

Capítulo 3

Policiamento de proximidade em Portugal: limites de uma metáfora mobilizadora*

Introdução

O objetivo geral deste texto é fornecer uma análise sobre a implementação e a situação do policiamento comunitário em Portugal numa perspetiva processual-dinâmica, com recurso a conhecimento empírico e conceptual, a partir de quatro princípios transformadores gerais, tal como estabelecidos por Skogan e Hartnet (2005). Este tipo de policiamento é genericamente entendido como um conjunto de técnicas e dispositivos que a polícia e os públicos dispõem para trabalhar juntos a nível local. O fim último destas morfologias do policiamento é prevenir o crime, reduzir o medo, o sentimento de insegurança, reforçar a confiança entre moradores dos mesmos bairros, reclamando para os polícias um papel ativo e responsável no melhoramento das condições de vida locais (Wright 2002, 143-144). Como se verá, estas novas formas de policiamento tiveram o benefício de rever velhos mitos modernistas do policiamento.

O presente ensaio traduz assim uma abordagem qualitativa. Devido à escassez de estudos sobre este tema em Portugal, opto por analisar algumas fontes, quer documentação geral que tem vindo a ser publicada (legislação, relatórios, circulares) quer ensaios teóricos e empíricos, estes

* Este texto foi produzido no âmbito da pesquisa «Polícia urbana em Portugal: história da polícia e histórias de polícias, 1860-1960/Unveiling police(men) histories. Urban policing in Portugal, 1860-1960's» coordenado por Susana Durão, sediado no Centro de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Agradecemos à Fundação para a Ciência e a Tecnologia o generoso financiamento (PTDC/HIS-HIS/115531/2009) e atribuição de uma bolsa de investigação científica.

sobretudo no plano internacional. Contribuirá para o presente a experiência de uma série de anos de pesquisas que tenho vindo a efetuar sobre a polícia e o policiamento portugueses. Sempre que oportuno serão descritos, com base nas minhas notas de campo e entrevistas, aspetos relacionados com o tema do «policiamento de proximidade», nome pelo qual ficaram conhecidas as mudanças que levaram a adotar estes novos tipos de policiamento local em Portugal. O objetivo mais específico deste texto prende-se com a tentativa de situar o lugar que a participação dos cidadãos ocupa nestas mudanças recentes. Isto porque a participação do público e de outras agências no planeamento e nas decisões policiais tem sido evocada como o aspeto mais decisivo para o bom funcionamento destes modelos recentes de segurança (Alderson 1994, 128).

Com base nos estudos empíricos e a partir da comparação com outros casos, refletidos por diversos autores que se dedicam ao tema, argumento que o policiamento comunitário (daqui em diante referido como PC), em particular na versão de policiamento de proximidade (daqui em diante referido como PP), tal como se apresenta em Portugal, é hoje uma grande promessa, mais do que realidade prática. Este ajudou sobretudo a transformar a imagem histórica de uma polícia portuguesa autoritária, contribuindo mais para o reforço da imagem institucional e governamental das polícias em democracia do que para a transformação das morfologias do policiamento local. O PP possui algumas potencialidades e micropráticas inovadoras que serão analisadas, mas enquanto modelo e na sua implementação enfrenta reais obstáculos a um pleno desenvolvimento. Particularmente relevante é o facto de a participação dos cidadãos no policiamento e na segurança locais estar praticamente omissa do conjunto dos processos de afirmação e de funcionamento da proximidade policial em Portugal. Conclui-se assim que a uma tendência de imposição do PC às polícias, *de cima para baixo*, desenhando-se localmente a partir de uma demanda governamental e administrativa, junta-se a tendência de um serviço pensado sobretudo de *dentro para fora*, oferecido dos polícias *aos* cidadãos e com fracas oportunidades de participação cidadã.¹

¹ Convém dizer que «polícia cidadã», «segurança cidadã», direitos humanos como «coisa de polícia» são conceitos que emergiram de países como a Espanha, mas também como o Brasil e outros países da América Latina. Nos países anglo-saxónicos é mais comum ouvir falar em participação de indivíduos, públicos ou agências no policiamento. A insistência no termo «cidadão» deriva do facto de naqueles países, como em Portugal, existirem democracias jovens. Embora com diferentes modalidades de polícia de Estado e níveis de consolidação democrática, tais países partilham o facto de as suas polícias não se inscreverem numa tradição de diálogo permanente com os mundos sociais em volta, necessitando por isso de criar novos vocabulários políticos. V. a este propósito os textos

No trilho da proximidade policial

O Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP) foi inicialmente desenhado no relatório de legislatura de 1995 a 1999 do Ministério da Administração Interna (MAI). Pela primeira vez se falava numa orientação do policiamento para o público, aliada a uma atitude marcadamente mais civilista nas polícias. Entretanto, os programas especiais – nomeadamente o «Escola Segura», «Idosos em Segurança», «Comércio Seguro» e «INOVAR» – foram sendo implementados paulatinamente na PSP e na GNR, nas unidades de polícia do país, ganhando popularidade e adeptos na sociedade (cf. Oliveira 2006; Durão 2008a). Mas todo o processo se daria à base de voluntarismos e motivações de polícias locais, sem a auscultação por parte do MAI quer das polícias quer das populações. Os programas foram-se desenvolvendo ao longo dos anos sem objetivos ou faseamento e sem modelos de intervenção planeados tendo em conta as características locais. Numa das escassas avaliações efetuadas (ao programa «Escola Segura») foram levantados vários problemas que mostraram a desadequação entre o modelo de gestão interministerial e a aderência prática (cf. Oliveira 2006, 299).

Após um questionário com avaliação, entre 2006 e 2007, aos polícias (1800 indivíduos em 18 esquadras do país) e a públicos de localidades próximas das esquadras (Lisboa, Dias e Santana 2007), surgiria uma espécie de segunda geração do PIPP, agora pela mão das lideranças da PSP. Tal conduziu a um novo desenho dos programas em «equipas de apoio às vítimas» e «equipas escola segura» (as EPAV e as EPE), o segundo considerado desde sempre o programa de maior sucesso deste movimento de reforma, tal como bem demonstrado por Marçal (2008). Embora aspirando a uma maior difusão destas microequipas pelo país – que em 2008 estariam presentes em 112 das cerca de 300 esquadras da PSP² – parece ter

de Balestreri (2003a, 2003b), de Luiz Eduardo Soares (2006), ou as imensas atividades do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), do Viva Rio, do Ibase, Sou da Paz ou do mais recém-criado Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Em Espanha, um grupo de pessoas inspirado por esse movimento, criou o Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana/International Congress on Public Safety in a Diverse Society, que teve lugar em Madrid em Outubro 2011. Note-se como na tradução para o castelhano e consequentemente para o português é a ideia de promoção de cidadania que subjaz a toda a iniciativa. V. mais em: <http://safetyinnova.ie.edu/> (última consulta em fevereiro de 2012).

² Informações sobre o PIPP estão disponíveis em: <http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/pipp.aspx?menu=1> (última consulta em 6 de fevereiro de 2012).

sido repetida uma mesma dinâmica de difusão administrativa de cima para baixo da ideia de policiamento. Tal não foi suficiente para levar por diante alterações organizacionais de fundo, mantendo-se a proximidade com funcionamento periférico nas esquadras e as mesmas estruturas organizacionais da Polícia como um todo.

Na prática, prevê-se que cada esquadra tenha uma ou mais equipas do PIPP, sendo cada uma constituída por dois agentes, preferencialmente mas não obrigatoriamente mistos, um homem e uma mulher. As equipas têm horários diurnos, estão fora das escalas de funcionamento das patrulhas, respondendo em geral diretamente aos comandantes de esquadra e não aos chefes de grupos, como fazem os patrulheiros.³

No final de 2010, num dia de visita ao Comando Metropolitano de Lisboa da Polícia de Segurança Pública, entrevistei uma oficial, nos seus 30 anos, nomeada como responsável operacional pela implementação do PIPP nesta região.

Na entrevista impressionou-me o modo como a oficial apresentou e defendeu o novo modelo de policiamento. Esta insistia na ideia de que um dia *só* existiriam equipas da proximidade nas esquadras do país, isto é, estas viriam reconfigurar o trabalho da patrulha e reorganizar as esquadras. O PIPP, dizia-me: «vem fazer com que a patrulha tradicional tenha os dias contados». Eu compreendia exatamente o que ela queria dizer, mas dado o que conhecia das esquadras pelo país, de norte a sul de Portugal, uma decisão administrativa daquele tipo e tão pouco definida e nos seus objetivos práticos de implementação local parecia-me quase inatingível.

Na sequência da entrevista e apresentação do respetivo modelo do programa, saímos do comando para as ruas. Fiz com ela uma visita a uma esquadra situada na zona metropolitana oriental-norte. Ao chegar à esquadra, com pré-aviso, fomos para o gabinete do superior. Ela perguntou como estavam implementadas as equipas da proximidade, os «PIPPs», nome pelo qual são conhecidos na gíria policial. O comandante acabou por reconhecer que só tinha um agente a fazer esse serviço, entre

³ Desde a segunda metade de 1990 as patrulhas têm funcionado em grupos de escalas rotativas de 6 horas. Mudanças recentes têm gerado novas rotinas nas esquadras e uma maior divisão na modalidade de horários. Na prática, numa esquadra, funcionam quatro horários diferenciados. Agentes na patrulha a pé continuam a trabalhar em turnos rotativos de 6 horas. No atendimento ao público (englobando os graduados de serviço, a sentinela e as tripulações dos carros-patrulha) os horários passaram a ser divididos em turnos de 8 horas. No trabalho administrativo (no qual trabalham comandantes, auxiliares e secretaria) o horário oficial é das 8 às 17 horas. Por fim, os agentes das equipas do policiamento de proximidade dividem-se em dois turnos não coincidentes com nenhum dos outros horários: um turno de manhã (7-13 h) e um turno de tarde (13-19h).

cerca de 50 polícias que segundo ele não chegavam sequer para o serviço regular da patrulha. Como em todas as outras, esta esquadra apoiava-se fundamentalmente no trabalho de pelo menos dois agentes por turno sempre disponíveis no carro-patrulha para responder às chamadas. O comandante local lamentou não conseguir ter os PIPP, mas precisava de todos os elementos que tinha no trabalho tradicional das patrulhas. A oficial responsável pelo programa, desolada, disse ao comandante: «Pelo menos não lhes chame ‘PIPP’, chame-lhe outra coisa qualquer. Isto é apenas *uma espécie* de PIPP.»

Quando regressámos de viatura ao Comando, a simpática oficial falava já abertamente das dificuldades que enfrentava na implementação desta ideia reformista. Referia a resistência de alguns comandantes e chefias intermédias, dos próprios agentes, a dificuldade de mudar a «cultura policial». Porém, continuava sem refletir sobre alguns dos pontos mais estruturantes que levaram a que o PC fosse de facto uma opção noutras polícias do mundo tendo chegado tardiamente a Portugal. Veremos de seguida alguns desses pontos.

Princípios do policiamento comunitário à luz da realidade portuguesa

Wesley Skogan e Susan Hartnett (2005) delinearam quatro princípios associados à implementação do PC. São estes a descentralização organizacional; o policiamento orientado por objetivos; um policiamento com base em anseios locais e a coprodução do policiamento e da segurança locais.⁴ Sucintamente, o primeiro princípio do PC implica a mudança transversal das estruturas policiais inspiradas em modelos institucionais militares. A ideia é criar novas morfologias organizacionais que ofereçam a possibilidade às unidades policiais locais de descobrir e criar os seus objetivos, por vezes gerindo os seus horários, com decisões mais flexíveis, mais rapidez na decisão e negociação de soluções. O segundo princípio implica descen-

⁴ Skogan foi porventura um dos autores que mais discutiram aspetos teóricos e empíricos associados à implementação destes estilos de policiamento nas cidades norte-americanas, nomeadamente onde mais longe se levaram as reformas das polícias e do policiamento, Chicago (v. Skogan 2006; Skogan e Hartnett 1997). Dois outros autores têm contribuído decisivamente para a reflexão sobre policiamentos comunitários: Bayley (1994) e Alderson (1998). Aliás, os quatro elementos batizados por Bayley como CAMPS – consulta, adaptação, mobilização e resolução de problemas [*problem solving*] (1994, 105) – são no essencial idênticos aos quatro princípios avançados por Skogan e Hartnett.

trar a atenção do policiamento do estrito «combate ao crime» ou gestão rotineira e aleatória de ordens, levando os polícias locais a sair do seu tradicional funcionamento isolado. O policiamento orientado para a resolução de problemas encoraja assim todos os polícias envolvidos, não apenas os agentes, a responder com criatividade aos fenómenos que encontram, incluindo nesse processo outras agências públicas e privadas. Tal implica mudanças na formação dos agentes, mas também o garante de mais autonomia e responsabilidade profissional nas decisões, as quais devem ser constantemente partilhadas e corrigidas nas unidades policiais.

A inclusão das mais variadas demandas dos cidadãos no policiamento é parte da terceira orientação do PC tal como definida pelos autores. Esta é uma das razões pelas quais este tipo de policiamento corresponde a uma estratégia organizacional ampla e não apenas a um conjunto de programas específicos – o que na prática faz variar os modos do policiamento de lugar para lugar. Central é a criação de canais de comunicação que não se limitem à tradicional resposta policial a emergências e mediação de conflitos situados. Só assim é permitido aos polícias conhecer de perto e dar conta de problemas dos bairros que, muitas vezes, ou desconhecem ou, quando informados, não têm orientações sobre como proceder. Por fim, o quarto princípio implica que a Polícia deve também ajudar os cidadãos dos bairros a resolver os seus próprios problemas, evidenciando desse modo como as soluções para aspetos criminais locais não dependem apenas da responsabilidade policial e, por consequência, penal. Ainda assim, para os autores, há muito por fazer neste quarto domínio que implica coprodução da segurança local e participação dos cidadãos nos processos de decisão do policiamento.

Se procurarmos refletir a presença destes princípios gerais na PSP, e em particular na história recente do PP em Portugal, rapidamente nos apercebemos de que no seu conjunto qualquer um deles se mantém muito incipiente. Façamos esse exercício. O último ponto, porém, a participação dos cidadãos nas decisões para o policiamento, merece particular atenção pois é o mais ausente em toda a reflexão e adoção do PP em Portugal.

Descentralização organizacional

A respeito do princípio de *descentralização organizacional*, pode dizer-se que a polícia em Portugal atravessa um certo paradoxo. Esta é hoje muito centralizada, não escapando a tendências de governamentalização e anseios de centralismo que afetam em particular a Europa (Newburn 2008). No

entanto, as polícias nacionais estão muito disseminadas e presentes, embora de forma desigual, por todo o território nacional. Devido a esta característica do policiamento generalista no país ser repartida entre duas grandes forças de segurança, a GNR e a PSP, mantiveram-se pequenas unidades distribuídas por todo o território, as denominadas «esquadras» e «postos» – que na soma de ambas as instituições podem chegar a mais de sete centenas.⁵ Tal tensão entre os poderes e decisões centralistas e operacionalidades regionais e locais pluralistas, leva a que as inovações surjam como microinovações sem uma linha estratégica coerente, aspeto que se torna ainda mais evidente quando sujeito à comparação, situada num passado recente, com casos como Espanha, França e Canadá (Oliveira 2006, 306). Ainda assim, têm sido sistematicamente evidenciados dilemas da proximidade policial em vários países da Europa continental (AAVV 2000).

A descentralização do dispositivo parece ser condição *sine qua non* para a implementação de reformas de aproximação às comunidades e aos cidadãos. Não obstante, ela é constantemente travada pela força da centralização e da administração das polícias que também se viu reforçada na última década. Na PSP, caso que conheço melhor, tal deu-se sobretudo depois da Lei orgânica n.º 5/99, que criou a Direção Nacional para a qual todo o dispositivo do policiamento local está voltado. Por isso escrevi já anteriormente que talvez não existam outras instituições policiais onde seja tão expressa a tensão entre a unidade e a pluralidade do sistema como na PSP e também na GNR (Durão 2010a).

No país, quando se fala em proximidade policial, surgem à cabeça a PSP e a GNR, relegando para segundo plano as polícias municipais, porventura com projetos inovadores ao seu nível. Na verdade, a ligação entre as polícias de Estado e os poderes locais também não se tem efetuado de forma clara. Os autarcas veem na criação de polícias municipais que, à exceção de Lisboa e do Porto, têm histórias recentes, uma oportunidade de definir e participar nas decisões da segurança local que não encontram junto dos maiores corpos de polícia, tendencialmente voltados para as suas administrações centrais e para a auscultação governamental.

As esquadras em geral não conquistaram uma autonomia plena na definição de políticas e estratégias para o policiamento local, mantendo-se organizacionalmente semelhantes ao que eram no final dos anos 50, durante o duro período do Estado Novo. As unidades locais do policia-

⁵ Estes dados resultam de uma estimativa que faço a partir de entrevistas realizadas nos últimos anos com altos oficiais da PSP e da GNR, não estando divulgados publicamente os totais.

mento estão subordinadas a comandos de divisão, que por sua vez respondem aos de comando regional ou metropolitano, estes estando perfeitamente alinhados com emanções gerais da Direção Nacional e do ministro da Administração Interna – sobretudo expostas em circulares como ordens de serviço internas, folhas de serviço, normas de execução permanente e outras. Ainda hoje se mantém formalmente em vigor, embora com práticas reatualizadas, o *Regulamento para o Serviço das Esquadras, Postos e Subpostos* (aprovado por despacho do ministro do Interior, de 7 de dezembro de 1961). A resistência administrativa à revisão de um tal documento de base, passados quase quarenta anos de democracia, pode ser lida à luz da negação da descentralização de competências que seriam fundamentais para a autonomia de decisão e geração local de políticas de policiamento. Tal indica que não foram encontrados consensos nas elites das polícias, nos ministérios e nos governos, que permitam alargar as competências organizacionais das esquadras. Isto é, a discussão da descentralização de facto da polícia e do planeamento do policiamento local, embora teoricamente equacionados, nunca foram colocados em marcha (para usar uma metáfora policial/militar). Tudo isto contribui para a indefinição estatutária e estratificação de base da PSP que, apesar das reformas tecnológicas, inovações na investigação criminal e na gestão de recursos humanos e materiais, a tornam uma instituição muito pouco dinâmica do ponto de vista do policiamento local, mantendo, a todos os níveis da estrutura organizativa, um funcionamento que obedece a uma estreita e burocrática hierarquia de comando (Oliveira 2006, 258-265).

Num livro de revisão do mandato político, o ex-ministro da Administração Interna definiu «proximidade» como «orientação de policiamento que privilegia o conhecimento e a inserção na vida das comunidades, adotada em oposição à anterior estratégia de retração e concentração em superesquadras» (Costa 2002, 91).⁶ Podemos constatar que a proposta de proximidade se aliou politicamente à recuperação de um modelo de funcionamento de esquadras genéricas, territorializadas, algo que nenhum governo ousou desde então questionar. Mas a história viria a configurar a proximidade em Portugal mais como um conjunto de programas e pro-

⁶ Este refere-se a um modelo que ficou oficialmente conhecido por «divisões concentradas». Na primeira metade dos anos 1990, pela mão de um governo social-democrata, foi experimentada uma gestão do policiamento inspirada por modelos de resposta operacional à inglesa que começaram a ter lugar na era Thatcher (1979-1990). O novo modelo de policiamento mais orientado para o cidadão, desde Costa, teria arquivado na história o modelo organizacional das referidas superesquadras. Hoje, em Portugal, modernidade confunde-se com proximidade e proximidade confunde-se com policiamento de esquadra «de bairro».

jetos do que como uma «estratégia organizacional alternativa» ou uma «abordagem geral do policiamento», como acreditavam Moore (2003, 13), Rosenbaum (2002) e tantos outros.

Também existem limites organizacionais óbvios no plano da ligação dos polícias individualmente aos locais que policiam. Uma certa fixação e tempo de permanência dos polícias nas comunidades tem sido vista como condição determinante para desenvolver redes de relação, comunicação, informação e confiança com os cidadãos. Segundo as evidências apontadas por Oliveira, no caso espanhol como no francês, a figura do «polícia de bairro» foi investida e a sua autonomia profissional revalorizada (2006, 306-307). Nesses lugares é possível antecipar o desenho de carreiras na proximidade, o que permite por fim que o PC se torne parte da cultura policial, do entendimento do trabalho e do serviço público, como diria Alderson (1994, 132). Nas esquadras portuguesas não observamos semelhante movimento; estas são, como dizem os polícias, «locais de passagem» (Durão 2008^a, 415; 2011a). As unidades de polícia locais são vistas como lugares de aprendizagem da instituição e das ruas, mas onde a inovação e a progressão na «carreira» estancaram. Aqui os agentes são recrutados em todo o país o que faz com que boa fatia deles, a trabalhar nos maiores comandos metropolitanos, vise uma transferência geográfica para pequenos comandos, o que em boa medida é uma alternativa a outro tipo de progressões que lhes estão vedadas (Durão 2011a). Quando questioneei agentes acerca dos motivos que os levavam a integrar voluntariamente as equipas da proximidade nas esquadras, apercebi-me de que um certo cansaço da patrulha regular, os horários diurnos e a maior facilidade de gestão familiar eram mais frequentemente referidos do que o serviço policial em si mesmo. A seleção dos agentes, por parte dos comandantes, é sensível a compensações informais ou a dificuldades pessoais para levar a cabo as atividades regulares da patrulha. É frequente encontrar nas equipas agentes mais velhos, jovens mulheres, mulheres que entretanto se tornaram mães. A formação ou competência pessoal reconhecida para o desempenho da proximidade nem sempre se tornam elementos determinantes na seleção. A referência de tarefa-padrão na esquadra é sempre a patrulha regular onde, em última instância, qualquer agente tem sempre lugar garantido.

Acontece amiúde que uma vez a trabalhar em equipa os agentes da proximidade perdem contacto e coordenação com os demais agentes e chefes de esquadra (Durão 2008a, 124-126). Creio que neste caso a sensação de serem considerados «menos polícias» pelos demais patrulheiros decorre mais dessa descoordenação organizacional, e da menor inclusão

no trabalho tradicional de resposta a chamadas, do que à vertente «social/assistencial» dos programas, aspeto que parece ter perdido poder explicativo na última década. É de notar que a vocação «assistencial-direta» da Polícia não é uma novidade. Esta dimensão está alicerçada na história das polícias europeias e nunca deixou inteiramente de fazer parte do mandato profissional dos patrulheiros (cf. Reiner 1985, 1996; Emsley e Weinberger 1991; Emsley 1996).

Os comandantes locais, por seu lado, enfrentam hoje uma situação particular. Jovens oficiais saídos da academia começam por comandar as unidades locais de policiamento. Mas rapidamente estes aprendem, ou lhes lembram, que não é ali que irão «fazer carreira». As esquadras representam para eles uma espécie de estágio de comando. Por isso em muitos casos quem de facto conhece a área e acaba por assumir um papel proeminente, sem o respetivo estatuto oficial reconhecido, são os adjuntos do comandante, da carreira de chefes e que, eles mesmos, já foram agentes. Estes acabam por ficar mais tempo nas mesmas unidades, mas sobretudo por não terem para onde progredir. No entanto, falta-lhes a atualização e a sensibilidade que, enquanto cadetes e aspirantes, os mais jovens oficiais, os comandantes, tiveram durante os cinco anos consecutivos e obrigatórios de formação avançada no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Policiar com objetivos

O segundo princípio do PC, o *policimento por objetivos*, em si mesmo é, ao contrário do que se imagina, dada a popularidade dos escritos de Goldstein (1990), o que representa uma menor inovação no PC (cf. Skogan e Hartnett 2005, 429). Este é também um dos calcanhares de Aquiles do policiamento local em Portugal, dado que sem descentralização organizacional o policiamento por objetivos não extravasa o plano retórico. Num dado tempo histórico de lançamento do policiamento moderno, geralmente situado entre fim do século XIX e anos 1920, a orientação para a resposta rápida a chamadas permitiu uma série de conquistas organizacionais e políticas; permitiu sobretudo o controlo interno dos polícias numa atividade tão discricionária. Hoje, este modelo de policiamento é um impedimento a inovações, dada a sua «naturalização», no sentido douglasiano em que certos sistemas de classificações sociais, neste caso historicamente construídos, tendem a criar certas fixações institucionais (Douglas 1987). Isto é, há uma tendência intuitiva para o entendimento

da patrulha como tarefa de resposta a emergências e chamadas e não como meio de produção de objetivos de policiamento local. Tal como descrito no ponto anterior, as equipas de proximidade em vez de implicarem uma reorganização e conseqüente reorientação dos objetivos do policiamento vieram somar-se, de modo periférico e em muito menor número, a um esquema tradicional e aleatório de patrulha (cf. Leitão 2001).

Em Portugal, num país que celebra fracos índices criminais nos seus registos oficiais, onde o maior volume de incidentes se passa a nível da pequena criminalidade e, logo a seguir, na violência entre pessoas, a proximidade parece afigurar-se como um modelo de policiamento adequado.⁷ Todavia, como fica expresso na investigação de Oliveira (2003, 2006), não tem havido um impacto claro das estatísticas criminais nas políticas públicas para a segurança. Estas estão mais suscetíveis a alterações provocadas por ciclos da conjuntura política e calendários eleitorais, bem como a mitigadas pressões sociais e influência de casos mediáticos, o que tende a caracterizar as intervenções em matéria de política e legislação de segurança como normativas e reativas.

A ideia de «prevenção» tem sido a grande linha mestra das polícias generalistas em Portugal, mesmo se acompanhada por um incremento da investigação criminal, que até aos anos 1990 tinha nestas polícias um quadro legal muito limitado. Todavia, a ideia de prevenção tende a confundir-se frequentemente ou com a simples disposição de elementos fardados na rua, perpetuando ideias tradicionais de patrulha ou, ainda e cada vez mais, com a realização de operações de fiscalização e ao trânsito, frequentemente mediatizadas, com resultados quantificados e tornados portanto bem visíveis. Neste sentido, o conceito de «visibilidade» tem sido muito promovido e confundido com o de proximidade. No relatório final da legislatura do XIII Governo Constitucional, o policiamento de proximidade tinha por objetivo «dar uma nova visibilidade às forças de segurança» (cf. Oliveira 2006, 297). Ou seja, mais uma vez se verifica que a proximidade serviu sobretudo para relançar a Polícia enquanto instituição de Estado, evidenciando-se em abstrato como a principal agência promotora da paz pública.

⁷ Recorrendo a dados do Eurostat, no Relatório de Segurança Interna defende-se que Portugal apresenta o melhor rácio – 37,7 crimes por mil habitantes – claramente abaixo da média da União Europeia (a 15) que regista um rácio superior a 69 crimes por mil habitantes (RASI 2010).

Por isso, quando inquiridos sobre o que fundamenta o PP, o conjunto de mais de 100 polícias que entrevistei ao longo dos anos refere uma amálgama de ideias dificilmente operatórias e até contraditórias entre si. Assim, o PP resulta num «conceito-contentor», como bem avançou Marleen Easton (no prelo), albergando diversas iniciativas que de algum modo colocam os polícias em contacto com cidadãos. Para alguns oficiais e operacionais que conheci, verdadeiros «militantes da proximidade», tal como lhes chama Katane (2002, 73), esta deveria ser uma nova filosofia de polícia, obrigando a uma futura reorganização extensiva a toda a força policial. Para outros, a proximidade é vista como um entre outros modelos de policiamento que se pretende inovador, mas que apenas parcialmente pode ser aplicado, através de programas especiais para grupos sociais específicos. Para um terceiro grupo, proximidade não é mais do que prevenção, visibilidade e presença policial nas ruas. Para um quarto grupo esta pode ser vista como tática utilitarista do policiamento, uma forma de chegar mais próximo de potenciais informadores e ter, conseqüentemente, mais informação para agir sobre a realidade. E, finalmente, o entendimento mais comum que encontrei face à proximidade policial tende a desvalorizar a sua modernidade: a proximidade não seria mais do que o «bom e tradicional patrulhamento», uma «extensão do que a polícia sempre foi», «o trabalho da polícia na rua, capaz de responder aos anseios e problemas dos cidadãos», «a essência mesmo da patrulha», como me disseram oficiais, chefes e agentes mais antigos na organização.⁸

Alguns autores têm relativizado essa visão gloriosa do passado do patrulhamento. Como refere Moore, muitas táticas desse «bom policiamento [...] raramente eram reconhecidas pelos supervisores ou pelo sistema administrativo da organização como policiamento efetivo, e permaneciam ocultas e desconhecidas. Por essa razão, eram mais incomuns do que deveriam ou poderiam ser» (2003, 142). Mais, muitas vezes alegar que a inovação repete aspetos fundamentais da patrulha tradicional significa apenas travá-la. Mesmo que inspirada por aspetos do trabalho

⁸ Também os teóricos têm legitimado estas formas do policiamento a partir da inscrição numa tradição modernista da polícia inglesa, tendo esta criado uma imagem consensual e positiva com Bobby Peel e os seus primeiros comissários da cidade de Londres, nas primeiras décadas do século XIX. Tal viria a ganhar novo relevo no pós-guerra com as *team policing* em Aberdeen e as *unit beat policing* em Coventry (Sherman 1987). Todavia, há uma outra narrativa das origens que aponta uma tradição napoleónica, para a chamada «experiência latina», que teria desenhado sistemas policiais centralizados e nacionais, controlados pelo Estado e menos assentes num policiamento socialmente consentido (Easton, no prelo; Gomes *et al.* 2001).

policial genérico e preventivista, o que a proposta de proximidade policial oferece numa sociedade democrática nunca poderá ter paralelo com o que ofereceu numa sociedade dominada por um regime ditatorial, como foi o português entre 1933 e 1974.⁹

Quando se reduz, porém, o policiamento de proximidade a uma ideia ou intenção voluntarista corre-se o risco de transformá-lo apenas em mais uma «metáfora mobilizadora» dos tempos atuais, como defenderam Wright e Shore (1997, 20). O efeito mobilizador de palavras como estas advém do facto de, pela simples enunciação, elas, e os seus agentes enunciadores, se apropriarem de sentidos positivos e de uma legitimidade democrática que, na prática, não se configura.

Durante a década de 2000 a noção de visibilidade policial parece ter contribuído para engolir e tornar mais ambíguo o conceito de proximidade no país. Até porque esta se fez acompanhar de medidas táticas. À entrada de 2000, e durante vários anos, muitas esquadras tiveram um «carro visível» que circulava ao mesmo tempo que o «carro-patrolha». Os agentes deviam estar nas ruas, a pé e em lugares específicos, a «produzir visibilidade», dizia-se, sem que tal tenha implicado uma reflexão mais apurada dos objetivos do policiamento local (Durão 2008a, 137-138). Não é estranho que tal deriva se tenha dado, na medida das limitações da reorganização policial que discuti no ponto anterior. Neste mesmo sentido, a inclusão mais recente de sistemas de videovigilância no policiamento aponta esta deriva da proximidade face à visibilidade (cf. RASI 2010, 235). Existem porém diferenças. A visibilidade policial depende essencialmente de decisões administrativas tais como: abertura de novos recrutamentos de pessoal, planeamento centralizado, uniformizado e em linha de comando do serviço diário dos polícias «na ponta», disponibilização de mais meios materiais e tecnológicos, entre outros. Já a proximidade depende de algo mais, implica uma prospeção local para saber o que policiar e como planear o policiamento. Isto leva-nos ao terceiro ponto.

Policiar comunicando

Este ponto sublinha a importância dos *canais de comunicação entre a Polícia e os cidadãos* para o policiamento comunitário, com práticas de auscultação regular das populações. Em Portugal temos visto que os pro-

⁹ Esta parte retoma discussões iniciadas em Durão (2008a, 139-148; 2009; 2010a, 2011b). V. também artigos *online*, em acesso aberto, Durão (2011c; 2012).

gramas da proximidade policial têm sido implementados de cima para baixo, mas também num sentido unidirecional, de dentro para fora das instituições policiais. Estes têm a virtude de ter sido institucionalizados, não podendo assim ser facilmente desmantelados por decisão interna. Mas ao se afirmarem «por decreto» estes escapam à criação de práticas criativas, inovadoras e continuadas com empenho local. As equipas da proximidade são em geral organizadas como periferias da patrulha: têm diferentes horários, não comunicam obrigatoriamente entre si, não recaem sobre elas exigências de organização que vão além de relatórios de execução *ad hoc* simplificados. Deste modo, os canais criados pelos polícias individualmente são entendidos como canais informais de comunicação, dependentes do interesse ou da simpatia de agentes isolados e da adesão espontânea dos contactados nos locais.

É inegável que algumas inovações podem desde logo ser detetadas a partir das práticas de trabalho quotidiano das equipas de proximidade. Os agentes nas suas tarefas quotidianas aprendem a cidade e as comunidades locais, os bairros, de modo diferente dos demais patrulheiros. A etnografia densa permitiu ilustrá-lo (Durão 2008a, 139-154; 2008b; 2009; 2010b; 2010c). Todo o seu trabalho tende a realizar-se com base em interações pessoais e assenta na manutenção de algum tipo de continuidade dessas relações. O problema é que estas estão sujeitas à interrupção frequente das transferências de pessoal, dificultando o aprofundamento e a implementação dos mesmos polícias nos mesmos bairros. O trabalho de proximidade depende da iniciativa dos agentes e dos canais de comunicação que estes mantêm abertos, quer com cidadãos isolados quer com associações e outras instituições locais. Para tal, os agentes precisam de ter um conhecimento itinerante e relacional dos bairros. Mas como seria de esperar, depois do que foi dito, a ativação da identidade local dos agentes é, ao contrário de outras experiências bem-sucedidas, menos determinante neste processo. Em Portugal os polícias podem ser recrutados em lugares diferentes e distantes daqueles onde irão trabalhar grande parte das suas vidas. Este é porventura um dos aspetos mais difíceis de gerir pelo programa. Nas suas disposições práticas – que diferem muito das de patrulheiros, cujo trabalho é mais ativado por chamadas ou por informações anónimas que não dependem da iniciativa dos agentes – as tarefas dos agentes da proximidade estão centradas numa gestão territorial e numa circulação planeada por um certo perímetro urbano, o que leva a que estejam tão assentes em inovações individuais como dependentes de ordens e diligências internas emanadas da própria organização policial.

São detetáveis alguns limites de abrangência do trabalho da proximidade no plano da comunicação local. É partilhada na polícia e nas esquadras a ideia de que os contactos com escolas, idosos, comerciantes, se dão num processo espontâneo, um pouco ao sabor dos acontecimentos. As informações trocadas entre polícias e cidadãos sobre os lugares acabam por não ter efeito direto no planeamento do policiamento local (Durão 2011b; Cunha e Durão 2011). Do prisma dos polícias, estas interações servem frequentemente para minimizar tensões do trabalho policial, muito dado a uma certa conflituosidade latente que sobressai da análise do *ethos* policial e do trabalho nas esquadras (Durão 2008a, cap. 3). Neste sentido, a maior parte das equipas da proximidade acaba por gerir o seu trabalho como os patrulheiros, a partir de emergências «assistenciais» que entretanto lhes surgem no seu dia-a-dia, sem uma fixação integrada de planos e objetivos contextualizantes.

Mesmo quando são pedidos relatórios aos agentes, estes tendem a ser meramente descritivos e ilustrativos, ousando menos apontar aspetos sociais e policiais a tratar. Sabe-se que esses relatórios acabarão por ter reduzido efeito no âmbito do planeamento do policiamento local. Em geral o PP é ativado a partir da ideia de «visita» e de «consulta», não tanto no prisma de reuniões, auscultação e apontamento de soluções que obrigariam a envolver no planeamento do policiamento os cidadãos, lideranças e restantes entidades e autoridades locais responsáveis. O que a maior parte dos agentes nestas equipas me transmitiu ao longo dos últimos anos é que o ónus do policiamento local recai todo sobre os seus ombros, não conseguindo o apoio formal e prolongado das chefias para, em tempo útil, avançar com novas formas de solução para problemas. Neste sentido, os polícias de proximidade acabam por adotar um papel de manutenção de ordens morais, sendo o caso mais flagrante o das escolas, evitando com a sua presença, e muitas vezes apenas quando se encontram fisicamente presentes, alguns problemas de violência e criminalidade mais evidente. A isso chamam genericamente prevenção. Mas sobretudo nas maiores escolas públicas do ensino secundário, como a sua penetração é muito limitada, os polícias não criam planos evidentes para intervir em matérias que noutros contextos – como nos bairros «sensíveis» – se afigura como matéria policial (Cunha e Durão 2011). Assim, o polícia de proximidade é visto como o curioso que ocasionalmente propõe ações de sensibilização sobre segurança genérica ou mais particular – como a prevenção do uso de estupefacientes ou a prevenção da violência entre jovens – mas que não vai muito mais longe nas suas responsabilidades de planeamento do policiamento local.

Todo o processo indica que a discussão sobre o policiamento assume um movimento centrípeto, em vez de se desenvolver num movimento mais expansivo e centrífugo. A discussão é interna e institucional. «A proximidade depende da vontade de cada agente», dizia-me uma vez um adjunto do comandante de esquadra. Com tudo nas mãos, uns agentes vão mais longe do que outros no trabalho que fazem e a pluralidade de possibilidades amplia-se, mas só até certo ponto. Quando os agentes se apercebem de que «neste serviço estamos entregues a nós próprios», como me disseram, muitos, desapontados, pedem para voltar para as tarefas da patrulha. Aos «militantes da proximidade» (Katane 2002, 73), juntam-se assim os desiludidos da proximidade; agentes ou chefes que esperavam conquistar autonomia e inovação no policiamento, que por se verem isolados não conseguiram almejar. Conheci vários polícias em Portugal que se reconheciam plenamente nos novos modelos de policiamento, mas não no que deles restava na prática organizacional e na sua leitura política.

Mesmo que formalmente supervisionados, os agentes mais ativos nestas equipas reconhecem que estão organizacionalmente limitados – isto é, a polícia não está para eles como está para a patrulha. O tempo histórico da experiência ainda não parece ter ultrapassado a decisão administrativa e a implementação vertical de algo que se caracteriza por ser eminentemente do plano do funcionamento local. Todo esse apoio institucional baseado numa cadeia interna de funcionamentos perfeitamente regularizada e com rotinas definidas não tem sido fácil de obter em programas mais abertos e flexíveis como a proximidade. Todavia, neste caso, a proximidade surgiu como algo que se anexou a um sistema e a um modelo de organização que, à parte das inovações trazidas pela abrangência de competências na investigação criminal, pouco se transformou.

Participação dos cidadãos no policiamento

Neste sentido, o quarto ponto – a discussão do *lugar dos cidadãos no planeamento e tomada de decisão no policiamento* e definição de políticas de segurança em Portugal – é o que se mantém mais embrionário no país. Todos os autores que escrevem sobre o PC ou o defendem revelam que a inclusão dos cidadãos nas políticas públicas do policiamento é um dos sensores mais determinantes para aferir da qualidade das mudanças deste

serviço.¹⁰ O PC tem em princípio duas características particulares. Este conta com um maior apoio das populações locais e de cidadãos à ação policial do que as técnicas de policiamento convencional – o que implica mudanças estratégicas, novas políticas, mais responsabilidade e mudanças na base da legitimidade que os polícias encontram junto dessas populações (Moore 2003, 140). Em segundo lugar, e simultaneamente, o PC atua nas realidades locais tendo por base um entendimento diferente dos usos da ação e da autoridade policial, envolvendo técnicas de comunicação e de negociação policial, o que implica que tal policiamento para se efetivar tem de desenvolver níveis de cooperação e de compromisso local com imaginação e inteligência (Skolnick e Bailey 2002; Sparrow, Moore e Kennedy 1990; Moore 2003, 142). Idealmente, de acordo com a comparação de modelos proposta por Fielding, se num caso a autoridade é imposta pela lei e a Polícia é vista como agência do sistema de justiça criminal, no PC a autoridade deve ser objetivamente delegada pela sociedade e pelas comunidades locais, ainda que garantida pela lei, passando a Polícia a ser uma agência de governo local e da própria comunidade (1995, 198). Deste modo, o PC não passa apenas por estabelecer contatos com as populações, mas por mantê-los e nutri-los ativamente (Fielding 1995, 80).

Em Portugal, o PIPP surgiu a relançar a ideia de equipas de proximidade, recentrando a importância dos agentes na Polícia e dos objetivos específicos de um trabalho que à partida não deveria ser aleatório, como era na patrulha, mas sim dirigido para determinados fins, com a ajuda dos cidadãos. Mas o programa teve deste ponto de vista dois efeitos menos positivos: por se centrar em microequipas de policiamento contribuiu para a periferação da inovação que podia ser trazida para a Polícia e para a sociedade em geral com as filosofias do PC. Tornou este policiamento um mero eixo complementar de formas tradicionais de policiamento, muito reduzido em número de efetivos e em investimento nas esquadras e, portanto, limitado na sua autonomia para criar verdadeira inovação a nível local.¹¹ O descontentamento da oficial que entre-

¹⁰ Existe toda uma gama de «civilismo» presente no policiamento a analisar. Easton (no prelo), a partir do exemplo belga, diferecia-a da seguinte forma: os civis contratados pelas polícias, a leitura dos polícias de exigências dos cidadãos e o policiamento por civis (de tipo miliciano). Seguindo Skogan e Hartnet (1997), o princípio de participação dos cidadãos é mais restritivo e diz respeito à abertura e manutenção de canais de comunicação, relação e decisão entre polícias e cidadãos.

¹¹ Da leitura do RASI (2010) conclui-se que existem 1000 agentes no PIPP. Já na GNR, os núcleos de investigação e apoio a vítimas de violência específica contam com

vistei, expresso na primeira secção deste texto, traduz este paradoxo criado pelo próprio desenho do programa. O segundo efeito foi o de associar o PP a «grupos sociais de risco» – comunidade estudantil, idosos, mulheres vítimas, comerciantes locais – e com isso sublinhar implicitamente a ideia de que apenas os mais vulneráveis e também os mais visados – como no caso das ourivesarias, alvo preferencial do programa «comércio seguro» – podem ter acesso a serviços de proximidade, excluindo uma série de outros potenciais interessados em alargar o seu conhecimento e comunicação com os decisores das políticas policiais locais. Não menos importante foi o conseqüente afastamento de uma reflexão mais lata que implicaria uma relação substantiva entre o policiamento e a vida urbana. É notória a forma como o PP em Portugal não envolveu de forma sustentada uma reflexão entre as polícias, as minorias étnicas, as comunidades de migrantes e os mais pobres – relações desde há muito fixadas na literatura mais clássica da especialidade (Banton 1973). Tal levaria a ampliar a reflexão sobre a implementação de estratégias e táticas do PC em bairros e lugares onde outras formas de policiamento, embora muito presentes, não parecem surtir o efeito desejado e continuam a distanciar e a hostilizar mutuamente ambos os atores em presença (Chaves 1999; Fernandes 2002; Cunha e Durão 2011).

Tem-se discutido como o trabalho de aplicação da lei dos polícias é seletivo, talvez uma das mais importantes descobertas empíricas de sempre (Klockars 2005, 445). Esta reflexão é de tal modo central que o próprio PC deu origem a um novo conceito, o de policiamento da diversidade e de comunidades em risco (Johnston 2000). Autores como Alan Wright defendem a ampliação da ideia de PC para a de «justiça comunitária», onde só um alto nível de reciprocidade entre as agências e os indivíduos envolvidos permite combinar a normatividade de certos métodos disciplinares com justiça restaurativa (2002, 148-152).

Várias iniciativas e programas surgiram entretanto também em Portugal, tentando colmatar essa ausência. Os mais notórios são o «programa escolhas» – criado em 2001 por resolução do Conselho de Ministros, gerido pelo Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) com vista à prevenção da criminalidade e à inserção social de jovens de bairros precários; programa que celebrou a sua quarta geração

22 equipas de 339 elementos e ainda 606 no programa «Escola Segura». Em termos percentuais globais, tendo a PSP um total de efetivos de 23 109 (Balanço Social 2010) e a GNR 24 192 efetivos (Balanço Social 2010), a percentagem de representação destes programas mal ultrapassa uma proporção de 4%.

em 2012 – e os «contratos locais de segurança». A jovem experiência dos contratos, aproximados às experiências francesas, traduz também limites à participação dos cidadãos. Estes são celebrados entre o Ministério da Administração Interna, governadores civis (figuras políticas entretanto extintas em 2012) e presidentes de câmaras municipais, envolvendo as forças de segurança, instituições e associações locais em várias autarquias de diferentes distritos nacionais.¹² Em 2008, ouvia-se pela primeira vez falar em «segurança integrada e comunitária» (Pereira 2010, xvii). Todavia, o conceito dominante não é participação, mas sim *parceria*.¹³ Nestas experiências continua a não se observar uma descentralização das estruturas institucionais. Embora os contratos locais tenham características muito diferenciadas, pelas observações e visitas que efetuei ao longo dos últimos anos, tudo indica que a tomada de decisões se manteve centrada em poucos atores – polícias, poderes locais, empresas e associações – sem que a prática de envolvimento de comunidades e cidadãos passe de facto para a linha da frente. Ações episódicas, rituais e comemorativas, superam práticas continuadas e criativas de relação entre as polícias e os cidadãos.

Podemos dizer hoje que o PC em Portugal não foi suficientemente longe. A maior parte dos polícias continua a não se ver envolvida em qualquer projeto que amplie de forma estrutural a sua noção de serviço público, por um lado, e a inclusão dos anseios dos cidadãos nas políticas de segurança, por outro. Como se depreende, o quarto princípio prático do PC tal como discutido por Skogan e Hartnet surge como algo ausente no panorama do policiamento local. Como bem lembra Easton (no prelo), a participação cidadã não é nunca unitária nem homogénea. Ela enfrenta o paradoxo da representatividade e dos monopólios profissionais. Mas para ser levada a sério a participação implica várias etapas de implementação gradual que vai da informação, consultoria e conselhos à coprodução e codecisão do policiamento – isto é, com efetiva partilha de algum poder entre o Estado, os polícias e os cidadãos.

¹² Em 2010, contavam-se 35 contratos assinados com autarquias de nove distritos diferentes, cobrindo mais de 10% dos concelhos do país (RASI 2010, 235). Todavia, no relatório nada se diz sobre as particularidades do policiamento destes projetos locais. Se é referida a intenção de reforço da confiança das populações nas forças de segurança, através da celebração destes contratos, não há no texto uma palavra sobre o envolvimento dos cidadãos em tais projetos.

¹³ Note-se que na avaliação do PIPP os inquiridos foram designados como «clientes externos e internos» da Polícia, não de públicos, cidadãos ou polícias (Lisboa, Dias e Santana 2007). Uma reflexão sobre os perigos e derivas de tal conceptualização para a reflexão sobre políticas e administração pública pode ser lida em Mozzicafreddo (2001) e Oliveira (2006, 45-52).

Tal leva a concluir que as mudanças no funcionamento do policiamento em Portugal nas últimas décadas se desenvolveram sobretudo no plano administrativo, a nível burocrático-institucional: capacidade de criar canais organizacionais e burocráticos internos, prudentes e estáveis. Tal tem adiado a necessidade de criar, de modo mais substantivo, canais de relacionamento dos polícias com a sociedade envolvente. Como se defendeu na introdução a esta obra, a discussão do policiamento em Portugal tende a resvalar sistematicamente para uma discussão sobre a institucionalidade da Polícia portuguesa, sem conseqüente discussão sobre o seu reconhecimento social (Durão e Darck neste volume).¹⁴

Em algumas esquadras, longe de serem a maioria, certos canais de comunicação acabaram por se configurar também para o exterior, devido a necessidades de resolução de emergências policiais. Mas estes estão, novamente, centrados em relações interinstitucionais. No caso do programa «Escola Segura» são os interlocutores «institucionais» das escolas; no caso das crianças em risco são as CPCJ (Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em risco); no caso dos «idosos em segurança», as Misericórdias e os Centros de Dia das freguesias locais, etc. Estes são canais que para serem ativados dependem, mais uma vez, da vontade individual de agentes, esta muito limitada por variações e constrangimentos organizacionais da Polícia. Ou seja, não existem, aos mais diversos níveis, modelos de coparticipação na definição das políticas de policiamento. A relação estabelece-se mais frequentemente caso a caso; não envolve várias autoridades e vários tipos de cidadãos, associados ou não entre si. Para tal seriam necessários modelos de implementação que não se configuraram em Portugal: «cafés da Polícia» (Brown e Isaacs 2005), reuniões e assembleias gerais e abertas em locais simbólicos dos bairros, não apenas nas suas instituições (Fielding 1995), para dar apenas dois exemplos. Segundo Alderson, o PC requer pelo menos três elementos para funcionar: conselhos comunitários, cooperação entre agências e, por fim, agentes a trabalhar especificamente e regularmente nos mesmos locais. Estes arranjos implicam espírito de liderança e compromisso de disseminação da informação para públicos locais, isto é, a manutenção de um verdadeiro esquema de participação (1998: 128).

¹⁴ É de notar que mesmo no período de austeridade financeira atual, marcado por uma crise social crescente e previsível aumento da criminalidade, mais do que propostas e planos de policiamento, as mudanças nos horários dos polícias, descontentamentos visíveis e toda a dimensão de gestão dos recursos humanos ganha maior destaque na *media* (cf. «Sindicato da PSP marca vigília contra ‘imposição’ dos novos horários de trabalho», in jornal *Público*, 31 de janeiro de 2012).

Em Portugal a Polícia não tem mantido formas regulares e organizadas de comunicação com vista à partilha de informação e do seu poder de decisão, aspeto que transcende em larga medida a normatividade com que os programas de PP se impuseram nas esquadras, sem lhes oferecer os meios para poder reformar e reimaginar o policiamento. Tal é tanto mais evidente quando verificamos que, como vi acontecer em várias esquadras, mesmo a informação avulsa que chega às esquadras, por iniciativa de cidadãos locais, com queixas, informações locais ou pedidos de auxílio, tende a ser arquivada sem grande interesse ou consulta. Como confirma Wright, quando não existe vontade por parte dos polícias e das polícias, a partilha de decisões e de poder nunca chega a ter lugar (2002, 147).

Novos e velhos mitos do policiamento

É preciso notar que o PC surgiu associado a alguns mitos, desde logo a noção de que existe algo de particular na relação das polícias com a comunidade que não está presente noutras dimensões do social. Desde o século XIX que entre as sociedades industriais a «comunidade» é encarada como algo mais imediato na experiência sensível do que a «sociedade». É bom lembrar que a ideia de «sociedade», por sua vez, teve também até ao século XVIII este sentido mais imediato, quando comparada com o «Estado» ou o «Reino». Mas podemos dizer que na viragem para o século XIX «comunidade» tornou-se o termo escolhido para experiências alternativas de alguns grupos humanos (Williams 1976, 75-76). Comunidade é hoje um termo persuasivo e envolvente usado para descrever um conjunto de relações interpessoais. Pode também ser usado para descrever um conjunto de relações sociais alternativas.¹⁵ O conceito faz crer que as relações em comunidade são diferentes das relações em sociedade. As relações comunitárias seriam assim baseadas no *status* e não no contrato, nos modos e não na moral, em normas e não em leis, em entendimentos e não nas regulações (Klockars 2005, 449). Assim, sobressaem duas difi-

¹⁵ O sociólogo alemão Ferdinand Tönnies (1957 [1887]) teve influência na forma como no final do século XIX se começaram a sublinhar algumas ideias associadas ao que chamava dois tipos básicos de organização social, a comunidade (*Gemeinschaft*) e a sociedade (*Gesellschaft*). Por um lado, a ideia de que a «comunidade» autoriza relações interpessoais mais diretas, mais totais e significantes. Por outro lado, a crença de que o Estado e a sociedade sublinham relações mais instrumentais, formais e abstratas. Mas o que é mais importante reter é que ao contrário de outros termos da organização social – como Estado, Nação, sociedade – «comunidade» não tem hoje um par negativo. Este conceito parece resistir a um uso desfavorável.

culdades no trabalho policial quando se substituem entidades geográficas e sociais como os bairros pela mais elusiva ideia de comunidade. A primeira é a dificuldade em configurar a responsabilidade territorial de cada polícia, que na maior parte das vezes é mais situada do que aquela entidade implicada na noção de comunidade. A segunda dificuldade está em saber quem define o que é a comunidade, que delimitações assume ou que parte dela se considera. O que Klockars questiona é a aparente autonomia que a «comunidade» pode ter para os polícias em relação a outras entidades políticas. Tendo em mente a história da busca de controlo policial nos Estados Unidos, o autor considera que o PC pode levar os polícias a reforçar a sua base política, mas agora sob a ideia de partilha democrática com os cidadãos (*idem*, 450-451).

«Proximidade» não tem uma história semântica e sociológica que se assemelhe à de comunidade. Mas não é um termo pouco complexo. Proximidade é a qualidade do que está próximo. Mas o que salta à vista no conceito é o facto de ter inscrito em si uma série de modalidades. Proximidade implica aproximação, mas de forma variável: no espaço (a situação de vizinhança); no tempo (uma iminência, o que está próximo de acontecer). Mas também se pode determinar proximidade numa dada ordem social (aproximação social ou afetiva, isto é, familiaridade e identificação) ou pode ser mais circunstancial (proximidade numa ocorrência ou numa relação interpessoal). Assim, estamos perante um substantivo que pressupõe um verbo – aproximar. Nessa medida, proximidade pressupõe progressão do gesto. A ideia é sublinhar a atitude de aproximação entre instâncias, relações e pessoas que à partida não estão necessariamente próximas e que podem até estar distantes (no seu estatuto, interesses, poder de decisão, etc.). Voltarei ao que resulta da comparação dos policiamentos em comunidade ou em proximidade na conclusão.

Na década de 70, na maior parte dos países ocidentais, as instituições policiais conheceram modificações que corresponderam à vontade política de impulsionar uma nova visão no seu trabalho e organização. Vimos na primeira parte deste texto que tais políticas surgiram em reação a um modelo de polícia que se desenvolveu ao longo do século XX que fez com que as polícias fossem organizadas para responder à «repressão criminal». Mas é relevante lembrar que apesar de tudo o PC não foi suficiente para colocar em revisão a «ideia de polícia», e no essencial, a licença e o mandato. Como bem notou Klockars, inspirando-se em Bittner: «A polícia não pode ser definida pelos seus fins, mas sim pelos seus meios – a força coerciva. Não é possível conceber uma polícia que não clame pelo direito de forçar outros a fazer determinadas coisas» (Klockars 1985, 3). Todavia,

uma certa vaga de entusiasmo trazida pelo PC obrigou a repensar a distribuição de uso desse poder em benefício de diferentes ideias e conjunções locais da paz pública. Na verdade, este tipo de policiamento prometeu acompanhar reivindicações locais, cada vez mais complexas desde finais dos anos 1960, que surgiram associadas à democratização dos serviços públicos e à promessa de participação dos cidadãos nas mais diversas formas de decisão do poder e instâncias do Estado.

O que esta parte do texto demonstra é que também em sentido mais abstrato/conceitual, e não apenas empírico, como foi discutido anteriormente, o PC não é facilmente caracterizável. Mesmo oferecendo reservas, este surgiu, sobretudo nos Estados Unidos, como alternativa retórica a outros mitos que povoavam o imaginário e que continuam a operar desde que se consolidaram as polícias modernas ocidentais, em meados do século XX. Este é um contributo teórico inegável. Segundo Klockars (2005), que me servirá de apoio nesta parte, estes mitos são fundamentalmente três. Começo pelo mito da legalização. Para vários autores, a relação entre as polícias e as leis é histórica e processual, não um dado adquirido. No início do século XX o apito, o posto de socorro policial ou o bastão eram ferramentas mais usadas do que «a lei» (Haller 1976). A relação entre os tribunais, as leis e as polícias é muito menos articulada do que se imagina. Apesar do enorme aumento de legislação de enquadramento do trabalho policial nas últimas décadas – e em Portugal a proliferação da ideia de que qualquer ocorrência, por mínima que seja, deve ser registada em «auto de ocorrência», «auto de notícia» ou «participação» e «auto de denúncia» – o controlo dos tribunais sobre a polícia não aumentou (Bittner 1970). O uso da discricionariedade policial em aspetos como comportamentos suspeitos, preferência por atendimento a um certo tipo de chamadas, as relações preferenciais com umas pessoas e grupos em vez de outros são fatores que constituem o dia-a-dia do policiamento e que têm muito pouco a ver com a mera implementação prática da lei (cf. Durão 2008a).

A militarização é o segundo grande mito policial muito baseado na ideia de que a polícia seria um exército doméstico no combate ao crime. Tal analogia desenhou-se a partir de três temas principais: associar os polícias, sobretudo oficiais, a heróis militares; alimentar a ideia de urgência de luta contra o crime, num tom retórico difícil de contrariar; dar aos chefes intermédios um estatuto especial que os colocou como quase-conselheiros de políticos e decisores. Na Europa continental é possível afirmar que a relação entre o militarismo e o civilismo nas polícias se apoia numa configuração histórica particular. O sistema policial português, ba-

seado no essencial num desenho traçado durante o Estado Novo – segundo Miranda (1997) designado como um «estado unitário regional» – manteve e sublinhou a vários níveis, na GNR mas também na PSP, traços de tradição militar. Neste caso, o militarismo identifica-se sobretudo a partir da construção do próprio modelo de Estado e de um sistema de segurança interna centralizado. Durante o Estado Novo, políticos e legisladores asseguraram-se de que as diversas polícias salvaguardavam o próprio poder de Estado, isto é, preocupando-se sobretudo com a soberania do governo do país – elo que não chegou a ser quebrado com a redemocratização e todas as transformações das décadas posteriores.

Enquanto isso, o Estado autorizou aos seus funcionários da segurança (mesmo quando não em atividades policiais) o acesso a algumas garantias e deveres excepcionais, com várias semelhanças às do estatuto militar. Outras limitações surgem associadas a ambos os mitos do legalismo e da militarização: o foco policial na «luta contra o crime» revela-se uma construção histórica e política do mandato, não apenas uma demanda popular. Segundo Klockars, esta fixação na lei e no militarismo teve ainda o efeito de desencorajar a polícia na prestação de contas às autoridades políticas e à sociedade em geral (2005, 447).

Por fim, surge o mito da profissionalização das polícias. Este foi também construído com base numa analogia a grandes grupos profissionais – advogados, engenheiros, médicos – e ao acesso da polícia a um corpo de saberes e técnicas. Segundo Klockars (2005), isto diminuiu a capacidade de intervenção do Estado nas polícias norte-americanas. Porém, nos Estados Unidos, como em Portugal e noutros lugares, as múltiplas diretrizes associadas ao trabalho policial nos códigos de conduta e manuais profissionais tendem a sublinhar o modo como os polícias se devem comportar entre si e no seio das unidades burocráticas. À exceção do uso da força letal, tais documentos pouco dizem acerca de como os polícias se devem comportar face aos cidadãos.

Em Portugal esta questão tem uma leitura de ângulo diferente. Em primeiro lugar, a história da especialização por dentro do sistema aponta para dois tipos de polícias: a judiciária, onde a dimensão técnica e, mais recentemente, a científica, têm sido retoricamente valorizadas, e as polícias generalistas que se mantiveram muito associadas à ideia de manutenção da ordem pública e de preventivismo «espontâneo» e visível, como já sublinhei neste texto. Ainda que o alargamento de competências de investigação criminal se tenha dado, as polícias generalistas não são legal e socialmente designadas como «profissões», mas sim como «funções» de Estado, com uma «missão», com «estratégias» e «táticas». Deste

modo, mantêm-se muito associadas ao serviço e também à proteção do Estado central. Assim, podemos dizer com propriedade que o mito do institucionalismo é mais forte nas polícias portuguesas do que o mito do profissionalismo, embora os conceitos estejam historicamente associados entre si.

Um dos pontos cruciais no caso português é a manutenção de uma ideia de polícia de Estado que se identifica como grande burocracia nacional que é preciso manter coesa e controlar governamentalmente. Este entendimento comum sobre os maiores corpos policiais que em Portugal experimentam esquemas de policiamento de proximidade, a PSP e a GNR, faz com que se verifique uma segmentação notória e uma história a dois tempos entre os modelos institucionais e os modelos profissionais de trabalho – isto é, a Polícia e o policiamento. É possível e é frequente ver surgir pensamento sobre a polícia enquanto instituição, menos sobre policiamento (v. Introdução). A histórica falta de coordenação e segmentação interinstitucional dos ministérios e das polícias tem sido apontada como um dos calcanhares-de-aquiles do sistema português (Oliveira 2006, 266). Segundo Monet, Espanha e Portugal têm um modelo «dualista e pluralista moderado». O caso de Portugal suscita dificuldades particulares devido à divisão de tutelas, a PSP e a GNR sob a Administração Interna e a Polícia Judiciária sob tutela do Ministério da Justiça. Monet diagnosticou algo em debate desde os anos 1990 na sociedade portuguesa, supondo que «[...] a situação atual corresponde a uma fase provisória, preludiando uma integração total dos dois corpos» (2001, 86).

A criação primeiro do gabinete coordenador de segurança, e posteriormente do secretário-geral do sistema de Segurança Interna, com mudanças orgânicas das polícias na última década, evidenciam passos no sentido de melhorar a coordenação interpolicías. Mas de uma forma mais abrangente, pode dizer-se hoje que o movimento legislativo pós-anos 1980 teve sobretudo o efeito de afastar da mente dos cidadãos uma imagem de instituições com polícias autoritários; o objetivo era fechar o ciclo histórico e cultural da ditadura portuguesa. O investimento na regulação (com a atividade da Inspeção-Geral da Administração Interna), nos espaços físicos das esquadras, na formação, em novos recrutamentos, e a relativa rapidez da informatização quase integral do sistema de informações da PSP, na década de 2000, trouxeram consigo a imagem de uma nova modernidade, não só das polícias mas também de um país em reconstrução. Era preciso abrir garantias institucionais, práticas burocratizadas credíveis que voltassem a levar os cidadãos às esquadras – tornando-as de novo uma presença de referência nas cidades – e que obrigassem

os polícias a registar os delitos. A própria mudança de nomenclatura do polícia de base na PSP surgiu no mesmo sentido, pois era necessário reinvestir os polícias individualmente de autoridade funcional: de «guarda» passou a «agente da autoridade» e, recentemente, a «agente de polícia».

Todavia, quando se chega ao domínio do policiamento, é ainda dominante uma reflexão fechada sobre noções de estratégia e táticas de segurança interna que acabam por refletir os grandes mitos da modernidade que antes se apontaram. São estreitas as possibilidades de abrir canais de descentralização organizacional que permitam aos vários cidadãos participar, conhecer, informar e ser informados sobre o que os polícias fazem e irão fazer a maior parte do seu tempo com algo que lhes diz diretamente respeito: o policiamento local. Só assim se pode entender como apesar de ter um elevado número de polícias por habitante (com uma grande fatia de difícil quantificação em serviços não policiais, é certo) os cidadãos tendem a manifestar-se insatisfeitos com o trabalho desenvolvido nas esquadras. Tem sido identificada a falta de confiança na eficácia dos vários elos da justiça criminal (Ferreira 1998, 129; Gomes 2011). Do ponto de vista do trabalho quotidiano e da sua gestão local, tal como tenho vindo a estudar, a esquadra continua a ser um local pouco convidativo e por vezes indiferente aos cidadãos e às vítimas (Herzfled 1992; Durão 2008a; Durão, Darck e Ferreira, no prelo).

Para tudo isto concorre o facto de a noção de policiamento como serviço público ser recente na história portuguesa. Note-se que apenas em 1999, através da decisiva lei de organização e funcionamento da PSP, esta se consagra como uma força de segurança com a natureza de serviço público (Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro; cf. Oliveira 2006, 262). Serão necessários mais reflexão e trabalho para que se desenvolvam todas as vertentes que implicam o reconhecimento pleno dos polícias como «burocratas de rua» pois estes são, num certo sentido, implementadores de decisões políticas nos locais e junto dos cidadãos (Lipsky 1980). É perceptível uma certa falta de imaginação social em torno do policiamento local que, em Portugal, parece estar à espera de ser reanimado.

Conclusões

Este texto começa por questionar empiricamente a presença do PC em Portugal. Uma proximidade sem descentralização de competências e a possibilidade de decisão de projetos de policiamento local nas esquadras revela um enorme limite: a ausência de táticas integradas, com res-

ponsabilização, falta de inserção dos polícias na vida local e, fundamental, ausência de canais de comunicação recíprocos que levem os cidadãos a assumir algum papel nas definições de políticas de segurança locais. Tal faz do PIPP um projeto prospetivo, adiado para um futuro evasivo, menos centrado num plano de reformas e mudanças organizacionais profundas.

O trecho inicial do texto e as apreensões da oficial entrevistada demonstram a ambição e a dificuldade de universalismo de implementação do PIPP: à «boa intenção» dos decisores administrativos contrapõe-se uma certa «resistência» local. Todavia, esta interpretação deixa em aberto uma questão prioritária: como forçar administrativamente um tipo de policiamento que depende tanto da criatividade dos polícias locais como da sua resposta aos anseios de populações e cidadãos? Dito de outro modo, sem que sejam fornecidas as condições de autonomia, com responsabilização, aos comandantes, chefes e agentes locais nas esquadras – numa palavra, descentralização efetiva do policiamento, mas monitorizada e controlada – a proximidade estará ora dependente de uma reprodução sem reservas, por parte dos «militantes» do programa, ora da resistência mais ou menos discreta por parte de quem não se revê no mesmo.

As experiências de introdução do PC em Portugal dos últimos dez anos têm sido marcadas por assimetrias a dois níveis: por uma tendência organizacional com arranjos de cima para baixo (na sua imposição administrativa) e por um movimento de sentido unívoco, de dentro da instituição para o seu exterior (das esquadras para a sociedade). Assim, a inovação do policiamento local restringe-se e é afunilada nas possibilidades de alargamento à participação cidadã. É a própria conceção de Estado que parece obstruir a mudança.

Cabe lembrar que tal processo não é a-histórico. Toda a narrativa oficial sobre a abertura da Polícia em Portugal gira em torno da associação entre democracia, enquanto ordem pública e legalidade. Resvalam para segundo plano outros entendimentos que associem a democracia ao envolvimento de algum nível de participação cidadã na paz pública e no seio das decisões políticas e práticas do policiamento. Logo no início do texto legal que define a orgânica da PSP, a Polícia de Segurança Pública é concebida como uma «força de segurança que tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei» (cf. versão atualizada com a Lei n.º 53/2007, de 31/08). Não admira que na última década, quando se fala em democracia na Polícia, se refira sobretudo uma atitude de progressiva abertura das polícias aos cidadãos, através dos serviços prestados,

mas perfeitamente «enquadrados», isto é, uma conceção de polícia sobretudo como braço da justiça criminal e, mais ainda, da administração interna. A questão da participação dos próprios polícias no desenho do policiamento e de cidadãos nas políticas para o policiamento parece ser algo difícil de operar em polícias como a PSP e a GNR, tão marcadas pelo seu papel de defesa da soberania dos Estados e dos governos da República e das suas burocracias nacionais.

Na segunda parte do texto chamei a atenção para como opções conceptuais surgem a reforçar os limites do policiamento detetados no plano empírico. Se até hoje não existe uma definição fechada do que é o PC, este teve o benefício de colocar em causa alguns mitos do policiamento moderno, criando porventura outros intelectualmente desafiantes mas também limitados. Finalmente, se acreditamos no poder das palavras e dos conceitos, então não é por acaso que nuns países o policiamento surge associado ao par «comunidade» e noutros a ideias de «proximidade». Ressalto aqui, de modo necessariamente esquemático, algumas diferenças dinâmicas entre os «policiamentos comunitários» e aqueles que apresentei no texto, concebidos como «policiamentos de proximidade» que, como se conclui, embora inspirados nos primeiros seguem um outro curso.

Em suma, o PC possibilita algum tipo de «pluralidade policial», isto é, formas de governo plurais e descentralizados da segurança onde o «governo» não é uma dinâmica apenas estatal e administrativa, mas assenta numa dinâmica mais nodal de poderes (Bayley e Shearing 2005; Crawford *et al.* 2005; Jones e Newburn 2006). Polícia e policiamento deixam de ser encarados como sinónimos, verificando-se assim um deslocamento da preocupação com a polícia para uma preocupação crescente com o policiamento, podendo este dar origem a várias formas de mercantilização/comercialização (Loader 2000). Nesse sentido, a demanda local pode afetar e transformar a administração do policiamento no seu todo, o sistema de segurança, a organização e a gestão das polícias. Por fim, o PC, para funcionar, não depende só de parcerias interorganizacionais mas também da participação dos públicos: o fim é *atrair* cidadãos, associações, grupos organizados para espaços de decisão dos polícias e do Estado.

Nas experiências de PP, como se viu, as polícias e os governos de Estado mantêm um estreito controlo de todo o processo, estendendo-se mesmo ao policiamento local. Os governos de Estado e os líderes das polícias definem as suas prioridades: definem também que demandas locais serão ouvidas, criando assim «programas» específicos para grupos sociais «especiais» que deste modo segmentam. Como se viu, através da

criação de programas e equipas, o PP não deixa de fazer aproximações sucessivas à sociedade, mas o fim é *levar* o Estado e os polícias aos cidadãos e não o inverso. Não admira portanto que no caso português o PC, e mesmo o PP, se apresentem sobretudo como metáforas mobilizadoras e, no seu contexto, seja muito embrionária a inclusão de práticas de participação dos cidadãos no policiamento e na gestão da segurança pública.

Bibliografia

- AAVV, 2000, «Dossier: dilemmes de la proximité. Des polices d'Europe en chantier». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Revue de Sciences Sociales*, 39, Paris.
- Alderson, John. 1994. *Principle Policing. Protecting the Public with Integrity*. Winchester: Waterside Press.
- Balestrieri Ricardo Brisolla. 2003a. *Direitos Humanos, Coisa de Polícia*. Porto Alegre: Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania.
- Balestrieri, Ricardo Brisolla, 2003b. *Na Inquietude da Paz*. Porto Alegre: Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania.
- Banton, Michael, 1973. *Police-Community Relations*. Londres: Collins.
- Bayley, David. 1994. «Community policing: a report from the devil's advocate». In *Community Policing: Rethoric or Reality*, orgs. Jack Greene e Stephen Matrofski. Nova Iorque: Praeger, 225-238.
- Bayley, David, e Clifford Shearing. 2005. «The future of policing». In *Policing: Key Readings*, org. Tim Newburn. Cullompton: Willan Publishing, 715-732.
- Bittner, Egon. 1970. *The Functions of the Police in Modern Society*. Washington DC: National Institute of Mental Health.
- Bittner, Egon. 1978. «The functions of the police in modern society». In *Policing. A View from the Street*, orgs. Peter K. Manning e John Van Maanen. Nova Iorque: Random House, 32-50.
- Bittner, Egon. 2003. *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo: Edusp.
- Brodeur, Jean-Paul, e Stéphane Lemn-Langlois. 2004. «Surveillance totale ou surveillance fiction? Reconstruire la sécurité après le 11 Septembre. La lutte antiterroriste. Entre affichage politique et mobilisation policière. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure». *Revue de Sciences Sociales*, 55, 61-90.
- Brown, Juanita, e David Isaacs. 2005. *The World Café*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Chaves, Miguel. 1999. *Casal Ventoso. Da Gandaia ao Narcotráfico. Marginalidade Económica e Dominação Simbólica em Lisboa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Choongh, Satnam. 1997. *Policing as Social Discipline*. Oxford: Clarendon Press.
- Costa, Alberto. 2002. *Esta (Não) é a Minha Polícia*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Crawford, Adam, Stuart Lister, Sarah Blackburn, e Jonathan Brnett. 2005. *Plural Policing. The Mix Economy of Visible Patrols in England and Wales*. Bristol: Policy Press.
- Cunha, Manuela Ivone, e Susana Durão. 2011. «Os sentidos da segurança: ambiguidades e reduções», *Etnográfica*. Revista do CRIA, *dossier* «Ambiguidades contemporâneas da segurança. Para um olhar de perto», 15 (1): 53-66.

- DGAI, 2010. «Violência Doméstica – 2010. Ocorrências participadas às Forças de Segurança». Direção-Geral de Administração Interna, Ministério da Administração Interna. Lisboa. Retirado de http://www.dgai.mai.gov.pt/cms/files/conteudos/VD_Relatorio%20Annual_2010_2_5_2011.pdf (Última consulta, Fevereiro 2012).
- Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública. 2010. «Balanço Social – 2010». Lisboa. <http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/Balan%C3%A7o%20Social%202010%20vf.pdf> (Consulta Fevereiro de 2012).
- Douglas, Mary. 1987. *How Institutions Think*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Durão, Susana. 2008a. *Patrulha e Proximidade. Uma Etnografia da Polícia em Lisboa*. Coimbra/São Paulo: Almedina.
- Durão, Susana. 2008b. «A rua dos polícias. Visão itinerante». In *A Rua. Espaço, Tempo, Sociabilidade*, orgs. Graça Índias Cordeiro e Frédéric Vidal. Lisboa: Livros Horizonte, 79-96.
- Durão, Susana. 2009. «A produção de mapas policiais. Práticas e políticas da polícia urbana em Portugal». In *InterSecciones en Antropología*, publicação anual da Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 15-33.
- Durão, Susana, 2010a, «Ser ou não ser polícia. Uma profissão?». In *Profissão e Vocação. Ensaios sobre Grupos Profissionais*, orgs. Ana Delicado, Vera Borges e Steffen Dix. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 275-300.
- Durão, Susana, 2010b, «Proximidade policial: o que é? Proposta de leitura contextualizada em territórios urbanos». In *Primeiras Jornadas de Segurança Interna. Reflexões*, obra coordenada pelo Ministério de Administração Interna e Direção-Geral da Administração Interna: 113-134.
- Durão, Susana, 2010c, «The social production of street patrol knowledge. Studying Lisbon's police stations». In *Police, Policing, Policy and the City in Europe*, orgs. Marc Cools, Sofie De Kimpe, Arne Dornaels, Marleen Easton, Els Enhus, Paul Ponsaers, Gudrun Vande Walle e Antoinette Verhage, 79-112, Haia: Eleven International Publishing.
- Durão, Susana, 2011a, «The police community on the move: hierarchy and management in the daily-lives of Portuguese police officers», *Social Anthropology/Anthropologie Sociale, SI: Rethinking Institutions*, 19 (4): 394-408.
- Durão, Susana. 2011b. «Polícia, segurança e crime em Portugal: ambiguidades e paixões recentes». *Etnográfica*, 15 (1): 129-152.
- Durão, Susana. 2011c. «Policamento e proximidade: experiências em Portugal». Texto apresentado no Seminário Prisões para quê?, Grupo de Intervenção nas Prisões. Retirado de <http://intervencaoprisoes.org/?p=449> (consulta em 16 de Setembro de 2011).
- Durão, Susana. 2012. «Policamento e proximidade: experiências em Portugal». *INSYDE* (special issue: Policamento comunitario: experiencias). Mexico. <http://www.insyde.org.mx/products.asp?cat=60&hierarchy=0> (última consulta em Fevereiro de 2012).
- Durão, Susana, Marcio Darck, e Pedro Moura Ferreira. 2012 (no prelo). «Policamento da violência doméstica em Portugal. Após o facto criminal». In *Violência Doméstica sobre Mulheres em Portugal*, org. Madalena Duarte. Coimbra: Almedina.
- Easton, Marleen. (No prelo). «Reflections on Community Policing and citizen participation». In *Governance of Security Research Papers*, n. °6, orgs. M. Cools, B. De Ruyver, M. Easton, L. Pauwels, P. Ponsaers, T. Vander Beken, F. Vander Laene, G. Vande Walle, G. Verhage, G. Vermeulen, e G. Vynckier. Antuérpia/Apeldoorn: Maklu.

- Emsley, Clive. 1996 (1992). *The English Police. A Political and Social History*. Londres: Schocken Books.
- Emsley, Clive, e Barbara Weinberger. 1991. *Policing Western Europe. Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940. Contributions in Criminology and Penology*. Nova Iorque, Connecticut e Londres: Greenwood Press.
- Fernandes, Luís. 2002 (1998). *O Sítio das Drogas*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Ferreira, Eduardo Viegas. 1998. *Crime e Insegurança em Portugal. Padrões e Tendências, 1985-1996*. Oeiras: Celta Editora.
- Fielding, Nigel. 1995. *Community Policing*. Oxford: Clarendon Press.
- Goldstein, Herman. 1979. «Improving policing: a problem-oriented approach», *Crime and Delinquency*, 25: 236-258.
- Goldstein, Herman. 1990. *Problem-Oriented Policing*. Nova Iorque: McGraw-Hill.
- Gomes, Conceição. 2011. *Os Atrasos da Justiça*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Gomes, Paulo V., Manuel D. Dias, José C. Leitão, Manuel F. Mendes, e José F. Oliveira. 2001. «Modelos de Policiamento», separata de *Polícia Portuguesa*, ano LXIV, II série, 128.
- Greene, Jack, e Stephen Matrofski. 1988. *Community Policing: Rethoric or Reality*. Nova Iorque: Praeger.
- Guarda Nacional Republicana. 2010. «Balanço Social – 2010». Lisboa. <http://www.gnr.pt/documentos/InstGestao/BalancoSocialGNR2010.pdf> (Consulta Fevereiro de 2012).
- Haller, Mark. 1976. «Historical roots of police behavior. Chicago, 1890-1925», *Law and Society Review*, 10 (2): 303-323.
- Herzfeld, Michael. 1992. *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Nova Iorque, Oxford: Berg Publishers.
- Johnston, Les. 2000. *Policing Britain: Risk, Security and Governance*. London: Longmans.
- Jones, Trevor, e Tim Newburn. 2006. *Plural Policing. A Comparative Perspective*. Londres: Routledge.
- Katane, David. 2002. «Police, population et quartiers sensibles. Une sémantique à questionner», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure – Quartiers Sensibles Ici et Ailleurs*, 49: 57-78.
- Kelling, George. 1988. «Police and communities: the quiet revolution», *Perspectives on Policing*, 1, Washington DC: National Institute of Justice/Harvard University.
- Klockars, Carl B. 1985. *The Idea of Police*. Londres e Nova Iorque: Sage Publications.
- Klockars, Carl. 1988. «The rethorics of community policing». In *Community Policing: Rethoric or Reality*, orgs. Jack Greene e Stephen Matrofski. Nova Iorque: Praeger, 239-258.
- Klockars, Carl. 2005 [1988]. «The rethoric of community policing». In *Policing. Key Readings*, org. Tim Newburn. Devon: Willan Publishing, 442-459.
- Leitão, José Carlos. 2001. «Táticas de patrulha», separata de *Polícia Portuguesa*, ano LXIV, II série, 128: 6-9.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy. Dilemas of the Individual in Public Services*. Nova Iorque: Russel Sage Foundation.
- Lisboa, Manuel, Ana Lúcia Dias, e Ricardo Santana. 2007. *Relatório Final de Avaliação de um Programa Intergrado do Policiamento de Proximidade*. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, SociNova.
- Loader, Ian. 2000. «Plural Policing and Democratic Governance». *Social & Legal Studies*, 9: 323.

- Marçal, Álvaro da Silva. 2008. «Policamento de proximidade. Avaliação do programa Escola Segura no Concelho de Odivelas». Dissertação de mestrado em Política Social, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.
- Michael Banton. 1973. *Police Community Relations*. Londres: Collins.
- Miranda, Jorge. 1997. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Monet, Jean-Claude. 2001 [1986]. *Polícias e Sociedades na Europa*. São Paulo: Edusp.
- Monet, Kean-Claude. 2006 [2001]. «Os ‘modelos’ de polícia na Europa». In *Polícias e Sociedades na Europa*, org. Jean-Clude Monet. São Paulo: Edusp, 79-102.
- Moore, Mark Harrison. 2003 [1992]. «Policamento comunitário e policamento para a solução de problemas». In *Policamento Moderno*, orgs. Michael Tonry e Norval Morris. São Paulo: Edusp, 115-176.
- Moore, Mark, e Robert Trojanowicz. 1988. «Corporate strategies for policing», *Perspectives on Policing*, 6, National Institute of Justice/Harvard University.
- Mozzicafreddo, J. 2001. «Modernização da administração pública e poder político». In *Administração e Política*, orgs. Juan Mozzicafreddo e João Gomes Salis. Oeiras: Celta.
- Newbun, Tim. 2008. «The future of policing». In *Handbook of Policing*. Londres e Nova Iorque: Willan Publishing, 824-840.
- Oliveira, José Ferreira. 2003. «Os modelos de policamento e as políticas de segurança. A emergência do policamento de proximidade». In *Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?*, orgs. Juan Mozzicafreddo, João S. Gomes e João Batista. Oeiras: Celta Editora: 81-124.
- Oliveira, José Ferreira de. 2006. *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policamento. A Emergência do Policamento de Proximidade*. Lisboa: Almedina.
- Pereira, Rui. 2010. «Dos diagnósticos aos contratos locais de segurança». In *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*. Lisboa: DGAI.
- RASI, 2010. *Relatório Anual de Segurança Interna – 2010*. Sistema de Segurança Interna, Gabinete do Secretário-Geral, Lisboa, 242 pp. Retirado de http://www.parlamento.pt/Documents/XIILEG/RASI_%202010.pdf (última consulta, fevereiro 2012).
- Reiner, Robert. 1985. *The Politics of the Police*. Sussex: Wheatsheaf Books & Harvest Press.
- Reiner, Robert. 1996. «Policing a postmodern society». In *Policing, Cops, Crime and Control: Analysing the Police Function*, vol. 1, org. Robert Reiner. Aldershot: Dartmouth, 501-522.
- Rosenbaum, Dennis. 2002. «A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para policamento comunitário». In *Como Reconhecer um Bom Policamento*, org. Jean-Paul Brodeur. São Paulo: Edusp.
- Sherman. 1987. «Policing communities: what works». In *Communities and Crime*, orgs. Albert J. Reiss e Michael Tonry. Chicago: University of Chicago Press, 320-360.
- Skogan, Wesley. 2006. *Police and Community in Chicago. A Tale of the Three Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Skogan, Wesley, e Susan Hartnett. 1997. *Community Policing, Chicago Style*. Nova Iorque e Oxford: Oxford University Press.
- Skogan, Wesley, e Susan Hartnet. 2005. «Community policing in Chicago». In *Policing. Key Readings*, org. Tim Newburn. Devon: Willan Publishing, 428-441.
- Skolnick, Jerome H., e David H. Bayley. 2002 [1988]. *Policamento Comunitário*. São Paulo: Edusp

- Soares, Luiz Eduardo. 2006. *Segurança Tem Saída*. Rio de Janeiro: Sextante.
- Sparrow, Malcolm, Mark Moore, e David Kennedy. 1990. *Beyond 911: a New Era for Policing*. Nova Iorque: Basic Books.
- Tönnies, Ferdinand. 1957 [1887]. *Community & Society*. East Lansing: Michigan State University Press.
- Williams, Raymond. 1976. *Keywords. A Vocabulary of Culture and Society*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Wright, Alan. 2002. *Policing. An Introduction to Concepts and Practice*. Devon: Willan Publishing.
- Wright, Susan, e Cris Shore. 1997. *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*. Londres: Routledge.