias | X | X | | | | | | | 2 | 28,6% |
| | | 4.10 Uma preocupação da estrutura de coordenação de comando com o MIPP | | X | | | | | | X | 2 | 28,6% |
| | | 4.11 Incutir nos Comandantes de nível tático a necessidade de trabalhar na vertente de prevenção | | X | | | | | | | 1 | 14,3% |
| | | 4.12 Criação de uma Divisão/Esquadra para prevenção pública em algumas realidades | | | | X | | | | | 1 | 14,3% |

Tabela 10 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 5

| Entrevistado | Unidades de Contexto | Unidade de Registo |
|--------------|--|--------------------|
| 1 | “Na polícia a tomada de decisão é sempre feita por uma estrutura. Há sempre um Comandante de Esquadra, de Divisão e de Comando. Tudo funciona nessa lógica. (...) Desta forma, a tomada de decisão não se concentra, apenas, a nível de uma Esquadra.” | 5.1 |
| | “O Supervisor do MIPP, elemento responsável ao nível tático pela coordenação das Equipas de proximidade, deve ter a capacidade para se dirigir às outras estruturas da Polícia para obter informação no âmbito do policiamento de proximidade.” | 5.2 |
| 2 | “Os processos de decisão não devem concentrar-se apenas ao nível de uma Esquadra Genérica, deve haver uma supervisão. (...) Deve, portanto, haver uma supervisão e uma coordenação a nível de Comando | 5.1 |
| | “(...) a decisão não deve ficar adstrita apenas e só ao nível dos Comandantes de Esquadra, ao nível dos Supervisores e em concreto dos Polícias que estão no terreno.” | 5.2 |
| | “Ao nível de Comando, deve haver uma supervisão do MIPP para garantir que há uma coordenação e contribuir com diretrizes para as Esquadras. Devem ser delineados projetos para todo o Comando, de forma a manter-se alguma uniformidade.” | 5.3 |
| 3 | “Não concordo. Preferencialmente sim, no entanto, há respostas que tem de ser dadas ao nível da Divisão, por exemplo, quanto mais não seja porque há estruturas de âmbito municipal e, portanto, as respostas têm de ser enquadradas a esse nível.” “(...)nunca poderá ficar ao nível de Esquadra.” | 5.1 |
| | “(...) quando vamos falar a uma Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, que opera a nível de | 5.2 |

| | | |
|---|--|-----|
| | <p>concelho, o porta-voz tem de interagir com os elementos, pelo menos, da <i>Escola Segura</i> (alguns operam em toda a Divisão e outros são geridos ao nível de Esquadra) para perceber quais são os casos mais problemáticos ou, dentro de cada um dos processos, se há informação complementar que não chegou à Comissão e que eles possam partilhar.”</p> | |
| | <p>“(…) cada vez mais estamos a evoluir para Comissões de nível concelhio, portanto, de nível municipal, quer seja para a violência doméstica quer seja para os idosos, que vão fazer apelo para o mesmo tipo de estrutura interna. Ou seja, tem de haver uma articulação entre os elementos que operam ao nível de Esquadra e depois um coordenador do MIPP. E, se essa figura não existir ao nível de Esquadra tem de existir ao nível de Divisão.”</p> | 5.3 |
| 4 | <p>“Embora as equipas que trabalham no terreno possam tomar muitas das decisões, é importante que haja uma linha estratégica que seja orientada e supervisionada por níveis de liderança superiores.” “Dependerá, portanto, das valências que tem cada Divisão. Embora eu ache que, cada vez mais, a política será a existência de um gestor em concreto por Divisão, que consiga agarrar a área do policiamento de proximidade (...), porque isto, no fundo, passa sempre pelo Comandante de Divisão em termos estratégicos – uma concentração descentralizada.”</p> | 5.1 |
| | <p>“As equipas de proximidade, que conhecem melhor o terreno são responsáveis por intervir e lidar com estes grupos, pois muitas vezes carecem de muito tempo de interligação para haver a tal confiança que é crucial, (...)”</p> | 5.2 |
| | <p>“(…) a linha estratégica é definida pelo Comandante de Divisão, supervisionada e orientada por um Coordenador.” “Dou o seguinte exemplo: perante a necessidade de conhecermos mais a fundo um grupo alvo mais vulnerável ou mais problemático, é obvio que o Comandante de Divisão reforçaria uma equipa de</p> | 5.3 |

| | | |
|---|--|-----|
| | proximidade para esse bairro, para ser possível uma maior aproximação. Portanto, essa estratégia é melhor estabelecida num nível operacional, porque tem uma visão global daquilo que está a acontecer.” | |
| 5 | “A tomada de decisão não deve concentrar-se apenas ao nível tático de uma Esquadra Genérica.” | 5.1 |
| | “(…) os elementos que constituem as Equipas não devem ser desagregados ou compartimentados e devem pertencer à Esquadra territorial. Essa é a grande valia do MIPP. Estes não podem ser um corpo estranho, como por vezes se constituem as EIC, uma outra polícia. Acho que devem fazer profundamente parte numa esquadra territorial, sem compartimentação.” | 5.2 |
| | “Para tomada de decisão no MIPP, a figura do oficial responsável pela gestão ao nível da Divisão é muito importante para responder à possibilidade de implementação de uma boa prática ou à veiculação de uma necessidade de uniformização do trabalho desenvolvido pelas Subunidades, tendo aquele uma visão mais abrangente das necessidades de todos.” “(…) é importante que o gestor vá buscar contributos fora do seu território, assim como comunicar as necessidades de informações e as situações que não podem ser resolvidas por si ao escalão superior (…)”. | 5.3 |
| 6 | “(…) é importante que as pessoas percebam, por escrito ou não, que o nosso trabalho tem de ser muito mais do que a soma das vontades de cada um. Se todos tivermos a visão integrada dos fenómenos, seja ele o MIPP, seja outro tipo de intervenção (…)” | 5.1 |
| 7 | “(…) em especial no que se concerne à intervenção e interação com outras instituições ou entidades, e de outras responsabilidades, é evidente que não pode, ou não deve ser a decisão entregue a apenas um dos degraus da hierarquia local (Esquadra Genérica), devendo como tal envolver outras estruturas ou valências policiais (…)”. | 5.1 |

| | | |
|--|--|-----|
| | “Apesar desta “especificidade” não devem ser limitadas as capacidades de decisão dos elementos de primeira intervenção (Agentes de Proximidade, Supervisor e Gestor Local), em quem o cidadão deposita a sua confiança, e de quem se espera a decisão imediata.” | 5.2 |
|--|--|-----|

Tabela 11 – Análise de conteúdo final da questão 5

| Categorias | Subcategorias | Unidades de Registo | Entrevistados | | | | | | | Unidades de Enumeração | Resultados (%) |
|--|-----------------------------------|------------------------------|---------------|---|---|---|---|---|---|------------------------|----------------|
| | | Questão 5 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | | |
| A concentração da tomada de decisão no nível tático | Tomada de decisão ao nível tático | 5.1 Não concorda | X | X | X | X | X | X | X | 7 | 100% |
| | Tomada de decisão | 5.2 Nível tático | X | X | X | X | X | | X | 6 | 85,7% |
| | | 5.3 Nível Operacional | | X | X | X | X | | | 4 | 57,1% |

Tabela 12 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 6

| Entrevistado | Unidades de Contexto | Unidade de Registo |
|--------------|--|--------------------|
| 1 | <p>“O policiamento de proximidade na PSP é uma atividade com imenso sucesso especialmente a “Escola Segura”, com um grande impacto externo na sociedade civil. Mas como tudo, nada está acabado, nada é definitivo, é sempre possível melhorar o nosso desempenho; não apenas a nível da estrutura, mas melhorando as suas interações profissionais, fazendo com que os polícias comuniquem, interajam de acordo com as regras.”</p> <p>“(…) a dificuldade não está na estrutura, está nas interações. Têm de existir interações, existir comunicação para que as estruturas funcionem.”</p> | 6.1 |
| | <p>“É fulcral que toda a informação circule através de canais bem estabelecidos e chegue aos intervenientes (essencialmente os patrulheiros) que dela necessitem, assim como este canal seja alimentado por quem disponha da informação.”</p> <p>“Independentemente da estrutura onde se encontra enquadrado o nosso serviço, temos de fazer com que as pessoas estabeleçam canais de comunicação fluídos, que funcionem, de forma a que todos possamos dispor de melhor informação possível no tempo certo e adequado a poder tomar decisões.”</p> | 6.3 |
| | <p>“(…) temos que interiorizar uma cultura de partilha e interação com as demais valências.”</p> | 6.4 |
| | <p>“(…) mais do que regulamentos e a cultura, considero que a componente das interações, isto é, a forma como as pessoas, na prática, se relacionam e trabalham umas com as outras dentro da organização, nuclear e fundamental para o sucesso da organização, ou seja, para a sua eficácia e eficiência no</p> | 6.12 |

| | | |
|---|--|-----|
| | cumprimento da missão.” | |
| 2 | “Há sempre um equilíbrio que temos de ter numa organização como a nossa. A padronização de procedimentos é essencial.” | 6.1 |
| | “Por outro lado, ferramentas de análise de informação, que serão importantes, não tendo estas de ficar afetas apenas ao modelo, mas auxiliariam o desempenho da função, por forma a criar protocolos de procedimentos.” | 6.2 |
| | “Esta comunicação entre as diferentes valências é fundamental, no entanto, é algo que muitas vezes é dificultado por causa dos egos e, de certa forma, por as valências se comportarem como silos fechados, e não tanto como vasos comunicantes.” | 6.3 |
| | “(…) importância da criação de protocolos de procedimento entre as diferentes valências. Ou seja, haver um canal de comunicação criado que estabeleça a ligação entre diferentes valências, de forma a criar protocolos de procedimentos bem definidos que possibilitem a transmissão de informação via hierárquica, através do Comandante de Esquadra, à Investigação Criminal ou hipoteticamente às Informações (...)”. “E, haver a possibilidade das restantes valências solicitarem a um Agente de proximidade a pesquisa de informações na área que lhe está incumbido o patrulhamento.” “A padronização de procedimentos é essencial.” | 6.4 |
| | “Aquilo que de facto parece ser necessário, é haver um maior suporte tecnológico para os polícias que andam na rua. Considero importante, por exemplo, a possibilidade de, em determinados momentos e em determinadas valências, levar a tecnologia para a rua, pois, nomeadamente nas questões de violência doméstica, a receção da queixa ou o levantamento do expediente no local, com <i>tablets</i> ajudaria ao serviço desempenhado pela Polícia.” | 6.7 |

| | | |
|---|---|------|
| 2 | “(…) uma vez definidos os protocolos de procedimento, é importante que esteja alicerçado numa base tecnológica em que a troca de informação não se baseie no papel e seja realizada via eletrónica, através de bases de dados ou até via e-mail.” | |
| | “Os procedimentos, muitas vezes, só passam à prática se houver comando, liderança, supervisão e motivação. Para além da sistematização de orientações, a mudança de procedimentos, requer liderança e supervisão fortes.” | 6.12 |
| 3 | “(…) aquilo que vamos vendo é que alguns Comandos precisam de outro tipo de soluções, nomeadamente a criação de infraestruturas especializadas na área preventiva, sobretudo no atendimento e na proteção e, depois dali o trabalho em rede, seja com as instituições judiciais, seja com as outras instituições de apoio à vítima.” | 6.1 |
| | “E tudo isto tem depois de ser trabalhado, ainda que seja numa miniestrutura de análise de informações.” “(…) quando em 2014 foi reestruturado o curso de formadores MIPP, o curso passou a integrar, desde esse momento, um módulo sobre análise de informações, especificamente orientadas para o policiamento de proximidade.” | 6.2 |
| | “É importante garantir uma representação homogénea e uma uniformização de procedimentos (…)” | 6.6 |
| | “Ao nível de Esquadra, deve ser replicada uma estrutura de quatro pilares, com recursos, por muitos ou poucos que se afetem, que devem ser especializados e não podem andar a ser puxados de uma para outra tarefa, como infelizmente por imposição das necessidades têm de o ser. Ou seja, quem está a desempenhar funções de especialização na prevenção criminal, nomeadamente o pessoal da <i>Escola Segura</i> e das EPAV, tem de permanecer nessas equipas de forma fixa e constituírem-se os primeiros no pilar preventivo.” | 6.5 |

| | | |
|---|---|------|
| 3 | “(…) temos de ter pessoas especializadas a fazer as diferentes funções.” | |
| | “(…) uma estrutura que incluísse mais funções e uma organização que assegurasse (...) um nível de formação técnico aos elementos.” “(…) o acompanhamento de formação técnica aos elementos que é muito importante (...)”. | 6.6 |
| | “(…) a representatividade em determinados níveis, sem retirar o mérito à classe de Chefes, entendo que em algumas plataformas um Oficial tem de assumir esse papel e essa responsabilidade (...)”. | 6.9 |
| | “(…) teríamos pessoas especializadas em determinadas tarefas e, sem dificuldades, poderíamos fornecer informação muito especializada, não só do ponto de vista pessoal, mas no âmbito das ciências comportamentais.” | 6.10 |
| | “(…) uma estrutura que incluísse mais funções e uma organização que assegurasse um maior número de ligações a redes e parcerias (...)” | 6.11 |
| | “(…)no âmbito do cidadão, o contacto deve ser realizado por parte dos agentes, no âmbito das instituições locais não estaduais devem ser os Chefes no papel de Supervisor, a partir de determinado nível e sobretudo os que estejam ligados ao Estado devem ser assumidos pelo Coordenador MIPP, portanto, a classe dos Oficiais, naturalmente a nível de Divisão deveria ser assim, mas os recursos não abundam, por isso têm de ser feitas opções (...)” | 6.14 |
| 4 | “Essa é aquela pergunta que toda a gente sabe que sim. Eu gostaria de ter mais recursos, gostaria de ter ferramentas de informação, melhores adaptadas para este trabalho, o grande desafio será cada vez mais fazer mais com menos.” “(…) deveríamos ter em consideração que a Diretiva já tem muitos anos, mais de uma década. Embora esteja muito atual, está na altura de rever e atualizar alguns procedimentos.” “O MIPP ainda está muito baseado na área da aproximação, do apoio social, da confiança, de facto, falta- | 6.1 |

| | | |
|---|---|------|
| | nos dar um passo para o rentabilizar na totalidade.” | |
| 4 | <p>“As informações deviam ser trabalhadas por todos os polícias, já que todos ao seu nível e função têm acesso a informação. O exemplo de um elemento que faz patrulha apeada, quando vê um carro invulgar a circular é importante que essa informação conste no seu relatório, nomeadamente a marca, modelo, matrícula e local. Posto este registo, o tratamento da informação é outra questão e, muitas vezes, não está sistematizado.”</p> <p>“Acho que, neste momento, precisávamos urgentemente de criar mecanismos de aproveitamento de toda essa informação que pode ser recolhida, e temos um exemplo concreto naquilo que cada vez mais o policiamento comunitário nos países anglo-saxónicos é utilizado.”</p> <p>“Temos de conseguir melhorar a questão dos <i>outputs</i>, aquilo que aproveitamos dela, ou seja, o aproveitamento dos fluxos de informação que são cruciais à Polícia, pois esse é um dos objetivos principais do modelo.”</p> | 6.2 |
| | <p>“Não podemos só ter imagem porque só a imagem ao fim de um tempo cai, esta tem de ser acompanhada do desempenho da nossa missão. Aqui a questão é, de facto, criar esta imagem, mas ao mesmo tempo ter resultados para baixo, nomeadamente para o cidadão e que depois o cidadão tenha <i>inputs</i> para cima para a Polícia poder trabalhar a informação.”</p> | 6.8 |
| | <p>“Eu gostaria de ter mais recursos, gostaria de ter ferramentas de informação, melhores adaptadas para este trabalho, o grande desafio será cada vez mais fazer mais com menos. E este é que vai ser o problema do modelo, de conseguir criar uma estrutura mais leve, mas como os mesmos resultados ou então melhores.”</p> | 6.15 |
| 5 | <p>“Uma organização que contemplasse uma estrutura que fosse uniformizadora de procedimentos, facilitando o desenvolvimento da tarefa ao nível tático e dignificante da função que, de alguma forma, não deixasse</p> | 6.1 |

| | | |
|--|---|------|
| | este projeto, que é estratégico para a Polícia, ficar ao sabor das vontades subjetivas de quem comanda, seria perfeito.” | |
| | “Faz falta que a estrutura permita a reunião periódica das várias valências da Polícia de forma formal, para trazer novas competências para o policiamento realizado ao nível tático.” | 6.3 |
| | “E que deste intercâmbio resulte uma matriz de troca de informação de forma periódica.” | 6.4 |
| | “Tiraríamos benefícios de uma estrutura que oferecesse ferramentas que nos facilitem a definição e avaliação do nosso tipo de policiamento, ajudando a definir critérios e indicadores que nos permitam decidir numa nova direção quando precisamos de alcançar novos objetivos. A grande vantagem é conseguirmos rapidamente identificar um problema, tentar encontrar uma solução integral, tratar a informação e fazer com que a informação seja operacionalmente executável, ou seja, tenha aplicação imediata.” | 6.8 |
| | “(…) temos de adequar o nosso plano de ação às nossas atuais capacidades e valeremo-nos dos recursos que as outras entidades disponibilizam para darem resposta aos problemas que lhes compete a resolução.” | 6.11 |
| | “Um dos aspetos mais importante a ter em conta na forma como o MIPP está desenvolvido é a dignificação dos responsáveis pela sua gestão nos vários níveis. No entanto, neste momento não são oferecidos incentivos aos gestores que se empenham em dinamizar o modelo para que se sintam que a sua função é dignificada.” “Esta perda de direitos e perda remuneratória implica que por norma não se tenham esses gestores ou só o seja possível em acumulação com outras funções, não lhes permitindo assim dedicarem-se à dinamização da atividade de proximidade. E um projeto não pode começar assim.” | 6.13 |
| | “(…) as nossas capacidades são sempre limitadas, normalmente pelo vetor de recursos humanos ou de | 6.14 |

| | | |
|---|--|------|
| | equipamentos e material.” | |
| 6 | “Sim. Acho que faz sentido haver uma estrutura funcional e orgânica mais extensa.” | 6.1 |
| | “(…)entre a parte tecnológica e a parte humana considero que se conseguirmos arranjar um equilíbrio entre valorizar o parque automóvel e informático, que neste momento está paupérrimo, se tornaria uma mais-valia para Polícia de Segurança Pública e ajudaria a sermos muito mais rápidos a produzir informação e daí também a resolver as situações com que nos deparamos todos os dias. No entanto, infelizmente essas respostas não existem.” | 6.3 |
| | “(…)valorize-se a Polícia em termos de equipamentos e em termos de recursos tecnológicos, porque se o fizermos se calhar não temos de valorizar e preencher tanto em postos de trabalho.” “(…) entre a parte tecnológica e a parte humana considero que se conseguirmos arranjar aqui um equilíbrio entre valorizar o parque automóvel e informático, que neste momento está paupérrimo, se tornaria uma mais-valia para Polícia de Segurança Pública e ajudaria a sermos muito mais rápidos a produzir informação e daí também a resolver as situações com que nos deparamos todos os dias.” | 6.7 |
| | “(…) face ao paradigma que está criado na estrutura da instituição, há decisões que necessariamente não passam pelos níveis inferiores, os que lidam com o problema. Podemos alterar isso. A solução que naturalmente encontro para isso é passar para níveis inferiores algumas tomadas de decisões que neste momento ainda são muito centradas na Direção Nacional da PSP.” | 6.9 |
| | “(…) é importante que essa presença se produza em trabalho, em memória descritiva, em valorização daqueles que são os modelos em vigor na Polícia de Segurança Pública e que, todos nós, ao nível nacional, possamos ser valorizados por isso.” | 6.13 |
| | “Parte do problema, hoje em dia, é a falta de recursos humanos para tudo.” “O Departamento de Operações através da Divisão de Policiamento de Proximidade passa exatamente | 6.14 |

| | | |
|---|---|------|
| | pela mesma realidade. (...) a tentar gerir a crise da melhor forma, mas sem tempo, sem estrutura, sem recursos para garantir.” | |
| 7 | Observando friamente a estrutura da PSP afeta (...) não será difícil perceber que poderá estar desajustada à sua realidade local atual. “(…) veja-se os exemplos de outros programas ou valências da PSP que nasceram depois do MIPP, mas que cresceram de forma muito mais célere, precisamente porque têm uma estrutura dedicada ao serviço, e não têm que acumular funções com outras atividades, saindo por certo valorizadas na imagem junto do topo da hierarquia policial.” | 6.1 |
| | “Não se pode ser agente de proximidade de manhã, e à tarde ir fazer uma ação de fiscalização de trânsito, por exemplo, na sua área ou setor de atividade MIPP, mas infelizmente isto acontece.” “(…) sem querer propor uma estrutura perfeita, que existe a necessidade de adaptar as matrizes e estrutura do MIPP à realidade do policiamento de proximidade, conferindo ou aferindo pessoas em exclusivo à atividade, seja a nível de Esquadra seja ao nível de Divisão ou de Comando.” | 6.5 |
| | “(…) se se considerar que a realidade me diz que o Supervisor Local MIPP é normalmente também o adjunto de Esquadra, que terá necessariamente que desempenhar as suas funções de adjunto, e que o Gestor Local é normalmente o Comandante de Esquadra, que tem também muitas outras atividades a desenvolver, questiono se haverá da parte destes total foco na atividade MIPP, ou mesmo que lhe confirmam a importância que a proximidade merece.” “(…) será razoável acumular esta atividade com outras, normalmente de maior relevo na PSP?” “E (...) veja-se os casos dos Coordenadores MIPP, que a nível de divisão policial são os responsáveis pelos MIPP, se tiveram que acumular esta função com outra qualquer dentro da estrutura orgânica da Divisão (...)” | 6.13 |

Tabela 13 – Análise de conteúdo final da questão 6

| Categorias | Subcategorias | Unidades de Registo | Entrevistados | | | | | | | Unidades de Enumeração | Resultados (%) |
|--|---|---|---------------|---|---|---|---|---|---|------------------------|----------------|
| | | Questão 6 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | | |
| A estrutura funcional e orgânica mais extensa com ferramentas e valências | Estrutura funcional e orgânica mais extensa e reforçada | 6.1 É necessária | x | X | X | X | X | X | X | 7 | 100% |
| | | 6.2 Complemento com ferramentas de recolha, tratamento e análise de informação | | X | X | X | | X | | 4 | 57,1% |
| | | 6.3 A existência de canais de comunicação que estabeleçam a ligação entre as diferentes valências | X | X | | | X | | | 3 | 42,9% |
| | | 6.4 Estabelecer protocolos de procedimentos entre diferentes valências e uniformizar procedimentos | X | X | X | | X | | | 4 | 57,1% |
| | | 6.5 Os elementos desempenharem funções de especialização na prevenção criminal | | | X | | | | X | 2 | 28,6% |
| | | 6.6 Assegurar um nível de formação técnica aos elementos | | | X | | | | | 1 | 14,3% |
| | | 6.7 Maior suporte tecnológico | | X | | | | X | | 2 | 28,6% |
| | | 6.8 Definição de critérios e indicadores de melhoria e qualidade | | | | | X | X | | 2 | 28,6% |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|-------|
| Elementos da estrutura orgânica que podem ser adaptados | 6.9 Criação de níveis intermédios que ofereçam representatividade nas interações externas | | | X | | | X | | 2 | 28,6% |
| | 6.10 Infraestruturas especializadas no atendimento e proteção das vítimas (alterar também no texto da parte prática) | | | X | | | | | 1 | 14,3% |
| | 6.11 Assegurar um maior número de ligações a redes e a parcerias externas | | | X | | X | | | 2 | 28,6% |
| | 6.12 Comando, liderança, supervisão e motivação | X | X | | | | | | 2 | 28,6% |
| | 6.13 Dignificação dos intervenientes e valorização do modelo | | | | | X | X | X | 3 | 42,9% |
| | 6.14 Necessidade de recursos humanos | | | X | X | X | X | | 4 | 57,1% |

Tabela 14 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo

| Entrevistado | Unidades de Contexto | Unidade de Registo |
|--------------|---|--------------------|
| 3 | “De facto, criou-se essa expectativa acerca do trabalho desenvolvido pela PSP na comunidade, as pessoas exigem e nós temos de procurar dar esse tipo de resposta. Porque, quer queiramos quer não, criamos essa expectativa e a verdade é que hoje temos de corresponder a essas expectativas de troca de informação e de resposta ao nível local. É algo que nós temos de saber aproveitar.” | 7.1 |
| 4 | depois se cria uma expectativa e não convém que haja uma quebra da relação, pois isso causa ainda maior desconfiança entre o grupo alvo, o bairro ou comunidade e própria Polícia. Vai manifestar-se o sentimento de que a Polícia não acredita no projeto. É necessário que haja alguma continuidade, uma sistematização e uma estratégia a médio/longo prazo. | 7.1 |
| 7 | “(…) havendo quase que uma “ <i>exigência da população</i> ” em ter um Polícia de proximidade na sua Esquadra, por serem estes os elementos da PSP em quem veem a capacidade de resolver a sua situação ou problema, em determinado domínio.” | 7.1 |