

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



**POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE NAS ZONAS URBANAS
SENSÍVEIS:
INDICADORES A ATENDER QUANTO À PERTINÊNCIA DE
IMPLEMENTAÇÃO**

Autor: Ana Carolina Casais Hipólito

Estudo Teórico
Trabalho Individual Final do 5.º Curso de Comando e Direção Policial

Lisboa, 11 de julho de 2022



Resumo

A Estratégia da Polícia de Segurança Pública 2020/2022 instituiu que a proximidade é um fator de prevenção criminal e de potenciação do sentimento de segurança, permitindo criar laços de confiança mútuos e consolidar a perceção social da legitimidade da atuação policial. As zonas urbanas sensíveis, pelas suas especificidades sociais, culturais e étnicas constituem um desafio de elevada complexidade de intervenção policial, exigindo o equilíbrio entre a prevenção e a reação policial. A Polícia de Segurança Pública com consciência destas especificidades foi pioneira na implementação de um modelo de policiamento direcionado para estas zonas. Este estudo traduziu uma reflexão sobre a implementação do policiamento de proximidade nas zonas urbanas sensíveis. No caminho interessou-nos compreender o policiamento de proximidade à luz dos modelos de policiamento e da prevenção criminal, compreender o conceito de zona urbana sensível e o modelo de intervenção preconizado pela Polícia de Segurança Pública para estas zonas. Este trilha permitiu-nos elencar algumas fragilidades e propor indicadores que podem ser ponderados na decisão policial de implementação do policiamento de proximidade nestas zonas, de forma a garantir uma gestão mais eficiente dos recursos policiais, numa lógica mais racional e menos aleatória.

Palavras-chave: multiculturalismo; policiamento de proximidade; prevenção criminal; zonas urbanas sensíveis.

Abstract

The Public Security Police Strategy 2020/2022 established that proximity is a factor for crime prevention and for enhancing the feeling of security, allowing the creation of mutual trust and consolidating the social perception of the legitimacy of police action. Vulnerable urban areas, due to their social, cultural and ethnic specificities constitute a complex challenge for police intervention, requiring a balance between prevention and police reaction. The Public Security Police, aware of these specificities, was pioneer in the implementation of a policing model directed to these areas. This study has reflected on the implementation of proximity policing in vulnerable urban areas. On the way, we have been interested in understanding proximity policing in the light of the policing and crime prevention models, in understanding the concept of vulnerable urban areas and the intervention model recommended by the Public Security Police for these areas. Through this pathway, we have listed some weaknesses of this model and we have proposed indicators that can be considered in the police decision to implement this proximity policing in vulnerable urban areas to ensure an efficient management of police resources, in a more rational and less random logic.

Keywords: criminal prevention; multiculturalism; proximity policing; sensitive urban areas.

Introdução

Hodiernamente a Polícia depara-se com uma sociedade complexa, cultural e etnicamente diversa, com dinâmicas criminais em constante mutação, que a colocam perante novos desafios e sujeita a um maior escrutínio da sua atuação. Considerando que as Ciências Policiais “só evoluem com o questionamento permanente da realidade e com a procura incessante de novas políticas de segurança e organizacionais e práticas policiais, visando a resolução de problemas sócio-criminais crescentemente complexos” (Elias, 2018, p. 49), é essencial que se procurem de acordo com Costa Andrade “soluções e respostas que [sejam] cientificamente sólidas, se mostrem adequadas, equilibradas e consonantes com as exigências da sociedade democrática e do Estado de Direito” (Elias, 2018, p. 9).

Segundo Elias (2018), na malha urbana as “especificidades das comunidades e grupos étnicos, das culturas e subculturas, dos usos e costumes, dos idiomas e dialetos, das diferentes concepções políticas, religiosas e sociais têm uma crescente visibilidade, interpenetração e entrecruzamento” (p. 69) e esta realidade pode conduzir a situações de diálogo, confluência e solidariedade, mas também, em sentido inverso, gerar situações de conflito, violência e intolerância.

A Polícia de Segurança Pública (PSP) estabeleceu na sua estratégia 2020/2022 o objetivo de melhorar o conhecimento sobre as populações para melhor as servir, pelo que o conhecimento das comunidades das Zonas Urbanas Sensíveis (ZUS), caracterizadas pelo multiculturalismo e pela diversidade étnica, é fundamental para a aproximar da comunidade, melhorar a confiança destas comunidades na atuação policial e, consequentemente, prestar um melhor serviço.

O Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP), preconizado e concebido pela PSP, assenta numa estratégia de policiamento de prevenção criminal que visa potenciar o sentimento de segurança, “consolidando a perceção social da legitimidade da atuação policial, decisiva para a recolha de informação útil quanto a ameaças e vulnerabilidades que, de alguma forma, afetem os cidadãos” (PSP, 2020, p. 6).

Dado o contexto étnico-cultural e social das ZUS, em 2006, a PSP estabeleceu uma estratégia de intervenção nas ZUS via implementação do Modelo Integrado de Prevenção e Intervenção Policial (MIPIP) em áreas problemáticas e em locais de maior incidência criminal ou de hostilidade para com as Forças de Segurança (FS).

A atualidade desta temática ressalta do Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) de 2021, que nas orientações estratégicas para 2022, propõe a aprovação da Estratégia para a Segurança Urbana (ESU) 2022-2026, com enfoque na prevenção e no policiamento de proximidade (PP), tendo o Ministro da Administração Interna, José Luís Carneiro, em declarações à LUSA (2022) destacado que a ESU “tem naturalmente estratégias específicas para as ZUS” dado que os fenómenos da delinquência juvenil “se fazem sentir de uma forma mais especial nas denominadas ZUS”.

De acordo com Torres (2020) “o conceito de patrulhamento urbano passa a ancorar-se na trilogia visibilidade/proximidade, mobilidade/reactividade e imprevisibilidade da ação policial” (p. 16), pelo que o objeto de estudo deste trabalho é compreender a exequibilidade e pertinência de aplicação do MIPP nas ZUS, de acordo com o MIPIP, como forma de auxiliar os Comandantes na tomada de decisão de implementação, numa ótica de utilização eficiente de recursos. Este estudo é pertinente uma vez que o decisor tático deve perspetivar que, em algumas situações, poderá ser contraproducente ou inexequível a afetação de recursos do MIPP, sobrando pouco espaço para a prevenção policial e mais espaço para um trabalho policial proeminentemente reativo.

Entendemos que a relevância, interesse e inovação deste estudo decorre de, pese embora existam estudos que apontam no sentido de o MIPP ser o caminho certo a trilhar nas ZUS com vista a assegurar a paz e segurança pública, elevar os níveis de confiança da comunidade e conquistar a tão almejada legitimação social, tem sido menosprezada uma reflexão mais profunda sobre os fatores a ponderar na decisão policial de implementação, atendendo às características e condicionantes específicas destas zonas.

Considerando a amplitude subjacente ao tema, procurou-se centrar a análise de acordo com os seguintes objetivos: (a) enquadrar conceptualmente o MIPP à luz dos modelos de policiamento e prevenção criminal; (b) compreender e caracterizar o conceito de ZUS e analisar o MIPIP em áreas problemáticas e locais de maior incidência criminal ou de hostilidade para com as FS; e, (c) relacionar conceptualmente o MIPP, ZUS e MIPIP e identificar fatores facilitadores ou inibidores da implementação do MIPP nas ZUS.

Estado da Arte

Contextualização Teórica

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana

Ao longo da sua história a PSP adaptou-se às mudanças da sociedade com a adoção de novas estratégias que visam responder aos desafios securitários, de acordo com as expectativas dos cidadãos. Se olhando para o passado, no período do Estado absoluto a Polícia era sinónimo de exercício da violência legítima, com o Estado-providência, alterou-se o paradigma da segurança, fruto da demanda dos cidadãos que passaram a exigir “do Estado, já não a mera proteção coerciva dos seus direitos e liberdades mas, todo um conjunto de atuações em diversas áreas da vida social, especialmente na proteção de riscos e perigos reais e prováveis” (Oliveira, 2006, p. 54), passando a Polícia a procurar o cidadão numa ótica de prestação de serviços.

A sociedade espera que a Polícia seja a guardiã do respeito pelo princípio da dignidade da pessoa humana e pelos direitos fundamentais do cidadão, consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, regendo toda a sua atuação policial de acordo com os princípios, valores e pilares éticos de “respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos” e “isenção e rejeição de qualquer forma de extremismo e discriminação” (PSP, 2020, p. 2). Concordamos com Clemente (2016) quando afirma que o “respeito pela diferença não pode pressupor a tolerância do intolerável, na sociedade aberta e democrática, como a ocidental, maiormente quando um costume fere gravemente a dignidade da pessoa humana” (p. 5).

Nesta senda, a PSP tem caminhado junto das comunidades inseridas nas ZUS, através da implementação do PP, procurando compreender os contextos sociais e culturais, com vista a exponenciar a segurança. Este caminho percorrido pela PSP foi corroborado pela publicação do Plano de Prevenção de Manifestações de Discriminação nas Forças e Serviços de Segurança (IGAI, 2021), que prevê a implementação de boas práticas na interação social dos membros das FSS com a comunidade, devendo esta assentar apenas na dimensão humana de cada sujeito, nunca sendo ferida por critérios de discriminação, nem poderá ficar subjacente a qualquer tipo de polarização, e pelo Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 (CICDR, 2021), que propõe a implementação, por parte das Forças e Serviços de Segurança, de projetos, de programas e parcerias que

contribuam para a promoção da segurança, considerando a diversidade de contextos sociais e culturais em que atuam.

Atualmente constitui um especial desafio para a Polícia cumprir com as convenções internacionais e a legislação nacional, em territórios com um potencial de adversidade em relação às polícias como são as ZUS.

A Prevenção Criminal e os Modelos de Policiamento

A prevenção da criminalidade constitui um dos cinco pilares da segurança interna, consagrado no artigo 272.º da CRP, sendo uma função primordial de um Estado de direito democrático, ainda que muitas vezes deixada para segundo plano, porque os seus resultados e impacto não são imediatos (Elias, 2018). Para Oliveira (2006) a prevenção criminal, por oposição à repressão criminal, pode ser definida como o conjunto de medidas, adotadas com a intenção de minimizar as infrações (criminais ou outras). Segundo L. Fernandes (2006) a prevenção criminal tem como fins reduzir a criminalidade através da redução dos riscos e do incremento dos fatores de proteção, aumentar o sentimento de segurança e, por outro lado, reduzir os custos sociais e reais com o sistema de justiça penal, sendo a linha de separação entre a prevenção e a repressão, em algumas situações, difícil de traçar.

Nesta senda, surgiu a necessidade de adoção de um modelo de policiamento que aproxime a polícia do cidadão e das comunidades, um policiamento que seja capaz de responder às emergentes necessidades securitárias, surgindo uma nova filosofia de policiamento: o PP.

A mudança de paradigma do modelo de polícia tradicional de reatividade para um modelo de proximidade surge no discurso político no Programa do XII Governo Constitucional (1991 a 1995) com a criação de programas de proximidade direcionados para grupos vulneráveis como o Programa Escola Segura (1992) e o Programa Apoio 65 – idosos em segurança (1997). Desde então os Governos têm privilegiado a prevenção da criminalidade, introduzindo no discurso político o PP e adotando estratégias e planos nacionais vocacionados para a prevenção criminal.

Oliveira (2001, 2006) aponta como causas desta mudança de paradigma a incapacidade do policiamento tradicional responder aos novos desafios da realidade, a crescente procura de segurança devido ao aumento do sentimento de insegurança e a carência de eficácia e legitimidade do modelo tradicional, nomeadamente nas intervenções

junto de grupos minoritários. Assim, a atividade policial deverá ser balanceada entre “o uso do «poder suave ou cooptativo» (*soft power*), mantendo na mesma a possibilidade de utilização do «poder duro» (*hard power*), no entanto a sua ação é principalmente virada para a prevenção” (L. Fernandes, 2006, p. 114).

De acordo com Torres (2020) “a proximidade policial com as populações, mais de que um conjunto de atividades ou programas específicos, é todo um conceito, uma abordagem «holística», abrangente” (p. 20). O autor defende que toda a atividade policial “seja com características de *softpolicing* ou *hardpolicing*” (Torres, 2021, p. 20) deve estar imbuída do espírito de abertura à comunidade procurando soluções conjuntas e consensuais, para os problemas de segurança que surgem diariamente, colocando o foco o cidadão e a comunidade.

Para Gomes (2001) é claro que os princípios orientadores de uma Polícia são os subjacentes ao modelo de PP, contudo o modo de aplicação desse modelo difere segundo as particularidades de cada país e de cada Polícia. Relativamente aos conceitos de PP e de Policiamento Comunitário (PC), não existe consenso, sendo que Oliveira (2006) define o PP como:

Uma estratégia, de natureza essencialmente proactiva, que se apoia no trabalho em parceria e que tem por objetivo, através da presença dos elementos policiais sobre o terreno, obter a corresponsabilização de todos os actores (formais e informais) nas tarefas de segurança (p. 116).

Considera ainda, que a distinção é apenas uma questão semântica (Oliveira, 2006). Em sentido oposto, Elias (2018) entende que são conceitos distintos, dado pertencerem a diferentes modelos de polícia que são distinguíveis pelo tipo de administração estatal adotada. Ambos os conceitos privilegiam a prevenção criminal em detrimento da reação policial, priorizam os problemas que afetam a comunidade e as suas necessidades, fomentam o diálogo entre a polícia e a comunidade e estabelecem parcerias com outros atores sociais. A grande diferença entre os dois modelos reside no facto do PC permitir a participação ativa da população no policiamento, situação que em Portugal não é possível, porque a segurança é uma tarefa exclusiva das FS. Assim, consideramos que o PP parte, na sua génese, dos pilares edificadores do PC, contudo não é um verdadeiro PC.

De acordo com L. Fernandes (2006), a virtuosidade do PP “repousa no conhecimento que a polícia tem da comunidade” (p. 107). O conhecimento é muito mais

que a informação, dado que representa a integração da informação nas experiências, valores e histórico permitindo aos polícias relacionar a informação num determinado contexto, o que é fundamental para gerir o risco e a confiança, bem como para ligar a Polícia à comunidade e para esta reconhecer o seu trabalho. Desta forma, existe “uma intrínseca ligação entre a informação e o conhecimento e a eficácia das práticas policiais, aliás, é neste contexto que surge o «policimento orientado para os problemas»” (L. Fernandes, 2006, p. 109).

O Policiamento Orientado para o Problema (POP) preconiza a identificação e análise das causas de problemas relevantes para a segurança em determinado território com vista a promover o desenvolvimento de estratégias e implementação de medidas para intervir junto dessas e, posteriormente, promover a avaliação das soluções implementadas. Goldstein (1979) apresenta como estratégia do POP as parcerias como forma de identificar os problemas, analisar as suas causas e implementar soluções e, depois, avaliar os resultados.

Neste sentido, concordamos com Oliveira (2006), uma vez que as soluções para problemas criminais e de insegurança necessitam de respostas multidisciplinares que exigem o envolvimento de vários parceiros sociais, sendo “necessário que a polícia estabeleça parcerias com a comunidade para reforço da sua própria legitimidade e para definição das suas estratégias” (p. 90). De acordo com o autor o POP permite identificar e analisar as causas dos problemas que têm impacto na criminalidade e adoptar soluções que os resolvam de forma permanente.

O Policiamento Orientado pelas Informações (POI) é, de acordo com Ratcliffe (2003), uma “ferramenta de apoio à tomada de decisão, através da análise sistemática de informação criminal, que visa reduzir e prevenir o crime, através de estratégias de policiamento eficazes e projetos de parceria” (p. 3). De acordo com Elias (2011) o POI tem “uma dimensão eminentemente instrumental, não se configurando como o produto final do policiamento, mas como um meio para ser atingida uma melhor eficiência e eficácia na acção policial” (p. 277), pelo que o PP, caracterizado por um conhecimento profundo da comunidade e das suas realidades e dinâmicas, é um potenciador da recolha de informação criminal e permite “alimentar ou retroalimentar os subsistemas de investigação criminal, de ordem pública e de prevenção, potenciando assim a melhoria da qualidade do serviço policial” (Elias, 2011, p. 278).

Aqui chegados, podemos afirmar que o PP, recorrendo às ferramentas consolidadas pelo POP e pelo POI, representa um passo em frente para o desenvolvimento da ação policial, com vista a prevenir e controlar efetivamente as ameaças à segurança e tranquilidade pública, uma vez que “a causa do crime decorre de fatores socio-comportamentais, [pelo que] o policiamento teve de redirecionar o pilar da prevenção criminal para as parcerias com outras entidades, que incentivam à troca de informação” (Guinote, 2021, p. 29).

O Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade na PSP

A PSP, por sua iniciativa, começou a dar os primeiros passos na concretização da filosofia do PP, na transição do século XX para o século XXI, através de implementação de projetos de proximidade direcionados para as especificidades de cada comunidade, que culminaram com a implementação da Diretiva Estratégica (DIREST) n.º 10/2006.

De acordo com Pissarra (2018) a DIREST n.º 10/2006 é o documento de referência da política de prevenção criminal na PSP. Este documento estratégico implementa o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade, atualmente designado por MIPP, e surgiu da necessidade de agregar os programas especiais lançados pela tutela (Escola Segura, Comércio Seguro e Idosos em Segurança) e as boas práticas de PP desenvolvidas na PSP (iniciativas direcionadas para a prevenção criminal e para a interação com as comunidades locais), que se encontravam espartilhadas, estabelecendo uma estratégia global, integradora e transversal, através da fixação de objetivos estratégicos e operacionais, e de mecanismos de coordenação, avaliação e formação.

O grande desígnio DIREST n.º 10/2006 foi unir as ações de PP desenvolvidas pela PSP e implementar uma estratégia com objetivos transversais que conduzisse a uma efetiva articulação entre as diversas valências da PSP, sendo que “não investiu apenas de forma localizada e redutora na área da proximidade e prevenção, mas pretendeu incrementar a articulação entre as valências de ordem pública, investigação criminal e informações policiais” (Elias, 2018, p. 132), afastando “modalidades de ação parcelares, aleatórias e essencialmente reativas” (Elias, 2007, p. 468).

Os objetivos estratégicos do MIPP passam por substituir um patrulhamento apeado aleatório e casuístico, por um PP focado na resolução de problemas e nas necessidades dos cidadãos, estabelecendo uma relação próxima com os cidadãos e a comunidade, com o objetivo de aumentar a eficácia policial, combater os fenómenos criminais causadores de

alarme social, aumentar a capacidade de intervenção, a proatividade e prevenção criminal, promover a cidadania e desenvolver parcerias com a comunidade e outras instituições, potenciando sinergias na resolução de problemas, fomentando dessa forma o aumento da qualidade do serviço prestado, a satisfação e confiança dos cidadãos no trabalho desenvolvido e a melhoria da imagem da PSP.

A referida DIREST define também objetivos operacionais no intuito de concretizar os objetivos estratégicos.

A estratégia de implementação do MIPP é preconizada pelos Comandantes de cada área, sendo diferente de local para local. A ausência de diretrizes pode originar que, no âmbito do MIPP, se desenvolvam atividades que ultrapassam as atribuições e competências policiais, porque ao abrigo do “primado da prevenção pública, estamos a criar um enorme «guarda-chuva» que pode abranger largas centenas de actividades” (Poiares, 2005, p. 75). Contudo é inegável, que as atividades desenvolvidas no âmbito do MIPP tornam a PSP um ator privilegiado e “não implica uma sobreposição de tarefas mas antes um esforço de parceria respeitando-se as fronteiras de actuação” (Poiares, 2005, p. 76).

No mesmo sentido Elias (2011) afirma que a falta de orientações estratégicas pode transparecer que a Polícia “desfoca das suas principais atribuições, desvirtuando o seu papel, através da promoção de acções de cariz essencialmente assistencialista e de técnicas «macias» para prevenir o crime” (p. 290). Também Pissarra (2018) afirma que a DIREST n.º 10/2006 permite uma grande amplitude de implementação do MIPP, o que origina diferentes consequências operacionais deste modelo e ressalva que a ausência de instrumentos de aferição da implementação e do cumprimento dos objetivos poderá ser um «tendão de aquiles» na avaliação operacional do MIPP.

No âmbito de um estudo desenvolvido por David (2014) com vista a entender quais as funcionalidades, problemas e potencialidades do MIPP, concluiu-se que existe “uma tendência para a acentuação do policiamento preventivo aliado ao conceito do policiamento de proximidade” (p. 56), contudo quanto à consolidação do MIPP na PSP “urge a necessidade de uniformizar procedimentos para que o policiamento preventivo seja reforçado e se torne cada vez mais credível” (p. 56) e “o MIPP ainda não é encarado como um modelo integral que abarca todas as valências da PSP” (p. 57).

Uma Polícia moderna terá que ser uma Polícia integral “criadora de fluxos de informação permanentes, tendo por fim último dotar a organização de informação quantitativa e qualitativa que permita melhor decidir aos diversos níveis de comando e

supervisão” (Elias, 2018, p. 109). Concordamos com Elias (2018) quando afirma que a resolução de problemas de segurança carece de uma abordagem multidisciplinar e o MIPP, para ser sustentável, requer “um maior envolvimento das lideranças, a definição de indicadores de resultado e a respetiva avaliação” (p. 166).

O Conceito de ZUS e a Abordagem Policial

O crescimento urbano conduz ao surgimento dos bairros problemáticos, atualmente designados por ZUS, motivado por fatores “económicos, sociais e geopolíticos” (Lucas, 2021, p. 39).

Após o 25 de abril de 1974 agravou-se o crescimento das periferias das grandes cidades, em alojamentos precários, desprovidos de preocupação arquitetónica e urbanística, motivado pelo fluxo de imigrantes vindos de ex-colónias portuguesas em África, conjugado com o êxodo rural decorrente do crescimento industrial iniciado nas décadas de 60 e 70. As poucas condições de trabalho e a dificuldade de regularização da permanência em Portugal, associadas à ausência de espaços de lazer e políticas urbanísticas que resolvessem os problemas de insalubridade pública e higiene são traços que propiciam uma rutura com a restante comunidade (Coelho 2012; Lucas, 2021).

A segregação espacial daquelas zonas decorreu da mescla cultural e étnica que gerou uma diversidade de relações sociais e favoreceu o aparecimento de incivilidades e delinquência, conduzindo à estigmatização e ao aumento do sentimento de insegurança e da violência destas zonas e da sua periferia (J. Fernandes, 1998).

O controlo social entendido com o “conjunto de instrumentos sociais que induzem os comportamentos dos indivíduos e dos grupos à conformidade com o sistema de normas em vigor” (Felgueiras, 2009, p. 779) pode ser formal, quando é executado pelo Estado ou organizações através de relações impessoais ou informal quando emergem de forma espontânea, sem qualquer organização, e tem como suporte uma relação pessoal próxima (Felgueiras, 2009). De acordo com Elias (2011) o reconhecimento, pela polícia, da existência de redes de controlo informal é um passo para a implementação de modelos de base de PC, contudo poderá constituir-se uma barreira se estas redes estiverem envolvidas em atividades ilícitas.

Contudo, as ZUS são caracterizadas pela ausência de controlo social que propicia um ambiente de anomia em que as pessoas não se sentem obrigadas a cumprir as regras (Lousa, 2006), o que gera “as atitudes de hostilidade perante as forças policiais [e] refletem

(...) um sentimento de pertença coletivo face a uma sociedade injusta, onde a Polícia constitui o símbolo mais visível” (Alves, 2021, p. 29).

Assim, indicadores como a não integração social, as elevadas taxas de desemprego e de insucesso escolar, dão espaço a atividades ilícitas e “os mecanismos informais de controlo não protegem os mesmos interesses que os mecanismos formais de controlo” (Felgueiras, 2019, p. 803), sendo os comportamentos considerados desviantes pelo Estado e conformes pela comunidade (Felgueiras, 2019), o que leva ao sentimento de impunidade e dificulta a penetração da PSP na comunidade.

A caracterização policial das ZUS deverá considerar fatores extrínsecos relacionados com a qualidade e o tipo de construção mas também fatores intrínsecos, relacionados com as pessoas que habitam nestas zonas, como os níveis de escolaridade, de desemprego, a pobreza, as dificuldades de integração no meio social, os consumos de substâncias aditivas, o sentimento de aversão ao Estado e de impunidade, assim como, a multiculturalidade e diversidade étnica existente (Tomás, 2015).

O RASI, ao longo dos anos, faz referência à concentração de fatores de risco nas ZUS como potenciadores de dinâmicas de delinquência e criminalidade grupal e de conflitualidade entre grupos, bem como, de “comportamentos de resistência contra a autoridade do Estado, principalmente FS” e “tentativas de mobilização por parte de grupos de cariz radical, com intuito de instrumentalizarem as populações residentes para uma ação em favor dos seus desígnios” (RASI 2017, p. 73). O RASI de 2020 propõe o reforço do PP, com desenvolvimento de projetos que promovam “nos bairros de grande diversidade étnico-cultural, a segurança dos cidadãos, o diálogo, a confiança e o respeito entre a população e os agentes das forças de segurança” (p. 267). O último RASI (2021) refere que “o fenómeno da criminalidade grupal tem apresentado maior incidência nas áreas metropolitanas, em especial nas ZUS”, existindo “uma multiplicidade de fatores, de lealdade ou de associação, seja através da identificação do grupo (gangue) com o bairro, grupo musical (geralmente hip-hop ou drill) ou mesmo o meio escolar frequentado”, ocorrendo “a criação de subgrupos, muitas vezes pelas camadas mais jovens do mesmo bairro, que procuram seguir o ideal proposto pelos mais velhos e replicam o *modus vivendi* destes” (p. 11).

O conceito de multiculturalismo tem diferentes abordagens de acordo com a sociedade em que se insere. Se existem sociedades em que é natural a coexistência de diferentes culturas, estabelecendo-se relações de mútuo respeito, noutras a desconfiança

leva à inexistência de relações ou a relações mínimas, o que conduz a uma fragmentação cultural que pode influir no incremento de problemas de ordem e segurança públicas podendo até evidenciar manifestações de intolerância, racismo ou xenofobia. A gestão de conflitos emergentes do choque de diferentes culturas requer a adoção de uma estratégia de prevenção multidimensional, conjugando medidas na área da segurança com medidas de carácter social (J. Fernandes, 2014).

Segundo Hassemer (1995, as cited in Elias, 2009) para uma intervenção policial eficaz nas ZUS é fundamental o conhecimento das especificidades das comunidades e dos seus líderes, assim como, das culturas e subculturas, dos usos e costumes, dos idiomas e dialetos, dos grupos étnicos, dos tipos de criminalidade e do *modus operandi*.

Atualmente, vários autores (Elias, 2009; L. Fernandes, 2006; J. Fernandes, 2014; Oliveira, 2006) reconhecem que as questões de segurança não são apenas um problema cuja solução depende exclusivamente das polícias, devendo ser desenvolvido um trabalho de parceria e cooperação com outras instituições e atores sociais com vista à identificação e resolução dos problemas presentes na comunidade, “com a finalidade de criar um sistema em equilíbrio” (J. Fernandes, 2014, p. 97). O contexto sociocultural da ZUS e a multiplicidade de causas na origem de problemas criminais e policiais exigem não apenas uma resposta policial, mas sim uma resposta multidisciplinar que envolva as áreas da saúde, educação, desporto habitação, segurança social, entre outras (J. Fernandes, 1998).

O PP é a chave mestra para a prevenção de conflitos adaptando-se à heterogeneidade de culturas presentes na comunidade, promovendo o diálogo e o conhecimento das suas especificidades, a sua coexistência com respeito mútuo, através de uma abordagem policial diferenciada e distinta, considerando que, atualmente, “uma Polícia «fechada no seu castelo», ficará desfasada do contexto sócio-criminógeno em que se insere (...) e prestará um mau serviço” (Elias, 2009, p. 752).

Face às características específicas das ZUS no que concerne ao contexto sociocultural e étnico, a PSP, desde cedo, percebeu a necessidade de caracterizá-las e adequar as respostas policiais a essa realidade, na busca do equilíbrio entre a repressão e a prevenção criminal, surgindo o Relatório do Comando-Geral da PSP nº 48697, de 4 de junho de 1997 que caracteriza o conceito de bairro problemático, contudo, esta designação foi entretanto abandonada.

Em 2006, a PSP foi pioneira ao estabelecer uma estratégia de prevenção e intervenção policial, associada ao PP, especificamente vocacionada para as ZUS, através

da DIREST n.º 16/2006, que estabelece o MIPIP. Os principais objetivos desta diretiva são melhorar a articulação entre as valências de PP, investigação criminal e ordem pública, fomentar o recurso ao PP com projetos adequados à realidade de cada ZUS, recorrendo a parcerias com outros atores sociais para melhorar o sentimento de segurança, e promover a confiança dos cidadãos e um relacionamento saudável da Polícia com a comunidade.

A diretiva instituiu um conjunto de indicadores que podem ser utilizados para caracterizar uma ZUS e definiu um conjunto de critérios relacionados com as características arquitetónicas e da população, com o histórico de desordens e de agressões a polícias e com a criminalidade, que permitem uma classificação policial das ZUS de acordo com o grau de risco e a consequente sistematização de procedimentos de segurança na atuação policial, permitindo uma abordagem adequada sem a existência de qualquer estigmatização.

Conjugando a classificação do risco das ZUS obtida através da aplicação dos critérios da DIREST n.º 16/2006 e a NEP n.º AOOOS/DO/01/29, que estabelece os níveis de intervenção na PSP, verificamos que os polícias do MIPP apenas intervêm nos níveis de intervenção 1 e 2, isto é, no policiamento proactivo e de reação primária, respetivamente, que respeitam ao policiamento de visibilidade e à resposta a ocorrências de rotina, às quais corresponde um grau de ameaça nulo ou baixo. Assim, de acordo com estes documentos o MIPP atua nos cenários de prevenção.

A DIREST n.º 16/2006 visa uma abordagem policial diferenciada, no intuito de prevenir a segregação social dos residentes, a exclusão social e a discriminação, bem como, prevenir a criminalidade, reduzir os riscos para os polícias nas intervenções e aumentar a eficácia de resultados.

De acordo com T. Fernandes (2015), que desenvolveu um estudo para compreender se o PP se adequa às comunidades socialmente fragmentadas, concluiu que “o PP encontra-se ajustado às comunidades fragmentadas. Contudo, a sua aplicação é delicada e necessita de planeamento adequado para que a sua aplicação se prolongue no tempo” (p. 67). Também Lucas (2021) num estudo sobre o contributo do PP numa ZUS em Loures concluiu que “as informações recolhidas pelo MIPP chegam a outras valências e reforçam a articulação entre a prevenção, a investigação criminal, as informações e a ordem pública” e que “a atuação global da PSP em ZUS beneficia das informações recolhidas pelo MIPP sobre ilícitos criminais concretos e sobre indivíduos suspeitos da sua prática” (p. 66).

Felgueiras (2019) afirma que o contexto das ZUS dificulta as intervenções policiais e poderá culminar no “divórcio entre o Estado e a Comunidade, aliadas à pobreza e ao sentimento de exclusão social” (p. 804), que provoca nos “cidadãos um sentimento de abandono por parte do Estado e de revolta contra a Sociedade em geral” (p. 804), propícios à prática de atos violentos que servem os interesses dos cidadãos que se dedicam ao crime, desviando a atenção da Polícia e condicionando a sua intervenção nestas zonas.

Dada a complexidade de intervenção policial nas ZUS, concordamos com Elias (2007) e defendemos que “os bairros e zonas consideradas de risco ou problemáticas deverão ser palco privilegiado para a implementação de programas/projetos em parceria com diversas entidades” (p. 496) e necessitam de uma abordagem policial preventiva holística, baseada no conhecimento profundo das suas culturas e dinâmicas, com vista a prevenir e identificar focos de tensão entre grupos e aumentar a confiança da comunidade.

Conscientes que a implementação do PP nas ZUS não é um caminho fácil de trilhar, pela dificuldade da sua inserção e aceitação na comunidade, torna-se fundamental o desenvolvimento de intervenções policiais de uma forma diferenciada e distinta, mas não discriminatória, promovendo a proximidade com a comunidade, mitigando o sentimento de insegurança e exponenciando a confiança nas FS (Tavares, 2021).

Método e Hipóteses Conceptuais

O estudo teórico que nos propusemos desenvolver suporta-se no método de investigação dedutivo (Almeida & Freire, 2008), recorrendo à revisão e análise da literatura existente sobre a temática, bem como de documentos, nomeadamente diretivas em vigor na PSP e diplomas legais.

Para a formulação do problema de investigação e das hipóteses teóricas contribuíram não só a revisão da literatura e a análise documental, como também a “observação diária dos comportamentos e dos problemas práticos que se gostaria de resolver” (Almeida & Freire, 2008, p. 38) associados às dinâmicas sociais e étnico-culturais das ZUS e seu impacto no modelo de abordagem e intervenção policial, considerando a redução de efetivos, porquanto urge implementar estratégias e medidas de gestão eficiente dos recursos policiais segundo uma lógica mais racional e menos aleatória, suportadas, necessariamente, nos estudos científicos. Enunciamos o problema de investigação: Será exequível a aplicação do MIPP a todas as ZUS? Quais as circunstâncias que a favorecem ou desaconselham?

Considerando o problema de investigação, formulamos as seguintes hipóteses:

H1: O MIPP pode ser aplicado nas ZUS aleatoriamente.

H2: É possível estabelecer-se uma relação de indicadores para auxiliar na tomada de decisão sobre a implementação do MIPP numa determinada ZUS.

Perspetivas

Identificação de Fatores Facilitadores e Inibidores do MIPP nas ZUS

A implementação do MIPP nas ZUS não será tarefa fácil e não será igual em todas elas, atendendo às suas especificidades socioculturais e étnicas, pelo que se deve atender à realidade local, “não se constituindo como uma panaceia ou solução para todos os problemas, não devendo ser aplicado numa lógica de «copy paste»” (Elias, 2011, p. 289).

O objetivo de aproximar a Polícia ao cidadão, através da implementação do MIPP nas ZUS, pode-se desvirtuar, resvalando para uma focalização nessa comunidade e consequentemente numa repressão acrescida (Cunha e Durão, 2011).

Nos contextos sociais em que exista uma mescla étnica, multiculturalismo e diversidade social, há a tendência de intensificar uma visão diferenciadora e classificatória, associando a origem do crime aos grupos sociais percecionados como estando à margem da sociedade ou de etnias diferentes (Lourenço, 2010).

Assim, conforme explanado no estado da arte, verifica-se que atualmente, o ónus da decisão de implementação do MIPP nas ZUS recai sobre o Comandante da área, tendo como quadro referência as DIREST do MIPP e do MIPIP. Evidenciam-se do estado da arte, mormente das diretivas referidas e da experiência profissional, fatores que podem ser facilitadores ou inibidores da implementação do MIPP nas ZUS e que podem, eventualmente, ser utilizados como referência para a definição de indicadores na avaliação da implementação deste policiamento. Consideramos fatores facilitadores:

- Presença de organizações (públicas ou privadas) e de grupos/associações locais que desenvolvam atividades com a comunidade de promoção dos direitos fundamentais inerentes à dignidade da pessoa humana e à segurança pública e suscetíveis de estabelecer parcerias;
- Conhecimento das instituições públicas com competências de intervenção na ZUS e com objetivos harmonizados com a missão da PSP;
- Conhecimento das características das diferentes comunidades que coabitam na ZUS e das relações entre estas, compreendendo a sua cultura e história,

consoante a sua ascendência, etnia, condição social e outros aspetos sociais potencialmente fraturantes e geradores de conflito;

- Identificação de líderes comunitários e de interlocutores passíveis de estabelecerem canais de comunicação informais e bi-direcionais com a PSP;
- Conhecimento das causas sociais catalisadoras de incivildades e crimes.

Quanto aos fatores inibidores identificamos:

- Ausência de instituições que desenvolvam projetos na comunidade e/ou sejam permeáveis à realização de parcerias;
- Existência de histórico de desordens públicas entre os coabitantes da ZUS e/ou de ofensas à integridade física a polícias e de resistência a intervenções policiais;
- Criminalidade grave e violenta;
- Aspetos arquitetónicos e urbanísticos;
- Incompatibilidades emergentes da diversidade social, cultural e étnica dos coabitantes, potenciadoras de conflitos;
- Ocorrência de resolução informal de conflitos;
- Ausência de controlo informal;
- Sentimento de impunidade e tolerância das comunidades às atividades ilícitas;
- Sentimento de aversão ao Estado.

Assim, consideramos que os fatores enunciados podem contribuir para a definição de indicadores qualitativos e/ou quantitativos passíveis de ser avaliados em cada ZUS e considerados na tomada de decisão.

Indicadores de Implementação do MIPP de acordo com a DIREST n.º 10/2006

A Tabela 1 representa de forma simplificada o conjunto de indicadores para a implementação do MIPP constantes na DIREST n.º 10/2006.

Tabela 1*Indicadores para Planeamento e Desenvolvimento do MIPP*

Tipo de caracterização	Indicadores
Criminal	Caraterização das vítimas de crimes Análise dos dias, horas e locais dos crimes Tipologia de incivilidades
Demográfica	População residente Densidade demográfica Índice de crescimento demográfico Fluxos de pessoas por horas e locais
Económico-social	Caracterização etária e por género da população Caracterização étnica e por nacionalidade a população Caracterização do nível de instrução da população; Índices de absentismo escolar Índices de toxicodependência e alcoolismo Índices de desemprego Caraterização das áreas comerciais
Urbanística	Extensão área de responsabilidade da PSP Caracterização das redes e terminais de transportes Índices de urbanização Edifícios por tipo e n.º de alojamento

A DIREST n.º 10/2006 estabelece que a recolha dos indicadores da Tabela 1 deve ser sistemática e a sua análise permite o conhecimento das condicionantes urbanísticas e do contexto criminal, económico-social e demográfico da população, que podem contribuir de forma decisiva para o planeamento e desenvolvimento do PP.

Apesar da inovação trazida por este documento ao enunciar os indicadores, não se concretiza uma forma de ponderação destes, o que representa uma fragilidade, porquanto a avaliação fica apenas sujeita à sensibilidade e experiência de cada Comandante.

Indicadores Caraterizadores das ZUS e Níveis de Intervenção na PSP

A PSP desde cedo compreendeu que a abordagem policial às ZUS teria que ser integrada e diferenciada. A DIREST n.º 16/2006 vem estabelecer indicadores que podem contribuir para a caracterização de uma ZUS, atendendo ao contexto criminal, demográfico, socioeconómico, cultural e urbanístico. A Tabela 2 demonstra de forma simplificada esses indicadores.

Tabela 2*Indicadores Caracterizadores das ZUS de acordo com o MIPP*

Tipo de contexto	Indicadores
Criminal	Prática de atividades ilícitas, nomeadamente o tráfico de estupefacientes, recetação e utilização de armas Uso de mecanismos de controlo da presença policial Sentimento de aversão ao Estado e às instituições, principalmente as que representam a autoridade
Demográfico	Elevada densidade populacional
Socioeconómico e cultural	Sentimento de anomia e de impunidade. Os problemas são resolvidos na comunidade, sem recurso a procedimentos legais. Desintegração social e dificuldades de inserção no meio social envolvente Elevado grau de absentismo ou insucesso escolar Elevados índices de desemprego ou de trabalho precário Casos de toxicod dependência e alcoolismo
Urbanístico	Escassez de condições habitacionais Disposição urbanística do bairro que dificulte a atuação policial

Ressalve-se, contudo, que a análise dos indicadores da Tabela 2 deve ser efetuada de forma global e não isolada, uma vez que existem indicadores, como a elevada densidade populacional ou o absentismo escolar que, *per si*, não são suficientes para classificar um bairro como ZUS. No entanto, outros indicadores determinam, *a priori*, a classificação de uma ZUS (Coelho 2012; Lucas, 2021). Numa perspetiva de abordagem no âmbito do MIPP, todos os indicadores devem considerados; embora alguns critérios reflitam problemas sociais e outros problemas criminais, os primeiros são potenciadores dos segundos e tem impacto no sentimento de segurança (Lucas, 2021).

Além da definição dos indicadores referidos, este documento foi inovador ao definir critérios que permitem uma classificação policial das ZUS, de acordo com o grau de risco e, a consequente sistematização de procedimentos de segurança na atuação policial.

Aqui chegados, embora a diretiva permita a classificação do risco policial das ZUS e, consequentemente, estabeleça os procedimentos atinentes à intervenção policial, consideramos que falta a definição de uma forma de ponderação dos indicadores propostos como caraterizadores das ZUS, pelo que urge a necessidade de reequacionar os indicadores e estabelecer uma forma de ponderação que permita auxiliar na decisão de implementação do MIPP nas ZUS.

Que Indicadores Considerar na Avaliação sobre a Implementação do MIPP nas ZUS

Cruzando os indicadores constantes das DIREST n.º 10/2006 e 16/2006, verifica-se uma similitude e confluência entre os modelos, pelo que tal evidência, a par de outros indicadores policiais internos consolidados na PSP, será o nosso ponto de partida para propor uma grelha que permita relacionar, de modo objetivo e sistemático, as duas dimensões conceituais, MIPP e ZUS. Esta grelha pode traduzir-se numa importante ferramenta para o decisor policial, para que possa compreender e ajuizar em que circunstâncias pode ou não implementar o MIPP numa ZUS, afastando o “rótulo” das intervenções policiais repressivas, aleatórias e discriminatórias.

A ponderação de indicadores que permitam caracterizar a ZUS, sustentadas nas metodologias do POP e do POI, oferece-nos uma compreensão da realidade sociocultural e étnica daquela zona, pelo que se afigura apropriada, permitindo uma racionalização e otimização dos recursos policiais afetos ao MIPP, e, mais importante, a redução dos riscos para os polícias envolvidos neste modelo de policiamento.

Neste sentido, a Tabela 3 representa o exercício racional narrado anteriormente e traduz uma proposta de conjugação de indicadores que podem ser sopesados na implementação do MIPP numa determinada ZUS.

Tabela 3

Indicadores a Considerar na Avaliação de Implementação do MIPP nas ZUS

Natureza	Tipologia	Indicadores	Escala de aferição (exemplos)	Cotação	Soma
Internos	1. Recursos policiais	Humanos Materiais Formação específica de acordo com a realidade da comunidade	Inexistentes, reduzidos ou adequados		
		Agressões / injúrias contra Polícia Injúrias/ameaças entre residentes Agressões entre residentes Desordens Residentes com antecedentes criminais	Muito frequentes, pouco frequentes ou inexistentes/ desconhecidos (no último ano)		
Externos	2. Criminal	Tráfico de estupefacientes Posse / uso de arma de fogo Posse / uso arma (não de fogo) Ocorrências de criminalidade grupal Roubos Vandalismo/Danos em residências Violência Doméstica			

Natureza	Tipologia	Indicadores	Escala de aferição (exemplos)	Cotação	Soma
Externos	3.Parcerias	Instituições Públicas com atividades na ZUS	Inexistentes, reduzidas ou adequadas		
		Instituições Particulares de Solidariedade Social			
	Associações que desenvolvam atividades na ZUS	Risco de interferir na resposta policial: Elevado, médio ou baixo			
	Grupos recreativos/"forças vivas" com atividades na ZUS				
	4.Urbanístico	Equipamentos sociais (parques infantis, instalações desportivas, jardins, áreas de lazer, entre outros)	Risco de interferir na resposta policial: Elevado, médio ou baixo		
Espaços abandonados/devolutos					
Sinais vandalismo/dano					
Iluminação					
Vegetação pública descuidada	Risco de interferir na resposta policial: Elevado, médio ou baixo				
Tipologias dos edificadados					
Hotspots de desordens					
Tipologia arruamentos (acessibilidade, veículos e pedonal)					
5.Socioeconómico e cultural	Precaridade emprego	Risco de interferir na resposta policial: Elevado, médio ou baixo			
	Condições habitabilidade				
	Nacionalidade (diversas)				
	Etnias (diversas)				
	Culturas (diversas)				
	Consumos de substâncias aditivas				
Respostas sociais infância e juventude, idosos e deficiências	Risco de interferir na resposta policial: Elevado, médio ou baixo				
Estabelecimentos comerciais e serviços essenciais					

Estabilizada uma proposta para a harmonização dos indicadores mais relevantes do MIPP, ZUS e MIPIP, que comporta um total de 35 indicadores, importa consolidar a sua aplicação prática. Assim, a Tabela 4 apresenta, uma proposta de cotação, a ser atribuída a cada indicador de forma a permitir quantificar a avaliação qualitativa e a correspondente avaliação global.

Tabela 4

Instruções de Cotação

Instruções de Cotação consoante a tipologia do indicador			
1. Recursos policiais	Inexistentes	3	Inexistência de recursos para constituir Equipas MIPP / Inexistência de formação.
	Reduzidos	2	Existência de recursos reduzidos para constituir Equipas MIPP / Poucos polícias com formação adequada.
	Adequados	1	Existência de recursos adequados para constituir Equipas MIPP / número de polícias com formação adequada
2. Criminal	Elevado	3	Muitas ocorrências já registadas com elevado impacto e probabilidade extremamente elevada de se repetirem.
	Médio	2	Algumas ocorrências já registadas e probabilidade média de se repetirem.
	Baixo	1	Ausência de registo de ocorrências no passado e probabilidade extremamente baixa de se verificarem.

Instruções de Cotação consoante a tipologia do indicador			
3. Parcerias	Inexistentes/ Desconhecidos	3	Inexistência de instituições suscetíveis de parceria ou ausência de interesse em parcerias e trabalho em rede.
	Pouco frequentes	2	Presença de algumas instituições com interesse em parcerias e trabalho em rede.
	Muito frequentes	1	Presença de muitas instituições e elevado interesse em parcerias e trabalho em rede.
4. Urbanístico	Elevado	3	Muitas ou graves fragilidades. Extremamente suscetível de comprometer a segurança.
	Médio	2	Algumas fragilidades. Algo suscetível de comprometer a segurança.
	Baixo	1	Fragilidades inexistentes/muito pouco relevantes. Muito pouco suscetível de comprometer a segurança.
5. Socioeconómico e cultural	Elevado	3	Existência de elevada precaridade emprego / diversidade / consumos / estabelecimentos
	Médio	2	Existência de alguma precaridade emprego / diversidade / consumos / estabelecimentos
	Baixo	1	Inexistência ou pouca precaridade emprego / diversidade / consumos / estabelecimentos

A Tabela 5 apresenta uma proposta de fórmula de cálculo, atribuindo diferentes ponderações aos indicadores, consoante a sua relevância para a intervenção policial, mormente, do prisma da redução dos riscos para os polícias envolvidos.

Tabela 5

Instruções de Avaliação Final dos Indicadores

Fórmula cálculo final: Total = SOMA indicadores tipologia (1+3+4+5) + (2 x indicadores tipologia 2)		
Cotação máxima: 141		
Elevado	110-141	A implementação do MIPP é desaconselhável.
Médio	79-109	A implementação do MIPP é aconselhável, de forma gradual e cautelosa.
Reduzido	47-78	A implementação do MIPP é aconselhável.

A ponderação dos indicadores da Tabela 5 sustenta-se na revisão da literatura, nomeadamente nos fatores inibidores, sendo atribuída uma ponderação mais forte aos indicadores criminais, por representarem propensão para a adoção de comportamentos violentos e influírem diretamente no risco para a segurança dos polícias.

Contudo, ressalva-se que, embora o resultado da avaliação dos indicadores da Tabela 3 seja a viabilidade de implementação do MIPP nas ZUS, poderão existir situações em que o decisor identifique *red flag* e seja desaconselhável a implementação. Propomos que sejam consideradas *red flag* a inexistência de recursos para constituir equipas MIPP, a existência de muitas ocorrências contra polícias e/ou de resistência à intervenção policial e a presença de muitas ou graves fragilidades urbanísticas suscetíveis de comprometer a segurança dos polícias.

Evidenciamos que a avaliação dos indicadores não é o único fator que releva para a decisão, podendo ser considerados outros indicadores, que o decisor entenda como

relevantes para a ponderação, de acordo com a realidade específica das ZUS. Desta forma, o Comandante pode identificar e ponderar indicadores que a desaconselham e vice-versa, decidindo de modo diferente do resultado da aplicação do algoritmo que propomos.

Conclusão

Ao longo do caminho percorrido neste estudo procurou-se compreender e integrar o MIPP à luz dos modelos de policiamento e da prevenção criminal, bem como, caracterizar o conceito de ZUS, promovendo uma reflexão integrada acerca do MIPIP, com o desígnio de identificar fatores facilitadores ou inibidores da implementação do MIPP nas ZUS.

Aqui chegados, podemos concluir que a mudança de paradigma do modelo da reatividade policial para o PP orientou a PSP a dar os primeiros passos, através de implementação de projetos de proximidade, que culminaram com a implementação do MIPP, através da DIREST n.º 10/2006.

As ZUS, devido ao contexto criminal, sociocultural e étnico, potenciam a desintegração e exclusão social, pelo que, as intervenções policiais nestas zonas são complexas e exigentes, revestindo-se de extrema importância que estas sejam integradas e privilegiem a proximidade e o diálogo, com vista a compreender a realidade da comunidade e a obter a legitimação social. Consciente da realidade subjacente às ZUS, a PSP, na vanguarda, implementou um modelo de policiamento de prevenção e intervenção inovador e adequado a estas, designado por MIPIP, que permite a avaliação e classificação do risco e consequente sistematização de procedimentos policiais.

Podemos afirmar que o MIPP é a trave-mestra da prevenção criminal na PSP e a sua aplicação nas ZUS é exequível de acordo com o disposto na DIREST n.º 16/2006 e na NEP N.º AUOOS/DO/01/29, promovendo o desenvolvimento de parcerias com vista à identificação e resolução das causas dos problemas através de uma abordagem integrada, diferenciada e multidisciplinar com recurso às metodologias do POP e POI.

A implementação do MIPP implica o conhecimento da realidade criminal, social e cultural da comunidade para o qual este se dirige e, para tal, importa analisar os indicadores que permitem perceber as causas e efeitos da criminalidade, bem como os contextos socioculturais.

O presente trabalho permitiu-nos concluir que o MIPP não se pode aplicar de forma aleatória a todas as ZUS, dadas as suas realidades distintas, e que existem circunstâncias favoráveis e outras que desaconselham a sua implementação. Com base em fatores

facilitadores e inibidores, foi possível propor um conjunto de indicadores que podem ser analisados e ponderados pelo decisor policial, por forma a perceber se existe ou não viabilidade de implementação, deixando esta decisão de ser aleatória e dependente, apenas, da perceção de cada Comandante.

Não obstante, a proposta de avaliação concreta de indicadores e respetiva cotação e ponderação, carecer de validação, de forma a garantir a sua viabilidade e fiabilidade, esta pretende apresentar uma ferramenta de auxílio à tomada de decisão que poderá, inclusivamente, servir de ponto de partida para a definição de uma estratégia de operacionalização do MIPP nas ZUS, através da definição dos passos e medidas a seguir de acordo com a cotação atribuída.

Evidencia-se que, todo o processo relacionado com a avaliação destes indicadores, através de uma ferramenta, auxiliará a tomada de decisão de implementação do MIPP nas ZUS, contribuindo para uma decisão ponderada e adequada à realidade local, potenciando a racionalização de meios.

Atendendo à revisão da bibliografia e ao ensaio teórico elaborado neste estudo sugere-se que, após validada, a proposta de avaliação de indicadores, possam ser integrados pela PSP no MIPIP.

Os constrangimentos de tempo e a imposição de espaço imposta impossibilitaram uma análise mais profunda e extensa sobre a temática, pelo que, deixamos em aberto, para futuras investigações, a definição de protocolos que permitam a operacionalização do MIPP nas ZUS, porque esta será sempre uma opção policial revestida de elevada criticidade, tendo como ponto de partida o algoritmo que ousamos apresentar com este trabalho.

Referências

- Almeida, L., & Freire, T. (2008). *Metodologia de investigação em psicologia da educação* (5.ª ed.). Psiquilíbrios Edições.
- Alves, A. (2021). *Crime, estigma e identidade: Um estudo de caso no Bairro do Alto da Cova da Moura* [Dissertação de Mestrado, ISCPSI]. Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal. <http://hdl.handle.net/10400.26/40468>
- Clemente, P. J. (2016). *Ética policial – Notas breves*. ISCPSI.
- Coelho, F. (2012). *Intervenção policial em zonas urbanas sensíveis vermelhas: Estudo exploratório em Santa Filomena, Bela Vista e Pasteleira Nova*. [Dissertação de Mestrado, ISCPSI]. Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal. <http://hdl.handle.net/10400.26/32150>
- Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, CICDR. (2021). Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025. Secretaria de Estado para a Cidadania e Igualdade. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=plano-nacional-de-combate-ao-racismo-e-a-discriminacao-2021-2025-portugalcontraoracismo>
- Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Novembro 04, 1950, [European Convention on Human Rights \(coe.int\)](http://www.coe.int/t/e/treaties/48/48_tcm000013222.pdf)
- Cunha, M., & Durão, S. (2011). Os sentidos da segurança: Ambiguidades e reduções. *Revista Etnográfica*, 15 (1), 53-66.
- David, M. (2014). *Modelo integrado de policiamento de proximidade: Funcionalidades, problemas e potencialidades*. [Dissertação de Mestrado]. Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal. <http://hdl.handle.net/10400.26/15383>
- Declaração Universal dos Direitos Humanos, Dezembro 10, 1948, [Declaração Universal dos Direitos Humanos - Nações Unidas - ONU Portugal \(unric.org\)](http://www.unhcr.org/refugees/pdf/48c42626.pdf)

Decreto de 10 abril de 1976. *Diário da República n.º 86/1976 – Série I*. Lisboa:

Presidência da República, 738-775. [Legislação Consolidada - Decreto de Aprovação da Constituição - Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10 | DRE](#)

Diretiva Estratégica n.º 10/2006, de 15 de maio. Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública.

Diretiva Estratégica n.º 16/2006, de 26 de julho. Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública.

Elias, L. (2007). Policiamento de proximidade: Princípios e fundamentos para a implementação de estratégias de prevenção criminal. In G. M. Silva, M. M. G. Valente (Coords.), *Estudos de homenagem ao Juiz Conselheiro António da Costa Neves Ribeiro* (pp. 465-537). Almedina.

Elias, L. (2009). A (nova) governança da segurança numa contemporaneidade complexa. In M. M. G. Valente (Coord.), *Estudos comemorativos dos 25 anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna em homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida* (pp. 751-769). Almedina.

Elias, L. (2011). *Segurança na contemporaneidade – Internacionalização e comunitarização*. [Tese de Doutoramento, Universidade Nova de Lisboa].
Repositório Aberto da Universidade Nova de Lisboa.

<http://hdl.handle.net/10362/14011>

Elias, L. (2018). *Ciências policiais e segurança interna: Desafios e prospetiva*. ISCPSI.

Felgueiras, S. (2009). O papel do estado no reforço dos mecanismos informais de controlo social. In M. M. G. Valente (Coord.), *Estudos comemorativos dos 25 anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna em homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida* (pp. 771-807). Almedina.

- Fernandes, J. (1998). *Seminário internacional: Direitos humanos e eficácia policial - sistemas de controlo da atividade policial* (pp. 163-169). Inspeção-Geral da Administração Interna.
- Fernandes, J. (2014). *Os desafios da segurança contemporânea: Estado identidade e multiculturalismo*. Pedro Ferreira – Artes Gráficas.
- Fernandes, L. F., (2006). A prevenção da criminalidade. In M. M. G. Valente (Coord.), *II colóquio de segurança interna* (pp. 69-114). Almedina.
- Fernandes, T. (2015). *Policciamento de proximidade em comunidades socialmente fragmentadas*. [Dissertação de Mestrado, ISCPSI]. Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal. <http://hdl.handle.net/10400.26/15433>
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime & Delinquency* 25 (2), 236-258. <https://doi.org/10.1177/001112877902500207>
- Gomes, P. V. (2001). Modelos de policiamento. *Separata Polícia Portuguesa*, 128, 1-4.
- Guinote, H. B. (2021). Policiamento de proximidade na PSP. *Revista Polícia Portuguesa*, 5 (1), 22-29.
- Inspeção Geral da Administração Interna, IGAI. (2021). *Plano de Prevenção de Manifestações de Discriminação nas Forças e Serviços de Segurança*. Ministério da Administração Interna. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=plano-de-prevencao-de-manifestacoes-de-discriminacao-nas-forcas-e-servicos-de-seguranca>
- Lourenço, N. (2010). Cidades e Sentimento de Insegurança: Violência Urbana ou Insegurança Urbana? In E. A. P. Junior, J. F. Silva, & J. Maron (Eds.), *Um toque de qualidade: Eficiência e qualidade na gestão do sistema de defesa social* (pp. 15-39). Secretaria de Estado da Defesa Social de Belo Horizonte. <http://hdl.handle.net/10884/336>

- Lousa, T. (2006). *Intervenção Policial em Bairros Problemáticos: Estudo Exploratório no Bairro do Condado*. [Dissertação de Mestrado, não publicada]. ISCPSI.
- Lucas, J. P. (2021). *Contributo para o policiamento de proximidade em zonas urbanas sensíveis: A aplicação do modelo integrado de policiamento de proximidade na divisão policial de Loures*. [Dissertação de Mestrado integrado, ISCPSI].
Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal.
<http://hdl.handle.net/10400.26/37054>
- LUSA. (2022, junho 27). *Estratégia integrada de segurança urbana terá vertente específica para zonas sensíveis*. Sapo.
https://www.sapo.pt/noticias/atualidade/estrategia-integrada-de-seguranca-urbana-tera_62b9acad4f74e758f5ee5e2d
- NEP n.º AUOOS/DO/01/29 de 13 de fevereiro (2019). Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública.
- Oliveira, J. F. (2001). Os modelos de polícia, face à emergência das políticas públicas de segurança. *Separata Polícia Portuguesa*, 128, 15-25.
- Oliveira, J. F. (2006). *As políticas de segurança e os modelos de policiamento: A emergência do policiamento de proximidade*. Almedina.
- Pissarra, A. (2018). *A política de prevenção criminal na polícia de segurança pública: O caso do comando metropolitano de Lisboa*. [Dissertação de Mestrado, ISCPSI].
Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal.
<http://hdl.handle.net/10400.26/25017>
- Poiars, N. (2005), Na encruzilhada das competências: Autoridade e ordem ou serviço social? Um estudo de caso no alentejo. *Politeia*, 2(1), 61-79. Almedina.
- Polícia de Segurança Pública. (2020). *Estratégia da PSP 20/22*. Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública.

Ratcliffe, J. H. (2003). Intelligence-led policing. *Trends & issues in crime and criminal justice*, 248, 1-6. <https://www.aic.gov.au/publications/tandi/tandi248>

Relatório Anual de Segurança Interna, RASI. (2017). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Sistema de Segurança Interna.

Relatório Anual de Segurança Interna, RASI. (2020). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Sistema de Segurança Interna.

Relatório Anual de Segurança Interna, RASI. (2021). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Sistema de Segurança Interna.

Tavares, J. (2021). *O Modelo de Policiamento e Prevenção nas ZUS*. Estudo de caso. [Dissertação de Mestrado, Academia Militar]. Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal. <http://hdl.handle.net/10400.26/37932>

Tomás, H. (2015). *A gestão Pública de combate à estigmatização e sentimentos de (in) segurança bairros sociais*. [Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Gestão]. Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal. <http://hdl.handle.net/10400.26/12854>

Torres, J. M. (2020). Uma polícia para o século XXI breves reflexões. *Separata da Revista Polícia Portuguesa*, 5 (2), 3-27.