

Os Fatores da Criação das Polícias Municipais em Portugal

Cristiano Tiago Gonçalves

Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.

Trabalho efetuado sob a orientação da:

Bernadete de Lourdes Bittencourt

Mirandela, maio de 2025

Os Fatores da Criação das Polícias Municipais em Portugal

Cristiano Tiago Gonçalves

Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.

Trabalho efetuado sob a orientação da:

Bernadete de Lourdes Bittencourt

Mirandela, maio de 2025

Dedicatória

À minha filha Lia, em profundo agradecimento, por todos os momentos de alegria, horas, dias e noites, que passamos juntos, a fazer os trabalhos escolares que, em verdade, eram o prelúdio deste trabalho maior.

Resumo

Hodiernamente, as preocupações relacionadas com as questões de segurança estão a atingir um patamar que no passado era impensável. São diversos os fatores que concorrem para esta situação, onde destacamos o aumento exponencial da demografia, o aumento do turismo, a criminalidade e os conflitos regionais.

As preocupações com a segurança são de tal ordem significativas que, frequentemente, são constituídos grupos de trabalho dedicados e, são realizadas palestras para discutir as melhores soluções para o dilema, as quais, reiteradamente, apontam que o caminho a seguir passa por envolver o poder local de forma cada vez mais profunda nas questões da garantia de segurança. As estratégias de segurança mais recentes, que devem vigorar por períodos de aproximadamente cinco anos, estão a prever eixos dedicados especificamente aos municípios.

A autonomia do poder local, paulatinamente, tem vindo a conhecer um reforço das competências em matérias diversificadas, mas, no que ao tema deste trabalho concerne, mesmo a nível de segurança tem visto as suas competências reforçadas. Tendente a aprofundar o exercício pleno das novas competências que tem sido delegadas no poder local, o Estado deveria, na opinião de vários autarcas, atribuir recursos financeiros proporcionais, o que, na opinião de muitas personalidades, não sucede.

Destarte, uma das delegações de competências que mais impacto teve para os municípios relacionada com a segurança, foi a possibilidade de criarem os próprios serviços de polícia administrativa local. Alguns autores referem-se a esta eventualidade como uma descentralização da segurança, enquanto que as polícias locais são consideradas o veículo da territorialização da segurança.

Nesta investigação identificamos de que forma é que os municípios são chamados a participar na segurança, estudamos o contributo dos projetos onde os municípios estão inseridos por forma a garantirem a segurança dos seus conselhos territoriais e dos cidadãos e, dedicamos particular ênfase à questão da origem das Polícias Municipais (PM) em Portugal.

Palavras-chave: Poder Local; Segurança; Contratos Locais de Segurança; Polícia Municipal.

Abstract

Security concerns are now reaching a level that was unthinkable in the past. There are several factors contributing to this situation, including the exponential rise in the population; as well as the rise in tourism, crime and regional conflicts.

Concerns about security are so significant that dedicated working groups are often set up and talks are held to discuss the best solutions to this issue, which repeatedly indicate that the way forward is to involve local authorities ever more deeply in security issues. The most recent security strategies, which are due to be in force for periods of approximately five years, include axis dedicated specifically to municipalities.

The autonomy of local authorities has gradually seen its powers strengthened in a variety of areas, but, as far as the subject of this article is concerned, even in the area of security, its responsibilities have been strengthened. In order to fully exercise the new responsibilities that have been delegated to local authorities, the state should, in the opinion of several mayors, allocate proportional financial resources, which, in the opinion of many people, is not the case.

Thus, one of the delegated powers that has had the greatest impact on councils in relation to security is the ability to create their own local administrative police forces. Some authors refer to this as the decentralisation of security, while local police are seen as the mechanism for the decentralisation of security.

In this research we identify how local councils are required to participate in security, we study the contribution of the projects in which local councils are involved in order to guarantee the security of their local councils and citizens, and we place particular emphasis on the question of the origin of the Municipal Police (MP) in Portugal.

Keywords: Local Power; Security; Local Security Contracts; Municipal Police.

Lista de Abreviaturas e/ou Siglas

Artigo	Art.º
Comissão Nacional dos Contratos Locais de Segurança	CNCLS
Conselho Municipal de Segurança	CMS
Constituição da República Portuguesa	CRP
Contrato Local de Segurança	CLS
Estratégia Integrada de Segurança Urbana	EISU
Ministério da Administração Interna	MAI
Objetivo Específico	OE
Polícia Municipal	PM
Resolução de Conselho de Ministros	RCM
União Europeia	UE

Índice

Índice de Figuras	vii
Índice de Tabelas	viii
Índice de Gráficos	ix
Introdução	1
1. O Poder Local e a Segurança	4
1.1. Participação dos Municípios na Segurança	5
1.2. Conselhos Municipais de Segurança.....	12
1.3. Contratos Locais de Segurança.....	16
2. Origens das Polícias Municipais	27
2.1. Enquadramento Histórico da Origem da Polícia Municipal	27
2.2. Funções e Competências da Polícia Municipal	37
2.3. Vantagens e Desvantagens da Polícia Municipal.....	39
2.4. Perspetiva de Evolução no Contexto Europeu	42
3. Fatores da Criação das Polícias Municipais	49
3.1. Fatores que Devem ser Observados na Criação de uma Polícia de Âmbito Local	49
4. Metodologia	54
4.1. Objetivo do Estudo.....	56
4.2. Metodologia de Investigação	58
4.3. Estratégia de Investigação.....	59
4.4. Técnica de Recolha de Informação	59
4.5. Universo, População e Amostra	62
4.6. Localização da Amostra.....	64
4.7. Análise e Interpretação da Informação	66
5. Apresentação e Discussão dos Resultados	67
5.1. Fator Demográfico	68
5.2. Fator Económico	69
5.3. Fator Industrialização.....	70
5.4. Fatores Sociais	71
5.5. Fator Criminalidade.....	72
5.6. Benefícios da Polícia Municipal	74
5.7. Perceção de Seguridade	76
Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação	83
Lista de Referências	87
Anexos I – Guião de Entrevista	92

Índice de Figuras

Figura 1: Composição do CMS na modalidade alargada.	15
Figura 2: Composição do CMS na modalidade restrita.	16
Figura 3: Composição do CNCLS.....	21
Figura 4: Composição da Comissão Coordenadora do CLS.....	22
Figura 5: Ilustração gráfica da estrutura dos CLS.	23
Figura 6: Interação existente entre a administração central e local.....	25
Figura 7: Sistema de forças de natureza policial em Portugal entre 1931 e 1935	34
Figura 8: Etapas da pesquisa.	56
Figura 9: Quando utilizar o método qualitativo.	58
Figura 10: Etapas da preparação de uma entrevista.....	62
Figura 11: Mapa de Portugal subdividido territorialmente em NUTs.	65

Índice de Tabelas

Tabela 1. Municípios com PM.	10
Tabela 2. Dados da População e Efetivo da PM em Lisboa em 1930 e 2021.	33
Tabela 3. Fatores Responsáveis pela Criação das PM.	53
Tabela 4. Objetivos e Pergunta de Investigação.	57
Tabela 5. Técnicas de Recolha de Informação Utilizadas.	61
Tabela 6. Universo, População e Amostra.	64
Tabela 7. Subdivisão Territorial de Portugal em NUTs.	65
Tabela 8. Questão n.º 1 – Fator Demográfico.	68
Tabela 9. Questão n.º 2 - Fator Económico.	69
Tabela 10. Questão n.º 3 - Fator Industrialização.	70
Tabela 11. Questão n.º 4 - Fatores Sociais.	71
Tabela 12. Questão n.º 5 - Fator Criminalidade.	73
Tabela 13. Questão n.º 6 - Benefícios da PM.	75
Tabela 14. Questão n.º 7 – Perceção de Seguridade.	76
Tabela 15. Questão n.º 8 - Financiamento do Estado para Criar a PM.	78
Tabela 16. Questão n.º 9 - Autossuficiência da PM.	79
Tabela 17. Questão n.º 10 - O Motivo da Não Criação da PM.	80
Tabela 18. Questão n.º 11 - Fatores Determinantes da Criação da PM.	81
Tabela 19. Questão n.º 12 - Obstáculos à Criação da PM.	82

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Importância dos Fatores Sociais.	72
Gráfico 2. Importância do Fator Criminalidade.	74
Gráfico 3. Obstáculos à Criação da PM.....	83

Introdução

Nos dias que correm, as alterações do padrão de conduta das comunidades que, diga-se, ocorre a uma velocidade vertiginosa, as catástrofes naturais e os fenómenos internacionais que conduzem a uma nova ordem mundial (Mahbubani, 2018) ecoam os seus efeitos além-fronteiras, contribuindo, significativamente, para que a participação do Poder Local na segurança assumam uma importância renovada.

Portugal, confrontado com a evolução da sociedade e os complexos desafios que derivam da globalização, tem vindo a atravessar um processo de modernização, sobressaindo uma maior cooperação entre a administração central e a administração local (Ribeiro, 2021, p. 412 ; Silva, 2010). O Estado sentiu necessidade de se aproximar dos cidadãos, seguindo a lógica subjacente do princípio da subsidiariedade. Isto é, dar a possibilidade das competências serem exercidas pela entidade administrativa mais próxima do cidadão. Significa que, as decisões devem ser tomadas a nível local, sendo este considerado o nível mais eficaz e mais próximo do cidadão, “e só subsidiariamente o Estado, diretamente ou através de outros níveis de poder” (Ribeiro, 2021, p. 611).

Destarte, a inovação e modernização da administração pública são temas que estão na ordem do dia, que fazem parte da agenda política (Silva, 2010), tendo, no entanto, ganho especial relevo com o XIII Governo Constitucional, o qual inseriu no Programa de Governo, como prioridade política para aquele mandato, envolver os municípios na atualização do modelo policial vigente, através da criação de PM (Lourenço et al., 2006). Em 2002 o Plano de Política de Segurança para Portugal apresentava quatro eixos estratégicos. Um desses eixos assentava na “Proximidade”. O plano defendia que, a proximidade era o conceito chave da filosofia da ação policial. Segundo Teixeira (2002) o objeto da segurança já não se limitava apenas ao Estado, antes, já tinham sido dados alguns passos na *governance da segurança* ao nível da descentralização e territorialização da segurança, envolvendo diretamente os municípios que emergiram como novos atores de segurança.

Atualmente, um dos eixos definidos pela Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública é o Reforço da Proximidade, materializado, entre outros, através da reestruturação da autoridade entre os níveis central e local (Área Governativa Modernização do Estado e da Administração Pública [AGMEAP] (2020).

Em matéria de segurança, modernização e, cumulativamente, descentralização, uma das políticas públicas de segurança implementadas em Portugal foi a criação da PM (Roché, 2004; Silva, 2010; Teixeira, 2002). Como referiu Oneto (2019) o envolvimento das Autarquias tem sido o desiderato das políticas públicas de segurança, sendo o papel do Poder Local crucial para a implementação das novas estratégias. Ao permitir a criação destas polícias administrativas o

Estado, segundo Lourenço et al. (2006) “encontra um novo paradigma para responder a novos problemas”. (p. 46).

Para Machado (2019) “Pensar na intervenção das autarquias na promoção da segurança cidadã é pensar estrategicamente” (p. 33). As autoridades locais têm o dever de conferir proteção aos seus cidadãos contra a criminalidade organizada (Aumont, 2017). Por isso, impõe-se ao Governo Central a necessidade de garantir a cooperação com o Governo Local em diversas matérias, mas, tendo em consideração o contexto atual, a cooperação na área da segurança interna ganha uma particular preponderância (Carneiro, 2022).

Considerando que vivemos tempos incertos, conturbados e nebulosos, a questão das PM, inevitavelmente, ganha primazia face a muitos outros temas que, até há muito pouco tempo, eram vistos como prioritários, mas que, primeiro, a ocorrência de uma pandemia, entretanto, a ocorrência de fenómenos naturais, e agora, a existência de uma guerra às portas da Europa, sem resolução aparente, veio conferir-lhe prevalência face a muitas outras temáticas de proteção civil.

Hodiernamente, dos 308 municípios existentes em Portugal (continental e ilhas), apenas 35 criaram a sua PM. Tendo em consideração que, a criação destas polícias é um fenómeno recente, cujos estudos neste domínio específico não abundam e, ainda, há alguns municípios a tentar criar agora as suas polícias e, presumivelmente, muitos outros haverão de o fazer no futuro, pretende-se, com este trabalho, identificar quais os motivos que levaram à criação da PM em Portugal, excetuando-se as PM de Lisboa e do Porto por gozarem de um estatuto próprio e terem estado na sua génese condições particulares substancialmente diferentes de todas as outras polícias.

No que concerne à metodologia adotada para a elaboração da dissertação, seguimos uma estratégia qualitativa com recurso ao método indutivo. Inicialmente efetuamos uma extensiva revisão de literatura onde, de forma detalhada, foi analisado o estado da arte no contexto nacional, todavia, sobretudo por uma questão de disponibilidade dos estudos, dedicamos maior incidência a nível internacional, de forma a possibilitar escarpelizar todos os conceitos indissociáveis a uma completa interpretação do tema e à identificação dos fatores que estiveram na origem da criação de PM que pertencem a outros países.

As técnicas de recolha de informação utilizadas para a realização deste trabalho, recaíram, sobretudo, na análise documental e na realização de entrevistas de elite, estas aplicadas a pessoas que desempenham cargos de direção nos municípios, tanto em municípios que decidiram criarem a PM como em municípios que optaram, até agora, por não criar a PM.

No que diz respeito à amostra utilizada para a realização do trabalho de campo da dissertação, ou seja, a quem foram aplicadas as entrevistas de elite, foi a municípios localizados na NUT II – Norte.

Estruturalmente este trabalho é composto por seis capítulos. No primeiro capítulo efetuámos uma descrição pormenorizada sobre a participação dos municípios na segurança, descrevendo todos os momentos e identificando os mecanismos através dos quais os municípios personificam uma participação efetiva na segurança, tais como, os Conselhos Municipais de Segurança (CMS) e os Contratos Locais de Segurança (CLS).

No capítulo seguinte abordámos a origem histórica das PM em Portugal efetuando, para isso, uma descrição pormenorizada de todas as etapas que consideramos estar, de algum modo, relacionadas com a polícia administrativa à qual subordinamos o tema desta investigação. Ademais, descrevemos quais são as principais funções e competências das PM, enumeramos as suas vantagens e as desvantagens, sustentados em estudos já desenvolvidos e, para finalizar este capítulo, apontamos quais são as perspectivas de evolução para as PM no contexto europeu.

O terceiro capítulo encontra-se exclusivamente dedicado à identificação e descrição dos fatores que estiveram na origem da criação das PM existentes em outros países, ou que, segundo a literatura consultada, devem ser observados antes de se decidir criar um serviço municipal de polícia.

No quarto capítulo descrevemos, de forma pormenorizada, a metodologia seguida na elaboração da dissertação, precedido pelo capítulo seguinte, intitulado apresentação e discussão de resultados, onde se consubstancia toda a matéria do trabalho de campo realizado, onde apresentamos os dados recolhidos, onde provimos o seu processamento e análise e, onde retiramos as conclusões do produto que obtivemos com a aplicação das anteriormente referidas, entrevistas de elite.

No sexto e último capítulo da dissertação é o espaço de excelência que dedicámos à apresentação das conclusões que a realização deste trabalho, seguindo o método científico, nos permitiu recolher. É também neste capítulo que apresentamos algumas linhas de investigação, que nos parecem relevantes, atuais e que acrescentam valor, que, eventualmente, podem ser consideradas e adotadas na realização de próximos trabalhos.

Apesar de já haver alguns municípios que criaram a PM, de facto, ainda não há nenhum estudo que se debruce sobre quais foram os motivos que levaram à criação deste serviço municipal. Tendo em consideração que alguns municípios optaram por criar a PM e outros municípios decidiram em contrário, não o fazendo, releva identificar quais foram os motivos que pesaram para esta decisão. A identificação dos motivos que estão presentes e, são transversais a todos esses municípios, que optaram pela sua criação, irá permitir apoiar decisões futuras de novos municípios que venham a optar pela criação do seu serviço de polícia administrativa.

1. O Poder Local e a Segurança

O primeiro capítulo deste trabalho, intitulado “O Poder Local e a Segurança” tem como objetivo proporcionar ao leitor um enquadramento aprofundado e organizado de forma cronológica, sobre as circunstâncias, e em que medida, os municípios, foram, e ainda, são chamados a participar na segurança do estado e, por conseguinte, dos cidadãos.

Uma das necessidades apresentadas pelos Estados de natureza democrática, mais do que em todos os outros tipos de regime, é a existência da polícia (Monet, 2006). No entanto, antes da contemporânea organização administrativa do Estado e, previamente à existência dos corpos específicos de polícia, as tarefas por estas entidades agora realizadas, estavam incumbidas, localmente, aos alcaides, aos meirinhos, a voluntários populares, ou, mais tarde, aos quadrilheiros.

Tendo em consideração os complexos problemas sociais, geopolíticos e culturais que ocorrem e se manifestam na atualidade, a segurança, ocupa, a cada dia que passa, um papel de maior relevância no sentido de evitar o aparecimento de novos focos de tensão social e novos paradigmas criminais (Afonso, 2015).

A participação do poder local na segurança não é um fenómeno recente, outrossim, já no transato Séc. XIX houve atividade legislativa no sentido de permitir o envolvimento das câmaras municipais na segurança. Nos Estados Unidos da América e em Inglaterra, por exemplo, a regra que prevalece nesta matéria é que o poder local é o responsável pela segurança pública e, por esse motivo, necessariamente, existe um número expressivo de PM (Neto, 2006).

O regime jurídico das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, vem conferir a atribuição aos municípios no domínio da PM. O mesmo diploma confere competência à assembleia municipal para deliberar sobre a criação e a implementação da PM no município que representa.

Afonso (2015) argumenta que, nas últimas décadas, o Estado, por motivos exclusivamente económicos, tem-se demitido, paulatinamente, da tarefa de segurança pública das comunidades, transferindo essa responsabilidade para o poder local, onde encontra solução para o problema. Afonso, também evidenciou que, atualmente, é um desígnio da agenda política, procurar fomentar a conexão entre a sociedade e os aparelhos central e local do Estado.

Por tudo quanto antecede, importa conhecer aprofundadamente em que medida os municípios portugueses participam na tarefa de segurança da comunidade, tanto através da cooperação materializada em protocolos, como são exemplo os contratos locais de segurança, como, mais determinante e objetivamente, através do próprio serviço municipal de PM.

Durante a elaboração deste capítulo foi realizado um exaustivo trabalho de levantamento bibliográfico pois, não foi possível encontrar, num único documento, de forma integral, o suporte

teórico necessário que nos permitisse construir este tema com a profundidade e o rigor que merece.

1.1. Participação dos Municípios na Segurança

Uma das características da organização administrativa do Estado democrático é o elevado grau de descentralização (Amaral, 2022, p. 79). O Estado democrático foi implementado em Portugal na década de 70 do século anterior (Amaral, 2022, p. 78) e tem como base o pressuposto da existência das denominadas autarquias locais, pelo n.º 1 do art.º 235 da Constituição da República Portuguesa (CRP). As autarquias locais são consideradas pessoas coletivas de população e território e tem como fim a prossecução dos interesses próprios das populações que servem, pelo n.º 2 do aludido art.º.

Existem, porém, diferentes categorias de autarquias locais. Assim, determina o art.º 236 da CRP que, na parte continental do país, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. Tendo em consideração o objeto deste trabalho, focar-nos-emos nos municípios, relevando quais são as suas competências e atribuições em matéria relacionada com a segurança interna.

A Administração Pública Portuguesa compreende, a Administração Direta, a Administração Indireta e a Administração Autónoma. É da competência do Governo, pela alínea d) do Art.º 199 da CRP, “Dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer tutela sobre esta e sobre a administração autónoma.”

Em Portugal os municípios fazem parte da administração autónoma do Estado, o que significa que os municípios estão sujeitos à tutela administrativa por parte do Estado, cujo exercício consiste, exclusivamente, numa tutela de legalidade, excluindo-se a avaliação sobre a oportunidade ou o mérito das decisões tomadas pelos municípios (Amaral, 2022 ; Ribeiro, 2021). A tutela de legalidade sobre as autarquias locais esgota-se na “verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos” pelo n.º 1 do art.º 242 da CRP.

Os municípios portugueses têm vindo progressivamente a ganhar um aprofundamento da autonomia local face ao poder central, concretizada através da descentralização de competências, pese embora ainda seja considerada limitada por diversos autores (Fernandes et al., 2020).

Desde o período do Estado Novo, sobretudo com a entrada em vigor da Constituição de 1976, que se tem assistido a um processo progressivo de descentralização administrativa, em favor dos municípios, de competências que até então eram detidas na esfera do domínio do Estado central (Semedo, 2022). Este processo que se seguiu ao 25 de abril de 1974, marco histórico e importantíssimo para o decurso da vida e da democracia do país, de facto, sofreu uma forte

influência internacional pelos países que já estavam mais avançados nestas matérias (Semedo, 2022). Pois, os países do centro da Europa, nomeadamente a Alemanha, a Bélgica, a França e o Reino Unido, já haviam iniciado o processo de descentralização nos anos 60 (Amaral, 2022).

A descentralização mais não é do que um modo de reestruturar a autoridade entre o poder central e o poder local, alcançado através da transferência de poderes de um órgão que pertence à administração central para a administração local (Ribeiro, 2021, p. 207).

Sobretudo, a descentralização é caracterizada por ser um mecanismo em que as autarquias locais são chamadas a constituir uma descentralização do Estado democrático, e não apenas uma simples descentralização funcional do Estado, constituindo um garante, indispensável, ao direito e ao dever das autarquias em prosseguir o interesse e solucionar os problemas das populações que servem (Maia, 2018).

Atualmente o estado tem vindo a reformular o seu papel e, segundo Afonso (2015), “para a resolução dos problemas públicos, pretende agora ser menos monopolista e menos arraigado à organização hierárquica e centralizadora no Estado, recorrendo a processos descentralizadores que proporcionem a transferência de funções da administração central para a administração autónoma” (p. 373).

No domínio da segurança e defesa, Portugal, ainda se apresenta como um país bastante conservador, onde a tradição impõe que a administração da defesa seja uma competência que pertence ao Estado central, conservando-se intocada a histórica centralização (Afonso, 2015 ; Weber, 1991). Apesar deste conservadorismo evidente, tal como acontece em muitas outras áreas, Portugal, não ficou alheio às influências do plano internacional e, sobretudo, às tendências europeias no que à descentralização da segurança concerne. Segundo Guerra (2017) “as instituições europeias, enquanto parte do sistema internacional, criam pressões sobre os Estados que provocam alterações ao sistema político, nomeadamente, nas relações e distribuição de poderes entre níveis de decisão política central e regional” (p. 16).

A descentralização de matérias como as políticas de segurança, na Europa, desenvolveu-se a par da transformação das políticas municipais de segurança que estavam a ser paralelamente implementadas nos Estados Unidos da América (Neto, 2006). A Europa apoiou-se na experiência, no conhecimento e no modelo do continente Americano para se iniciar no processo de aproximação do poder local à segurança da comunidade.

No século XIX, precisamente em 1832, com a implementação da nova reforma administrativa preconizada por Mouzinho da Silveira através do Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832, surgiu aquilo a que podemos chamar o modelo embrionário da participação dos municípios na segurança. Importa contextualizar que este Decreto foi publicado durante o período de guerra civil em que se enfrentaram forças liberais e absolutistas. Este facto certamente foi preponderante para que a reforma prevista no citado diploma tivesse em si vincado um carácter fortemente centralizador (Sá, 1985; Silva, 2012). Esta reforma foi inspirada no modelo francês, e o Decreto foi, nas palavras de Sá (1985) “decalcado em grande parte do espírito e da letra das

bases da organização administrativa napoleónica (Decreto 22-XII-1798 e Constituição de 1971)” (p. 201). A administração municipal era atribuída a um provedor, nomeado por despacho régio, que tinha como função, entre outras, liderar a câmara municipal e exercer funções de polícia e de manutenção de ordem pública (Silva H. D., 2012, p. 70). Porém, como esta reforma foi demasiado centralizadora, desde cedo começou a ser criticada, o que fez com que apenas três anos mais tarde fosse alterada pela Lei de 25 de abril de 1835, passando o provedor a receber a designação de administrador do concelho e a manter-se como principal autoridade municipal (Silva H. D., 2012).

Um século mais tarde o código Administrativo de 1936 veio conferir ao presidente da Câmara o estatuto de autoridade policial, competindo-lhe, concretamente “tomar as providências necessárias para que cumpram as leis e regulamentos de polícia geral, distrital e municipal, urbana e rural, zelando pela manutenção da ordem e tranquilidade pública” pelo n.º 1 do art.º 80 do Decreto-Lei n.º 27.424, de 31 de dezembro de 1936. Neste período o presidente da câmara municipal era nomeado pelo Governo, pelo art.º 37 do mesmo Decreto-Lei.

Posteriormente, o Código Administrativo de 1940, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31:095 veio introduzir uma ideia inovadora no seio do regime legal português até então conhecido. A Inovação a que nos referimos é a atribuição concreta de funções de Polícia às Câmaras Municipais, previsto no n.º 6 do art.º 44. Por oposição à reforma de Mouzinho da Silveira e do estabelecido no Código Administrativo de 1936, desta feita a competência era atribuída diretamente ao órgão Câmara Municipal e não à pessoa do provedor ou presidente. Neste sentido, o n.º 13 do art.º 50 do mesmo diploma conferiu competência às Câmaras Municipais para deliberarem “sobre a criação e sustentação de uma polícia municipal e a instalação de postos ou construção de quartéis destinados ao serviço de polícia urbana ou rural”.

Para identificarmos a primeira referência política à necessidade de se proceder a uma aproximação entre a produção de segurança e o Governo Local temos de recuar ao ano 1985. Foi o X Governo Constitucional (1985-1987), aquando da apresentação do seu programa que, pela primeira vez na história do país, identificou a necessidade de se caminhar para uma aproximação entre a Polícia de Segurança Pública e as Autarquias Locais através da promoção do estabelecimento de vínculos funcionais entre estas entidades. No entanto, possivelmente pelo limitado prazo de vigência desta legislatura, a intenção não passou do papel e o modelo policial manteve-se inalterado.

Decorria o ano de 1994 quando foi publicada a Lei n.º 32/94, de 29 de agosto. Este diploma legal teve como objeto disciplinar as atribuições e competências dos serviços municipais de polícia e os limites da respetiva atuação. O art.º 1 do diploma anteriormente referido instituiu que “no exercício de funções de polícia administrativa, cabe aos municípios fiscalizar, na área da sua jurisdição, o cumprimento das leis e dos regulamentos que disciplinam matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos”. Esta foi efetivamente a primeira referência expressa aos municípios como detentores de um serviço de autoridade de polícia

administrativa, no entanto, importa referir que o serviço municipal de polícia que os municípios estavam legitimados a criar por força do n.º 1 do art.º 3 da Lei n.º 32/94, de 29 de agosto, não deve ser confundido com o atual serviço de PM, pese embora, ambos sejam polícias administrativas e em muitos pontos as competências destes dois serviços municipais sejam as mesmas.

Apesar da vontade e da iniciativa demonstrada pelo X Governo Constitucional em empenhar os Municípios na segurança, de facto, o passo determinante foi dado uma década mais tarde, já com o XIII Governo Constitucional (1995-1999) em funções. Este Governo, que ficou conhecido por ter sido uma legislatura especialmente ativa em promover a descentralização (Guerra, 2017), identificou como prioridade no ponto 2.2 do seu programa de Governo, intitulado “Segurança dos Cidadãos”, a necessidade de se proceder a uma atualização do modelo policial através de um acréscimo ponderado da participação dos municípios, nomeadamente, com a criação das PM. Nas palavras de Clemente, “em sede de descentralização administrativa, um fundamento constitucional e desígnio nacional, aos municípios consignam-se certas funções de polícia administrativas” (2010, p. 160).

Castro (2003) referiu que, as PM, ao atuarem dentro da área dos municípios e ao ter como objeto a prossecução dos interesses municipais, contribuem para a concretização do ato da descentralização administrativa.

É com o XIII Governo Constitucional que a vontade política para envolver os municípios diretamente na segurança fica expressa, ganhando sustentação na revisão constitucional que se seguiu, que, pela sua abrangência e inovação que veio implementar, fez com que ficasse conhecida entre a doutrina como a *Constituição da Segurança* (Gouveia, 2019).

A quarta revisão constitucional foi aprovada pela Lei n.º 1/97, de 20 de setembro. De entre as inúmeras alterações que esta Lei promoveu, com relevo para o objeto do nosso trabalho salientamos apenas o n.º 12 do art.º 109, que, determinou que fosse aditado ao n.º 1 do art.º 165 da CRP a alínea “aa” e o n.º 4 do art.º 160, que, aditou um n.º 3 ao art.º 237 da CRP. Com a revisão da lei fundamental do Estado, a figura das PM revestiu-se de dignidade constitucional, pelo preâmbulo do Decreto-Lei n.º 39/2000, de 17 de março. Ainda pelo preâmbulo do mesmo diploma legal, após esta alteração legislativa já pôde o Governo adotar o impulso legislativo necessário à concretização de um objetivo político considerado fulcral a que se tinha proposto, que foi precisamente a criação das PM. Passemos agora a escalpelizar o alcance e a importância do aditamento destes dois novos quesitos para a criação das PM.

Com o aditamento da alínea aa) ao n.º 1 do art.º 165 da CRP, foi conferida competência à Assembleia da República para legislar sobre o regime e a forma de criação das PM. Esta competência legislativa enquadra-se na reserva relativa da competência legislativa da Assembleia, ou seja, apesar desta competência se constituir um domínio reservado da Assembleia da República, mediante autorização legislativa, pode o Governo legislar sobre matérias que se constituam reserva relativa da Assembleia, mas, nunca o pode fazer quando

sejam matérias que se constituam reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia da República (Fontes, 2010). Por sua vez o aditamento do n.º 3 ao art.º 237 da CRP, denominado “Descentralização Administrativa” veio prever que as PM pudessem cooperar na manutenção da tranquilidade pública e também na proteção das comunidades locais. Apesar das alterações parecerem inócuas, a verdade é que até então a Assembleia da República não tinha competência legislativa para proceder à criação das PM, no entanto, é importante dizer que já havia duas polícias administrativas deste tipo constituídas em Portugal antes desta alteração legislativa. Estamos a falar das PM de Lisboa e do Porto que foram criadas em 1891 e 1938, respetivamente (Pires, 2018 ; Silva, 2012). Estas duas polícias tiveram uma origem historicamente substancialmente diferente de todas as outras e, ainda hoje, seguem um regime diferente, nomeadamente no recrutamento e porte de arma (Maia, 2018). Esta situação vai ser descrita com mais pormenor no capítulo seguinte.

No seguimento da revisão da Lei fundamental do Estado foi publicada a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Este normativo, que atualmente se encontra revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, teve como objeto estabelecer “o quadro de transferência de atribuições de competências para as autarquias locais” e, bem assim, concretizar os princípios da “descentralização administrativa e do poder local”, pelo art.º 1 da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Foi precisamente este preceito normativo que veio atribuir a competência aos municípios para procederem à criação das PM. Este diploma veio dotar os municípios do impulso inicial necessário à criação de um novo interlocutor policial de segurança dependente do poder local (Amado, 2016).

A criação das PM constitui, em si, um processo de descentralização administrativa, permitindo, neste caso, implementar um serviço de polícia local, mais próximo da população, conhecedor da área, das pessoas e dos problemas, com o objetivo de lhe permitir decisões mais flexíveis e mais céleres, seguindo o princípio da subsidiariedade (Castro, 2003 ; Durão, 2012 ; Gomes, 2006).

Apesar da maior parte da doutrina ser unânime em considerar que a criação das PM constitui uma forma de descentralização da segurança, há, por outro lado, alguns autores, que, consideram não haver uma verdadeira descentralização, argumentando não considerarem haver uma descentralização da segurança pelo facto das PM não terem competência para exercer o poder coercivo do Estado (Monet, 2006). No mesmo sentido foi o resultado do trabalho realizado por Guerra (2017), ao concluir, que, não existe na Europa uma verdadeira tendência concorrente para a municipalização da segurança.

O Governo que se seguiu, tendo também como Primeiro Ministro o Dr. António Guterres, deu continuação à iniciativa reformista do Governo anterior em matéria de Descentralização, tendo previsto numa alínea no seu programa que era um objetivo daquele Governo, inerente à modernização de Portugal, conferir “expressão material à criação das Polícias Municipais, enquanto veículo fundamental da territorialização da segurança”, pela alínea b) do Capítulo V do

Programa do XIV Governo Constitucional.

A criação das PM nesta data em Portugal foi motivada pela tendência que se seguia nos restantes países europeus, em que aqueles que ainda não as tinham, estavam a criar as suas próprias PM para atualizar os modelos policiais e dar resposta às novas necessidades da sociedade (Castro, 2003). O avançar para uma política de territorialização da segurança através da criação das PM foi considerada uma verdadeira Política Pública de Segurança (Oliveira J. F., 2006).

A PM, segundo Kelly (1995), é uma das atribuições mais importantes cometidas ao Governo Local.

À data da elaboração deste trabalho 35 municípios já criaram as suas próprias PM. A tabela que se segue, Tabela 1, apresenta a listagem dos municípios que já criaram o serviço de polícia administrativa, e bem assim, qual foi o respetivo ano da sua criação.

Na senda em que nos encontramos, a sociedade oferece-nos, a cada dia que passa, melhores perspetivas e melhores horizontes, mas também, não podemos ignorar que, os desafios e as ameaças que se nos colocam, são as maiores que já conhecemos. Por este motivo, um dos objetivos estratégicos definidos pela UE para enfrentar ativamente as ameaças contemporâneas, exige um empenhamento ativo do poder local, ao determinar que temos de, simultaneamente, pensar a nível global e agir a nível local em matéria de segurança de forma a aprofundar o policiamento (Solana, 2009).

Tabela 1. Municípios com PM.

Município	Distrito	Ano da Criação
Albufeira	Faro	2002 ¹
Amadora	Lisboa	2000 ²
Aveiro	Aveiro	2000 ³
Braga	Braga	2000 ⁴
Cabeceiras de Basto	Braga	2023 ⁵
Cascais	Lisboa	2000 ⁶
Coimbra	Coimbra	2003 ⁷

¹ RCM n.º 17/2002, de 29 de janeiro.

² RCM n.º 138/2000, de 17 de outubro.

³ RCM n.º 130/2000, de 12 de outubro.

⁴ RCM n.º 139/2000, de 17 de outubro.

⁵ RCM n.º 127/2023, de 26 de dezembro.

⁶ RCM n.º 131/2000, de 12 de outubro.

⁷ RCM n.º 135/2000, de 13 de outubro.

Tabela Municípios com PM. (continuação)

Fafe	Braga	2002 ⁸
Felgueiras	Porto	2002 ⁹
Gondomar	Porto	2000 ¹⁰
Guimarães	Braga	2000 ¹¹
Lagos	Faro	2019 ¹²
Lisboa	Lisboa	
Loures	Lisboa	2010 ¹³
Lousada	Porto	2002 ¹⁴
Mafra	Lisboa	2009 ¹⁵
Maia	Porto	2000 ¹⁶
Marco de Canaveses	Porto	2002 ¹⁷
Matosinhos	Porto	2000 ¹⁸
Oeiras	Lisboa	2000 ¹⁹
Olhão	Faro	2018 ²⁰
Paços de Ferreira	Porto	
Paredes	Porto	2002 ²¹
Porto	Porto	
Ponta Delgada	S.Miguel/Açores	2009 ²²
Póvoa de Varzim	Porto	2000 ²³
Santo Tirso	Porto	2002 ²⁴

⁸ RCM n.º 31/2002, de 13 de fevereiro.

⁹ RCM n.º 32/2002, de 14 de fevereiro.

¹⁰ RCM n.º 125/2000, de 12 de outubro.

¹¹ RCM n.º 133/2000, de 13 de outubro.

¹² RCM n.º 84/2019, de 27 de maio.

¹³ RCM n.º 14/2010, de 11 de fevereiro.

¹⁴ RCM n.º 94/2002, de 22 de abril.

¹⁵ RCM n.º 55/2009, de 01 de julho.

¹⁶ RCM n.º 142/2000, de 11 de outubro.

¹⁷ RCM n.º 81/2002, de 12 de abril.

¹⁸ RCM n.º 126/2000, de 03 de agosto.

¹⁹ RCM n.º 136/2000, de 13 de outubro.

²⁰ RCM n.º 111/2018, de 31 de agosto.

²¹ RCM n.º 29/2002, de 09 de fevereiro.

²² RCM n.º 17/2009, de 18 de fevereiro.

²³ RCM n.º 127/2000, de 12 de outubro.

²⁴ RCM n.º 19/2002, de 30 de janeiro.

Sintra	Lisboa	2000 ²⁵
Trofa	Porto	2002 ²⁶
Vieira do Minho	Braga	
Vila Nova de Famalicão	Braga	
Vila Nova de Gaia	Porto	2000 ²⁷
Vila Nova de Poiares	Coimbra	2001
Viseu	Viseu	2003

Fonte: Elaboração própria.

A tabela que apresentamos anteriormente, resume os dados de todos os municípios que, atualmente, já criaram o próprio serviço de PM.

A existência de interesses e necessidades específicas das novas sociedades justificou a necessidade de se proceder à criação de serviços de polícia administrativa próprios dos municípios, para permitir a fiscalização dos regulamentos determinados pelos órgãos autárquicos (Pinto, 2010, p. 25). Foi no início dos anos 2000 que, em Portugal, se assistiu verdadeiramente a uma municipalização da segurança, tendo como elemento claramente diferenciador a emergência e pluralização das PM (Amado, 2016).

Para concluir este ponto terminamos com as palavras de Afonso (2015) segundo o qual, atualmente, "o Estado central entende que a prossecução da segurança pública é uma tarefa que deve ser municipalizada. O problema da proteção de pessoas e bens resolve-se através da municipalização da segurança" (p. 397).

1.2. Conselhos Municipais de Segurança

Visitando novamente o programa do XIV Governo Constitucional, podemos constatar ainda outra inovação em matéria de segurança, onde os municípios são chamados a intervir. Referimo-nos à instalação e "entrada em funcionamento dos Conselhos Municipais de Segurança em todos os municípios do País", previsto na alínea -b) do Capítulo V do Programa do XIV Governo Constitucional.

Os Conselhos Municipais de Segurança (CMS) foram criados pela Lei n.º 33/98, de 18 de julho. A lógica que esteve subjacente à iniciativa para a implementação dos CMS foi a criação de um órgão que tivesse um alargado espectro de competências que procurasse, segundo Amado,

²⁵ RCM n.º 134/2000, de 13 de outubro.

²⁶ RCM n.º 18/2002, de 29 de janeiro.

²⁷ RCM n.º 132/2000, de 13 de outubro.

“responder à necessidade de refletir e agir, em matéria de segurança, num quadro de conhecimento e de procura de soluções de proximidade” (2016, p.61).

Segundo Pereira, os CMS são um “órgão de carácter consultivo, de articulação, informação e cooperação, tem por objectivos, designadamente, o aprofundamento do conhecimento da situação de segurança na área do município e a formulação de propostas de solução para os problemas da criminalidade” (2008, p. 2).

Os CMS, constituem em si, sobretudo, um fórum de debate para as questões de segurança, onde se procede a uma análise e discussão dos principais problemas geradores de insegurança e intranquilidade social que persistem na área do município, visando identificar soluções, de forma articulada a nível local, para os problemas de insegurança identificados.

A composição dos CMS envolve uma panóplia de entidades representativas de diversos setores da sociedade e tem como objetivo, entre outros, “contribuir para o aprofundamento do conhecimento da situação de segurança na área do município” e promover a participação das instituições locais na resolução de problemas do foro de segurança pública, pelo art.º 3 da Lei n.º 33/98, de 18 de julho. Da parte do município integram o CMS o presidente da câmara municipal, o vereador que está responsável por realizar o acompanhamento das questões de segurança, o presidente da assembleia municipal, o comandante da PM, quando se encontre constituído naquele município e o responsável pelo serviço de proteção civil municipal, pelo art.º 3 – B da Lei n.º 33/98, de 18 de julho na versão atualizada.

Visando dar resposta aos objetivos definidos aos CMS são-lhe atribuídas algumas competências, das quais se destacam a competência para a emissão de pareceres sobre a taxa de evolução do nível de criminalidade na área do respetivo município, emissão de parecer sobre a capacidade operacional das forças de segurança do município e emissão de parecer sobre os Contratos Locais de Segurança (CLS) pelo art.º 4 da Lei n.º 33/98, de 18 de julho na versão atualizada. O CMS deve também pronunciar-se sobre a situação socioeconómica municipal e emitir pareceres sobre as atividades de prevenção realizadas contra a toxicod dependência e o levantamento das atividades sociais que, pelas suas características e natureza, revelem um acrescido risco de potencialidade criminógena.

Tendo em consideração o contexto atual, onde o nível de radicalização e a criminalidade violenta tendem a aumentar, potenciando maior frequência e consequências mais gravosas, tanto a nível de impactos diretos como indiretos. Onde sobressai, por exemplo, os efeitos negativos no turismo e o que isso representa para a economia, (Matakovic´, 2019). E, ainda, os impactos negativos que a criminalidade produz, principalmente ao nível local, levou a que o Governo Central decidisse imprimir uma nova dinâmica no funcionamento dos CMS, possibilitando-lhe uma intervenção mais ativa a nível das estruturas locais, preconizada com a entrada em vigor com o Decreto-Lei n.º 32/2019, de 04 de março. Esta alteração legislativa veio permitir que os CMS pudessem adotar um comportamento mais interventivo “nas estruturas locais de segurança

através da adoção de uma nova configuração do conselho e da integração de novas competências”, pelo ponto 4.1.1 da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 91/2023, de 09 de agosto.

Com a implementação desta última alteração os CMS conheceram um funcionamento substancialmente diferente daquele que tinham inicialmente quando foram criados. Os CMS foram desdobrados, passando a compreender, em simultâneo, um conselho em formato alargado, e também, um conselho em formato restrito, permitindo uma maior agilização no desenvolvimento das competências que lhes são próprias, previstos no art.º 3-A da Lei n.º 33/98, na versão atualizada. Em certa medida, esta designação é equivalente à realidade que já era adotada pelas Comissões de Proteção das Crianças e Jovens em Perigo.

Ao CMS restrito compete proceder à identificação dos problemas de insegurança que podem, porventura, ser solucionados localmente. A solução no contexto local é garantida através das capacidades próprias dos municípios e dos outros organismos que integram o CMS. Para que esta tarefa possa ser concretizada, o CMS restrito, previamente, deve proceder à auscultação de todos os presidentes das juntas de freguesia que pertencem ao município em questão. Esta audição tem como propósito recolher dados informativos e proceder a uma avaliação de diagnóstico sobre as questões de insegurança relativas aos respetivos territórios.

O CMS é presidido pelo Presidente da Câmara Municipal respetiva, ou, em alternativa, pelo Vereador com competência delegada para o efeito. Deve reunir sempre que seja convocado pelo Presidente da Câmara Municipal, ou, pelo menos, com uma periodicidade trimestral. A convite do presidente do CMS, podem ser convidadas a participar nas reuniões entidades, que, possam contribuir com uma intervenção relevante em favor de alguma matéria específica e, cuja representatividade no âmbito do conselho não tenha merecido garantia de permanência pelo diploma que especifica a organização e funcionamento destes órgãos.

As figuras que se seguem apresentam uma representação esquemática da composição dos CMS na modalidade alargada e na modalidade restrita.



Figura 1. Composição do CMS na modalidade alargada.

Fonte: Elaboração própria.

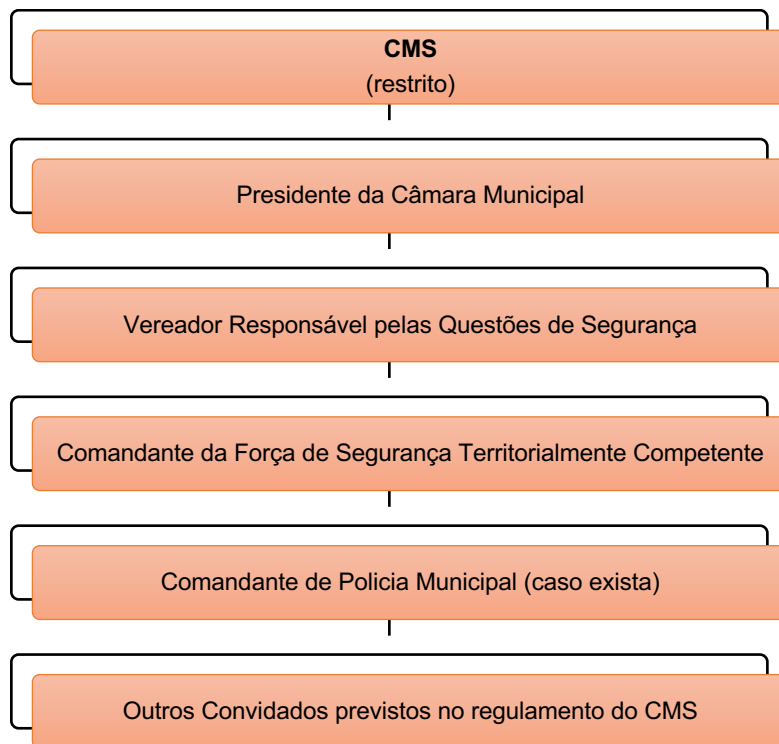


Figura 2. Composição do CMS na modalidade restrita.

Fonte: Elaboração própria.

A criação dos CMS restritos teve um impacto significativo na questão da participação dos municípios na segurança. Isto, porque, o incremento das competências atribuídas a este conselho, veio, diretamente, determinar “uma maior participação do patamar local nas questões de segurança”, pelo ponto 4.1.1 da RCM n.º 91/2023, de 09 de agosto. A nível da composição também se verificaram alterações. Todos os presidentes de junta de freguesia do município a que respeita o CMS passaram a integrar o CMS na modalidade alargado. O CMS na modalidade restrita deve reunir, pelo menos, como uma periodicidade bimestral, ou, sempre que seja convocada uma reunião pelo Presidente da Câmara.

1.3. Contratos Locais de Segurança

A nível europeu, a França foi pioneira quando em 1997 inseriu no seu programa de segurança de proximidade o recurso aos CLS, que, passaram imediatamente a assumirem-se como o instrumento central das políticas de segurança a nível local. O fator que espoletou em França a necessidade de se avançar para esta solução foram os elevados e agressivos confrontos que ocorriam entre a polícia e os jovens desde os anos 80 (Ferreira, 2015). Os CLS tinham como objetivo preocupar-se prioritariamente com a segurança da população a nível local e ser capaz de responder à pequena criminalidade geradora de insegurança no seio municipal (Oliveira J. F., 2006). Em França a implementação dos CLS foi faseada nos primeiros anos, passando a ser generalizada nos anos 2000 (Teixeira, 2018).

Tendo em consideração a diversidade dos contextos, o perfil territorial, os problemas sociais e, bem assim, a violência urbana e os problemas criminais que existem por toda a França, em 2008 houve necessidade de se proceder a uma reavaliação da eficácia dos CLS. Os fatores geográficos e ambientais e os complexos episódios de violência registados neste período conduziram à necessidade de implementação de uma nova geração dos CLS que foi materializada entre 2008 e 2011 (Teixeira, 2018).

Segundo Teixeira, “a consistência doutrinária do modelo francês, o nível de detalhe instrumental e operacional serviram de inspiração, a outros projetos de segurança de proximidade e aos modelos de cls em diversos países” (2018, p. 72).

Portugal não ficou alheio à influência francófona e o projeto dos CLS surgiu, inevitavelmente, no nosso país, uma década após a constituição dos CMS. O XVII Governo Constitucional foi o responsável pela sua criação. Este Governo inovou internamente ao inserir na sua agenda política uma referência à necessidade de se proceder a uma melhoria na articulação entre a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública e o conjugar a missão de manutenção da ordem pública destas forças de segurança, com o papel de coadjuvação cometido às PM. Esta ideia claramente foi copiada do modelo francês de 1997. O esforço para melhorar a articulação entre as forças de segurança clássicas e as PM devia ser partilhado com os municípios, exigindo a responsabilização solidária destas entidades e devendo estes últimos serem envolvidos diretamente através da celebração dos CLS.

Os CLS são “instrumentos privilegiados para colocar em prática a cooperação institucional entre a administração central e as autarquias locais” pela RCM n.º 91/2023, de 09 de agosto. São, também, um instrumento privilegiado para colocar em prática a cooperação institucional à escala territorial, refletindo a necessidade de descentralização das respostas e competências em termos de segurança, de combate à criminalidade e dos comportamentos considerados antissociais (Pereira, 2008 ; RASI, 2008 ; Teixeira 2018). Ainda segundo RASI, foi definida uma linha de orientação estratégica do governo para o ano de 2009 que passava pela “intensificação da segurança comunitária através da celebração de novos contratos locais de segurança com os municípios favorecendo a criação de polícias municipais e estabelecendo parcerias com associações e empresas dedicadas, em especial, à segurança e à inovação tecnológica” (2009, p. 344).

Através da celebração dos CLS, o XVII Governo veio impor uma contratualização de segurança, materializada entre a administração central e o poder local, traduzindo-se num reforço do contributo e da participação do poder local na segurança (Palhau, 2017). Com este novo mecanismo pretendeu-se, de facto, alcançar um envolvimento mais abrangente e uma maior responsabilização dos municípios em matéria de segurança. Desta forma os municípios assumiam-se como atores fundamentais na execução de medidas preventivas de comportamentos antissociais (Pereira, 2008 ; Teixeira, 2018).

Segundo Pereira “a adoção, por parte do Governo, de medidas de prevenção e combate à criminalidade, deve ter nos Municípios e Freguesias parceiros privilegiados, tendo em consideração o quadro territorial e as especificidades existentes em cada área” (2008, p. 2). Nesta senda era atribuída aos municípios a responsabilidade de procederem a uma prévia avaliação da informação existente e ao seu conseqüente encaminhamento para as entidades competentes em função da matéria (Pereira, 2008). Este encaminhamento ganhava celeridade e eficácia com a implementação efetiva dos CLS, visto que permitia um contacto direto e periódico entre as diversas entidades com responsabilidades no domínio da segurança e da repressão penal.

Teixeira (2018) salientou que, devido à circunstância dos municípios desempenharem um papel chave e fundamental na constituição e no funcionamento dos CLS, assumiam por isso, automaticamente, a posição de parceiros privilegiados do poder central, em matérias relacionadas com a prevenção da delinquência, a mitigação de comportamentos antissociais e o combate à criminalidade à escala local.

Os primeiros municípios em Portugal a criarem os CLS foram o município de Loures e o município do Porto, ambos durante o ano de 2008. Estes contratos foram estabelecidos entre o Ministério da Administração Interna (MAI) e os referidos municípios. A título de curiosidade, revela-se que o projeto piloto do CLS do município de Loures abrangia, aproximadamente, 50.000 cidadãos. O governo que se seguiu, que por sinal tinha o mesmo Primeiro Ministro e também o Ministro da Administração Interna que o governo anterior, deu continuidade à celebração dos CLS entre o MAI e diversos novos municípios. A adesão em massa por parte dos municípios à contratualização dos CLS foi atribuída à perceção que os autarcas sentiram de que estariam a envolver o município a participar num instrumento inovador de segurança (Teixeira, 2018).

A legislatura seguinte, que se iniciou em 2011, e que factualmente se encontrava bastante limitada por questões de ordem financeiras impostas pelo memorando celebrado com a Troika, viu-se obrigada a terminar com os Governos Cívicos que, segundo Teixeira (2018) eram o “pivot central no impulso e execução” dos CLS. Esta medida contribuiu para que não se desse continuidade aos CLS que vinham a ser celebrados. Esta medida mereceu fortes críticas de alguns autarcas que consideravam que a implementação dos CLS era uma mais valia significativa no combate à delinquência, sobretudo a juvenil.

Volvidos quatro anos, vem o XXI Governo apresentar o seu programa que tem como objetivo criar um programa nacional de prevenção e segurança de proximidade, que se sustenta, entre outras medidas, no desenvolvimento e atualização dos CLS existentes e, ainda, no estabelecimento de uma nova geração de CLS. Os CLS de nova geração agora apresentados deveriam contemplar um programa de prevenção específico para as grandes áreas metropolitanas. Deveriam atualizar, melhorar e desenvolver as metodologias existentes de formação para a questão da prevenção e segurança de proximidade. Também, deviam impulsionar a instalação de sistemas de videovigilância nas zonas urbanas sensíveis e garantir

a integração dos vários programas de prevenção, compatibilizando as missões das várias instâncias com a intervenção das forças de segurança e, nomeadamente, das PM.

Nesta senda, de forma a cumprir com os objetivos do programa de Governo, designadamente no que concerne à prevenção dos fenómenos criminais, e com o fim último de proporcionar à sociedade níveis de segurança mais elevados, o poder central definiu como prioridade a elaboração de uma Estratégia Integrada de Segurança Urbana (EISU).

A EISU permite assegurar a primazia na intervenção em centros urbanos, tendo em consideração as recomendações da União Europeia e a tendência que se verifica a nível mundial de concentração urbana. Segundo a Comissão Europeia, as autoridades locais “são também intervenientes importantes na proteção dos espaços públicos” (2017, p .8). Se analisarmos os dados que temos disponíveis nos últimos censos realizados podemos constatar que praticamente metade da população do país reside nas grandes áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa. Por este motivo, a gestão do espaço público em circunstâncias de crescente urbanização, assumiu uma reorientação das políticas públicas de segurança, tendo em vista responder às necessidades atuais da sociedade.

O preâmbulo da RCM n.º 91/2023 de 09 de agosto, que aprova a EISU, estabelece que a segurança “constitui um pilar fundamental do Estado de Direito Democrático e contribui, decisivamente, para uma sociedade mais democrática e tolerante, sendo um garante da liberdade dos cidadãos, na medida em que ninguém pode ser verdadeiramente livre se não se sentir seguro”. Com efeito, considerou o Governo que a segurança interna constituía um ativo estratégico de Portugal.

Como eixo de operacionalização da EISU, deve ser privilegiada “a articulação com as autarquias locais, em particular através dos Contratos Locais de Segurança, cuja estrutura garante a articulação entre os vários níveis de intervenção – central, regional e local” pelo preâmbulo da RCM n.º 91/2032. A EISU vem estabelecer a celebração de novos CLS, em estreita articulação com os municípios, dando, cumulativamente, cumprimento às linhas indicadoras das orientações estratégicas já aprovadas para a Estratégia de Segurança Urbana 2016. Segundo o ponto ii) do Anexo 1 à RCM que aprova a EISU, a celebração dos novos CLS, em estreita articulação com os municípios, tem como objetivo prevenir a “delinquência juvenil, a eliminação dos factos criminógenos urbanísticos, a redução das vulnerabilidades sociais e a promoção da cidadania, igualdade e não discriminação, promovendo uma abordagem concertada dos diferentes atores sociais às realidades locais”.

A EISU baseia-se numa perspetiva sistémica, integrada e multinível. Sistémica na medida em que respeita à dimensão da segurança na ótica das políticas públicas de segurança e, simultaneamente, na execução de uma ambiciosa estratégia de desenvolvimento e modernização do país. É integrada porque incorpora uma cooperação institucional indispensável que envolve várias áreas do Governo com responsabilidades no domínio da segurança. Por fim,

é multinível atendendo ao facto de recorrer à adoção de mecanismos de interdependência característicos dos modelos de governança multinível, central e local, tudo pelo preâmbulo da RCM n.º 91/2023, de 09 de agosto. Como salienta a redação do texto da RCM anteriormente referida “pensar e agir sobre a segurança exige, assim, uma lógica de articulação e de trabalho integrado, multinível e multidimensional, entre os vários atores públicos”. Por isso, a EISU veio estabelecer como prioridade política o reforço dos métodos de policiamento comunitário, em restrita cooperação com as autarquias locais.

Importa referir que a EISU veio relevar o importante trabalho que os municípios estão a desempenhar em matéria de prevenção criminal porque, atribuí-lhes um papel mais ambicioso no âmbito dos CLS. Simultaneamente, vem alargar a celebração destes instrumentos a outros municípios. Constata-se que, perante esta realidade, estamos a assistir à replicação de um comportamento considerado boa prática em matéria de conceção de segurança. Não foi por mero acaso que, na redação da EISU, o legislador não se escusou a referir incontáveis vezes o conceito de cooperação entre o poder central e o poder local em matéria de segurança, e também, o reforço que foi solicitado aos municípios nesta matéria. Estas referências são ainda mais interessantes e ganham maior relevo, especialmente, se atentarmos na ideia de que a produção da segurança, até há não muito tempo, residia exclusivamente no domínio da esfera do Estado Central (Soltes, et al., 2021).

Para assegurar o correto funcionamento e cooperação entre as diversas entidades ministeriais a nível central e entidades locais envolvidas no processo, semelhante a um modelo de gestão de trabalho em rede, a EISU veio instituir a Comissão Nacional para os Contratos Locais de Segurança (CNCLS). A CNCLS integra, um membro do Governo responsável pela tutela da área da Administração Interna, um representante da justiça, da igualdade e migrações, da juventude e do desporto, da tecnologia e ensino superior, da cultura, da ciência, da educação e do trabalho, da solidariedade e da segurança social, da habitação, da saúde e das autarquias locais, dois representantes da Associação Nacional de Municípios e outros dois representantes da

Associação Nacional de Freguesias. A figura que se apresenta de seguida, Figura 3, expõe de forma esquematizada a composição da CNCLS.

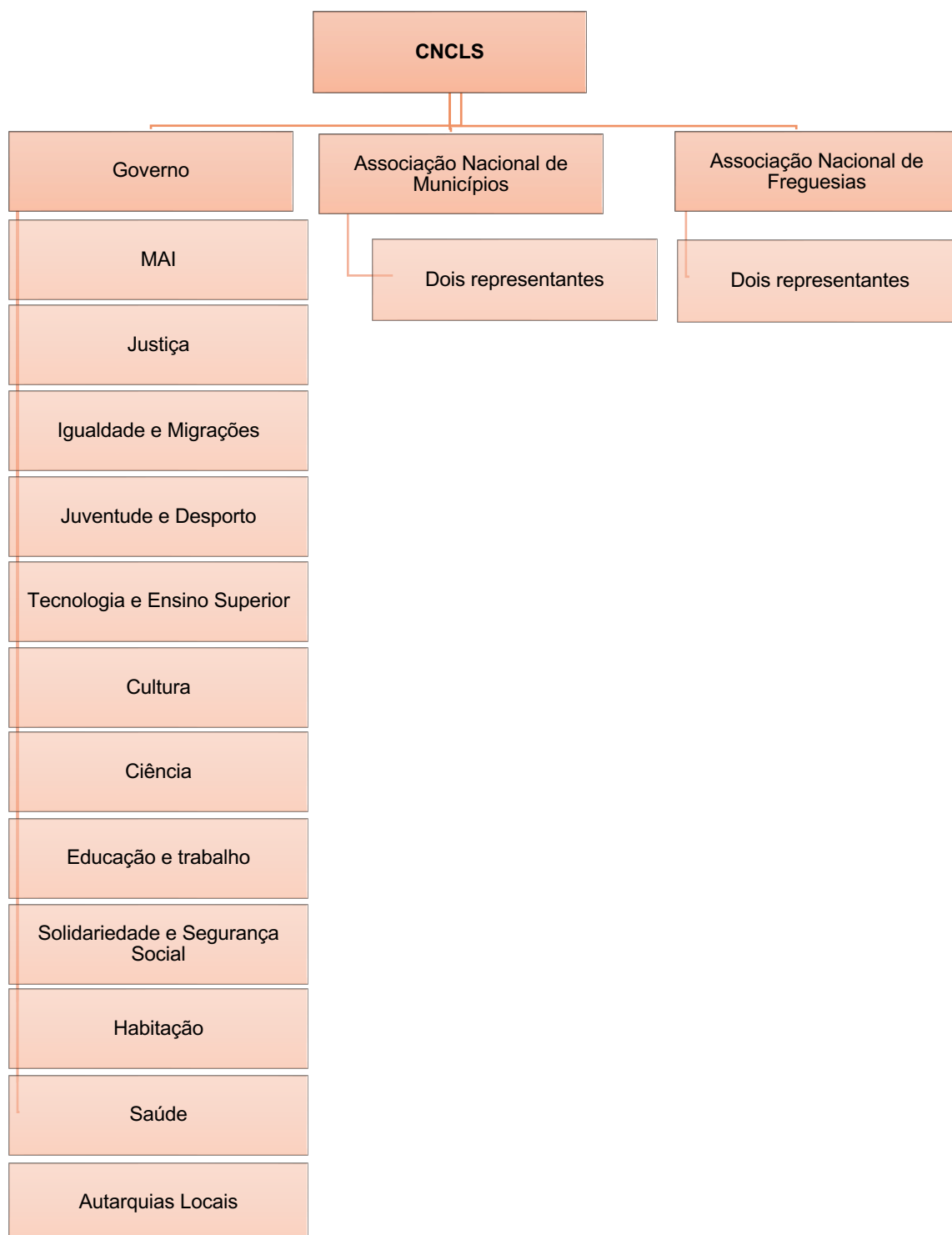


Figura 3. Composição do CNCLS.

Fonte: Elaboração própria.

Os CLS compreendem a implementação de uma Comissão Coordenadora. A Comissão Coordenadora tem uma composição específica, diferente de todas as outras Comissões municipais existentes, tanto as que respeitam a questões de segurança, como as de ação social e outras que tem como objeto domínios diversos. As comissões Coordenadoras dos CLS são constituídas por um representante da CNCLS, nomeado diretamente para o efeito, pelo presidente da Câmara Municipal respetiva a que pertence o CLS, pelas forças de segurança territorialmente competentes, em função das áreas previstas no Plano de Coordenação, Comando e Controlo das Forças e Serviços de Segurança, e também, pela PM, se existir. Esta última, por depender de criação, por deliberação da Assembleia Municipal, sob proposta da câmara municipal, pode integrar, ou não, a composição da Comissão Coordenadora. Existem, efetivamente, uma maior quantidade de municípios que, ainda não criaram as suas PM e, por esse motivo, a composição da Comissão Coordenadora dos seus CLS é mais restrita do que a Comissão Coordenadora dos CLS que pertencem a Municípios com PM. No entanto, as competências, são iguais, independentemente do facto da PM existir, ou não, o que, por sua vez, determina pertencer à comissão ou não pertencer. Todavia, é importante referir que, o facto de existir uma PM na Comissão Coordenadora do CLS, significa que existe, em simultâneo, uma privilegiada troca de informações que leva a um planeamento coordenado do patrulhamento realizado por esta polícia (Castro, 2003). Ainda segundo Castro, isto só é possível tendo em consideração a favorecida relação de proximidade que existe entre as PM e a comunidade dos respetivos municípios e, pelo conhecimento profundo e pormenorizado que aquelas gozam sobre estas.

A figura que se segue, Figura 4, apresenta de forma esquematizada a composição da Comissão Coordenadora dos CLS.

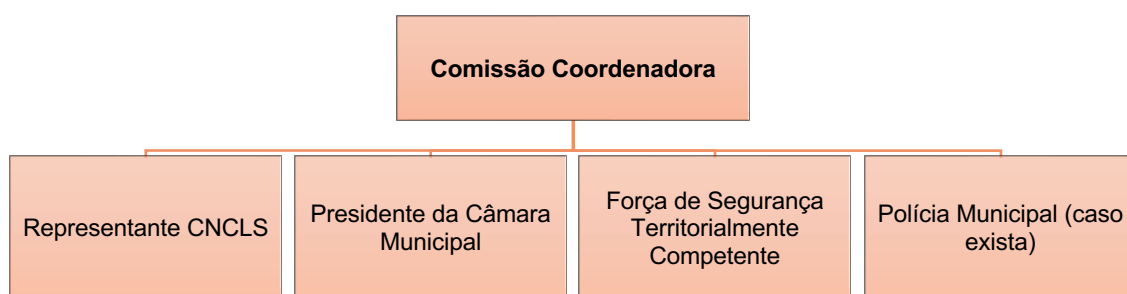


Figura 4. Composição da Comissão Coordenadora do CLS.

Fonte: Elaboração própria.

A figura anterior corresponde a uma ilustração, de forma esquemática, da composição atual da Comissão Coordenadora dos CLS.

A Comissão Coordenadora é responsável, entre outras tarefas, por participar na elaboração dos planos de ação traçados e, subsidiariamente, coordenar a implementação das medidas vertidas naqueles planos, efetuar a sua monitorização e proceder à avaliação das mesmas, pelo n.º 4.1.2 da RCM n.º 91/2023, de 09 de agosto.

O envolvimento das autarquias no âmbito dos CLS não se esgota com a participação dos municípios. Outrossim, as juntas de freguesias, também são chamadas a participar, no âmbito das suas competências, na elaboração dos planos de ação que tenham como objeto incidir na área territorial da respetiva freguesia. Compete-lhes, especificamente, monitorizar, num primeiro nível de supervisão, a implementação das medidas previstas nos planos de ação, pelo n.º 4.1.2 do mesmo diploma referido no parágrafo anterior.

Os CLS, além da CNCLS e da Comissão Coordenadora, apresentam na sua composição, uma terceira estrutura, que é responsável por executar localmente as medidas previstas nos planos de ação, ou seja, assegura a implementação dos planos de intervenção. Referimo-nos ao núcleo operacional dos CLS. O núcleo operacional dos CLS incorporam técnicos dos serviços municipais, representantes das forças de segurança e os parceiros locais que constituem o CLS respetivo. A composição do núcleo operacional do CLS coincide com a composição atual dos Conselhos Locais de Ação Social. A coincidência evidente na composição destes dois órgãos não aconteceu de forma inadvertida, antes, teve como propósito “evitar duplicações de estruturas, meios e recursos, potenciando localmente o trabalho em rede – CLAS e núcleo operacional do contrato local de segurança”, de acordo com o ponto 4.1.2. da RCM n.º 92/2023, de 09 de agosto.

A figura que a seguir se apresenta, figura 5, transmite uma representação esquematizada das estruturas que constituem os CLS e as respetivas competências.

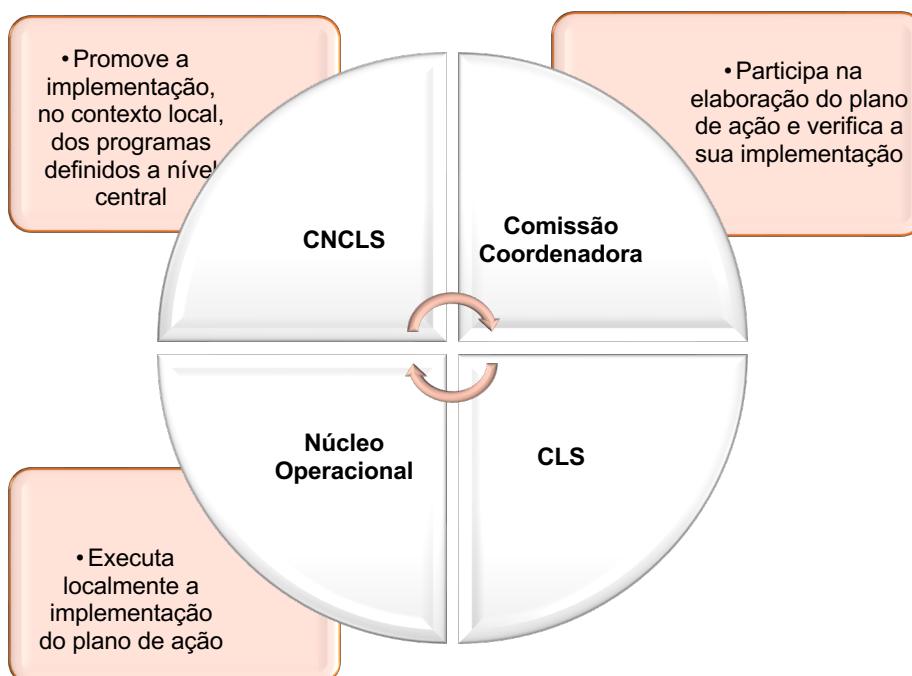


Figura 5. Ilustração gráfica da estrutura dos CLS.

Fonte: Elaboração própria.

Na figura que apresentamos anteriormente, é possível identificar a CNCLS, a Comissão Coordenadora e o Núcleo Operacional, e, por sua vez, a enumeração das competências que são próprias e características de cada uma dessas estruturas.

Aqui chegados, podemos verificar que temos assistido, paulatinamente, a uma evolução, tanto no plano legislativo como no plano material, em relação à atribuição de competências e responsabilidades ao Poder Local em matéria de segurança. De facto, ao longo do tempo, o Estado Central, foi chamando o Poder Local a participar na produção de segurança e na proteção dos bens e da comunidade. Se, é inegável que, inicialmente esta colaboração era muito singela, é também inegável, que, atualmente, a participação do Poder Local na segurança, assume um carácter determinante e é considerada um pilar fundamental do sistema de segurança (Board, 2024).

A atualidade comprova que o envolvimento do poder local na segurança, através, sobretudo, da participação nos CLS, CMS e com os serviços de PM, tem ganho relevo nos últimos anos como estratégia de implementação de técnicas e programas de policiamento comunitário (Teixeira, 2018). Ainda segundo Teixeira, atendendo à importância que o policiamento comunitário representa para o combate à criminalidade juvenil e em bairros problemáticos e, tendo em consideração o contributo do poder local para esta temática, a descentralização de competências para este, continua a fazer parte da agenda política.

A propósito da relevância que o policiamento comunitário veio assumir nas sociedades modernas, Anderson (1997) revelou que, o policiamento comunitário foi a chave elementar da administração Clinton no combate ao crime organizado que se estava a expandir nas cidades norte americanas entre 1993 e 2001.

A evolução pela qual Portugal tem passado, em matéria de descentralização da segurança, ocorre em paralelo com a maior parte dos restantes países europeus. A Comissão Europeia, nos últimos anos, tem emitido uma série de declarações a dar nota aos Estados Membros da vital importância que representa o policiamento de proximidade e a intervenção a nível local nos bairros problemáticos e nas zonas urbanas sensíveis. A Comissão Europeia admite, imperativamente, que a participação do poder local é fundamental para reduzir a criminalidade e atuar preventivamente através da implementação de políticas de policiamento de proximidade com as PM (Comissão Europeia [CE], 2021).

Ao longo das duas últimas décadas, maioritariamente, foram criados diversos instrumentos, inovadores, de prevenção criminal, mas, em todos esses instrumentos é possível identificar um denominador comum o Poder Local. Segundo Clemente, “o poder político em Portugal tem vindo apostar na municipalização do serviço policial, na perspectiva de territorialização da segurança” (2010, p. 160).

Em consequência do elevado grau de organização e acuidade dos novos grupos de criminosos, a política de segurança viu-se obrigada a efetuar um reajustamento em função das novas ameaças. Passou a ser necessária uma abordagem sistémica, e a adoção de uma atitude mais

integradora por parte das diversas entidades com responsabilidades sociais, sobretudo, uma cooperação mais estreita entre as Forças de Segurança e o Poder Local, de forma a potenciar os efeitos da atividade policial (Pereira, 2008).

A figura que de seguida se apresenta, figura 6, representa de forma ilustrativa a interação que ocorre atualmente entre as administrações, central e local, em matéria de prevenção criminal.

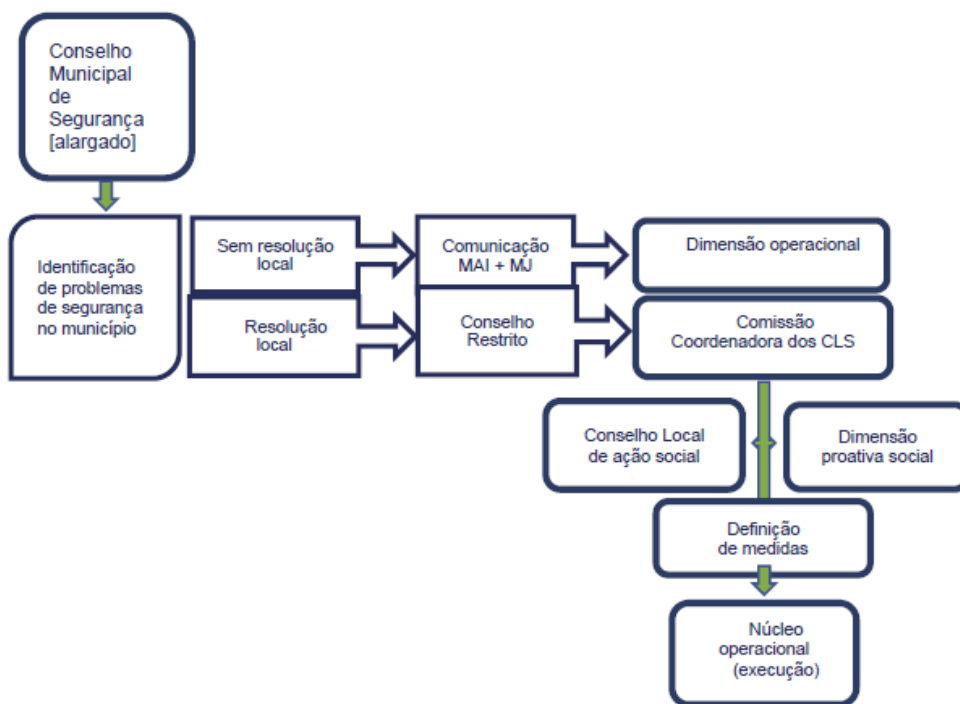


Figura 6. Interação existente entre a administração central e local.

Fonte: RCM n.º 91/2023, de 09 de agosto.

Como figura que antes apresentamos, pretendemos apresentar, de forma esquemática, qual é o modelo de dinâmica de interação existente entre as administrações central e local, em matéria de prevenção e combate à criminalidade.

1.4. Conclusões do Capítulo

Os municípios acomodam claramente capacidade e margem para prosseguir e desenvolver políticas de segurança pública, tanto através da participação em grupos restritos de proteção social e civil, como através dos serviços próprios de PM.

O facto de o poder local gozar de uma proximidade inigualável perante as comunidades e de um conhecimento ímpar dos territórios locais, confere-lhe uma posição de excelência, permitindo o

desenvolvimento de políticas adaptadas às necessidades locais e a implementação com a necessária sensibilidade, de forma a corresponder às expectativas da população que serve (Neto, 2006).

O aditamento do n.º 3 ao art.º 267 da CRP, materializado com a IV Revisão Constitucional, que teve lugar no ano de 1997, veio evidenciar a relevância, que, cada vez mais, se tem vindo a atribuir, ao poder local, em matérias relacionadas com a segurança das populações a nível municipal, capítulo onde as PM assumem um papel de destaque ao representar o ponto chave de todo o processo.

Sobre a descentralização de funções policiais para o governo local, nas palavras de Afonso (2015), “as polícias municipais representam o cenário mais esclarecedor deste processo de descentralização. A tradição portuguesa em matéria de municipalização da função policial favorece este paradigma descentralizador, em que as polícias municipais têm visto crescer as suas funções e competências” (p. 373).

O processo de descentralização política e administrativa favorece e contribui, de forma determinante, a implementação e o desenvolvimento de políticas locais de segurança, envolvendo, de forma irrenunciável, o poder local nesse domínio. Em simultâneo, para que este processo decorra com naturalidade e acolha a pronta aceitabilidade por parte do município, a par da descentralização de competências/tarefas, deve, necessariamente, haver a correspondente partilha de recursos que permitam a implementação das políticas. A título de exemplo, para suportar os custos da criação das PM, foi criado o mecanismo do contrato-programa, que é estabelecido entre o município e o MAI, onde este suporta até ao limite máximo de 90% dos custos totais para a constituição e equipamento da PM.

2. Origens das Polícias Municipais

O presente capítulo tem como finalidade apresentar uma descrição pormenorizada sobre a origem histórica e as etapas pelas quais passou a criação da PM em Portugal. De forma a proporcionar um bom enquadramento ao leitor e direcioná-lo para o propósito do presente trabalho, vamos iniciar a redação do capítulo com a descrição histórica da criação da PM no ambiente nacional.

Inicialmente vamos contextualizar, de forma sintética, mas não menos rigorosa, o surgimento deste tipo de polícia em Portugal. De seguida vamos incidir a investigação sobre as etapas evolutivas pelas quais passou a criação da PM. Neste tópico, por ser uma componente indispensável à compreensão do objetivo geral da dissertação, e, ser um elemento fundamental para conseguir dar uma resposta cabal à questão central de investigação, vamos dedicar mais recursos e, por isso, efetuar uma análise o mais aprofundada possível, tendo em consideração todos os elementos e recursos, que, neste momento, temos disponíveis.

Durante a redação do capítulo vamos apresentar uma descrição minuciosa sobre a evolução das forças policiais antecessoras que originaram a PM, na configuração e dimensão, que hoje a conhecemos.

Neste capítulo iremos proceder a uma descrição das funções e das competências que estão atribuídas à PM e, vamos também, apresentar os resultados sobre um estudo que foi recentemente efetuado sobre quais as vantagens e as desvantagens identificadas que derivam da criação deste tipo de serviço municipal.

Para finalizar, atendendo a que vivemos num mundo marcado por uma evolução tecnológica a um ritmo vertiginoso, onde são evidentes os complexos problemas sociais, e onde os desafios, geopolíticos e culturais que se apresentam são cada vez mais exigentes, impondo respostas eficientes por parte das entidades com poder de decisão, vamos dedicar o último ponto do capítulo a realizar uma análise sobre as perspetivas de evolução da PM no contexto europeu.

Antes de iniciarmos a redação em concreto do objeto do capítulo, urge referir que, esta não é uma tarefa fácil, pois, os estudos sobre as histórias evolutivas das Polícias em geral, e sobre a PM, em particular, em Portugal, não abundam, bem pelo contrário (Vaz, 2007).

2.1. Enquadramento Histórico da Origem da Polícia Municipal em Portugal

Para compreender a origem da PM em Portugal temos de recuar até ao Século XIV. Mais precisamente, foi a 12 de setembro de 1383 que, D. Fernando I, Rei de Portugal, em resposta

ao descontentamento manifestado pela classe burguesa, assinou uma das suas inúmeras cartas régias, na qual ordenava que “cada noite certos homens de pé e de cavalo guardassem as ruas da cidade de Lisboa”, com o objetivo de combater o crime e garantir a segurança da população (Fernandes, 2011 ; Maia, 2018). Ainda, segundo Fernandes e Maia, mais tarde, para responder igualmente a problemas de criminalidade e sociais, este modelo foi, também, implementado na cidade do Porto.

O número de quadrilheiros que deveriam existir em cada uma destas cidades, era diretamente dependente do número de habitantes (Ribeiro B., 2022). Ainda segundo o mesmo autor, a nomeação dos quadrilheiros era efetuada pelos juízes e vereadores, e o serviço por aqueles prestado tinha a duração de três anos. Este corpo de polícia começou a revelar-se ineficaz no combate à criminalidade nos centros urbanos, propósito para o qual tinha sido criado, o que fez com que acabasse por ser extinto no início do século XVI, dando, por conseguinte, origem a um novo corpo de polícia, a Guarda Real de Polícia de Lisboa (Gonçalves, 2007 ; Ribeiro B., 2022 ; Vaz, 2007).

A Guarda Real de Polícia de Lisboa foi criada em 1801, por Pina Manique. A sua proposta de criação teve como fundamento, assegurar a ordem e a tranquilidade pública na área correspondente à cidade de Lisboa (Vaz, 2007). Mais tarde, em 1808, foi criada Guarda Real de Polícia do Porto.

A Guarda Real de Polícia teve uma vigência muito curta, não tivesse sido a revolução liberal e, porventura, o destino e a permanência desta força de segurança teriam sido diferentes.

Decorria o ano de 1820, quando, houve um pronunciamento militar, na cidade no Porto, movimento que constituiu a génese do processo que mais tarde conduziria, inevitavelmente, à desejada aprovação da Constituição de 1822 (Homem, 2022). O levantamento que agora descrevemos, de forma muito sintética, por não ser este o objeto do presente trabalho, foi espoletado sob forte inspiração dos ideais que estiveram na base da revolução francesa (Domingues, 2018). Através desta insurgência foi dada expressão ao enorme descontentamento, geral, que se fazia sentir, tanto a nível da sociedade, como dos comerciantes, passando pela administração da justiça e, inclusive, no exército, (Natário et al., 2021). Este movimento teve como propósito promover uma mudança nos ideais político-ideológicos que governavam o país naquela época, numa evidente tentativa de limitar o poder absoluto do Rei, e, estabelecer uma Constituição (Natário et al., 2021 ; Ribeiro J. M., 2020). Relembramos que estamos a falar num período francamente conturbado da história da nossa nação, nas palavras de Ribeiro J. M. (2020), um período “capital na história secular de Portugal” (p. 5).

Esta época coincide com o período pós invasões francesas. Durante este evento hostil por parte da França de Napoleão, a família real portuguesa foi persuadida pelo Conselho de Estado a retirar-se para o Brasil, e por lá ficou, sem intenção de regressar, até que em julho 1821, o Rei, D. João VI, após se sentir muito pressionado pelos liberais, regressa a Lisboa para jurar a nova

Constituição, ato que já havia sido realizado no Brasil e correspondeu a um dos desígnios dos revolucionários liberais (Homem, 2022).

No período em que o Rei esteve ausente do país, Portugal, foi governado por uma junta de regência, nomeada pelo General William Beresford, conde de Trancoso, o que em nada abonava em favor do contentamento das diferentes classes sociais, nem mesmo dos militares do exército, que além do General Beresford, viam-se comandados, em escalões intermédios, por outros oficiais britânicos, relegando os nossos para segundo plano (Natário et al., 2021 ; Ribeiro J. M., 2020).

Apropósito do peso que a ruínosa regência e o comportamento tendencioso adotado por Beresford representaram para impulsionar a revolução liberal, é relevante o que constatou Domingues (2018) “não deixa de ser curioso que a revolução liberal venha em parte a ser motivada pela liderança deste oficial e pelo combate aos interesses que ele representava” (p. 353).

Assim como era expectável e se tornou evidente, o General Beresford, Inglês, sob o pretexto de organizar a defensiva adotada pelo exército portuguesa para neutralizar as investidas das tropas Napoleónicas, urdiu um hábil estratagema para favorecer a Inglaterra, económica, política e militarmente, em deterimento dos interesses de Portugal (Domingues, 2018).

Ao ser nomeado para estar à frente dos destinos da nação, Beresford, concentrou nas suas mãos um enorme poder, que, como demonstramos no parágrafo que antecede, nem sempre soube utilizar com a necessária prudência, espoletando uma forte contestação à sua governabilidade.

Estes fatores e a crise económica que se fazia sentir naquela época, contribuíram, ainda mais, para elevar o descontentamento geral que, paulatinamente, se agudizava (Natário et al., 2021). O pronunciamento militar ocorrido na manhã de 24 de agosto 1820, na cidade do Porto, não constituiu em si, naturalmente, uma casualidade, antes, foi produto do descontentamento geral da sociedade, pelos diversos fatores anteriormente descritos.

Apesar dos quadrilheiros terem sido, sem dúvida, o modelo embrionário de uma polícia para fazer face a problemas de insegurança e controlo social, a verdade é que, a questão da segurança pública só foi efetivamente relevada no ano de 1822, na primeira Constituição portuguesa (Maia, 2018). A primeira Constituição portuguesa foi aprovada nas Cortes Constituintes de 1822. Este diploma foi pioneiro a prever a criação de Câmaras, pelo art.º 219. Às Câmaras, ora previstas, eram conferidas atribuições em matéria de segurança municipal, pelo art.º 233. Estas inovações permitem concluir que esta Constituição veio dar notoriedade e destaque ao Poder Local (Mendonça, 2020).

O liberalismo só vingou definitivamente passados 14 anos do início da revolução. Só em 1834 é que se considera que, de facto, o liberalismo venceu em Portugal (Maia, 2018 ; Ribeiro J. M., 2020).

O movimento reformista liberal veio implementar significativas reformas, das quais se destacam, a reforma administrativa que deu origem à criação dos distritos, a criação da figura do governador civil, e também, de novos poderes de dimensão regional assentes nos municípios (GNR, 2023).

Com a vitória do liberalismo houve uma série de decisões, tomadas pelos novos senadores eleitos pelo povo, que cortaram radicalmente com o vínculo e as tradições do passado (Ribeiro J., 2020). Foi durante este período reformista que, em 1834, quando as forças liberais consolidaram o poder, determinaram a extinção da Guarda Real de Polícia, que, como referimos anteriormente, havia sido criada em 1801 (Maia, 2018 ; Ribeiro B., 2022).

Após a extinção das Guardas Reais de Polícia de Lisboa e do Porto, pelo motivo de, historicamente, serem associadas à monarquia e antigo regime, e por ostentarem um carácter fortemente absolutista foi criado, no mesmo ano, em 03 de julho de 1834, o corpo da Guarda Municipal de Lisboa (Carvalho, 2018 ; Mendes, 2000). A substituição das Guardas Reais operada pela Guarda Municipal teve vários propósitos, de onde se destaca, a quebra do vínculo de conotação conservadora e absolutista que pendiam sobre as Guardas Reais e, nas palavras de Andrade (2011, como citado por Carvalho, 2018) visava contribuir para a afirmação da descentralização tradicionalmente centralizadora característica dos regimes absolutistas.

A Guarda Municipal havia sido prevista em 1832 por Bento Pereira do Carmo, quando este foi nomeado prefeito da estremadura, no entanto, só dois anos mais tarde é que se reuniram as condições necessárias que permitiram a sua implementação (Vaz, 2007). A Guarda Municipal, incumbida de realizar o patrulhamento das Cidades de Lisboa e do Porto, efetuava-o, maioritariamente, a cavalo, o que lhe permitia um elevado poder de dissuasão e grande mobilidade, concorrendo para um dos objetivos do novo modelo definido pelos liberais, privilegiar a prevenção e mitigar a repressão (Gonçalves, 2007 ; Vaz, 2007).

A criação desta nova força de polícia, aos olhos dos liberais, era vista como necessária para permitir o cumprimento das novas alterações político-administrativas, assegurar a ordem e a segurança pública e o cumprimento das normas municipais (GNR, 2023 ; Vaz, 2007). A criação desta nova Guarda Municipal, em grande medida, foi o elemento responsável, e que se encontrava em falta até ao momento, para proporcionar a publicação de um grande número de posturas municipais que se seguiu nos concelhos de Lisboa a partir 1836 (Gonçalves, 2007).

A Guarda Municipal tinha a natureza de uma força miliar. Segundo Maia (2018) a Guarda Municipal era “uma espécie de corpo municipal de segurança pública com a missão de fazer a segurança nas ruas de Lisboa e a segurança da cidade” (p. 21).

O modelo de organização do policiamento constituído para a cidade de Londres, que havia sido considerada a cidade mais bem policiada em todo o século XVIII, foi o modelo que serviu de

inspiração para, posteriormente, em 1867, o Rei D. Luís, promulgar a Carta de Lei de 02 de julho, a determinar a criação do Corpo de Polícia Civil para as cidades de Lisboa e do Porto (Vaz, 2007).

Este novo corpo de Polícia dependia do governador da circunscrição respetiva, contudo, não vinha substituir a anterior Guarda Municipal, antes, as duas forças coexistiam, partilhando por isso o policiamento das Cidades de Lisboa e Porto (Gonçalves, 2007 ; Maia, 2018 ; Vaz, 2007). Ainda segundo Maia, o Corpo de Polícia Civil agora criado, por ter como função a fiscalização do cumprimento das posturas municipais, assumia-se como uma autêntica polícia local. As posturas municipais mais não são do que uma forma de criar legislação avulsa sobre diversos assuntos. As posturas municipais, constituem, nas palavras de Gonçalves (2007) “a principal forma de expressão legal ao dispor das câmaras municipais” (p. 51).

As missões e as zonas de atuação, tanto da Guarda Municipal como da Polícia Civil, não se encontravam claramente definidas nem suficientemente delimitadas, o que originava, com elevada frequência, situações de conflitos entre as duas forças (Gonçalves, 2007).

Possivelmente por causa das mais-valias que constituiu em si a Guarda Municipal de Lisboa e do Porto, aliado aos poucos recursos financeiros, a sua replicação não se verificou em outros municípios que não estes (Carvalho, 2018 ; Mendes, 2000).

O estudo realizado por Sousa (2003) sobre a origem, evolução e caracterização da PM, apresenta evidências que dão nota sobre o aparecimento de um corpo de PM, semelhante nos modelos de organização e dependência ao modelo da polícia local que conhecemos atualmente, que, remonta ao ano de 1891. As evidências apresentadas por este autor baseiam-se no facto de o Governador Civil da cidade de Lisboa, por intermédio do Ofício n.º 2045/1891, de 12 de setembro, ter procedido à colocação, naquele município, de dois guardas pertencentes ao Corpo de Polícia Cívica de Lisboa. Estes elementos passaram a estar na total dependência do município, entenda-se, dependência funcional, hierárquica e salarial. Por este motivo, há alguns autores que defendem que a data da criação da PM de Lisboa, em rigor, remonta ao ano de 1891 (Pires, 2018). Ainda segundo Sousa, apesar dos bons resultados alcançados na capital com este modelo, a prática não foi repetida, no imediato, em outros municípios, tendo de se aguardar até 1931 para que isso viesse, de facto, a acontecer.

Relevando o intento de procedermos à descrição da génese da polícia local em Portugal de forma cronológica, iremos explorar, com aprofundado detalhe, este facto, num momento mais adiantado ainda dentro do presente capítulo.

Em outubro de 1910, com o advento da implantação da República em Portugal, a Guarda Municipal é extinta (Mendes, 2000).

Em 1918, tendo por objeto a necessidade premente de proceder a uma reforma dos serviços policiais, foi publicado o Decreto n.º 4:116, de 29 de abril. Este diploma na alínea - g) do art.º 2,

veio prever a Repartição da PM, que dependia da Direção-Geral da Segurança Pública, e esta, por sua vez, receberia diretamente ordens e instruções do Ministro do Interior, pelo mesmo art.º anteriormente referido. Nesta senda, o art.º 84 do mesmo diploma legal, determinou a existência, em cada concelho, de um corpo de polícia local.

É interessante tomar em consideração que, a fixação do número de efetivos do quadro da PM, para cada concelho, competia ao Diretor-Geral de Segurança Pública, no entanto, o número de efetivos devia ser determinado mediante acordo a realizar com a Câmara Municipal, pelo art.º 86 do Decreto n.º 4:116, de 29 de abril. Assim, podemos confirmar que as câmaras municipais, ainda que de forma muito leviana, já começavam a ser envolvidas no processo de planeamento dos quantitativos em matéria de policiamento.

O art.º seguinte do mesmo diploma veio determinar que, os guardas campestres das câmaras municipais, embora pagos pelos cofres municipais, passavam a integrar o Corpo da PM.

Foi no art.º 93 que ficou estabelecido quem suportaria os custos inerentes à manutenção e à logística do Corpo de PM. Desta forma, ficou definido que as despesas desta polícia em cada concelho recaiam sob a câmara municipal respetiva. Em contrapartida, o mesmo art.º previu a possibilidade das câmaras municipais criarem os impostos que entendessem necessários para fazer face às despesas que advinham da manutenção da PM. Se estabelecermos uma comparação, com o que atualmente sucede a nível de financiamento, com a devida ressalva em relação ao regime do contrato-programa, cujo se traduz num estímulo à criação do serviço de PM, alavancado pelo Poder Central, a sustentabilidade destes serviços municipais, dependem, pois, das verbas dos municípios a que pertencem, incluindo os vencimentos, os custos inerentes às aquisições de materiais e equipamentos, os custos da manutenção do espaço físico (infraestrutura) e meios da PM.

Decorria o ano de 1931 quando, sob proposta formulada na sessão camarária de 23 de julho, foi determinado que as funções executadas pela polícia, mas que estivessem relacionadas com assuntos municipais, fossem transferidas para uma especializada instituição policial, que era criada no imediato, com o fim de prosseguir essas funções (Gonçalves, 2007 ; Silva A., 2012). Referimo-nos à criação da PM com elementos que pertenciam à Polícia Cívica.

Até esta data a polícia foi, essencialmente, uma instituição local, controlada diretamente pelo Estado e, indiretamente, pelo Poder Local (Gonçalves, 2007 ; Sousa, 2003). Ainda segundo Gonçalves, a criação da polícia local não constituiu, fundamentalmente, o produto de uma nova instituição de polícia, pois, em boa verdade, a polícia local era constituída por elementos que pertenciam à então Polícia de Segurança Pública, e, já em momentos anteriores, haviam sido transferidos elementos da Polícia Civil para os municípios, ficando a exercer funções de fiscalização sob as ordens das autoridades destes. Durante a elaboração deste capítulo já tivemos oportunidade de descrever, anteriormente, uma situação ocorrida na Câmara de Lisboa, que remonta ao ano de 1891, e comprova cabalmente a afirmação apresentada a relevar a

transferência de efetivos da Polícia para os municípios, a fim de exercerem funções policiais na dependência destes.

A PM agora criada, além de garantir como atribuição primordial a fiscalização do cumprimento das posturas municipais, veio também herdar um vasto leque de atribuições que pertenciam à repartição de Polícia Administrativa, declarada extinta em 1928.

A reorganização do modelo policial que agora desvendamos, foi caracterizada por Gonçalves (2007) como, “mais do que uma mudança de fundo, as transformações operadas resultam numa racionalização administrativa, que fez recair sobre a Câmara Municipal a execução de um amplo conjunto de competências administrativas” (p. 53), possivelmente motivada pelo alargado espectro de competências, em matéria de licenciamento e de fiscalização, que haviam sido recentemente transferidas para os municípios. Ainda segundo o mesmo autor, a criação da PM em 1931 operou institucionalmente uma mudança, porque a câmara municipal passou a gozar de um maior controlo sobre elementos policiais, que, anteriormente, apenas era chamada a financiar. A título de curiosidade, revelamos que nesta data a PM de Lisboa era composta por um efetivo de 154 elementos, que, de facto, contrastam com os atuais 517 elementos operacionais (PML, 2020). No entanto, se compararmos os dados da população que habitava em Lisboa em 1931 e 2023, constata-se que a população da cidade decresceu ligeiramente. Em 1931 Lisboa tinha 594.390 habitantes (Rodrigues & Ferreira, 1993) e em 2021 regista 545.142 (INE, 2021). Para este exemplo fomos buscar os dados relativos ao ano 2021 em virtude de ser o ano mais próximo da atualidade (2023), e sobre o qual há dados que previsivelmente apresentam maior rigor, e estão mais consolidados, do que aconteceria se tivéssemos escolhido o presente ano.

A tabela que de seguida se apresenta, Tabela 2, expõe os dados, em quantitativos numéricos, relativos à população e ao efetivo da PM de Lisboa nos anos de 1930 e de 2021.

Tabela 2. Dados da População e Efetivo da PM em Lisboa em 1930 e 2021.

Município	Ano	População	Efetivo da PM	Ratio Polícia/População
Lisboa	1931	594390	154	1/3860
Lisboa	2021	545142	517	1/1054

Fonte: Elaboração própria.

A figura que apresentamos de seguida, Figura 7, ilustra, de forma esquematizada, a constituição e organização do sistema de forças de natureza policial que se encontrava implementado no país em 1931 e vigorou até 1935.

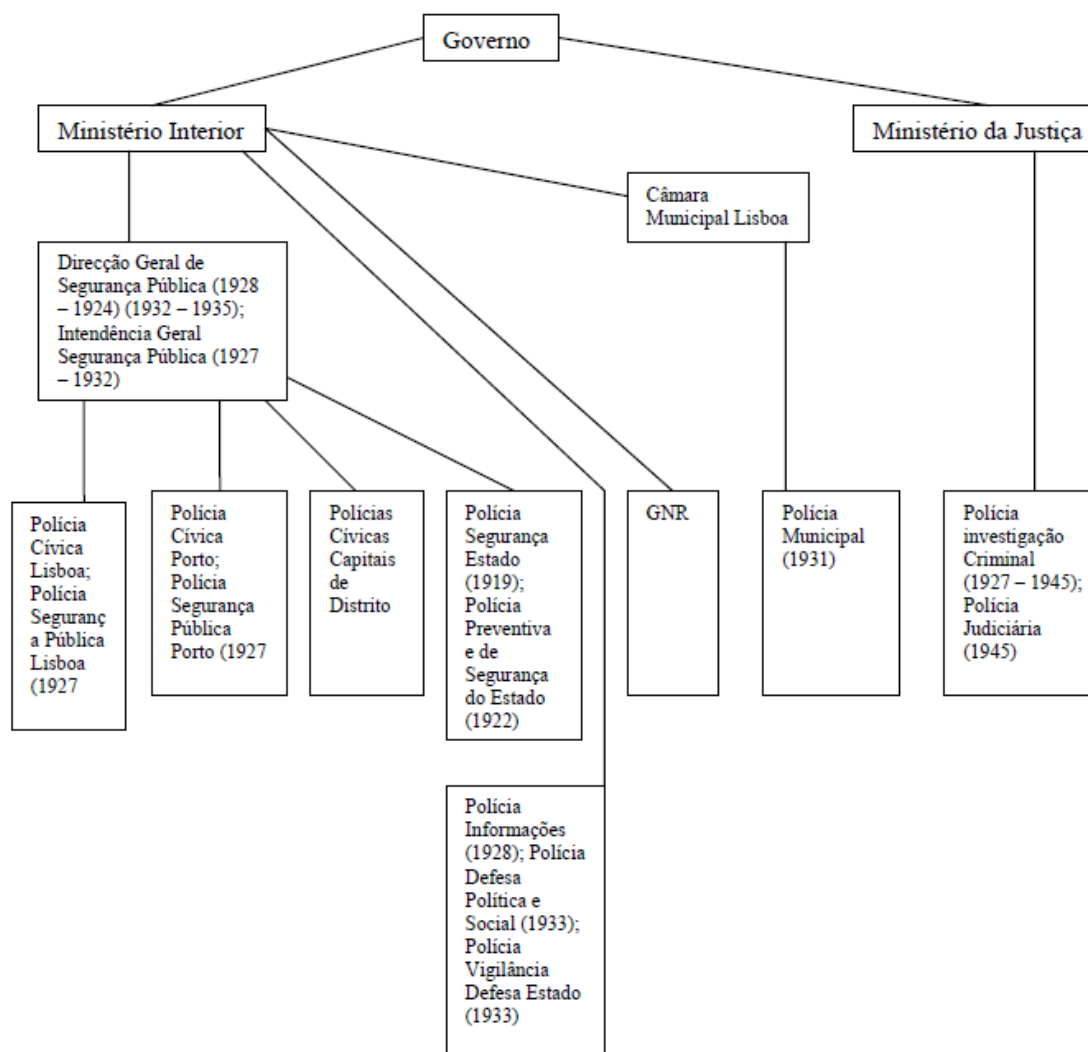


Figura 7. Sistema de forças de natureza policial em Portugal entre 1931 e 1935

Fonte: A Construção de uma Polícia Urbana: institucionalização, organização e práticas: ISCTE, (61). Copyright 2007 ISCTE, departamento de sociologia.

A figura anterior traduz uma representação esquemática do sistema de organização e dependência das forças policiais implementadas em Portugal, e que vigorou entre 1931 e 1935. É possível constatar que a PM, em 1931, foi colocada na direta dependência da Câmara Municipal, neste caso em concreto, na Câmara Municipal de Lisboa. A análise da figura permite-nos confirmar que, há praticamente um século, a PM já apresentava uma dependência completa, do Poder Local, havendo uma quebra definitiva de vínculo entre esta Polícia e o Poder Central, (Gonçalves, 2007).

A PM criada em 1931, nas palavras de Gonçalves (2007), “autonomiza-se então em relação à casa mãe” (p. 68), referindo-se à quebra do vínculo com a Polícia Civil e ao início da subordinação formalizada perante a Câmara Municipal.

No período imediato à sua criação, a PM tinha uma dupla dependência. Hierárquica, funcional e financeiramente dependia do município. Disciplinarmente, dependia da Polícia de Segurança Pública, instituição de origem dos polícias municipais (agentes) com exceção do seu Comandante que era um oficial oriundo do exército. Volvidos dois anos da sua criação o Decreto n.º 22:230, de 21 de fevereiro de 1933, no art.º 2.º veio atribuir a competência disciplinar ao seu Comandante.

Em 26 de julho de 1938 foi celebrado, entre a Câmara Municipal do Porto e o Conselho Administrativo da Polícia de Segurança Pública, o contato para a cedência de agentes com o propósito de se constituir a PM do Porto (Silva A., 2012 ; Freitas, 2021). Ainda segundo Silva A., o contrato referido no ponto anterior previa que os recursos humanos cedidos pela Força de Segurança para constituírem a PM do Porto, passavam administrativamente a ser integrados nos quadros da câmara municipal.

Em 1953 foi publicado o Decreto-Lei n.º 39497, de 31 de dezembro. Este diploma aprovou a reorganização da Polícia de Segurança Pública. Nos termos e ao abrigo das disposições conjugadas do art.º 54 com o art.º 103, do citado diploma, ficou estabelecido que os corpos privativos da PM que existiam à data, isto é, nos municípios de Lisboa e do Porto, ficavam sujeitos à disciplina da Polícia de Segurança Pública, ficando esta entidade responsável por fornecer o efetivo, o armamento e o equipamento necessário à prossecução das suas funções. No mesmo art.º ficou prevista a ressalva que, em caso de ocorrência de alteração de ordem pública, a PM, transitaria, na sua dependência para o Comando da Polícia de Segurança Pública da área correspondente.

A Lei n.º 32/94, de 29 de agosto veio disciplinar as atribuições e competências dos serviços municipais de polícia e os limites da respetiva atuação. O n.º 1 do art.º 2.º, da citada lei, conferiu competência aos municípios para criarem serviços, especialmente vocacionados, para o desempenho de atribuições municipais do foro de polícia administrativa. Por sua vez o n.º 2 do mesmo art.º definiu as regras para a criação do serviço municipal de polícia. Assim, competia à assembleia municipal a aprovação da criação do serviço municipal de polícia, mediante proposta apresentada pela câmara municipal.

A Lei n.º 32/94, de 29 de agosto, que, foi revogada pela Lei n.º 140/99, de 28 de agosto, veio estabelecer um novo regime e forma de criação das PM. O art.º 13.º da Lei n.º 32/94 determinava que os municípios, que, em momento anterior, já tivessem constituído o serviço municipal de polícia, deveriam, obrigatoriamente, adequá-los, no prazo de 60 dias, ao regime previsto neste diploma. Bem assim, previa, também, um regime transitório. O regime transitório agora previsto seria aplicável aos municípios de Lisboa e do Porto. Estes dois municípios gozavam de um período máximo de três anos para procederem à conversão dos corpos de polícia local, que já tinham constituídos, nos correspondentes serviços municipais de polícia. Para alcançar este fim, aos agentes que constituíam o corpo de polícia, era lhes permitido escolher uma de duas hipóteses. Assim, os agentes podiam optar pela integração no novo serviço, ou, em alternativa,

optar pelo regresso à entidade requisitada (Polícia de Segurança Pública). O legislador previu um regime de transição que possibilitasse aos agentes quebrar o vínculo com o a PSP e ingressar nas novas carreiras de PM (Silva A. M., 2012).

Decorria o ano de 1997 quando teve lugar a IV revisão constitucional. Esta alteração legislativa constituiu-se, de facto, numa grande revisão constitucional, que serviria de base à necessária revitalização do sistema político (Miranda, 2007). Entre outras matérias, foi desenvolvido o aumento dos poderes formais da Assembleia da República. É neste contexto que é aditada a alínea aa) ao art.º 165 da CRP. Esta alínea confere competência à Assembleia da República, salvaguardando o princípio da reserva relativa, para legislar sobre o regime e a forma de criação das PM. Não menos importante foi também o aditamento do n.º 3 ao art.º 237 da CRP, o qual, sob a égide do chapéu da descentralização administrativa, veio clarificar, que, a atuação das PM se cinge à cooperação na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais. Maia (2018) evidenciou a relevância que teve para o Poder Local o facto, intencional, produzido pelo legislador, ao ter colocado no Título VIII da CRP, relativo ao Poder Local, o art.º 237, alusivo à descentralização administrativa, patenteando, quer o âmbito territorial de atuação, quer a dependência orgânica das PM.

Após a IV revisão constitucional e a entrada em vigor de todas as alterações que a própria revisão veio a implementar, surgiu a necessidade de se proceder a uma adequação da legislação à data vigente, que, regulava o serviço de polícia do qual os municípios eram detentores. Perante esta necessidade foi emanada a Lei n.º 140/99, de 28 de agosto, constituindo-se como Lei-Quadro da PM. O novo diploma estabeleceu um novo regime e uma nova forma de criação das PM e, concomitantemente, procedeu à revogação da Lei n.º 32/94, de 29 de agosto, facto já referido anteriormente. Mas, as alterações preconizadas por este diploma não se esgotaram no regime e forma de criação das PM. Outrossim, veio, também, regular as novas carreias dos agentes da PM, e, especificar as funções e as competências atribuídas a este serviço municipal.

Mais à frente, em subcapítulo próprio, será abordada e escalpelizada a forma e os procedimentos necessários para a criação da PM.

Na sequência da Lei n.º 140/99, de 28 de agosto, são publicados os Decreto-Lei n.º 39/2000, de 17 de março e o Decreto-Lei n.º 40/2000, de 17 de março. O primeiro teve como objeto proceder à regulamentação da Lei anteriormente referida, por seu turno, o segundo teve como objeto regular as condições e o modo do exercício das funções de agente da PM. Oito anos mais tarde, o Decreto-Lei n.º 39/2000, de 17 de março, viria a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 197/2008, de 7 de outubro. Este diploma, que, ainda se encontra vigente, estabelece as regras a observar na criação deste serviço municipal de segurança.

A Lei n.º 140/99, de 28 de agosto vigorou durante um período aproximado de cinco anos, até ser revogada pela Lei n.º 19/2004, de 20 maio, que, procedeu à revisão da Lei-quadro que definia o regime e forma de criação das PM. Esta última veio ser regulamentada pelo Decreto-Lei n.º

239/2009, de 16 de setembro, que, aprova os direitos e deveres dos agentes da PM e regula as condições e modo de exercício das correspondentes funções.

As PM que pertencem aos municípios de Lisboa e Porto, foram constituídas antes de todas as demais. Como já referimos anteriormente, a primeira foi criada em 1891 e a segunda em 1938. Aquando da sua implementação estas duas polícias seguiram um regime diferente daquele que seguem todas as outras PM. A título de exemplo, os seus agentes são, integralmente, recrutados no efetivo que desempenha funções policiais e, que pertence à Polícia de Segurança Pública. O regime especial pelo qual se regem as PM de Lisboa e do Porto encontra-se vertido no Decreto-Lei n.º 13/2017, de 26 de janeiro.

2.2. Funções e Competências da Polícia Municipal

Nos termos e nas disposições conjugadas do n.º 3 do art.º 237 da CRP e do n.º 1 do art.º 1 da Lei n.º 19/2004, de 20 de março, a PM é um serviço municipal, particularmente vocacionado para o cumprimento de funções de polícia administrativa, e coopera na manutenção da tranquilidade pública e na proteção da comunidade local.

Para garantir a prossecução das atribuições próprias dos municípios e regular a atividade e as tarefas diárias, a PM detém na sua esfera uma alargada panóplia de funções e competências. Regra geral a PM exerce a sua atividade na área do respetivo município, no entanto, em situações excecionais, como, por exemplo, em situações de emergência e socorro, ou seja, no âmbito de questões de proteção civil, a PM pode atuar fora da área do município a que pertence. Em situações desta natureza como a que acabamos de descrever, o exercício de funções pela PM na área de outro município que não aquele a que pertence, dependente de solicitação apresentada pela autoridade municipal competente, pelo n.º 1 e 2 do art.º 5 da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

A limitação de competência territorial da PM coincidente com a área do respetivo município, traduz-se num garante para os municípios na gestão e no direcionamento desta polícia para a resolução de problemas sociais de âmbito local.

As funções e competências atribuídas à PM, à data da realização deste trabalho, encontram-se definidas na Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, na versão atualizada.

Assim, são funções da PM a fiscalização do cumprimento das normas regulamentares próprias do município e a fiscalização das normas de âmbito nacional quando a competência de aplicação ou de fiscalização pertença ao município, pela alínea a) e b) do n.º 1 do art.º 3 do diploma antes referido.

A PM também é responsável por desempenhar funções na vigilância dos espaços públicos, devendo, como conduta, privilegiar a vigilância a áreas próximas de escolas de ensino. Deve garantir a vigilância dos transportes urbanos locais, guardar os edifícios e os equipamentos públicos e tem ainda como incumbência a regulação e fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal nas vias que se localizam dentro da sua competência territorial, pela alínea a), b), c) d) e e) do n.º 2 do art.º 3 da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

Por tudo quanto antecede, a fim de legitimar e permitir a prossecução das atribuições próprias, a PM tem reservada uma séria de competências que se encontram previstas no art.º 4 da Lei do diploma referido no ponto prévio.

Deste modo, a PM é competente para exercer a fiscalização do cumprimento dos regulamentos municipais, do cumprimento das regras definidas para o estacionamento de veículos, e, para o cumprimento da execução coerciva das decisões administrativas que resultem das autoridades municipais, pela alínea a), b) e c) do n.º 1 do art.º referido no ponto anterior.

Numa situação de flagrante delito, por crime punível com pena de prisão, a PM pode proceder à detenção do autor do crime, procedendo, imediatamente à entrega deste a autoridade judiciária ou a entidade policial, pela alínea d) do aludido preceito.

A PM é entidade bastante para proceder à elaboração de autos de notícia, tanto para participar crimes como para dar conhecimento da prática de contraordenações, quando tenha conhecimento daqueles durante o cumprimento das suas funções e estas resultem de infrações a normativos municipais, respetivamente, pela alínea f), g) e h) do n.º 1 do art.º 4 da Lei n.º 19/2004, de 20 de março. Neste seguimento foi atribuída competência à PM para proceder à instrução de processos de contraordenação cuja matéria em análise integre as competências que lhe estão atribuídas.

É reservado à PM, mediante determinação da câmara municipal, a possibilidade de realizar ações de sensibilização que versem sobre matérias consideradas como de interesse social para a comunidade. Neste contexto enquadram-se as ações de sensibilização realizadas em ambiente escolar, alertando para determinado tipo de crimes e comportamentos desviantes e as ações promovidas junto dos condutores, através da ação pedagógica, com vista à prevenção da sinistralidade rodoviária (Sousa, 2003).

Uma das alterações preconizadas com o diploma que procedeu à revisão da Lei-quadro da PM foi que, numa situação de crise, ou, numa situação de calamidade pública, o serviço de PM passou a integrar o serviço de proteção civil.

Após elencadas todas as funções e competências atribuídas à PM, podemos concluir que, tal como refere Sousa (2003) “Formalmente, a polícia municipal é um «serviço de polícia»; materialmente, porém, trata-se de uma verdadeira polícia a nível local. Efetivamente, a sua atividade é de prevenção do perigo para a ordem e segurança públicas” (p. 111).

2.3. Vantagens e Desvantagens da Polícia Municipal

A criação do serviço de PM, em Portugal, conheceu a sua maior incidência entre o ano 2000 e 2003. Tendo em consideração que estes serviços municipais, com exceção da PM de Lisboa e da PM do Porto, já contam com mais de duas décadas, para a grande maioria dos municípios que o criou, importa agora conhecer as mais determinantes vantagens e desvantagens que tem vindo a ser associadas a esta Polícia que realiza, essencialmente, tarefas de natureza administrativas.

Em primeiro lugar vamos elencar as vantagens, deixando para o fim a descrição das desvantagens e, bem assim, a justificação para as mesmas.

Uma PM é serviço de polícia administrativa que tem as capacidades necessárias para identificar e resolver não somente questões de foro criminal, mas também, questões relacionadas com a melhoria da qualidade de vida das comunidades locais (Anderson, 1997).

Uma das vantagens apontadas à criação do serviço de PM é que, este serviço se constitui na prática como um modelo de policiamento comunitário e de proximidade, que, vem contribuir para a inversão do tradicional modelo centralizado do sistema policial português (Castro, 2003). Ainda segundo Castro, a realização do policiamento próximo das comunidades, e em determinadas zonas urbanas sensíveis, vem permitir a libertação dos Órgãos de Polícia Criminais tradicionais da realização de certas tarefas ordinárias e de carácter administrativo, permitindo libertar estes da execução de tarefas saturantes e direcioná-los para missões mais exigentes e típicas de polícia criminal. Por outras palavras, o serviço de PM concorre para uma efetiva melhor racionalização dos recursos, permitindo, em simultâneo, uma melhor eficiência no empenho dos Órgãos de Polícia Criminal,

Valente (2019) refere, que, pelo facto da PM desempenhar o seu papel num contexto tão próximo, direto e de forma diária com a comunidade local, estes fatores contribuem para aumentar, de forma exponencial, o sentimento de segurança vivido pelas comunidades locais. Ao mesmo tempo, ainda segundo Valente, também é elevado de forma considerável o sentimento de confiança que a população deposita nas entidades policiais.

A possibilidade que efetivamente os municípios têm de, através dos seus serviços de PM, poderem desenvolver programas de policiamento direcionado, personalizado e adequado à realidade das necessidades sentidas no contexto local em que estão inseridos, representa uma grande vantagem, tanto para as comunidades locais, como para o município em particular e para o estado em geral (Neto, 2006). O desenvolvimento e a implementação de determinados programas especiais de policiamento, do quais são exemplos o policiamento comunitário, o comércio seguro ou a escola segura, além de terem um impacto direto no sentimento de segurança das comunidades locais, garantem ainda um contributo invisível para a fixação de famílias em territórios de baixa densidade e, em territórios maior densidade populacional, dão o

estímulo e a sustentação necessária à fomentação do turismo nessas localidades (Thomas, 2019).

A PM desempenha uma atividade, que, em verdade, constitui um serviço com características de polícia, no entanto, a PM tem associada a toda a sua estrutura a inerente facticidade de ser mais próxima com a comunidade local do que todas as outras polícias, o que permite melhorar o tempo de resposta às ocorrências e melhorar a relação de confiança que se estabelece entre esta com a comunidade local (Roché, 2005 ; Valente, 2019).

Tengpongsthorn (2016) argumenta que, tendo em consideração o fator territorial e o contexto local bem delimitado em que a PM desenvolve todas as suas atividades, permite que esta polícia seja determinantemente mais focada na resolução dos problemas locais, permitindo, em simultâneo, aumentar a eficiência na resolução dos problemas, tanto a nível de tempo como a nível de consumo de recursos. A PM vem permitir que as soluções e as prioridades de resolução dos problemas sejam desenvolvidas e selecionadas localmente.

Segundo Board (2024) a PM, em consequência do seu funcionamento orgânico, apresenta características que lhe permitem adquirir um conhecimento mais profundo da comunidade e dos problemas locais, quando comparada com as forças de segurança tradicionais. A razão que este autor salienta para justificar este argumento é o facto de, pela PM ser um serviço municipal, isso permite uma maior longevidade no cargo e na permanência no local, estando os agentes desobrigados das movimentações que ocorrem em outros organismos com funções análogas. Ou seja, o que este autor pretende justificar é que, pelo facto dos elementos que pertencem à PM poderem, em abstrato, cumprir todo o seu percurso profissional na mesma localidade, sem serem movimentados, vai permitir uma melhor estabilidade profissional, concorrendo para uma compreensão mais aprofundada dos problemas da comunidade e para o estabelecimento de relações mais cimentadas entre esta e os agentes. O mesmo autor também defende que a PM está sujeita a uma supervisão e controlo da sociedade local, de forma muito mais rigorosa, do que o são as polícias de âmbito nacional, o que, de forma indireta, potencia a responsabilidade individual dos seus agentes.

Além de todas as vantagens que já elencamos, a possibilidade da criação da PM, permite, segundo Freitas (2021), “fornecer aos municípios uma ferramenta a usar em matéria de segurança decorrente da vertente da descentralização administrativa, norteando Portugal para a sua modernização e promover uma beneficiação da qualidade no âmbito da segurança dos portugueses” (p. 16).

Guerra (2017), veio referir que, o ato da criação das PM, permite reforçar, junto da comunidade internacional, a qualidade da democracia instaurada no país, argumentando que a distribuição de poder que se estabelece entre os níveis central e local vem demonstrar que na prática existe uma efetiva reestruturação de autoridade entre diversos níveis de decisão, por contraposição a modelos políticos de matriz autoritária.

Kapuy (2004) defende que, uma das vantagens da criação de uma polícia a nível local, o que se enquadra perfeitamente na representação da PM, é o facto de, na grande maioria das vezes, os fenómenos criminais se espoletarem a nível local, o que determina que a erradicação desta criminalidade será mais célere e mais eficaz se também for combatida com uma resposta dada a nível local.

Diversos estudos realizados nos Estados Unidos da América, no final do século anterior, revelaram que, a existência de corpos de PM, teve dois impactos fundamentais. Em primeiro lugar, aumentaram, de forma exponencial, a proactividade policial, melhorando a prevenção criminal, o que se traduziu numa considerável redução da criminalidade e, em segundo lugar, o facto de permitir uma resposta policial mais rápida e eficaz, veio permitir um maior número de detenções de cidadãos que praticam os atos ilícitos (Bayley & Skolnick, 1988).

Bayley e Skolnick, defendem que, as polícias de âmbito local contribuem para a responsabilização dos decisores políticos de que dependem, perante as exigências da população que servem e, encorajam o recrutamento de agentes provenientes de minorias que possam residir na localidade.

A UE, está preocupada com as questões de segurança e defesa, não estivesse, no momento em que este trabalho está a ser escrito, em andamento na Europa, uma Guerra entre dois Estados, aparentemente, ambos soberanos e, em crescente um fenómeno que se chama populismo, alavancado pela retórica de partidos de extrema-direita. Nesse seguimento, a EU emitiu um conjunto de diretrizes, onde vem reconhecer que é urgente, e necessário, fazer mais do que aquilo que tem sido feito até aqui, de forma a combater a ideologia extremista e a discriminação. As PM são aqui chamadas a dar o seu contributo, pois, têm um papel muito importante no diálogo intercultural, através da criação de alianças de diferentes comunidades (Solana, 2009). A própria entidade supra-estatal UE identifica vantagens para as PM.

O estudo efetuado por Guerra (2017) veio contribuir para densificar as vantagens e as desvantagens já enumeradas anteriormente por outros autores, sobre a criação das PM. Nesse estudo ficou patente, sobretudo, quais são as desvantagens apontadas à criação da PM, as quais, passamos a enumerar. Em primeiro lugar, foi indicada como desvantagem o facto de implicar um consumo de recursos, considerados excessivos, para permitir a manutenção do modelo de policiamento tradicional, ou seja, a manutenção das polícias de âmbito nacional, e ainda, as de âmbito local, não deixando de ter em consideração que, em algumas áreas, existe uma sobreposição de funções/missões. O mesmo autor concluiu, também, que podem ocorrer situações de competição, tanto pelo poder, como pelas competências, entre as polícias de âmbito nacional e as polícias locais, o que representa uma desvantagem. Este argumento assume uma importância de destaque quando estamos perante um município de pequena dimensão, onde os recursos económicos são mais limitados (Board, 2024).

O predito autor, apresentou, ainda, como desvantagem, o facto de este tipo de polícia estar na dependência direta do presidente de câmara. Para justificar este argumento, o autor procurou evidenciar a relação funcional que regula o normal mecanismo de exercício e controlo deste tipo de serviço municipal. Em verdade, efetivamente, toda a estrutura da PM frui de uma excessiva proximidade com os decisores políticos, o que, legitimamente, contribui para gerar na população local o sentimento de que a atuação e as decisões tomadas por este serviço municipal, podem, segundo Guerra (2017), estar inquinadas por efeito de “manipulação da ação policial e perda de isenção” (p. 30).

Uma posição semelhante é defendida por Anderson (1997) que, defende ser prejudicial para a PM a proximidade que esta polícia tem com a política, atendendo ao factor histórico, relevando os ensinamentos do passado, aquando da criação das mais antigas polícias, onde o profissionalismo se rendeu à politização destes corpos policiais e a corrupção era generalizada.

Outra desvantagem que pode ser associada às PM é o facto de poder haver, com toda a certeza, uma inúmera diversidade de procedimentos, para os mesmos atos, praticados por PM que pertencem a diferentes municípios (King, 2014).

Por último, para terminar a redação deste tópico, apresentamos a desvantagem que colhe mais concordância entre os demais autores. Estamos a falar da especialização, ou melhor, da falta de especialização. A PM é um serviço de polícia que, inegavelmente, fruto da sua condição de polícia administrativa, da formação própria, da estrutura orgânica e da dependência funcional, tem um défice maior de agentes especialistas em matérias diversificadas, do que comparado com as restantes forças de segurança de âmbito nacional (Board, 2024 ; Guerra, 2017; King, 2014).

Hodiernamente, a questão de fundo que impera sobre a decisão da criação, ou não, da PM, reside na valorização da responsabilidade e na capacidade de resposta, tendo necessariamente em consideração que, embora os municípios tenham um custo inicial acrescido para a implementação e posteriormente na manutenção deste serviço, a verdade é que, os benefícios da criação da PM superam largamente os custos da sua criação (Board, 2024).

Após elencadas as vantagens e as desvantagens que a doutrina associa à PM, podemos concluir referindo que, a PM é um serviço de foro municipal, cuja atividade por si desenvolvida, ainda que a muitos pareça invisível e imensurável, aumenta a segurança da comunidade local e melhora a sua qualidade de vida (Soltes, et al., 2021).

2.4. Perspetiva de Evolução no Contexto Europeu

O objetivo da integração deste subcapítulo na dissertação é permitir dar a conhecer uma breve reflexão sobre como têm evoluído as PM nos países europeus. No entanto, não se afigura uma

tarefa menos difícil do que ambiciosa, por variados motivos, entre os quais, a inexistência de bibliografia de referência para analisar o assunto em estudo nos países anglo saxónicos e, a questão da barreira linguística para os países escandinavos que, apesar dos estudos nesta matéria não abundarem, a realidade é que, tradicionalmente, por questões culturais, estudam mais estes assuntos do que os países do Sul da Europa, onde nós nos localizamos.

Ao longo da última década, particularmente na Europa, as políticas públicas de segurança foram muito direcionadas para as reformas de alteração de paradigmas de policiamento, novas estratégias e criação de novos níveis de segurança, onde se inserem as polícias de âmbito municipal (Henry & Aydin-Aitchison, 2019). A inexistência deste tipo de serviços municipais gera um vácuo no governo local (Dijk & Hoogewoning, 2018).

As alterações sociais, políticas, culturais, a globalização, a perda progressiva da posição autoritária do Estado perante a sociedade e, as recentes crises económicas funcionaram como catalisador, pois, aceleraram a necessidade dos Governos redefinirem e reorganizarem a estrutura das forças de segurança, levando-os a optar pela criação de níveis intermédios de policiamento, conseguidos através da possibilidade dos municípios criarem corpos de polícias locais (Fyfe et al., 2013). De acordo com os autores anteriormente citados, a opção pela criação de corpos de PM, teve na sua base como racional a aplicação da regra dos “3 E” que, na terminologia inglesa, por referência ao produto do trabalho das PM, significa, eficiência, economia e eficácia.

A estratégia que tem vindo a ser adotada pelos Estados europeus para responder aos novos desafios sociais que se colocam é, investir na criação de PM.

A criação das PM, quando comparadas com a história das polícias e guardas da Europa, é um fenómeno muito recente e que, por fatores aliados à tradição histórica, ainda não se verifica em todos os países que fazem parte do velho continente (Maillard, 2021).

Quer na Escócia, quer na Holanda, a título de exemplo, as polícias de âmbito regional apenas foram extintas no ano de 2013, portanto, foi há pouco mais de uma década que se discutiu a necessidade de efetuar um balanceamento de poder entre o nível local e o nível regional e, só desde então é que foram criadas polícias de âmbito local (Dijk & Hoogewoning, 2018 ; Furuhaugen, 2017) .

Os mesmos autores referem que esta tendência tem-se verificado no Reino Unido. Os fatores que estão subjacentes à necessidade de se proceder a esta reestruturação do modelo de policiamento, está relacionada com a evolução e as exigências da sociedade atual, problemas económicos, problemas sociais e políticas públicas que defendem um policiamento comunitário assente sob o governo local. A criação de novas PM, quer na Escócia, quer na Holanda, é um objetivo político prioritário.

Ainda num período contemporâneo, no país vizinho, ocorreram episódios que, associados aos fatores enumerados no parágrafo anterior, tiveram um efeito catalisador na opção definitiva pelas PM e conseqüente criação destes serviços. Referimo-nos, em concreto, aos incidentes que sucederam com os Mossos d'Esquadra, que, na sua essência, mais não são do que uma polícia

regional catalã, criada sob o predado das comunidades autónomas de Espanha, quando, em 2017, tentaram, a todo o custo, impedir a Guardia Civil de obstar ao referendo sobre a independência da Catalunha que, diga-se, era manifestamente ilegal (Maillard, 2021). Ainda segundo Maillard (2021), o governo central de Espanha foi célere a estabelecer um paralelismo do que estava a acontecer e do que tinha sucedido anos antes no país basco. Mas qual foi a semelhança entre o País Basco e a Catalunha? Ambas as comunidades criaram as suas instituições próprias e modelos de governação característicos, mas, o que releva é o facto de, ao longo do tempo, de forma paulatina, terem aumentado os efetivos das suas forças regionais de polícia e, terem-nas dotado de poder e equipamentos absolutamente fantásticos. Recordamos que, a criação dos Mossos d'Esquadra remonta ao Séc. XVIII, no entanto, apenas foi outorgada polícia integral da comunidade catalã em 2006 (Rodriguez, 2021).

O fenómeno anteriormente descrito sinalizou, da pior forma, a importância e urgência em refletir e reestruturar a atribuição do poder por diversos níveis de organização administrativa, concorrendo para uma reformulação do sistema de polícia que, pelas recomendações dos grupos de trabalho que entretanto foram criados, pelas recomendações da UE, e pelo sugerido pela CEPOL, deve seguir uma lógica de descentralização, promovendo a criação de PM sob a égide do governo local, o que, permite evitar, desta forma, uma elevada concentração de poderes em regiões que, é incómoda, pode ser adversa ao poder central e potencia a desfragmentação da unidade europeia (Maillard, 2021). Este desafio provoca o efeito de forçar os governos a serem tendencialmente mais centralizadores.

No entanto, em sentido oposto, a criação das PM, por terem na sua essência elementos que são recrutados maioritariamente da comunidade local onde servem, terem competências e recursos limitados e, estarem sujeitos a uma supervisão mais próxima e rigorosa, funcionam como um elemento agregador, pois, conhecem a comunidade onde estão inseridos, conhecem os problemas sociais, transmitem confiança e transparência à sociedade e, reduzem a tensão e os níveis de conflitualidade entre o Governo Local e o Governo Central (Maillard, 2021 ; Soltes et al., 2021). Os estudos mais recentes nesta matéria, demonstram que, a existência de uma polícia de âmbito local, fomenta a pacificação na relação entre o poder central e o poder local (Rodriguez, 2021).

Um estudo realizado pelo Instituto Andaluz de Criminologia, na cidade de Málaga, em 2006, revelou que, entre os quatro corpos de polícia que sobrepõe o policiamento daquela cidade, a maior parte dos inquiridos preferiu o contacto com a polícia local, apontado-a como o principal corpo de polícia, por ser considerado um serviço mais próximo e estar capacitado para atuar sobre uma panóplia de acontecimentos que afetam a vida quotidiana do cidadão.

Segundo Maillard (2021), a tendência fortemente centralizadora, em matéria de segurança, que era seguida entre os anos 90 e inícios dos anos 2000 pela política vivida em Inglaterra, no país de Gales, na Holanda e na França, sofreu uma reformulação considerável na trajetória seguida até então, passando a ser seguida uma ideologia muito mais descentralizadora nas questões de segurança. De facto, o que conduziu a esta alteração de paradigma foi, a evidência que, contrariamente ao que os estudos teóricos sugeriam, um único modelo de polícia centralizada,

não significava a prestação de um serviço melhor, nem tão pouco correspondia às necessidades das populações locais.

Decorrente das necessidades locais, das conclusões de vários relatórios de segurança e da necessidade de implementar uma reforma eficaz que permitisse atender aos anseios dos eleitos locais e responder às necessidades da população, a opção política tomada em ambos os casos foi efetuar uma transferência de autoridade do poder central para o poder local, o que, nesta matéria, é comprovado pelos dados do efetivo das PM que de seguida apresentamos. Por exemplo, a nível quantitativo, em França, existiam aproximadamente 5500 elementos nas PM na década de 90. Em 2019 esse número já ascendia a 24000 elementos. Em duas décadas, o número de agentes de PM neste país passou a ser maior praticamente cinco vezes. Note-se que, as primeiras referências à existência de corpos de PM em cidades francesas remontam ao Séc XVI, o que demonstra o quão importante este serviço é, caso contrário não se conseguiria perpetuar por tanto tempo (Bilouseac & Armanu, 2021).

O aumento muito expressivo de agentes nas PM em França traduz, francamente, a importância que os políticos locais reconhecem no exercício do poder municipal, porquanto, tiveram uma influência determinante no aumento da expressividade deste serviço municipal, por forma a garantir as condições para a fiscalização e implementação de várias atribuições do poder local, em suma, dos poderes do governo municipal. Simultaneamente, a criação e a ampliação das PM são uma ação usada pelos políticos para aumentar os seus níveis de popularidade junto da sociedade, e também, uma forma de atração da atenção dos média de forma a projetar a sua imagem junto dos eleitores (Henry & Aydin-Aitchison, 2019 ; Maillard, 2021).

Destarte, o poder central reconhece grande importância ao poder local, no geral, e à segurança municipal, em particular, para garantir o equilíbrio da sociedade e o cumprimento dos fins do Estado.

Ainda em França, num passado recente, foi apresentado por Gilles de Robien e André Santini, ex-Ministro e Secretário de Estado, respetivamente, um projeto de Lei onde se procurava transferir as forças de segurança para a alçada dos municípios, o que não veio, no entanto, por razões evidentes, a suceder (Maillard, 2021).

Na Escócia, está em progresso uma reforma que tem como finalidade a criação de mais polícias a nível local, subordinadas ao governo local, no entanto, segundo Henry & Aydin-Aitchison (2019) esta reforma ter-se-á iniciado antes de 2008 seguindo a linha de outros países do Norte e da Europa Ocidental. Ainda segundo os mesmos autores, este período, que coincidiu com o período pós austeridade económica, teve um impacto direto e muito determinante no desenvolvimento e na celeridade de implementação das alterações estruturais que estavam a ser seguidas para responder à afirmação do poder local e às necessidades da sociedade. Isto, porque foram inflingidos ao Governo Local cortes de financiamento que não estavam previstos aquando da adoção teórica das medidas. Durante o período de austeridade económica imposto pela crise financeira que atravessou toda a Europa, foi fortemente comprometida a concretização das aspirações do Governo Local relativamente à criação ou ampliação dos serviços municipais de

polícia, porque, a capacidade financeira do Governo Local estava gravemente comprometida (Dijk & Hoogewoning, 2018).

Nesta senda, podemos observar o exemplo da Bélgica. Em 2006, com a imposição forçada de restrições económicas e a necessidade de realizar cortes no orçamento da defesa, foi aberta a possibilidade, para os elementos das forças de segurança, transitarem em situação de mobilidade para as PM, o que veio a ser seguido por 1500 elementos (Devroe, 2015).

Em sentido oposto, temos o caso da Suécia porquanto, em 2015, após um longo período de reformas generalizadas em todas as áreas, terminou o processo de reorganização e dependência da segurança, tendo optado por centralizar as mais de 1600 PM que o país tinha naquela data, sob o argumento que existiam demasiadas PM e a área de responsabilidade de cada uma delas era muito diminuta, havendo serviços com apenas um agente, o que os fazia ineficientes (Furuhagen, 2017).

Uma situação transversal a todos os países europeus, e desta feita, podemos generalizar para todos os países que formam o ocidente, é o facto irrefutável que, todos os documentos oficiais e relatórios globais da especialidade existentes, nos darem nota que, sempre que existe um presumível uso excessivo de força pela polícia perante qualquer situação, essa polícia é uma força de segurança tradicional, não uma PM, em sentido contrário, à data da realização deste trabalho, não existem referências negativas ao hipotético uso desproporcional ou despropositado da força por qualquer PM (Henry & Aydin-Aitchison, 2019). Os mesmos autores defendem que, em alguns casos, a perceção da população de uma determinada localidade sobre uma conduta errada da polícia, pode causar incompatibilidades entre ambas que, em casos mais mediáticos, podem atingir proporções nacionais, o que contribui para a redução da confiança da população na polícia, ao invés, com as PM essas situações não ocorrem. Os decisores políticos sabem-no. Por este motivo, estão, cada vez mais, a optar pela criação de forças de PM, em detrimento de reforçar as capacidades, ou os efetivos, das forças de segurança tradicionais. A título explicativo, podemos referir que, num passado recente, uma atuação num episódio isolado de uma força de segurança em Portugal, espoletou uma vaga de manifestações, e de atos de vandalismo, que se seguiram em várias cidades por, pelo menos, uma semana. Estes acontecimentos reais, comprovam perfeitamente o raciocínio dos autores citados.

Maillard (2021) defende que, apesar de ser notória uma tendência centralizadora no seio da maioria dos países membros da UE, a mobilização dos representantes do poder local em defesa da sua causa, combinada com uma delegação de competências efetuada de forma racional, está a contribuir para uma fragmentação e descentralização do policiamento. Quando o autor se refere a fragmentação procura traduzir a criação de novos serviços de polícia, o que não deve, nem pode, ser interpretado como um sangramento dos corpos de polícia tradicionais.

Quando analisamos as perspetivas de evolução das PM no contexto Europeu, não podemos, nunca, dissociar a questão da reflexão entre a eficiência de um policiamento centralizado, ou a

opção por atender às necessidades das populações locais, de forma a proporcionar-lhes melhor qualidade de vida.

Para concluir, o equilíbrio entre uma maior ou menor participação do poder local na segurança, através, por exemplo, da criação das PM, encontra-se francamente influenciada pelo peso da tradição histórica, ideologias políticas e de políticas ambíguas (Maillard, 2021).

2.5. Conclusões do Capítulo

A análise da evolução histórica das PM em Portugal permite-nos afirmar que este serviço municipal atravessou um longo percurso evolutivo, para o qual contribuíram diversos fatores, tais como, mudanças de regime, diferentes modelos de organização administrativa, os conflitos bélicos, a criminalidade e os fenómenos criminais e sociais. Em termos evolutivos, os corpos embrionários da PM foram inicialmente criados em Lisboa e Porto, o que não deixa de ser compreensível, considerando que, estamos a referir-nos aos dois centros mais populacionais do país e, ao mesmo tempo, o primeiro é, onde, por regra, o local onde são tomadas as decisões políticas. Em todo o modo, apesar de conseguirmos identificar raízes da PM em períodos históricos anteriores, a força com mais semelhanças, quer a nível de dependência, quer a nível de funções com as PM contemporâneas, foi criada em Lisboa finais do Séc. XIX.

As PM de Lisboa e do Porto foram criadas em momento anterior a todas as outras PM tradicionais, tendo, inclusive, um estatuto próprio, uma organização diferenciada e, uma composição característica, porque, os seus agentes são todos agentes da Polícia de Segurança Pública.

A criação das PM personifica uma medida de descentralização administrativa que, veio permitir criar um serviço de polícia administrativa num nível de administração mais próximo da população. Atualmente, em Portugal estão criados e implementados 35 serviços de PM, no entanto, é importante referir que, quatro municípios apesar de beneficiarem da deliberação da Assembleia Municipal e da Resolução do Conselho de Ministros para a criação da PM, não o fizeram (Freitas, 2021). Ademais, continuando com o raciocínio do predito autor, existe um caso particular de um município, que, apesar de ter nos quadros orgânicos alguns agentes de PM, e de estes terem frequentado formação para o desempenho das funções para as quais foram contratados, desempenham funções diversas das de agente de PM. Este caso será abordado com maior pormenor e profundidade no Capítulo 5.

As PM são um serviço municipal particularmente vocacionados para o cumprimento de funções de polícia administrativa, com peculiar foco na manutenção da tranquilidade pública e proteção da comunidade local. A área de exercício de competências da PM é a que coincide com a área

do respetivo município, em prejuízo de, em situações de emergência, poder ser chamada a exercer em área da competência de outro município.

As vantagens de dispor de um serviço de PM sobrepõem-se, claramente, às desvantagens de não o ter. Sim, porque, possuir um serviço de polícia administrativo não significa só vantagens para o poder local, também há algumas desvantagens, o rigor e transparência que emprestamos a esta dissertação, a dizê-lo nos obriga. De entre as vantagens, as que mais se destacam são a possibilidade de ter um serviço de policiamento comunitário e de proximidade, o facto de potenciar consideravelmente o sentimento de segurança das comunidades locais, melhorar o tempo de resposta às ocorrências, contribuir para a fixação de famílias em territórios de baixa densidade e proporcionar um conhecimento mais profundo da comunidade e dos problemas locais. Por oposição, as principais desvantagens são o consumo de recursos para a criação e manutenção deste serviço que tem especial impacto nos municípios de mais pequena dimensão porque são aqueles que tem recursos económicos mais limitados. Também é considerada uma desvantagem o facto da PM estar na dependência direta do Presidente da Câmara Municipal, porque, argumenta a doutrina que, esta condição, conduz, inevitavelmente, a uma politização do serviço municipal de polícia, levantando-se a dúvida quanto à isenção das decisões tomadas por este serviço.

A história recente demonstrou-nos que, os decisores políticos consideram ser um erro catastrófico a concentração de poderes numa polícia. Isto porque, argumentam que, uma polícia com mais meios, mais competências e maior dimensão, consegue, com relativa facilidade, assumir o controlo do Estado, ou a ele obstar pelos órgãos de soberania legitimados pela vontade popular. Foram estes os ensinamentos recolhidos pela ação dos Mossos d'Esquadra. É conveniente efetuar um balanceamento de poder entre o nível central e local, por forma a evitar a concentração de poderes numa polícia que se possa insurgir contra o poder central.

De facto, existem vários países na Europa que estão, cada vez mais, a investir na criação das polícias locais, onde sobressai a França, o Reino Unido, tendo este último abrandado o seu espírito reformista por motivos relacionados com as limitações orçamentais decorrentes da crise económica de 2008.

Destarte, várias entidades europeias recomendam a criação de polícias de âmbito municipal, porque, consideram ser uma forma garante de evitar a concentração de poderes numa só polícia nacional e, ao mesmo tempo, ser considerada uma forma mais eficiente, económica e eficaz.

3. Fatores da Criação das Polícias Municipais

O capítulo que se segue constitui o centro de gravidade do objeto de estudo do presente trabalho. Todavia, de forma isolada e dissociada dos restantes elementos constitutivos do corpo da dissertação, não representa conhecimento suficiente para, apenas com o produto da sua redação, permitir dar resposta à questão de investigação.

Assim, neste capítulo, pretendemos efetuar uma recolha bibliográfica global, de forma a que nos permita alcançar a identificação de todos os fatores que já foram referidos por outros autores, como sendo aqueles que influíram para a criação de outras PM, mormente, em países estrangeiros.

Atendendo ao facto de o nosso trabalho ser pioneiro nesta temática, a pesquisa que vamos conduzir para a redação deste Capítulo, será, praticamente na sua totalidade, dedicada a fontes estrangeiras, por motivos relacionados com a disponibilidade de bibliografia e a existência de avaliações práticas validadas do fenómeno em estudo. Caso assim não fosse, estaríamos muito limitados na justificação de determinados quesitos e, ademais, seria impossível sustentar de forma científica a escolha dos fatores que, na componente prática, darão corpo às questões que constituem a entrevista que vamos aplicar às individualidades com proeminência nas decisões que foram tomadas para a criação das PM em Portugal.

Em suma, a redação deste ponto, em particular, permitir-nos-á identificar os fatores que já foram referidos pela literatura e que sejam importantes relevar na criação das PM. Aos fatores identificados atribuiremos uma importância crucial pois, constituirão a base das questões da nossa entrevista de elite que, aplicaremos na parte prática do trabalho, por forma a recolher dados que nos permitam dar resposta à questão central da investigação.

3.1. Fatores que Devem ser Observados na Criação de uma Polícia de Âmbito Local

O Governo Local, que beneficia hodiernamente de grande confiança depositada pelos cidadãos eleitores é, cada vez mais, reconhecido pelos decisores políticos internacionais por estar na vanguarda da gestão da segurança (Aumont, 2017). Aumont acrescenta que, a proximidade do Governo Local para com os seus cidadãos, permite-lhe contribuir para o aumento da segurança, que é conseguido graças ao profundo conhecimento dos problemas locais, de que o poder local é conhecedor. Esta circunstância permite realizar uma melhor e mais rigorosa prevenção criminal. Simultaneamente, permite uma atuação precoce sobre grupos de jovens delinquentes que estejam em surgimento (Roché, 2005).

De acordo com o Fórum Europeu para a Segurança Urbana [FESU] (2017) a estratégia europeia de prevenção contra a criminalidade organizada recomenda a integração das autoridades locais e incentiva uma abordagem administrativa, característica de atuação da PM. Acolhida esta recomendação, a nível interno, a EISU, em vigor para o quadriénio 22-26, apresenta na sua estrutura três eixos prioritários. Um destes eixos são as autarquias locais. Parece-nos importante relevar que a EISU vem, significativamente, reforçar e realçar o papel desenvolvido pelas autarquias na prevenção criminal.

Em Portugal, a autonomia do poder local conheceu a sua maior evolução no período que sucedeu à revolução de abril de 1974. Neste hiato é possível destacar a definição de uma panóplia de atribuições e competências, atribuídas às autarquias locais, que contribuíram para a afirmação da elevada importância da missão que vem sendo sucessivamente alargada da administração local (Ribeiro A. , 2021). Uma das novas atribuições cometidas ao poder local foi a PM, pese embora, como já referimos nos capítulos que antecedem, existissem, em Portugal, duas PM já criadas, no entanto, foram-no ao abrigo de disposições excecionais, em contextos excecionais, característica da qual ainda hoje gozam e, por isso, continuam a manter essa posição excepcional (Tavares, 2022).

A criação das PM representa o progresso e a inovação das comunidades (Bayley & Skolnick, 1988) que, segundo Walker (1969), acolhe maior aceitabilidade em municípios localizados geograficamente em zonas de maior densidade populacional e com maior grau de industrialização. Segundo Walker, o aumento da densidade populacional nos centros urbanos, implica, necessariamente, que ocorram alterações sociais e culturais, o que vai determinar a necessidade de criar novos programas de policiamento para responder aos novos fenómenos sociais e criminais que derivam do crescimento populacional. O mesmo autor, sustenta, ainda, que, uma sociedade com características vincadamente urbanas e com elevado nível de escolaridade, tende a demonstrar maior aceitabilidade à inovação, sobretudo, a novas políticas públicas, por contraposição a uma sociedade com características tipicamente rurais e com menor nível de literacia, onde, as alterações sociais decorrem a uma velocidade consideravelmente menor.

Anderson (1997), argumenta que, a criação das PM resulta de uma inovadora política pública que, com iniciativa e criatividade, veio permitir mitigar fenómenos criminais complexos que estavam a afetar a qualidade de vida de muitas populações a nível local. Para Anderson, os fatores mais determinantes na decisão de criar a PM são os fatores socioeconómicos. O autor justifica a escolha argumentando que, numa sociedade com os níveis de rendimentos e de educação elevados, existe uma tendência natural para uma maior aceitação à implementação de políticas públicas inovadoras.

Para Wolf et al. (2008), os fatores que mais relevam para a decisão da implementação, ou não, das Polícias Municipais são os fatores demográficos, de onde se destaca o crescimento populacional, os fatores económicos, fatores políticos, fatores geográficos e ambientais. Os

fatores socioeconómicos são os mais determinantes para a decisão de criação de políticas públicas de policiamento de proximidade, campo onde se insere, a criação das PM (Walker, 1969).

Para Aumont (2017) as desigualdades sociais e económicas são um fator potenciador da criminalidade e por isso são um facto a ter em consideração para na criação da PM.

Tengpongsthorn (2016) no trabalho por si realizado em 2016 subordinado ao estudo dos fatores que influenciam a eficiência das PM, identificou os fatores económicos e sociais como aqueles que são os mais determinantes a nível da eficiência do trabalho realizado e da implementação deste tipo específico de polícias. Isto porque, segundo Tengpongsthorn o crescimento económico e social necessitam de um acompanhamento diretamente proporcional a nível de policiamento com o objetivo de manter a segurança e a ordem pública e garantir a salvaguarda e a preservação patrimonial da sociedade. Por outras palavras, garantir uma adequada prevenção criminal no domínio dos crimes contra o património.

Por sua vez, o aspeto geográfico não pode ser ignorado na medida em que à localização é atribuído um significado estratégico, ainda maior no caso de nos estarmos a referir, por exemplo, a uma cidade que seja a capital política de um país, ou no caso de ser uma localidade de elevado relevo a nível económico ou, ainda, na possibilidade de se tratar uma localidade muito importante a nível industrial (Yiampisan & Srivanit, 2010). Yiampisan e Srivanit referiram ainda que, as zonas onde existe maior índice de criminalidade ou elevada taxa de criminalidade violenta tendem a ser dotados com a implementação da PM. Esta implementação garante uma dupla contribuição para a segurança ao funcionar por um lado como forma de prevenção da criminalidade e, por outro lado, ao permitir libertar as forças de segurança de tarefas administrativas. Desta forma possibilita direcioná-las para as missões características deste tipo de forças de segurança. A mesma opinião é partilhada pelo *National Policing Institute* (2022) que atribui ao fator criminalidade uma relevância de destaque na decisão da criação de polícias a nível local, tão somente pelo facto de considerar que uma elevada taxa de criminalidade provoca um sentimento de insegurança na sociedade.

Spencer et al. (2020) apresentaram um estudo onde elencaram um conjunto de medidas que tinham como propósito servir de apoio e orientação ao poder local perante a tomada de decisão de criar a PM. Os principais fatores que estes autores entenderam que não podiam ser desconsiderados perante uma decisão desta natureza são, os fatores económicos, sociais e políticos. Neste estudo apresentado pelos autores ao fator económico foi atribuída uma referência por base à relação custo benefício entre o custo efetivo de criar uma PM comparado com o custo efetivo em aumentar o número de elementos policiais de uma força de segurança. O estudo concluiu que é economicamente mais vantajoso implementar a PM. Dentro do fator social seria relevado o quantitativo populacional das localidades, e também, o número de turistas, tendo em consideração que o aumento do turismo, paralelamente, traduz-se num aumento de população e de circulação rodoviária, ainda que possa ser temporário e variável ao longo do ano.

A mesma opinião é partilhada por Thomas (2019) ao afirmar que, o aumento do turismo pode ser um fator potenciador de conflitos, sendo um desafio para as autoridades locais. No aspeto político, Spencer et al. (2020) deram ênfase à necessidade de aumentar a concentração de poderes no Governo Local de forma a aproximar o centro de decisão da comunidade local, permitindo serviços mais personalizados. Ainda sobre o aspeto político, Specer et al., apontaram a relação existente entre o poder local e o poder central como um fator que poderia influenciar a criação da PM de forma positiva ou, por outro lado, poderia obstaculizá-la. A mesma posição relativamente à importância do fator político foi defendida por Kelly (1995) ao afirmar que este fator não podia ser negligenciado quando o Governo Local pretendia criar uma polícia de âmbito local, entenda-se, PM. Por sua vez, o fator político, também merece consideração na medida em que, a aceitabilidade da população a uma PM, ou não, pode funcionar como um elemento encorajador à sua criação, ou pelo contrário, relevando para isso os votos que os eleitos percebem poder ganhar ou perder nas eleições (Walker, 1969).

O programa de Governo apresentado pelo XIII Governo constitucional no tópico reservado à Modernização previa um ponto relativo à atualização do modelo policial português. Para responder a este desígnio, a proposta apresentada definia como prioridade consagrar um acréscimo, embora ponderado, da participação dos municípios em matérias relativas à segurança dos cidadãos, materializada através da criação de PM (Castro, 2003).

Com a operacionalização da IV Revisão Constitucional passou a ser permitido aos municípios criarem as suas próprias PM (Amado, 2016). A possibilidade da criação deste tipo de polícia advém da ideologia do princípio jurídico constitucional da descentralização (Valente, 2019).

Desta forma as PM passaram a integrar a administração autónoma, concorrendo para a concretização efetiva da descentralização administrativa, conferindo ao poder local uma atribuição significativa no domínio de segurança que até então era dúbia (Canotilho, 2002).

O posicionamento da PM na dependência hierárquica dos municípios vem concorrer para a garantia de uma progressiva descentralização administrativa da segurança, materializado através da delegação nos municípios de atribuições e responsabilidades em matérias de segurança e proteção da comunidade local (Pais, 2010).

A importância da constituição de corpos de polícia modernos, tais como os que pertencem ao poder local, é uma necessidade transversal a todo o mundo ocidental que, funciona como o elemento fundamental para o combate à criminalidade e à concretização da tranquilidade pública (Vaz, 2023). Por sua vez, Monteiro (2012) considera o aumento da densidade populacional como sendo o fator determinante aquando da decisão dos municípios de optarem por criar ou não o serviço de PM. No quadro das sociedades ocidentais, onde se insere Portugal, os principais fatores que não podem ser ignorados aquando da criação das PM pelos municípios são os fatores sociais e políticos (Amado, 2016).

A tabela que de seguida apresentamos, Tabela 3, apresenta um resumo dos fatores responsáveis pela criação das PM que identificamos na literatura.

Tabela 3. Fatores Responsáveis pela Criação das PM.

Fatores Identificados na Literatura que Determinaram a Criação da PM	
Sociais	Amado (2016) ; Spencer et al. (2020) ; Tengpongsthorn (2016) ; Wolf, et al. (2008)
Económico/Financeiros	Spencer et al. (2020) ; Tengpongsthorn (2016) ; Walker (1969) ; Wolf, et al. (2008)
Políticos	Kelly (1995) ; Spencer et al. (2020) ; Walker (1969) ; Wolf, et al. (2008)
Demográficos	Bayley & Skolnick (1988) ; Monteiro (2012) ; Wolf, et al. (2008)
Criminalidade	National Policing Institute (2022) ; Yiampisan & Srivanit (2010)
Geográficos	Wolf, et al. (2008) ; Yiampisan & Srivanit (2010)
Turismo	Spencer et al. (2020) ; Thomas (2019)
Localização	Yiampisan & Srivanit (2010)
Desigualdades Sociais e Económicas	Aumont (2017)
Ambientais	Wolf, et al. (2008)

Fonte: Elaboração própria.

4. Metodologia

Aqui chegados vemos que, os capítulos antecedentes constituem o enquadramento teórico do trabalho. São o produto resultante de uma extensa consulta de fontes, de âmbito nacional e internacional, que nos permitiram, de forma por nós considerada razoável, habilitar a investigação de um suporte doutrinal suficiente, por forma a garantir uma envolvente académica, e também confiável, ao tema em estudo.

A investigação, é, nas palavras de Coutinho (2014), “uma actividade de natureza cognitiva que consiste num processo sistemático, flexível e objetivo de indagação e que contribui para explicar e compreender os fenómenos sociais” (p. 5). Ainda segundo Coutinho, a investigação é o que nos permite refletir sobre os problemas definidos para investigação e se constroem ideias inovadoras. Para Sarmiento (2013), no domínio das ciências, a investigação corresponde ao “diagnóstico das necessidades de informação e seleção das variáveis relevantes sobre as quais se irão recolher, registar e analisar informações válidas e fiáveis” (p. 24).

Neste capítulo vamos apresentar o processo metodológico adotado para realizar a investigação. Desta forma, a preocupação será, segundo Santos et al. (2019), “no sentido de identificar instrumentos e técnicas para a recolha e tratamento dos dados e os procedimentos e as atividades de análise e interpretação dos resultados em ordem a poder-se tecer as conclusões” (p. 62). Esta última parte vai constituir um fragmento do próximo capítulo, onde vamos procurar explicar, de forma pormenorizada, qual foi o método, o software informático e o racional seguido para a realização do tratamento dos dados qualitativos obtidos nas entrevistas.

A redação da dissertação iniciou-se, não no momento em que começamos a escrever a primeira linha da introdução, antes, no prelúdio em que iniciamos as pesquisas e as leituras prévias que permitiram a idealização de um objetivo ao qual a dissertação serve de base (Sarmiento, 2013). Esta investigação foi conduzida de acordo com o método científico.

A metodologia científica, segundo Prodanov e Freitas (2013) “é um procedimento ou um caminho para alcançar determinado fim e que a finalidade da ciência é a busca do conhecimento, podemos dizer que o método científico é um conjunto de procedimentos adotados com o propósito de atingir o conhecimento” (p. 24). Em investigação científica a escolha do método é crucial e determinante para o reconhecimento do trabalho no seio da comunidade. Tem um propósito fundamental, legitimar a investigação, tanto no aspeto conceptual como metodológico (Coutinho, 2014).

Numa fase preliminar procuramos identificar todos os conceitos fundamentais relacionados com o objetivo do estudo. De seguida, efetuamos uma exaustiva exploração de bibliografia e iniciamos uma contínua e infinda revisão de literatura, de forma a permitir escapelizar os conceitos fundamentais inicialmente identificados e, bem assim, responder às questões de investigação deste trabalho.

De forma a conseguir dar uma resposta mais abrangente e fundamentada à questão central do trabalho, procurámos, sempre, como linha de orientação, realizar leituras de diversos textos, provenientes de fontes com qualidade e elevado fator de impacto. Isto, permitiu-nos encontrar diferentes interpretações para a mesma problemática, mantendo o ângulo original.

A identificação e explicação dos conceitos assumem uma importância significativa, que, segundo Araújo (2012) “em qualquer trabalho de investigação científica, proporcionam o sistema conceptual e uma linguagem que permite, ao investigador comunicar com os seus pares de forma rigorosa, exata e informativa” (p. 63).

Todo o trabalho de investigação científica, a fim de ser acolhido na comunidade científica, carece que o investigador respeite e desenvolva um conjunto de etapas, comuns, que compreendem a especificação do problema que o investigador se propõe a estudar, a definição de conceitos e a apresentação dos resultados (Araújo, 2012).

O método científico, segundo Freixo (2012), “compreende o processo de aquisição de conhecimentos, recorrendo a procedimentos reconhecidos de colheita, classificação, análise e de interpretação de dados” (p. 280). Ainda nesta senda, Santos et al. (2019), defendem que, “a utilização do método científico na realização de trabalhos de investigação apresenta diversas vantagens. De entre estas destacam-se: a sistematização dos dados, a credibilidade dos resultados e a aceitabilidade pela comunidade científica” (p. 12).

Destarte, para garantir a aceitabilidade de um trabalho de investigação pela comunidade científica, é fundamental que a pesquisa de investigação seja validada, carecendo para isso de seguir determinados procedimentos formais. Esses procedimentos constituem o corolário do método científico (Oliveira M. F., 2011). Segundo Zanella (2011), a pesquisa científica engloba três etapas. O planeamento, a execução, que constitui a parte basilar do enquadramento teórico e a divulgação dos resultados.

O horizonte temporal será transversal pois será estudada uma variação em relação a uma organização/sociedade/país. O estudo transversal pressupõe a recolha de dados de mais de um caso de forma a coligir dados qualitativos, com uma ou mais variáveis, que após serem analisados permitem detetar padrões de associação (Bryman, 2012).

O tipo de raciocínio a seguir vai ser indutivo na medida em que este tipo de raciocínio tem como ponto de partida a observação de factos particulares para através da sua análise e estabelecer generalizações (Santos et al., 2019).

De forma a permitir uma leitura mais sintética, mas não menos pormenorizada, e proporcionar ao leitor uma visualização gráfica sobre as etapas de pesquisa que realizamos durante a elaboração deste trabalho, desde o início até à apresentação do produto final, apresentamos, de seguida, a Figura 8, que, traduz de forma esquemática todas as etapas e processos percorridos.

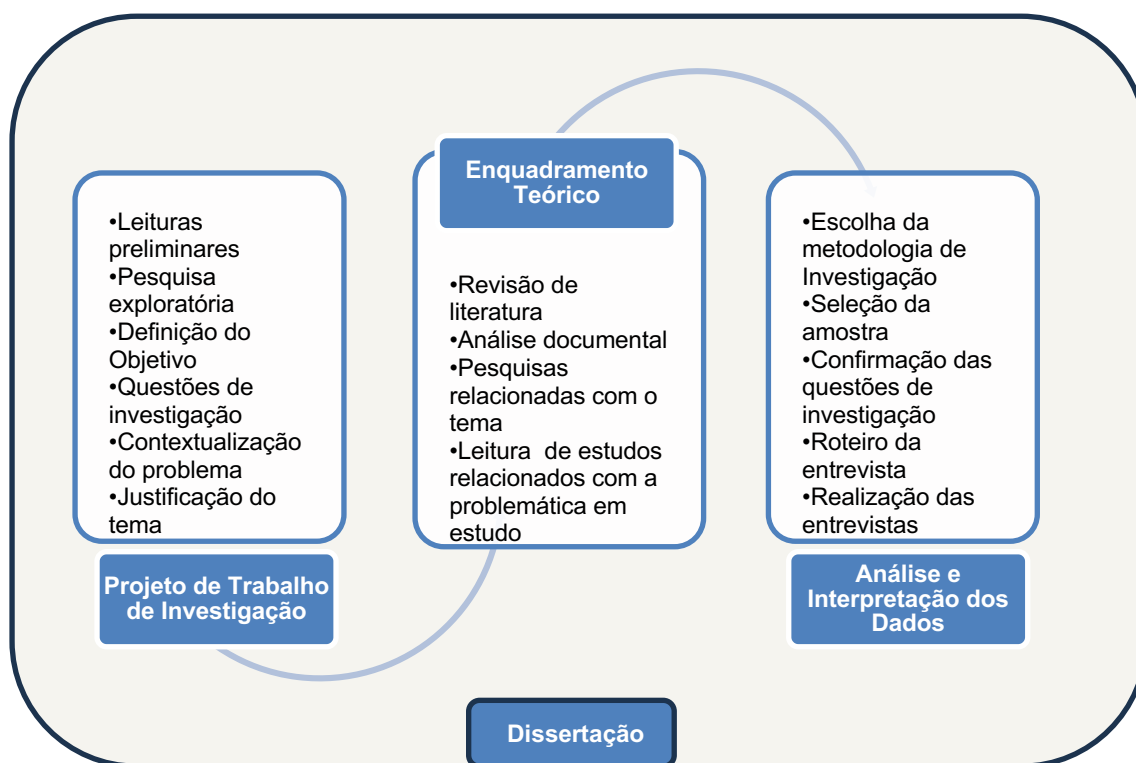


Figura 8. Etapas da pesquisa.

Fonte: Adaptado de Freixo (2012, p. 84).

A figura que antecede pretende representar, graficamente, todo o percurso de pesquisa realizado durante a elaboração deste trabalho de dissertação, desde o início da investigação até à entrega do mesmo.

4.1. Objetivo do Estudo

Nesta fase do trabalho é importante definir e confirmar qual é, de facto, o problema da investigação. A tipicidade do objetivo do estudo do trabalho de investigação determina o tipo de métodos de recolha de dados a seguir (Fortin, 2009).

O objetivo do estudo deve ser claramente definido, por forma a permitir uma orientação e incisão de conceitos, temáticas e abordagens a estudar, garantindo a utilidade da subsequente pesquisa desenvolvida (Carvalho L. C., 2016).

Tendo em consideração a relevância do papel das autarquias nas políticas públicas de segurança, concretamente em medidas de proteção e fiscalização de espaços públicos em prol do bem-estar da sociedade que servem, o objetivo principal deste trabalho é:

Identificar quais foram os motivos que levaram à criação das Polícias Municipais em Portugal.

De acordo com Santos et al. (2019) de forma a possibilitar responder ao objetivo geral do trabalho, este deve ser decomposto em objetivos menos abrangentes, mais restritos e elementares, são os objetivos específicos. Os objetivos específicos (OE) deste trabalho são:

OE 1 Compreender a participação das Autarquias na segurança nacional.

OE 2 Analisar a origem e o contributo da PM na segurança local.

OE 3 Estudar o contributo dos contratos locais de segurança.

Segundo Sampieri (2003 citado por Santos et al., 2019, p.42) “a delimitação do tema deverá ter lugar em três domínios distintos: tempo, espaço e conteúdo”. Seguindo esta perspetiva vamos analisar os três planos. No domínio temporal, a investigação vai abordar o hiato temporal entre o momento em que passou a ser possível os municípios criarem a sua polícia administrativa (1999) e o momento atual (julho de 2023). No tangente ao domínio espacial, será considerado em Portugal. Relativamente ao domínio concetual, serão abordados os motivos que levaram à criação da PM.

O objetivo basilar da investigação é resolver o problema do conhecimento apresentado, permitindo dar uma resposta à pergunta de investigação (Santos et al., 2019).

Quais foram os motivos da criação das Polícias Municipais em Portugal?

A tabela que se segue, Tabela 4, apresenta de forma sintética, a relação entre o objetivo do trabalho, a pergunta de investigação e os objetivos específicos.

Tabela 4. Objetivos e Pergunta de Investigação.

Objetivo	Identificar quais foram os motivos que levaram à criação das PM em Portugal.	
Pergunta de investigação	Quais foram os motivos da criação das PM em Portugal?	
OE	OE 1	Compreender a participação das Autarquias na segurança nacional.
	OE 2	Analisar a origem e o contributo da PM na segurança local.
	OE 3	Estudar o contributo dos contratos locais de segurança.

Fonte: Elaboração própria.

4.2. Metodologia de Investigação

A escolha da metodologia é a forma que o investigador elege para ampliar o conhecimento sobre determinado tema, matéria ou objeto (Zanella, 2011). É um conjunto de procedimentos padronizados que proporciona alcançar o conhecimento. De entre as metodologias de investigação que a comunidade científica tradicionalmente utiliza, a que melhor nos permite responder ao objetivo de investigação deste trabalho é uma metodologia qualitativa.

Com a imagem que apresentamos de seguida, que corresponde à Figura 9 do trabalho, pretendemos demonstrar, de forma ilustrativa, sintética e perentória, as situações em que a ciência recomenda a utilização da metodologia do tipo qualitativo, durante a realização de uma investigação num trabalho elaborado de acordo com o método científico.

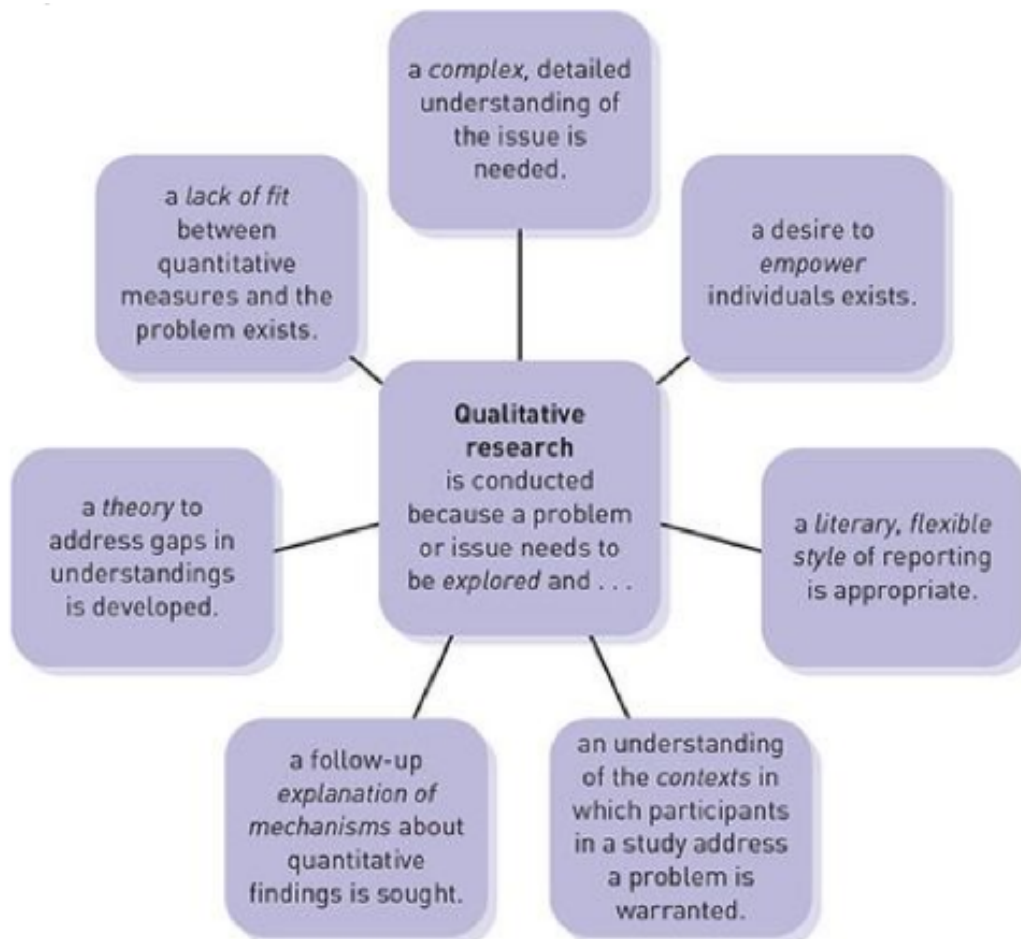


Figura 9. Quando utilizar o método qualitativo.

Fonte: Creswell e Poth (2018, p.46)

4.3. Estratégia de Investigação

A estratégia de investigação a seguir na elaboração de uma dissertação deve ser escolhida em função da natureza do problema que se pretende estudar (Santos et al., 2019).

Para conseguir responder à pergunta de investigação formulada, neste trabalho, seguir-se-á uma estratégia do tipo qualitativa. A estratégia qualitativa deve ser utilizada quando se considera existir uma relação indissociável entre o mundo real e a subjetividade que não é possível ser traduzida em caracteres numéricos (Santos, et. al., 2019).

A estratégia qualitativa permite um envolvimento direto do investigador na pesquisa, ao mesmo tempo que requer uma participação mais ativa da amostra do que em comparação com o método quantitativo. Tem grande vantagem quando é necessário estudar aprofundadamente um fenómeno social, efetuar uma descrição pormenorizada sobre determinado fenómeno e interpretar problemas. Este método vai mais longe, alguns autores chegam a descrever que implica a “voz dos participantes” (Creswell & Poth, 2018).

A investigação que decorre sobre uma estratégia qualitativa, tendencialmente, baseia-se no método indutivo, porque o investigador procura descobrir a intenção, estudando-a valorizando a sua posição, valorizando o contexto em que está inserido na tentativa de compreender a situação (Coutinho, 2014).

4.4. Técnica de Recolha de Informação

Para procedermos à identificação das técnicas de recolha de informação utilizadas na elaboração desta dissertação, previamente, devemos subdividir este trabalho em duas partes. Consideramos a primeira parte como a etapa em que efetuamos, sobretudo, a exploração e recolha de informação, essencialmente, de fontes documentais e através de conversas informais, exploratórias, estabelecidas entre o investigador e algumas personalidades que, ocupam, atualmente, ou desempenharam, num passado recente, lugares de especial relevo em matérias do foro da administração local, administração interna e segurança. Esta fase permitiu, essencialmente, responder a dois quesitos fundamentais, efetuar o enquadramento teórico sobre o tema, e, facilitar a emersão dos pontos chave para a construção das perguntas que compõe a entrevista de elite aplicada neste trabalho.

Por sua vez, consideramos a segunda parte deste trabalho de investigação científica, como a etapa que corresponde ao trabalho de campo, no qual foi possível recolher, analisar os dados e retirar conclusões relativas aos fatores apontados pelos municípios como sendo os determinantes para a criação da PM em Portugal.

Globalmente, as técnicas de recolha de dados utilizadas na elaboração deste trabalho recaíram, substancialmente, na análise documental e na realização de entrevistas de elite, aplicadas a personalidades com cargos de direção (decisores políticos), consideradas relevantes, que, pertencem a municípios que integram a NUT II - Norte.

A análise documental consiste num conjunto de procedimentos que permite apresentar o conteúdo de um documento de forma diferente do original, elaborado de acordo com os objetivos da pesquisa, mas, salvaguardando, sempre, as ideias chave, com o propósito de permitir a exposição das ideias de forma mais fácil e sintética ao leitor (Bardin, 1977).

A técnica da análise documental assume uma importância de relevo quando é utilizada no momento em que pretendemos organizar um conjunto de informações e conceitos que se encontram dispersos (Prodanov & Freitas, 2013). Pode ser utilizada em ambas as estratégias de investigação, sejam elas qualitativas ou quantitativas (Zanella, 2011).

Segundo Bardin (1977), a análise documental, enquanto tratamento de informação vertida em documentos avulso, “tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação” (p. 45).

Neste trabalho em concreto, especificamente, a análise documental consistiu na revisão de literatura, corporizada através da pesquisa bibliográfica, onde incluímos a consulta de livros, revistas científicas, legislação e artigos de referência relacionados com o tema em estudo.

Como já referimos anteriormente, por forma a complementar a investigação, o trabalho de campo assentou na aplicação de um instrumento de inquirição privilegiando a aplicação de entrevistas de elite.

Os dados recolhidos que resultam da aplicação das entrevistas não representam todos os dados que incorporam a investigação, outrossim, constituem um complemento aos dados obtidos, previamente, aquando da revisão da literatura. A realização de entrevistas, segundo Kapp (2020), “são oportunidades de uma interação com pessoas e mundos que não existiria por outros meios” (p. 9).

A recolha de dados, realizada com recurso a inquérito por entrevista, encontra-se indissociável a investigações de natureza tipicamente qualitativa, onde se pretende a recolha de informações, colhidas na primeira pessoa, de forma descritiva e bastante pormenorizada sobre o problema em investigação (Sá et al., 2021).

As entrevistas de elite têm como objetivo o aprofundamento do objeto de estudo, mediante a obtenção de informação, de pessoas que exercem funções em cargos privilegiados e, relacionados com a temática em investigação (Dexter, 1970). Portanto, estamos a falar da realização de entrevistas a pessoas que são reconhecidamente especialistas na área, ou, tem acesso a informação privilegiada.

As entrevistas de elite são o instrumento de inquirição que, constituem a ferramenta chave para as estratégias de investigação do tipo qualitativo porque, permitem ao investigador recolher

elementos particulares que não constam em nenhuma das outras fontes de informação disponíveis (Richards, 1996).

Este tipo de entrevista ganhou especial destaque nos Estados Unidos e na Alemanha, no final da década de 70, na área da ciência política, com os estudos realizados por Dexter e, mais tarde, continuados por Littig (Kapp, 2020).

A técnica de recolha de informação com recurso à realização de entrevistas, permite ao investigador a recolha de dados primários, isto é, são dados extraídos da realidade diretamente pelo investigador, são informação em primeira mão (Prodanov & Freitas, 2013).

As entrevistas de elite aplicadas neste trabalho, foram realizadas no período compreendido entre outubro de 2024 a maio de 2025, com exceção da primeira entrevista a qual foi aplicada à Câmara Municipal de Boticas e, foi realizada previamente em relação a esse período, funcionando como entrevista de controlo e validação. As entrevistas seguiram um guião semiestruturado. A opção por este tipo, em detrimento de outros, recaiu na grande vantagem que é apontada ao guião semiestruturado, atendendo, que, são caracterizados por serem muito objetivos e ao mesmo tempo permitir o aprofundamento de algum tema e a exploração de uma nova temática (Santos et al., 2019).

As entrevistas que seguem um guião semiestruturado, segundo Sarmiento (2013), são um instrumento de inquirição, onde, “o entrevistado responde às perguntas do guião pela ordem que entender, podendo também falar sobre outros assuntos relacionados com as perguntas” (p. 34). O guião é composto por questões predeterminadas, onde o entrevistando pode responder livremente (Kapp, 2020).

As questões são compostas por diversos indicadores, criteriosamente selecionados, com base nos conhecimentos recolhidos durante a pesquisa exploratória inicial e posteriormente, durante a fase de revisão da literatura.

A Tabela 4, que apresentamos de seguida, apresenta as técnicas de recolha de informação que foram utilizadas, nas diferentes partes da investigação durante a elaboração da dissertação.

Tabela 5. Técnicas de Recolha de Informação Utilizadas.

Parte do trabalho	Capítulo	Finalidade	Técnica de recolha de informação
Parte I	1. O Poder Local e a Segurança 2. Origens das Polícias Municipais 3. Fatores da Criação das PM em Portugal	Enquadramento teórico. Identificação dos pontos chave para a entrevista.	Análise documental
Parte II	5. Apresentação e Discussão dos Resultados	Recolha e análise dos dados extraídos da entrevista. Conclusões.	Entrevista de elite

Fonte: Elaboração própria

A Figura 10, que se segue, apresenta, de forma ilustrativa, os procedimentos que devem ser seguidos na preparação de entrevistas com vista a obter um produto de qualidade.



Figura 10. Etapas da preparação de uma entrevista.

Fonte: Adaptado de Creswell e Poth (2018, p. 48)

4.5. Universo, População e Amostra

Previamente à aplicação das entrevistas sentimos a necessidade de definir o universo, selecionar a população e identificar a nossa amostra. Antes de definirmos cada uma destas realidades, vamos descrever qual o significado dos conceitos de universo, população e amostra no domínio da área da investigação científica.

O universo, em investigação científica, representa um conjunto de coisas, fenómenos ou pessoas, que apresentam, pelo menos, uma característica em comum (Oliveira S. L., 2002). Ainda segundo Oliveira, existe um conjunto de fatores que inviabilizam que a investigação seja efetuada em todo o universo. De entre os fatores enunciados pelo autor destacam-se a

dimensão, a escassez de recursos que permitam efetuar um estudo com abrangência global e a aceitação por parte de alguns elementos que pertencem ao universo.

Segundo Haro, et al. (2016), o universo “corresponde ao conjunto de todos os sujeitos, casos ou observações suscetíveis de serem agrupados segundo uma determinada característica” (p. 133).

Após efetuada a descrição, sintética, do conceito de universo, vamos passar a descrever o conceito de população.

População, em investigação científica, é um conceito que define um aglomerado de pessoas, casos ou observações, pertencentes ao universo e, sobre as quais se pretende obter um conjunto de indicadores ou informação relativas ao fenómeno alvo de estudo (Haro, et al., 2016).

A população é, fundamentalmente, um conjunto de elementos que pertencem ao universo, mas, apresentam, pelo menos, uma característica comum entre si e, essa característica será parte do objeto do estudo (Vergara, 1997).

Por último, o conceito de amostra, no domínio da investigação científica, corresponde à unidade de menor grandeza de entre os três conceitos agora elucidados. É um subgrupo da população. A amostra, segundo Haro, et al., (2016) corresponde a um “conjunto de sujeitos, casos ou observações, extraídos de uma população em que assenta o estudo de um determinado fenómeno” (p. 133). Ainda segundo Haro, et al., quando selecionamos a amostra devemos ter em consideração dois fatores, a qualidade e o tamanho.

A amostra integra parte do universo e, deve ser selecionada com base em critérios que permitam a representatividade entre as características dos elementos escolhidos e a respetiva população (Vergara, 1997).

Segundo Carvalho (2016), a amostra, normalmente, representa não mais do que 10% de todos os elementos que pertencem à população.

Aquando da seleção da amostra, tivemos como linha orientadora, a dificuldade expectável e o grau académico que este trabalho se pressupõe conferir, as limitações de ordem territorial, a disponibilidade dos entrevistados e a proximidade a este estabelecimento de ensino.

No entanto, subjacente a estas condicionantes esteve sempre a particularidade de obter uma amostra suficientemente credível a nível numérico, ou seja, francamente representativa, com elevados padrões de qualidade técnica e, diversificada o mais possível, por forma a possibilitar a recolha do maior número de elementos possíveis, em diferentes contextos locais, mas, garantindo que todos pertencem à mesma população.

Quando estamos perante o dilema de selecionar a amostra, devemos relevar, sempre, que a amostra deve ter a capacidade de traduzir as características da população e, permitir retirar conclusões e fazer generalizações sobre a população, como que se de um raciocínio do tipo indutivo se tratasse (Haro, et al., 2016).

O universo definido para realizar o trabalho de campo deste trabalho de investigação, como se pode extrair do próprio título, corresponde ao conjunto de todos os municípios portugueses.

Por sua vez, a população definida para a realização do trabalho de campo, corresponde aos municípios que se localizam em toda a região territorial da denominada e delimitada NUT II – Norte e, ou criaram e implementaram o serviço de PM, ou obtiveram a deliberação favorável da assembleia municipal e a RCM aprovada, mas, não criaram o serviço, ou, criaram o serviço, mas, os agentes não desempenham funções próprias da PM, ou ainda, não criaram o serviço de PM.

Por fim, a amostra seleccionada para a prossecução da parte prática desta investigação, incorpora os dirigentes autárquicos que, à data da realização deste trabalho, fazem parte dos municípios de Boticas, Braga, Celorico de Basto, Guimarães, Maia, Matosinhos, Miranda do Douro, Paredes, Penafiel, Santo Tirso, Torre de Moncorvo, Valpaços, Vieira do Minho e Vinhais. A tabela que se segue, tabela 5, apresenta de forma sumária a composição da nossa amostra, a população onde se encontra inserida o universo onde está localizada.

Tabela 6. Universo, População e Amostra.

Universo	População	Amostra
Municípios portugueses	NUT II - Norte	Municípios de Boticas, Braga, Celorico de Basto, Guimarães, Maia, Matosinhos, Miranda do Douro, Paredes, Penafiel, Santo Tirso, Torre de Moncorvo, Valpaços, Vieira do Minho e Vinhais.

Fonte: Elaboração própria.

O que nos levou a seleccionar esta amostra foi o facto de, exclusivamente, só nesta região existir uma mostra heterogénea que nos permite obter informações sobre a globalidade das diversas situações que se nos podem colocar, ou seja, estudar municípios que criaram PM, englobar no estudo municípios que criaram a PM administrativamente mas não a chegaram a criar materialmente, existe ainda o caso de um município que criou o serviço de PM, contratou agentes mas os mesmos não desempenham funções de PM, como já referimos anteriormente e, ainda, temos municípios que não criaram o serviço de PM. Estas quatro condições só coabitam na NUT II – Norte, fator determinante aquando da nossa decisão em seleccionar a amostra para a realização da investigação.

4.6. Localização da Amostra

A amostra seleccionada para a realização da investigação está localizada, globalmente, em toda a área territorial circunscrita à região da NUT II - Norte.

O termo NUT é uma designação criada pelo Eurostat, órgão responsável pelo serviço de estatística da UE. O objetivo da criação deste conceito foi estabelecer uma nomenclatura de unidades territoriais, comum a todos os Estados-Membros, assentando numa divisão coerente e

estruturada do território, de forma a permitir a organização e comparação de dados para fins estatísticos (Ribeiro A. , 2021). Originalmente, a NUT, constituir-se-ia como uma zona territorial, delimitada, e serviria para a produção de dados estatísticos, de natureza económica, limitados a nível regional.

Atualmente, uma das utilidades mais relevantes dos dados recolhidos nas NUT é, por exemplo, a utilização das estatísticas regionais de carácter económico, para efetuar a repartição de fundos provenientes da UE (Ribeiro A. , 2021).

A classificação do território com base nas NUTs, representa uma divisão das regiões de forma hierarquizada em que, por ordem decrescente da população que englobam, a primeira é a NUT I, segue-se a NUT II e por último a NUT III.

Segundo Ribeiro, A. (2021) Portugal adotou a classificação das NUTs promovida pelo Eurostat no ano de 1986. A tabela que se segue, Tabela 6, apresenta a subdivisão territorial em NUTs de Portugal.

Tabela 7. Subdivisão Territorial de Portugal em NUTs.

NUT I	NUT II	NUT III
Portugal Continental, Região Autónoma dos Açores e da Madeira	Norte, Centro, Oeste e Vale do Tejo, Grande Lisboa; Península de Setúbal, Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e da Madeira	Comunidades Intermunicipais, Região Autónoma dos Açores e da Madeira

Fonte: Elaboração própria.

A figura que se segue, Figura 11, representa, de forma ilustrativa, o mapa de Portugal, continental e ilhas, subdividido administrativamente, de acordo com a delimitação territorial das NUTs, atualizada à data da realização deste trabalho.

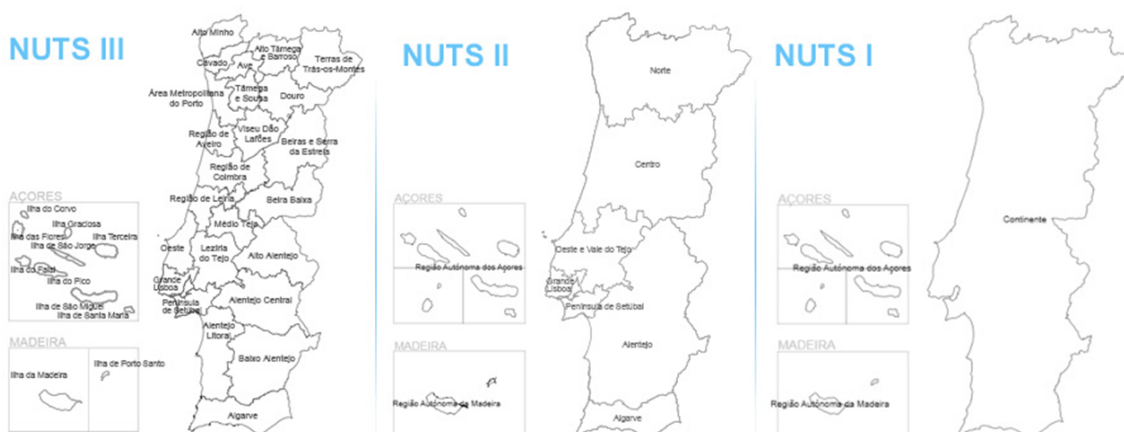


Figura 11. Mapa de Portugal subdividido territorialmente em NUTs.

Fonte: <https://www.pordata.pt/o+que+sao+nuts>

4.7. Análise e Interpretação da Informação

Neste subcapítulo vamos dar a conhecer a forma como realizamos a análise e a interpretação dos dados obtidos durante a realização do trabalho de campo. Como já referimos anteriormente, o instrumento de inquirição que privilegiamos foi a entrevista de elite, do tipo semiestruturado. Por motivos diversos, onde sobressai a disponibilidade manifestada pelos inquiridos, a demonstração de voluntariedade das personalidades para colaborar no estudo e o critério da primazia pela obtenção de informação subjetiva, o estudo de natureza qualitativa, como aquele que seguimos, tradicionalmente, é caracterizado por incidir sobre um universo mais restrito do que aquele em que seria possível incidir no caso de se adotar uma estratégia do tipo quantitativa.

A análise de conteúdo corresponde a uma técnica de pesquisa do tipo qualitativo na qual são percorridas três etapas. A saber, a pré-análise, a exploração do material e o tratamento e a interpretação dos resultados (Bardim, 2009). Bardim, argumenta que, durante a pré-análise é realizada uma leitura. Nessa leitura, de forma sucinta, é selecionado o material com interesse e, ainda, são identificados os indicadores que vão sustentar a interpretação. Na fase seguinte é realizada a codificação do material e, na terceira e última fase, são realizadas as operações estatísticas de forma a permitir a elaboração de induções e interpretações.

Neste contexto, a análise e interpretação do conteúdo, foi realizada com recurso a software informático especializado para o tratamento de dados de natureza qualitativa. Para o efeito, utilizamos o programa NVivo 12.0 (QSR International). Este software de análise de conteúdo consiste num sistema de indexação e de categorização de dados que, possibilita a identificação e a exploração de outros sentidos nas informações recolhidas (Mozato & Grzybovski, 2016).

O NVivo trabalha com o conceito de “nós” o que permite agrupar materiais e conteúdos, com base em categorias ou temas. Desta forma, os “nós” constituem uma preciosa ajuda na identificação de padrões e ideias emergentes (Nodari & Wiedenhof, 2014).

Em investigação científica, o recurso ao Nvivo proporciona uma série de vantagens, permite ao investigador uma melhor organização dos dados, considerando que estes são guardados e trabalhados no mesmo local, mitigando as desvantagens que um sistema que assente na redundância pode implicar e, possibilita, a utilização dos mesmos dados de forma a permitir a replicação do mesmo estudo por um investigador novo (Nodari & Wiedenhof, 2014).

Para terminar, constatamos que, inegavelmente, o Nvivo é uma ferramenta muito poderosa que, se bem manipulada permite auxiliar o investigador e proporcionar-lhe dados que, de outra forma, não seriam de obtenção facilitada, contudo, temos de clarificar o seguinte, apesar de todas as vantagens que o software nos proporciona, o programa não escusa o trabalho de pesquisa realizado pelo aluno e, a qualidade dos resultados obtidos continua a depender diretamente da capacidade e do empenho que o investigador empresta ao trabalho.

5. Apresentação e Discussão dos Resultados

Aqui chegados iremos apresentar os dados obtidos no trabalho de campo, interpreta-los e efetuar uma discussão dos mesmos, de forma a poder retirar conclusões e inferir sobre os fatores que foram determinantes para a criação da PM em Portugal, em linha com o Objetivo de Investigação definido para esta dissertação.

Tendente a efetuar a análise das entrevistas que aplicamos aos dirigentes municipais, referentes aos motivos e incidências na criação da PM em Portugal, foi executada uma análise qualitativa das respostas que, passou por captar o padrão dos temas abordados pelos entrevistados, através da interpretação de árvores hierárquicas de “nós” para contabilizar a frequência das respostas e, bem assim, compreender como, no decurso do contexto, se ramificou o discurso dos entrevistados. A distribuição de frequências incidiu na contagem dos “nós” mencionados e percentagem de cobertura dos mesmos no total de temas em cada uma das questões.

As análises das respostas, como já referimos no capítulo que antecede, foram construídas com recurso ao software de análise de dados qualitativos NVivo 12.0 (QSR International) que, no geral, possibilitou a gestão de todo o projeto de análise do conteúdo e a extração de informação útil e segmentada.

O guião da entrevista aplicada foi composto por 12 questões. Na base da elaboração das questões esteve o conhecimento adquirido durante a análise documental realizada na primeira metade deste trabalho. Foi essa etapa que nos permitiu identificar os fatores que constituíram o núcleo das questões da entrevista.

Relativamente ao guião da entrevista, damos nota que, na grande maioria as questões são direcionadas para os municípios que, efetivamente criaram o serviço de PM. No entanto, motivados por acolher as sugestões que nos foram recomendadas durante a apresentação do Projeto de Trabalho de Investigação, inserimos uma questão direcionada para municípios que não criaram o seu serviço de polícia.

Assim, por julgarmos ser mais ambicioso e complementar, aplicamos a entrevista tanto a municípios que criaram, como a outros que não criaram o serviço. Esta situação encontra-se explicada mais pormenorizadamente no subcapítulo 4.5. onde descrevemos a amostra. Esta situação híbrida parece-nos particularmente interessante na medida em que ficamos a conhecer o entendimento que os municípios que criaram a PM detêm sobre o motivo que leva outros a não o criar.

Por conseguinte, nos subcapítulos que de ora avante se seguem, vamos apresentar os dados obtidos às respostas que foram dadas a cada questão e, em ato seguido, efetuar a correspondente discussão dos resultados para cada pergunta.

5.1. Fator Demográfico

Neste subcapítulo vamos apresentar os dados relativos às respostas dadas à primeira questão que integra o guião da entrevista. Sinteticamente, a pergunta teve como finalidade colher a perceção dos entrevistados sobre a influência que o fator demográfico teve na decisão de optar por criar ou não o serviço de PM.

A questão é a seguinte:

Tendo em consideração que diversos autores especialistas em municipalização da segurança e policiamento de proximidade referem que os fatores demográficos influenciam a decisão do Poder Local criar o serviço de PM, considera que, de facto, neste município, tendo em consideração a evolução demográfica nas últimas décadas, esse fator foi determinante?

A tabela que apresentamos em seguida, tabela 7, expõe, de forma organizada, os dados obtidos na resposta à predita questão.

Tabela 8. Questão n.º 1 – Fator Demográfico.

	n	%
Sim	9	81,8
Sem especificar	3	27,3
Aumento acentuado da população	3	27,3
Dispersão geográfica	1	9,1
Declínio populacional	2	18,2
Crescimento da cidade	1	9,1
Não	2	18,2
Resultou de problemas operacionais na fiscalização	2	18,2

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos dados produzidos pelo NVivo, permite-nos concluir que, os entrevistados revelaram um consenso praticamente geral em torno da ideia de que a evolução demográfica do município teve um peso determinante na decisão de criar o serviço de PM. Para muitos dos entrevistados, o crescimento acentuado do número de habitantes, aliado a uma rápida urbanização, vieram tornar a gestão do espaço público, e da segurança local, bem mais complexa do que antes da explosão demográfica. Nesta alteração de contexto social, começou a fazer cada vez mais sentido dispor de uma força policial mais próxima da população, mais focada nos problemas concretos de cada território.

Por outro lado, nos municípios onde se tem vindo a notar uma quebra na população, foram apontadas outras consequências. Com menos cidadãos a viver nessas zonas, as necessidades de policiamento são manifestamente diferentes, diminuem. Além disso, há menos recursos disponíveis, o que obriga as autarquias a fazer escolhas, acabando por dar prioridade a outras áreas consideradas mais urgentes ou carenciadas em detrimento de criar um serviço de polícia administrativa.

Para terminar a análise a este fator, nos poucos casos em que não se considerou que os fatores demográficos tivessem sido determinantes, o que se destacou foi, sobretudo, a vontade de

colmatar falhas na fiscalização local, e também, reforçar algumas competências mais técnicas e específicas da câmara municipal. Nesse caso, a criação da PM surgiu mais como uma solução de complementaridade para essas falhas, do que, como uma resposta ao número aumento do número de habitantes.

5.2. Fator Económico

De seguida vamos apresentar os dados relativos às respostas atribuídas à segunda questão que faz parte do guião da entrevista. Sinteticamente, a pergunta teve como objetivo determinar o nível de influência do fator económico na decisão de optar por criar ou não o serviço de PM.

A questão é a seguinte:

Numa escala de 0 a 10, onde o 0 representa o valor mínimo e o 10 o valor máximo, como classifica a influência que o fator económico teve na decisão de avançar com a criação da PM?

Os dados da resposta obtida à questão que agora estamos a analisar, encontram-se demonstrados na tabela 8, que de seguida se passa a apresentar.

Tabela 9. Questão n.º 2 - Fator Económico.

	n	%
Valor 1	1	10,0
Valor 5	4	40,0
Valor 6	1	10,0
Valor 8	1	10,0
Sem resposta direta	2	20,0
Não aplicável	1	10,0

Fonte: Elaboração própria.

Em estatística, dir-se-ia que, o valor 5 é a moda porque, é o valor que aparece com mais frequência, é o mais repetido. Corresponde, também, à média das respostas válidas a esta questão. Por esse motivo podemos considerar que, na ótica dos entrevistados, o fator económico apresenta-se com uma influência intermédia na decisão de avançar com a criação da PM. Destarte, o fator económico é importante, não pode ser descartado, mas, não é um fator crucial para decidir criar ou não a PM. Ainda que as entrevistas por nós recolhidas sejam anónimas, conhecendo o investigador a proveniência das mesmas, não podemos ser indiferentes a inferir que, o fator económico, tende a representar maior influência nos municípios de menor dimensão do que naqueles de maiores dimensões. Esta conclusão é sustentada porque, os municípios mais pequenos foram os que atribuíram uma maior influência ao fator económico, por contraposição aqueles de maiores dimensões que, praticamente ignoraram o peso do fator económico na criação da PM.

5.3. Fator Industrialização

Alguns autores consultados na bibliografia que serviu de base para a elaboração desta dissertação referiram-se à importância que o fator industrialização teve na criação de PM em outros países. Para sustentar este raciocínio, argumentavam que, o nível de industrialização é um indicador que se encontra diretamente proporcional à densidade populacional e à riqueza de determinado lugar. Destarte, podemos concluir que, o nível de industrialização influencia tanto na demografia como no aspeto económico.

A pergunta que elaboramos para inferir sobre a influência do fator industrialização na criação das PM em Portugal, foi a seguinte:

Quando foi proposta a criação do serviço de PM deste município, foi tomado em consideração o nível de industrialização do concelho? Por exemplo, o número de estruturas fabris existentes, havendo algumas que podem até laborar no período noturno, pesou na decisão de implementar a PM?

A tabela que agora apresentamos, tabela 9, apresenta de forma padronizada os dados obtidos na resposta que agora nos encontramos a analisar e discutir.

Tabela 10. Questão n.º 3 - Fator Industrialização.

	n	%
Não	6	54,5
Mencionados outros fatores tidos como mais importantes	2	18,2
Concelho pouco industrializado	1	9,1
Sem justificar	3	27,3
Sim	4	36,4
Horário de funcionamento	2	18,2
Necessidade de disciplinar/vigiar ruído	1	9,1
Concelho fortemente industrializado	1	9,1
Não aplicável	1	9,1

Fonte: Elaboração própria.

A observação da codificação de “nós” presente na Tabela 10 que agrega as respostas à questão n.º 3, permite-nos concluir que, o nível de industrialização não foi considerado crítico na decisão de criar a PM em Portugal, dando-se maior relevo a fatores de outra natureza, tais como a área geográfica do concelho, densidade populacional, concentração/dispersão populacional, dinâmica construtiva, número de freguesias do Município, extensão da rede viária municipal, incluindo estradas nacionais e autoestradas, nº de equipamentos públicos existentes, designadamente de ensino, saúde, segurança social, desportivos e unidades de alojamento, população em idade escolar e a delimitação da área urbana do Município.

Podemos considerar que, o fator industrialização só assume particular relevância nos concelhos mais industrializados, porque, a maior presença de estruturas fabris exige uma vigilância local mais próxima e contínua, tendente a verificar os horários de funcionamento, os ruídos e outras regras de exercício próprias deste tipo de estabelecimentos.

5.4. Fatores Sociais

Os fatores sociais são um fenómeno que a bibliografia internacional considera indissociável dos quesitos que estiveram na base da criação de serviços de PM estrangeiros. Por esse motivo importa-nos conhecer qual foi o contributo dos fatores sociais para a criação das PM no nosso país. Para ficar a conhecer a influência que estes fatores representaram na decisão de criar as PM em Portugal, direcionamos o objeto da questão n.º 4 para este fator. A questão foi a seguinte:

Existem fatores sociais, como por exemplo, o turismo ou as desigualdades sociais, que são elementos potenciadores da criminalidade, ou que, por outras palavras, servem de catalisador para crimes de menor expressão. Aquando da deliberação da assembleia municipal que decidiu criar o serviço de PM, estes fatores foram considerados?

A tabela que em seguida apresentamos, tabela 10, apresenta os dados recolhidos na resposta obtida à antedita questão.

Tabela 11. Questão n.º 4 - Fatores Sociais.

	n	%
Sim	8	72.7
Sentimento de presença policial	3	27.3
Acompanhamento em proximidade às populações mais vulneráveis	1	9.1
Garantir a tranquilidade tanto dos turistas quanto dos residentes locais	1	9.1
No âmbito da cooperação com as Forças de Segurança.	1	9.1
Problemas associados a incivildades	1	9.1
Sem justificar	1	9.1
Não	2	18.2
Sem funções diretamente relacionadas com a segurança ou criminalidade	2	18.2
Não aplicável	1	9.1

Fonte: Elaboração própria.

Avaliando as respostas dos entrevistados, é possível concluir que, os fatores sociais, com grande expressividade na amostra, tiveram um peso preponderante para a criação da PM, principalmente nos municípios onde se regista um fluxo turístico considerável, onde é necessário garantir um sentimento de presença policial próxima e que seja suficientemente dissuasora de práticas criminais, com a finalidade de evitar que este fenómeno potencie comportamentos contraproducentes com as políticas culturais e de turismo. Neste contexto, as desigualdades sociais assumem um destaque particular, dado que, a criação da PM aventasse para garantir, não só a segurança dos turistas, como também, dos residentes locais. Podemos observar aqui um comportamento de benefício duplo, o que, corporiza as teorias que defendem os princípios da economia e da eficiência por parte dos corpos de polícias locais.

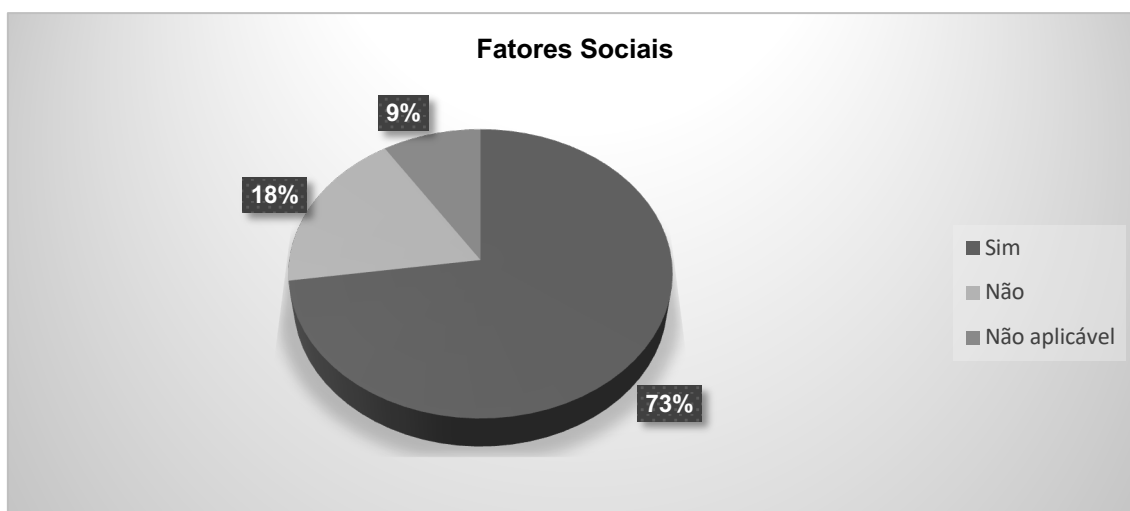
Nesta questão, também ficou presente a ideia de ser necessário o acompanhamento, em modelo de proximidade, das populações em situação de maior vulnerabilidade social.

Um número muito reduzido de respostas apontou para a ideia que, a PM não tem funções diretamente relacionadas com a segurança, e com a criminalidade, descartando a ponderação

deste fator na criação da PM, o que é manifestamente falso, e com o qual não podemos concordar. Assumimos que, em determinados municípios a criminalidade pode não ter sido considerada para a criação do serviço, mas, é indubitável referir que esta polícia, verdadeiramente, tem responsabilidades em matérias de segurança. Aliás, nos dias que correm, a ideia de alargar as competências das PM em matérias criminais, tem ganho uma importância renovada.

Em complemento à tabela anteriormente apresentada, exibimos agora o gráfico 1 que, apresenta, de forma mais simplificada, os dados atinentes à influência dos fatores sociais na ótica da sua importância.

Gráfico 1. Importância dos Fatores Sociais.



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico que antecede, apresenta os dados de forma mais simplificada, com menos pormenor, do que a tabela correspondente à mesma questão. Por forma a permitir uma interpretação mais sintética e objetiva dos dados, consideramos três respostas possíveis quanto à influência do fator social na criação da PM. As respostas possíveis foram o sim, o não e o não aplicável. Assim, 73% dos inquiridos considerou que, os fatores sociais foram determinantes para a criação da PM, em sentido contrário, responderam 18% dos inquiridos ao revelarem que os fatores sociais não estiveram na base da decisão de criar o serviço de PM. Os restantes 9% que correspondem ao não aplicável representam a amostra dos inquiridos que não criou a PM.

5.5. Fator Criminalidade

Na questão que se segue, pretendemos avaliar se o fator criminalidade foi determinante para a decisão dos municípios criarem o serviço de PM.

Apesar de Portugal ser considerado, há décadas, um país dos mais seguros, e reflexo disso é o aumento do turismo, o nível de criminalidade do concelho foi determinante para decidir optar pela criação da PM? Sentiu necessidade de complementar o sistema policial com a polícia local para colmatar algum défice de patrulhamento que as forças de segurança tradicionais não conseguissem replicar?

A tabela que se segue, tabela 11 apresenta os dados da resposta obtida à predita questão.

Tabela 12. Questão n.º 5 - Fator Criminalidade.

	n	%
Nível de criminalidade do concelho foi determinante para decidir optar pela criação da PM	10	90,9
Não aplicável	1	9,1
Sentiu necessidade de complementar o sistema policial com a polícia local	6	60,0
Necessidade de libertar as outras forças policiais (GNR/PSP)	3	30,0
Insuficiência das forças de segurança a operar no Concelho	1	10,0
As PM são um elemento tranquilizador nas cidades	1	10,0
Sem justificar	1	10,0
Não	4	40,0
Criminalidade baixa não justifica a necessidade de um novo corpo policial	3	30,0
Fazer cumprir regulamentos e posturas municipais	1	10,0

Fonte: Elaboração própria.

Em todas as respostas que foram consideradas válidas, ficou claramente demonstrado que, o nível de criminalidade no concelho, teve um peso muito determinante na decisão da assembleia municipal optar pela criação do serviço de PM. Mais de 90% dos entrevistados referiram que, a criminalidade no concelho representa um fenómeno muito importante que pesou significativamente na decisão de avançar para a criação do serviço de polícia local. Esta questão obteve uma resposta praticamente unânime por parte de todos os entrevistados, o que, a avaliar pela dispersão territorial dos municípios que constituem a nossa amostra dentro da população, ganha um peculiar destaque porque, somos a concluir que este fator foi transversal a todos os municípios que optaram por criar a sua polícia, pois, o único município que respondeu em contrário não criou, ainda, este serviço municipal.

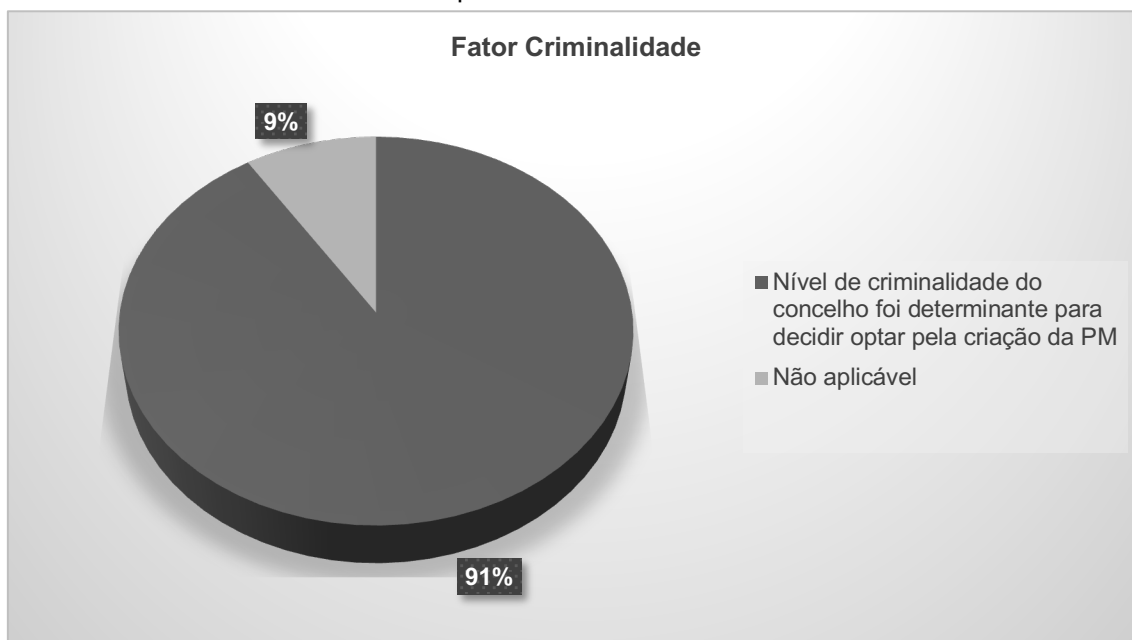
No momento que questionamos os dirigentes municipais se entendiam ser necessário complementar o sistema policial existente com uma policial local, a maioria respondeu que sim. Justificaram essa posição argumentando ser importante libertar as forças de segurança de tarefas administrativas, como são exemplos, as fiscalizações e outras funções burocráticas, de forma a permitir que estas forças de segurança tradicionais pudessem focar-se em missões mais pertinentes, tais como, a prevenir criminal, garantir a segurança pública e, em última instância, a tranquilidade das populações.

Por outro lado, houve também quem dissesse que não via grande necessidade em criar uma nova polícia. Os que deram essa resposta explicaram que, como a criminalidade no concelho era baixa, não fazia muito sentido, na perspetiva deles, investir recursos, tanto humanos como financeiros, numa nova estrutura.

Para terminar, podemos concluir que o nível de criminalidade no concelho foi um fator determinante para a decisão de optar pela criação da polícia local.

Em forma de síntese, apresentamos o gráfico 2 que ilustra sinteticamente, a importância do fator criminalidade na criação da PM em Portugal.

Gráfico 2. Importância do Fator Criminalidade.



Fonte: Elaboração própria.

A observação detalhada do gráfico permite-nos concluir que, a quase totalidade dos inquiridos considerou o fator criminalidade como um fator muito relevante na ponderação prévia à decisão de avançar com a criação da PM. De facto, numa grandeza de ordem quantitativa, 91% dos inquiridos afirmaram a importância do fator criminalidade. Os 9% dos inquiridos que responderam não aplicável, representam a amostra que foi incorporada no estudo que não dispõe do serviço de PM.

5.6. Benefícios da Polícia Municipal

A questão n.º 6 da entrevista foi direcionada para colher a avaliação dos eleitos sobre as mais valias para o município pelo facto de gozar de um serviço de PM. Como é sabido, o facto de um município dispor de um serviço de polícia administrativa, confere-lhe uma panóplia de vantagens. No entanto, de acordo com a exploração bibliográfica que realizamos, também ficamos a saber que, este tipo de serviço, não se traduz só em vantagens, outrossim, também implica algumas desvantagens, todavia, a literatura aponta, globalmente, um pendor para mais-valia na existência deste serviço. As respostas obtidas são as que seguidamente apresentamos na tabela 12.

Tabela 13. Questão n.º 6 - Benefícios da PM.

	n	%
Celeridade e eficácia nas fiscalizações	4	18.2
Policimento de proximidade	3	13.6
Educação e Prevenção	2	9.1
Flexibilidade Operacional com os serviços autárquicos na resolução de problemas	2	9.1
Melhor conhecimento do território	2	9.1
Segurança à população do município	2	9.1
Serviço complementar às forças de segurança	2	9.1
Policimento ajustado às necessidades específicas do município	1	4.5
Credibilização institucional do município	1	4.5
Cumprimento das regras administrativas	1	4.5
Gestão de Eventos	1	4.5
Redução de Custos a Longo Prazo	1	4.5
Resposta Rápida a Ocorrências Menores	1	4.5

Fonte: Elaboração própria.

Esta questão permitiu-nos colher uma diversidade de informação distinta relativamente à interpretação personalizada que cada entrevistado detém sobre os benefícios que resultam para os municípios e para os munícipes, o facto da PM existir naquela localidade.

A análise da frequência atribuída às diferentes mais-valias da PM permite-nos demonstrar um conjunto de benefícios percebidos pelos dirigentes municipais. Entre os aspetos mais valorizados, destaca-se a celeridade e eficácia nas fiscalizações (4 alusões), demonstrando a importância atribuída à atuação ágil e competente na fiscalização do cumprimento das normas locais. Este aspeto está diretamente relacionado com a capacidade que a PM tem em promover a ordem pública e garantir o respeito pelas regras estabelecidas no contexto urbano e administrativo em que se encontra vinculada por força da competência territorial, neste caso, circunscrita à área no município.

Em segundo lugar, destaca-se o policiamento de proximidade (3 menções), evidenciando o valor da presença contínua e próxima da polícia junto das comunidades locais. Este tipo de policiamento favorece relações de confiança entre a população e as autoridades, promovendo um ambiente de maior segurança subjetiva e objetiva.

Outras mais-valias mencionadas pelos entrevistados com frequência relevante (2 referências) são:

- ✓ A educação e prevenção, que sublinham a função pedagógica e preventiva da PM, indo além da mera fiscalização;
- ✓ A flexibilidade operacional com os serviços autárquicos, reforçando o papel da polícia como estrutura colaborativa na resolução de problemas locais;
- ✓ O melhor conhecimento do território, o que contribui para uma intervenção mais célere, eficaz e contextualizada;

- ✓ A segurança da população do município, que permanece um dos pilares fundamentais da presença policial;
- ✓ E o seu papel como serviço complementar às forças de segurança, destacando a articulação com os outros agentes de proteção civil.

Algumas respostas recaíram em menções individuais que fizeram referência a aspetos como o policiamento ajustado às necessidades específicas do município, a credibilização institucional, o cumprimento das regras administrativas, a gestão de eventos, a resposta rápida a ocorrências menores e a redução de custos a longo prazo. Embora menos mencionadas, estas dimensões demonstram a diversidade de funções que a PM pode desempenhar, contribuindo, em simultâneo, para a eficiência da administração local, em geral, e, em particular, para o bem-estar dos cidadãos.

Em suma, os resultados obtidos neste tópico revelam que, a PM é valorizada, não apenas pela sua função fiscalizadora, mas também, pela proximidade à comunidade, capacidade de prevenção e articulação com os restantes serviços municipais, confirmando o seu papel estratégico na promoção de cidades mais seguras, organizadas e resilientes.

5.7. Perceção de Seguridade

Na questão que se segue, pretendemos avaliar, se, o facto de existir uma PM no concelho é percecionado pela população como um aumento efetivo de segurança. Para almejar este desígnio, elaboramos a seguinte questão:

Sente que, efetivamente, o concelho com PM está mais seguro? Consegue percecionar, por exemplo, através do contacto com a população, de conversas, das reuniões do Conselho Municipal de segurança, que a comunidade local partilha do mesmo sentimento?

Na tabela 13 que, passamos a apresentar, representamos os dados objetivos obtidos na resposta à questão que agora estamos a discutir.

Tabela 14. Questão n.º 7 – Perceção de Seguridade.

	n	%
Sim	9	75.0
Feedback Positivo	9	75.0
Sentimento de segurança	4	33.3
Encaradas como <i>Front-Office</i> do Município	1	8.3
Ajuda a dar segurança a eventos municipais.	1	8.3
Presença policial bem acolhida nas ruas	1	8.3
Resposta imediata a ocorrências	1	8.3
Boa atuação em rede com as forças de segurança	1	8.3
Não aplicável	2	16.7
A PM ainda está numa fase embrionária - ainda não dá para ter essa perceção	1	8.3

Fonte: Elaboração própria.

De um modo geral, os entrevistados sentem que a presença da PM abona em favor de uma sensação maior de segurança ao concelho do município a que pertence. A população tem manifestado um feedback positivo quanto à presença da PM, sentindo-se mais protegida, ao mesmo tempo que percebem a PM como uma presença próxima e disponível, assemelhando-a a uma cara visível do município no dia a dia. Um dos entrevistados, referiu que, “O feedback que temos recebido tem sido muito positivo. As pessoas mostram-se agradadas por verem polícias nas zonas que habitualmente frequentam e, não raras vezes, comunicam-nos que se sentem mais seguras por saber que desenvolvemos estes policiamentos”.

A polícia local tem sido reconhecida pela forma como apoia na segurança de eventos municipais, pela resposta rápida em pequenas ocorrências e pela boa articulação com outras forças de segurança. Para muitos, a simples presença nas ruas já transmite tranquilidade e confiança.

Ainda assim, há quem ressalve que, a estrutura está numa fase inicial e que ainda é cedo para avaliar o impacto com clareza. Ou seja, embora o caminho seja visto como promissor, há quem defenda que ainda há espaço para crescer, consolidar o modelo e garantir esta presença mais visível e eficaz em todos os aspetos.

No geral, é possível observar um sentimento positivo e uma valorização clara do papel da PM como um serviço municipal e parceira da comunidade.

5.8. Financiamento do Estado para Criar a Polícia Municipal

A questão do financiamento é um assunto indissociável e transversal a muitas temáticas, mas, sobretudo quando estamos a dirimir assuntos que envolvem grandes investimentos numa fase inicial para implementar algum projeto e, a manutenção desse projeto em andamento nos exige que continuemos a consumir recursos ao longo do tempo, como é o caso da manutenção de um serviço de PM, não podemos ignorar o impacto dos recursos financeiros. O financiamento assume capital importância nesta matéria e, por esse motivo, o Poder Central decidiu criar um modelo de incentivo, que reside na eficácia de um contrato-programa, celebrado entre o Ministério da Administração Interna e os municípios, para financiar a criação das PM. No plano teórico, o contrato-programa, poderá traduzir-se, entre outras vantagens, numa comparticipação monetária, a fundo perdido, que poderá ascender até ao limite máximo de 85% do valor do investimento global inicial. O investimento global inicial corresponde à soma de todas as despesas orçamentadas para a implementação do serviço, incluindo os custos em infraestruturas, equipamentos, meios e vencimentos.

Numa primeira análise, os 85% a fundo perdido não deixam de parecer muito aliciantes, mas, relembramos que, esta comparticipação apenas tem lugar uma única vez, aquando da criação. Segundo os dados obtidos na entrevista a um dos municípios, neste caso o Município de

Valpaços, o qual deliberou favoravelmente para criar o serviço de PM, nesse seguimento obteve a RCM favorável para criar o serviço mas, após ter ultrapassado estas etapas burocráticas, optou por não o criar, pese embora tenha contratado recursos humanos para as funções e, inclusive, tenha lhes proporcionado formação. Não o fez porque, segundo a resposta obtida na entrevista, o Estado não comparticipou com os valores que inicialmente se tinham comprometido compartilhar e, por esse motivo, privilegiando não onerar demasiado o município, optaram por não avançarem com a criação da PM no concelho.

Destarte, para ficarmos a saber o que pensam os dirigentes municipais sobre os incentivos financeiros que o Estado garante aos municípios para criar o serviço de PM elaboramos a seguinte questão:

Na sua opinião o financiamento que o poder central atribui para a criação da PM corresponde a um montante atrativo e suficiente para fazer face às despesas originadas por este serviço municipal?

Os dados das respostas atinentes a esta questão encontram-se na tabela 14 que, passamos a apresentar de seguida.

Tabela 15. Questão n.º 8 - Financiamento do Estado para Criar a PM.

	n	%
Não	8	61.5
Poder central não está a atribuir qualquer financiamento	1	7.7
Insuficiente	7	53.8
Não tem conhecimento de qualquer financiamento	1	7.7
Apenas para custos iniciais	1	7.7
É atrativo, mas podia ser melhor	1	7.7

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos dados obtidos permite-nos concluir que, a perceção geral dos entrevistados é bastante negativa em relação ao financiamento atribuído pelo poder central para a criação da PM. A maioria dos entrevistados considera insuficiente os recursos financeiros disponibilizados pelo Estado, apesar de, numa fase inicial, poderem parecer avultados, a realidade dos factos proporciona à generalidade dos entrevistados, uma perceção diferente, considerando que, o estímulo financeiro do poder central apenas é garantido para o impulso inicial da criação mas, posteriormente, todos os custos associados à manutenção, vencimentos, atualização de meios e equipamentos e, mais impactante ainda, quando, por diversas razões, é necessário ampliar o corpo de PM, estes custos são integralmente suportados pelos municípios, não havendo mais nenhuma comparticipação do poder central.

Por tudo quanto antecede, alguns dos entrevistados vincaram que, quando em determinados fóruns, apelaram à necessidade de uma revisão ou reforço do apoio financeiro por parte do governo central nesta matéria, tendente a mitigar o escasso financiamento e tornar mais atrativa a criação do serviço pelos municípios.

Para concluir, podemos dizer que o financiamento atribuído pelo poder central para a criação das PM não é atrativo e é claramente insuficiente.

5.9. Autossuficiência Financeira da Polícia Municipal

No seguimento da questão anterior, relevando o impacto financeiro que tem a manutenção de um serviço municipal com estas características, identificamos a necessidade de questionar se, a PM, através das receitas próprias que para este serviço revertem em resultado da prossecução das suas atribuições de fiscalização, é um serviço autossuficiente. Assim, elaboramos a seguinte questão:

Uma percentagem, variável, do produto das coimas que resultam dos autos levantados pela PM reverterem para a entidade autuante. Essas verbas são suficientes para a manutenção da PM?

Os dados das respostas atinentes a esta pergunta são os dados que figuram na tabela 15, que seguidamente apresentamos.

Tabela 16. Questão n.º 9 - Autossuficiência da PM.

	n	%
Sim	4	40,0
A intenção de criar a PM não é a caça à multa, mas contribui consideravelmente	1	10,0
Apenas parcialmente	2	20,0
Contribui para autonomia financeira	1	10,0
Não	4	40,0
Não está a autuar, fase embrionária da PM, apenas ações pedagógicas	1	10,0
Não aplicável	1	10,0

Fonte: Elaboração própria.

A tabela supra agrega os dados obtidos nas respostas à questão da autossuficiência financeira da PM. Os resultados evidenciam uma aparente divisão de opiniões sobre a abrangência do produto das coimas provenientes dos autos de contraordenação, para o financiamento e manutenção da PM. Apesar de alguns entrevistados reconhecerem a sua utilidade, potenciando alguma autonomia financeira e assegurando um contributo considerado relevante, há um consenso implícito, especialmente entre os que aprovam parcialmente ou fazem ressalvas, de que a PM não deve ser confundida com uma fonte de receita, e que sua criação deve afastar-se da imagem negativa associada do que é reconhecido no senso comum como a “caça à multa”. Este raciocínio entronca com uma das desvantagens referenciadas pela literatura, e referida no subcapítulo dedicado a este tópico, sobre as PM. Referimo-nos à politização deste serviço, pois, é apontada uma relação direta entre a punibilidade e a perda de votos, que representa aquilo que os eleitos não desejam.

5.10. O Motivo de Não Criar a Polícia Municipal

Durante a fase exploratória na qual nos dedicamos a recolher o máximo de bibliografia possível para compreender o estado da arte, apercebemo-nos que, no passado, houve municípios que iniciaram o impulso legislativo necessário à criação do seu serviço de PM. Formalizaram essa intenção através da aprovação da criação da PM em Assembleia Municipal e, complementarmente, obtiveram a Resolução de Conselho de Ministros a ratificar a deliberação da Assembleia Municipal que, previamente, aprovara o regulamento de organização e funcionamento e o quadro de pessoal. Também celebraram com o Governo o contrato-programa de financiamento. No entanto, a saber, tanto o Município de Boticas como o Município de Valpaços, não criaram o serviço de PM. Em Portugal existem outros municípios em circunstâncias semelhantes, são eles o Município de Celorico da Beira, Figueira da Foz e Loulé, porém, relevando o facto de não pertencerem à amostra do nosso trabalho, para efeitos do presente estudo, vamos desconsiderá-los.

De forma a compreender o motivo especificado neste subtítulo, elaboramos a seguinte questão:

Qual a razão que esteve subjacente à decisão de, num primeiro momento decidir criar o serviço de PM. A decisão mereceu a aprovação da assembleia municipal e da Resolução do Conselho de Ministros, mas, posteriormente, quando tinham reunido as condições administrativas para legitimar a criação deste serviço, optaram por não o fazer. Que circunstâncias, entretanto, se alteraram de forma tão significativa?

Ressalvamos que, esta questão, apesar de ter sido colocada à globalidade dos entrevistados, preenchia, na tipologia, o caso específico dos municípios, no entanto, um deles optou por não querer responder a esta questão, referindo apenas que não tinha PM. O que nos levou a aplicar esta questão de forma transversal, incluindo aqueles municípios que criaram a PM foi a ideia de tentar colher a visão destes eleitos municipais sobre o que teria levado os outros a não avançar com o projeto.

Os dados das respostas encontram-se elencados na tabela 16 que infra apresentamos.

Tabela 17. Questão n.º 10 - O Motivo da Não Criação da PM.

	n	%
Não aplicável	4	44,4
PM foi imediatamente criada logo que foi aprovada a sua criação	1	11,1
Não havia financiamento	1	11,1
Desconhece esse retrocesso	1	11,1
Não acompanhei o processo, criação da PM anterior ao seu mandato	1	11,1
Razões logísticas e humanas	1	11,1

Fonte: Elaboração Própria.

Os dados que apresentamos na tabela 16 demonstram que não foi possível identificar um padrão comum nas razões pelas quais alguns municípios desistiram de criar a PM após uma decisão inicial favorável. Como já referimos na parte introdutória deste subcapítulo, a nossa amostra de

caso para esta questão particular era composta por dois municípios e, um deles, recusou-se a responder à questão, o que inviabiliza, por completo, o nosso intento de compreender este fenómeno.

No entanto, no outro caso em que a desistência em criar a PM ocorreu, as justificações apontam para fatores estruturais, tais como a falta de financiamento ou de recursos logísticos, como principais causas para a alteração de posição.

Relativamente a esta questão, o que podemos referir com base nos dados recolhidos nas entrevistas é que, o Município de Valpaços não avançou com a criação da PM por limitações de ordem financeira.

5.11. Fatores Determinantes da Criação da Polícia Municipal

Neste subcapítulo vamos analisar e discutir os resultados obtidos à questão que colocamos para perceber, na opinião dos entrevistados, quais são os fatores mais determinantes para a decisão de criar a PM em Portugal. Os dados obtidos são provenientes de decisores municipais, com alargada experiência governativa local e, representam o produto do conhecimento adquirindo ao longo de vários anos com base na observação da realidade e na interpretação das alterações socioculturais que atravessamos ao longo dos tempos. De forma a conseguir o intento desta questão, colocamos a seguinte pergunta, cujos dados são apresentados na tabela 17.

Considerando toda a sua experiência e conhecimento adquirido nesta temática, quais são os fatores mais determinantes na decisão de criar a PM?

Tabela 18. Questão n.º 11 - Fatores Determinantes da Criação da PM.

	n	%
Necessidade de reforçar a segurança	2	14.3
Incumprimento dos regulamentos e posturas municipais	2	14.3
Necessidade de garantir mais fiscalização	2	14.3
Inoperância ou falta de resposta das forças de segurança	1	7.1
Aumento do turismo	1	7.1
Aumento da criminalidade	1	7.1
Crescimento da cidade	1	7.1
Necessidade de regulação do trânsito	1	7.1
Sentimento de insegurança das populações	1	7.1
Aumento da capacidade de intervenção do município	1	7.1
Não aplicável	1	7.1

Fonte: Elaboração própria.

Quando questionados sobre o que é determinante para a decisão de criar a PM, os entrevistados consideram fatores de ordem diversa. Não se registou um único fator preponderante. A análise às entrevistas resultou na conjugação de múltiplas motivações contextuais (urbanas, sociais, políticas ou operacionais), variando de município para município. No entanto, podemos destacar a necessidade de reforçar a segurança, o que se relaciona com os dados obtidos na resposta à

questão n.º 5, e a necessidade de garantir mais fiscalização ao incumprimento dos regulamentos e posturas municipais.

5.12. Maior Obstáculo à Criação da Polícia Municipal

Se para respondermos à questão central de investigação deste trabalho é crucial identificar os fatores que estiveram na base na criação das PM, complementarmente, é também importante perceber quais são os maiores obstáculos que os municípios enfrentam à sua criação. De forma a identificar estes constrangimentos elaboramos a seguinte questão:

Na sua opinião qual é o maior entrave, à partida, para os municípios não optarem pela criação do serviço de PM?

As respostas a esta questão encontram-se representadas na tabela 18.

Tabela 19. Questão n.º 12 - Obstáculos à Criação da PM.

	n	%
Custos	7	50.0
Mencionados de forma geral	4	28.6
Investimento inicial	1	7.1
Meios humanos	1	7.1
Meios logísticos	1	7.1
Fiscalização existente considerada suficiente (GNR/PSP)	2	14.3
Sobreposição de tutelas	1	7.1
O desconhecimento da lei	1	7.1
Falta de apoios do poder central	1	7.1
Dificuldades burocráticas	1	7.1
Resistência das Forças de Segurança para a sua existência	1	7.1

Fonte: Elaboração própria.

A análise das respostas obtidas, permite-nos evidenciar que, os custos são o obstáculo mencionado com mais frequência, ora mencionado de forma geral, ora exemplificando com o esforço no investimento inicial e nos custos que os meios humanos e logísticos que a criação da PM implica.

O gráfico 3 que, apresentamos em baixo, apresenta de forma resumida e objetiva os dados obtidos na resposta discutida neste subcapítulo.

Gráfico 3. Obstáculos à Criação da PM.



Fonte: elaboração própria.

Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação

A criação generalizada das PM, em Portugal, no período da viragem do milénio, representou uma inovação a nível político-social, traduzindo-se na implementação de modelos de policiamento comunitário que permitem uma personalização do policiamento tanto em relação a determinados fenómenos criminais como a problemas existentes em determinados bairros ou comunidades, a participação ativa da comunidade no policiamento e a construção de uma relação de confiança mais forte entre a comunidade local e a PM (Anderson, 1997).

O crescente envolvimento do poder local nas questões de segurança, como sucede através da criação das PM, contribui para a desmistificação da garantia da segurança ser uma tarefa da exclusiva responsabilidade do poder central, ao mesmo tempo que certifica uma descentralização de competências deste para o poder local (Maillard, 2021).

A criação das PM personifica uma medida de descentralização administrativa que, vem permitir criar um serviço de polícia administrativa num nível de administração mais próximo da população, o que, à data da realização deste trabalho, já foi conseguido por 35 municípios. Nesta senda referimos que a criação da PM representa uma panóplia alargada de vantagens para o município, mas também, carrega algumas desvantagens. As vantagens mais significativas são o facto de permitir um modelo de policiamento mais próximo, eficiente e personalizado, diminuindo os tempos de resposta às ocorrências, o que tem um efeito positivo no estímulo do turismo, por exemplo, porque aumenta o sentimento de segurança das populações. Em sentido oposto, as desvantagens apontadas a este serviço são o elevado consumo de recursos financeiros para a sua criação e manutenção, com impacto mais vincado nos pequenos municípios, e a possível politização da força, tendo em consideração a proximidade aos decisores políticos de que dependem.

As perspetivas de evolução das PM no contexto europeu são-lhe claramente favoráveis porque, os países pioneiros na criação destes modelos de polícia administrativa, estão cada vez mais a dar-lhe uma importância renovada e a atribuir-lhe mais competências. Na observação que efetuamos aos outros países europeus, podemos concluir que, apesar da crise económica que atravessamos em 2008, a qual deixou marca nas reformas policiais e administrativas que estavam em marcha por causa das limitações financeiras, temos visto que, cada vez mais, estão a ser criadas PM na Europa. O mesmo acontece em Portugal. À data da realização deste trabalho a PM mais recentemente criada foi a PM de Celorico de Basto, a qual faz parte da nossa amostra do trabalho de campo. Portanto, sobre este quesito, dispomos de indicadores muito contemporâneos.

Hodiernamente, existe uma tendência europeia em evitar a concentração de poderes numa única polícia, assim como a tentativa de desmembrar as polícias de âmbito regional, aproveitando para dar lugar à criação de PM.

O trabalho de campo realizado, suportado por toda a base de conteúdo recolhida na análise documental realizada durante a parte inicial do trabalho, permitiu-nos cumprir o propósito a que nos propusemos para a realização desta dissertação, proporcionando-nos os dados objetivos para dar resposta ao problema de investigação que levantamos.

Tendo em consideração os resultados provenientes da análise de toda a matéria recolhida aquando da inquirição dos dirigentes municipais pelo método da entrevista, podemos concluir que, em Portugal, são vários os fatores mais determinantes para os municípios para optarem pela criação da PM. De entre os fatores enumerados, passamos a referir aqueles que tiveram maior incidência e onde as respostas dos entrevistados foram mais unânimes.

Foi atribuída grande relevância aos fatores criminalidade e económico, este último com maior expressão nos municípios de menor dimensão, por não possuírem, naturalmente, recursos económicos tão abundantes como os municípios de maior dimensão, não só pelo facto das transferências que recebem provenientes do Governo central serem menores, mas também, porque a capacidade em arrecadar receita proveniente de impostos é também menor. Ademais, o fator turismo também tem um peso muito significativo na decisão de criar a PM porque os municípios entendem que, num local seguro há mais turismo do que numa localidade com índices de insegurança elevados, portanto, a simples presença da PM já é um fator muito positivo para estimular o turismo. Este fator encontra relação, sobretudo, com o fator criminalidade. Para concluir este ponto, o outro fator mais preponderante para a criação das PM é o fator demográfico, sobressaindo o aumento acentuado da população nos últimos anos.

Por oposição aos fatores da criação, em termos limitativos, os maiores obstáculos à criação da PM em Portugal residem nos custos, na falta de apoio do poder central, entenda-se, falta de financiamento, ou, financiamento insuficiente e, na nuvem burocrática que envolve todo este processo.

No que concerne às limitações deste estudo temos de fazer referência a dois aspetos, a disponibilidade de literatura, considerando que, foi de muito difícil obtenção e, em algumas matérias insuficiente, pela ausência de estudos nesta área, o que não deixa, no entanto, de ser interessante, dado que, este trabalho será pioneiro no tema em estudo. O outro aspeto limitativo, e às vezes até inconveniente, é a particular falta de compromisso demonstrada por alguns Presidentes de Câmara para participar no estudo. Muitos deles agendavam uma data mas, quando o dia se aproximava, por motivos desconhecidos, adiavam a entrevista, outros, nem sequer chegaram a manifestar disponibilidade para, o que, no nosso entendimento, não é bom, não demonstra boa-fé nem se coaduna com o regular funcionamento das instituições democráticas.

Para ultimar esta redação, gostaríamos de sugerir algumas linhas de investigação futuras. Aventamos que seria bastante profícuo, estudar a possibilidade de, criar um serviço de PM que pudesse ser partilhado entre dois municípios, como se fosse um sistema em rede, de forma a mitigar o impacto financeiro que a criação do serviço exige e, estaríamos a caminhar na evolução natural da regionalização que, atualmente faz parte da agenda política. Também gostaríamos de sugerir um estudo que tivesse como objetivo apresentar uma proposta de revisão do modelo de financiamento do Estado às PM, um modelo que permitisse, mais do que na criação, financiar na manutenção do serviço. Este estudo poderia ser alargado a algum programa de financiamento Europeu. Durante a elaboração deste trabalho pesquisamos diversas fontes para perceber se existia algum tipo de financiamento comunitário para as PM mas, esta pesquisa foi infrutífera. Relativamente a este tópico, sugerimos que, a comparticipação comunitária, por forma a ser profícuo e desafiante para os municípios, deveria abranger financiamento para a aquisição de infraestruturas que possibilitassem a instalação do serviço de forma conveniente, a aquisição de meios e equipamentos, onde se inserem as viaturas, os equipamentos pessoais, fardamento e sistemas informáticos, incluindo software e telecomunicações. Para finalizar, este aspeto, de forma a garantir uma ligação interdisciplinar nesta temática e envolver outras componentes, seria muitíssimo interessante, inovador e futurista, projetar um software que relacionasse fatores criminais, reconhecimentos faciais, comportamentos e possibilitasse a partilha destes dados em tempo real entre os diversos serviços de PM, por forma a melhorar a prevenção criminal e garantir a sustentabilidade do turismo e a seguridade das comunidades locais. Para conseguir isto seria capital a comparticipação de fundos comunitários, considerando o volume dos orçamentos financeiros que o desenvolvimento, numa fase inicial, e a manutenção, após a implementação dos sistemas, envolvidos para a prossecução deste desígnio.

A exigência dos tempos que correm obriga-nos a dispor, cada vez mais, de serviços personalizados que correspondam às necessidades da população e, sobretudo, dispor de serviços com elevada capacidade de adaptação e que gozem de aceitabilidade geral pela comunidade. Destarte, seria desafiante elaborar um trabalho que assentasse na recolha do juízo que as populações locais detêm em relação ao serviço de PM do seu concelho. Este estudo

seria muito relevante na medida que permitiria identificar oportunidades de melhoria e conduzir a alterações pontuais de forma a personalizar o serviço e caminhar ao encontro das necessidades e expectativas da comunidade e, simultaneamente, permitiria melhorar a qualidade do serviço e aumentar a transparência pois, aquilo que não é avaliado ou medido, não progride ou evolui.

Por último, tendo em consideração fatores como os que aqui foram enumerados, tais como o turismo e a demografia, seria interessante elaborar um estudo onde as PM de municípios limítrofes, pudessem efetuar intercâmbios com as PM de Espanha, por forma a melhorar a assistência ao turismo e a integração europeia.

Lista de Referências

- Afonso, J. J. (2015). *A Privatização de funções de segurança pública interna: Funções inalienáveis do Estado de direito democrático e novo paradigma de descentralização do exercício de poderes de polícia*. [Doctoral dissertation, Universidade Autónoma de Lisboa]. Repositório Institucional da Universidade Autónoma de Lisboa. <http://hdl.handle.net/11144/2617>.
- Amado, G. F. (2016). *A importância da polícia municipal na segurança: Noções e contributos da polícia municipal de Guimarães*. [Master's thesis, Universidade Nova]. Repositório Institucional da Universidade Nova. <http://hdl.handle.net/10362/17155>.
- Amaral, D. F. (2022). *Curso de direito administrativo*. V. I, 4ª Ed. Almedina.
- Anderson, T. (1997). *The effects os socioeconomics, political, and organizational factors on the implementation of community policing: A conceptual framework for an innovative policy*. Florida Atlantic.
- Araújo, J. F. (2012). *Metodologia para a investigação social*. Escolar Editora.
- Aumont, M. (2017). *Segurança, democracia e cidades: Coproduzir as políticas de segurança*. Cloître Imprimeus, Saint-Thonan.
- Bardim, L. (2009). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa Edições.
- Bayley, D., & Skolnick, J. (1988). *Community policing: Issues and practices around the world*. National Institute of Justice.
- Bilouseac, I. ., & Armanu, L. (2021). Comparative aspects regarding local police services in Romania and France . *European Journal of Law and Public Administration*, 8(1), pp. 39-47. <https://doi.org/10.18662/eljpa/8.1/147>.
- Board, S. P. (23 de 02 de 2024). *Why municipal policing*. Obtido de Surrey Plice Board. <https://www.surreypolice.ca/why-municipal-policing>
- Bryman, A. (2012). *Social research methods. 4ed*. Oxford University.
- Canotilho, J. J. (2002). *Direito constitucional e teoria da constituição*. Almedina.
- Carneiro, J. L. (19 de 10 de 2022). *Linhas orientadoras da estratégia integrada de segurança urbana apresentadas em Coimbra*. Obtido de Portugal.Gov.PT: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=linhas-orientadoras-da-estrategia-integrada-de-seguranca-urbana-apresentadas-em-coimbra>
- Carvalho, F. M. (2018). *A GNR no pós Grande Guerra*. [Master's thesis, Academia Militar]. Repositório Institucional da Academia Militar. <http://hdl.handle.net/10400.26/24751>
- Carvalho, L. C. (2016). *Metodologias e técnicas de investigação*. UAB.
- Castro, C. S. (2003). *A questão das polícias municipais*. Coimbra Editora.
- Castro, C. S. (2017). *Polícia municipal: Passado recente, presente e futuro*. Almedina.
- Clemente, P. J. (2010). *Polícia e segurança: Breves notas*. Lusíada: Política Internacional e Segurança, n.º 4, pp.141-171. <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/1005>.
- Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas*. Almedina.
- Creswell, J., & Poth, C. (2018). *Qualitative inquiry research design: Choosing among five approaches 4th Editon*. SAGE Publications, Inc.
- Devroe, E. (2015). *The power of the locality. Does plural policing really exist in Belgium*. *Forensic Research & Criminology International Journal*, 1(4), pp.1-9. <https://doi.org/10.15406/FRCIJ.2015.01.00024>

- Dexter, L. (1970). *Elite and specialized interviewing*. Northestwestern University Press.
- Dijk, A., Hoogewoning, F. & Punch, M. (2019). *Running on empty: Reinvigorating policing through 'what matters'*. Perspectives on Policing: Paper 5. The Police Foundation.
- Domingues, D. (2018). *Reações internacionais à Revolução Liberal Portuguesa na imprensa vintista (1820-1823)*. *Omni tempore. Atas dos Encontros da Primavera 2017*, vol. 3 pp. 343-367.
- Durão, S. & Darck, M. (Orgs.) (2012). *Polícia, segurança e ordem pública: perspectivas portuguesas e brasileiras*. ICS. Imprensa de Ciências Sociais.
- Fernandes, L. F. (2011). *The early centuries of the portuguese police system: from the quadrilheiros to the general intendancy of police of the court and of the kingdom*. *Policing and Society*, 22(4), pp. 448-459. <https://doi.org/10.1080/10439463.2011.641553>
- Ferreira, M. J. (2015). *Contratos locais de segurança: Dicotomia entre mais sociedade civil ou mais polícia*. [Master's thesis, Instituto de Estudos Superiores Militares]. Repositório Comum.
- Fontes, J. (2010). *A Constituição e os serviços de informações*. Segurança e defesa [Em linha]. N.º 15, pp. 1-7. Repositório aberto, Universidade Aberta. <http://hdl.handle.net/10400.2/1788>
- Fortin, M. F. (2009). *O Processo de investigação: da concepção à realização (5ª Edição)*. Luso Ciência.
- Freitas, S. R. (2021). *Das polícias municipais - do alfa ao omega*. [Master's thesis, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Repositório Institucional do ISCPSI. <http://hdl.handle.net/10400.26/48726>
- Freixo, M. J. (2012). *Metodologia científica: Fundamentos, métodos e técnicas*. Instituto Piaget.
- Furuhagen, B. (2017). *The police as a municipal or state agency: A somparison of police reforms in Denmark, Norway, and Sweden during the first half of the Twentieth Century* *Nordisk Politiforskning*, (4)2, pp. 121-137. DOI: 10.18261/ISSN.1894-8693-2017-02-02
- Fyfe, Terpstra, & Tops. (2013). *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in nothern and western Europe*. Eleven International Publishing.
- GNR. (11 de 12 de 2023). *Museu Biblioteca Arquivo Histórico*. Obtido de Web site do arquivo museu da GNR: <http://www.arquivomuseugnr.pt/Entrada.aspx?Pagina=Hist%C3%B3ria+da+GNR->
- Gomes, P. V. (2006). *Segurança e Reformas Policiais na Europa*. Rio de Janeiro: UFF.
- Gonçalves, C. G. (2007). *A construção de uma polícia urbana*. [Master's thesis, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa]. Repositório Institucional ISCTE. <http://hdl.handle.net/10071/632>.
- Gouveia, J. B. (2019). *Que futuro para a CRP da segurança? Atas, Conferência "Que futuro para a constituição da segurança de Portugal?"* p. 4. Academia Militar.
- Guerra, L. J. (2017). *As Polícias municipais e a municipalização da segurança*. ISPCPS.
- Haro, F. A., Serafim, J., Cobre, J., Faria, L., Roque, M. I., Ramos, M., Carvalho, P. & Costa, R. (2016). *Investigação em Ciências Sociais: Guia Prático do Estudante*. PACTOR.
- Henry, A., & Aydin-Aitchison, A. (2019). *Local police governance: European perspectives*. SAGE.
- Homem, A. P. (2022). *A Constituição de 1822*. Imprensa Nacional.
- Kapp, S. (2020). *Entrevistas na pesquisa sócio-espacial*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 22. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202006>.
- Kapuy, K. (2004). *The relevance of the local level for human security*. Elgar.
- Kelly, M. (1995). *A Police Chiefe Selection: A Hand Book for Local Government*. Police Foundation.

- King, W. (2014). *Organizational failure and the disbanding of local police agencies*. SAGE.
- Lourenço, N., Cabral, C., Machado, P., & Duque, J. (2006). *Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna*. Instituto Portugues de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa.
- Mahbubani, K. (2018). *A Queda do Ocidente? Uma provocação*. Bertrand.
- Maia, C. M. (2018). *Da atividade das polícias municipais: a intervenção perante o crime (poder ou dever de atuação)*. [Master's thesis, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Repositório Comum. <http://hdl.handle.net/10400.26/25702>
- Maillard, J. d. (2021). *Trajectories of reform in european police systems: Centralization, Decentralization, and Coordination*. *Revue française de science politique*, 71(2), pp. 175-195. <https://doi.org/10.3917/rfsp.712.0175> .
- Matakovic, H. (2019). *The impact of crime on security in tourism*. *Security and Defence Quarterly*, (27) 5, pp.1-20. DOI: 10.35467/sdq/115539
- Mendes, P. (2000). *A Guarda Nacional Republicana e as forças armadas*. [Master's thesis, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Repositório Comum. <http://hdl.handle.net/10400.26/12316>.
- Mendonça, N. F. (2020). *Da atividade das polícias municipais: a solicitação para o desempenho de funções exclusivas dos órgãos de polícia criminal no comando metropolitano de Lisboa* [Master's thesis, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Repositório Comum. <http://hdl.handle.net/10400.26/32964>
- Miranda, J. (2007). *A originalidade e as principais características da constituição portuguesa*. A originalidade e as principais características da Constituição portuguesa. *Cuestiones constitucionales*, n.º 16, pp. 253-280.
- Monet, J. C. (2006). *Polícias e sociedades na Europa*. Livro 3 da Série Polícia e Sociedade. Edusp .
- Monteiro, M. M. (2012). *O Contributo das Polícias Municipais na Prevenção do Crime*.
- Mozato, A., & Grzybovski, D. (2016). *Análises qualitativas nos estudos organizacionais: As vantagens no uso do software NVivo*. *Revista Alcance*, vol. 23, núm. 4, pp. 578-587. [https://doi.org/10.14210/alcance.v23n4\(Out-Dez\).p578-587](https://doi.org/10.14210/alcance.v23n4(Out-Dez).p578-587) .
- Natário, C., Cunha, J., Meirinhos, J., & Epifânio, R. (2021). *A Revolução Liberal: 200 anos depois*. Sintra: DPS.
- Neto, P. M. (2006). *Políticas municipais de segurança: problemas e soluções*. Análise e Propostas. Fundação Friedrich Ebert.
- Nodari, F., Soares, M., Wiedenhof, G. & Oliveira, M. (2014). *Contribuição do Maxqda e do NVivo para a realização da análise de conteúdo*. *Anais XXXVIII ENANPAD*, <http://hdl.handle.net/10923/10235>.
- Oliveira, J. F. (2006). *As políticas de segurança e os modelos de policiamento: A emergência do policiamento de proximidade*. Almedina.
- Oliveira, M. F. (2011). *Metodologia científica: Um manual para a realização de pesquisas em administração*. UFG.
- Oliveira, S. L. (2002). *Tratado de metodologia científica: Projetos de Pesquisas, TGI, TCC, Monografias, Dissertações e Teses*. Pioneira Thomson Learning.
- Pais, L. R. (2010). *Polícia Municipal*. Porto.
- Palhau, F. (2017). *Governança integrada nos Contratos Locais de Segurança*. [Master's thesis, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Repositório Comum. <http://hdl.handle.net/10400.26/35130>.
- Pereira, R. C. (2008). *Protocolo*. Ministério da Administração Interna.

- Pinto, A. F. (2010). *Polícia municipal: Complementaridade ou autonomia*. [Master's thesis, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Repositório Comum. <http://hdl.handle.net/10400.26/8204>.
- Pires, J. V. (2018). *Parecer relativo à proposta n.º 287/CML/2018 - Submeter à Assembleia Municipal a aprovação do Regulamento da Polícia Municipal de Lisboa*. Câmara Municipal de Lisboa.
- PML. (2020). *Plano de Atividades 2021*. Lisboa: CML
- Prodanov, C. C., & Freitas, E. C. (2013). *Metodologia do trabalho científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. Universidade FEEVALE.
- Ribeiro, A. (2021). *Governo local: Conceitos, estratégias e práticas*. Edições Sílabo.
- Ribeiro, A. E. (2018). *Lei das finanças locais comentada e anotada*. Edições Sílabo.
- Ribeiro, B. (2022). Polícias municipais: Um olhar sobre a comunidade. *Segurança urbana*. Conferências de Coimbra, O município e a proteção dos espaços públicos, 18 e 19 de outubro. Câmara Municipal de Coimbra, pp. 26.
- Ribeiro, J. (2020). *Liberalismo e Revolução Liberal de 1820: Novas interpretações*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série, (10)2, pp. 3-8. https://doi.org/10.21747/0871164X/hist10_2a1.
- Richards, D. (1996). *Elite interviewing: Approaches and pitfalls*. Blackwell Publishers.
- Rocha, J. (1998). *la fin de L'État Administratif au Portugal*. Revue française d'administration publique n.º 86. Les fonctionnaires et la politique dans les pays de l'Union européenne. pp. 219-227. DOI: <https://doi.org/10.3406/rfap.1998.3199>;
- Roché, S. (2004). *Sociologie politique de l'insécurité: Violences urbaines, inégalités et globalisation*. Presses Universitaires de France.
- Roché, S. (2005). *Police de Proximité: Nos politiques de sécurité*. Seuil.
- Rodrigues, T., & Ferreira, O. (1993). *As cidades de Lisboa e Porto na viragem do Séc XIX*. Revista de História, vol XII, pp. 297-324. Centro de História da Universidade do Porto.
- Rodriguez, M. M. (2021). *Análisis de la legitimidad de los Mossos D'Esquadra en los medios de comunicación escrita durante el proceso de autodeterminación catalán*. [Treball de Fi de Grau en Criminologia i Polítiques Públiques de Prevenció. Universidade Pompeu Fabra]. Repositório UPF. <http://hdl.handle.net/10230/53025>.
- Sá, P., Costa, A. P., & Moreira, A. (2021). *Reflexões em torno de metodologias de Investigação*. Vol. 1. UA Editora.
- Santos, L. A., Lima, J. M., Garcia, F., Monteiro, F., & Silva, N. (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. (2.ª edição, revista e atualizada). IUM-Centro de Investigação e Desenvolvimento (CIDIUM).
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Universidade Lusíada Editora.
- Semedo, L. P. (2022). *Descentralização e autonomia do poder local*. [Master's thesis, Universidade Lusófona]. Repositório Institucional Universidade Lusófona. <http://hdl.handle.net/10437/13408>.
- Silva, A. M. (2012). *Exaustão emocional, estratégias de motivação e desenhos de policiamento: Um estudo longitudinal na polícia municipal do Porto*. [Doctoral dissertation, Universidade do Porto]. Repositório Institucional da Universidade do Porto. <https://hdl.handle.net/10216/75573>
- Silva, H. D. (2012). *Reformas administrativas em Portugal desde o Século XIX*. JURISMAT, Portimão, n.º 1, pp. 65-97. DOI: <https://doi.org/10.60543/jurismat.vi1.7781>
- Silva, N. M. (2010). *Cidadania e segurança: Uma análise prospectiva*. Paper apresentado no I Congresso Nacional de Segurança e Defesa. Lisboa.

- Solana, J. (2009). *Estratégia europeia em matéria de segurança: Uma Europa segura num mundo melhor*. Conselho da União Europeia. Serviço das Publicações da União Europeia. doi: 10.2860/16255
- Soltes, V., Kubas, J., & Michalik, D. (2021). *Occupational safety of municipal police officers: Assessing the vulnerability and riskiness of policers' work*. *Int J Environ Res Public Health*, 18(11), p. 5605. doi: 10.3390/ijerph18115605.
- Sousa, A. F. (2003). *Polícia administrativa: Autoridades, órgãos e competências*. *Polis. Revista de Estudos Jurídico-Políticos*, (9)12, pp. 61-111 Lusíada.
- Tavares, A. F. (2022). *Governo local e administração autárquica*. Edições Sílabo.
- Teixeira, M. D. (2018). *Portugal, novos paradigmas de segurança: Os modelos de segurança de proximidade, o contrato local de segurança de Loure*. [Doctoral dissertation, Universidade Nova]. Repositório Institucional da Universidade Nova. <http://hdl.handle.net/10362/53904>.
- Tengpongsthorn, W. (2016). *Factors affecting the effectiveness of police performance in Metropolitan Police Bureau*. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, (38)1, pp. 39-44. <https://doi.org/10.1016/j.kjss.2016.07.001>.
- Thomas, D. (2019). *Segurança urbana. Atas Conferência segurança urbana: Os municípios e a proteção do espaço público*, pp. 41-47. MAI. <https://fliphtml5.com/wredq/jihg/>
- Valente, M. M. (2019). *Teoria Geral do Direito Policial*. Almedina.
- Vaz, M. J. (2007). *Prevenir o crime: O corpo da polícia civil de Lisboa*. *Ler História*, [Online], n.º 53, pp. 9-46. <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.2973>.
- Vergara, S. C. (1997). *Projetos e relatório de pesquisa em administração*. Atlas.
- Walker, J. (1969). *The diffusion of innovations among the American States*. *The American Political Science Association Review*, (63)3, pp. 880-899. <https://doi.org/10.2307/1954434>.
- Wolf, R., Korosee, R., & Goltz, J. (2008). *An Analysis of Factors Affecting the Implementation of Small Municipal Police: An Open-System Approach*. University of Central Florida.
- Yiampisan, & Srivanit. (2010). *Using the kernel density estimation surface for criminal Pattern: A Case Study in Phranakhon District, Bangkok*. *Journal of Architectural/Planning Research and Studies (JARS)*, (7)1, pp. 87-102. <https://doi.org/10.56261/jars.v7i1.168915>.
- Zanella, L. C. (2011). *Metodologia de pesquisa*. 2ª Ed. Departamento de Ciências da Administração/UFSCA.

Anexos I – Guião de Entrevista

1. Tendo em consideração que diversos autores especialistas em municipalização da segurança e policiamento de proximidade referem que os fatores demográficos influenciam a decisão do Poder Local criar o serviço de PM, considera que, de facto, neste município, tendo em consideração a evolução demográfica nas últimas décadas, esse fator foi determinante?
2. Numa escala de 0 a 10, onde o 0 representa o valor mínimo e o 10 o valor máximo, como classifica a influência que o fator económico teve na decisão de avançar com a criação da PM?
3. Quando foi proposta a criação do serviço de PM deste município, foi tomado em consideração o nível de industrialização do concelho? Por exemplo, o número de estruturas fabris existentes, havendo algumas que podem até laborar no período noturno, pesou na decisão de implementar a PM?
4. Existem fatores sociais, como por exemplo, o turismo ou as desigualdades sociais, que são elementos potenciadores da criminalidade, ou que, por outras palavras, servem de catalisador para crimes de menor expressão. Aquando da deliberação da assembleia municipal que decidiu criar o serviço de PM, este fator foi considerado?
5. Apesar de Portugal ser considerado, há décadas, um país dos mais seguros (Carneiro; Teixeira, 2019), e reflexo disso é o aumento do turismo, o nível de criminalidade do concelho foi determinante para decidir optar pela criação da PM? Sentiu necessidade de complementar o sistema policial com a polícia local para colmatar algum défice de patrulhamento que as forças de segurança tradicionais não conseguissem replicar?
6. Quais considera ser as mais valias de ter um serviço de PM?
7. Sente que, efetivamente, o concelho com PM está mais seguro? Consegue perceber, por exemplo, através do contacto com a população, de conversas, das reuniões do Conselho Municipal de segurança, que a comunidade local partilha do mesmo sentimento?
8. Na sua opinião o financiamento que o poder central atribui para a criação da PM corresponde a um montante atrativo e suficiente para fazer face às despesas originadas por este serviço municipal?
9. Uma percentagem, variável, do produto das coimas que resultam dos autos levantados pela PM reverterem para a entidade autuante. Essas verbas são suficientes para a manutenção da PM?
10. Qual a razão que esteve subjacente à decisão de, num primeiro momento decidir criar o serviço de PM. A decisão mereceu a aprovação da assembleia municipal e da Resolução do Conselho de Ministros, mas, posteriormente, quando tinham reunido as condições

administrativas para legitimar a criação deste serviço, optaram por não o fazer. Que circunstâncias, entretanto, se alteraram de forma tão significativa?

11. Considerando toda a sua experiência e conhecimento adquirido nesta temática, quais são os fatores mais determinantes na decisão de criar a PM?
12. Na sua opinião qual é o maior entrave, à partida, para os municípios não optarem pela criação do serviço de PM?