

CIDADANIA E SEGURANÇA: CONTRIBUTOS PARA UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA DE PROXIMIDADE¹

CITIZENSHIP AND SECURITY: CONTRIBUTIONS TO A NATIONAL PROXIMITY SECURITY STRATEGY

Nuno Miguel Parreira da Silva

Coronel Tirocinado da Guarda Nacional Republicana

Doutor em Sociologia (ISCTE – IUL)

Diretor do Departamento de Recursos Financeiros da GNR

Docente do Doutoramento em Ciências Militares do Instituto Universitário Militar

1449-027 Lisboa, Portugal

ORCID: 0000-0003-1116-1945

silva.nmp@gnr.pt

Resumo

Atualmente já não é possível conceber políticas públicas, para terem efeitos sociais nas comunidades, sem ter por base um processo de produção de conhecimento científico fundamentado teoricamente e orientado para a ação, para que posteriormente a decisão política seja sustentada e mais adequada à realidade local. O objeto de estudo desta investigação centrou-se no dispositivo territorial da GNR afeto ao policiamento de proximidade e o método de investigação assentou no raciocínio indutivo, numa estratégia de investigação qualitativa e num estudo de caso. Foi possível verificar, através do levantamento das perceções dos Comandantes Territoriais e das entrevistas aos especialistas, que a proximidade em Portugal continua, no essencial, a consistir na implementação ad hoc de um conjunto de programas em detrimento de uma estratégia organizacional nacional e que não se antecipa a curto prazo, o reforço da participação cidadã na coprodução da segurança a nível local. Nesta investigação, demonstrou-se a necessidade urgente de concretização de uma estratégia nacional de segurança de proximidade, tendo sido possível identificar um conjunto de contributos que assentam na inexistência de uma ideia partilhada sobre segurança de proximidade que carece de ser estabelecida e sustentada politicamente, para que tenha eficácia e êxito junto das comunidades locais.

Palavras-chave: Cidadania; Segurança de Proximidade; Policiamento Proximidade; Participação cívica.

Como citar este artigo: Silva, N. M. P. (2023). Cidadania e Segurança: Contributos para uma Estratégia Nacional de Segurança de Proximidade. *Revista de Ciências Militares*, maio, XI(1), 263-290. Retirado de <https://www.ium.pt/publist/1>

¹ Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2021/2022 no Instituto Universitário Militar.

Abstract

Nowadays, it is no longer possible to conceive public policies to have social effects in communities without basing them on a process of production of scientific knowledge grounded on theory and oriented towards action, so that afterwards the political decision is sustained and appropriate to the local reality. The object of study of this research focuses on the territorial device of the GNR assigned to proximity policing, the research method was based on inductive reasoning, a qualitative research strategy and a case study. It was possible to verify, through the survey of the perceptions of the Territorial Commanders and with the interviews conducted to experts, that proximity policing in Portugal still consists, essentially, of the adhoc implementation of a set of programs to the detriment of a national organizational strategy, and that the strengthening of citizen participation in the co-production of security at a local level is not anticipated in the short term. This research demonstrated the urgent need for the implementation of a national proximity security strategy. It was possible to identify a set of contributions that are based on the inexistence of a shared idea about proximity security that needs to be established and sustained politically to be effective and successful in the local communities.

Keywords: *Citizenship; Security of Proximity; Proximity Policing; Civic Participation.*

1. Introdução

O XXII Governo Constitucional, conforme estava previsto no seu programa (2019-2023), em julho de 2020, apresentou a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública (EIMEAP) 2020-2023 (Resolução de Conselho de Ministros n.º 55/20 de 2 de julho). Esta estratégia, foi estruturada em torno de quatro eixos transformadores: (i) investir nas pessoas; (ii) desenvolver a gestão; (iii) explorar a tecnologia; (iv) reforçar a proximidade do Estado aos cidadãos, através da implementação de processos de desconcentração, de descentralização e de participação.

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

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

Foi, pois, num ecossistema favorável à modernização e inovação na Administração Pública (AP) e num contexto muito particular de estímulo nacional à participação cidadã e de necessidade de reforço da proximidade das FS às comunidades, que o tema desta investigação foi abordado cientificamente.

Desta forma, o objeto de estudo centra-se no dispositivo territorial da GNR afeto ao policiamento de proximidade (PP) a nível local, na sua área de responsabilidade. Em termos conceptuais a pesquisa está delimitada, nos domínios do tempo, do espaço e do conteúdo (Santos & Lima, 2019). No que respeita ao domínio temporal, pretende-se desenvolver a investigação centrada no período corresponde às legislaturas do XXI e XXII GC, isto é, de 2015 até 2021, pelo facto de ter existido uma continuidade na formulação das políticas públicas estruturais e setoriais e, conseqüentemente, das estratégias transversais e setoriais.

Relativamente à dimensão espacial, a mesma está confinada à atuação da GNR em Portugal, uma vez que esta FS tem uma implementação do seu dispositivo territorial, em todo o território nacional, materializada numa presença de quadrícula, comumente vista como um elemento distintivo face às outras FS. No domínio do conteúdo, o estudo abrangerá as vinte Unidades Territoriais da GNR responsáveis pela realização do PP junto das comunidades, nas respetivas áreas de responsabilidade.

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

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

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

2. Enquadramento teórico e conceptual

Neste capítulo, não sendo intenção expor uma revisão exaustiva da literatura sobre o tema, procurar-se-á salientar, num universo alargado de obras, os estudos nacionais e internacionais que se consideram mais relevantes. Acresce referir que a reflexão a seguir apresentada sobre a SP em Portugal, também teve por base a análise realizada aos compromissos políticos assumidos pelos XXI GC 2015-2019 e XXII GC 2019-2023 na área da SP.

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

2.1. Estado da arte

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

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

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

Tendo em consideração que é no contexto atrás explanado que se insere esta pesquisa, no próximo subcapítulo, iniciar-se-á a clarificação conceptual, identificando os conceitos

estruturantes e enquadrantes da investigação, fazendo sobressair os conhecimentos e informações que facilitem a compreensão do objeto de estudo.

2.2. Quadro concetual e conceitos estruturantes

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

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

Não sendo intenção apresentar uma revisão profunda sobre esta temática, começou-se por sintetizar o que se julgou constituir uma das ideias-centrais, isto é, a participação ativa dos cidadãos na vida da comunidade, em particular no processo de coprodução da SP a nível local, o que coloca um desafio sem precedentes às instituições e atores envolvidos neste processo (Silva, 2017). Principalmente porque hoje, o cidadão é reconhecido pelo Estado, como objeto e, simultaneamente, como impulsionador das reformas em curso no Estado e na AP, logo a questão da confiança institucional não deve, nem pode ser negligenciada. O caminho passa pela comunidade compreender que a SP é uma tarefa de todos os cidadãos e não apenas das polícias, já que a cidadania constitui a base da segurança, cada vez mais, condição da liberdade e da democracia (Silva, 2010, 2015, 2017).

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

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

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

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

O quadro legal que enforma a cidadania portuguesa e as suas práticas sociais na atualidade evidenciam a existência de desconfiança em algumas instituições públicas, traduzida fundamentalmente no sentimento de que é inútil desafiar o sistema, e na incapacidade de o cidadão comum fazer valer os seus direitos e conseqüentemente, dando origem a um défice de cidadania (Silva, 2017, p. 80). Como evidenciam os dados recolhidos pelo *European Social Survey* nos anos 2002 a 2012 e, mais recentemente, no final do ano 2019, onde se manteve exatamente a mesma tendência, verifica-se que entre os 30 países analisados, Portugal destaca-se por ser um dos países com as taxas mais elevadas de desconfiança nas instituições políticas.

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

O que significa que neste contexto, impõe-se que

[...] redescobrir o Estado, com mais ou menos liberalismo, com mais ou menos carácter social, mas, seguramente, com mais proximidade relativamente ao cidadão.

O Estado tem de ser repensado, no sentido de responder mais eficazmente aos problemas dos cidadãos de hoje e de amanhã. (Borges, 2018, p.11)

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

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

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

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

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

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

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

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

No entanto, para incrementar a tão almejada aproximação aos cidadãos e caminhar decisivamente para uma cidadania ativa, como fonte de legitimidade e condição de governabilidade num Estado de Direito Democrático, é preciso: estimular a participação dos cidadãos na atividade da segurança, apostando naquilo a que hoje se chama a responsabilidade distribuída; adotar o modelo de partilha de responsabilidades (Buzan & Ole Waever, 1997) visando o bem comum, ao invés de persistir na concentração de responsabilidade; e acreditar e praticar a subsidiariedade.

Ora, as políticas de SP surgem precisamente como resposta à densificação “do conceito de segurança, às novas ameaças e riscos, ao impulso da sociedade civil e à exigência de participação de outros atores políticos, públicos ou privados, na conceção e execução das políticas públicas, deixando antever também uma mudança ideológica” (Araújo, 2018a, pp. 51-52). De facto, a ideia que está subjacente ao PP e aos CLS, que o MAI tem procurado

implementar nos últimos anos, entronca exatamente no princípio das parcerias e no envolvimento da comunidade e da sociedade civil numa ideia de coprodução de segurança, onde a sociedade civil e as entidades governamentais, trabalhem em conjunto na identificação dos problemas de segurança e na implementação das medidas (Silva, 2015).

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

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

Segundo Araújo (2018a, p.47), os conceitos de SP, segurança comunitária, polícia comunitária, ou PP, remetem todos para modelos de policiamento de resposta ao modelo tradicional, mais de orientação repressiva e baseados no pressuposto de que é possível diminuir o crime através da sanção e da punição *a posteriori*. Para esta autora a SP aparece quando o Estado, enquanto titular do uso legítimo da força, percebe a relevância da prevenção no combate ao crime, na década de 70 do século XX, influenciado fundamentalmente por estudos de natureza sociológica. Estes novos modelos de segurança, que privilegiam a relação da polícia com os cidadãos, assumem designações diferenciadas, sendo para os países anglo-saxónicos, denominado de Policiamento Comunitário (PC) e para os países da Europa continental, de influência mais francófona, como Policiamento de Proximidade, como se veio a verificar em Portugal.

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

O que é diferente nestas duas abordagens, é que o PP é construído numa lógica de intervenção na segurança do topo para a base, onde existe maior intervenção e interferência ao nível central, onde o financiamento é exclusivamente do Estado, onde se dá maior importância à investigação criminal e onde os programas e projetos são desenvolvidos fundamentalmente nos gabinetes ministeriais. No caso do PC, este surge associado a uma lógica de intervenção

da base para o topo (*bottom-up*), assentando mais na coprodução da SP, onde existe maior partilha de responsabilidade pela segurança com os cidadãos e, conseqüentemente, maior descentralização e criação de parcerias a nível local e inclusive a possibilidade de serem os próprios cidadãos a financiarem alguns projetos (Elias, 2018).

3. Metodologia e Método

O método de investigação da presente pesquisa, assenta no raciocínio indutivo (Santos & Lima, 2019, p. 18) e a estratégia de investigação numa abordagem de natureza qualitativa (Bryman, 2012, p. 27). No que respeita ao desenho ou plano de pesquisa, como foi recolhida informação detalhada sobre o dispositivo territorial da GNR afeto ao PP a nível local, na sua área de responsabilidade, o mesmo assentou num estudo de caso.

Relativamente ao processo de amostragem, elegeram-se para esta investigação, participantes que reunissem cumulativamente um conjunto de requisitos predefinidos, designadamente: (i) que tivessem um conhecimento teórico e prático sobre o tema da pesquisa, decorrente da sua trajetória profissional na GNR; (ii) que tivessem mais de 20 anos de serviço efetivo na GNR; (iii) que estivessem atualmente no exercício de funções de comando de uma das vinte Unidades Territoriais da GNR, afetas ao policiamento de proximidade a nível local. Com a aplicação destes critérios obteve-se uma amostra qualitativa intencional, num sentido não probabilístico, por casos múltiplos e por homogeneização. Assim, foram selecionados os vinte oficiais da GNR, com o posto de Coronel, que atualmente se encontram no exercício das funções de comando das vinte Unidades Territoriais da GNR, i.e. Comandos Territoriais², com responsabilidades pelo policiamento de proximidade nos dezoito distritos em território continental e nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, nas suas respetivas zonas de ação.

Entendeu-se que a informação recolhida ainda deveria ser complementada pela visão de sete especialistas, mas sem carácter confirmatório, principalmente em alguns aspetos que careciam de maior densificação e clarificação concetual, razão pela qual, foram selecionados e agrupados em três painéis, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Identificação dos especialistas entrevistados

Painel		Entidade	Função	
1	Responsáveis pelas unidades orgânicas de policiamento proximidade da GNR e PSP	Guarda Nacional Republicana Comando Operacional	1	Chefe da Repartição de Prevenção Criminal e Policiamento Comunitário
		Polícia de Segurança Pública Direção Nacional	2	Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da PSP

² Açores; Aveiro; Beja; Braga; Bragança; C. Branco; Coimbra; Évora; Faro; Guarda; Porto; Leiria; Lisboa; Madeira; Portalegre; Santarém; Setúbal; V. Castelo; Vila Real; Viseu.

[Cont.]

2	Investigadores Científicos no domínio da segurança interna	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna	3	Diretor do Departamento Científico de Ciências Policiais (<i>Doutor em Sociologia e Investigador Científico</i>)
		Polícia Municipal de Lisboa	4	Técnica Superior do Núcleo de Prevenção, Segurança e Relações Internacionais (<i>Doutora em Ecologia Humana, Mestre em Sociologia e Investigadora Científica</i>)
		Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC)	5	Investigador Auxiliar no Núcleo de Ecologia Social do Departamento de Edifícios do LNEC. (<i>Professor Auxiliar Sociologia e Investigador Científico</i>)
3	Entidades que tiveram responsabilidades políticas na formulação de Políticas de Segurança Interna.	Ministério da Administração Interna	6	Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna (XXII Governo Constitucional - 26OUT19 a 30MAR22)
			7	Secretária de Estado Adjunto e da Administração Interna (XVIII Governo Constitucional - 26OUT09 a 21JUN11)

Relativamente aos instrumentos de recolha de dados, procurou-se diversificar as técnicas disponíveis para este tipo de investigação exploratória, de natureza qualitativa, utilizando a análise documental com recurso à produção científica nesta área, mas também à diversa produção legislativa e relatórios de índole mais técnica e ainda às entrevistas. Neste particular, como se considerou que a técnica de recolha e tratamento de dados mais adequada para conhecer o fenómeno em profundidade é a entrevista, escolheu-se o tipo semiestruturada para os CTer e o tipo não estruturada para o painel de especialistas, por forma a conferir a necessária flexibilidade para reorientar a entrevista quando necessário (Quivy & Campenhoudt, 1992, pp. 193-194). Assim, foram construídos guiões de entrevista diferenciados, ambos estruturados em tópicos articulados entre si, que simplificaram a melhor perceção do tema em análise, nas suas diversas dimensões e níveis.

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

A análise de conteúdo incidiu sobre o texto obtido através da realização das entrevistas aos vinte CTer da GNR e a sete especialistas.

Neste sentido, a análise qualitativa de dados ou análise de conteúdo que foi realizada envolveu as três dimensões clássicas, isto é, a teorização, que corresponde à categorização, a seleção que diz respeito à codificação e finalmente a análise que está associada à redução dos dados. Nesta investigação foram construídas categorias, com um determinado quadro

teórico associado, mas também sem qualquer quadro teórico pré-estabelecido. As entrevistas realizadas ao painel de especialistas, foram utilizadas não como mecanismo de confirmação ou validação, mas antes como meio para obter outras perspectivas e representações e, novos contributos sobre o fenómeno investigado.

4. Análise dos dados e discussão dos Resultados

Neste capítulo serão analisados os dados recolhidos e respondidas às questões da investigação.

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

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

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

Conforme já referido anteriormente, o XXII GC (2019-2022) apresentou a EIMEAP 2020-2023, cujos eixos e a sua operacionalização, na perspectiva de A. Luís (entrevista por *email*, 21 de março de 2022) não estão direcionados para a natureza dos serviços do MAI, mas estão alinhados com a estratégia do Ministério para os PEPP. Competindo

[...] ao MAI adaptar esta estratégia à sua realidade, procurando reforçar a evolução tecnológica, através da disponibilização via canais digitais e continuar a fomentar a tendência de proximidade e de inovação, através da criação de plataformas que interajam com os cidadãos. (A. Luís, *op. cit.*)

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

Em síntese e procurando responder à QD1 - Quais são as percepções dos CTer sobre a SP, na sua área de responsabilidade? – verificou-se que apesar da importância que a maioria atribui aos Diagnósticos Locais de Segurança e aos CLS, estes instrumentos não têm tido a utilização e alcançado os efeitos preconizados pelo MAI. Também resulta das percepções dos CTer a ideia central de que continua a existir uma margem significativa para incrementar melhorias em algumas áreas territoriais suscetíveis de reforço e atualização da cooperação e colaboração com os diversos atores locais, inclusive com as outras FS, de acordo com as necessidades e idiossincrasias de cada área e comunidade.

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

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

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

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

Em síntese e procurando responder à QD2 “Quais são as percepções dos CTer sobre os PEPP, na sua área de responsabilidade? – verificou-se que, na generalidade, as percepções são muito positivas e tem existido uma preocupação evidente dos CTer, para dotarem as SPC com o efetivo necessário em função das diferentes realidades locais e com a formação específica prévia e as competências pessoais/profissionais necessárias para o desempenho nesta área técnica. No entendimento dos CTer, em geral, existem alguns PEPP que já deveriam ter sido extintos, mas na sua grande maioria estão a ser orientados para os problemas de segurança a nível local, com especial atenção aos grupos de risco, procurando, desta forma, ir ao encontro da informação recolhida pelos militares afetos às SPC junto dos diversos atores locais e cidadãos. Contudo, antes da implementação dos PEPP a nível local, nos casos em que a responsabilidade territorial a nível distrital é partilhada com a PSP, os CTer não têm sentido necessidade de efetuar qualquer coordenação técnico-operacional com a PSP. Os CTer também manifestaram aceitação pela eventual implementação de um modelo formal

de monitorização e avaliação interna e externa dos PEPP e absoluta concordância quanto à necessidade de atualização do Manual de Operações da GNR de 1997, bem como a necessidade de elaboração de um *handbook* sobre SP.

4.3. A participação cívica comunitária na segurança a nível local

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

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

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

4.4. Contributos para uma Estratégia Nacional de Segurança de Proximidade

Tendo por base os dados e argumentos atrás explanados, importa começar por salientar que não foi atribuída especial relevância às divergências de opiniões entre os CTer e os especialistas entrevistados – académicos, membros das FSS e políticos – assim como dentro do grupo dos especialistas, uma vez que foram interpretadas e compreendidas, apenas

como percepções diferentes, em geral consolidadas em entendimentos diferenciados sobre os mesmos conceitos, uma vez que na maioria das vezes, podem ser explicadas por eventuais conflitos de interesses, de valores pessoais e institucionais.

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

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

A este propósito e nas palavras de P.F. Machado (entrevista por *email* e videoconferência, 4 de abril de 2022), “[...] uma das pechas das chamadas ciências policiais consiste na dificuldade de promoção de conhecimento acumulado, credível, que funcione como um verdadeiro sistema de produção.” Para este autor, o conceito de ação policial de proximidade em Portugal, tem uma falta de densificação que importa colmatar no imediato, ainda que “[...] existam contributos parcelares que não configuram um acervo que possa ser entendido como um modelo doutrinário, operacional e instrumental de SP” (P. Machado, *op. cit.*). De acordo com a maioria dos especialistas entrevistados, apenas têm existido operacionalizações, bastante *ad hoc*, muito empiristas, sem monitorização e avaliação sistemática, de alguns princípios básicos do POC. Todavia, a sociedade portuguesa desde o início dos PEPP na década de 90 já mudou bastante, enquanto o conceito de proximidade no ambiente operacional e principalmente nas relações entre a polícia e os cidadãos não mudaram assim tanto.

Assim, continua a fazer sentido que se recorra às conceptualizações e experiências metodológicas da sociologia policial, da antropologia organizacional, especialmente nos processos de intervenção e desenvolvimento comunitário, e da própria psicologia comunitária, assente na ciência preventiva de base comunitária, que permite alcançar um

melhor conhecimento e implementação de projetos de intervenção preventiva, através das parcerias comunitárias entre os mais diversos atores sociais – o Estado; as polícias; as instituições; as organizações e associações locais e os cidadãos organizados.

Neste contexto e para melhor compreensão da proposta a seguir apresentada, emergiu a necessidade de identificar na Lei de Segurança Interna ³ (LSI) quais seriam os pontos de ancoragem e de interligação com as políticas de SP.

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

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

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

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

Destaca-se que compete ao GCS, nos termos do previsto no n.º 1 do artigo 22.º, assistir de modo regular e permanente o SGSSI no exercício das suas competências de coordenação,

³ Cfr. Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (versão atualizada).

direção, controlo e comando operacional e, designadamente, estudar e propor políticas públicas de segurança interna; esquemas de cooperação de FSS; aperfeiçoamentos do dispositivo das FSS e ainda estratégias e planos de ação nacionais na área da prevenção da criminalidade. Todavia, no decurso desta investigação não foram identificados quaisquer estudos de carácter científico ou propostas de natureza técnica, provenientes deste Gabinete na área da SP.

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

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

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

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

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

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

Sem procurar fazer analogias, porque se tratam de intuições distintas, ainda assim, releva-se o entendimento completamente divergente da PSP, adotado pela Polícia Municipal de Lisboa a nível local sobre a SP, o qual é considerado internacionalmente como uma boa prática de segurança urbana e como um modelo inovador, pois assenta a sua intervenção em programas de PC, promovendo e integrando parcerias estratégicas que atuam sobre a segurança da comunidade, investindo num trabalho articulado, em rede e essencialmente numa abordagem de proximidade⁴. Neste contexto, conforme referido por A. V. Neves (entrevista por *email*, 14 de março de 2022), as FS deveriam incentivar à participação dos cidadãos na coprodução do PP a nível local através da “[...] criação de grupos de segurança com reuniões mensais, depois de formação adequada e todos os elementos do grupo, incluindo as FS à semelhança do PC desenvolvido pela CML.”

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

Por outro lado, também ficou evidente nas entrevistas realizadas ao painel de especialistas, que tem existido alguma preocupação entre as FS, em clarificar a diferença entre os conceitos de PP e de PC, o que nas palavras de P. F. Machado (*op. cit.*), configura “[...] uma discussão relativamente estéril, porquanto o que está em causa é uma mudança de filosofia em relação ao passado, mais do que uma diferença de procedimentos que queremos ver no presente”.

⁴ Cfr. site institucional da Polícia Municipal de Lisboa em: <https://cidadania.lisboa.pt/acoes-comunitarias/seguranca>.

Na conceção deste especialista, o PC foca-se mais no trabalho de parceria entre as FSS e os cidadãos, recorrendo a formas criativas e inovadoras para resolver os problemas de insegurança da comunidade, e na tradição mais europeia, e sobretudo, de influência francófona, fala-se mais em PP. Porém, numa análise mais fina às estratégias e as práticas da proximidade, acaba-se igualmente a falar de um POC, ou na denominação anglo-saxónica *community-oriented policing*.

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

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

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

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

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

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

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

- a. A necessidade premente de criar um Grupo de Trabalho (GT) interministerial para desenvolver uma estratégia nacional de SP para a próxima década, nos termos e com a constituição a definir pelo Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, pelo MAI, que comprometa os diferentes atores institucionais, nas respetivas áreas de responsabilidade;
- b. Como possível entidade primariamente responsável por este GT, seja equacionada a designação do GCS, por força das atribuições legalmente atribuídas, pelo no n.º 1 do art.º 22.º da LSI. Sem prejuízo de, pela abrangência dos assuntos a tratar, bem como da necessidade de efetuar um diagnóstico adequado que observe as múltiplas dimensões de análise, serem envolvidas outras entidades públicas e privadas, que acrescentem valor técnico-científico e contribuam para o produto final. Sendo ainda desejável que se recorra à colaboração de investigadores de reconhecido mérito científico e com produção científica nas áreas: (i) das ciências policiais; (ii) das ciências militares – estudos de segurança interna e dos fenómenos criminais; (iii) da sociologia organizacional, da segurança interna e da polícia; (iv) da antropologia organizacional, especialmente nos processos de intervenção e desenvolvimento comunitário; (v) da própria psicologia comunitária. Podendo ainda recorrer à assistência técnica internacional especializada de terceiros, tais como o *Institut des Hautes Études du Ministère de l'Intérieur* (França) e a *European Union Agency for Law Enforcement Training* (CEPOL);
- c. Que face à fraca participação comunitária na sociedade portuguesa, seja atribuída especial relevância ao estudo aprofundado do quadro teórico das parcerias e intervenção comunitária, nomeadamente: (i) identificação dos principais métodos e técnicas de participação que podem ser utilizados com vista a envolver as comunidades em processos que visam a promoção de respostas coordenadas e integradas para problemas sociais complexos; (ii) identificação dos melhores critérios para medir a eficácia das parcerias comunitárias e dos efeitos ao nível individual, organizacional e comunitário;
- d. Que as atividades a desenvolver pelo GT, tenham especial consideração pelas principais tendências e melhores práticas desenvolvidas em outros países da Europa, mas sobretudo acolhendo os processos e políticas públicas de referência a nível nacional, como é o caso da Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária: Visão Zero 2030 elaborada pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR, 2020), a qual serviu de modelo para a proposta a seguir apresentada;
- e. Que a eventual estratégia a desenvolver por este GT, compreenda as seguintes etapas:
 - 1) Etapa 1 – definição dos princípios orientadores da estratégia nacional de SP, à luz das competências dos órgãos do sistema de segurança interno, verificando o seu alinhamento com os compromissos nacionais e internacionais e visões partilhadas para esta área, bem como o alinhamento com as diferentes estratégias nacionais transversais em curso; definição do cronograma temporal de conclusão dos trabalhos e implementação das etapas subsequentes da estratégia.

2) Etapa 2 – elaboração de quatro relatórios técnico-científicos para apoiar a preparação da estratégia, nomeadamente: (i) um relatório que contemple o diagnóstico da situação atual dos modelos de proximidade policial em Portugal e a identificação dos desafios mais relevantes que se perspetivam para a próxima década na área da participação comunitária e na relação entre polícia e os cidadãos, em comparação com as principais tendências a nível europeu; (ii) um relatório que identifique os princípios base que estão subjacentes à evolução das políticas de SP nas sociedades contemporâneas e que defina as orientações científicas gerais e o quadro metodológico para o desenvolvimento da estratégia; (iii) um relatório que constitua uma base para realização de um *handbook* sobre SP e participação comunitária, que para além de inclusão das boas práticas das FS, também inclua uma ancoragem concetual sólida que configure um possível modelo doutrinário, operacional e instrumental comum neste domínio, o qual deverá promover a uniformização, a integração e a automatização de processos, mas salvaguardando sempre a flexibilidade necessária que permita às FS, procederem às necessárias adaptações, em função das diferentes realidades. Tendo como objetivo potenciar o reforço da proximidade aos cidadãos e, concomitantemente, fomentar uma participação cidadã ativa em substituição da participação reativa; (iv) um relatório que estabeleça o quadro metodológico para a estratégia e para a preparação dos planos de ação, incluindo os procedimentos para o seu desenvolvimento e monitorização.

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

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

5. Conclusões

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

Conforme já era defendido em 2009, no preâmbulo da versão portuguesa do Manual dos Diagnósticos Locais de Segurança, atualmente não é aceitável que sejam concebidas políticas públicas e ações políticas para terem efeitos sociais nas comunidades locais, sem terem por base um processo de produção de conhecimento científico bem fundamentado teoricamente e

sobretudo orientado para a ação, para que a decisão política seja a mais sustentada e adequada à realidade local. A informação recolhida localmente pelas FSS, por si só não é suficiente, é necessário que se efetue uma análise e tratamento sistematizado da mesma por entidades com conhecimento e competências técnicas e científicas devidamente integrados numa rede de conhecimentos multidisciplinares. Efetivamente, não há nem pode haver margem, nem tolerância para amadorismos nesta área, pois os custos sociais e políticos são elevadíssimos.

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

No que que respeita ao OE1 – Analisar as perceções dos CTer sobre a SP a nível local, na sua área de responsabilidade, a que corresponde a QD1, concluiu-se que na GNR não são realizadas avaliações dos PEPP, nem dos CLS por entidades externas, nem existe a prática regular e organizada da medição/aferição qualitativa e quantitativa da satisfação e qualidade do serviço policial, seja interna ou externa. O que se verificou é que apenas são efetuadas avaliações internas globais, *ad hoc*, de carácter empirista, sem avaliação sistemática. Também foi possível verificar que não existe um modelo doutrinário, operacional e instrumental de SP comum à GNR e à PSP, nem existe qualquer ação de coordenação neste domínio da SP, já que a maioria das ações realizadas se subentendem, que estão no âmbito da denominada autonomia técnico-operacional das FS. Todavia, com exceção dos CTer dos Açores e da Madeira, onde os PEPP não têm aplicabilidade direta, todos os restantes entendem ser necessária uma estratégia nacional orientada para uma SP.

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

Já no que se refere ao OE 3 – Analisar as perceções dos CTer sobre a participação cívica comunitária na segurança a nível local, na sua área de responsabilidade, que corresponde à QD 3, verificou-se que de acordo com as perceções dos CTer, não se perspetiva que a curto

prazo, seja viável atingir o nível mais elevado de envolvimento da comunidade verificado em alguns países anglo-saxónicos, onde a comunidade participa em todas as fases do processo de codecisão e coprodução da segurança a nível local, tendo oportunidade de participar na tomada de decisão e influenciar todas as etapas do processo, incluindo a implementação e a própria monitorização.

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

Como contributos para o conhecimento, na mesma linha dos estudos científicos que têm vindo a ser realizados por Durão (2008, 2012) nos últimos anos, ainda que mais direcionados para a realidade e área de responsabilidade da PSP, na presente investigação foi igualmente possível verificar, seja através do levantamento atualizado das perceções do universo dos 20 CTer, seja através das entrevistas aos painéis de especialistas, que: (i) similarmente, na área de responsabilidade da GNR, a SP em Portugal continua, no essencial, a consistir na implementação *ad hoc* de um conjunto de PEPP, em detrimento de uma estratégia organizacional alternativa ou de uma abordagem geral do policiamento; (ii) a criação de um GT interministerial e a elaboração do *handbook* sobre SP; (iii) o facto de não se antecipar, a curto prazo, a possibilidade de os cidadãos participarem ativamente em todas as fases do processo de codecisão e coprodução da segurança a nível local, evidenciando desta forma a necessidade de concretização de uma estratégia nacional de SP, que agregue e alinhe todos os atores envolvidos na segurança das comunidades.

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

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

Ao nível das recomendações de ordem prática, destaca-se inequivocamente a necessidade em atualizar o Manual de Operações da GNR e sugere-se que seja equacionado o desenvolvimento de um aplicativo móvel idêntico ao AlertCops⁵ do Ministério do Interior Espanhol.

Por fim, conclui-se a presente investigação, recordando que a GNR com as suas singularidades e posicionamento único no sistema de forças nacional, tal como todas as outras forças de *gendarmarie* na Europa e no mundo, é uma instituição *sui generis* que ultrapassa o âmbito normal das funções de policiamento. Além disso, é importante realçar o facto de ser a única FS que está presente em mais de 500 localidades, sendo responsável pelo PP em 270

⁵ Cfr. site institucional em: <https://alertcops.ses.mir.es/mialertcops/>.

dos 308 concelhos e em 2.733, das 3.092 freguesias, conferindo-lhe um papel determinante para a realização de um PP eficaz e de uma relação de confiança mútua e de legitimidade com os cidadãos, assegurando a presença do Estado e o exercício da sua autoridade em qualquer ponto do território nacional e garantindo, em permanência, a segurança e a tranquilidade das populações.

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

Referências bibliográficas

- Andrade, J., Lobo, V., Morgado, J., Santos, L. & Silva, N. (2017). O reconhecimento formal da área científica das ciências militares: um imperativo e uma inevitabilidade? *Revista Militar*, 2583, 2-20.
- Araújo, D. (2018a). *Portugal, novos Paradigmas de Segurança. Os modelos de segurança de proximidade e o contrato local de segurança de Loures*. (Tese de doutoramento em ciência política, especialização em Políticas Públicas). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Araújo, D. (2018b). Segurança. Conceitos e Perceções e Enquadramento legislativo da segurança interna em Portugal. Em: *Modelos Preditivos & Segurança Pública*. Porto: Fronteira do Caos.
- Autoridade Nacional Segurança Rodoviária (2020). *Princípios Balizadores da Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária* – Documento de enquadramento. Retirado de https://visaozero2030.pt/wp-content/uploads/FASE1-Principios_Balizadores_VisaoZero2030.pdf
- Barbalet, J. M., (1989). *A Cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bayley, D. & Shearing, C. (2005). The future of policing. Em: *Policing: Key Readings*, org. Tim Newburn. (pp. 715-732). Cullompton: Willan Publishing.
- Bayley, D. (1994). Community policing: a report from the devil's advocate. Em: *Community Policing: Rethoric or Reality*, orgs. Jack Greene e Stephen Matrofski. (pp. 225-238). Nova Iorque: Praeger.
- Belchior, A. M., (2015). *Confiança nas Instituições Políticas*. Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa: Relógio D'Água Editores.
- Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development*, 28(1), 21-39.

- Borges, J. V. (2018). A segurança e defesa no mundo novo em mudança. Em: A. J. Telo, J. V. Borges, & N. L. Pires (Eds.), *Dar uma razão à força e uma força à razão*. (pp. 1-60). Alcochete: Nexo.
- Borges, J. (2017). Intervenção das Forças Armadas na Segurança Interna: Da Excepcionalidade à Complementaridade. Em: Saraiva L. E. M. (Ed.), *O papel das Forças Armadas na Segurança Interna*. (pp. 53-63). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Borges, J. V. (2013a). *O terrorismo transnacional e o planeamento estratégico de segurança nacional dos EUA*. Porto: Fronteira do Caos Editores.
- Borges, J. V. (2013b). As Forças Armadas na Segurança Interna: Mitos e Realidades. *Revista Militar*, 2532, janeiro, 11-17.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4.^a Ed.) Oxford: Oxford University Press.
- Buzan, B., & Waever, O. (1997). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Cardoso, L. (1981). Defesa Nacional – Segurança Nacional. *Nação e Defesa*, 17, janeiro, 11-24.
- Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Coimbra: Almedina.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um Curso*, Vol. I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março (2017). *Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, 1.^a Série, 58, 1507-1550. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Direção Geral de Administração Interna (2009). *Manual de diagnósticos locais de segurança: uma compilação de normas e práticas internacionais* (Versão adaptada de *Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice*). Trad. M. J. Correia e Rev. Técnica. e adaptação para a versão portuguesa, Paulo Machado. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Durão, S., & Lopes, D., S. (2012). Policiamento de proximidade em Portugal: limites de uma metáfora mobilizadora. Em: S. Durão, & M. Darck (Coords.), *Polícia, Segurança e Ordem Pública. Perspetivas Portuguesas e Brasileiras* (pp. 101-134). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Durão, S. (2008). *Patrulha e Proximidade – uma etnografia da polícia em Lisboa*. Lisboa: Almedina.
- Elias, L. (2018). *Ciências Policiais e Segurança Interna. Desafios e Prospetiva*. Lisboa: ICPOL-ISCPSI.
- Goinhas, P., & Branco, J. (2013). *Participação da comunidade em processos de desenho urbano e de urbanismo - Levantamento e descrição de métodos e técnicas* (Relatório 41/2013 – DED/NAU). Lisboa: LNEC.
- Governo Constitucional (2019). *Programa do XXII Governo Constitucional (2019-2023)*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.px?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3d%3d>.

- Governo Constitucional (2018). *Programa Nacional de Reformas 2016-2022*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/upload/ficheiros/i007132.pdf>
- Governo Constitucional (2015). *Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019)*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.
- Guarda Nacional Republicana. (2021). *Plano de Atividades da GNR 2022*. Lisboa: Autor.
- Guarda Nacional Republicana. (1996). *Manual de Operações Volume I*. Lisboa: Autor.
- Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo*. Cascais: Príncipia Editora.
- Instituto Universitário Militar (2020). *Glossário de Termos Militares* [versão PDF]. Retirado de <https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/Versao-Online.pdf>
- Instituto Universitário Militar (2019). *Domínios, áreas e subáreas de investigação*. Lisboa: Instituto Universitário Militar. Retirado de <https://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/investiga/dominios-areas-e-subareas-de-investigacao>.
- Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (2004). *Aprova a lei-quadro dos Institutos Públicos*. Diário da República, 1.ª Série - A, 12. 301 a 311. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 3/2020, de 31 de março (2020). *Grandes Opções do Plano para 2020*. Diário da República, 1.ª Série, 64. 337 a 460. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (2008). *Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal*. Diário da República, Série I, 6038 – 6042. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (2008). *Lei de Segurança Interna*. Diário da República, I Série, 167, 6135-6141. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto (2020). *Define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020-2022, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal*. Diário da República, Série I, 2 – 11. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (2007). *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, 1.ª Série, 213. 8043 a 8051. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 70/2018, de 31 de dezembro (2018). *Grandes Opções do Plano para 2019*. Diário da República, 1.ª Série, 251. 5986 a 6038. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro (2020). *Grandes Opções do Plano para 2021-2023*. Diário da República, 1.ª Série, 253. 171- (289) a 171- (377). Lisboa: Assembleia da República.
- Lisboa, M., & Teixeira, A. (2015). *Policimento de Proximidade, Representações e práticas da população e inovação organizacional na Polícia*. V.N. Famalicão: Edições Húmus, Lda.
- Lisboa, M., & Teixeira, A. (2008). *Organização e Meio Envolvente: o caso do Policiamento de Proximidade. Paper apresentado no VI Congresso Português de Sociologia, Universidade Nova de Lisboa (25 e 26 de junho)*. Lisboa.
- Lourenço, N., & Costa, A. (2018). *Estratégia de Segurança Nacional - Portugal Horizonte 2030*. Lisboa: Edições Almedina.
- Lourenço, N., Lopes, F., Rodrigues, J. C., Costa A. & Silvério, P. (2015). *Segurança Horizonte 2025: um Conceito Estratégico de Segurança Interna*. Lisboa: Colibri & GRESI.

- Marcelino, V. (2018). Policiamento de proximidade. A solução para a insegurança que os governos têm desprezado. Diário de Notícias. Retirado de <https://www.dn.pt/educacao-do-dia/25-nov-2018/policiamento-de-proximidade-a-solucao-para-a-inseguranca-que-os-governos-tem-desprezado-10228744.html>
- Marshall, T. S., & Bottomore, T., (1992). *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública. (2020). *Inovação e Modernização - Estratégia para o Estado e a Administração Pública*. Retirado de https://www.apin.gov.pt/wp-content/uploads/sites/2/2020/07/inovacao_modernizacao_estrategia_estado_administracao_publica.pdf.
- NEP/GNR – 3.58. (2017). *Prevenção Criminal e Policiamento Comunitário*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana – Comando Operacional.
- Oliveira, J. F. (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra: Edições Almedina.
- Pereira, R. (2009). Dos diagnósticos aos contratos locais de segurança. Em: *Manual de diagnósticos locais de segurança: uma compilação de normas e práticas internacionais* (Versão adaptada de Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice). Trad. M. J. Correia e Rev. Técnica. e adaptação para a versão portuguesa, Paulo Machado. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Portaria n.º 221/20, 21 de setembro (2020). *Procede à segunda alteração da Portaria n.º 1450/2008, de 16 de dezembro, na sua redação atual, que estabelece a organização interna das unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva da GNR*. Diário da República, I Série, 184. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Presidência do Conselho de Ministros (2007). Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007 de 19 de março. *Aprova as opções fundamentais da reforma da GNR e da PSP*. Diário da República, 1.a Série — n.º 55. Lisboa: Assembleia da República.
- Presidência do Conselho de Ministros (2020). Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020 de 13 de novembro. *Aprova a estratégia de Portugal 2030*. Diário da República, 1.a série — n.º 222. Lisboa: Assembleia da República.
- Presidência do Conselho de Ministros (2020). Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020 de 31 de julho. *Aprova a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023*. Diário da República, 1.a Série — n.º 148. Lisboa: Assembleia da República.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1992, 2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (1ª ed. e 4ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- Ribeiro, A. S. (2009). *Teoria Geral da Estratégia – O essencial ao processo estratégico*. Almedina: Coimbra.
- Santos, L.A.B., & Lima, J.M.M. (Coords.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.ª ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

- Silva, N.M.P. (2017). Cidadania e segurança: confiança nas instituições. Em: L. E. M. Saraiva (Ed.). *O papel das Forças Armadas na Segurança Interna*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Silva, N. M. P. (2015). *Entre o Militar e o Policial – As Reformas da Administração Pública, atitudes dos oficiais da GNR e da PSP face aos processos de reforma e reestruturação*. Lisboa: Diário de Bordo.
- Silva, N.M.P. (2010). Cidadania e Segurança: Uma Análise Prospetiva. Em: AAVV. *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*. Loures: Diário de Bordo.
- Sistema de Segurança Interna. (2020). *Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) 2019*. Lisboa: SSI.
- Sistema de Segurança Interna. (2021). *Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) 2020*. Lisboa: SSI.
- Skogan, W. (2006). *Police and Community in Chicago. A Tale of the Three Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Skogan, W., & Hartnett, S. (2005). Community policing in Chicago. Em: T. Newburn (Ed.), *Policing. Key Readings* (pp. 428-441). Devon: Willan Publishing.
- Skogan, W., & Hartnett, S. (1997). *Community Policing, Chicago Style*. Nova Iorque.
- Skolnick, J. H., & Bayley, D. H. (2002). *Policimento Comunitário*. São Paulo: Edusp.
- Turner, R. S. (1994). Postmodern Culture/ modern Citizens, Em: B. Steenbergen (Ed.), *The Condition of Citizenship*. London: Sage.