

V Curso de estudos avançados em Direito e Segurança

2008/2010

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

O MODELO DE POLÍCIA DOS POSTOS DA GUARDA



João Miguel Ribeiro de Brito, Capitão GNR Inf^a

Castelo Branco, 22 de Dezembro de 2010

V Curso de estudos avançados em Direito e Segurança

2008/2010

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

O MODELO DE POLÍCIA DOS POSTOS DA GUARDA



Posto Século XXI: simbologia

O orientador: Doutor Pedro José Lopes Clemente

O mestrando: João Miguel Ribeiro de Brito, Capitão GNR Inf^a

Castelo Branco, 22 de Dezembro de 2010

*Para a Alexandra, a Inês e os amigos,
pelas horas de convívio que este trabalho tolheu.*

AGRADECIMENTOS

Desde o momento em que decidi realizar esta dissertação até à fase final foram muitas as pessoas que permitiram, através da sua preciosa colaboração, apoio e orientação, que fosse concluída. Eis o momento de lhes prestar uma homenagem lisonjeira, simples mas digna.

Agradeço ao Exm.º Sr. Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia pelo estímulo e forte impulso prestado em prol da realização deste trabalho e na procura incessante de novos conhecimentos e competências.

Agradeço ao Doutor Pedro José Lopes Clemente pela imediata disponibilidade em aceder a orientar esta tese, mormente as vastas e relevantes funções que desempenha, pelo entusiasmo transmitido e pela extraordinária celeridade que patenteou ao longo do trabalho revendo as sucessivas fases do estudo, incorporando bibliografia, técnicas, conselhos e reflexões que enriqueceram inabalavelmente a pesquisa e o relatório.

Agradeço ao Exm.º Sr. Tenente-Coronel de Cavalaria José Luís Grainha da Câmara Lomelino, Chefe da Divisão de Estudos, Planeamento e Organização e ao Exm.º Sr. Tenente-Coronel de Cavalaria, Joaquim António Garrido Gomes, Chefe da Divisão de Emprego Operacional, ambas integradas na Direcção de Operações do Comando Operacional da GNR, pela pronta e ampla colaboração, nomeadamente, cedendo vastíssimo material estatístico sem o qual este estudo não teria sido possível concretizar-se sob os parâmetros do rigor e da actualidade.

Agradeço aos senhores Comandantes dos Destacamentos Territoriais da GNR que, apesar de imersos no absorvente ofício da segurança, acederam responder ao inquérito permitindo que os dados recolhidos sustentassem uma parte muito significativa da análise.

Agradeço ao Exm.º Sr. Superintendente Kazuhiko Kawano, Primeiro Secretário da Embaixada do Japão em Portugal, pela franqueza, disponibilidade e rigorosa colaboração prestada, bem como ao Sr. João Reis da mesma embaixada por ter contribuído de forma decisiva e simpática para a recolha de elementos sobre a polícia japonesa.

Agradeço aos diversos militares da Divisão de História e Cultura da Guarda, ilustre guardião do património histórico da GNR e da segurança do país, pela orientação documental prestada e pela disponibilidade de documentação.

A todos bem hajam.

ÍNDICE

ÍNDICE	4
ÍNDICE DE TABELAS, GRÁFICOS, ORGANOGRAMAS E FIGURAS.....	6
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	8
RESUMO	9
CAPÍTULO 1 - ENQUADRAMENTO GERAL	11
1.1 - Escolha e contextualização do tema	11
1.2 - Actualidade e importância do tema	12
1.3 - Objecto e objectivos	14
1.4 - Delimitação da análise.....	15
1.5 - Metodologia adoptada	16
1.6 - Estrutura da dissertação.....	20
CAPÍTULO 2 - CONCEPTUALIZAÇÃO DE UM POSTO TERRITORIAL DA GUARDA... 21	
2.1 - A caracterização geral da GNR	21
2.2 - As atribuições da GNR.....	34
2.3 - A estrutura geral da GNR.....	49
2.4 - O enquadramento organizacional do posto territorial da Guarda.....	54
2.5 - A origem da dispersão territorial dos postos da Guarda.....	60
2.6 - Os tipos de postos da Guarda	68
2.7 - A organização do posto territorial da Guarda.....	74
2.8 - A missão do posto territorial da Guarda.....	80
CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DA ENVOLVENTE EXTERNA DOS POSTOS DA GUARDA... 84	
3.1 - A população.....	84
3.2 - A área	88
3.3 - A densidade populacional.....	93
3.4 - A relação administrativa.....	95
3.5 - A localização dos postos	99
3.6 - A distância dos postos territoriais entre si	102
3.7 - A relação judicial.....	105
CAPÍTULO 4 - UM APONTAMENTO INTERNACIONAL	111
4.1 - A polícia no Japão	111
4.2 - O sistema koban japonês	115

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÕES	119
ANEXOS.....	124
ANEXO 1: POSTOS E SUBDESTACAMENTOS TERRITORIAIS DA GNR	125
ANEXO 2: ÁREAS EM QUE SE DESENVOLVE A MISSÃO DA GNR	128
ANEXO 3: QUESTIONÁRIO	129
ANEXO 4: DADOS ESTATÍSTICOS POR DISTRITO.....	131
BIBLIOGRAFIA.....	132

ÍNDICE DE TABELAS, GRÁFICOS, ORGANOGRAMAS E FIGURAS

Tabela n.º 1 – Aplicação do inquérito	19
Tabela n.º 2 – Categorias profissionais, postos militares e distintivos.....	24
Tabela n.º 3 – Áreas da missão da GNR	40
Tabela n.º 4 - Atribuições da GNR.....	47
Tabela n.º 5 - Organização geral da GNR.....	49
Tabela n.º 6 – Tipologia dos postos territoriais existentes	70
Tabela n.º 7 – Efectivo por tipologia de posto territorial	71
Tabela n.º 8 – População residente por posto territorial.....	84
Tabela n.º 9 – ZA dos postos territoriais	89
Tabela n.º 10 – Limite da ZA dos postos territoriais.....	91
Tabela n.º 11 – Densidade populacional dos postos territoriais	93
Tabela n.º 12 – Policiamento dos concelhos de Portugal Continental	96
Tabela n.º 13 – ZA dos postos territoriais relativamente aos municípios	97
Tabela n.º 14 – Localização dos PTER relativamente à categoria da povoação	100
Tabela n.º 15 – Localização dos PTER relativamente às autarquias locais.....	101
Tabela n.º 16 – Localização dos PTER relativamente aos aglomerados populacionais.....	102
Tabela n.º 17 – Relação: ZA dos postos territoriais com os distritos judiciais	108
Tabela n.º 18 – Relação: ZA dos postos territoriais com os círculos judiciais.....	109

Gráfico n.º 1 – Postos territoriais em 1922 e 2008 (no continente).....	67
Gráfico n.º 2 – Funcionamento temporal dos postos territoriais	77
Gráfico n.º 3 – Relação: postos por população / população total da GNR.....	85
Gráfico n.º 4 – Rácio distrital: população / posto territorial.....	86
Gráfico n.º 5 – Capacidade hoteleira.....	87
Gráfico n.º 6 – Relação: ZA dos postos / ZA da GNR.....	89
Gráfico n.º 7 – Rácio distrital: área / posto territorial	90
Gráfico n.º 8 – Relação: população / área dos postos territoriais	94
Gráfico n.º 9 – Menor distância entre postos territoriais.....	103
Gráfico n.º 10 – Segundo posto territorial mais próximo.....	104
Gráfico n.º 11 – Relação: ZA dos postos territoriais com as comarcas judiciais	109
Organograma n.º 1 – Estrutura do Comando Territorial da GNR.....	55
Organograma n.º 2 – Estrutura do Destacamento Territorial da GNR.....	57
Organograma n.º 3 – Estrutura de referência de um posto territorial.....	79
Figura n.º 1 – Escalões de Comando	59
Figura n.º 2 – Dispersão e ocupação territorial dos postos da Guarda	60
Figura n.º 3 – Diagrama de extremos e quadris das áreas de responsabilidade	88
Figura n.º 4 – O Japão	111
Figura n.º 5 – Koban	116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CG / GNR	Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana
CPP	Código de Processo Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
CNGF	Corpo Nacional da Guarda Florestal
DEPO/DO/CO/CG-GNR	Divisão de Estudos, Planeamento e Organização / Direcção de Operações / Comando Operacional / Comando-Geral / GNR
DR	Diário da República
EG	Escola da Guarda
EII	Equipa de Investigação e Inquérito
EMGNR	Estatuto do Militar da Guarda Nacional Republicana
GIPS	Grupo de Intervenção de Protecção e Socorro
GNR ou Guarda	Guarda Nacional Republicana
hab.	Habitantes
IGAI	Inspecção-Geral da Administração Interna
INE	Instituto Nacional de Estatística, IP
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministro da Administração Interna
NEP	Norma de execução permanente
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a segurança e cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PSP	Polícia de Segurança Pública
PTer	Posto Territorial = Posto da Guarda
Qt.	Quantidade
RGSNGR	Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana
SEPNA	Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente
UAF	Unidade de Acção Fiscal, da GNR
UCC	Unidade de Controlo Costeiro, da GNR
UI	Unidade de Intervenção, da GNR
UNT	Unidade Nacional de Trânsito, da GNR
USHE	Unidade de Segurança e Honras de Estado, da GNR
ZA	Zona de acção

RESUMO

A GNR é uma força de segurança única em Portugal, de natureza militar, constituída essencialmente por militares organizados num corpo especial de tropas, dotada de autonomia administrativa e integrada no Ministério da Administração Interna. A lei da sua orgânica, promulgada em 2007 e concretizada em 2009, tem por objecto o exercício de funções de soberania na qual a vertente de força de segurança assenta em muito na capilaridade dos postos territoriais que desenvolvem a sua missão fundamentalmente na área policial assegurando a legalidade democrática e garantindo a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

Definiu-se como objecto da dissertação o actual dispositivo dos postos territoriais da Guarda, no território continental português, visando caracterizá-lo relativamente à sua envolvente externa tendo, para o efeito, sido seleccionados os indicadores da população, da área, da relação administrativa e judicial, da localização específica e das distâncias mais próximas entre eles.

Ao longo do trabalho foi utilizado o método indutivo com recurso a diversas técnicas (pesquisa bibliográfica, análise documental, estatística e observação participativa) e, em especial, a um inquérito que permitiu arrolar informação sobre 92,69 % dos postos da Guarda num universo de quatrocentos e sessenta e cinco.

O modelo secular do dispositivo dos postos territoriais é uma competência distintiva da GNR que se caracteriza por ser uma malha sistemática de ocupação do território, composta por unidades elementares polivalentes, intermitentes, multiformes e muito desiguais. Independentemente da existência de um posto da Guarda constituir um símbolo da soberania nacional interessa que não seja apenas isso pois trata-se de um escalão fundamentalmente operacional com profundas responsabilidades pelo cumprimento da missão policial da GNR.

Em jeito prospectivo consideramos que os postos territoriais devem ostentar uma autonomia operacional necessária e, sem excepção, dispor de uma envolvente externa coerente e provida da adequada envergadura, legitimando materialmente a sua existência, fomentando-se o equilíbrio relativo da mais pequena unidade orgânica da Guarda, sem prejuízo da proximidade às populações, do conhecimento actual e permanente do espaço social, de se assegurarem tempos de intervenção aceitáveis e da salvaguarda de constrangimentos geográficos, sociais e económicos.

PALAVRAS - CHAVE

Segurança, GNR, posto, território, população.

“Quando se navega sem destino, nenhum vento é favorável.”

(Lucius Annaeus Seneca, 4 a.c – 65 d.c., escritor / filósofo Império Romano)

CAPÍTULO 1 - ENQUADRAMENTO GERAL

1.1 - Escolha e contextualização do tema

Este documento é uma dissertação de mestrado realizada no âmbito da 2ª fase do V Curso de Estudos Avançados em Direito e Segurança 2008 / 2010 organizado pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, dando seguimento à 1ª fase de pós-graduação integrada no Curso de Promoção a Oficial Superior da GNR que decorreu no Instituto de Estudos Superiores Militares, entre 13 de Outubro de 2008 e 29 de Maio de 2009.

O trabalho teve o seu início em 26 de Outubro de 2009 com a entrega nos Serviços Académicos do tema escolhido e da aceitação por parte do orientador. Seguiram-se dois passos essenciais: em 6 de Janeiro de 2010 a elaboração do projecto da dissertação e em 29 de Janeiro de 2010 a notificação do despacho de deferimento do Comandante da Doutrina e Formação do Comando Geral da GNR de 26 de Janeiro de 2010, ao requerimento, apresentado pelo autor em 7 de Janeiro de 2010, a solicitar autorização para a elaboração desta investigação sobre a GNR, respeitando o disposto pela Circular n.º 1/CDF/DF/ 2009 de 26 de Fevereiro, em vigor na GNR.

No contexto da reforma da GNR de 2007 foi escolhido o tema sobre o modelo de organização do sistema policial resultante da actual rede dos postos territoriais da GNR. A construção deste modelo, enquanto representação artificial da realidade, permitirá ajudar a visualizar e a compreender a estrutura de implantação territorial da GNR.

A opção por este assunto, inserido no âmbito do estudo do sistema de segurança interna português, assentou em cinco critérios de decisão. O primeiro é imposto pelo regulamento do curso, na medida, em que tem de estar inserido na sua temática: “Direito e Segurança”.

De imediato, surgiu como critério adequado que o tema fosse próximo à actividade do autor ou inserido na sua esfera de conhecimentos e de estudos anteriores. Depois, sabendo que a elaboração da dissertação iria decorrer em horário pós-laboral, impôs-se seguir o sábio conselho de se seleccionar uma área científica consentânea com a sensibilidade e o comprometimento do autor.

O redactor desempenhou as funções de Comandante do Destacamento Territorial da GNR de Castelo Branco, que se articula nos Postos Territoriais de Castelo Branco, Vila

Velha de Rodão, Cebolais de Cima, Malpica do Tejo, Mata, Alcains, Tinalhas e São Vicente da Beira, desde 2 de Janeiro de 2003 até 23 de Maio de 2010.

Além disso, no mesmo espaço temporal, comandou interinamente por longos períodos de tempo os Destacamentos Territoriais de Idanha-a-Nova (PTer Idanha-a-Nova, Ladoeiro, Rosmanihal, Zebreira, Monsanto e Termas de Monfortinho) e da Sertã (PTer Sertã, Cernache do Bonjardim, Oleiros, Proença-a-Nova e Vila de Rei).

Mesmo estando a desempenhar as funções de chefe da Secção de Protecção da Natureza e do Ambiente do Comando Territorial da GNR de Castelo Branco desde 24 de Maio de 2010, por vicissitudes várias, tem continuado a desempenhar as funções de Comandante de Destacamento Territorial de Castelo Branco mas agora em substituição.

Ao longo deste percurso profissional, vivenciou de forma directa, permanente e incisiva a temática do funcionamento e das tantas vezes publicitadas extinções dos postos territoriais. Aliás, os anos de 2007 (início formal da reforma) e de 2008 (publicação da Portaria n.º 1450) foram especialmente pródigos em estudos, análises, comparações, debates e intervenções públicas sobre o dispositivo territorial das forças de segurança.

Os outros factores de decisão na escolha do tema foram a oportunidade e a relevância, como se verá isoladamente e detalhadamente no próximo subcapítulo.

1.2 - Actualidade e importância do tema

Deve estar bem presente na memória dos leitores a imensidão de notícias e de debates sobre a reorganização das forças de segurança, inseridos na alteração do sistema de segurança interna, ocorrida durante o XVII Governo Constitucional (2005-2009), nas suas múltiplas vertentes, ora em questões relativas às áreas de competência territorial, ora quanto à possibilidade de encerramento de Postos da GNR.

A reforma foi norteadada por dois grandes objectivos: a incrementação da acessibilidade, da proximidade das forças de segurança aos cidadãos, garantindo a sua presença nos locais onde são mais requeridas, reforçando a visibilidade e valorizando o seu potencial de prevenção e de combate à criminalidade, e ainda, melhorar as condições de funcionamento das forças de segurança, reparando ou reinstalando as subunidades policiais degradadas e reforçando a sua capacidade de intervenção através de mais e melhores meios e equipamentos e do recurso sistemático a novas tecnologias de informação e comunicação¹.

¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007 de 1 de Março de 2007.

Por exemplo, foi durante esta reforma que em 28 de Agosto de 2007 foi suscitada uma das célebres querelas políticas quando o Sr. Presidente da República vetou o Decreto n.º 160/X da Assembleia da República sobre a orgânica da GNR, tendo expressado no seu comunicado que o objecto daquela matéria se incluía no exercício de funções de soberania nacional e, por isso, revestia-se da maior relevância. Este diploma, depois de alterado, viria a ser promulgado em 19 de Outubro de 2007 dando origem à Lei n.º 63/2007 de 6 Novembro, que aprova a orgânica da GNR.

Durante todo o processo foram abundantes as manifestações públicas e publicadas quer sobre o encerramento de postos da GNR, quer sobre a transferência de áreas entre a GNR e a PSP ao que, naturalmente, os seus profissionais não ficaram indiferentes. Mas será que esta reforma está concluída?

Ciente que o que pode ser importante para uns pode não o ser para outros, arriscamo-nos a dizer que o dispositivo dos “Postos da Guarda” é algo incontornável da vida de qualquer português devido quer à proximidade com o seu quotidiano, quer à sua dimensão estrutural no sistema de segurança interna.

No final do ano de 2008, no desenvolvimento do diploma relativo à Lei que aprovou a orgânica da GNR, foi publicada a Portaria n.º 1450/2008 de 16 Dezembro que define a organização interna das unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva, bem como as respectivas subunidades. Este é o diploma central na nossa temática por conter descrito, entre outros aspectos, a previsão de 490 postos territoriais da GNR (mais dois sazonais).

Na estrutura dos postos territoriais desenvolvem a sua actividade profissional cerca de 9462 militares² da GNR, correspondendo a sensivelmente 1/5 do efectivo estritamente policial das forças e serviços de segurança portugueses (24 762 militares da GNR + 21 228 elementos com funções policiais da PSP + 1 480 efectivos da carreira de investigação criminal da Polícia Judiciária + 670 elementos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras + 500 agentes militarizados da Polícia Militar + ??? efectivos do SIS = + 48 640).

Esta força humana mesmo no universo dos militares das forças armadas é, por si só, avassaladora pois em 31 de Dezembro de 2009 estavam na efectividade do serviço 20 366 militares no Exército, 10 359 na Marinha e 7356 na Força Aérea, perfazendo um total

² Fonte: DEPO / DO / CG / GNR, em Junho de 2010.

de 38 081 militares nas forças armadas portuguesas³. A actualidade e a grandeza destes números são suficientemente relevadoras da dimensão e da importância do tema.

1.3 - Objecto e objectivos

O presente procedimento reflexivo e crítico de investigação tem como objecto o dispositivo dos postos territoriais da GNR, em Portugal continental, procurando caracterizar-se para construir um modelo representativo. O conceito de modelo, aqui usado, consiste em construir uma imagem que represente a realidade que é por natureza complexa, múltipla e de difícil percepção.

A organização policial, resultante da matriz territorial dos postos da Guarda, em toda a sua dimensão, é um composto complexo possuindo elementos estruturais e aspectos funcionais que lhe dão uma dinâmica própria, resultantes da evolução em contextos históricos e sociais específicos e de medidas políticas ou administrativas que são muitas vezes o resultado de processos de aprendizagem e de novas experiências⁴.

Aquilo que vai ser objecto de discussão de forma mais detalhada, ou seja, o problema formulado para efeitos desta pesquisa é: como se caracteriza a rede de postos territoriais da GNR, no território Continental, relativamente à sua envolvente externa?

De entre os vários aspectos passíveis de estudo, propomo-nos, desenvolver duas linhas prospectivas. Assim, um objectivo do trabalho é o diagnóstico da relação entre a rede de postos da GNR e o contexto em que se insere: a envolvente externa. Pretende-se caracterizar a vertente da integração dos postos territoriais no meio envolvente.

O outro objectivo decorre da natureza da dissertação, que deve ser um documento prospectivo, pelo que perante a observação racionalmente efectuada pretende-se propor uma melhoria ao modelo em vigor. É nesta medida que, no quarto capítulo, se vai efectuar incursão por um modelo extra nacional, onde de antemão se conhece um sistema específico: o koban, sito no Japão.

A construção da dissertação assentou na base do universo dos quatrocentos e sessenta e cinco postos da Guarda existentes à data em Portugal. O passo seguinte consistiu em esmiuçar a envolvente externa clarificando-a e conferindo-lhe uma dimensão específica, viável e observável. Assim das diversas dimensões ou variáveis foram retiradas os seguintes indicadores: o terreno (ou área), a população, as divisões administrativas, a

³ BRANCO, Carlos – Guarda Nacional Republicana, p. 84 e 101.

⁴ OLIVEIRA, José Ferreira – As políticas de segurança e os modelos de policiamento..., p. 97 e 98.

localização específica dos postos territoriais (numa cidade, numa vila, na localidade sede do município ou sede da freguesia ou num aglomerado populacional), as distâncias entre os postos, a sua ZA e a malha judicial (comarca, círculo e distrito judicial).

1.4 - Delimitação da análise

A fim de sustentar o trabalho imerso na sua temática específica, mantendo um fio condutor, é necessário adoptar alguns limites. Este pressuposto é fundamental para evitar que o trabalho se torne extraordinariamente extenso, que se acumulem dados com um ténue fio de ligação entre si e, sobretudo, para centrar o esforço de pesquisa, de análise e de apreciação na procura de uma resposta à questão levantada *ab initio*.

O estudo incide sobre a rede de postos territoriais da GNR situados em Portugal continental, ficando excluídos os doze postos territoriais previstos nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores.

Esta restrição positiva resulta de quatro aspectos. Por um lado, a presença do dispositivo territorial da GNR nas ilhas tem sido intermitente ao longo da história. Por outro lado, os actuais Pter nas ilhas resultaram da recente reforma da GNR de 2007. Além destas razões, emerge uma terceira particularmente significativa: as características insulares daquele território.

A insularidade é, por si só, um factor distintivo da rede de Pter ali existente e como tal, não reproduzível na massa contínua do território do continente. Trata-se de uma especificidade, ou de um factor distintivo, que como tal deve ser encarada e não inserida num todo adulterando, ou pelo menos distorcendo, as conclusões finais e globais.

A derradeira razão resulta do facto dos dezoito comandos territoriais do continente terem uma missão diferente dos dois comandos territoriais das regiões autónomas. Enquanto no primeiro caso, cumprem a missão da Guarda, no segundo caso, também absorvem as missões de vigilância da costa e do mar territorial e da prevenção e investigação de infracções tributárias e aduaneiras que, no continente, são prosseguidas pela UAF e pela UCC⁵. Em conformidade, a organização dos comandos territoriais continentais é distinta da organização dos comandos territoriais insulares (ex.: não têm destacamentos de trânsito).

Outra área que não vai ser considerada é a análise e o diagnóstico interno dos Pter. Assim, não vão ser analisados aspectos como os recursos humanos, materiais e

⁵ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: artigo 37.º.

financeiros, a produtividade, a cultura organizativa, a eficiência ou a eficácia. Estas exclusões foram adoptadas, quer pela necessidade de especificar o tema em análise, tomando boa nota da intenção de efectuar um estudo aprofundado mas não demasiado abrangente, quer por se considerar que estes temas estão muito próximos de outras áreas do conhecimento e, por vezes, distantes da área científica do ciclo de estudos sobre “Direito e Segurança”.

Ainda nesta esfera de balizamento temático é muito importante ressaltar dois aspectos cuja semântica aproximada pode dar azo a confusões. Por um lado, não vai ser analisado o modelo de policiamento pelo que se adverte previamente que, por exemplo, não vai ser apreciado o policiamento de proximidade. Por outro lado, não vai ser examinado o modelo de polícia em sentido amplo, ou seja, como se organiza a função policial em Portugal [ex.: modelo napoleónico (centralizado e dualista), modelo nacional (predomina no norte da Europa) e modelo descentralizado (típico dos países anglo-saxónicos)].

Finalmente, em virtude da criação e implementação dos postos territoriais ser mutável, é necessário efectuar uma salvaguarda temporal. A data de referência da situação dos PTER é o dia 30 de Agosto de 2010 pois, tendo a dissertação de ser entregue até 28 de Dezembro de 2010, reservam-se os quatro últimos meses para a consolidação do relatório.

1.5 - Metodologia adoptada

Este trabalho é o resultado de um estudo descritivo que pretende efectuar uma representação das características de um tipo específico de organização: os postos territoriais da GNR considerados no seu todo.

Para a sua elaboração foi seguido o método indutivo pois executa-se uma operação lógica ascendente, partindo dos fenómenos em particular para alcançar a generalização. Trata-se de partir de factos particularmente observados ou da realidade concreta até se chegar à proposição geral do conjunto: o modelo. O conhecimento é colhido, desde logo, no saber de experiência feito e na recolha de informação sobre factos e realidades, para depois se construir o modelo geral de organização dos postos da Guarda.

As técnicas utilizadas, ou seja, os instrumentos seleccionados e utilizados de forma articulada para a realização do estudo foram: a pesquisa bibliográfica, a análise documental, o inquérito, a estatística (descritiva e indutiva) e a observação participativa.

No âmbito da recolha de dados recorreu-se à famigerada pesquisa bibliográfica,

que consiste na análise de material já elaborado colhendo o contributo de diversos autores, transversalmente ao longo da investigação mas predominantemente nas fases da redacção do relatório e da conceptualização do posto territorial.

Durante a análise documental utilizaram-se documentos ou dados sem qualquer tratamento prévio (ex.: as áreas dos postos territoriais) e documentos já tratados (ex.: relatórios). Em todos os casos realizou-se um (novo) tratamento objectivo e sistemático.

Foram utilizadas fontes primárias (documentos do arquivo histórico da GNR, diário da república, ordens de serviço, dados estatísticos fornecidos pela Direcção de Operações da GNR, etc) e fontes secundárias (livros e publicações).

Ainda no âmbito da recolha de dados foi efectuado um inquérito que consistiu na formulação em papel de questões logicamente relacionadas com a temática em apreciação, tendo por objectivo a recolha de dados concretos sobre diversos indicadores que contribuem para a elaboração do modelo de polícia e que não estão disponíveis ou facilmente disponíveis noutras fontes (Anexo 3 - Questionário).

Optou-se por esta técnica porque se pretende recolher informação sobre um elevado número de postos que se encontram dispersos por Portugal continental: 465, o universo do inquérito. Para atingir todo o universo optou-se por aplicá-lo a todos os comandantes de destacamento territorial (oitenta e um). Assim, não foi seleccionado um subconjunto e não se utilizou uma amostra.

Os destacamentos territoriais são subunidades operacionais de comando de Major ou Capitão, que se articulam localmente em subdestacamentos ou postos, comandados, respectivamente, por um oficial subalterno ou por um sargento. O posto territorial é a mais pequena unidade orgânica da Guarda do dispositivo territorial (Anexo 1 – Postos e subdestacamentos territoriais da GNR).

A construção do inquérito compreendeu a formulação de 17 perguntas sobre factos, porque dizem respeito a assuntos concretos e são de resposta simples, para cada posto territorial (ou subdestacamento territorial). Seis são de resposta fechada pois as hipóteses foram fixadas de antemão, sendo quatro de escolha múltipla (n.ºs 1, 2, 3 e 14) e duas dicotómicas (n.ºs 15 e 16). As restantes onze perguntas são de resposta aberta, cabendo aos destinatários indicar sempre um número.

Uma primeira versão do inquérito foi testada junto de dois comandantes de destacamento territorial tendo os seus contributos sido incorporados na versão final, bem como os que foram indicados pelo orientador.

Os inquéritos foram administrados directamente, cabendo ao inquirido redigir a resposta e foram-lhes enviados no período compreendido entre 19 e 22 de Julho de 2010, solicitando-se uma resposta até 30 de Agosto de 2010 disponibilizando-se, desta forma, seis semanas para que os destinatários pudessem responder no momento mais conveniente.

Sessenta e oito inquéritos foram enviados por correio normal contendo cada envelope: a carta de apresentação, o formulário de resposta (o número de páginas variou consoante o número de postos de cada destacamento) e outro envelope para a devolução da resposta, devidamente selado e endereçado. Os restantes 13 foram enviados por correio electrónico.

Apesar da devolução dos inquéritos ser efectuada por correio normal ou por correio electrónico e das respostas conterem a identificação funcional e / ou pessoal do remetente, estes dados, apenas serviram para efeitos de controlo da taxa de retorno, preservando-se o anonimato.

Precisamente para assegurar o anonimato é que se optou por, ao longo da redacção do relatório, não se mencionarem os postos territoriais em concreto, pois se isso fosse feito, permitir-se-ia que facilmente fosse deduzido o autor da resposta.

Até 21 de Setembro de 2010 foram recebidas 65 respostas pelo que entre 22 de Setembro de 2010 e 11 de Outubro de 2010, o autor, contactou telefonicamente os 16 destinatários em falta reforçando a importância e a necessidade da sua colaboração para este estudo e, em alguns casos, esclarecendo dúvidas e / ou reenviando o inquérito por correio electrónico. Desta feita até 14 de Outubro de 2010, data em que se encerrou a fase de recolha dos inquéritos, não foram recebidos seis inquéritos correspondendo a trinta e quatro postos territoriais situados nos distritos de Porto, Faro, Guarda, Setúbal e Viseu.

O quadro sumário relativo à aplicação do inquérito é apresentado a seguir, podendo-se verificar essencialmente dois aspectos: a taxa de retorno dos inquéritos foi de 92,59 %, correspondendo a um máximo de 92,69 % (alguns inquéritos não contêm resposta para todos os postos ou para todas as perguntas) do universo total de postos territoriais existentes em Portugal continental (taxa de concretização).

Tabela n.º 1 – Aplicação do inquérito

Indicadores	Valor
Destinatários (<i>Comandante de Destacamento Territorial</i>) ...	81
Inquéritos aplicados	81
Inquéritos respondidos, devolvidos e recebidos	75
Taxa de retorno	92,59 %
Universo (<i>todos os postos territoriais</i>)	465
Universo apurado	431
Taxa de concretização	92,69 %

A observação participativa é uma consequência do percurso profissional do autor pois, nos últimos oito anos, tem integrado a vida quotidiana do dispositivo territorial numa fase em que a sua natureza tem sido amplamente debatida e, por isso, foi colhendo informação e experiência que agora pode sistematizar e integrar de forma organizada.

Efectivamente, esta técnica não podia ser desperdiçada pois sustentou o conhecimento prévio necessário em qualquer estudo descritivo, facilitou a percepção dos indicadores que visam permitir construir um modelo e proporcionou uma vivência da realidade dos postos da Guarda apesar de poder perder alguma objectividade dada a envolvimento pessoal e a circunscrição a uma área territorial.

O uso da estatística predomina no capítulo da análise da envolvente externa. A estatística descritiva serviu para efectuar a recolha, classificação, apresentação (gráficos e tabelas) e descrição dos dados (indicadores numéricos).

A análise estatística dos dados colhidos através do inquérito e ainda a informação sobre a ZA e a população residente abrangida pelos PTER fornecida pela DEPO / DO / CO / CG - GNR, foi efectuada com recurso a uma tabulação electrónica traduzida numa matriz com 32 colunas (valores dos indicadores) e 466 linhas (cabeçalho e postos territoriais), perfazendo um total de 14912 células.

A estatística indutiva consiste na extracção de informações tendo em vista o estabelecimento de inferências que sirvam de base à formulação de conclusões. Trata-se de interpretar dados com vista a identificar as características dos diversos indicadores estudados, obtendo generalizações sobre a sua natureza, ocorrência e significado.

1.6 - Estrutura da dissertação

A fim de não sobrecarregar o texto optou-se por uma lista de abreviaturas e siglas que é apresentada no início do relatório e cuja consulta é importante para permitir uma adequada compreensão do texto.

O relatório está dividido em cinco capítulos. Começa com o capítulo de enquadramento geral que se destina a emoldurar esta dissertação, expondo o assunto a desenvolver, o objecto da discussão, definindo-se as linhas prospectivas a seguir, delimitando o estudo e esclarecendo a metodologia utilizada.

Segue-se um capítulo de pesquisa pelo domínio cognitivo ou pelo conjunto de conhecimentos que é necessário possuir a montante com vista à sua integração a jusante. Nesta fase visa-se caracterizar a GNR quanto à sua natureza, constituição, dependência, área de responsabilidade, atribuições e organização afunilando, a dado momento, pela linha dos postos territoriais que, sendo o foco do trabalho, é escalpelizado quanto à sua missão, organização, tipologia e génese da dispersão territorial.

No terceiro capítulo assenta o cerne do trabalho. É aqui que é esmiuçada a caracterização da rede de postos territoriais da Guarda quer com recurso a dados estatísticos disponibilizados pelo Comando geral da GNR quer, sobretudo, pela análise dos resultados do inquérito aplicado aos Comandantes de Destacamento Territorial.

O penúltimo capítulo desvenda o abraçar de uma grande aventura pela incursão num sistema policial estrangeiro. Seleccionou-se o Japão, que apesar de ser um país distante e dispare, contem o subsistema koban cuja compreensão e aceitação poderá contribuir para introduzir um factor inovador no modelo de organização policial da rede de postos da Guarda.

Para finalizar reserva-se uma síntese conclusiva com o desiderato de descrever o modelo encontrado e de introduzir uma componente prospectiva com vista ao desencadear de um juízo reflexivo e, eventualmente, potenciador da evolução ou alteração do status quo, tendo em vista a melhoria do serviço de segurança prestado às populações.

CAPÍTULO 2 - CONCEPTUALIZAÇÃO DE UM POSTO TERRITORIAL DA GUARDA

2.1 - A caracterização geral da GNR

Sob o espectro da Lei n.º 63 / 2007 de 6 de Novembro que aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana⁶, em vigor desde 6 de Dezembro de 2007 e que começou a ser implementada em Janeiro de 2009 a GNR, também designada por Guarda, é definida como sendo uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas, dotada de autonomia administrativa e organicamente dependente do MAI⁷.

O aspecto marcante é a sua concretização enquanto força de segurança e como tal é um organismo público, exclusivamente ao serviço do povo português, rigorosamente apartidário, que concorre para garantir a segurança interna desempenhando funções do mesmo tipo e com uma organização única em todo o território nacional, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º e do n.º 2 e da alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º, tudo da Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto que aprova a Lei de Segurança Interna.

A GNR reveste *prima facie* o manto de força de segurança desde logo por imperativo constitucional pois preenche o ideário de força de segurança - polícia de ordem e tranquilidade públicas⁸. Trata-se de uma corporação policial que desenvolve funções de segurança pública dispondo para o efeito de uma estrutura organizativa fortemente hierarquizada e especialmente habilitada para o uso de meios coercivos.

Esta vocação policial remete-nos para o artigo 272.º da CRP que está inserido no Título IX - Administração Pública com o título “Polícia”:

- “1. A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.*
- 2. As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário.*
- 3. A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do*

⁶ Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 1-A/2008 de 4 de Janeiro.

⁷ Decreto-Lei n.º 203/2006 de 27 de Outubro: art. 6º n.º2.

⁸ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – Teoria Geral do Direito Policial, respectivamente, p. 44 e 60 (conceito adaptado).

Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

4. A lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional”.

O preceito de polícia aqui utilizado é de natureza funcional pois refere-se à actividade da Administração destinada à defesa da legalidade democrática, da segurança e dos direitos dos cidadãos. A polícia “em sentido orgânico ou institucional constitui um dos pilares do edifício da Administração Pública”⁹.

Esta inserção sistemática determina que os princípios fundamentais da Administração pública valem para polícia com as devidas adaptações porque a polícia tem características particulares justificativas da sua individualização. De entre os diversos princípios da administração pública destacam-se os princípios da necessidade de aproximação dos serviços das populações, da descentralização e da racionalização, pela proximidade conceptual com o objecto de estudo¹⁰.

Logo o n.º 1 do artigo 272.º da CRP dispõe que as funções da polícia se destinam a defender a legalidade democrática e a garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. O n.º 2 estabelece a lei como forma de previsão das medidas de polícia (princípio da tipicidade legal) e o princípio geral da sua aplicação: princípio da proibição do excesso. O n.º 3 estabelece os limites para a actuação preventiva nos crimes.

Finalmente o n.º 4 refere-se à polícia em sentido orgânico incumbida da segurança interna: as forças de segurança. Delibera para elas dois princípios: o princípio da unidade de organização para todo o território nacional e o princípio da reserva de lei para a definição do seu regime¹¹. Deixa ainda subjacente a existência de várias forças de segurança.

Conclui-se pois que de entre as forças policiais temos as forças de segurança que estão especialmente incumbidas da segurança interna: garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular

⁹ RAPOSO, João – Direito Policial I, p. 41.

¹⁰ CRP: artigo 267.º n.ºs 1 e 2.

¹¹ “É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre... Regime das forças de segurança: alínea u) do n.º 1 do art. 164º (Reserva absoluta de competência legislativa) da CRP.

exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da LSI.

A organização única para todo o território nacional das forças de segurança é um ditame constitucional elencado no n.º 4 do artigo 272.º da CRP, introduzido na primeira revisão constitucional de 1982 e destina-se a maximizar a sua operacionalidade e eficácia e a salvaguardar a unidade nacional visando impedir a sua desarticulação, proibindo-se assim a existência de organizações regionais ou locais, combatendo o perigo de desigualdade de tratamento dos cidadãos. Desta forma as regiões autónomas da Madeira e dos Açores não dispõem de forças de segurança próprias ou específicas e são policiadas pela GNR e pela PSP, apesar das características insulares do seu território e da autonomia administrativa.

Mas então e as polícias municipais que não têm uma estrutura nacional? Ora as polícias municipais são serviços municipais especialmente vocacionados para o exercício de funções de polícia administrativa que “*cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das populações locais*”¹², dependem hierarquicamente do presidente da câmara e são criadas por deliberação da assembleia municipal, que tem de ser ratificada por Resolução do Conselho de Ministros (os casos de Lisboa e do Porto têm um regime especial a ser aprovado por Decreto-Lei). São complementares e não substitutivas das forças de segurança e da polícia cujas competências não podem afectar, destinando-se prioritariamente à fiscalização do cumprimento das leis e dos regulamentos que disciplinam matérias relativas às autarquias e aos seus órgãos, na área do município sob a sua jurisdição¹³. “As polícias municipais não constituem forças de segurança, estando-lhes vedado o exercício de competências próprias de órgãos de polícia criminal”¹⁴, com algumas excepções (ex.: identificação). Trata-se de um serviço público municipal que desenvolve uma actividade puramente administrativa, sem vertente judiciária.





















A designação da GNR como sendo de natureza militar e organizada num corpo especial de tropa pretende adjectivar a qualidade da organização, sendo constituída por militares que, por sua vez, estão agrupados hierarquicamente, nas categorias profissionais, subcategorias e postos que a seguir se indicam.

¹² CRP: art. 237º n.º3.

¹³ Lei n.º 19/2004 de 20 de Maio: art. 1º n.º 1, art. 2º n.ºs 1 e 2, art. 3º n.º 1, art. 5º n.º 1, art. 6º n.º 1, art. 11º e art. 21º.

¹⁴ N.º 4 do Parecer n.º 28/2008 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 8 de Maio de 2008, homologado por Despacho do MAI de 23 de Junho de 2008.

Tabela n.º 2 – Categorias profissionais, postos militares e distintivos

CATEGORIAS / CARREIRAS		POSTOS						
Oficiais	Subcategorias	Oficiais gerais	 Tenente-general	 Major-general				
		Oficiais superiores	 Coronel	 Tenente-coronel	 Major			
		Capitães	 Capitão					
		Oficiais subalternos	 Tenente	 Alferes	 Aspirante ^(a)			
Sargentos		 Sargento-mor	 Sargento-chefe	 Sargento-ajudante	 Primeiro-sargento	 Segundo-sargento	 Furriel ^(b)	
Guardas (c)		 Cabo-mor	 Cabo-chefe	 Cabo		 Guarda-principal	 Guarda	

Legenda: Lei n.º 63/200 de 6 de Novembro (artigo 19.º) e Decreto-Lei n.º 297/2009 de 14 de Outubro (artigos 29.º, 230.º, 231.º, 253.º e 254.º). ^(a) Os militares da Guarda durante o tirocínio do curso de formação de oficiais designam-se por aspirantes. ^(b) Os militares da Guarda durante o curso de formação de sargentos são graduados em furriel. O candidato a militar da Guarda no curso de formação de guardas designa-se por guarda provisório.

Trata-se de um corpo militar com funções de segurança, inserindo-se no universo das *gendarmeries*: por terem como matriz originária a Gendarmerie francesa, instituída em 1791 pela reestruturação da *maréchaussée*, uma criação da revolução francesa (1789). Têm como principal característica possuírem uma natureza militar e desempenharem predominantemente funções policiais.

Esta característica prevalece desde a sua origem, nos termos no artigo 4.º do decreto de 3 de Maio de 1911 onde era preconizado que a GNR fazia “*parte integrante das forças militares da Republica*”, tem perdurado ao longo dos tempos e é hoje considerada no plano institucional como um ponto forte em sede de síntese da análise interna expressa pela SWOT¹⁵.

Em abstracto, a identidade militar da Guarda é bicentenária (1801-2010) pois remonta à Guarda Real, verdadeira antecessora da GNR, que foi criada por Diogo Inácio de Pina Manique, Intendente da Polícia da Corte e do Reino, no tempo de D. Maria I e durante a regência do príncipe D. João, quando extinguiu os Quadrilheiros.

¹⁵ GNR - Plano de Actividades de 2011: p. 42. SWOT = Strengths (forças / pontos fortes) Weaknesses (debelidades / pontos fracos) Opportunities (Oportunidades) Threats (ameaças).

Aliás, como refere Carlos Branco, considerando que a antecessora mais antiga da GNR é Guarda Real de Polícia criada por Decreto de 10 de Dezembro de 1801 “Independentemente da controvérsia jurídica ou da ambiguidade política existente em torno da realidade da GNR, não restam dúvidas de que a Guarda, desde sempre, se considerou e foi considerada, como um Corpo Militar e que os seus elementos se sentem militares e não funcionários públicos ou empregados do Estado em sentido estrito”¹⁶ e continua citando alguns exemplos do quotidiano, facilmente identificáveis, que afirmam a característica militar da GNR onde existem quartéis e não locais de trabalho ou esquadras, porta de armas e não portaria, parada e não pátio, sentinela e não porteiro, etc.

Outros aspectos que caracterizam a organização militar da GNR são: a doutrina militar, a dupla dependência, a organização hierárquica, a designação da maioria dos postos hierárquicos (Cabo, 2º Sargento, 1º Sargento, Sargento-ajudante, Sargento-chefe, Sargento-mor, Alferes, Tenente, Capitão, Major, Tenente-coronel, Coronel, Major-general, Tenente-general), as categorias profissionais de Sargentos e de Oficiais, as promoções a oficial general que se realizam “*por escolha de entre os oficiais com formação de nível superior e qualificações complementares idênticas às exigidas para acesso aos postos de contra-almirante ou de major-general das Forças Armadas... sujeita a confirmação pelo Presidente da República*”¹⁷, o estatuto de instalação militar, para todos os efeitos, das instalações próprias da GNR¹⁸, etc.

Convém não confundir militar com militarizado pois são duas realidades bem diferentes e o Tribunal Constitucional já efectuou esta distinção considerando que uma “instituição militarizada é algo que apenas se aproxima, através de determinadas características, da instituição “militar”, mas com esta se não identifica, nem é sequer um seu desenvolvimento”¹⁹. É algo “civil” que se aproxima, mas não atinge o “militar”.

A natureza militar da Guarda, é ciclicamente colocada em crise, seja por razões económicas, seja por razões ideológicas, sendo discutida amiúde quer por políticos, quer por diversos autores que estudam esta temática, questionando-se o dualismo policial seguido em Portugal (como na França, na Espanha ou na Itália), por oposição ao

¹⁶ BRANCO, Carlos - Desafios à segurança e defesa e os corpos militares de polícia, p. 144.

¹⁷ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: art. 19º n.ºs 3 e 4.

¹⁸ RGSGNR: art. 75º n.º 1.

¹⁹ Tribunal Constitucional: acórdão n.º 103/87 – Processo n.º 74/83, publicado no DR 1ª série - n.º 103 de 06 de Maio, p. 1871 a 1903.

pluralismo (ex.: Reino Unido ou Alemanha) ou ao monismo (ex.: Irlanda – An Garda Siochána, Dinamarca – Danish National Police).

O autor citado na página anterior, Carlos Branco (Coronel da GNR, a desempenhar as funções de Juiz militar nas Varas Criminais de Lisboa), publicou em 2010 um livro intitulado “Guarda Nacional Republicana: contradições e ambiguidades”, onde defende que a utilização do termo militar não tem actualmente uma concretização efectiva sendo uma “dupla falácia” devido à adulteração das suas componentes distintivas impondo-se uma clarificação política que, na sua óptica, deverá ser a evolução da GNR para o 4.º ramo, passando a integrar as Forças Armadas como na França ou na Itália (p. 474 e 480).

Grosso modo verbera que tem existido uma grande diferença entre o dito e o feito, transformando a referência à realidade militar na GNR em pura semântica (p. 346) na medida em que a sua identidade tem sido progressivamente descaracterizada por razões políticas, ideológicas, de interesse pessoal ou por simples preconceito através de uma política selectiva e gradual de pequenos passos.

Para o efeito, ao longo da Parte IV do livro, denuncia a existência de uma estratégia, ancorada na teoria da irrelevância dos factos (desvalorizar o significado de determinadas medidas descaracterizadoras e, ao mesmo tempo, afirmar que não vale a pena discutir a natureza da Guarda porque ela é indubitavelmente militar) e na teoria do facto consumado (medidas de pequena visibilidade, mas de grande relevância) e apresenta um vasto pacote de medidas que vêm sendo implementadas desde 1995 e que visam atingir dissimuladamente aquele objectivo nas áreas orgânicas e estatutárias, na disciplina, na formação, nos suplementos remuneratórios, na organização do serviço, na hierarquia e comando e em aspectos simbólicos e formais. Depois em apenas oito páginas apresenta as contra-medidas.

Sublinhe-se ainda que, segundo o mesmo autor, toda esta estratégia é acompanhada por uma campanha nos órgãos de comunicação social bem orquestrada com o claro intuito de manipular a opinião pública contra a natureza militar da GNR, criando um ambiente propício à desmilitarização (p. 356). Neste sentido aponta inclusive uma jornalista do Diário de Notícias que entre 27 de Janeiro de 1997 e 17 de Outubro de 2000, publicou 51 artigos / notícias contra a natureza militar da GNR.

Calcula-se que existam forças tipo *gendarmarie* em quarenta e três países, distribuídos por diversos continentes, como por exemplo: Argentina (Gendarmeria

Nacional), Chile (Carabineros), Brasil (Polícia Militar), Canadá (Polícia Montada), Turquia (Jardarma), Roménia (Jandarmeria România), Polónia (Zandarmeria Wojskwa), Hungria (Rendészeti Biztonsági Szolgálat), Bulgária (Zhandarmeriya), Espanha (Guardia Civil), França (Gendarmerie Nationale), Itália (Carabinieri), Holanda (Koninklijke Marechaussee), Nigéria (Gendarmerie), Camarões (Gendarmerie), Marrocos (Gendarmerie), Argélia (Gendarmerie), etc²⁰.

Esta discussão não é de agora pois, já em finais do século XIX, o Ministro do Interior de Inglaterra Robert Peel começava os seus ideais para a organização da Polícia Metropolitana defendendo que a polícia devia ser estável, eficiente e organizada segundo padrões militares (Princípios de Peel - 1829).

Em Portugal existe diversa jurisprudência sobre esta matéria e o próprio Tribunal Constitucional já se pronunciou, repetidamente, no sentido de considerar “Militares tanto o são os que prestam serviço activo nas Forças Armadas como os que o prestam na Guarda Nacional Republicana”²¹.

No mesmo acórdão identifica, na sua óptica, algumas das características da instituição militar: o estrito enquadramento hierárquico dos seus membros, segundo uma ordem rigorosa de patentes e postos; correspondentemente, a subordinação da actividade da instituição (e, portanto, da actuação individualizada dos seus membros) não ao princípio geral da direcção e chefia comum à generalidade dos serviços públicos, mas a um peculiar princípio de comando em cadeia, implicando um especial dever de obediência; o uso de armamento (e armamento com características próprias, de utilização vedada aos cidadãos e aos agentes públicos em geral) no exercício da função e como modo próprio desse exercício; o princípio do aquartelamento, ou seja, o agrupamento dos seus agentes em unidades de intervenção ou operacionais dotadas de sede física própria e de um particular esquema de vida interna, unidade a que os respectivos membros ficam em permanência adstritos, com prejuízo, para a generalidade deles, da possibilidade (e do direito) de utilização da residência própria; a obrigatoriedade, para os seus membros, do uso de farda ou de uniforme; a sujeição dos mesmos a particulares regras disciplinares e, eventualmente, jurídico-penais.

²⁰ BRANCO, Carlos – Guarda Nacional Republicana, p. 277.

²¹ Tribunal Constitucional: acórdão n.º 521/2003/T. – Processo n.º 471/97, publicado no DR 2ª série - n.º 40 de 17 de Fevereiro, p. 2727 a 2734.

Efectivamente a GNR não fazendo parte das Forças Armadas é uma força militar quanto à sua natureza e estatuto militar que também se integra funcionalmente no sistema das forças de segurança por desempenhar missões tipicamente policiais, como adiante se verá mais pormenorizadamente.

No quadro do espectro do ordenamento jurídico português que define o sistema de forças nacionais a GNR é a única força de segurança com natureza e organização militar, ocupando uma posição de charneira entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, sendo também designada por força intermediária, híbrida ou terceira força²².

²² A PSP “é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa” (Lei n.º 53 / 2007 de 31 de Agosto: art. 1.º n.º 1). A Polícia Judiciária (PJ) é um “corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei, é um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa” (art. 1.º da Lei n.º 37 / 2008 de 6 de Agosto que aprova a orgânica da PJ, DR 1ª série – n.º 151, p. 5281-5289). A Polícia Marítima integra a estrutura operacional da Direcção - Geral da Autoridade Marítima “é uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM [sistema da autoridade marítima] e composta por militares da Marinha e agentes militarizados” (n.º1 do art. 15.º do Decreto – Lei n.º 44/2002 de 2 de Março que define a autoridade marítima nacional, DR 1ª série – n.º 52, p. 1752-1758) e a sua missão é garantir “o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional” (n.º 1 do art. 6.º e alínea b) do n.º 1 do art. 7.º do Decreto-Lei n.º 43/2002 de 2 de Março que cria o sistema de autoridade marítima, DR 1ª série – n.º 52, p. 1750-1752). O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) é “um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa e que, no quadro da política de segurança interna, tem por objectivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e actividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e acções relacionadas com aquelas actividades e com os movimentos migratórios” (n.º1 do art. 1.º do Decreto – Lei n.º 252 / 2000 de 16 de Outubro sobre o SEF, DR 1ª série – n.º 239, p. 5749-5766). O Serviço de Informações de Segurança (SIS) é “o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecida”, tem natureza de serviço público e autonomia administrativa e financeira, depende directamente do Primeiro-Ministro (artigos 14.º, 16.º e 21.º da Lei Orgânica n.º 4/2004 de 6 de Novembro que define a Lei Quadro do Sistema de Informações da República, DR 1ª série – n.º 261, p. 6598-6606 e alínea c) do n.º 1 e n.º 2 do art. 2.º e n.º 3 do art. 3.º da Lei n.º 9/2007 de 19 de Fevereiro que estabelece a orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Sistema de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança, DR 1ª série – n.º 35, p. 1238-1252). A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) “é um

Na realidade, não se deve deduzir que todos os elementos da GNR são militares. Tome-se como exemplo o efectivo da GNR em Abril de 2010 e pode-se verificar que a GNR dispunha de 921 civis (509 em regime de contrato em funções públicas por tempo indeterminado e 412 na carreira de Guarda Florestal), num universo total de 25 527 elementos, o que corresponde a 3,61 % do efectivo total²³.

O grosso daquele efectivo de civis resultou da extinção do Corpo Nacional da Guarda Florestal (CNGF) da Direcção-Geral dos Recursos Florestais e da integração, em Maio de 2006, do seu pessoal no quadro de pessoal civil da GNR onde foi criada a carreira florestal (com as categorias de Guarda florestal, Mestre florestal e Mestre florestal principal) integrando o Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente (SEPNA), por força do Decreto – Lei n.º 22 / 2006 de 2 de Fevereiro, que também consagrou institucionalmente o SEPNA.

Para o ano de 2010, o mapa de pessoal aprovado por Despacho de 14 de Setembro de 2010 do Ministro da Administração Interna, prevê 24 852 militares e 2 095 (7,78%) civis, perfazendo um total de 26 947 efectivos. Entre os 2 095 civis destacam-se 885 vigilantes florestais, que são contratados em regime de contrato a título resolutivo para operarem na Rede Nacional de Postos de Vigia, nos meses de Maio a Setembro,

serviço central da administração directa do Estado dotado de autonomia administrativa... tem por missão a avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, bem como a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das actividades económicas nos sectores alimentar e não alimentar, exercendo funções de autoridade nacional de coordenação do controlo oficial dos géneros alimentícios e organismo nacional de ligação com outros Estados membros” (n.ºs 1 dos artigos 1.º e 3.º do Decreto – Lei n.º 274/2007 de 30 de Julho que aprova a orgânica da ASAE, DR 1ª série – n.º 145, p. 4872-4876). A PJM é um “*corpo superior de polícia criminal auxiliar da administração da justiça, organizado hierarquicamente na dependência do*” Ministro da Defesa Nacional e um “*serviço central da administração directa do Estado*” com competência específica na investigação dos crimes estritamente militares (artigos, 2.º e 4.º da Lei n.º 97-A/2009 de 3 de Setembro que define a missão e atribuições da PJM, DR 1ª série – n.º 171, p. 5890(2)–5890(5)). O Corpo da Guarda Prisional, da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP), é uma “*força de segurança que tem por missão garantir a segurança e tranquilidade da comunidade, nomeadamente, mantendo a ordem e segurança do sistema prisional*” (art. 16.º do Decreto-Lei n.º 125/2007 de 27 de Abril sobre a DGSP, DR 1ª série – n.º 82, p. 2626-2631) e o seu pessoal “*está sujeito ao regime ao regime jurídico dos funcionários civis do Estado*” com as devidas especialidades (art. 1.º do Decreto-Lei n.º 174/93 de 12 de Maio sobre o Corpo da Guarda Prisional, com sucessivas alterações, DR 1ª série – n.º 110, p. 2491-2498).

²³ GNR - Relatório de actividades de 2009, Anexo V/D: Balanço Social 2009, p. 1.

desempenhando funções de vigilância no âmbito de defesa da floresta contra incêndios florestais²⁴.

O facto de a GNR ser constituída de forma avassaladora por militares - os «soldados da lei» - é um elemento caracterizador da GNR enquanto organização militar. A condição castrense destes efectivos é visível na sujeição a um regime especial, o Estatuto dos Militares da GNR (EMGNR) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 297 / 2009 de 14 de Outubro, e a diversos institutos jurídicos, conforme discorre do n.º 1 do artigo 5.º do EMGNR e do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro, e que se indicam a seguir:

- As bases gerais do estatuto da condição militar (Lei n.º 11/89 de 1 de Junho: artigo 16.º).
- O Código de Justiça Militar (Lei n.º 100/2003 de 15 de Novembro).
- O Regulamento de Disciplina Militar, que se aplica à GNR, subsidiariamente, com as devidas adaptações e na parte não incompatível (artigo 7.º do Regulamento de Disciplina da GNR, aprovado pela Lei n.º 145/99 de 1 de Setembro).
- O Regulamento de Honras e Continências Militares (Decreto-Lei n.º 331/80 de 28 de Agosto).
- O Regulamento da Medalha Militar e das Medalhas Comemorativas das Forças Armadas (Decreto-Lei n.º 316/2002 de 27 de Dezembro).

Além disso os militares da GNR estão sujeitos a restrições quanto aos direitos fundamentais de expressão (artigo 37.º da CRP), de reunião e manifestação (artigo 45.º da CRP), de associação (artigo 46.º da CRP)²⁵, de petição colectiva (artigo 52.º da CRP) e de capacidade eleitoral passiva (artigo 48.º da CRP) nos termos do artigo 47.º da Lei Orgânica n.º 1-B/2009 de 7 de Julho, que aprova a Lei de Defesa Nacional.

Conclui-se pois que a GNR tem ao seu serviço pessoal militar e civil, os primeiros, estão sujeitos ao Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana e são o grosso dos seus quadros, os segundos, estão sujeitos ao estatuto dos funcionários e agentes da administração pública e são uma minoria, na ordem dos 4%.

²⁴ GNR - Plano de Actividades de 2011, p. 49.

²⁵ Lei n.º 39/2004 de 18 de Agosto: Estabelece os princípios e as bases gerais do exercício do direito de associação profissional dos militares da Guarda Nacional Republicana. DR 1ª série - A - n.º 194: p. 5236-5237.

Continuando a caracterização geral da GNR temos a considerar que depende do Ministro da Administração Interna, sendo as suas forças colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do seu comandante - geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 1-B/2009 de 7 de Julho) e das Forças Armadas (Lei Orgânica n.º 1-A/2009 de 7 de Julho) e do regime do estado de sítio e do estado de emergência (Lei n.º 44/86 de 30 de Setembro), dependendo, nesta medida, do Ministro da Defesa Nacional no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento²⁶.

Quanto à área de responsabilidade cabe-lhe prosseguir as suas atribuições em todo o território nacional, no mar territorial²⁷ e fora do território nacional desde que legalmente mandatada para esse efeito.

Pode ainda actuar na zona contígua²⁸ para prosseguir as suas atribuições no âmbito da prevenção e da investigação das infracções tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como para fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à acção tributária, fiscal ou aduaneira, nos termos regulamentados pelo Decreto Regulamentar n.º 86/2007 de 12 de Dezembro.

No caso de atribuições cometidas também à PSP, a área de responsabilidade da GNR é definida por portaria do MAI²⁹, o que sucedeu através da Portaria n.º 340-A/2007 de 20 de Março, que define um vasto número de freguesias cuja área de responsabilidade passou a ser totalmente da GNR ou da PSP e da Portaria n.º 778/2009 de 22 de Julho que definiu as áreas de responsabilidade relativamente aos itinerários principais e complementares nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

²⁶ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: art. 2º.

²⁷ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: art. 5º n.º 5. O mar territorial corresponde a uma área de 12 milhas marítimas (21,936 quilómetros) contadas a partir da linha de baixa-mar ao longo da costa: artigos 5º e 6º da Lei n.º 34/2006 de 28 de Julho sobre a soberania nacional nas zonas marítimas, DR 1ª série – n.º 145, p. 5374-5376. Convenção da Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de Dezembro de 1982.

²⁸ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: art. 5º n.º 4 e art. 53º n.º 2. A zona contígua corresponde a uma área de 12 milhas marítimas, para além do mar territorial: art. 7º da Lei n.º 34/2006 de 28 de Julho. Convenção da Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de Dezembro de 1982.

²⁹ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: art. 5º n.ºs 1, 2 e 3 e art. 53º n.º 6 alínea a). Exposição de motivos da proposta de Lei n.º 138/XL 318/2007 de 3 de Maio “*Neste sentido, estabelece-se que a Guarda exerce as suas atribuições em todo o território nacional, habilitando-se o Governo, a definir, por portaria a área de responsabilidade da Guarda*”.

Fruto da reestruturação das áreas de policiamento da GNR e da PSP ocorrida em 2007 e 2008, a área de responsabilidade actual da GNR é cerca de 86 597,4 km² (93,9% do território nacional) abrangendo aproximadamente 5 756 027 residentes (53,8% da população residente)³⁰.

A actuação fora dos limites definidos pelo MAI depende: do pedido de outra força de segurança, de ordem especial ou de imposição legal.

Um dos exemplos mais esclarecedor que estende a área de responsabilidade da GNR para além dos seus limites base é a intervenção do Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente (SEPNA).

Inserida na missão específica de protecção da natureza e do ambiente, integrada no âmbito da polícia administrativa, foi definido por Despacho do General Comandante-geral da GNR, em 1 de Janeiro de 1997, que “a Guarda pretende criar, no seio das suas Unidades Territoriais, equipas especializadas, dotadas de meios humanos e materiais adequados à vigilância, detecção e tratamento policial das infracções praticadas contra a natureza e o meio ambiente”³¹.

O SEPNA, nasceu em Maio de 2001 no âmbito de um protocolo entre o Ministério da Administração Interna e o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, segundo o qual se comprometia a intervir pedagógica e coercivamente, na prevenção e no combate contra condutas, passivas e activas, contrárias ao devido cumprimento das normas legais que vigorem na área do Ambiente e do Ordenamento do Território. A sua consolidação institucional sobreveio pelo Decreto-Lei n.º 22/2006 de 2 de Fevereiro.

Este serviço tem como missão genérica zelar pelo cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à conservação e protecção da natureza e do meio ambiente, nomeadamente, nas áreas dos recursos hídricos, da caça, da pesca, da floresta, do montado, dos solos, do ordenamento do território, no âmbito sanitário e de protecção animal e na prevenção, vigilância e detecção de incêndios florestais. Mas vejamos mais detalhadamente a competência policial para a actuação na área do ambiente.

A PSP tem como atribuição na área do ambiente “*assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à protecção do ambiente, bem como*

³⁰ Fonte: GNR – Relatório de actividades de 2009, p. 20 e GNR - Plano de Actividades de 2011, p. 19.

³¹ GNR - Manual de Operações Vol. I, p. III-6.

prevenir e investigar os respectivos ilícitos”³².

No caso da GNR dispõe-se que lhe compete “*assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à protecção e conservação da natureza e do ambiente, bem como prevenir e investigar os respectivos ilícitos*”³³.

A letra destes preceitos legais apenas difere porque no caso da GNR se acrescenta: conservação da natureza. Em todo o caso trata-se de uma competência genérica igual, de actuação na área ambiental, para a GNR e para a PSP.

Desde logo o preâmbulo do diploma que institucionaliza o SEPNA alertava que o seu reforço com o pessoal do CNGF / DGRF visava reforçar a sua capacidade de vigilância e fiscalização do território nacional.

Posteriormente a Portaria n.º 798/2006 de 11 de Agosto regulamentou o n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de Fevereiro, conforme se adverte no seu objecto “*definindo os termos em que se processa a coordenação da actividade dos serviços dependentes dos Ministérios da Administração Interna, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas no âmbito da defesa da floresta contra incêndios, nomeadamente na prevenção, vigilância, detecção e investigação das causas de incêndios florestais, bem como na protecção dos espaços florestais e recursos associados, designadamente na fiscalização, na protecção contra agentes bióticos e na prevenção de outras agressões ao ambiente, aos recursos hídricos e ao património natural*” [sublinhados nossos].

Mais adiante, redige-se de forma decisiva que o SEPNA “*constitui-se como polícia ambiental* [polícia em sentido material, objectivo ou funcional e não orgânico, subjectivo ou institucional], *competente para vigiar, fiscalizar, noticiar e investigar todas as infracções à legislação que visa proteger a natureza, o ambiente e o património natural, em todo o território nacional, sem prejuízo das competências próprias dos vigilantes da natureza*”³⁴.

Não ficam pois dúvidas que tendo a PSP competência genérica na área da protecção do ambiente, compete ao SEPNA, em primeira mão, actuar em todo o território nacional no âmbito da legislação que visa proteger a natureza, o ambiente e o património

³² Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto, aprova a orgânica da PSP: art. 3º n.º 2 alínea n).

³³ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro, aprova a orgânica da GNR: art. 3º n.º 2 alínea a).

³⁴ Portaria n.º 798/2006 de 11 de Agosto: art. 5º (cujo título é outras agressões ao ambiente) n.º1, sublinhados nossos.

natural.

A GNR é pois uma força de segurança nacional pois a sua dimensão territorial abrange todo o território Português. Esta característica territorial remonta às suas origens na medida em que o Decreto de 12 de Outubro de 1910, que extinguiu a Guarda Municipal de Lisboa e do Porto e criou a Guarda Republicana, estabeleceu uma comissão para estudar a organização da GNR enquanto corpo da segurança pública para todo o país.

Posteriormente, o artigo 1.º do Decreto de 3 de Maio de 1911, a primeira Lei Orgânica da GNR, dispunha que “*É organizado um corpo especial de tropas para velar pela segurança publica, manutenção da ordem e protecção das propriedades publicas e particulares em todo o país, que se denominará Guarda nacional Republicana*”.

Por tudo o que foi dito até aqui podemos concluir que a GNR é uma força de segurança, nacional, de natureza militar e integrada no Ministério da Administração Interna pois reúne todas estas características, constituindo uma força policial única em Portugal.

2.2 - As atribuições da GNR

Feita a caracterização geral da GNR quanto à sua natureza, constituição, dependência e área de responsabilidade, vamos analisar a missão da GNR que no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e protecção é assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei³⁵. Assim, a missão geral da GNR abarca plenamente o n.º 1 do artigo 272.º da CRP segundo o qual “*A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos*”.

A polícia (no feminino) é um termo que pode ser utilizado essencialmente com dois sentidos. Em sentido material, objectivo ou funcional quando se pretende referir a actividade em vista de um certo fim ou função (ex.: manutenção da ordem e da tranquilidade pública), ou seja, tratam-se dos actos e das operações relativas à actividade policial. Em sentido institucional, subjectivo ou orgânico quando se pretende referir uma organização, serviço ou conjunto de serviços com funções exclusiva ou predominantemente policiais. Ao longo deste trabalho, o uso da palavra polícia é, em regra, em sentido funcional.

³⁵ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: art. 2º n.º 2.

Por legalidade democrática entende-se que os actos devem ser conformes com o quadro jurídico, que por sua vez é fundado no sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico. Especificamente, a defesa da legalidade democrática, pode ser entendida como a actividade desenvolvida para neutralizar as situações de perigo que ponham em causa ou lesem os direitos protegidos pela lei, protegendo-se as normas jurídicas em geral e zelando pelo seu cumprimento³⁶.

À GNR cabe pois proteger os bens tutelados pela lei que sejam susceptíveis de condutas perigosas e, por isso, desenvolve uma actividade preventiva da violação das leis pela qual acompanha e fiscaliza as actividades dos indivíduos no intuito de os orientar a conformarem a sua conduta com a lei e, deste modo, evitar a violação dos interesses por ela protegidos. A Guarda é “o olho da lei” ou uma face visível da lei a quem cabe assegurar o respeito pela ordem jurídica desenhada pelas normas, que por sua vez são a expressão da vontade popular manifestada através das eleições³⁷.

A execução do Direito compreende a actividade que visa promover e garantir o cumprimento das leis e é uma função de natureza executiva central na actividade da polícia para a qual também concorrem, por exemplo, os tribunais. A polícia, enquanto actividade, é um braço do Estado, na medida em que é uma das suas actividades pois o respeito pelas leis não pode estar dependente da sorte ou a generosidade do Homem. O Estado faz as leis e a polícia zela pelo seu cumprimento.

Sublinhe-se que a lei também define como pretende ser defendida regulando a forma de organização e de actuação da GNR. Doutrinariamente, a GNR, integra esta finalidade legal numa norma geral de acção que deve ser respeitada na conduta das operações, designando-a pelo princípio da legalidade. Este princípio da actividade operacional significa que os actos levados a cabo pela GNR devem ter fundamento na lei, estando sujeitos à sua precedência e tipicidade legal.

Prosseguindo a análise da visão tripartida da missão policial da Guarda

³⁶ Perigo (em sentido amplo): é a possibilidade, identificada e localizada, de uma ameaça se concretizar, dadas as condições gerais existentes, entendendo-se, ameaça como qualquer vector potencial de danos, não localizado e impreciso (ALVES, Armando – Introdução à segurança, p. 47). Perigo (em sentido jurídico): é a ameaça objectiva de lesão imediata de bens jurídicos ou a probabilidade de ocorrência de um dano real em certo bem jurídico (MIRANDA, Jorge; Medeiros, Rui – Constituição da República Portuguesa Anotada, p. 651 e 660).

³⁷ Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de Agosto de 1789: art. 6º “*A lei é a expressão da vontade geral*”.

verificamos que a Lei de Segurança Interna esclarece taxativamente o conceito de segurança interna, incrustado na missão da GNR e define-o, logo, no n.º 1 do artigo 1.º como sendo: “a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.

O princípio do objectivo, que norteia a actividade operacional da GNR, enraíza-se precisamente no conceito de segurança interna, na medida, em que preconiza que o objectivo último da actividade operacional na Guarda é garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade pública, proteger pessoas e bens prevenir e reprimir a criminalidade e os actos ilícitos³⁸.

O conceito de segurança interna abarca o conceito de ordem pública que pode ser entendido como o “conjunto de condições externas necessárias ao regular funcionamento das instituições e ao efectivo exercício de direitos – digo *condições externas*, não tanto porque esteja pensando em ordem nas ruas quanto porque estão em causa factores exteriores aos direitos e circunstâncias envolventes ao seu exercício”³⁹, ou, “o conjunto de condições que permitem o desenvolvimento da vida em social com tranquilidade e disciplina, de modo que cada indivíduo possa desenvolver a sua actividade sem terror ou receio”⁴⁰. É um estado em que se verifica uma convivência sem rupturas, sem tumultos, podendo cada um exercer os seus direitos legalmente estabelecidos.

A forma como se exerce a actividade de segurança interna vem enunciada no n.º 2 da LSI, embora pouco acrescente, pois circunscreve-a aos “*termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança*”, ou seja, é o império da lei.

Esta função de segurança interna cabe às forças de segurança excluindo-se, constitucionalmente, as forças armadas, nos termos do n.º 1 do artigo 272.º e do artigo 275.º da CRP. Aliás “Catarina Sarmiento e Castro afirma que da discussão realizada na Comissão

³⁸ GNR - Manual de Operações Vol. I, p. V-2.

³⁹ IGAI - Direitos humanos e eficácia policial, p. 28 (palestra de Jorge Miranda).

⁴⁰ OLIVEIRA, José – A manutenção da ordem pública, p. 13 e 16, citando o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 4 de Junho de 1992 Pº 029379.

Eventual para a (primeira) Revisão Constitucional transparece a opinião de que a imersão da expressão segurança interna pretende deixar claro que a segurança não é competência das forças armadas cabendo a segurança interna às forças de segurança”⁴¹.

Também neste sentido anuncia contundentemente Jorge Miranda “Nas Constituições anteriores, não se separavam ou não se discerniam com nitidez os domínios da segurança (ou segurança interna) e da segurança externa, e as Forças Armadas intervinham também naquela... Agora não: às Forças Armadas ficam reservadas a defesa nacional e funções conexas e, quando muito, podem ser empregadas em estado de sítio ou em estado de emergência declarados nas formas constitucionais e nos termos das respectivas leis”⁴².

Esquemáticamente, a segurança interna prossegue os seguintes objectivos⁴³:

- Garantir: ordem, segurança e tranquilidade públicas.
- Prevenir (medidas que se adoptam *a priori* para evitar que uma ameaça se concretize) e reprimir (*a posteriori*): a criminalidade.
- Proteger (medidas que se adoptam para limitar os prejuízos, reduzir ou fazer parar os efeitos danosos de uma ameaça concretizada): pessoas e bens.
- Contribuir para assegurar: o funcionamento das instituições democráticas; o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.

O último vértice da visão tripartida da missão policial da GNR é definido pelos direitos dos cidadãos. Por um lado, são um dos fins da função policial e, por outro lado, são um limite à actuação policial. Esta finalidade policial tem uma protecção constitucional: “A polícia tem por funções... garantir... os direitos dos cidadãos” e, aliás, é uma tarefa fundamental do Estado “Garantir os direitos e liberdades fundamentais...”⁴⁴.

Por esta altura, verifica-se a necessidade de esclarecer que à polícia também interessa proteger os bens individuais indispensáveis ao convívio social (ex.: direito à vida, à integridade física, à liberdade, etc) tendo a obrigação de proteger os cidadãos contra a agressão de terceiros aos seus direitos e não apenas proteger os bens colectivos ou

⁴¹ MIRANDA, Jorge – Constituição portuguesa anotada, p. 661.

⁴² IGAI - Direitos humanos e eficácia policial, p. 31 (palestra de Jorge Miranda). Nosso sublinhado.

⁴³ ALVES, Armando – Introdução à segurança, p. 44, 45 e 49.

⁴⁴ CRP: artigo 272.º n.º1 e artigo 9.º alínea b).

públicos. São sempre as pessoas que estão sob a alçada policial actuem em grupo ou isoladamente.

Para que os cidadãos possam exercer de forma tranquila e segura os seus direitos é necessário que disponham de uma ordem social liberta de ameaças ou agressões. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de Agosto de 1789 verberava no seu artigo 4.º que “*A liberdade consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique outrem*”.

Mesmo que se tratem de acções preventivas da criminalidade ou estando em causa o afastamento de perigos que ponham em causa a segurança pública, continuam a merecer respeito os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos pois o direito constitucional à segurança “significa essencialmente a garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças e agressões”⁴⁵.

Este limite entre o dever e o direito não é estático. Efectivamente, é difícil precisar quotidianamente pois requer uma permanente conjugação e ponderação entre assegurar o exercício de um direito e a perturbação que pode ser inculida.

Veja-se que a regulamentação legal das medidas de polícia é condicionada pelo n.º 2 do artigo 272.º da lei fundamental da República portuguesa pelo princípio da proibição do excesso que acarreta uma subordinação aos princípios da necessidade (é indispensável adoptar uma determinada medida, com um determinado conteúdo lesivo, para atingir um certo fim, não havendo uma alternativa menos lesiva), da proporcionalidade (justa medida entre a medida adoptada e o fim pretendido, ou seja, é uma ponderação entre o sacrifício e a satisfação de bens, interesses ou valores que em linguagem económica se resumiria à relação custo / benefício) e da adequação (a medida adoptada é capaz de conduzir ao objectivo visado). Estes três princípios para um bom juízo na actuação de qualquer «soldado da lei».

“Sendo muitos dos actos de polícia tomados em circunstâncias extremas, de grande urgência e em situações críticas de risco ou de perigo, assentando em opções baseadas em apreciações sumárias da situação de facto, às vezes com tensões perturbadoras de uma ponderação objectiva de todos os dados, é possível que um acto que num determinado momento da sua prática se afigura perfeitamente proporcionado apareça como intoleravelmente desproporcionado num momento posterior, de fria e serena

⁴⁵ CANOTILHO, Gomes – Constituição da república portuguesa anotada: Vol. I, p. 478.

reavaliação em sede de controlo administrativo ou jurisdicional (ou da opinião pública e publicada). Por não se ter isto em conta e por se negligenciarem as diferenças entre as duas perspectivas, escolhendo a do momento do controlo, fazem-se por vezes juízos ilegítimos sobre actos de polícia”⁴⁶.

Convém, agora, introduzir uma limitação da actividade da GNR, prevista organicamente e esclarecer-se que a Guarda não pode dirimir conflitos de natureza privada, devendo, nesses casos, limitar a sua acção à manutenção da ordem pública⁴⁷.

Como refere Marcelo Caetano “Só aquilo que constitua perigo susceptível de projectar-se na vida pública interessa à polícia, e não o que apenas afecte interesses privados ou a intimidade das existências pessoais. Tudo o que é particular escapa ao domínio policial enquanto não crie o risco de uma perturbação da ordem, da segurança, da moralidade, da saúde pública... A polícia não pode ocupar-se de interesses particulares... tem de respeitar a vida íntima e o domicílio dos cidadãos”⁴⁸.

As atribuições da GNR encontram-se exaustivamente elencadas ao longo de vinte e seis alíneas dos dois números do artigo 3.º da Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro. Este catálogo pode (e deve) ser organizado para permitir uma leitura estruturada e uma compreensão mais fácil.

Para o efeito vamos seguir a tradicional divisão da actividade da polícia em administrativa e criminal, onde se desenrola o grosso da actividade das forças de segurança e onde inserimos ainda a área do apoio e socorro. Depois associam-se as tarefas não materialmente policiais nas áreas honoríficas e de representação e, ainda, as missões militares e as missões internacionais seguindo a doutrina da Guarda e respeitando a sua identidade.

O conceito de modalidades de polícia decorre da divisão de Marcelo Caetano⁴⁹, é usado pela doutrina oficial da GNR embora utilize o termo áreas⁵⁰, enquanto o conceito de missões parcelares segue a divisão utilizada actualmente pelo comando da Guarda conforme resulta do Relatório de Actividades da GNR de 2009 (p. 13) ou do Plano de Actividades da GNR de 2010 (p. 12).

⁴⁶ CANAS, Vitalino – Actividade, limitação de direitos e limitação da actividade de polícia, p. 25.

⁴⁷ Lei n.º 63 / 2007 de 6 de Novembro: art. 4º.

⁴⁸ CAETANO, Marcello - Manual de Direito Administrativo, p. 1151,1152 e 1156.

⁴⁹ CAETANO, Marcello - Manual de Direito Administrativo, p. 1153.

⁵⁰ GNR - Manual de Operações, vol. I, p. III-2.

Paralelamente, vamos considerar a estruturação da missão da GNR, nas principais áreas em que se desenvolve, apresentada pelo artigo 6.º do RGSGNR (Anexo 2: Áreas em que se desenvolve a missão da GNR). Esta estruturação segue em linha com o anterior RGSGNR, aprovado pela Portaria n.º 722/85 de 25 de Setembro que, no entanto, apenas previa as áreas: policial, de segurança e ordem pública, de fiscalização e regulação da circulação rodoviária, de apoio e socorro, honorífica e de representação e militar, com conteúdo similares (Parte I: artigo 2.º).

Tabela n.º 3 – Áreas da missão da GNR

MODALIDADES DE POLÍCIA / MISSÕES PARCELARES		ÁREAS EM QUE SE DESENVOLVE A MISSÃO										
Polícia	Administrativa	<table border="0"> <tr> <td> Geral</td> <td>⇒</td> <td rowspan="4"> <ul style="list-style-type: none"> • Segurança e ordem pública • Fiscalização e regulação da circulação rodoviária • Fiscalização no âmbito fiscal e aduaneiro • Controlo costeiro • Protecção da natureza e do ambiente </td> <td rowspan="6" style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Policial</td> </tr> <tr> <td> Especial</td> <td>⇒</td> </tr> <tr> <td></td> <td>⇒</td> </tr> <tr> <td></td> <td>⇒</td> </tr> </table>	Geral	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • Segurança e ordem pública • Fiscalização e regulação da circulação rodoviária • Fiscalização no âmbito fiscal e aduaneiro • Controlo costeiro • Protecção da natureza e do ambiente 	Policial	Especial	⇒		⇒		⇒
		Geral	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • Segurança e ordem pública • Fiscalização e regulação da circulação rodoviária • Fiscalização no âmbito fiscal e aduaneiro • Controlo costeiro • Protecção da natureza e do ambiente 			Policial					
		Especial	⇒									
			⇒									
		⇒										
	Criminal ou judiciária	⇒	• Investigação criminal, tributária, fiscal e aduaneira									
Apoio e socorro	⇒	• Protecção e socorro										
Honorífica e representação	⇒	• Honorífica e representação										
Militar	⇒	• Militar										
Internacional	⇒	• <i>Transversal às restantes</i>										

O Ministro da Administração Interna adoptou uma definição de actividade de polícia, em linha com a teoria da polícia administrativa de Marcelo Caetano que também é seguida no Manual de Operações da GNR (volume II, título I – Da actividade policial). Nestes termos a actividade da polícia “traduz uma forma de actuação da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, com o objectivo de evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”⁵¹.

A polícia é uma actuação da autoridade, conferida por lei, porque pressupõe o exercício de um poder, fora da actividade judicial, sobre o exercício de actividades alheias, que não pode usado para além do estritamente necessário e incide sobre as pessoas, quer

⁵¹ N.º 1 das conclusões do Parecer n.º 162/2003 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 18 de Dezembro de 2003, homologado por Despacho do MAI de 2 de Março de 2004.

actuem isoladamente (ex.: o cidadão agindo isoladamente) quer em grupo organizado (ex.: uma associação)⁵². A actividade policial em certa medida orienta as pessoas e leva-as a conformarem a sua conduta com as leis de modo a evitar a sua violação.

O objecto da polícia é os danos sociais decorrentes da lei e entendidos como os prejuízos para a vida em sociedade ou para a sã convivência dos seus membros, ou seja, aquilo que constitua um perigo susceptível de perigar interesses gerais ou colectivos ou de se projectar na vida pública⁵³. Assim, a actuação da polícia visa preveni-los (evitar que se produzam factos danosos). Mas se ocorrer um dano? Então cabe-lhe limitar a sua ampliação e investigar os termos em que se verificou, descobrindo o (eventual) infractor, de forma a permitir que as entidades decisoras, tendo à cabeça os Tribunais, o julguem e lhe apliquem a sanção adequada e legalmente prevista.

O modo de actividade administrativa que é a polícia, recorde-se que a norma constitucional “Artigo 272.º (Polícia)” encontra-se inserida sistematicamente no Título IX - Administração Pública, pode ser dividida em polícia administrativa especial, que compreende a actividade policial cujo objecto é “a observância e a defesa de determinados sectores da ordem jurídica⁵⁴” ou proteger interesses públicos específicos⁵⁵ (exemplo: a segurança rodoviária, a segurança alimentar ou a segurança ambiental) e em polícia administrativa geral que compreende “a actividade policial que visa a observância e a defesa da ordem jurídica globalmente considerada”⁵⁶, ou seja, destina-se a garantir a ordem, a segurança de pessoas e bens e a tranquilidade públicas enquanto razão de ser da função policial.

Na esfera da actividade da polícia de segurança e ordem pública fica compreendida desde a actuação das patrulhas dos postos territoriais para resolverem uma simples rixa no lugar mais recôndito do país até à intervenção de unidades táticas especiais para controlarem ou resolverem manifestações organizadas, violentas e volumosas. Inclui-se também o serviço de guarnição, relativo à segurança permanente ou

⁵² A vigilância e a prevenção criminal pode incidir sobre pessoas colectivas pois há actividades levadas a cabo pelas pessoas jurídicas ou colectivas capazes de lesar ou colocar em perigo de lesão bens colectivos, ex.: poluição ambiental. Contudo integram sempre pessoas.

⁵³ CAETANO, Marcello – Manual de Direito Administrativo, p. 1151, 1155 e 1156.

⁵⁴ CAETANO, Marcello – Manual de Direito Administrativo, p. 1154.

⁵⁵ RAPOSO, João – Direito Policial I, p. 29.

⁵⁶ CAETANO, Marcello – Manual de Direito Administrativo, p. 1154.

eventual de edifícios públicos e de outros locais sensíveis e as escoltas.

A actividade de polícia criminal compreende as diligências desenvolvidas no âmbito da investigação criminal destinadas a investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas. A GNR tem competência para a investigação de crimes cuja competência não esteja reservada a outros órgãos de polícia criminal e ainda dos crimes cuja investigação lhe seja cometida pela autoridade judiciária competente para a direcção do processo nos casos de criminalidade pouco complexa⁵⁷.

Trata-se da faceta de órgão de polícia criminal desempenhada por todos aqueles que sejam incumbidos de levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados pelo CPP, como por exemplo: colher a notícia de crime, promover actos necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, deter os agentes de crimes em flagrante delito ou identificar os suspeitos e as testemunhas, realizar revistas e buscas, etc. Esta polícia criminal não se confunde com a função judicial embora seja sua acessória. A prevenção da criminalidade também se insere no âmbito da polícia criminal pois trata-se de uma função auxiliar da administração da justiça e destina-se a reprimir a criminalidade⁵⁸.

Dentro da actividade da polícia inserimos o apoio e socorro pelas razões que passamos a enunciar. Seguindo diversos autores, verifica-se que a área do apoio e socorro compreende-se a protecção, o auxílio e a assistência. Tal implica prestar auxílio aos cidadãos que se encontrem em dificuldades ou em perigo e esta acção pode ir desde o esclarecimento sobre a localização de uma praia a um turista, passando pela substituição de um pneu furado na berma da estrada a um condutor menos preparado, até à realização de uma batida⁵⁹ ou à execução de uma intervenção inicial num incêndio florestal. Como refere Armando Alves “Cada agente policial, por si, tem o dever de se constituir como autêntico anjo da guarda dos seus concidadãos”⁶⁰.

⁵⁷ Artigos 1.º e 6.º da Lei n.º 49/2008 de 27 de Agosto (Lei de organização da investigação criminal) e artigo 262.º do CPP.

⁵⁸ RAPOSO, João – Direito Policial I, p. 29. Na mesma linha: BRANCO, Carlos - Desafios à segurança e defesa..., p. 69 e GNR - Manual de Operações, vol. I, p. III-3 e vol. II, p. I-5.

⁵⁹ Batida: acção efectuada por uma força de efectivo variável, levada a efeito em áreas abertas ou não condicionadas com o objectivo de procurar, descobrir ou encontrar algo ou alguém (GNR - Manual de Operações, vol. II, p. V-1).

⁶⁰ ALVES, Armando – Em busca de uma sociologia policial, p. 136.

O RGSGNR integra o auxílio e a protecção dos cidadãos no âmbito do serviço policial e delimita o serviço de protecção e socorro como uma tarefa de todas as unidades da Guarda e, particularmente, do GIPS quer em acções de prevenção, quer em acções de intervenção em primeira linha⁶¹.

Num aspecto puramente operacional, verifica-se que de entre os vários tipos de operações policiais, como por exemplo as buscas, as escoltas ou o patrulhamento, temos as operações de auxílio e socorro que são acções desencadeadas para prevenir, evitar ou minimizar os efeitos de acidentes, catástrofes ou calamidades resultantes da acção humana ou da natureza⁶². Nesta mesma linha verifica-se que os postos, sendo por excelência os órgãos de execução do serviço policial, garantem a segurança da sua ZA através do lançamento diário de patrulhas. As patrulhas são as células base da actividade policial e podem ter como missões, entre outras, o auxílio e socorro e, especificamente, as patrulhas às ocorrências, que se destinam a preencher as 24 horas do dia, têm como missão a assistência imediata a cidadãos em risco ou necessitando de auxílio, para além de assegurarem o tratamento policial das ocorrências inopinadas⁶³.

Resta ainda considerar que o Código Europeu de Ética Policial [Recommendation Rec(2001)10], aprovado pelo Conselho de Ministros do Conselho da Europa de 19 de Setembro de 2001, considera que um dos objectivos da polícia é prestar assistência e exercer funções de serviço público, tal como é manter a ordem e a tranquilidade ou prevenir e combater a criminalidade.

Os restantes três tipos da actividade da GNR ou missões parcelares (honorífico e de representação, militar e internacional) espelham a missão multifacetada e heterogénea da GNR, estendendo a sua actividade para além das funções típicas de polícia e para além da área territorial de competência.

A área honorífica e de representação refere-se às honras e cerimónias militares e ao protocolo de Estado, nomeadamente, o cerimonial militar, as escoltas de honra, as

⁶¹ RGSGNR: artigos 155º e 194.º n.º 1. GIPS (Grupo de Intervenção de Protecção e Socorro) criado pelo Decreto-Lei n.º 22/2006 de 22 de Fevereiro com a missão específica de executar acções de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situações de emergência de protecção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves (n.º 1 do artigo 4.º).

⁶² GNR - Manual de Operações, vol. II, p. XV-1.

⁶³ GNR - Manual de Operações, vol. II, p.I-2 (finalidade do patrulhamento) e p. I-6 (Missão). GNR – NEP 3.43 – Serviço diário dos postos territoriais, p. 2.

guardas de honra e as guardas honoríficas, em que é exigido dignidade, brio, solenidade, apuro e sentido patriótico características do militar da Guarda. Esta actividade é executada, principalmente, pela USHE (onde se integra a Banda e a Fanfarra), é regulada pelo Regulamento de Honras e Continências Militares⁶⁴ e tem especial visibilidade no Palácio Presidencial, no Palácio Nacional de Queluz, no Palácio Nacional da Ajuda e no Palácio Nacional de São Bento.

As missões militares são consideradas no âmbito da defesa nacional, decorrem da natureza militar da GNR desde as suas mais remotas origens e a doutrina de emprego baseia-se naquela que se encontra em vigor nas Forças Armadas.

A Guarda pode ser chamada a cumprir as seguintes missões militares: vigilância e ligação entre forças fixas ou móveis; segurança de áreas da retaguarda; contra-guerrilha, como força de quadrícula; ocupação e defesa de infra-estruturas críticas e pontos sensíveis; combate de ruas; operações especiais; polícia militar; inactivação e supressão de engenhos explosivos; guarda, ocupação e segurança de infra-estruturas críticas; patrulhas de reconhecimento, ligação e contra-infiltração; controlo de danos; controlo da população, de refugiados e de transviados; fiscalização da circulação, abertura e segurança de itinerários e protecção e regulação do movimento de colunas auto e pesquisa, recolha e tratamento de informações⁶⁵.

Frise-se o facto do conhecimento que o efectivo da Guarda tem do território português, das populações e dos pontos sensíveis, mercê da sua implantação e da sua missão policial, constituir uma inegável mais-valia para as forças empenhadas em operações militares em território nacional.

“Decorrente das relações internacionais, multilaterais ou bilaterais estabelecidas pela Instituição, directamente ou através da tutela, podemos, genericamente, dividir o espectro do envolvimento da Guarda, no plano internacional, em missões de gestão civil de crises, de paz e humanitárias e em missões de cooperação técnica e operacional”⁶⁶.

A participação da GNR em missões internacionais iniciou-se em Janeiro de 1995, quando um Major desempenhou funções no posto do comando em Calafate – Roménia, no âmbito de uma operação de embargo à ex - Jugoslávia no rio Danúbio.

⁶⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 331/81 de 28 de Agosto. DR 1ª série – n.º 198: p. 2397 a 2431.

⁶⁵ RGSGNR: artigos 6.º - alínea j), 150.º e 151.º.

⁶⁶ GNR - Plano de Actividades de 2011: p. 15 e dados da Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais da GNR disponíveis em www.gnr.pt.

Mais tarde, em Março de 2000, pela primeira vez da sua história, a Guarda projectou para Timor uma força auto-sustentada, de escalão Companhia (o 1º contingente tinha 6 oficiais, 16 Sargentos e 98 Praças, perfazendo um total de 120 militares) constituindo-se uma Força de Intervenção Rápida sob a égide da UNTAET (United Nations Transitional Administration in East Timor).

Nestes quinze anos a GNR participou em diversas missões em diferentes países (Angola, Congo, Iraque, Macedónia, Libéria, Costa Marfim, Haiti, Palestina, Geórgia, Kosovo e Bósnia) empenhando um efectivo superior a dois e mil e trezentos de elementos⁶⁷.

Ao nível da cooperação multilateral, destaca-se a participação da Guarda na Associação FIEP e na EUROGENGFOR. A associação FIEP (acrónimo francês de França, Itália, Espanha e Portugal, que são considerados os quatro membros fundadores, apesar de Portugal ter entrado em 1996, dois anos após a fundação) é uma associação de forças de segurança de natureza militar da Europa e do Mediterrâneo.

Actualmente integram a FIEP: GNR - Portugal, Guardia Civil – Espanha, Gendarmerie Nationale – França, Arma dei Carabinieri - Itália, Jandarma Genel Komutanligi - Turquia (1998), Koninklijke Marechaussee - Holanda (1999), Royal Moroccan Gendarmerie - Marrocos (1999) e Romanian Gendarmerie – Roménia (2002). Em Outubro de 2005 juntaram-se à Associação FIEP na qualidade de “Membros Associados” a Gendarmería Nacional da Argentina e os Carabineros de Chile.

O objectivo principal da associação é promover a cooperação entre as Forças de Segurança de natureza militar que a integram, especialmente no tocante ao intercâmbio de informações e experiências nos domínios dos recursos humanos; da organização do serviço; das novas tecnologias e logística e dos assuntos europeus, existindo para cada qual uma Comissão de Trabalho. A Presidência da Associação FIEP é rotativa anualmente, cabendo a Portugal assumir a (próxima) presidência em 2012.

Quanto à EUROGENDFOR (European Gendarmerie Force = Força de Gendarmerie Europeia), resultou da concretização de uma iniciativa de cinco países da União Europeia (Portugal, Espanha, França, Itália e Holanda), todos com forças de segurança de natureza militar, com vista ao desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e de Defesa e à dotação da Europa de uma maior capacidade para conduzir

⁶⁷ BRANCO, Carlos – Guarda Nacional Republicana, p. 261 a 265.

operações de gestão de crises.

A EUROGENDFOR foi criada em 17 de Setembro de 2004 e está, prioritariamente, à disposição da União Europeia, embora possa actuar mediante requisição e mandato da ONU, da OSCE, da OTAN ou de outras organizações internacionais.

Trata-se de uma força multinacional, operacional, modular (pré-estruturada), robusta, com capacidade de reacção rápida (800 elementos, no prazo de 30 dias, número este que poderá chegar aos 2300), dotada de altos níveis de flexibilidade e interoperabilidade e especialmente vocacionada para assegurar todas as missões de polícia no âmbito da gestão civil de crises, em especial missões de substituição.

Integram a EUROGENDFOR: GNR - Portugal, Guardia Civil - Espanha, Gendarmerie Nationale - França, Arma dei Carabinieri - Itália, Koninklijke Marechaussee - Holanda e Romanian Gendarmerie - Roménia. A Jandarma Genel Komutanligi - Turquia tem o estatuto de observador. A Zandarmeria Wojskowa - Polónia e a Lietuvos Viesojo Saugumo Tarnyba (Serviço de Segurança Público da Lituânia) - Lituânia são parceiros.

O Quartel-General Permanente da EUROGENDFOR está localizado em Vicenza – Itália, tem um efectivo de 36 Oficiais e Sargentos das diferentes Forças, sendo comandando por um Coronel da GNR desde 26 de Junho de 2009.

As Forças da EUROGENDFOR, constituídas para cada missão, têm capacidade para actuar em todas as fases da resposta a uma crise, desde a intervenção militar até à transferência de responsabilidades para as autoridades civis locais ou para uma organização internacional. Estão aptas a desenvolver, em tal contexto e no âmbito de um mandato internacional, todo o espectro de tarefas de polícia, designadamente missões de restabelecimento e manutenção da ordem pública, investigação criminal, vigilância e recolha de informações, controlo de tráfico de ilícitos, polícia de fronteiras, protecção e segurança de pessoas e bens e formação de formadores e de oficiais de polícia.

Até aqui verificámos um vasto catálogo de missões internacionais que não são relativas à actividade desenvolvida pelos postos da Guarda ainda que os seus efectivos as possam integrar. Contudo, podemos examinar um tipo de missão internacional que é executada pelos postos territoriais. Referimo-nos aos controlos móveis.

Os controlos móveis surgiram em 17 de Janeiro de 2004 na sequência de um acordo bilateral celebrado em Lisboa, entre o Ministro da Administração Interna de Portugal e o Ministro do Interior de Espanha e são um sistema que possibilita a vigilância coordenada da fronteira comum.

Decorrem, quer em território português, quer em território espanhol, com a participação em simultâneo da GNR e da Guardia Civil e têm como finalidade efectuar um controlo de movimentos de pessoas, numa faixa de 50 quilómetros de um e do outro lado da fronteira, visando prevenir e reprimir a emigração ilegal, a delinquência transfronteiriça, o tráfico de droga, as infracções rodoviárias, o contrabando e a fraude fiscal.

Toda esta actividade é sujeita a uma coordenação a diversos níveis e com distintas periodicidades. Localmente, a coordenação é efectuada entre os Comandantes de Destacamento Territorial da GNR e os Comandantes de Companhia da Guardia Civil, realizando-se não só reuniões de avaliação e coordenação bimensais mas, sobretudo, operações mensais conjuntas, em que participam diversas valências da GNR (trânsito, SEPNA e investigação criminal) e, naturalmente, os postos territoriais de fronteira.

Regressando à Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro (artigo 3.º) verifica-se que as atribuições da GNR são as que a seguir se indicam. Considerando o cerne destas atribuições e excluindo alguma actividade excepcional ou residual podemos enquadrá-las com as modalidades de polícia / missões parcelares, anteriormente consideradas, conforme consta na próxima tabela.

Tabela n.º 4 - Atribuições da GNR

ATRIBUIÇÕES DA GNR	MODALIDADES DE POLÍCIA / MISSÕES PARCELARES
Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito	Polícia administrativa geral
Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens	Polícia administrativa geral
Desenvolver as acções de investigação criminal e contra-ordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciais ou solicitadas pelas autoridades administrativas	Polícia administrativa Polícia criminal
Prevenir a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos	Polícia
Garantir a execução dos actos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o incumprimento da lei ou a sua violação continuada	Polícia administrativa
Manter a vigilância e a protecção de pontos sensíveis, nomeadamente infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas	Polícia administrativa Militar
Contribuir para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos	Polícia
Prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança	Polícia criminal
Assegurar o ponto de contacto nacional para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de criminalidade automóvel com repercussões transfronteiriças, sem prejuízo das competências atribuídas a outros órgãos de polícia criminal	Polícia criminal

ATRIBUIÇÕES DA GNR	MODALIDADES DE POLÍCIA / MISSÕES PARCELARES
Prevenir e investigar as infracções tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à acção tributária, fiscal ou aduaneira	Polícia administrativa especial Polícia criminal
Garantir a segurança nos espectáculos, incluindo os desportivos, e noutras actividades de recreação e lazer, nos termos da lei	Polícia administrativa especial
Participar no controlo da entrada e saída de pessoas e bens no território nacional	Polícia administrativa especial Polícia criminal
Controlar e fiscalizar as embarcações, seus passageiros e carga, para os efeitos previstos do item anterior e, supletivamente, para o cumprimento de outras obrigações legais	Polícia administrativa especial
Velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários, e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente, através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito	Polícia administrativa especial
Garantir a fiscalização, o ordenamento e a disciplina do trânsito em todas as infra-estruturas constitutivas dos eixos da Rede Nacional Fundamental e da Rede Nacional Complementar, em toda a sua extensão, fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto	Polícia administrativa especial
Prevenir e detectar situações de tráfico e consumo de estupefacientes ou outras substâncias proibidas, através da vigilância e do patrulhamento das zonas referenciadas como locais de tráfico ou de consumo	Polícia administrativa especial Polícia criminal
Participar na fiscalização do uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam às demais forças e serviços de segurança ou às Forças Armadas, sem prejuízo das competências atribuídas a outras entidades	Polícia administrativa especial Polícia criminal
Assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à protecção e conservação da natureza e do ambiente, bem como prevenir e investigar os respectivos ilícitos	Polícia administrativa especial Polícia criminal
Assegurar, no âmbito da sua missão própria, a vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas	Polícia administrativa especial Polícia criminal
Participar na fiscalização das actividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a Autoridade Marítima Nacional e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura das espécies marinhas	Polícia administrativa especial Polícia criminal
Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da acção humana ou da natureza	Apoio e socorro
Executar acções de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situação de emergência de protecção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves	Polícia administrativa especial Apoio e socorro
Colaborar na prestação das honras de Estado	Honorífica e de representação
Cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas	Militar
Participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de protecção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais	Missão internacional
Prosseguir as demais atribuições que lhe forem cometidas por lei	<i>Transversal a várias áreas</i>

A missão da GNR abrange pois todas as modalidades de polícia (polícia administrativa geral, polícia administrativa especial e polícia criminal), incluindo o apoio e socorro e ainda outras áreas não materialmente de polícia como as honras de estado e as missões militares e as missões internacionais.

2.3 - A estrutura geral da GNR

Procurando ter uma visão global do entrelaçado jurídico que erige a estrutura da GNR temos a considerar a montante a “*lei da orgânica*”⁶⁸ que define a estrutura geral da Guarda, onde se inclui a estrutura de comando, as unidades e um estabelecimento de ensino.

Tabela n.º 5 - Organização geral da GNR



Fonte: GNR - Relatório de actividades da GNR de 2009, p 21.

Esta actual estrutura da GNR resulta da Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro; do Decreto Regulamentar n.º 19/2008 de 27 de Novembro que estabelece o número, as

⁶⁸ Trata-se de uma lei que aprova a orgânica da GNR e não de uma lei orgânica.

competências, a estrutura interna e o posto correspondente à chefia dos serviços directamente dependentes do comandante-geral e dos serviços dos órgãos superiores de comando e direcção da GNR⁶⁹; do Despacho n.º 4501/2010 de 30 de Dezembro de 2009 do Comandante – geral que define as unidades orgânicas flexíveis da estrutura de Comando da GNR, bem como as correspondentes atribuições e competências⁷⁰; da Portaria n.º 1450/2008 de 16 de Dezembro que define, nomeadamente, a organização interna das unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e de reserva⁷¹ e da Portaria n.º 777/2009 de 22 de Julho que cria as subunidades, os serviços e os centros de formação da Escola da Guarda.

Para além desta regulamentação o Comandante-geral produziu no último ano diversos Despachos, nomeadamente, o Despacho n.º 53/09-OG de 30 de Dezembro de 2009 que define a estrutura, as competências e os efectivos de referência dos Comandos Territoriais⁷² e o actual Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana (RGSGNR), em vigor desde 6 de Maio de 2010, aprovado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de Maio de 2010, que sucedeu ao anterior RGSGNR, aprovado e publicado pela Portaria n.º 722/85 de 25 de Setembro.

Somam-se os despachos relativos à organização e aos efectivos da Escola da Guarda e das unidades de âmbito nacional: Unidade Nacional de Trânsito (UNT), Unidade de Controlo Costeiro (UCC), Unidade de Intervenção (UI), Unidade de Segurança e Honras de Estado (USHE) e Unidade de Acção Fiscal (UAF)⁷³. Estes documentos não vão

⁶⁹ Nos termos da Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: art. 35º que se repete no n.º 5 do art. 53º. O art. 53º é essencialmente um repositório da regulamentação mencionada ao longo da Lei 63/2007.

⁷⁰ Este Despacho entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2010, revogou o Despacho n.º 3201/2008 de 5 de Dezembro que foi produzido após a actual “lei orgânica” da GNR e foi alterado pelo Despacho n.º 47/10-OG de 23 de Agosto do Comandante-Geral da GNR: cria a Divisão de Trânsito e Segurança Rodoviária e extingue a Divisão de Cooperação e Projecção de Forças.

⁷¹ Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 14/2009 de 4 de Fevereiro e sucessivamente alterada pela Portaria n.º 20/2010 de 11 de Janeiro e pelos Despachos n.ºs 3521/2010 de 25 de Novembro de 2009 e 4500/2010 de 21 de Janeiro de 2010, ambos do Comandante-Geral, que alteram duas subunidades de escalão posto territorial para o escalão subdestacamento territorial, respectivamente, Sintra e Alcabideche.

⁷² Este Despacho revogou o Despacho n.º 72/08-CG de 22 de Dezembro do Comandante-Geral da GNR que vigorou no ano de 2009 e foi rectificado pelo Despacho n.º 39/10-OG de 28 de Maio do Comandante-Geral da GNR.

⁷³ GNR - Ordem à Guarda n.º 5 – 1ª Série de 15 de Março de 2010: p. 147-184 e GNR - Ordem à Guarda n.º 14 – 1ª Série de 31 de Julho de 2010, p. 872-876.

ser analisados porque estas unidades não dispõem de Postos Territoriais

No caso dos Comandos Territoriais das Regiões Autónomas foi publicado uma orgânica diferente dos restantes 18 Comandos Territoriais do Continente que não vai ser analisada, conforme foi explicado no subcapítulo sobre a delimitação da análise⁷⁴.

A estrutura de comando é desenvolvida primeiro no Decreto Regulamentar n.º 19/2008 de 27 de Novembro, que cria as unidades orgânicas nucleares (treze Direcções), define as suas competências e requer que o seu chefe tenha o posto de Coronel e, posteriormente, no Despacho n.º 4501/2010 que cria as unidades orgânicas flexíveis (quarenta Divisões) e define as respectivas atribuições e competências⁷⁵.

Esta estrutura concentra-se no Comando-Geral, com sede em Lisboa, é *per si* uma unidade⁷⁶, compreendendo o Comando da Guarda e os órgãos superiores de comando e direcção ou comandos funcionais. O comando das guardas militares de polícia funciona ininterruptamente desde 20 de Abril de 1845 no Quartel do Carmo, data em que ali se instalou o Comando Geral da Guarda Municipal.

O Comando da Guarda integra o Comandante-geral (GCG), o 2º Comandante-geral (2º CG), a Inspeção da Guarda (IG), o Conselho Superior da Guarda (CSG), o Conselho de Ética, Deontologia e Disciplina (CSEDD), a Junta Superior de Saúde (JSS) e a Secretaria-Geral (SGG), com as seguintes atribuições:

- O GCG é responsável pelo cumprimento das missões da Guarda, sendo coadjuvado pelo 2º CG e apoiado pela IG no exercício das funções de controlo e avaliação. Dispõe ainda do CSG como seu órgão máximo de consulta, do CEDD para consulta em matéria de justiça e disciplina e de um Gabinete pessoal (não mencionado no quadro anterior).
- A JSS é um órgão, constituído por três médicos, responsável por avaliar o grau de capacidade para o serviço dos militares da Guarda e emitir pareceres sobre as decisões das juntas médicas.

⁷⁴ GNR - Ordem à Guarda n.º 13 – 1ª Série de 15 de Julho de 2010, p. 847-855.

⁷⁵ Unidades nucleares: são as direcções dos serviços, correspondendo a uma departamentalização fixa definida pelo membro do governo competente, pelo Ministro das Finanças e pelo membro do governo responsável pela Administração Pública. Unidade flexível: corresponde às divisões definidas pelo dirigente máximo do serviço (Lei n.º 4/2004 de 15 de Janeiro, alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007 de 3 de Abril).

⁷⁶ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: art. 36º n.º1 e art. 22º n.º 1 alínea a).

- A SGG além de ser responsável pela elaboração e publicação da Ordem à Guarda e da Ordem de Serviço do CG, assegura o apoio e o enquadramento administrativo do CG, da Biblioteca, do Museu e Arquivo Histórico e da Revista da Guarda.

Os comandos funcionais são o Comando Operacional (CO), o Comando da Administração dos Recursos Internos (CARI) e o Comando da Doutrina e Formação (CDF).

Compete-lhes assegurar o comando e a direcção das diferentes actividades da Guarda e vieram substituir o estado-maior especial ou técnico e o estado-maior geral ou coordenador⁷⁷. Os seus comandantes são equiparados a chefe de estado-maior para efeitos de competência para conceder ou propor recompensas e punir⁷⁸.

- O CO comanda a actividade operacional (operações, informações, investigação criminal, protecção da natureza e do ambiente, comunicações, sistemas de informação e missões internacionais).
- O CARI compreende as áreas dos recursos humanos, dos recursos financeiros, dos recursos logísticos, da saúde, da assistência na doença e da assistência religiosa.
- O CDF desenvolve a sua actividade nos domínios da doutrina e da formação.

Quanto às unidades, criadas pela lei que aprova a orgânica da guarda (artigo 22.º), verifica-se que a criação e extinção de subunidades e a criação, extinção e o funcionamento de serviços dos comandos territoriais (em número de 20) e da Escola da Guarda é definido por Portaria do MAI⁷⁹ tendo os diplomas, entretanto publicados, delegado no Comandante-Geral da GNR a definição dos órgãos de apoio à decisão e da componente operacional do comando dos comandos territoriais, da UCC, da UAF, da UNT, da USHE, da UI⁸⁰ e a estrutura, as competências e o efectivo dos órgãos, das subunidades, dos serviços e dos

⁷⁷ Exposição de motivos da proposta de Lei n.º 138/XL 318/2007 de 3 de Maio, que precedeu a Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro.

⁷⁸ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: art. 52º n.º3 alínea a).

⁷⁹ Portaria n.º 1450/2008 de 16 de Dezembro e Portaria n.º 777/2009 de 22 de Julho: publicadas ao abrigo dos artigos 45º n.º 5, 46º, 47º e das alíneas e) e f) do n.º 6 do art. 53º, tudo da Lei 63/2007 de 6 de Novembro.

⁸⁰ Portaria n.º 1450/2008 de 16 de Dezembro: art. 2º n.º 2, art. 4º n.º 2 e art. 10º alínea a).

centros de formação da EG⁸¹. Eis pois a sustentação legal para os diversos Despachos lavrados pelo Comandante-Geral da GNR relativos à organização das unidades da Guarda, conforme foi referido anteriormente.

A UCC e a UAF são unidades especializadas, sucessoras da Brigada Fiscal, que por sua vez sucedeu à Guarda Fiscal extinta em 1993 nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 230/93 de 26 de Junho. À primeira compete-lhe assegurar a vigilância, o patrulhamento e a intercepção marítima ou terrestre em toda a costa e mar territorial quer no continente, quer nas regiões autónomas. A segunda constitui-se como uma unidade especializada de investigação e de alto nível nas áreas tributárias, fiscais e aduaneiras.

A UNT é uma unidade especializada nas matérias de fiscalização, ordenamento e disciplina do trânsito podendo realizar acções especiais de fiscalização em qualquer parte da área de competência da GNR. Não é sucessora da Brigada de Trânsito pois as competências desta passaram “*a ser prosseguidas pelos Comandos Territoriais*”⁸² onde se integraram os Destacamentos de Trânsito e a quem foi integralmente afecto o seu afectivo.

A UI é uma unidade de intervenção e de reserva especialmente vocacionada para as missões de manutenção e restabelecimento da ordem pública, a resolução e gestão de incidentes críticos, a intervenção táctica em situações de violência concertada e de elevada perigosidade, complexidade e risco, a segurança de instalações sensíveis e de grandes eventos, a inactivação de explosivos, a protecção e socorro e o aprontamento e projecção de forças para missões internacionais.

A USHE é uma unidade de representação responsável pela protecção e segurança às instalações dos órgãos de soberania e de outras entidades que lhe sejam confiadas e pela prestação de honras de Estado.

Por fim temos o estabelecimento de ensino da Guarda: a Escola da Guarda, situada em Queluz e que dispõe do Centro de Formação de Portalegre (CFP) e do Centro de Formação da Figueira da Foz (CFFF), localizados naquelas cidades.

A EG é uma unidade especialmente vocacionada para a formação, moral, cultural, física, militar e técnico-profissional dos militares da Guarda e ainda para a actualização,

⁸¹ Portaria n.º 777/2009 de 22 de Julho: art. 6º.

⁸² Exposição de motivos da proposta de Lei n.º 138/XL 318/2007 de 3 de Maio que precedeu a Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro.

especialização e valorização dos seus conhecimentos⁸³.

Em suma, temos que a GNR é composta por vinte e sete unidades, mas que não estão todas no mesmo patamar hierárquico, pois o Comando-Geral eleva-se em relação às restantes. Cinco unidades têm uma missão específica e um âmbito nacional (UI, USHE, UCC, UNT e a UAF) e vinte são os Comandos Territoriais cuja ZA corresponde, respectivamente, aos dezoito distritos administrativos do continente e às duas regiões autónomas. A derradeira unidade é a Escola da Guarda, que se relaciona para efeitos de formação com as restantes.

2.4 - O enquadramento organizacional do posto territorial da Guarda

Feito o enquadramento da Guarda, urge agora situar o Posto da Guarda, imerso nesta extensa, ramificada, recente e complexa estrutura. Para tal vamos dissecar os Comandos Territoriais, até chegarmos à base onde se situam os postos territoriais da Guarda Nacional Republicana.

Os Comandos Territoriais distinguem-se, desde logo, das restantes unidades pela área de competência que corresponde, respectivamente, aos dezoito distritos administrativos de Portugal Continental, à Região Autónoma da Madeira e à Região Autónoma dos Açores.

Estas unidades, de escalão regimento⁸⁴, dependem do Comandante-geral, materializam a componente territorial da Guarda pela ocupação do espaço e constituem a estrutura de implantação territorial da Guarda.

São responsáveis pelo cumprimento da missão geral da Guarda na respectiva zona de acção e integram elementos (militares e civis) dos quadros, das diferentes armas (infantaria e cavalaria) e serviços (administração militar; transmissões, informática e electrónica; material; técnicos de pessoal e secretariado; etc) sob um comando único (Coronel ou Tenente-coronel).

A componente territorial caracteriza-se, assim, pela ocupação da área de

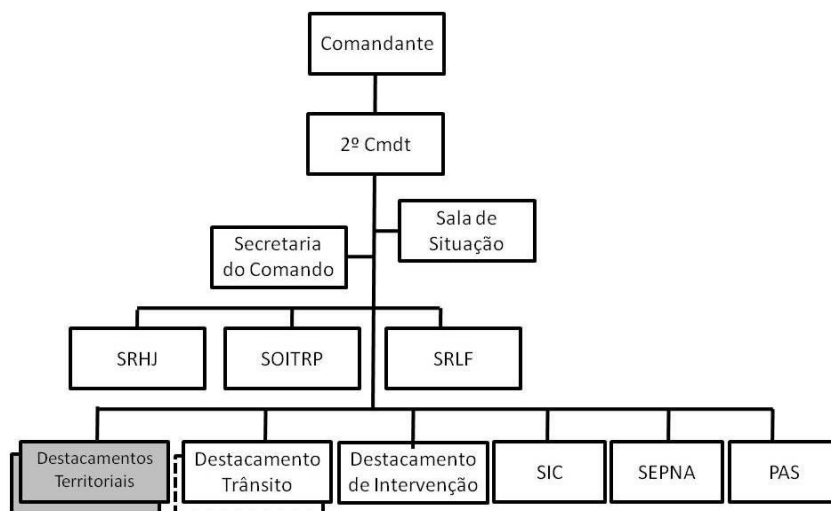
⁸³ Curiosamente não constam os civis (ex.: Guardas Florestais), apesar de ser considerado que colabora na formação de elementos de outras entidades, nacionais e estrangeiras.

⁸⁴ Doutrinariamente são unidades comandadas por um Coronel, situados sob o escalão tático Brigada e que integram diversos batalhões ou subunidades equivalentes da mesma arma. Actualmente os Regimentos são as unidades base do exército português.

competência da GNR, dividida por distritos e regiões autónomas, detendo cada unidade competência genérica e cabendo-lhe executar tarefas nas áreas dos recursos humanos, materiais e financeiros e do planeamento e condução da actividade operacional.

Os Comandos Territoriais articulam-se em comando e estado-maior⁸⁵, serviços e subunidades operacionais, conforme se pode verificar no organograma que se segue.

Organograma n.º 1 – Estrutura do Comando Territorial da GNR



Fonte: GNR - Ordem à Guarda n.º 5 – 1ª Série, 15 de Março de 2010: p. 135.

O Comando e Estado-Maior compreendem o comandante, o 2º comandante, o Adjunto do Comando (não consta no organograma oficial), a Secretaria do Comando, a Sala de Situação, a Secção de Operações, Informações, Treino e Relações Públicas (SOITRP), a Secção de Investigação Criminal (SIC), a Secção de Protecção da Natureza e do Ambiente (SEPNA), a Secção de Recursos Humanos e Justiça (SRHJ) e a Secção de Recursos Logísticos e Financeiros (SRLF).

O Pelotão de Apoio de Serviços (PAS) destina-se a garantir todas as funções de apoio, sustentação da unidade e ainda a colaborar na segurança das instalações. Integra os serviços: manutenção e transportes, alimentação e bem-estar, apoio sanitário, etc.

⁸⁵ O art. 38º da Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro e o n.º 1 do art. 2º da Portaria n.º 1450/2008 de 16 de Dezembro dispõe que “Os comandos territoriais articulam-se em comando, serviços e subunidades operacionais”. No entanto, quer o Despacho n.º 72/08-OG de 22 de Dezembro de 2008 do Comandante-Geral da GNR, quer o Despacho n.º 53/09-OG de 30 de Dezembro do Comandante-Geral da GNR referem no seus n.ºs 2, respectivamente, “Os Comandos Territoriais (CTer) articulam-se em: a. Comando e Estado-Maior...” e “Os Comandos Territoriais (CTer) articulam-se, conforme Anexo A, em: a. Comando e Estado-Maior...”.

As Subunidades operacionais dos Comandos Territoriais são os Destacamentos Territoriais (em número variável), o Destacamento de Intervenção e o Destacamento de Trânsito (em número variável).

O Destacamento de Intervenção é especialmente vocacionado para o cumprimento de missões de segurança e de manutenção e restabelecimento da ordem pública, dispondo de um efectivo de referência de 54 elementos.

Como vimos anteriormente, os Destacamentos de Trânsitos, são provenientes da extinta Brigada de Trânsito e têm como competência a fiscalização, o ordenamento e a disciplina da circulação rodoviária. Por motivos de natureza operacional e para que a missão seja cumprida com maior proficiência, podem ter na sua dependência subdestacamentos de trânsito e postos de trânsito. Através dos Núcleos de Investigação de Crimes em Acidentes de Viação (NICAV), procedem à investigação de todos os acidentes com vítimas mortais e outros atendendo ao grau de complexidade ou à gravidade.

Os Destacamentos Territoriais, constituem um escalão eminentemente operacional, são comandados por um Capitão ou Major e articulam-se em subdestacamentos territoriais (cujo comandante é Alferes ou Tenente) e / ou postos territoriais (que são comandados por Sargentos)⁸⁶. O conjunto das áreas de intervenção dos postos e dos subdestacamentos constitui a zona de acção do Destacamento Territorial. Onde se justifique, podem ainda existir Postos Fiscais cuja missão específica é de natureza tributária, fiscal e aduaneira e de segurança de instalações e estâncias aduaneiras.

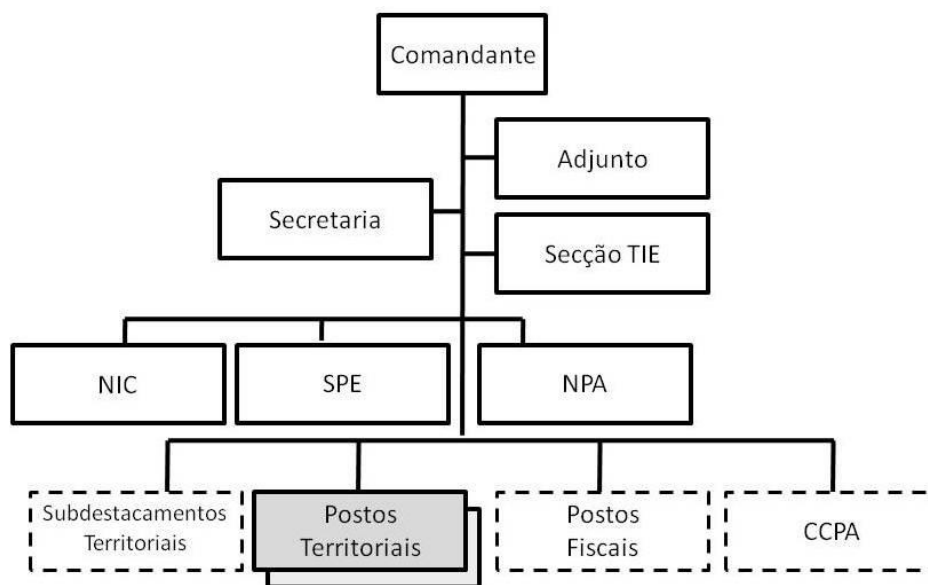
Mediante despacho ministerial podem ser criados Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA), tal como os que já existem em Vilar Formoso, Castro Marim, Quintanilha, Valença/Tuy e Caia (os dois últimos em território espanhol).

A missão dos Destacamentos Territoriais é manter a lei e a ordem, auxiliar e proteger os cidadãos e vigiar o território, com especial incidência nos pontos sensíveis.

O comando destes Destacamentos, com um efectivo de referência de 39 elementos, integra um Comandante, um Adjunto do Comandante (Tenente ou Alferes), um Adjunto do comando (Sargento-chefe, que acumula com as funções de chefia da Secretaria), a Secretaria, a Secção de Transmissões, Informática e Electrónica (STIE), o Núcleo de Investigação Criminal (NIC), o Núcleo de Protecção do Ambiente (NPA) e a Secção de Programas Especiais (SPE), conforme se pode verificar no organograma que se segue.

⁸⁶ Lei 63/2007 de 6 de Novembro: art. 39º n.º 3.

Organograma n.º 2 – Estrutura do Destacamento Territorial da GNR



Fonte: GNR - Ordem à Guarda n.º 5 – 1ª Série, 15 de Março de 2010: p. 138.

Ao NIC compete desenvolver a actividade de investigação criminal, nos termos da lei processual em vigor, com vista a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e recolher e descobrir provas no âmbito do respectivo processo. Se dispuser de efectivo suficiente, articula-se em Equipa de Investigação Criminal (EIC) e Equipa de Investigação de Crimes de Droga (EICD)

O NPA pode articular-se em equipas de protecção da natureza e do ambiente (EPNA), equipas de protecção da natureza em zona específica (EPNAZE), equipas náuticas de mergulho ambiental (ENMA) e equipas de protecção florestal (EPF: integram os elementos da carreira de guarda florestal) e executa a missão do SEPNA.

A SPE é constituída pelos Núcleos Escola Segura (NES), Idosos em Segurança, Comércio Seguro, Taxi Seguro, Férias em Segurança, etc, de acordo com os programas implementados na ZA.

Depois de percorrido todo este caminho desde o topo da hierarquia, sempre com o farol dos postos territoriais da Guarda em vista, chegámos agora à estrutura nuclear desta tese: o posto territorial da Guarda.

No intrincado mapa de competências, o MAI reservou para si a competência para a criação e a extinção de subunidades, em especial nos comandos Territoriais (destacamentos e postos). Para tal elencou-as exhaustivamente nos anexos I, II, e III da Portaria n.º 1450/2008 de 16 de Dezembro, em vigor desde 1 de Janeiro de 2009, tornando público, todos os destacamentos, subdestacamentos e postos, territoriais, de trânsito, de

intervenção, fiscais, de acção fiscal, de pesquisa, de controlo costeiro e de vigilância móvel (Anexo 1 – Postos e subdestacamentos territoriais da GNR).

Contudo, o Comandante-Geral da GNR pode, por motivos de ordem operacional, redefinir os postos territoriais quer alterando a sua classificação, quer mudando-os para subdestacamentos territoriais⁸⁷.

Aliás esta competência de alterar postos territoriais para subdestacamentos territoriais já foi utilizada através dos Despachos n.º 3521/2010 de 25 de Novembro de 2009 e n.º 4500/2010 de 21 de Janeiro que transformaram, respectivamente, os Postos Territoriais de Sintra e de Alcabideche em subdestacamentos territoriais, ambos no Destacamento Territorial de Sintra do Comando Territorial de Lisboa.

A subida de escalão implica, nomeadamente, que o seu comandante, organicamente, deixe de ser um sargento para passar a ser um oficial subalterno (Alferes ou Tenente), com as expectativas que daí resultam por se tratar de um reforço do enquadramento, nos termos do n.º 3 do artigo 39.º da Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro o que confere a esta regra uma força jurídica bastante assinalável.

Um corolário desta alteração traduz-se no facto de os subdestacamentos poderem dispor de uma entidade - o comandante de subdestacamento - com funções de Autoridade de Polícia e de Autoridade de Polícia Criminal o que não acontece nos postos territoriais, por força da aplicação da alínea a) do n.º 1 do artigo 12.º que reserva estas qualidades apenas a determinadas funções desempenhadas por oficiais⁸⁸ ou “*a oficiais da Guarda, quando no exercício de funções de comando ou chefia operacional*”⁸⁹.

O atributo de autoridade de polícia permite determinar a aplicação das medidas de polícia (ex.: identificação de pessoas suspeitas em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial; a interdição temporária de acesso e circulação de pessoas e meios de transporte a local, via terrestre, fluvial, marítima ou aérea; a apreensão temporária de armas, etc), nos termos do n.º 1 do artigo 32.º da LSI.

Por sua vez, a qualidade de autoridade de polícia criminal, permite determinar medidas de âmbito processual penal: manutenção da ordem nos actos processuais (n.º 1 do

⁸⁷ Portaria n.º 1450/2008 de 16 de Dezembro: art. 11.º.

⁸⁸ Comandante-Geral, 2º Comandante-Geral, Comandante do CO, Comandantes de unidades e subunidades de comando de oficial: alíneas a) a d) do n.º1 do art. 11º e alínea a) do n.º1 do art. 12º, tudo da Lei 63/2007 de 6 Novembro.

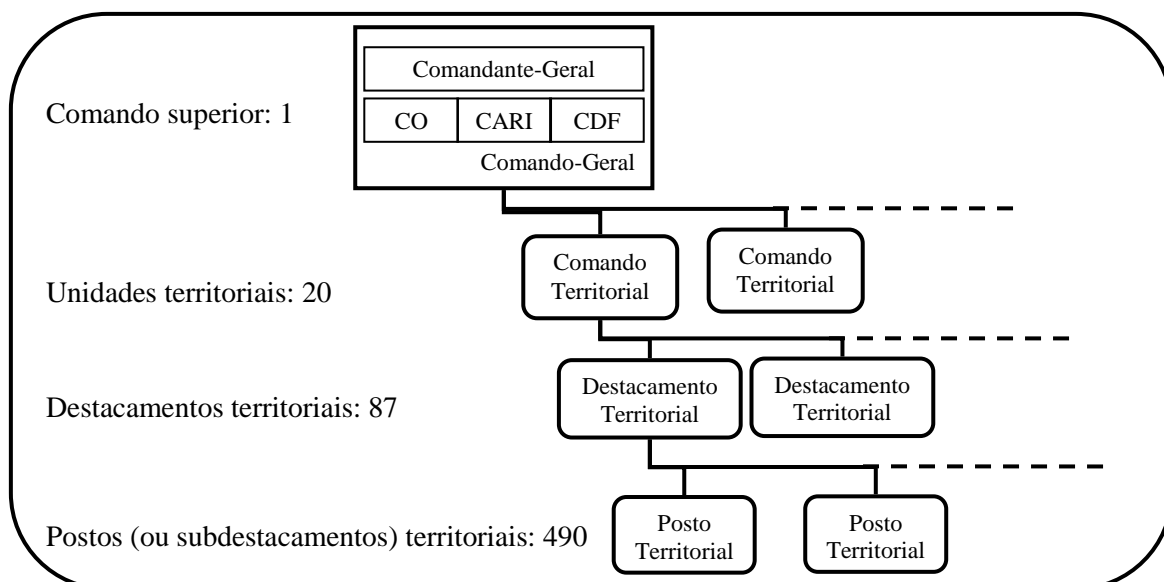
⁸⁹ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: art. 11º n.º1 alínea e) e art. 12º n.º1 alínea a).

artigo 85.º do CPP), nomeação de intérprete (n.º 7 do artigo 92.º do CPP), colher o compromisso de intérprete e de perito (n.º 3 do artigo 91.º do CPP), emissão de mandado de comparência (n.º 1 do artigo 273.º do CPP), ordenar a comunicação de actos processuais (n.º 2 do artigo 111.º do CPP), notificação por contacto pessoal (alínea a) do n.º 7 do artigo 113.º do CPP), obtenção de dados sobre a localização celular (n.º 1 do artigo 252.º-A do CPP), detenção fora de flagrante delito (n.º 2 do artigo 257.º do CPP), dirigir requerimentos ao juiz de instrução (artigos 268.º n.º 2 e 269.º n.º 2, ambos do CPP), ordenar algumas perícias, por delegação do Ministério Público (n.º 3 do artigo 270.º do CPP) e designar o (s) funcionário (s) competente (s) para realizar as investigações e os actos delegados pelas autoridades judiciais (n.º 5 do artigo 2.º da LOIC).

Entre a previsão legal de postos territoriais não sazonais e a realidade existe alguma diferença pois dos 478 previstos no território de Portugal Continental (há mais 12 nos arquipélagos da Madeira e dos Açores, perfazendo um total de 490 postos territoriais) existem 465 postos territoriais ou subdestacamentos territoriais o que equivale a uma taxa de concretização de 97,28 %⁹⁰.

Em jeito de epílogo deste subcapítulo podemos verificar que a componente territorial da estrutura da GNR compreende a existência de quatro escalões:

Figura n.º 1 – Escalões de Comando



⁹⁰ Não estão implementados treze postos territoriais: Barcelos Norte, Figueira da Foz Norte, Fuzeta, Terrugem, Alcoentre, Tolosa, Montalvão, Vila Fernando, Modivas, Caxarias, Alcanede, Torredeita e Melides.

Na base temos o posto territorial ou o subdestacamento territorial, a seguir o destacamento territorial, no patamar seguinte o comando territorial e no topo da cadeia o Comando-Geral, que concentra o Comando da Guarda e os órgãos superiores de comando e direcção (CO, CARI e CDF).

Note-se que embora o artigo 4.º do RGSGNR estabeleça cinco escalões principais de comando, como nos Comandos Territoriais não existe o escalão Grupo ou subunidade equivalente (como existe, por exemplo, na UI) ficam, pois, a restar os descritos quatro.

O posto territorial é quer a mais pequena unidade orgânica da Guarda, quer a unidade elementar de quadrícula, constituindo uma malha sistemática de ocupação do território: dispersão territorial (Anexo 1 – Postos e subdestacamentos territoriais da GNR).

De forma ilustrativa pode-se verificar na próxima figura, em que cada ponto representa um posto territorial, a realidade desta dispersão em Portugal continental, sinónimo de uma ocupação sistemática do território.

Figura n.º 2 – Dispersão e ocupação territorial dos postos da Guarda



Fonte: GNR.

2.5 - A origem da dispersão territorial dos postos da Guarda

A dispersão geográfica da Guarda e a sua forte implementação territorial são considerados como elementos caracterizadores e identificadores, inculcando à GNR características sem paralelo nas restantes instituições portuguesas. Trata-se mais do que um ponto forte de uma competência distintiva que enforma a Guarda desde a sua fundação.

No início da segunda década do século passado, após a implantação da República, proclamada às 11H00 do dia 5 de Outubro de 1910 na varanda da Câmara Municipal de Lisboa, sucedendo à Monarquia, foi publicado no Diário do Governo n.º 7 de 13 de Outubro de 1910 o Decreto com força de Lei de 12 de Outubro de 1910 que extinguiu as Guardas Municipais de Lisboa e do Porto (artigo 1.º), criou com carácter provisório a Guarda Republicana em Lisboa e no Porto para, nomeadamente, velar pela segurança e liberdade dos cidadãos e guardar edifícios públicos (artigos 3.º e 4.º).

O mesmo diploma nomeou uma comissão composta pelo General de Brigada Ernesto da Encarnação Ribeiro (primeiro Comandante-Geral da GNR até 31 de Março de 1915) e pelos cidadãos Manuel Maria Coelho (Coronel) e Manuel de Brito Camacho (Coronel médico), para “*estudar a organização de um corpo de segurança pública para todo o país, que terá a denominação de guarda nacional republicana*” (artigo 2.º).

A Guarda Republicana de Lisboa e do Porto teve, efectivamente, um carácter efémero pois foi extinta por força do artigo 78.º do Decreto de 3 de Maio de 1911 que criou legalmente a Guarda Nacional Republicana. É em evocação a esta data que o dia 3 de Maio é o Dia da Guarda⁹¹.

O diploma criador da GNR começava o seu preâmbulo com o seguinte desabafo: “*Datam de longe as reclamações dos povos por falta de uma policia rural que lhes assegure o livre transito das estradas e caminhos e lhes proteja as propriedades contra os frequentes assaltos de vagabundos e malfeitores, que saqueiam os frutos e dannificam as culturas*”. Efectivamente, ela destinava-se aos “*mais recônditos lugares do país, ultrapassando isenções e privilégios, e perseguindo os que vivem à margem da lei*”⁹².

Percebe-se ainda que um pouco por todo o país já existiam corpos de polícia rural nos municípios e corpos de polícia civil nas capitais dos distritos que, no entanto, se deparavam com a falta de recursos (humanos, materiais e financeiros), de organização e de formação não cumprindo cabalmente a missão de policiar os campos e as povoações rurais.

O Código Administrativo de 1836 previa a criação de Guarda Municipais dos Concelhos, subordinadas aos magistrados administrativos para tudo o que respeitasse a manutenção da ordem, a segurança e o policiamento das respectivas áreas⁹³.

Com efeito desde 2 de Julho de 1867, no reinado de D. Luís, que existem corpos

⁹¹ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: art. 9º n.º1.

⁹² SANTOS, António Ribeiro dos Santos – O estado e a ordem pública, p. 188.

⁹³ SANTOS, António Ribeiro dos Santos – O estado e a ordem pública, p. 135.

de polícia cívica (Polícia Cívica) em Lisboa e no Porto, que foram implementados progressivamente em todas as capitais de distrito, mas não tinham uma unidade orgânica e funcional. Encontravam-se sob a tutela directa dos Governos Cívicos e tinham no seu comando um comissário-geral de polícia que “era um agente de polícia administrativa e um oficial de polícia judicial, tendo a seu cargo a polícia geral e municipal”⁹⁴. Além disso, nas áreas rurais existiam guardas campestres pertencentes às Câmaras Municipais.

Em 1911, o artigo 81.º do diploma fundador da GNR previa que os diversos corpos de polícia civil dos distritos deveriam ser extintos à medida que fossem organizados os Batalhões da GNR, mas apenas se fossem dispensáveis. As suas praças poderiam ser incorporadas na GNR, com o posto de soldado, se o desejassem e mediante a verificação de diversas outras condições: ter mais de vinte e dois e menos de trinta e cinco anos de idade, ter mais de dois anos de serviço, saber ler e escrever regularmente, ter bom comportamento e a necessária robustez.

Sobre o trabalho da polícia no final do período monárquico não deixa de ser interessante verificar o que escreveu Teixeira de Sousa, o último chefe de governo da monarquia, sobre as tentativas para neutralizar a actuação da Carbonária (considerada o braço revolucionário do Directório do Partido Republicano que implantou a República e derrubou a Monarquia): “que nunca a polícia encarregada de fazer essas averiguações conseguiu chegar a conclusões dignas de crédito e os poucos processos que conseguiu organizar e julgar pelos tribunais tiveram como epílogo a absolvição dos incriminados por falta de provas. Havia nessa altura em Lisboa 12 esquadras de Polícia e no Porto 8”⁹⁵.

O legislador, ainda na fase preambular do citado diploma, sintetiza uma ideia que é ainda hoje tema de debate, parecendo não estar completamente resolvida, e considera de forma contundente que o emprego das forças do exército era “*inconveniente*” pois não tinham a “*instrução adequada*”, implicavam “*bastante despendio para o Estado*” e prejudicam a “*educação militar*” para o desempenho da missão que lhe estava confiada na sua génese. Como refere Pedro Cardoso “Em 4 de Maio de 1911, foi criada a Guarda Nacional Republicana para... ao mesmo tempo libertar o Exército das tarefas de ordem pública no meio rural”⁹⁶.

⁹⁴ OLIVEIRA, José Ferreira – As políticas de segurança e os modelos de policiamento, p. 254.

⁹⁵ CARDOSO, Pedro – As informações em Portugal, p. 76.

⁹⁶ CARDOSO, Pedro – As informações em Portugal, p. 77.

É neste contexto que a jovem República, seguindo os passos de “*todas as nações cultas*”⁹⁷ e esperando “*incalculáveis benefícios para a segurança e tranquilidade dos povos*”⁹⁸, cria a Guarda Nacional Republicana organizando-a num corpo especial de tropas para velar pela segurança pública, manutenção da ordem e protecção das propriedades públicas e particulares em todo o país (artigo 1.º).

Numero 103—Anno 1911

Quinta feira 4 de maio

DIARIO DO GOVERNO MINISTERIO DO INTERIOR

Artigo 1.º É organizado um corpo especial de tropas para velar pela segurança publica, manutenção da ordem e protecção das propriedades publicas e particulares em todo o país, que se denominará Guarda Nacional Republicana.

A opção pela criação da GNR assume-se como um investimento pois era espectável que o dispêndio resultante da sua criação, implementação e funcionamento fosse compensado quer pela redução das despesas com os corpos de polícia distritais e com o emprego das forças do exército em serviços de polícia quer, sobretudo, com o aumento da capacidade produtiva e do desenvolvimento económico em consequência da criação de uma vida tranquila e segura aos cidadãos. O legislador viria a reafirmar, uns anos mais tarde, que a GNR é “*um óptimo elemento de ordem pública e uma garantia impeditiva da sua perturbação*”⁹⁹.

A GNR nasceu com as seguintes incumbências: policiar as povoações, as estradas, os caminhos, as pontes, os canais, as florestas, os bosques, os pastos, as árvores, os viveiros, as linhas férreas, as linhas telefónicas e telegráficas, auxiliar os trabalhadores dos correios, perseguir os vagabundos, fiscalizar a caça, a pesca, as substâncias explosivas e o uso e porte de arma.

Era composta por um Comando Geral e pelas tropas que, por sua vez, eram organizadas num grupo de esquadrões, em seis batalhões no continente (numerados de 1 a 6) e em duas companhias nas ilhas e tinha um efectivo de 5854 homens.

Quanto aos Postos da Guarda a sua referência surge no artigo 30.º do Decreto de 3 de Maio de 1911 onde se estatui que “*para o desempenho do serviço da Guarda Nacional Republicana será o país dividido em circumscripções de inspecção policial, as*

⁹⁷ Preâmbulo do Decreto de 3 de Maio de 1911.

⁹⁸ Preâmbulo do Decreto de 3 de Maio de 1911.

⁹⁹ Preâmbulo do Decreto n.º 4179 de 20 de Abril de 1918.

circumscripções em distritos, estes em secções e as secções em postos”.

A correspondência entre a organização territorial e a orgânica era feita da seguinte forma: a cada distrito era atribuída uma companhia e o conjunto de várias companhias formavam um batalhão cuja área correspondia à “*circumscripção*” (artigo 34.º), uma espécie de região¹⁰⁰.

No artigo 32.º elencavam-se os critérios para a disposição dos Postos da Guarda. O legislador (Governo Provisório da República Portuguesa) prescrevia que “*As distancias dos postos entre si e a sua collocação serão reguladas, tendo em atenção a maior ou menor facilidade de communicações, a commodidade dos povos, orographia do terreno, etc*”.

Outra particularidade que se deve assinalar é relativa ao comando quer das secções, quer dos Postos. Em 1911 definia-se que as secções eram comandadas por oficiais subalternos e os Postos por sargentos ou cabos (artigo 34.º - segunda parte).

Em larga medida, este princípio prevalece na actual organização da GNR pois os destacamentos são comandados por oficiais (Capitão ou Major) e os postos territoriais são comandados por Sargentos.

Em 3 de Junho de 1911, por Decreto do Ministro do Interior, António José de Almeida, publicado no Diário do Governo n.º 130 de 5 de Julho, era aprovado o “*Regulamento provisório para o serviço da Guarda Nacional Republicana*”, prevendo-se um “*Manual para o uso dos Commandantes de Postos e praças da Guarda Nacional Republicana*” que versava sobre diversos assuntos como as obrigações das praças, o serviço policial, a higiene, o tratamento dos cavalos, o arquivo do posto e a elaboração de participações.

Neste regulamento dispunha-se que os Postos deveriam estar localizados em sítios e em condições de boa vigilância, facilmente acessíveis, preferindo os lugares de passagem e as estradas (artigo 190.º). Previa-se ainda que “*os fundos para a construção ou apropriação dos quartéis serão fornecidos pelo Ministério do Interior quando não sejam fornecidos pelas camaras municipaes*” (artigo 195.º).

Dois anos depois da criação da GNR foi publicada a Lei n.º 1 de 1 de Julho de 1913 sobre a sua organização (2ª lei orgânica da GNR), revogando-se a 1ª lei orgânica. No entanto, os aspectos referidos até aqui mantiveram-se inalterados, com pequenas mudanças

¹⁰⁰ Exemplos: Batalhão de Braga com as companhias de Braga, Viana do Castelo, Vila Real e Bragança ou o Batalhão de Évora com as companhias de Portalegre, Évora, Beja e Faro.

da articulação. Afirma-se ainda que as diversas unidades da Guarda Nacional Republicana, seriam organizadas à medida que as circunstâncias do tesouro o permitissem (artigo 91.º).

O conteúdo dos artigos 30.º (organização do serviço policial), 32.º (critérios de localização dos postos) e 34.º (organização do serviço policial e comando) do Decreto de 3 de Maio de 1911 perdurou nas sucessivas alterações legislativas orgânicas que ocorreram por via do Decreto n.º 4179 de 1 de Maio de 1918, do Decreto n.º 5568 de 10 de Maio de 1919 e do Decreto n.º 8064 de 13 de Março de 1922 que reorganizou profundamente a GNR.

Em 26 de Junho de 1920 é publicado o decreto n.º 6950 que aprova o “Regulamento para o Serviço Rural da Guarda Nacional Republicana”. Este diploma apresenta uma secção II no primeiro capítulo sob o título da “Distribuição das forças” onde se definem algumas regras sobre o dispositivo territorial.

As condições apresentadas destinavam-se a regular a distribuição das forças de um batalhão, cuja área correspondia a vários distritos, e eram as seguintes (artigo 13.º):

“1.º - Conseguir uma densidade de policiamento proporcional às necessidades de cada área e, tanto quanto possível, igual em regiões de caracteres aproximado;

2.º - Ser feita de forma a poder manter nas estradas, campos e povoações rurais o número de patrulhas indispensáveis para um policiamento regular;

3.º - A área duma mesma companhia não poderá pertencer a mais de um distrito administrativo, assim como a área dum pôsto ou sub-pôsto não poderá pertencer a mais de um concelho;

4.º - Um pôsto ou sub-pôsto não poderá ter efectivo inferior a 1 cabo e 4 soldados;”.

Mais adiante o artigo 17.º dispõe que “Em concelhos cuja área seja demasiada ou onde a sede esteja muito deslocada do centro e seja por isso impossível um policiamento normal, haverá os sub-postos que seja possível estabelecer, cujo efectivo será tirado das forças do respectivo batalhão... “.

Ainda neste artigo esclarece-se que os sub-postos eram pequenos postos com uma área definida e que funcionavam independentemente como postos, podendo ser sujeitos à inspecção dos comandantes de posto das sedes de concelho onde se situavam para efeitos de verificarem a conformidade do serviço com os preceitos regulamentares.

A lei orgânica da GNR de 1922 (Decreto n.º 8064 de 13 de Março de 1922) define um quadro orgânico de pessoal com um efectivo total de 12 205 e apresenta dois aspectos

novos relacionados com a temática desta dissertação.

O artigo 32.º estabelece que, em regra, os postos deverão situar-se nas sedes dos concelhos e, acrescenta, que dali podem ser destacados efectivos para os sub-postos, quando as exigências do serviço o requeiram. A competência para a colocação dos sub-postos sempre que a conveniência do serviço o aconselhasse era do Comandante Geral (artigo 86.º).

Retomando o objecto central em análise neste capítulo, a origem dos Postos da Guarda, enquanto estrutura policial disseminada por todo o território nacional, não restam dúvidas que eles surgiram legalmente com a criação da GNR em 3 de Maio de 1911.

Por sua vez os sub-postos têm a sua previsão orgânica no Decreto n.º 8064 de 13 de Março de 1922. No entanto, existem referências á existência deste modelo desde 1912 pois na organização da 2ª companhia com sede em Beja e da 3ª companhia com sede em Évora, ambas do Batalhão n.º 3, estão previstos dois sub-postos, respectivamente, na Amareleja (pertencente ao Posto de Moura) e em Alcaçovas (pertencente ao Posto de Viana)¹⁰¹. Este Decreto prevê extensamente os quadros orgânicos da GNR detalhando o seu efectivo pelos diferentes comandos, batalhões, companhias, secções, postos e sub-postos.

Em paralelo no primeiro anuário da GNR, referente a 31 de Dezembro de 1922, verifica-se que são guarnecidas pela Guarda 481 localidades, correspondendo a 480 Postos e sub-postos, embora muitos estivessem encerrados ou por instalar.

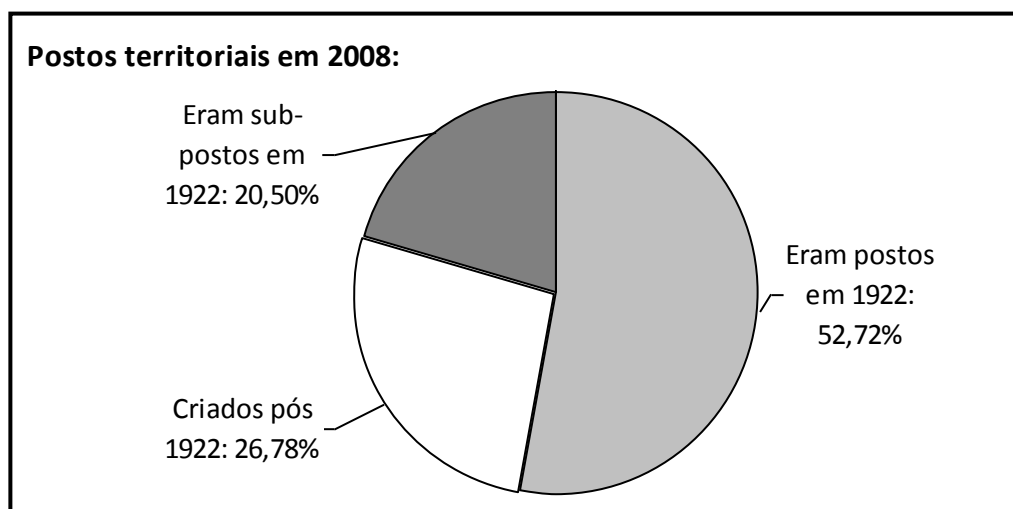
Considerando estes dois documentos de forma integrada e efectuando uma análise comparativa entre a previsão de postos e sub-postos de 1922 e a estrutura prevista em 2008 pela Portaria n.º 1450 de 16 de Dezembro podemos concluir os seguintes aspectos:

- Em 1922 existiam (ou estavam previstos) 274 postos e 206 sub-postos, perfazendo um total de 480 unidades.
- Em 16 de Dezembro de 2008 estavam previstos 478 postos territoriais no Continente.
- 252 postos de 1922 mantêm-se em 2008 (ex.: Alfubeira, Águeda, Castelo Branco, Paços de Ferreira, Gouveia).
- 98 sub-postos de 1922 são postos territoriais em 2008 (ex.: Ericeira, Samora Correia, Teixoso, Vimieiro).

¹⁰¹ GNR - Ordem n.º 126 do Comando Geral de 23/11/1912.

- 108 sub-postos de 1922 foram entretanto extintos (ex.: Entre-os-Rios, Lourical do Campo, Minas de Aljustrel, Salvaterra do Extremo).
- Até 2008 foram extintos 130 postos ou sub-postos existentes ou previstos em 1922 (ex.: Cascais, Amadora, Capinha, Espinho, Marinha Grande).
- Até 2008 surgem 128 postos que não existiam, nem estavam previstos, em 1922 (ex.: Montijo, Tróia, Vilamoura, Quarteira, Fátima).

Gráfico n.º 1 – Postos territoriais em 1922 e 2008 (no continente)



Esta apreciação permite concluir que dos actuais 478 postos territoriais previstos no Continente, 252 (52,72 %) remontam pelo menos a 1922 e, se somarmos os sub-postos de 1922 (98), o valor de postos territoriais em 2008 que já eram postos ou sub-postos em 1922 sobe para 350 (73,22 %).

Assim, estando a GNR à beira de comemorar em 3 de Maio de 2011 o seu centésimo aniversário, pode-se concluir que 73% da actual rede de postos territoriais remonta as suas origens aos primeiros onze anos da sua criação, entre 1911 e 1922, existindo uma margem um pouco inferior a 27% que tem variado ao longo de oitenta e seis anos.

Dos 274 postos de 1922 passamos para 478 em 2008 (só no continente) o que equivale a um aumento de 174,45 %. Do mesmo universo de 274 postos em 1922, verifica-se que, passados quase 90 anos, prevalecem 252 postos (91,97 %) pois apenas se extinguiram 22.

Pela análise da primeira década de vida da GNR conclui-se que os postos e os sub-postos da Guarda, enquanto estrutura policial disseminada pelo território, nascem de forma consistente com a própria instituição em 1911-1912 e desde a sua génese que a sua

respectiva implementação é uma preocupação legislativa.

Foram considerados diversos critérios: devem situar-se nas sedes de concelhos, em locais de fácil acesso e que sirvam a comodidade das populações. Deve atender-se à orografia do terreno e às distâncias entre si. A sua área de competência deve inscrever-se apenas no concelho onde está localizado e nos concelhos muito grandes ou em que a localização do posto seja excêntrica poderão existir sub-postos. Deve procurar obter-se uma densidade de policiamento homogénea.

Como corolário da conjugação destes princípios podemos concluir que era intenção que um concelho tivesse um único posto, embora pudesse ter vários sub-postos, e que cada posto teria como área de responsabilidade um único concelho. Verifica-se pois, no plano da vontade legal, um paralelismo entre os postos territoriais e os concelhos administrativos.

Como aspecto conclusivo “há a referir que desde 1911 a acção policial da Guarda tem por base o Posto”¹⁰² ao passo que os restantes escalões têm sofrido diversas alterações: as secções passaram a designar-se por Destacamentos (1993), as Companhias por Grupos (1993), os Grupos por Comandos (2007) e os Batalhões por Brigadas (1993) que, por sua vez, foram extintas (2007).

2.6 - Os tipos de postos da Guarda

A doutrina da GNR, prevê a possibilidade de existência das seguintes designações de Postos: Postos Territoriais, Postos de Atendimento, Postos Privativos, Postos de Observação, Postos Temporários, Posto de Fronteira, Posto de Trânsito, Posto Fiscal¹⁰³, Posto móvel e Posto virtual. Vejamos a sua caracterização.

- Posto de Atendimento: depende funcionalmente de um posto territorial em cuja ZA está implantado. Tem como principais atribuições, receber denúncias e manter a presença da Guarda numa determinada área circunscrita. O seu efectivo é diminuto, em regra uma patrulha destacada do efectivo do posto de que depende. Funciona em determinados períodos do dia, em regra oito horas seguidas ou interpoladas.
- Posto Temporário: tem uma missão idêntica à do posto territorial, embora apenas funcione em certas alturas do ano ou em determinados períodos

¹⁰² BRANCO, Carlos – Guarda Nacional Republicana, p. 200.

¹⁰³ GNR - Manual de Operações: Volume I, p. IV-4 e IV-5.

que o justifiquem. A Portaria n.º 1450/2008 de 16 de Dezembro prevê dois postos territoriais com o atributo de posto sazonal: o posto territorial da Praia de Pedrógão / Destacamento Territorial de Leiria e o Posto Territorial de Porto Covo / Destacamento Territorial de Santiago do Cacém.

- Posto Privativo: funciona por solicitação de entidades públicas ou privadas, mediante contrato celebrado com a Guarda, com a missão de segurança de área ou de instalações. Fica na dependência do Destacamento em cuja ZA está implantado.
- Posto de Observação: tem a missão de vigilância e observação de um determinado sector de responsabilidade.
- Posto de Fronteira: tem como principal missão, a fiscalização e controlo da entrada e saída de cidadãos nacionais e estrangeiros num ponto de fronteira autorizada. Os CCPA também têm esta missão.
- Posto de Trânsito: fica na dependência de um Destacamento de Trânsito e tem a missão de fiscalização e de segurança rodoviária numa determinada área circunscrita. O seu efectivo é diminuto, em regra uma patrulha destacada. Estão previstos dezassete postos de trânsito no Anexo I da Portaria n.º 1450/2008 de 16 de Dezembro¹⁰⁴.
- Posto Fiscal: executa missões específicas de natureza tributária, fiscal e aduaneira e de segurança de instalações e estâncias aduaneiras¹⁰⁵. Note-se que no Manual de Operações (Volume I: p. IV-4) previa-se como missão principal “*a vigilância e a fiscalização no âmbito fiscal-aduaneiro*”. Estão previstos sete postos fiscais no Anexo I da Portaria n.º 1450/2008 de 16 de Dezembro¹⁰⁶.

Os postos territoriais, o cerne deste estudo, são classificáveis em Tipo A, B ou C, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 1450/2008 de 16 de Dezembro:

¹⁰⁴ Postos de Trânsito: Santa Maria da Feira, Ourique, Fafe, Covilhã, Figueira da Foz, Vendas Novas, Estremoz, Tavira, Caldas da Rainha, Maia, Abrantes, Salvaterra de Magos, Coima, Grândola, Ponte de Lima, Chaves e Santa Comba Dão.

¹⁰⁵ Despacho n.º 53/09-G de 30 de Dezembro de 2009 do Comandante-Geral: 3. j..

¹⁰⁶ Postos Fiscais: Arada, Aeroporto de Faro, Alfragide, Pedras Rubras, Banática, Aeroporto do Funchal e Zona Franca da Madeira.

- PTer tipo A: de comando de Sargento-chefe ou Sargento-ajudante, com um efectivo superior a cinquenta militares (não se define um efectivo máximo).
- PTer tipo B: de comando de Sargento-ajudante ou Primeiro-sargento, com um efectivo entre trinta e cinquenta militares.
- PTer tipo C: de comando de Primeiro-sargento ou Segundo-sargento, com um efectivo inferior a trinta militares (não se define um efectivo mínimo).

Parece que a intenção do legislador foi promover a classificação dos postos territoriais, mediante critérios não especificados, ao que corresponde um efectivo de referência e um determinado posto hierárquico para o respectivo comandante de posto, dentro da categoria profissional de Sargento.

Esta tipologia classificativa não é inovadora pois o n.º 1 do art. 10.º do anterior RGSGNR, aprovado pela Portaria n.º 722/85 de 25 de Setembro, já previa que os postos territoriais se dividiam em tipo A (mais de 28 militares), B (efectivo entre 17 e 27) ou C (até 16 militares).

Mais tarde o Manual de Operações da GNR, aprovado em 1 de Janeiro de 1997 pelo Comandante-Geral, veio dispor que os postos territoriais podem classificar-se em tipo A, B ou C sem, no entanto, apontar qualquer característica (Volume I, p. IV-4). Na extinta Brigada Territorial n.º 5, com sede em Coimbra existiam ainda Postos tipo D (até 12 militares, incluindo o Comandante de Posto) que funcionam com o serviço de atendimento apenas no horário de expediente, das 09H00 às 17H00.

Efectuando uma análise à realidade, ou seja, considerando o efectivo existente em Maio / Junho de 2010 (que certamente não é resultado do acaso) e depois aplicando a tabela actualmente em vigor, podemos verificar a tipologia existente dos postos territoriais.

Tabela n.º 6 – Tipologia dos postos territoriais existentes

Efectivo existente (em Maio / Junho de 2010)	TIPO de PTer	Postos (e subdestacamentos) territoriais (em Portugal continental)	
Superior a 50	A	5	1,08 %
Entre 30 e 50 (ambos inclusive)	B	57	12,26 %
Inferior a 30	C	403	86,67 %
TOTAL		465	100 %

Fonte: DEPO / DO / CO / CG – GNR.

Apreciando estes dados reais verifica-se que a larguíssima maioria dos postos territoriais, cerca de 87%, tem menos de 30 militares e que apenas uma pena franga marginal tem mais de 50 militares (1,02%). Os restantes, 12,26 % têm um efectivo superior a 29 e inferior a 51.

Outro aspecto interessante é a ausência da definição de um efectivo mínimo por posto territorial, o que impede saber qual é o efectivo mínimo total necessário da Guarda para os guarnecer.

Se, por exemplo, o efectivo mínimo de um posto territorial for 20 militares, então seriam necessários, pelo menos, 9560 militares para guarnecer os 478 postos territoriais previstos, excluindo os Açores e a Madeira, que sendo incluídos implicariam um aumento para 9800 elementos, para 490 postos territoriais.

Mesmo continuando a admitir, por hipótese, que o efectivo mínimo necessário é de 20 militares, o número total de 9800 elementos persiste em ser insuficiente, pois, por lei e na realidade existem postos que poderão ter mais de 30 militares e até mais de 50, como já se comprovou.

Assim, se efectuarmos uma nova estimativa em que consideramos numa parcela o efectivo real dos postos com mais de 29 militares e, na outra parcela, um efectivo mínimo de 20 militares para os restantes postos, obtemos um valor próximo de 11 000 de militares.

Tabela n.º 7 – Efectivo por tipologia de posto territorial

Postos (e subdestacamentos) territoriais		Efectivo
Tipo A e B: existentes em razão do efectivo em Maio / Junho 2010	62	2400 existente
Restantes postos	428	8560 necessário
TOTAL	490	10960

Fonte: DEPO / DO / CO / CG – GNR.

Podemos ainda considerar uma nova espécie de posto territorial, aliás como temos vindo a fazer até aqui, na medida em que se trata de um tipo de posto territorial especialmente enquadrado: o subdestacamento territorial¹⁰⁷. Para justificar esta

¹⁰⁷ O subdestacamento não é uma inovação doutrinária resultante da reforma da GNR ocorrida em 2007 porque consta no Manual de Operações da GNR, aprovado em 1 de Janeiro de 1997 pelo Comandante-Geral: Volume I, p. IV-5. No entanto, agora existem efectivamente subdestacamentos territoriais, sem prejuízo de terem existido experiências anteriores como, por exemplo, em Albufeira.

classificação podem ser alegados os seguintes argumentos:

- O RGSGNR define expressamente que “*todas as referências efectuadas no presente regulamento ao escalão Posto, devem ser consideradas extensíveis ao escalão subdestacamento*” e ambas as estruturas estão situadas no mesmo escalão de comando¹⁰⁸. Logo, os deveres, as atribuições e as competências do comandante de subdestacamento territorial são iguais às do comandante de posto territorial¹⁰⁹.
- Ambos dependem do Destacamento Territorial.
- Ambos têm uma área de responsabilidade atribuída.
- Não têm uma diferenciação expressa quanto ao número de efectivos.
- A criação de subdestacamentos territoriais pode ser efectuada pelo Comandante-Geral, por razões de natureza operacional (entenda-se para garantir um melhor cumprimento da missão) e sem prejuízo da manutenção do dispositivo territorial definido pelo MAI, de entre os postos territoriais existentes, como se viu anteriormente.

Esta estirpe de posto territorial, o subdestacamento territorial, diferencia-se “apenas” no requisito do seu comando dever ser exercido por um militar da subcategoria profissional de oficial subalterno, em vez de ser da categoria profissional de sargento.

Neste trabalho vamo-nos interessar, na mesma medida, pelos postos territoriais e pelos subdestacamentos territoriais. No entanto, o conceito de posto de atendimento vai ser utilizado na última fase do trabalho pelos motivos aí descritos.

A selecção deste conjunto de postos resulta do critério adoptado *ab initio* para a circunscrição da temática deste trabalho e que agora se esmiúça. Enquanto os postos privativos, de observação, de fronteira, de trânsito e fiscais têm uma missão específica em áreas delimitadas, os postos territoriais e as suas variações (subdestacamento, posto de atendimento e posto temporário) destinam-se a cumprir a missão geral da Guarda, ainda que o seu funcionamento possa ser limitado no tempo (posto de atendimento e posto temporário).

Impõe-se efectuar uma pequena ressalva sobre os postos móveis. O posto móvel é uma patrulha, que utiliza uma viatura especialmente escolhida para permitir o atendimento

¹⁰⁸ RGSGNR: art. 4º n.º 1 alínea e) e n.º 2.

¹⁰⁹ Competências do Comandante de Posto: RGSGNR artigos 18º e 160º n.º 4.

de pessoas, normalmente tipo furgão, mas não é uma estrutura orgânica, inserindo-se, por isso, na temática das formas e dos modelos de policiamento e não na área de estudo e análise demarcada para a realização deste trabalho. Em última instância, poderíamos enquadrar o posto móvel, como um posto de atendimento móvel.

Em sentido amplo podemos ainda considerar outra tipologia de posto da GNR: o Posto Virtual. Trata-se de uma aplicação informática disponível no site oficial da GNR (www.gnr.pt) que é gerida pela Direcção de Comunicações e Sistemas de Informação, do Comando Operacional da GNR.

Permite que em qualquer parte do Mundo, onde se tenha acesso à internet, qualquer pessoa, que domine minimamente a língua portuguesa, possa consultar um vasto número de informações sobre a temática da segurança ou interagir com a GNR, possibilitando por esta via melhorar a qualidade do serviço prestado aos cidadãos.

Estão disponíveis para consulta conselhos policiais (ex.: Em casa, deixe as portas e janelas fechadas sempre que sair) e conselhos de tráfego (ex.: Observe e respeite a sinalização e cumpra com o máximo rigor as indicações que ela lhe fornece.) e ainda as plataformas electrónicas interactivas designadas por formulários¹¹⁰, e-queixa e e-perdidos / achados. Os dois últimos separadores permitem o acesso, respectivamente, ao Sistema de Queixa Electrónica¹¹¹ e ao Portal de Perdidos & Achados¹¹².

No entanto, em 11 de Dezembro de 2010, o Posto Virtual já não constava no portal oficial da GNR, apesar das restantes ferramentas se manterem. Assim, dada a mutação do sistema e o reduzido grau de desenvolvido impõe-se que a sua descrição neste trabalho seja sucinta e breve pois, concomitantemente, também não é aqui objecto de estudo.

Resta ainda esclarecer que o conceito de posto sede refere-se aos postos territoriais situados junto ao comando do destacamento pelo que não se refere a uma tipologia de posto, mas sim à localização do posto.

¹¹⁰ Está disponível um único formulário: requerimento para lançamento de fogo-de-artifício (05/10/2010).

¹¹¹ O Sistema de Queixa Electrónica – SQE foi criado pela Portaria n.º 1593/2007 de 17 de Dezembro, DR 1ª série – n.º 242, p. 8945 a 8949 e destina-se a simplificar a apresentação às forças de segurança de queixas e denúncias em determinados tipos de crime.

¹¹² É uma ferramenta digital que disponibiliza um conjunto de serviços relacionados com a inventariação de objectos achados e entregues às forças de segurança, ordenados por categorias e devidamente indexados para efeitos de pesquisa. Foi criada no âmbito do Sistema Integrado de Informação sobre Perdidos e Achados – SIISPA: Portaria n.º 1513/2007 de 29 de Novembro, DR 1ª série – n.º 230, p. 8688 a 8691.

2.7 - A organização do posto territorial da Guarda

A experiência tem ensinado que a organização das quase cinco centenas de postos territoriais, como de outras estruturas, é amiúde definida por especificidades locais, nem sempre difundidas pelo que em detrimento de se denunciarem todos as particularidades cuja revelação e análise seria, certamente, uma tarefa ciclópica, vamos considerar o modelo universalmente conhecido e reconhecido em normas avulsas da GNR.

Os PTer articulam-se, no mínimo, no Comandante de Posto e nos patrulheiros, podendo aqui ser incluídos os militares de cavalaria que integram, ou não, as esquadras de cavalaria. Esta estrutura simples caracteriza-se por dispor de dois níveis hierárquicos (o comandante de posto e os patrulheiros) sendo pouco formal e especializada.

Noutros locais podem existir, progressivamente, o Adjunto do Comandante de Posto (vulgo interino), a Secretaria e a Equipa de Investigação e Inquérito (EII) sem prejuízo de existirem casuisticamente outros núcleos, equipas ou elementos com áreas funcionais específicas, como por exemplo um militar afecto especialmente ao cumprimento de diligências judiciais (vulgo notificações). Neste caso, organiza-se uma estrutura funcional, baseada na especialização de alguns militares em determinadas actividades.

Refira-se que tipicamente um Posto não tem estruturas de suporte com o sentido de serviços de apoio geral como manutenção de instalações, alimentação, oficinas e outras funções auxiliares, tais como barbeiros, sapateiros, correeiros e alfaiates os quais deveriam garantir a auto-suficiência da “*unidade*” em situações de crise.

Também não dispõem de estruturas orgânicas do SEPNA, mas podem ter sediado nas suas instalações equipas que dependem do escalão hierárquico superior: o Comandante de Destacamento.

O comandante do PTer é um militar da categoria profissional de sargentos¹¹³, conforme vimos num subcapítulo anterior. No entanto, é frequente encontrar postos territoriais comandados por Cabos ou Cabos Chefes, cujo suporte legal se enraíza no n.º 1 do artigo 50.º do EMG NR. Os seus deveres e competências funcionais estão elencados exhaustivamente nos artigos 18.º e 160.º n.º 4, ambos do RGSGNR.

No essencial o Comandante de Posto é o principal responsável pela disciplina, aprumo, formação, administração, moral e serviço (quer o que executa, quer o que deixa de

¹¹³ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: art. 39º n.º 3.

executar) dos militares que comanda, competindo-lhe dirigir, coordenar e controlar as forças e os meios que tenha à sua disposição e ainda garantir o cumprimento das normas legais em vigor por parte do seu efectivo.

Nos casos em que existir, ao Adjunto do Comandante de Posto, cabe-lhe coadjuvar o Comandante de Posto no exercício das suas funções, nomeadamente, nas áreas da administração, da formação e da actividade operacional e substituí-lo na sua ausência¹¹⁴. É uma função típica de Segundo-sargento, Cabo-mor ou Cabo-chefe¹¹⁵.

Dispõe sempre de uma Secretaria ou equivalente que concentra as actividades de suporte aos recursos da unidade¹¹⁶. As Secretarias dos postos territoriais são constituídas por um número reduzido de militares (um ou dois) e têm como missão coadjuvar o Comandante de Posto em todas as tarefas administrativas relativas ao serviço, nomeadamente, no tratamento da correspondência e na realização de actos processuais relacionados com as contra-ordenações ou outras diligências (fora do âmbito da investigação criminal) solicitadas por autoridades administrativas e judiciárias. A sua implementação é da competência do Comandante Territorial¹¹⁷.

Todos os postos territoriais, através do patrulhamento, executam tarefas no âmbito do primeiro nível do serviço de investigação criminal¹¹⁸, mas aqueles que tiverem um efectivo orgânico de referência igual ou superior a 25 militares devem possuir uma EII, integrada na estrutura da investigação criminal com um efectivo entre um e três militares.

As EII 's são um órgão do posto e têm uma tripla dependência: organicamente dependem directamente do Comandante de Posto, tecnicamente e no que diga respeito à prevenção e investigação de crimes dependem do Núcleo de Investigação Criminal do Destacamento Territorial e funcionalmente dependem da autoridade judiciária competente. Em finais de Outubro de 2010 existiam 245 EII.

Possuem as seguintes competências: levar a efeito as investigações dos crimes que se revistam de menor complexidade e que se enquadrem nas competências da Guarda, com excepção dos crimes de droga; promover a investigação de ilícitos contra-ordenacionais e o

¹¹⁴ RGSGNR: art. 19.º.

¹¹⁵ EMGNR: art. 231º n.º 2 al. e) e art. 254º n.º 2 al. a).

¹¹⁶ ACCENTURE – Estudo de racionalização de estruturas da GNR e da PSP: Relatório final, p. 14, 46 e 48.

Garantidamente este conceito de Secretaria não significa a afectação em permanência de efectivos.

¹¹⁷ GNR - NEP / GNR – 3.40 da 3ª REP/CG de 13 de Novembro de 2003.

¹¹⁸ RGSGNR: art. 193º, n.ºs 1 e 2.

tratamento dos acidentes de viação mais complexos; satisfazer os pedidos de diligências efectuados pelas autoridades judiciárias ou administrativas; auxiliar o Comandante de Posto no desenvolvimento da actividade de investigação criminal e colaborar com o Núcleo de Investigação Criminal do Destacamento. Residualmente podem prestar apoio ao Comandante de Posto em aspectos relacionados com a Secretaria e levar a efeito acções preventivas de investigação criminal nos lugares públicos mais críticos.

Os militares dos postos designados por patrulheiros são da categoria profissional de guarda (normalmente com os postos de Guarda, Guarda Principal e Cabo) e cabe-lhes executar o serviço de patrulhamento e de atendimento. Como diria Mintzberg, são o centro operacional pois “compreende todos os membros que executam o trabalho básico relacionado directamente com a produção de bens ou serviços”¹¹⁹.

A patrulha é a principal modalidade de execução do serviço policial. A missão das patrulhas é, fundamentalmente, a segurança e protecção de pessoas e bens, a ordem e tranquilidade públicas, a observância do cumprimento das leis e outras disposições regulamentares, o reconhecimento activo da zona de acção, a vigilância de pontos e instalações sensíveis¹²⁰, o auxílio e socorro, sem prejuízo da existência de instruções especiais (ex.: notificações) ou de missões específicas (ex.: serviço gratificado).

A vigilância merece um especial relevo porque é por natureza uma acção preventiva em virtude de ter como objectivo a recolha de informações destinadas a habilitar as polícias a prevenir possíveis perturbações ou ameaças enquanto vector potencial de dano (prevenir) ou, caso se produzam, a adoptar as necessárias providências para minorar os danos (proteger) e a permitir a identificação de forma célere do agente perturbador da ordem, actuando prontamente (reprimir: uso da força, investigar, reunir provas e apresentar os infractores à Justiça).

O reconhecimento activo da zona de acção entronca nesta mesma vigilância e assume-se como uma actividade que permite conhecer pormenorizadamente o espaço físico e social. Esta é uma ferramenta essencial contra o imprevisto.

Doutrinariamente, os postos utilizam essencialmente dois modelos de patrulhas:

¹¹⁹ Sessão sobre “A organização” inserida na disciplina de Administração das Organizações ministrada ao Curso de Promoção a Oficial Superior da GNR - 2008 / 09.

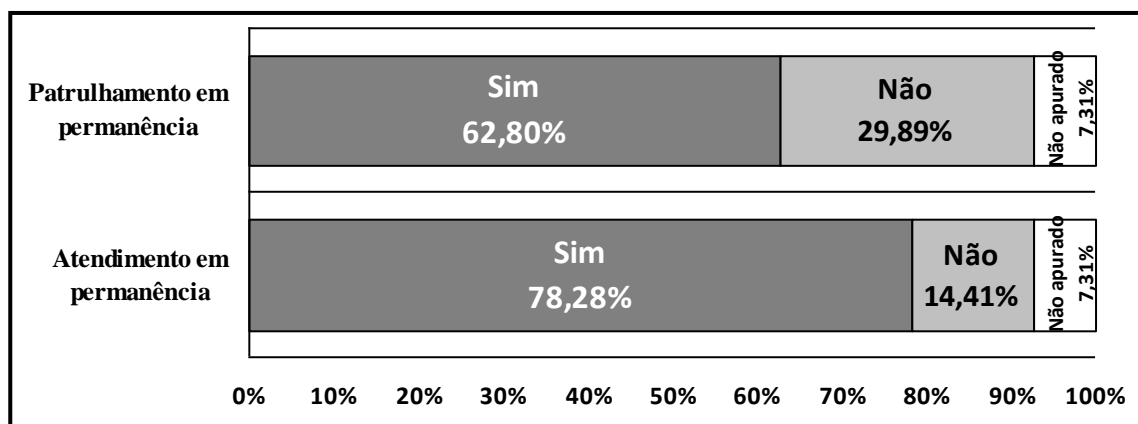
¹²⁰ Podem ser considerados pontos sensíveis: povoações, núcleos populacionais, complexos industriais, serviços hospitalares, pontos importantes das vias de comunicação, escolas, bancos, farmácias, ourivesarias, armeiros, etc (RGSGNR: art. 140º n.º 2).

as patrulhas policiais e as patrulhas às ocorrências¹²¹. Ambas têm uma missão, giros e horários pré-definidos. As patrulhas às ocorrências distinguem-se por terem a duração de um turno de 8 horas seguidas, tendo em vista, garantir a disponibilidade imediata para assegurarem o tratamento policial de situações inopinadas ou de ocorrências extraordinárias e a assistência a cidadãos em risco ou necessitando de auxílio, desempenhando patrulhamento policial normal quando não estiverem empenhadas.

Desde o início do ano de 2001, existe regulamentado e implementado, um modelo de serviço diário nos postos territoriais designado por agrupamentos de postos. Esta inter - organização entre postos surgiu pelo “*crescente esgotamento e o imobilismo de modelos tradicionalmente consagrados da Guarda pela prática quotidiana enraizada*” e “*visível depauperamento dos efectivos de alguns dos Postos*”¹²².

Explicando: para garantir o funcionamento ininterrupto (24H/24H) de um posto territorial é necessária a disponibilidade diária de 9 efectivos para o desempenho do serviço ordinário, sendo 3 para execução do serviço de atendimento (1 militar X 3 turnos de 8 horas = 3 militares) e 6 do serviço de patrulhamento (2 militares X 3 turnos de 8 horas = 6 militares). Com recurso ao inquérito realizado podemos analisar dois aspectos operacionais que comprovam o depauperamento dos efectivos dos postos territoriais.

Gráfico n.º 2 – Funcionamento temporal dos postos territoriais



Fonte: inquérito [pergunta 15: O PT garante em permanência (24H/24H) pelo menos uma Patrulha com o efectivo mínimo de 2 militares? (Responda Sim ou Não) e pergunta 16: O PT assegura em permanência (24H/24H) o atendimento presencial no Quartel? (Responda Sim ou Não)]

¹²¹ As patrulhas podem ser classificadas quanto ao tipo (genéricas ou específicas), quanto ao ambiente operacional (terrestre, aquático, aéreo), quanto à forma (giro, área, local, misto) e quanto à mobilidade (apeada, a cavalo, moto, auto, em embarcação, etc).

¹²² GNR - NEP – 3.01 da Brigada Territorial n.º 5 – Coimbra de 10 de Fevereiro de 2001: p. 1.

Conclui-se que os postos territoriais que asseguram em permanência pelo menos uma patrulha com o efectivo mínimo de 2 militares, também asseguram o serviço de atendimento presencial no quartel em permanência (24H / 24H): 62,8 %. Depois surge uma margem de 15,48 % (78,28% menos 62,8%) que embora não assegure o patrulhamento em permanência, assegura o atendimento. Resta uma margem de 14,41 % que nem assegura o patrulhamento, nem o serviço de atendimento (no universo apurado de 92,69 % dos postos).

O quadro deficitário de efectivos é uma realidade que não adianta fugir e que é institucionalmente assumido através do Plano de Actividades da GNR para 2011 (p. 42), disponível do site oficial da GNR, na medida, em que a síntese da análise interna, inserida na análise SWOT, considera como um ponto fraco os escassos recursos humanos.

Perante esta incapacidade dos postos territoriais disporem de autonomia operacional mínima é necessário promover a mudança deste paradigma. Importa efectivamente pugnar pela autonomia operacional necessária dos postos da Guarda, na medida, em que estes garantam na sua ZA uma continuidade temporal do seu serviço, sem interrupções, o que pressupõe uma capacidade operacional de referência, traduzida em meios humanos e materiais, capaz de permitir o cumprimento da sua missão na sua ZA em situações de normal convivência social, reservando a necessidade de reforço para os casos de graves alterações da tranquilidade pública ou por motivo da realização de eventos extraordinários ou de assinalável dimensão.

O arquétipo a construir deverá seguir, pelo menos, uma das seguintes linhas: aumento substancial dos efectivos, aumento substancial da carga horária dos efectivos¹²³, redução do número de postos ou reorganização do modelo do posto territorial. Como se percebe este trabalho debruça-se especificamente sobre esta última via.

Retomando a organização do agrupamento de postos. Esta consiste num conjunto de dois ou três postos (excepcionalmente quatro), do mesmo destacamento que em permanência garantem o policiamento conjunto das zonas de acção, através do emprego das patrulhas dos postos adstritos, sob o comando, direcção e controlo do respectivo Comandante de Destacamento.

Este modelo pressupõe que exista um Posto – vulgo posto director ou coordenador

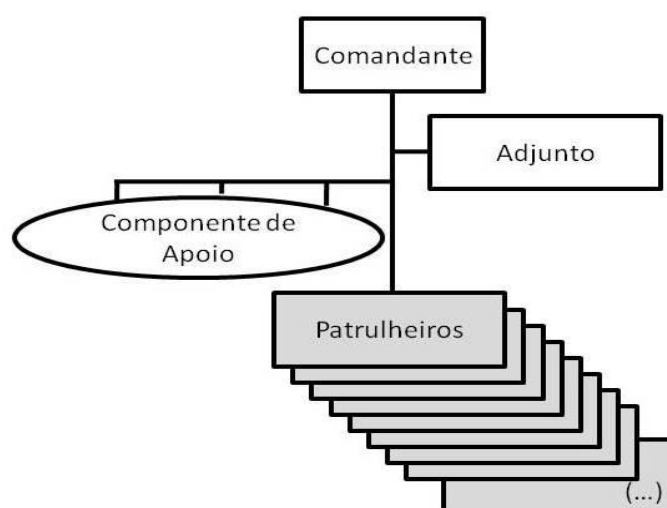
¹²³O actual EMG NR prevê o estabelecimento, pela primeira vez, de um horário de referência semanal para os militares que exerçam funções policiais, através da fixação de um número de horas máximo de trabalho semanal com compensação em crédito horário, a regular por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração interna (preâmbulo e artigo 26.º).

- a funcionar ininterruptamente e implica que tenha agrupado a si 1,2, 3 ou 4 postos. Enquanto o 1º garante em permanência o serviço de atendimento os outros apenas nomeiam o serviço de atendimento no período compreendido entre as 09H00 e as 17H00 e fora deste período, têm a particularidade, de reencaminhar as chamadas telefónicas para o 1º. Este modelo assemelha-se a um serviço comercial ou a uma repartição pública com um horário de trabalho entre as nove da manhã e as cinco da tarde atendendo ao período de abertura da porta do quartel ao público (horário de funcionamento).

Por outro lado, o patrulhamento do agrupamento é assegurado, por rotatividade, pelas patrulhas de todos os postos que o integram. Assim, um Pter pode estar encerrado, mas mesmo assim ter uma patrulha de serviço, na sua ZA ou fora dela, e um posto director pode ter um militar de atendimento, mas não ter nenhuma patrulha. Este modelo de organização, não altera a missão do posto, não se traduz na sua extinção e não transforma formalmente um posto territorial num posto de atendimento.

Em síntese, a orgânica de um posto territorial da Guarda é multiforme pois pode variar entre uma estrutura simples com o Comandante de Posto e os patrulheiros e uma estrutura funcional, cujo modelo de referência pode dispor da seguinte organização: o Comandante (1 militar), o Adjunto do Comandante (1 militar), a componente de apoio ao Comandante do Posto e ao funcionamento do posto (número variável de militares) e os patrulheiros (número variável de militares).

Organograma n.º 3 – Estrutura de referência de um posto territorial



2.8 - A missão do posto territorial da Guarda

O posto territorial é a mais pequena unidade orgânica da Guarda, sendo a unidade de quadrícula que no dispositivo territorial, por via da sua dispersão, constitui uma malha sistemática de ocupação do terreno. É um escalão detentor fundamentalmente de responsabilidade operacional cuja missão é garantir o cumprimento da missão geral da GNR.

Como, por um lado, os destacamentos territoriais têm a missão de manter a lei e a ordem, auxiliar e proteger os cidadãos e vigiar o território, com especial incidência nos pontos sensíveis e, por outro lado, articulam-se em postos e subdestacamentos, podemos concluir que os postos territoriais prosseguem a missão dos destacamentos territoriais.

Em paralelo, verifica-se que o serviço policial incide, em especial, na observância do cumprimento das leis, na manutenção da ordem pública e da segurança dos cidadãos e da propriedade e no seu restabelecimento caso seja ofendida e em auxiliar e proteger as pessoas (apoio e socorro).

Este mesmo serviço policial é fundamentalmente desempenhado pelas patrulhas feitas pelos militares dos postos, pelas visitas de inspecção e supervisão destinadas a fiscalizar a boa execução do serviço e efectuadas por oficiais, sargentos e comandantes de posto e pelas visitas às localidades a serem feitas pelos oficiais e pelos comandantes de posto para se aquilatar do que interessa às populações no âmbito do policiamento.

As operações policiais que os Pter desenvolvem, para além do patrulhamento, podem ser as seguintes: cerco (destina-se a evitar a fuga de indivíduos a deter e impedir a retirada de objectos utilizados em práticas delituosas), batida, buscas, rusgas, policiamento de espectáculos, operações STOP, escolta (evitar a fuga de presos), operações estáticas de segurança e operações de auxílio e socorro.

Entretanto, o recente RGSGNR dividiu a missão geral da Guarda, fundamentalmente, em onze áreas ou missões específicas (Anexo 2: Áreas em que se desenvolve a missão da GNR).

Conjugando todas estas premissas ao que se associa o conhecimento que se tem da actividade dos postos pode-se obter o seguinte corolário: os postos desempenham quotidianamente missões policiais, de segurança e ordem pública, de fiscalização e de regulação rodoviária, de fiscalização fiscal e aduaneira, de investigação criminal, de protecção da natureza e do ambiente e de protecção e socorro.

Como é bom de adivinhar esta não deve ser a conclusão final, atendendo ao largo espectro destas missões que não podem ser cumpridas em igual medida pois a especificidade dos conhecimentos, técnicos e legais, requeridos para a sua real execução impede que todos os militares conheçam tudo de todas as matérias. Dito o mesmo por outras palavras, trata-se da impossibilidade de todos saberem muito de tudo, em detrimento de muitos saberem um pouco de tudo (os generalistas) e poucos saberem tudo de um pouco (os especialistas).

“O cidadão espera do polícia que ele tenha a sabedoria de Salomão; a coragem de David; a força de Sansão; a paciência de Job; a autoridade de Moisés; a bondade do Bom Samaritano; o saber estratégico de Alexandre; a fé de Daniel; a diplomacia de Lincoln; a tolerância do Carpinteiro de Nazaré; e ainda um conhecimento profundo das ciências naturais, biológicas e sociais. Se ele tiver tudo isto, pode-se esperar que seja um bom polícia¹²⁴”.

Nos tempos actuais as sociedades são cada vez mais complexas, os cidadãos mais exigentes e o quotidiano mais técnico. Já Fernando Pessoa dizia em 1928 “Ninguém sabe que coisa quer. / Ninguém conhece que alma tem, / Nem o que é mal nem o que é bem / (Que ânsia distante perto chora?) / Tudo é incerto e derradeiro. / Tudo é disperso, nada é inteiro. / Ó Portugal, hoje és nevoeiro...¹²⁵”.

Os estados de direito vêm patenteando um ímpeto regulador produzindo constantemente legislação, doutrina e jurisprudência, que por sua vez, teima em ser alterada a um ritmo vertiginoso, modificando-se o quadro normativo, impedindo muito vezes a sua consolidação. Esta mudança alucinante tem imposto o modelo da especialização em busca da maximização da eficácia e da produtividade.

A GNR não pode ficar alheia a este processo de mudança civilizacional (mesmo que tente sob o manto do espírito de serviço e de missão), pois aos seus elementos policiais é requerido, cada vez mais, uma habilitação de excelência, uma constante actualização, ambas certificadas e reconhecidas, a par de uma vocação para uma dupla servidão à causa pública, por serem militares e por serem polícias, e de um comportamento impoluto. Tem de se aceitar este pressuposto assumindo esta informação como verdadeira.

A título de mero exemplo, não se pode exigir a um mesmo elemento de uma força

¹²⁴ ALVES, Armando – Em busca de uma sociologia da polícia, p. 301, citando Augusto Volmer, chefe da polícia na Califórnia, considerado o iniciador do profissionalização da polícia.

¹²⁵ PESSOA, Fernando – Mensagem, p. 123.

de segurança que tenha um desempenho constante e proficiente ao fiscalizar um condutor de um transporte de matérias perigosas (legislação rodoviária), a policiar uma claque de futebol (ordem pública), a fiscalizar o IVA (área fiscal), a descobrir o autor de um furto (investigação criminal), a fiscalizar a extracção de água do domínio hídrico (protecção da natureza), a combater incêndios (protecção e socorro) ou a realizar uma guarda de honra no exterior de um cemitério por motivo da realização do funeral de um militar da GNR (área honorífica).

Como refere Armando Alves “Ao patrulheiro da polícia de proximidade, como expressão típica no sistema de *îlotage*, não é possível ser um especialista de cada um dos aspectos que interessam à polícia, portanto, a sua eficácia em muitos campos é limitada. Temos antes que vê-lo como um generalista, polivalente até certo ponto, efectivamente vocacionado para o policiamento geral”¹²⁶.

Assim, os postos territoriais da Guarda podendo percorrer todas as referidas missões, confrontam-se com a necessidade de privilegiarem umas em relação às outras, segundo dois critérios: um critério de exclusão - a especialidade - e um critério de inclusão – a urgência.

A especialidade: nos termos da qual têm de passar para segundo plano as missões que são (ou podem ser) cumpridas por unidades e subunidades especializadas (ex.: UAF, Destacamentos de Trânsito, Postos Fiscais) ou por serviços específicos (ex.: SEPNA, NIC, GIPS, Destacamento de Intervenção).

A urgência: um corolário da implantação territorial é o conhecimento da ZA, a proximidade geográfica e a imediação temporal às ocorrências, mediante a existência de patrulhas, o que permite uma pronta intervenção e a concretização de diligências urgentes e indispensáveis.

O perigo na demora da intervenção, protelando a intervenção inicial, poderá hipotecar irremediavelmente o objectivo subsequente da actuação das forças de segurança, dos tribunais, das autoridades administrativas, etc, senão forem acautelados meios de provas ou recolhidas informações, que se perdem se não forem logo preservadas ou recolhidas. Além disso, uma adequada actuação na fase inicial quando um problema é

¹²⁶ ALVES, Armando – Em busca de uma sociologia da polícia, p. 213. Na mesma obra, entende-se *îlotage* como sendo a «atribuição de pequenas zona ou “ilhas” de responsabilidade” (p. 173) ou a “individualização operacional de agrupamentos ou células de casario, com atribuição do seu patrulhamento a agentes apeados, especializados e permanentes» (p. 179).

simples pode evitar, que com o decurso do tempo, passe a ser um problema de grandes proporções exigindo uma solução complexa e dispendiosa.

Um exemplo desta realidade é a deslocação efectuada por elementos dos postos territoriais a acidentes de viação. Os acidentes de viação apenas com danos materiais constituem um dos processos que mais recursos consome e que cuja revisão deveria, por isso, ser considerada.

Tipicamente, quando se verifica um acidente de viação, os elementos da GNR são accionados via 112 ou por contacto da respectiva unidade. Estima-se que cada deslocação envolva em média cerca de uma hora (deslocação e permanência no local), no mínimo, dois elementos e uma viatura para se deslocarem e, adicionalmente, um mínimo de uma hora de trabalho administrativo posterior (registo de participações, emissão de certidões, Boletim Estatístico de Acidente de Viação, etc.)¹²⁷.

Não obstante cumprir aos postos territoriais velar pelo cumprimento das leis e regulamentos (competência genérica), de desempenharem missões internacionais (ex.: controlos móveis), honoríficas e militares, constituindo uma unidade elementar polivalente, resta rematar atribuindo-lhes as seguintes missões principais na área policial:

- Garantir a manutenção da ordem pública (polícia administrativa geral).
- Manter e restabelecer a segurança e a tranquilidade de pessoas e bens (polícia administrativa geral).
- Fiscalização e regulação rodoviária (polícia administrativa especial).
- Investigação criminal no 1º nível (polícia criminal).
- Auxiliar e proteger as pessoas (apoio e socorro).

Em suma, os postos territoriais são um escalão eminentemente operacional com profundas responsabilidades em assegurar o cumprimento da missão policial da Guarda, nas suas diferentes vertentes conforme se ilustrou na Tabela n.º 3 – Áreas da missão da GNR. Estas missões de carácter policial cumprem-se através do patrulhamento intensivo de toda a zona de acção da Guarda sendo exercidas, prioritária e quotidianamente, de forma preventiva, pela vigilância, fiscalização e presença, bem como, eventualmente, pela actuação correctiva como exigência do cumprimento da lei.

¹²⁷ ACCENTURE – Estudo de racionalização de estruturas da GNR e da PSP: Relatório final, p. 155 e 156.

CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DA ENVOLVENTE EXTERNA DOS POSTOS DA GUARDA

3.1 - A população

Por tudo o que foi dito anteriormente, as pessoas, estão no centro da actividade dos postos da Guarda. Estes existem para proteger as pessoas e assegurar o pleno e regular exercício dos direitos, liberdade e garantias dos cidadãos, permitindo que cada indivíduo possa desenvolver a sua actividade num ambiente de sã convivência social, liberto de ameaças, agressões ou medos. As pessoas são o fim da actividade policial desenvolvida pelos postos da Guarda cuja ZA abrange 53,8 % da população residente em Portugal.

Tabela n.º 8 – População residente por posto territorial

População residente	Postos Territoriais		Percentagem da população total da GNR abrangida		
	Qt.	%			
<= 2500	46	9,89	71,83	1,13	37,32
> 2500 e <= 5000	92	19,78		5,65	
> 5000 e <= 7500	58	12,47		6,44	
> 7500 e <= 10 000	57	12,26		8,11	
> 10000 e <= 12500	46	9,89		8,89	
> 12500 e <= 15 000	35	7,53		7,11	
> 15 000 e <= 17 500	21	4,52	16,77	7,10	27,53
> 17500 e <= 20 000	21	4,52		6,66	
> 20 000 e <= 22 500	20	4,30		7,25	
> 22 500 e <= 25 000	16	3,44		6,52	
> 25 000 e <= 27 500	7	1,51	11,40	3,12	35,15
> 27 500 e <= 30 000	10	2,15		4,82	
> 30 000	36	7,74		27,21	
TOTAL	465	100	100	100	

Fonte: DEPO / DO / CO / CG – GNR (Maio / Junho de 2010)

Foram ainda extraídos outros indicadores estatísticos: a média nacional da população residente dos postos da Guarda é 12 000, a mediana é 8 986 e existe uma amplitude de 99 041 habitantes, perante um mínimo de 608 e um máximo de 99 649¹²⁸.

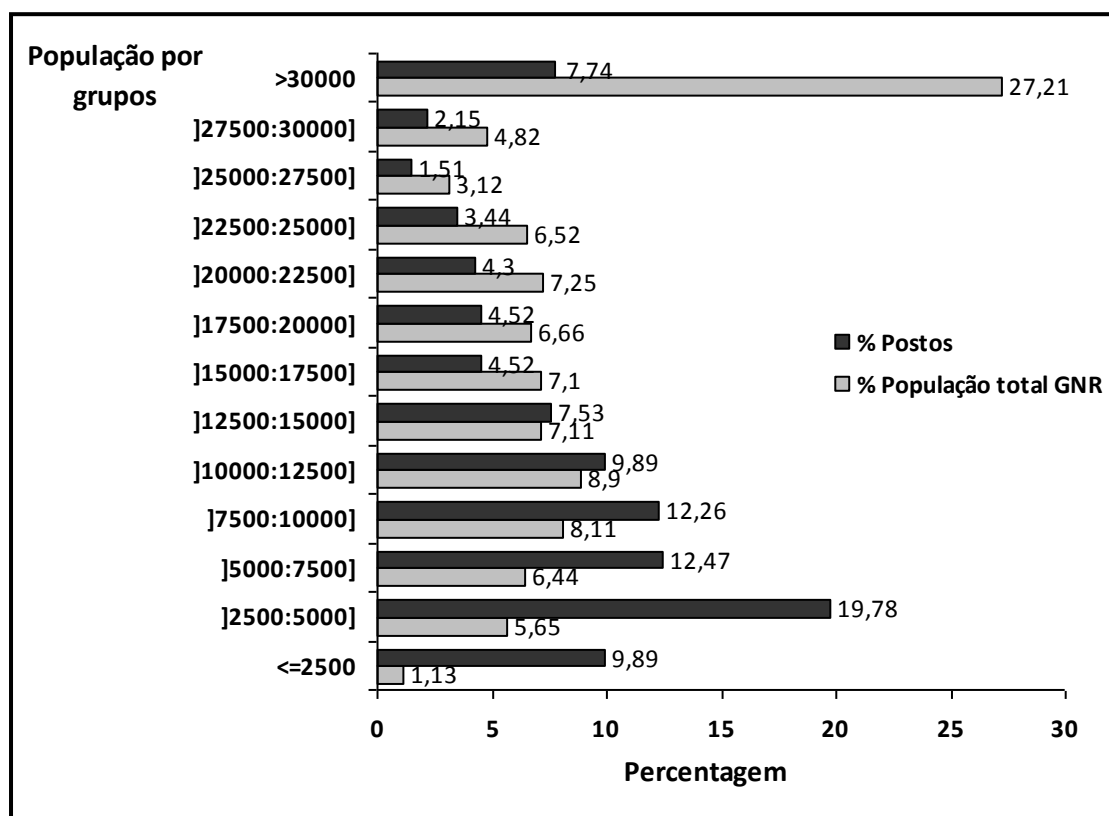
¹²⁸ Mediana: valor do indicador que ocupa a posição central depois de ordenados todos os valores, ou seja, o número de dados inferiores à mediana é igual ao número de dados superiores.

Este indicador é, por si só, suficientemente justificador das múltiplas formas de organização dos Pter, como vimos no subcapítulo da organização do posto territorial da Guarda.

Estamos perante uma variação extraordinariamente grande dos diferentes universos populacionais abrangidos pelos distintos postos da Guarda o que permite justificar a criação dos subdestacamentos territoriais, na medida em que estes devam ser resultantes de motivos de ordem operacional, reforçando-se o enquadramento do efectivo.

No entanto, esta amplitude apresenta-se algo incoerente. Como explicar que 71,83 % dos postos da Guarda abrangem 37,32 % da população, ou, que 11,40 % abrangem 35,15 % dos habitantes? Ou ainda que existam 8 Pter com menos de 1 000 habitantes e 36 com mais de 30 000 habitantes? Vejamos esta relação ilustrada detalhadamente.

Gráfico n.º 3 – Relação: postos por população / população total da GNR



Fonte: DEPO / DO / CO / CG – GNR (Maio / Junho de 2010)

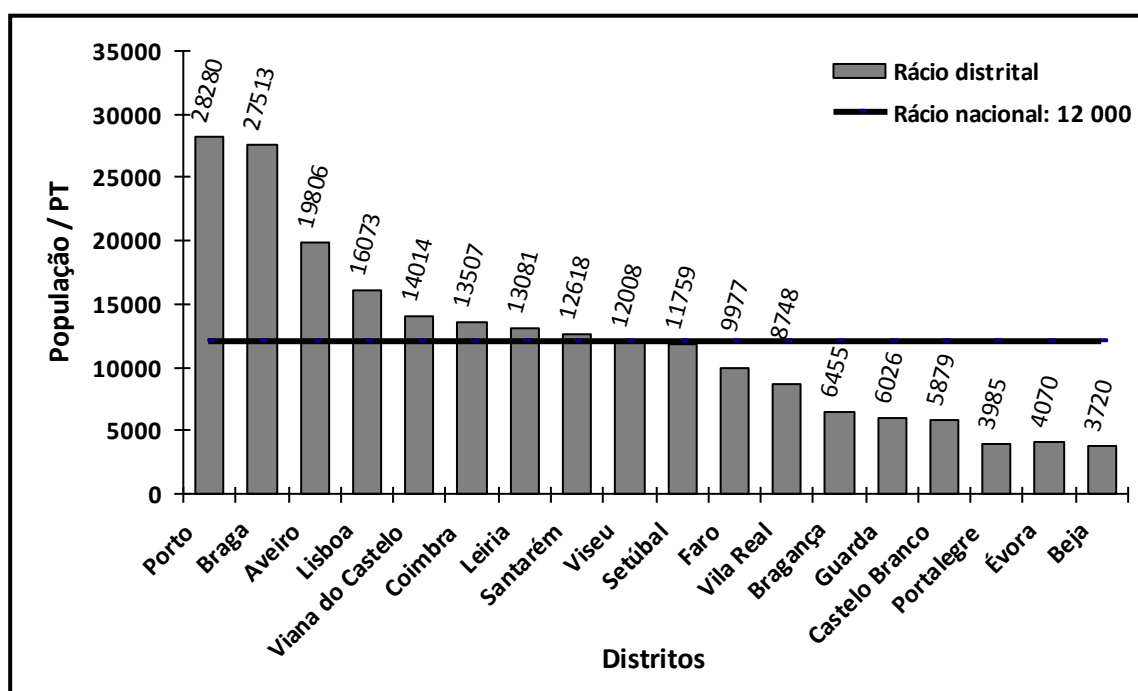
Como se pode ver, pela diferença de valores dentro de cada grupo populacional, nos extremos existe um desequilíbrio: os postos com menos de 5 000 habitantes e os postos com mais de 30 000, o que não é absolutamente de estranhar pois a forma de cálculo destes indicadores propicia que assim seja.

Poder-se-á arguir que esta discrepância é colmatada com o número de efectivos atribuídos a cada PTer provocando um equilíbrio no rácio População / Guarda. No entanto, tal tem como consequência que a mais pequena unidade orgânica da GNR pode assumir uma estrutura orgânica muito diferenciada e assim não se pode tratar de forma igual (missão, meios, competências) o que é diferente (dimensão) ficando bastante dificultado o comando, o controlo, a coordenação, a percepção da realidade, a uniformidade de procedimentos, etc.

Não se pretende arguir a imposição de uma norma uniformizadora, transformando os postos da Guarda em fotocópias uns dos outros mas, parece ser um bom princípio organizacional seguir uma rota de diminuição substancial das diferenças entre eles, atenuando os extremos.

Outra perspectiva de análise é a distribuição geográfica em razão do distrito (Anexo 4: Dados estatísticos por distrito). Neste parâmetro foi utilizada a informação institucional disponibilizada pela DEPO / DO / CO / CG – GNR.

Gráfico n.º 4 – Rácio distrital: população / posto territorial



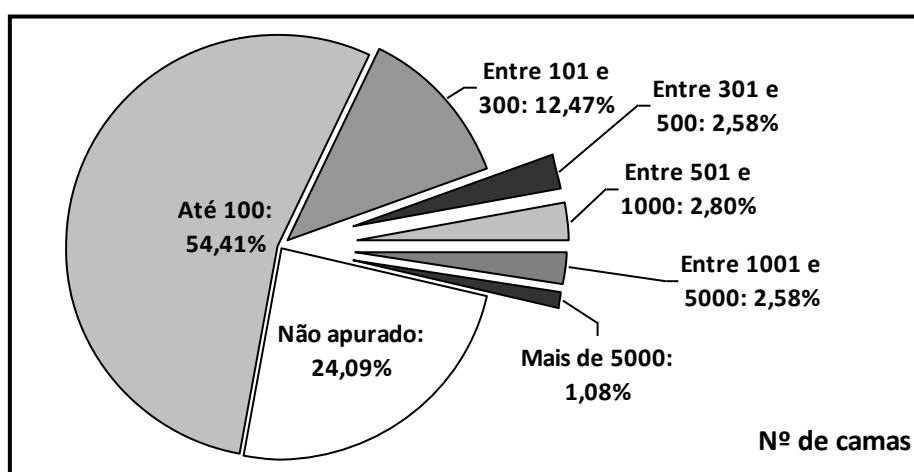
Fonte: DEPO / DO / CO / CG – GNR (Maio / Junho de 2010)

Sob este ponto de vista, verifica-se que o rácio distrital da população residente pelos respectivos postos territoriais segue uma divisão entre os distritos do “interior” (Vila Real, Bragança, Guarda, Castelo Branco, Portalegre, Évora e Beja) e Faro com uma

relação inferior 10 000 hab. / PTER e os restantes, com uma relação superior a 12 000 hab. / PTER. Os distritos de Coimbra, Leiria, Santarém, Setúbal e Viseu estão perto do rácio nacional: 12 000 hab. / PTER e os valores máximos são dos distritos de Lisboa, Aveiro, Braga e Porto. Esta análise segue em linha com o facto de se verificar uma concentração populacional na faixa litoral entre Viana do Castelo e Setúbal¹²⁹.

Um dos muitos factores que influi na flutuação da população é o turismo e por isso foi escolhido como indicador a capacidade hoteleira na ZA de cada posto da Guarda, tendo-se utilizado como unidade de medida o número de camas existentes. Vejamos os resultados.

Gráfico n.º 5 – Capacidade hoteleira



Fonte: inquérito [pergunta 17: qual a capacidade hoteleira existente na ZA do PT? (indicar o número de camas existentes)]

Esta pergunta foi a que teve menor taxa de retorno, pois foram obtidos resultados de 75,91 % do universo total de postos, tendo ficado por apurar os valores de 112 postos territoriais. Analisando as respostas individualmente, verificou-se uma ausência de dados em áreas onde este indicador terá certamente uma grande influência (ex.: distritos do Porto e do Algarve) pelo que os resultados obtidos não foram tratados por distrito.

Nas respostas concretizadas verificou-se que a ZA da larga maioria dos postos territoriais não é influenciada substancialmente pela capacidade hoteleira existente pois 54,41 % dos PTER apurados revelaram ter até 100 camas (inclui os que não têm capacidade hoteleira).

Segue-se uma parcela ainda relevante de 12,47 % que têm uma capacidade

¹²⁹ INE – Anuário estatístico de Portugal 2008, p. 42-43.

hoteleira implantada entre 101 e 300 camas. A partir deste valor podemos considerar dois grupos: entre 301 e 5 000 camas e mais de 5 000 camas que têm, respectivamente, os valores de 7,96 % (2,58 + 2,80 + 2,58) e de 1,08 %.

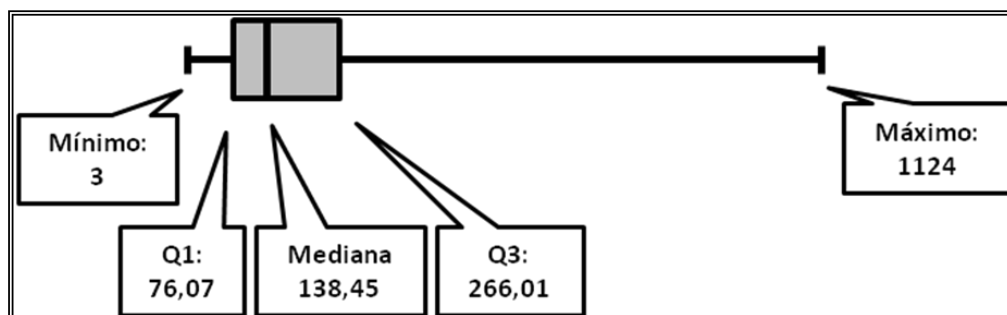
À guisa de interpretação podemos enunciar dois aspectos, independentemente de este indicador carecer de uma recolha de dados mais extensiva. A capacidade hoteleira não influencia significativamente a ZA da maioria dos postos territoriais. No entanto, considerando o espectro das respostas, em alguns postos este indicador é determinante por influenciar directamente a tipologia da população (turistas) que de forma regular desenvolve a sua vivência na sua ZA. Assim, trata-se de um indicador que deve ser analisado caso a caso, pois consoante a dimensão hoteleira e a sua sazonalidade pode requer *per si* a implantação de um posto territorial, de um posto sazonal ou, simplesmente, de condicionar a definição das necessidades de efectivos, em permanência ou em reforço.

3.2 - A área

A área de responsabilidade é um critério fundamental no decurso da actividade operacional porque delimita a competência territorial dos postos da Guarda. O serviço policial é desempenhado fundamentalmente através de patrulhas que, por sua vez, atingem de forma sistemática e programada todos os pontos da sua ZA, para exercerem a respectiva missão através do processo natural dos giros. Verifica-se pois umnexo de causalidade entre a ZA e o processo de patrulhamento e de policiamento.

Para se obter uma visão geral dos valores oficiais obtidos sobre a ZA de cada PT podemos apresentar o seguinte diagrama de extremos e quadris.

Figura n.º 3 – Diagrama de extremos e quadris das áreas de responsabilidade



Valores indicados em km². Fonte: DEPO / DO / CO / CG – GNR (Maio / Junho de 2010).

Verifica-se uma mediana de 138,45 km², existindo uma amplitude de 1 121 km², perante um mínimo de 3 km² e um máximo de 1 124 km². 25% dos postos têm até 76,07

km² (Q1 = primeiro quadril) e 75 % têm até 266,01 km² (Q3 = terceiro quadril).

A média nacional da ZA dos postos da Guarda é 186 km². Assim, quanto à área de responsabilidade dos postos territoriais, verifica-se uma grande variação de valores, tal como observámos para o indicador populacional. A próxima tabela é ainda mais esclarecedora.

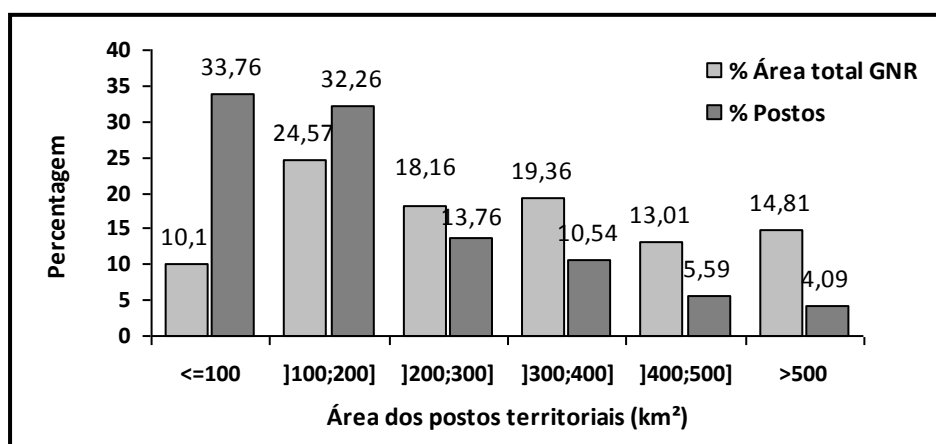
Tabela n.º 9 – ZA dos postos territoriais

Área (km ²)	Postos Territoriais		Percentagem da área total da GNR abrangida	
	Qt.	%		
<=100	157	33,76	66,02	10,10
>100 e <=200	150	32,26		24,57
>200 e <=300	64	13,76	29,89	18,16
>300 e <=400	49	10,54		13,01
>400 e <=500	26	5,59		19,36
>500	19	4,09	4,09	14,81
TOTAL	465	100	100	100

Fonte: DEPO / DO / CO / CG – GNR (Maio / Junho de 2010)

Para se compreender melhor a relação entre a dimensão territorial dos postos da Guarda e a porção da ZA total da GNR, vejamos o seguinte gráfico combinado.

Gráfico n.º 6 – Relação: ZA dos postos / ZA da GNR



Fonte: DEPO / DO / CO / CG – GNR (Maio / Junho de 2010)

Verifica-se que 66,02 % dos postos têm uma ZA inferior a 200 km² e policiam 34,66 % ZA da GNR. 4,09 % dos postos abrangem 14,81 % da ZA e existem 64 postos (13,76 %) com uma ZA inferior a 50 km² (similar a um quadrado com 7,07 quilómetros de

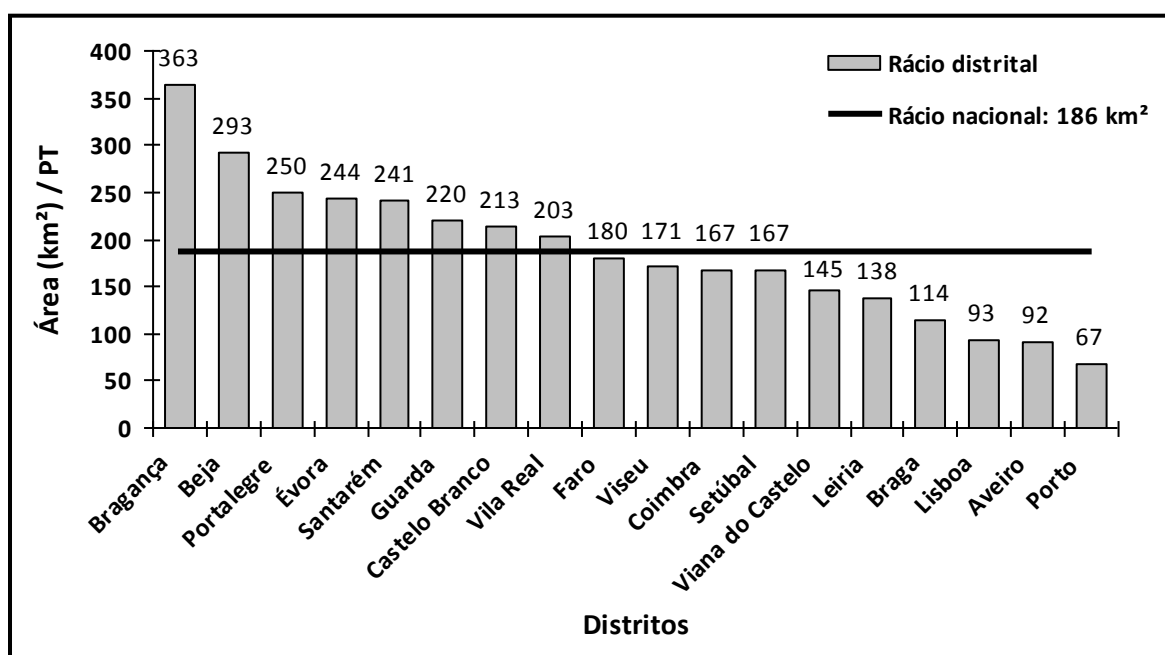
lado).

Grosso modo conclui-se que a maioria dos postos tem uma área inferior a 200 km² (corresponde a um quadrado com pouco mais de 14,14 kms de lado) e a generalidade (90,32 %) tem menos de 400 km² (corresponde a um quadrado com 20 quilómetros de lado).

Resta um pequeno número de 19 postos que têm uma dimensão extraordinariamente grande e por conseguinte têm uma enorme repercussão no total da ZA abrangida da GNR. Relativamente a estes postos com mais de 500 km², antecipamos já, que têm uma densidade populacional de 15 hab. / km², para uma média da GNR de 66 hab. / km² abrangendo em média 9 668 habitantes, para uma média da GNR de 12 000. Assim, conclui-se que os postos com uma grande ZA têm, relativamente, pouca população.

Para analisar a dimensão geográfica dos postos em razão do distrito (Anexo 4: Dados estatísticos por distrito) foi utilizada a informação institucional disponibilizada pela DEPO / DO / CO / CG – GNR.

Gráfico n.º 7 – Rácio distrital: área / posto territorial



Fonte: DEPO / DO / CO / CG – GNR (Maio / Junho de 2010)

Sob este ponto de vista, verifica-se que o rácio distrital da área dos respectivos postos territoriais segue uma divisão entre os distritos do interior (Vila Real, Bragança, Guarda, Castelo Branco, Portalegre, Évora, Beja) e Santarém com uma relação superior a 186 km² / PTer (rácio nacional) e os restantes, com uma relação inferior a este valor,

estando no extremo mínimo os distritos de Braga, Lisboa, Porto e Aveiro. Esta análise segue quase na íntegra a efectuada para o rácio distrital da população por posto da Guarda, mas em sentido inverso (p. 86 e 87).

Para apoiar a análise do indicador da área, temos outro elemento a considerar: a distância mais longínqua da ZA em cada posto territorial, conforme podemos verificar na tabela que se segue, mediante os resultados obtidos do inquérito.

Tabela n.º 10 – Limite da ZA dos postos territoriais

Distância máxima da ZA ao Pter	Postos Territoriais	
	Qt.	%
<= 10 kms	112	24,09
> 10 e <= 20 kms	186	40,00
> 20 e <= 30 kms	82	17,63
> 30 kms	34	7,31
Não apurado	51	10,97
TOTAL	465	100

Fonte: inquérito [pergunta 8: A que distância fica o limite mais longínquo da ZA do PT? (Resposta em km 's calculados em linha recta)].

A taxa de retorno à pergunta 8 foi de 89,03 %. Desta feita verificamos que cerca de 64,09 % dos postos territoriais (24,09 % + 40,00 %) têm a sua ZA compreendida num raio de 20 kms. Uma fatia ainda significativa de unidades orgânicas tem o limite a mais de 30 kms: 7,31 %. No meio destes valores, entre 20 e 30 kms, ficam cerca de 17,63 % dos postos apurados.

Considerando a evolução da rede rodoviária nacional com uma crescente melhoria das acessibilidades, a dotação da GNR com meios autos mais rápidos (e seguros) e o desenvolvimento e crescente acesso a formas de comunicação com ou sem fios, devemos precaver-nos de evitar retirar grandes conclusões pois este indicador é facilmente influenciável.

Efectivamente ao considerar as distâncias em linha recta usa-se um critério uniforme e simples mas excluem-se factores de ordem geográfica, como as montanhas, os rios e outras especificidades locais que são determinantes no cálculo no tempo real de deslocação.

No entanto, parece elementar considerar que o modelo de implantação dos postos

territoriais não pode deixar de considerar. Na verdade, a distância a percorrer influencia directamente a oportunidade da intervenção de uma força policial, sobretudo em situações inopinadas. O “que mais revela é o «tempo de intervenção» que as equipas móveis ou as patrulhas, levam a chegar ao local do incidente, é por aquele que se mede a eficácia do sistema e se transmite segurança às populações”¹³⁰.

Além disso, contribui para a proximidade ou afastamento físico entre as populações e os quartéis da GNR, pois se a distância a percorrer for muito grande (e mais de 30 quilómetros parece ser muito) inibe-se a interacção. Como algum leitor mais poético diria: longe da vista, longe do coração. Mas estas factuais não são uma sentença irrevogável ou imponderável a favor da implantação de postos territoriais pois a sua forma de actuação traduz-se nas patrulhas que, por sua vez, carecem de efectivos que como se verificou no subcapítulo sobre a organização do posto territorial da Guarda estão em grande falta. Não adianta ter postos territoriais se depois há dificuldades em colocar guardas na rua.

Ainda na alçada da caracterização da ZA dos postos da Guarda temos a considerar um derradeiro indicador: os aglomerados populacionais. Efectivamente, o RGSGNR considera que os Comandantes de Posto devem ter a carta de situação actualizada, destacando os pontos sensíveis, podendo ser considerados pontos sensíveis as povoações ou os núcleos populacionais¹³¹.

Por aglomerado populacional entende-se “o conjunto de edifícios contíguos ou próximos, distanciados entre si no máximo 50 m e com 10 ou mais fogos, constituindo o seu perímetro a linha poligonal fechada que, englobando todos os edifícios, delimite a menor área possível”¹³². O critério incrustado na definição é a existência de habitações e não, necessariamente, a existência de população.

Para avaliar este indicador foi elaborada a pergunta n.º 12 do inquérito: A ZA do PTER abrange quantos aglomerados populacionais? O resultado foi inesperado: a soma dos valores indicados para 376 postos, correspondendo a 80,86 % do universo, é de 8 996 aglomerados populacionais.

Ora, segundo o Anuário Estatístico de Portugal 2008, editado pelo INE, existem

¹³⁰ BRANCO, Carlos – Guarda Nacional Republicana, p. 306.

¹³¹ RGSGNR: artigo 18.º n.º 4 alínea j e artigo 140.º n.º 2 alínea a.

¹³² Decreto-Lei n.º 124/06 de 28 de Junho: art. 3º alínea a).

em Portugal Continental 25 701 lugares, sendo 25 170 com menos de 2 000 habitantes¹³³. Assim, facilmente se conclui que a pergunta não atingiu o objectivo preconizado inicialmente, verificando-se uma clara insuficiência de dados e, por isso, os seus resultados não são considerados.

3.3 - A densidade populacional

Em 2008, residiam no país 115,4 hab. / km². A distribuição da população pelo território nacional não era, porém, homogénea: dos 308 municípios nacionais, 116 exibiam densidades populacionais superiores à média nacional, ocupando apenas um quinto da superfície nacional.

No continente, a concentração era mais intensa no litoral, numa faixa que liga Viana do Castelo a Setúbal, verificando-se uma bipolarização em torno das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Com efeito, dos dezanove municípios nacionais que apresentavam uma densidade populacional superior a 1 000 hab. / km², onze localizam-se na Área Metropolitana de Lisboa e seis na Área Metropolitana do Porto. Pelo contrário, o interior do continente apresentava densidades populacionais reduzidas, maioritariamente, inferiores a 50 hab. / km², em consequência de um processo de despovoamento que se tem verificado nas últimas décadas¹³⁴. Feito este enquadramento do panorama nacional, vejamos a realidade dos postos da Guarda.

Tabela n.º 11 – Densidade populacional dos postos territoriais

Densidade populacional	Postos Territoriais	
	Qt.	%
<= 100 hab. / km ²	284	61,08
> 100 e <= 200 hab. / km ²	86	18,49
>200 e <=300 hab. / km ²	27	5,81
>300 e <=400 hab. / km ²	19	4,09
>400 e <=500 hab. / km ²	14	3,01
>500 hab. / km ²	35	7,53
TOTAL	465	100

Fonte: DEPO / DO / CO / CG – GNR (Maio / Junho de 2010)

¹³³ INE – Anuário estatístico de Portugal 2008, p. 56-57. Por lugar entende o INE: conjunto de edifícios contíguos ou próximos com dez ou mais alojamentos, a que corresponde uma designação.

¹³⁴ INE – Anuário estatístico de Portugal 2008, p. 41.

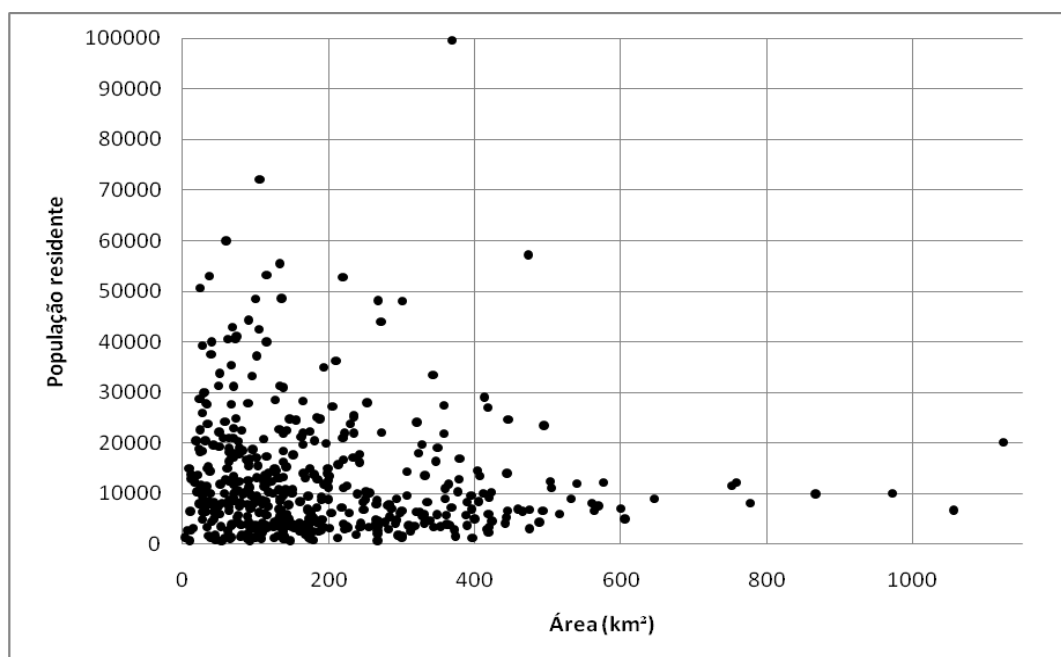
A mediana da densidade populacional dos postos da Guarda é 63,98 hab. / km², perante um mínimo de 2,75 hab. / km², um máximo de 2 074 hab. / km², perfazendo uma amplitude de 2 071 hab. / km².

Os valores obtidos revelam que em 305 casos (65,59 % postos da Guarda) a densidade populacional é inferior à média nacional 66,47 hab. / km² (5 756 027 hab. / 86 597,4 km²). A reduzida densidade populacional é um aspecto caracterizador dos postos territoriais, aliás, em 210 casos (45,16 %) a densidade populacional é inferior a 50 hab. / km².

Contudo, concorrendo como se tem vindo a ver com outros indicadores, verifica-se um espectro de situações muito amplo, pois, existe uma representatividade em todas as classes de densidade populacional seleccionadas, até ao limite de 7,53 % dos postos territoriais que têm uma densidade populacional superior a 500 hab. / km², tendo-se apurado que 11 postos da Guarda apresentam mais de 1 000 hab. / km². Estas são as excepções que confirmam a regra da reduzida densidade populacional apresentada anteriormente.

Considerando os dois indicadores que formulam a densidade populacional da ZA dos postos da Guarda (população e área) para cada um, podemos obter o seguinte gráfico em que cada ponto significa um posto.

Gráfico n.º 8 – Relação: população / área dos postos territoriais



Fonte: DEPO / DO / CO / CG – GNR (Maio / Junho de 2010)

A sua leitura permite concluir que cerca de um terço dos postos da guarda, têm menos de 200 km² (ou igual) e menos de 10 000 habitantes (ou igual): 153 – 32,90 %. Seguem-se depois três outras classes:

- Os postos com uma área inferior ou igual a 200 km², menos de 20 000 habitantes (ou igual) e mais de 10 000 habitantes: 90 (19,35 %).
- Os postos com uma área superior a 200 km² e inferior ou igual a 400 km² e menos de 10 000 habitantes (ou igual): 73 (15,70 %).
- Os postos com mais de 400 km² ou mais de 20 000 hab: 128 (27,53 %).

Os restantes 21 postos da Guarda têm uma população superior a 10 000 e igual ou inferior a 20 000 e uma área superior a 200 km² e igual ou inferior a 400 km².

3.4 - A relação administrativa

“A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”, nos termos do n.º 1 do artigo 235.º da CRP. “No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas” e nas grandes áreas urbanas podem ser estabelecidas, por lei, outras formas de organização territorial autárquica de acordo com as suas condições específicas, conforme dispõem os n.ºs 1 e 3 do artigo 236.º da CRP.

Os municípios são uma forma constitucional de descentralização administrativa, representativa do poder local. Trata-se de uma “autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos ... O município é, sem qualquer margem para dúvidas, a mais importante de todas as espécies de autarquias locais”¹³⁵.

O município tem existência universal pois existe, pelo menos, em todos os países democráticos, tem-se mantido na nossa organização administrativa provindo desde antes da fundação de Portugal. É uma estrutura que pratica a democracia localmente dispendo de órgãos representativos das populações locais (diz-se que é um viveiro de vocações políticas e uma escola de formação de quadros políticos), tem responsabilidade por um elevado número (cada vez maior) de serviços prestados à comunidade, movimenta uma percentagem significativa das finanças públicas, emprega milhares de funcionários, etc.

As responsabilidades dos municípios incluem diversos domínios como, por exemplo, os equipamentos públicos, o saneamento básico, a energia, os transportes, as

¹³⁵ AMARAL, Diogo Freitas do – Curso de Direito Administrativo, p. 452.

comunicações, a urbanização, a edificação, a educação, o ensino, a cultura, o lazer, o desporto, a saúde e a segurança.

A Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada em 1985 pelo Conselho da Europa e ratificada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90 de 13 de Julho, considerou que as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático (preâmbulo) e que o princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela constituição (artigo 1.º).

A criação, extinção e modificação dos municípios é uma competência legislativa da reserva absoluta da Assembleia da República (CRP: artigo 164.º alínea n)) que está regulada pela lei quadro da criação de municípios: Lei n.º 142/85 de 18 de Novembro.

Os factores de decisão (artigo 2.º) são: a vontade das populações abrangidas, razões de ordem histórica e cultural, factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos e interesses de ordem nacional e regional ou locais. O artigo 4.º discorre ainda uma extensa e detalhada lista de requisitos geodemográficos, sociais e económicos¹³⁶.

Os municípios são um indicador que tornam bem perceptível a dimensão territorial da GNR, conforme se pode verificar na tabela seguinte.

Tabela n.º 12 – Policiamento dos concelhos de Portugal Continental

Policiamento: GNR / PSP	Concelhos (no continente)	
	Qt.	%
Policiados totalmente pela GNR	205	73,74
Policiados totalmente pela PSP	8	2,88
Partilhados pela GNR e PSP	65	23,38
TOTAL	278	100
Policiados por um único PTer	138	49,64
Policiados por um único PTer + PSP	22	7,91

Fonte: DEPO / DO / CO / CG - GNR

O critério do concelho constitui um sustento incontornável da implementação territorial da GNR, pois, o número de concelhos que a GNR não policia em Portugal

¹³⁶Actualmente existem 278 municípios no continente mais 30 nas ilhas, perfazendo um total de 308. Em 1820 existiam 826 concelhos. Em 1836 Passos Manuel ficou célebre por ter extinto 498 e criado 21. Em 1911 eram 262 no continente e 29 nas ilhas e em 1974 eram, respectivamente, 274 e 30.

continental, ainda que parcialmente, é muito reduzido: 2,88 % (concelhos de: Lisboa, Amadora, Odivelas, Oeiras, Porto, Espinho, São João da Madeira e Entroncamento). Mesmo nestes casos, embora a GNR não tenha ali competências territoriais, tem em muitos deles uma presença física pois dispõe de quartéis, como é exemplo o concelho de Lisboa onde abundam as instalações da Guarda e onde se situa o Comando-Geral por imperativo orgânico¹³⁷. Verifica-se pois que a distribuição geográfica dos postos territoriais da GNR é caracterizada por uma elevada capilaridade, estando presente em praticamente todos os Concelhos do território nacional¹³⁸.

Pela leitura da tabela anterior podemos retirar que um número muito relevante de concelhos 160 (138+22) são policiados por um único posto da Guarda (49,64 %) ou por um único posto da GNR e pela PSP (7,91 %).

Mas esta divisão administrativa pode ser avaliada sob o ponto de vista dos postos da Guarda. Para avaliar a relação entre as ZA dos postos da Guarda e a circunscrição territorial dos concelhos foi formulada a pergunta n.º 14, da qual se obteve a resposta de 431 postos da Guarda (taxa de retorno: 92,69 %). Para os restantes casos foi recolhida informação institucional. O resultado consta da próxima tabela.

Tabela n.º 13 – ZA dos postos territoriais relativamente aos municípios

ZA dos postos da Guarda	Postos Territoriais	
	Qt.	%
Compreende a totalidade de um único município ...	115	24,73
Compreende parte de um único município	324	69,68
Compreende a totalidade de vários municípios	0	0
Compreende vários municípios	26	5,59
Não apurado	0	0
TOTAL	465	100

Fonte: inquérito (pergunta 14) e DEPO / DO / CO - GNR

Numa parte significativa dos concelhos existe uma solução muito meritória e relevante, pois, à integridade territorial do município corresponde a unicidade do posto da Guarda (24,73%). Este número pode ainda aumentar se forem incluídos os casos em que os concelhos são partilhados (policiados pela PSP e pela GNR) mas a área respeitante à GNR

¹³⁷ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: artigo 36.º n.º 1.

¹³⁸ ACCENTURE – Estudo de racionalização de estruturas da GNR e da PSP: Relatório final, p. 18.

inscreve-se num único posto territorial, como verificamos anteriormente (22 municípios).

No entanto, o aspecto mais relevante é o facto de 69,68 % dos postos territoriais terem uma área de responsabilidade correspondente a parte de um único concelho, sendo a restante área policiada ou por outro (s) posto (s) e / ou pela PSP.

Finalmente, um aspecto muito crítico: 5,59 % dos postos territoriais policiam mais de um município. Considera-se muito crítico porque existe uma desarmonia entre a natureza do município e a sua divisão territorial por mais de uma das mais pequenas unidades orgânicas da GNR, criando dificuldades de relacionamento entre o município e a respectiva Força de Segurança. Por exemplo, a GNR faz-se representar por um único elemento no âmbito das comissões e dos conselhos municipais, que por sua vez representa vários postos, cada qual com a sua organização e o seu comandante¹³⁹.

A estrutura hierarquizada da GNR atribui ao princípio da unidade de comando uma especial importância. Defende-se que a unidade de comando ou o único Comandante é indispensável para potenciar o uso dos meios disponíveis, garantir a eficácia da actividade operacional, concertar os esforços de todos para os objectivos comuns e assegurar uma correcta coordenação. A solução adoptada muitas vezes é subir na cadeia de comando e atribuir a responsabilidade de comando, coordenação ou controlo a um patamar que tenha ou passe a ter competência sobre as unidades intervenientes. Ora esta boa solução tem, pelo menos, um defeito: diminui-se a proximidade ao nível da execução.

Noutro patamar de divisão administrativa temos a considerar a relação entre a ZA do posto da Guarda e o distrito administrativo. Aqui conclui-se que os postos não policiam a área de mais de um distrito pois em 89,89 % dos dados recolhidos (90,11 % do universo) a sua ZA abrangia um único distrito (inquérito: pergunta 13), tendo sido identificada uma única excepção.

Na vertente da análise da relação administrativa não foi considerada a ligação com as NUTS (Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos). Apesar do PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado) ter estabelecido como uma das suas linhas estratégicas de acção clarificar e uniformizar as funções da administração directa do estado de nível regional, conformando-as com o quadro territorial das NUTS II, manteve a organização territorial distrital para os serviços

¹³⁹ Exemplos: Comissão Municipal de Defesa da Floresta, Comissão de Protecção de Crianças e Jovens, Comissão Municipal de Protecção Civil, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Segurança.

de segurança, tal como para outras áreas como por exemplo a protecção civil¹⁴⁰.

O PRACE foi criado pelo XVII Governo constitucional através pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005 de 8 de Julho e teve como objectivos modernizar e racionalizar a Administração Central, melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos pela Administração e colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o cidadão. Visava desta forma constituir a Administração Pública do Estado como um instrumento de desenvolvimento económico, social e cultural sustentado do país e de afirmação e relevância no plano internacional.

As NUTS foram criadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/86 de 26 de Março e estão actualmente definidas pelo Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 163/99 de 13 de Maio, Decreto-Lei n.º 317/99 de 11 de Agosto, Decreto-Lei n.º 244/2002 de 5 de Novembro, Decreto-Lei n.º 68/2008 de 14 de Abril e Decreto-Lei n.º 85/2009 de 3 de Abril.

Foram estabelecidos três níveis, sendo o Nível I constituído pelo continente e por cada uma das regiões autónomas e o nível II constituído pelas regiões autónomas da Madeira e dos Açores e pela divisão do continente em cinco regiões (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve).

Finalmente o nível III que assenta a sua estrutura na agregação de um número variável de municípios, entre um mínimo de três (Serra da Estrela e Cova da Beira) e um máximo de 19 (Douro). Assim, a organização dos municípios está na base da organização das NUTS pois as unidades territoriais definem-se pela reunião de diversos municípios numa determinada área geográfica.

A configuração do território nas NUTS III revela uma relação directa com as áreas dos municípios. O aspecto muito crítico apontado na relação dos municípios obtém aqui um apoio, pois se um posto policial um único município ou parte dele, então também policia uma única NUTS III. Mas se policial mais de um município então pode ter responsabilidades territoriais sobre diferentes NUTS III.

3.5 - A localização dos postos

A implementação concreta dos PTer pode ser analisada segundo diversos indicadores. Assim, os PTer podem estar localizados numa cidade, numa vila, na localidade sede do município, na localidade sede de freguesia, no interior de um

¹⁴⁰ Alínea f) do n.º 8 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006 de 30 de Março.

aglomerado populacional, nos limites de um aglomerado populacional ou em nenhum destes locais. Para este efeito foram formuladas e analisadas as perguntas 1, 2 e 3 do inquérito.

Os conceitos de cidade e vila referem-se à categoria das povoações e são utilizados pelo INE que se socorre da Lei n.º 11/82 de 2 de Julho.

Cidade é um aglomerado populacional contínuo, com um número de eleitores superior a 8000, possuindo pelo menos metade dos seguintes equipamentos colectivos: instalações hospitalares com serviço de permanência; farmácias; corporação de bombeiros; casa de espectáculos e centro cultural; museu e biblioteca; instalações de hotelaria; estabelecimentos de ensino preparatório e secundário; estabelecimentos de ensino pré-primário e infantários; transportes públicos, urbanos e suburbanos e parques ou jardins públicos (artigo 13.º).

Vila é um aglomerado populacional contínuo, com um número de eleitores superior a 3000, possuindo pelo menos metade dos seguintes equipamentos colectivos: posto de assistência médica; farmácia; casa do povo, dos pescadores, de espectáculos, centro cultural ou outras colectividades; transportes públicos colectivos; estação dos CTT; estabelecimentos comerciais e de hotelaria; estabelecimento que ministre escolaridade obrigatória ou agência bancária (artigo 12.º).

Em ambos os casos, podem existir razões de natureza histórica, cultural e arquitectónica que justifiquem uma ponderação diferente dos requisitos enumerados (artigo 14.º).

Tabela n.º 14 – Localização dos PTER relativamente à categoria da povoação

Localização	Postos Territoriais	
	Qt.	%
Situado numa cidade	102	21,94
Situado numa vila	271	58,28
Situado noutra local	56	12,04
Não apurado	36	7,74
TOTAL	465	100

Fonte: inquérito (pergunta 1: O PT está situado numa cidade, numa vila ou noutra local?)

Nesta pergunta a taxa de retorno foi de 92,26 %. Verifica-se que a larga maioria dos PTER está situada numa cidade ou numa vila 80,22 % (21,94 % + 58,28 %), não se

tendo apurado a localização de 7,74 %. Assim, existe uma pequena franja de PTer que estão localizados em povoações que não têm nem a categoria de vila, nem de cidade (12,04 %). A existência de mais de um décimo dos postos da Guarda situados em povoações que não reúnem os requisitos para serem distinguidos com a elevação a vila ou a cidade, pode ser explicada atendendo a especificidades locais carecendo de uma análise casuística. Contudo, podemos pensar que se um lugar ainda não atingiu o atributo de vila ou de cidade é porque não tem a dimensão necessária, mas também podemos encontrar lugares que tendo atingido essa graduação em tempos passados, entretanto, foram perdendo alguns dos requisitos que o justificaram. Nesta linha, basta pensar na recente reestruturação de rede escolar que levou ao encerramento de centenas de escolas e no êxodo das populações para os centros urbanos.

Tabela n.º 15 – Localização dos PTer relativamente às autarquias locais

Localização	Postos Territoriais	
	Qt.	%
Está situado na localidade sede de município....	237	50,97
Está situado na localidade sede de freguesia.....	182	39,14
Está situado noutra localidade.....	12	2,58
Não apurado.....	34	7,31
TOTAL	465	100

Fonte: inquérito (pergunta 2: O PT está situado numa sede de município, numa sede de freguesia ou noutra local?).

A maioria dos PTer está situada numa localidade sede de município 50,97 % e 39,14 % estão localizados numa sede de freguesia, não se tendo apurado a localização de 7,31 %. Existe uma pequena franja de PTer que não estão localizados nem na sede de um município, nem na sede de uma freguesia (2,58 %). A taxa de retorno desta pergunta foi de 92,69 %

Na conjugação dos quatro indicadores anteriores verifica-se que, pelo menos, 8 postos territoriais (1,72 % do universo de respostas) não estão situados numa cidade, numa vila, na localidade sede de município ou na localidade sede de freguesia. Ora aqui surge um aspecto que tem de merecer uma análise muito cuidada, pois, a localização dos postos da Guarda fora de aglomerados populacionais que não têm nenhuma destas categorias ou tem uma fundamentação clara e inequívoca ou estaremos perante um aresta a precisar de

ser limada.

Como corolário desta análise podemos questionar sobre a razão para que exista um posto da Guarda numa povoação que não teve (ainda) a envergadura social, económica, cultural, histórica ou até arquitectónica para merecer um estatuto de maior relevo para além da digna mas mera existência e na qual o posto da Guarda é actualmente o único símbolo da soberania na zona por afirmar a presença do poder central. A resposta fica pendente de uma análise casuística, mas a não ser encontrada uma razão objectiva estaremos perante um critério de exclusão da existência de postos da Guarda.

Tabela n.º 16 – Localização dos Pter relativamente aos aglomerados populacionais

Localização	Postos Territoriais	
	Qt.	%
Está situado no interior de um aglomerado populacional ...	366	78,71
Está situado nos limites de um aglomerado populacional ..	60	12,90
Estão situado fora de um aglomerado populacional	2	0,43
Não apurado	37	7,96
TOTAL	465	100

Fonte: inquérito (pergunta 3: O PT está situado no interior, nos limites ou fora de um aglomerado populacional?)

No que diz respeito a este indicador a conclusão é pacífica pois é absolutamente excepcional (0,43 %) a localização de postos da Guarda fora dos aglomerados populacionais, cujo conceito foi definido anteriormente e bem entendendo que o seu limite faz parte do interior, num universo de respostas de 92,04 % (taxa de retorno) dos postos territoriais situados em Portugal continental. Além disso, este indicador deverá influenciar mais o policiamento que o modelo de organização policial.

3.6 - A distância dos postos territoriais entre si

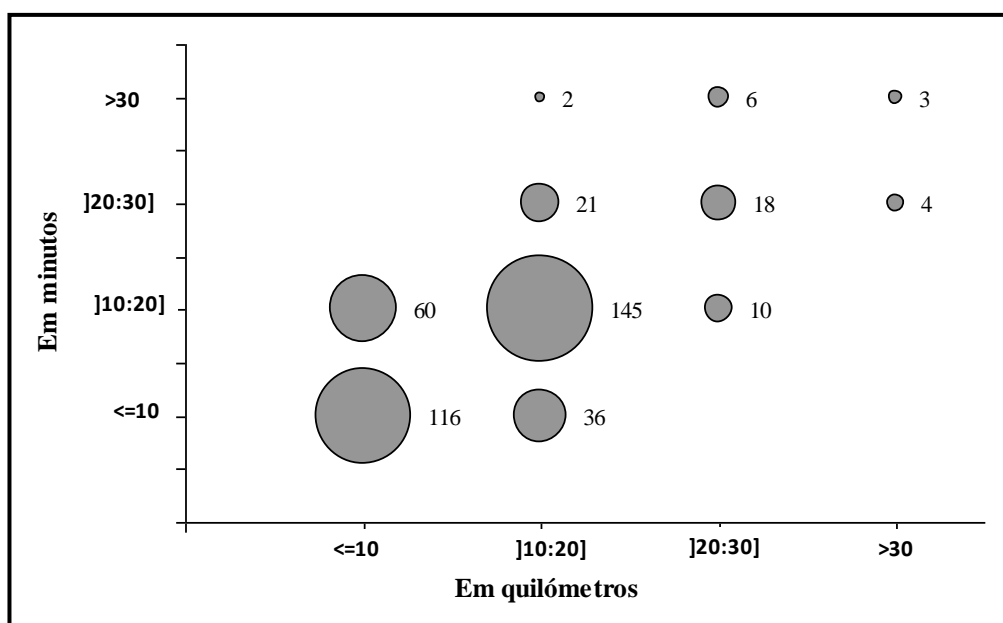
Um dos princípios da actividade operacional é o princípio da concentração de meios segundo o qual, por vezes, é decisivo para o cumprimento da missão o emprego de uma força com capacidade superior à do adversário (respeitando o princípio da proporcionalidade) que se obtém pela combinação apropriada dos vários meios disponíveis, no local e no momento adequado.

No serviço policial destaca-se muitas vezes a necessidade de concentração de

efectivos provenientes de vários postos, para fazer face a situações inopinadas ou planeadas. É, aliás, dever dos Comandantes de Posto reunir, em inesperados casos de gravidade, por motivos de alteração de ordem pública, calamidades e outros, o efectivo do posto em qualquer ponto da sua zona de acção onde se torne necessário e solicitar de imediato auxílio aos postos mais próximos que, por sua vez, devem prestar o auxílio que lhes for solicitado¹⁴¹. Eis pois a justificação para a análise da possibilidade de apoio entre os postos territoriais pela maior proximidade geográfica com pelo menos outros dois postos territoriais. Trata-se de apurar a solidariedade operacional entre os postos da Guarda.

Para efeitos de análise apresenta-se o seguinte quadro em que o eixo horizontal é relativo à menor distância em quilómetros, o eixo vertical é relativo à menor distância em minutos e o tamanho dos círculos espelha o número de casos, estando o valor de unidades indicado no seu lado direito.

Gráfico n.º 9 – Menor distância entre postos territoriais



Fonte: inquérito [A que distância fica o PT mais próximo em quilómetros (pergunta 4) e em minutos (pergunta 5)]

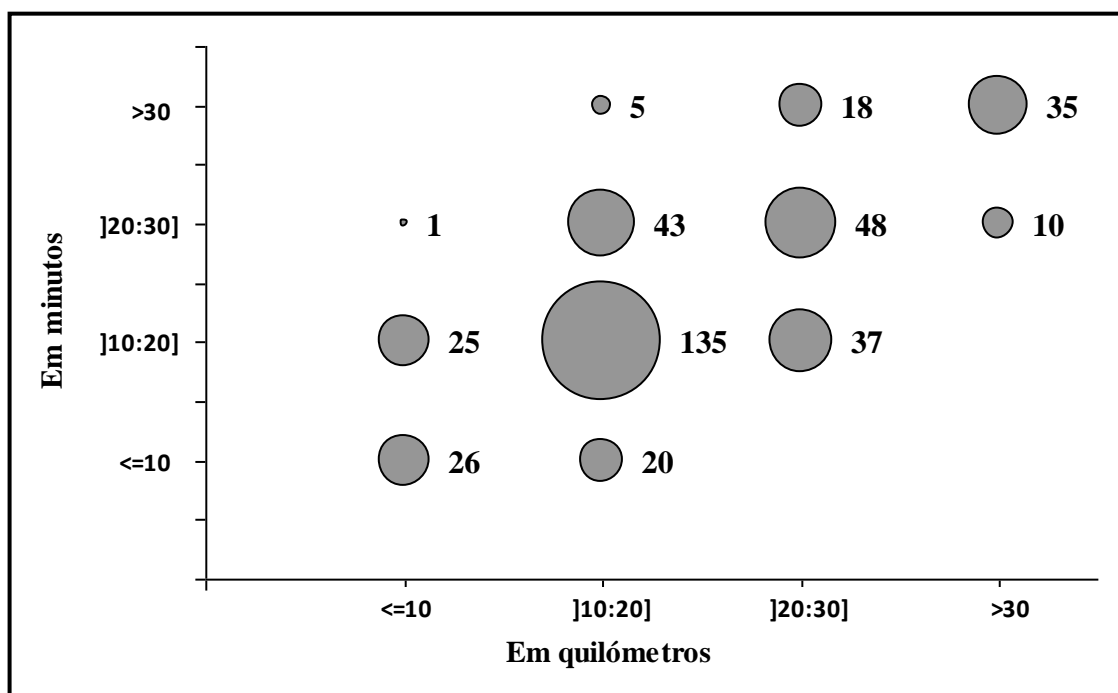
A taxa de retorno das perguntas n.ºs 4 e 5 foi de 90,54 %, ou seja, foram colhidas as respostas de 421 postos em ambos os indicadores: menor distância e menor tempo. Como se pode analisar existem duas grandes manchas: em 116 casos (27,29 %) o posto mais próximo está a menos (ou igual) de 10 quilómetros e de 10 minutos e em 76,77 % dos

¹⁴¹ RGSGNR: artigo 160.º n.º 4 alínea d.

casos (357 casos = 145+116+36+60) o posto mais próximo está a menos (ou igual) de 20 quilómetros e de 20 minutos. O posto mais próximo está a mais de 20 quilómetros ou a mais de 20 minutos em 13,76 % dos casos (64 casos = 21+10+18+6+4+3+2). A realidade mostra dois valores máximos de referência sobre a distância mínima dos postos da Guarda que não parecem ser desprezáveis: vinte quilómetros e vinte minutos.

Não nos atrevemos, por agora, a avaliar este limite sob o ponto de vista da adequação, da pertinência e das necessidades operacionais mas com algum grau de razoabilidade podemos afirmar que, salvo por razões de ordem geográfica inalteráveis, os valores superiores a estes dois números não preencherão, certamente, o desiderato descrito no início deste subcapítulo, pelo qual se fundamenta a importância da rede de postos da Guarda dever permitir o apoio mútuo.

Gráfico n.º 10 – Segundo posto territorial mais próximo



Fonte: inquérito [A que distância fica o segundo PT mais próximo em quilómetros (pergunta 6) e em minutos (pergunta 7)]

Nestas perguntas obteve-se uma taxa de retorno de 86,67 %, ou seja, foram colhidas as respostas de 403 postos em ambos os indicadores: menor distância e menor tempo. Como seria de esperar, em relação à tabela anterior, a representatividade aumentou para o quadrante superior direito do gráfico revelando que aumentam as distâncias.

A distância ao segundo posto territorial mais próximo tem uma grande representatividade para distâncias inferiores ou iguais a 20 minutos e a 20 quilómetros:

(135+20+20+26=206): 40,30 %. Segue-se outro grupo em que as distâncias são superiores a 20 quilómetros, iguais ou inferiores a 30 quilómetros, superiores a 20 minutos e iguais ou inferiores a 30 minutos. Nesta situação estão 129 (1+43+48+37) postos territoriais: 27,74 % do universo total. Nos restantes 68 casos (5+18+35+10), o segundo posto territorial, está a mais de trinta quilómetros e a mais de trinta minutos, correspondendo a 14,62 % do total.

Impõe-se, no entanto, efectuar uma advertência. Foram seleccionados os indicadores de tempo e de distância entre os postos da Guarda. Estes indicadores são perfeitamente válidos para situações planeadas em que as forças iniciam e terminam o serviço no quartel onde prestam serviço. Mas, como se alerta, tal não pode permitir que se deduza ou se aprecie um valor de apoio às patrulhas em situações inopinadas. Na verdade, nestes casos o apoio terá de ser prestado pelos efectivos que se encontrem em determinada hora de serviço e que são em primeira mão as patrulhas que, por sua vez, deveram encontrar-se a policiar uma área ou um local previamente definido pelo que o tempo e a distância de intervenção estará dependente do lugar onde estejam, do lugar para onde tenham de ir, do percurso entre eles e dos meios de deslocação disponíveis.

3.7 - A relação judicial

No dia 14 de Abril de 2009 decorreu em Sintra a cerimónia que assinalou o início da reforma do mapa judiciário, com a entrada em funcionamento das comarcas piloto de Grande Lisboa Noroeste (municípios de Sintra, Amadora e Mafra), Baixo Vouga (municípios de Anadia, Águeda, Oliveira do Bairro, Vagos, Ílhavo, Aveiro, Murtoza, Estarreja, Ovar, Albergaria-a-Velha e Sever do Vouga) e Alentejo Litoral (municípios de Sines, Odemira, Santiago do Cacém, Grândola e Alcácer do Sal).

As três circunscrições, designadas por comarcas, integram dezanove municípios e foram seleccionadas, para o período experimental entre 14 de Abril de 2009 e 31 de Agosto de 2010, por serem representativas da diversidade do Portugal judiciário, apresentando realidades sociológicas, económicas, demográficas e um movimento processual multiforme e diferenciado.

A nova organização judiciária assentou em três eixos fundamentais: uma nova matriz territorial, um novo modelo de competências e um novo modelo de gestão, sem colocar em causa a proximidade da justiça face aos cidadãos, assegurando a presença de tribunais e juízos onde estes já existem e criando novos onde se justifique.

Por sua vez, a nova matriz territorial agregou as actuais comarcas, em circunscrições territoriais de âmbito geográfico mais alargado, tendo por base o modelo de organização territorial das NUTS III, ajustando-o em função das especificidades da litigiosidade, do volume processual, da população e da proximidade aos cidadãos e às empresas. Passaram a existir cinco distritos judiciais, delimitados a partir das NUTS II, e 39 circunscrições de base, em resultado da agregação das actuais 231 comarcas¹⁴².

A estrutura judicial preconizada assenta em três níveis. O órgão superior da hierarquia dos tribunais judiciais é o Supremo Tribunal de Justiça, com sede em Lisboa. No plano intermédio situam-se os Distritos Judiciais de Lisboa e Vale o Tejo (com sede em Lisboa), do Norte (com sede no Porto), do Centro (com sede em Coimbra), do Alentejo (com sede em Évora) e do Algarve (com sede em Faro), onde se situa pelo menos um Tribunal da Relação que são em regra os tribunais de segunda instância e cuja área de competência territorial agrupa diversas comarcas.

Na base da matriz territorial estão as comarcas onde se situam, em regra, os tribunais de primeira instância. O novo conceito de comarca mantém esta unidade como o elemento base e essencial da matriz territorial judiciária.

Uma das grandes revoluções da reforma judiciária em curso foi a criação de 39 circunscrições, designadas por comarcas, e onde existe um Tribunal de Comarca com, pelo menos, um tribunal judicial de primeira instância podendo existir o desdobramento em juízos de competência genérica ou especializada. As circunscrições foram criadas tomando como base geográfica os municípios. Tal como indicámos para as NUTS, os municípios são a estrutura de referência a partir da qual se constrói a matriz judiciária.

Estando em curso a reforma do mapa judiciário durante o período de elaboração deste trabalho houve a necessidade de seleccionar uma data para garantir a coerência dos dados obtidos, na fase de produção do inquérito. A data escolhida foi o dia 30 de Junho de 2010, seguindo o cronograma do projecto e garantindo um espaço temporal posterior capaz implementar o inquérito e de assegurar o seu tratamento.

A importância em atender ao factor judicial para caracterizar a matriz da divisão territorial dos postos da guarda resulta de diversos aspectos. Logo à cabeça temos as competências de polícia criminal que são desenvolvidas pelos efectivos dos postos territoriais, conforme verificámos no subcapítulo relativo à missão do posto territorial da

¹⁴² Exposição de motivos da Lei n.º 52/2008 de 28 de Agosto.

Guarda.

Em particular, os militares da Guarda, enquanto órgãos de polícia criminal, ficam incumbidos de realizar quaisquer actos ordenados pelas autoridades judiciárias ou determinados pelo Código de Processo Penal. Nesta qualidade e sem prejuízo da organização hierárquica da Guarda e da autonomia técnica e tática¹⁴³, os militares da Guarda actuam sob a direcção e na dependência funcional da autoridade judiciária competente¹⁴⁴, respeitando o dever de assistência previsto na Lei de Organização da Investigação Criminal (artigo 2.º n.º 2).

Impende sobre a Guarda o direito de coadjuvação dos tribunais judiciais e / ou o dever de coadjuvação dos órgãos de polícia criminal para com as autoridades judiciárias¹⁴⁵. Aliás o artigo 381.º do Código Penal tipifica e pune o crime recusa de cooperação nos seguintes moldes: “O funcionário que, tendo recebido requisição legal de autoridade competente para prestar a devida cooperação à administração da justiça ou a qualquer serviço público, se recusar a prestá-la, ou sem motivo legítimo a não prestar, é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias”.

A experiência demonstra ainda que a actividade desenvolvida pela GNR no âmbito do cumprimento de mandados, da execução de notificações e na concretização de diligências emanadas do Ministério Público, dos tribunais e de inúmeras autoridades administrativas constituem uma fonte avassaladora de absorção de recursos humanos, materiais e financeiros. Aliás, no elevado número de serviços solicitados à GNR incluem-se as notificações, também designadas internamente por “tarefas saturantes”.

O sistema policial e o sistema judicial desenvolvem as suas actividades em campos que se entrecruzam diariamente, pelo que a criação de procedimentos simples, ágeis e respeitadores da lei, pode contribuir de forma prática e real para combater a famigerada lentidão da justiça.

Podem ser citados três exemplos, entre muitos outros, que são bem demonstrativos da imperiosa necessidade de existirem canais de comunicação e formas de

¹⁴³ A autonomia técnica assenta na utilização de um conjunto de conhecimentos e métodos de agir adequados e a autonomia tática consiste na escolha do tempo, lugar e modo adequados à prática dos actos correspondentes ao exercício das atribuições legais dos órgãos de polícia criminal (Lei n.º 49/2008 de 27 de Agosto: art. 2.º n.º 6).

¹⁴⁴ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: art. 12.º e CPP: art. 56.º.

¹⁴⁵ Lei n.º 52/2008 de 28 de Agosto: art. 13.º e CPP: art. 55.º n.º 1.

articulação entre a Guarda e o Ministério Público e os Tribunais.

As sucessivas alterações legislativas: dois dos diplomas legais mais importantes para as polícias são o Código de Processo Penal que foi alterado dezanove vezes desde a data da sua aprovação em 1987 através do Decreto-Lei n.º 78/87 de 17 de Fevereiro (19 alterações em 23 anos) e o Código Penal que foi alterado vinte e seis vezes desde a data da sua aprovação em 1982 pelo Decreto-Lei n.º 400/82 de 23 de Setembro (26 alterações em 28 anos).

Outro caso foi a alteração ao CPP em 2007, um das mais profundas reformas, que teve um período de *vacatio legis* de dezasseis dias seguidos (artigo 7.º da Lei n.º 48/2007 de 29 de Agosto).

Por tudo isto, interessa garantir a existência estrutural de formas de articulação e de coordenação céleres e eficazes da actividade que ambas os sistemas desenvolvem para fins concordantes e / ou comuns. Como temos feito até aqui, é imperioso conhecer a realidade, o que se pretende fazer sob três variáveis: o distrito judicial, o círculo judicial e a comarca judicial. Apesar da necessidade de actualização destes valores, a verdade, é que os bons princípios costumam ser duradouros e podem prevalecer para além das reformas. Vejamos os resultados obtidos.

Tabela n.º 17 – Relação: ZA dos postos territoriais com os distritos judiciais

Distritos judiciais	Postos Territoriais	
	Qt.	%
A ZA do PT abrange um distrito judicial	424	91,18
A ZA do PT abrange mais de um distrito judicial	0	0
Não apurado	41	8,82
TOTAL	465	100

Fonte: inquérito (pergunta 9: A ZA do PT abrange quantos distritos judiciais? Considerar a realidade em 30 de Junho de 2010)

Em todas as respostas apuradas, que correspondem a uma taxa de retorno de 91,18 % do universo total, a ZA de cada posto da Guarda integra-se num único distrito judicial verificando-se, desta feita, uma total coerência que não é de estranhar dada a grande dimensão geográfica dos distritos judiciais (supra distrital ou do tipo regional).

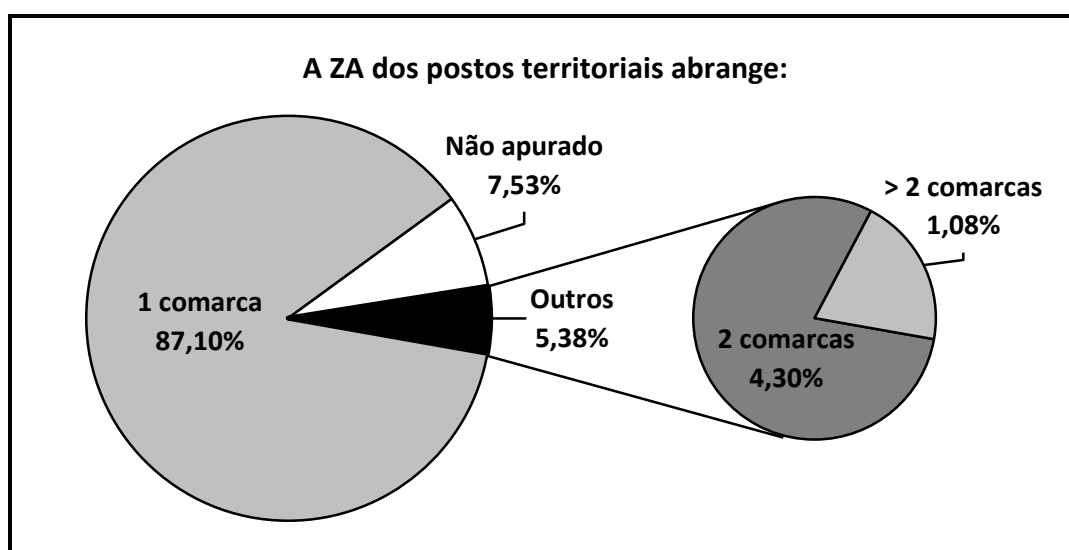
Tabela n.º 18 – Relação: ZA dos postos territoriais com os círculos judiciais

Círculos judiciais	Postos Territoriais	
	Qt.	%
A ZA do PT abrange um círculo judicial	408	87,74
A ZA do PT abrange dois círculos judiciais	8	1,72
A ZA do PT abrange mais de dois círculos judiciais	1	0,22
Não apurado	48	10,32
TOTAL	465	100

Fonte: inquérito (pergunta 11: A ZA do PT abrange quantos círculos judiciais? Considerar a realidade em 30 de Junho de 2010)

A divisão judicial em círculos, real e existente, encontra-se extinta por força da Lei n.º 52/2008 de 28 de Agosto. Mesmo assim, não deixamos de verificar a existência de 9 (1,94 %) postos da Guarda cuja área de responsabilidade abrange mais de um círculo judicial num universo de 89,68 % de respostas. Naturalmente que os postos que abrangem mais de um círculo judicial também abrangem mais de uma comarca.

Toda a incoerência entre a ZA dos postos da Guarda e os círculos ou comarcas judiciais pode ser resolvida de uma assentada só na medida em que estes níveis superiores de organização judiciária assentam na associação de comarcas judiciárias. Basta que o critério a considerar seja precisamente a comarca judicial. Vejamos o actual panorama.

Gráfico n.º 11 – Relação: ZA dos postos territoriais com as comarcas judiciais

Fonte: inquérito (pergunta 10: A ZA do PT abrange quantas comarcas judiciais? Considerar a realidade em 30 de Junho de 2010)

A correspondência da matriz judiciária com a matriz territorial pode ser medida pela relação entre as comarcas e os postos territoriais. Saliente-se que a data de referência dos resultados obtidos, 30 de Junho de 2010, é anterior à aplicação a todo o território nacional da actual Lei de organização e funcionamento dos tribunais judiciais (1 de Setembro de 2010, tendo em conta o relatório de avaliação do impacto da aplicação desta lei às comarcas piloto)¹⁴⁶.

Mormente a actualidade possível das respostas verifica-se que a grande maioria dos postos da Guarda tem a sua área de competência territorial inserida numa única comarca judicial: 87,10 % correspondendo a 405 respostas, perante uma taxa de retorno de 92,47 %.

Uma fatia dos resultados aponta para um grupo de 25 casos (5,38 %) cuja ZA abrange mais de uma comarca judicial e, dentro deste universo, 4,30 % (20) abrange duas comarcas e 1,08 % (5) dos postos territoriais abrangem mais de duas comarcas. Estes são os aspectos críticos e muito críticos desta relação.

Conjugando os dois últimos indicadores podemos ainda verificar que os 3,44 % (16) postos territoriais que abrangem mais de uma comarca, inscrevem-se num único círculo judicial.

¹⁴⁶ Lei n.º 52/2008 de 28 de Agosto: artigo 187.º n.º 3.

CAPÍTULO 4 - UM APONTAMENTO INTERNACIONAL

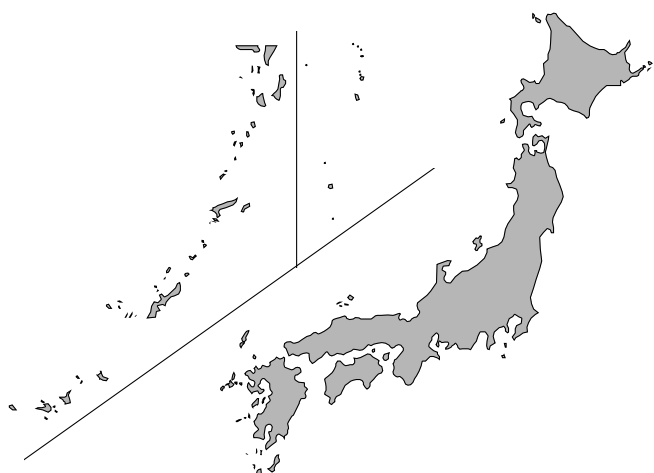
4.1 - A polícia no Japão

Ao iniciar a leitura deste capítulo, devemos interrogar-nos sobre a razão da escolha da análise do Japão, um país tão distante de Portugal, situado fora da União Europeia e com características sociais, económicas e culturais tão díspares das nossas.

A explicação é bem simples: no Japão existe um sistema de organização e de policiamento, designado por koban, que é reconhecido por diversos autores e que pode constituir um aspecto prospectivo deste trabalho, com vista a introduzir uma melhoria no modelo do dispositivo territorial anteriormente caracterizado.

O Japão está situado na costa oriental do continente asiático, ao largo da República Popular da China e da península da Coreia e está rodeado a leste pelo oceano pacífico e a oeste pelo mar do Japão, estendendo-se por um estreito arco com 3800 quilómetros de comprimento. É um país insular formado por milhares de ilhas mas em que as quatro maiores (Hokkaido, Honshu, Shikoku e Kyushu) correspondem a 97 % da área terrestre do território. Tem uma extensão total de 377 915 km² (semelhante à Alemanha), 3/4 do território é montanhoso, sendo o ponto mais alto o monte Fuji com 3776 m de altitude, possui várias regiões vulcânicas, o rio mais comprido é o Shinano com 367 quilómetros e a capital é Tóquio. Em 2005 tinha uma população estimada em 127 645 000 habitantes.

Figura n.º 4 – O Japão



Fonte: www.google.pt

O imperador é o símbolo do Estado e da unidade do povo, o sistema político é uma democracia constitucional, a Dieta (parlamento com duas câmaras: Câmara dos Deputados e Câmara dos Representantes) detém o poder legislativo e o Governo exerce o poder executivo, sendo dirigido pelo Primeiro-ministro. A bandeira nacional (*hinomaru*) é branca com um círculo vermelho ao centro que simboliza o sol.

No ano de 2009 foi a segunda maior economia de mercado do Mundo, integra o G8 (países mais industrializados do Mundo) a par de: Canadá, Estados Unidos da América, França, Alemanha, Itália, Rússia e Reino Unido.

Está dividido em oito regiões: Hokkaido, Tohoku, Kanto, Chubu, Kinki, Shikoku, Chugoku e Kyushu, que se subdividem em 47 prefeituras que, por sua vez, são encabeçadas pelos respectivos governadores (*chiji*). Em 1 de Junho de 2009 possuía 783 cidades, 801 povoações, 191 aldeias e 23 divisões especiais em Tóquio.

O topo do sistema policial japonês é constituído pela National Public Safety Commission (Comissão Nacional de Segurança Pública) e pela National Police Agency (Agência Nacional de Polícia).

A Comissão Nacional está sob a jurisdição do Primeiro-ministro mas este não tem poder para exercer comando e controlo directo. As suas competências são: enquadrar administrativamente a polícia, formular regulamentos e políticas, coordenar a administração da polícia em questões de interesse nacional e aprovar guias gerais de formação, comunicações, identificação criminal, estatísticas criminais e equipamentos. É constituída por um presidente e por cinco membros e reúne, no mínimo, semanalmente. O presidente é um ministro de estado e os restantes membros são designados pelo Primeiro-ministro, com a aprovação do Parlamento, exercendo o cargo durante cinco anos.

A National Police Agency é dirigida por um Comissário geral, nomeado pela Comissão Nacional com a aprovação do Primeiro-ministro. As competências da Agência incluem as seguintes áreas: planeamento e pesquisa de sistemas policiais; orçamento da Agência; revisão das políticas nacionais sobre polícia; operações policiais em situações de distúrbios ou de desastres em larga escala; formulação e implementação de planos de emergência; medidas de combate ao crime organizado; regulamento de trânsito nas auto-estradas nacionais; apoio a investigações criminais internacionais; operacionalização da Guarda Imperial; actividades de auxílio em emergências internacionais; formação policial; comunicações policiais; identificação criminal; estatísticas criminais; equipamento policial; critérios de recrutamento, deveres e actividade dos trabalhadores do sector policial;

coordenação da administração policial; inspecção, etc. Em 2008 tinha cerca de 7600 efectivos.

Estão ligadas à National Police Agency a National Police Academy (Academia Nacional de Polícia), o National Research Institute of Police Science (Instituto Nacional de Investigação de Ciências Policiais) e a Imperial Guard Headquarters (Guarda Imperial).

A National Police Academy proporciona formação aos oficiais de polícia e efectua investigações académicas sobre matérias policiais. É constituída por nove departamentos (ex.: Segurança Comunitária, Investigação Criminal, etc) e os seus especialistas trabalham quer como formadores, quer como investigadores.

O National Research Institute of Police Science efectua investigações de ciência forense que utiliza no âmbito das provas recolhidas durante as investigações policiais. Está dividido nos seguintes Departamentos: Assuntos Gerais, 4 departamentos de Ciências Forenses, Ciências comportamentais e criminologia e Trânsito.

A Guarda Imperial, com cerca de 900 elementos, é responsável pela segurança do Palácio Imperial e de outros serviços Imperiais, efectua a escolta ao Imperador, à Imperatriz, ao Herdeiro da Coroa e a outros membros da Família Real. Organiza-se na Administração da Polícia Imperial e nos departamentos da Segurança Imperial e da Escolta Imperial.

Dependentes da Agência estão sete serviços regionais de polícia (Regional Police Bureaus) correspondentes às regiões que se indicam a seguir com a menção, entre parêntesis, dos efectivos policiais orgânicos em 2008 das respectivas polícias das prefeituras¹⁴⁷:

- Tohoku: prefeituras de Aomori (2270), Iwate (2101), Miyagi (3638), Akita (1943), Yamagata (1697) e Fukushima (3208).
- Kanto: prefeituras de Ibaraki (4636), Tochigi (3308), Gunma (3324), Saitama (11054), Chiba (11237), Kanagawa (15304), Niigata (4054), Yamanashi (1625), Nagano (3381) e Shizuoka (5985).
- Chubu: prefeituras de Toyama (1915), Ishikawa (1919), Fukui (1642), Gifu (3443), Aichi (13250) e Mie (2987).
- Kinki: prefeituras de Shiga (2207), Kyoto (6412), Osaka (20987), Hyogo (11685), Nara (2393) e Wakayama (2130).

¹⁴⁷ POLICE OF JAPAN, p. 6.

- Shikoku: prefeituras de Tokushima (1532), Kagawa (1813), Ehime (2394) e Kochi (1564).
- Chugoku: Tottori (1196), Shimane (1460), Okayama (3360), Hiroshima (5044) e Yamaguchi (3078).
- Kyushu: Fukuoka (10777), Saga (1657), Nagasaki (3020), Kumamoto (3030), Oita (2041), Miyazaki (1986), Kagoshima (2958) e Okinawa (2555).

Cada serviço regional é dirigido por um Director-geral com competências de controlo, supervisão e apoio às polícias das prefeituras (nível inferior imediato) sob as orientações da Agência e dispõe de uma Regional Police School (Escola Regional de Polícia) que providencia formação e treino.

As prefeituras de Tóquio e de Hokkaido (uma região que corresponde à segunda maior ilha) são policiadas, respectivamente, pela Tokyo Metropolitan Police Department (Polícia Metropolitana de Tóquio, fundada em 1874 e com um efectivo policial em 2008 de 44905) e pela Hokkaido Prefectural Police Headquarters (Polícia de Hokkaido, com um efectivo policial em 2008 de 10389 elementos). A organização policial de Hokkaido é ligeiramente diferente das polícias das restantes prefeituras.

Todas as prefeituras têm competências policiais no âmbito da protecção de pessoas e de bens e da manutenção da segurança e da ordem pública na respectiva jurisdição e cada uma tem a sua organização policial.

Tal como ao nível nacional, também nas prefeituras existem Comissões de Segurança Pública (Prefectural Public Safety Commissions) instituições administrativas que enquadram e supervisionam a respectiva polícia, cuja constituição pode variar entre três a cinco elementos e que estão sob a jurisdição do respectivo governador eleito.

As competências destas Comissões são, nomeadamente, a supervisão administrativa, formulando políticas e regulamentos básicos para operações policiais e a emissão de licenças. No entanto, não podem interferir em casos individuais ou nas actividades específicas de execução da lei.

Em Tóquio, ao invés de existir uma polícia da prefeitura existe uma polícia metropolitana. As competências são iguais, mas os procedimentos de nomeação do seu dirigente máximo são diferentes: o Superintendente – Geral é designado e demitido pela Comissão Nacional de Segurança Pública, com a aprovação do Primeiro-ministro e o consentimento da Comissão de Segurança Pública Metropolitana de Tóquio enquanto os

chefes dos serviços regionais de polícia são designados e demitidos pela Comissão Nacional com o consentimento da respectiva comissão regional.

As polícias das prefeituras, incluindo a polícia metropolitana de Tóquio, são independentes mas devem prestar apoio mútuo sempre que as circunstâncias o justificarem. Adicionalmente, as polícias das prefeituras podem estender a sua autoridade para além das suas fronteiras territoriais (geralmente até quinze quilómetros) para lidarem com incidentes que estejam a decorrer no interior ou perto da sua ZA.

Os efectivos policiais do Japão eram em 2008 cerca de 289 800: 7600 da Agência e 282 200 nas polícias das prefeituras. Dos diversos meios disponíveis destacam-se 39 000 veículos policiais, 190 embarcações (entre 5 e 23 metros) e 80 helicópteros de pequenas e médias dimensões.

Em síntese, no sistema policial japonês temos a considerar uma Agência Nacional que centraliza a actividade das 47 polícias das prefeituras e quer ao nível nacional quer ao nível regional (acima da prefeitura) existem comissões de segurança que supervisionam administrativamente as respectivas polícias.

4.2 - O sistema koban japonês

Feito o enquadramento geral do sistema policial japonês, chegamos ao nível local (as prefeituras) onde o território está dividido em distritos, cada qual sob a jurisdição de uma Police Station (estação / esquadra de polícia) chefiada por um chefe de esquadra. Estas são as subunidades operacionais da linha da frente que desenvolvem a sua acção em contacto directo com as comunidades locais.

A análise que se segue resulta, essencialmente, de documentação e de informação institucional, que tenderá a potenciar as suas capacidades e a relativizar as suas fragilidades e não foi sujeita a um crivo absolutamente imparcial quando à eficiência e à eficácia do sistema koban nem a uma apreciação *in loco*.

“Na base da pirâmide, os japoneses têm a funcionar o sistema **Koban**, fundamentado na ideia de que a segurança da nação por inteiro se consegue garantindo a paz e segurança em cada comunidade; as **Police Boxes (Koban)** e as **Residential Police Boxes (Chuzaiشو)** subordinadas às estações de polícia, localizam-se em subdivisões de responsabilidade destas, funcionando como baluartes das actividades de polícia comunitária e desempenhando o papel de centros de segurança comunitária para os

residentes locais¹⁴⁸».

Figura n.º 5 – Koban



Fonte: www.google.pt

A ligação permanente dos koban às police station permite, por exemplo, que aquando da recepção de uma emergência sejam mobilizados para a sua resolução quer os agentes policiais do koban, ou do Chuzaisho, quer outras unidades móveis ou patrulhas.

O termo koban resulta da agregação de duas palavras japonesas: Ko (cruzamento) e Ban (box ou gabinete), simbolizando a existência de um gabinete de polícia situado num local de confluência, de encontro e de desencontro da actividade comunitária (proximidade), onde se pode medir o pulsar da vida em sociedade (vigilância), cuja fluidez interessa garantir em permanência para assegurar a normalidade da vida quotidiana (prevenção) e onde qualquer conflito pode perturbar toda a paz e a tranquilidade pública (actuação).

O sistema koban teve a sua origem no tempo da fundação da polícia metropolitana de Tóquio. Actualmente é composto por cerca de 6 000 police boxes (koban) e por 7 000 Residential Police Boxes (chuzaisho). Os koban têm um efectivo reduzido entre 3 e 5 polícias, estão situados, em regra, nas áreas urbanas e funcionam ininterruptamente. Os chuzaisho têm habitualmente um único elemento policial que vive na área com a sua família e estão situados nas áreas não urbanas (pequenas povoações).

A virtude deste sistema assenta em três aspectos essenciais: a presença de polícias na rua (visibilidade), a implantação de instalações perto das populações (proximidade) e o conhecimento profundo e pormenorizado que os agentes obtêm da sua área e dos seus residentes (informações).

A actividade policial do sistema koban desenvolve-se em diversas áreas. Vejamos

¹⁴⁸ ALVES, Armando – Em busca de uma sociologia da polícia, p. 187.

as principais. A vigilância: existência de um elemento em permanência de atendimento à porta da instalação ou sentado no seu interior, que desenvolve várias tarefas de rotina (receber denúncias, perdidos e achados, prestar informações gerais, etc) e tornando possível a resposta imediata a qualquer incidente.

Outra vertente de actuação é o patrulhamento, na medida em que os agentes efectuam serviço exterior, realizam patrulhas para manterem um conhecimento profundo das características topográficas da área e executam diversas tarefas policiais (contacto com a população, regulação de trânsito, difusão de avisos, etc).

Periodicamente, são efectuadas visitas aos domicílios e aos locais de trabalho, visando, por um lado, recolher informação sobre a estrutura familiar ou empresarial e sobre as suas preocupações e, por outro lado, difundir avisos promovendo a prevenção seja de crimes, seja de acidentes. Um aspecto que goza de muita popularidade são as cartas / circulares koban. Trata-se de panfletos de informação sobre diversos assuntos com interesse para as populações e que são distribuídos aos cidadãos.

Evitando cair na tentação de continuar a dissertar sobre o modelo de policiamento, que não é o objecto deste trabalho conforme prevenimos antecipadamente, podemos já retirar alguns aspectos conclusivos do sistema koban.

Verificamos semelhanças com o tipo de posto de atendimento existente na GNR. Recorda-se que o posto de atendimento está na dependência do posto territorial em cuja ZA está implementado, tem como principais atribuições, receber denúncias e manter a presença da Guarda numa determinada área circunscrita, tem um efectivo diminuto que, em regra, é uma patrulha destacada do efectivo do posto de que depende, funciona em determinados períodos do dia, em regra oito horas seguidas ou interpoladas.

Assim, entre estes dois sistemas existem as seguintes semelhanças: dependem de um escalão operacional, têm um efectivo diminuto, asseguram a presença policial numa determinada área e recebem queixas ou denúncias.

Quanto às diferenças, temos a considerar que os elementos do posto de atendimento podem não ser sempre os mesmos (ao contrário do sistema koban), o horário de funcionamento e a maior vocação para o serviço exterior patenteada pelo sistema koban.

Desde logo, a própria designação de posto de atendimento é indiciadora da existência de um local onde se presta um serviço de atendimento mas, sobretudo, o facto da sua principal atribuição ser a recepção de denúncias revela uma disposição para ser um serviço prestado no interior de uma instalação onde os cidadãos se podem dirigir.

O atendimento é efectivamente de um serviço interno, pois as missões regulamentares do militar de atendimento, sucedâneo do plantão desde o ano 2000 são, para além do atendimento ao público: assegurar a defesa imediata do Quartel, prestar honras regulamentares e efectuar a abertura e o encerramento das portas exteriores às horas determinadas¹⁴⁹.

O sistema koban, tal como foi apresentado, tem uma propensão muito forte para o serviço exterior, pois o seu efectivo deve responder de imediato a qualquer incidente e, sobretudo, deve procurar manter um contacto estreito e regular com as populações que residam ou trabalhem na sua ZA assegurando um conhecimento permanente e exaustivo da sociedade em que se insere. Para o efeito desenvolve parte da sua acção pelo patrulhamento e por visitas às populações.

Pelo simples facto do efectivo lhe pertencer, estando ali colocado, e ainda que não habite no local onde presta serviço, propicia-se a criação de um vínculo de proximidade com as populações e com a área em que se inscreve ficando ligado profissionalmente a um determinado espaço social, promovendo-se o conhecimento directo e imediato dos seus habitantes e permitindo que a detecção de rumores ou os simples acasos sirvam para evitar o imprevisto e a surpresa.

O posto de atendimento ao ser, em regra, uma patrulha destacada do efectivo do posto de que depende não potencia a criação de uma proximidade com as populações, nem o conhecimento aprofundado da respectiva área geográfica pois estamos perante uma patrulha que sai de um quartel para ir para outro quartel, regressando no final do serviço ao primeiro, podendo eventualmente patrulhar a área que lhe está adstrita e consumindo parte do tempo normal de serviço e dos recursos do Estado em viagens.

Aqui chegados podemos então comparar o koban com os sub-postos da 2ª década do século passado. Verificámos que estes tinham uma área definida, não podiam ter um efectivo inferior a 5 militares (1 cabo e 4 soldados) e poderiam / deveriam ser criados nos concelhos cuja área fosse demasiado grande ou em que a sede tivesse uma localização excêntrica, podem ser inspeccionados pelos comandantes de posto da sede do concelho onde estivessem localizados. Por todas estas características o sub-posto estava próximo do modelo koban.

¹⁴⁹ NEP/GNR-3.43 de 14OUT98: n.º 3, alínea b.

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÕES

Este capítulo enclausura uma elevada importância pois a “*conclusão de um trabalho é uma das partes que os leitores costumam ler em primeiro lugar*”¹⁵⁰ procurando num ápice ficar com uma ideia do interesse que a investigação tem, sem terem de ler o relatório na totalidade.

Ao longo desta dissertação tivemos o cuidado de delimitar o campo de análise, estabelecer linhas prospectivas, sistematizar os dados recolhidos, efectuar algumas reflexões e tirar conclusões sobre o objecto do estudo. A finalidade desta fase capitular é expor algumas ideias força sobre a caracterização do actual dispositivo dos postos territoriais da GNR, no território continental português, relativamente à sua envolvente externa.

Nesta busca pelo conhecimento foi utilizado o método indutivo com recurso a diversas técnicas (pesquisa bibliográfica, análise documental, estatística e observação participativa) e, em especial, a um inquérito aplicado entre 19 de Julho e 21 de Setembro de 2010 aos Comandantes de Destacamento Territorial, sob o compromisso do anonimato, que permitiu arrolar informação sobre 92,69 % dos postos da Guarda num universo de quatrocentos e sessenta e cinco.

A Guarda Nacional Republicana é uma força policial única em Portugal por ser uma força de segurança, de natureza militar, constituída essencialmente por militares organizados num corpo especial de tropas, dotada de autonomia administrativa e integrada no Ministério da Administração Interna.

As suas atribuições são transversais às áreas da polícia administrativa (geral e especial), da polícia criminal, do apoio e socorro, das honras de estado, das missões militares e das missões internacionais. *Prima facie* veste o manto de força de segurança cuja concepção tripartida da missão policial (defesa da legalidade democrática, garante da segurança interna e dos direitos dos cidadãos) se incrusta na íntegra nas funções constitucionais da polícia em sentido funcional.

Durante a reforma do sistema de segurança interna efectuou-se em 2007 a reorganização das forças de segurança que se traduziu numa profunda reforma da GNR concretizada em 2009. Com a promulgação da Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro ficou

¹⁵⁰ QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van - Manual de investigação em ciências sociais, p. 243.

definida a actual orgânica da GNR que foi posteriormente regulamentada por um vasto, recente, ramificado e complexo manancial de normas jurídicas.

Ao acompanharmos a estrutura da componente territorial no sentido descendente encontramos no quarto e último escalão de comando os postos territoriais da GNR, também designados por postos da Guarda, e cuja capilaridade revela uma matriz territorial que enforma uma malha sistemática de ocupação do território. Efectivamente, o dispositivo dos postos territoriais da Guarda, definido pela Portaria n.º 1450/2008 de 16 de Dezembro, é um elemento incontornável quer para a vida dos cidadãos, quer na dimensão estrutural do sistema.

O posto territorial é a mais pequena unidade orgânica da GNR e desempenha na sua zona de acção, predominantemente, missões de polícia administrativa geral, de fiscalização e regulação rodoviária, de investigação criminal e de apoio e socorro, absorvendo uma força humana aproximada de dez mil militares da Guarda.

A dispersão geográfica e a forte implementação territorial em todo o país são caracterizadoras da Guarda incutindo-lhe uma competência distintiva sem paralelo nas outras instituições portuguesas e ancestral na medida em que 73,22 % dos postos previstos em 2008 estavam também previstos como postos ou sub-postos em 1922. Atente-se que num universo de 278 concelhos do Continente apenas oito não são policiados pelos postos da Guarda ainda que parcialmente e 205 são da sua total responsabilidade.

No entanto, nos últimos anos os postos da Guarda têm sido confrontados com o depauperamento dos seus efectivos pelo que, quando considerados isoladamente, deixaram de cumprir a sua missão sem interrupções temporais mesmo em situações de normal convivência social. Em meados de 2010 86,67 % dos postos da Guarda tinham menos de trinta efectivos e, pelo menos, 29,89 % não garantiam em permanência o serviço de patrulhamento e 14,41 % o serviço de atendimento. Este paradigma da perda de autonomia operacional mínima tem de merecer a devida revisão, não se devendo cair no engodo de se ser muito aberto às coisas novas... desde que elas sejam exactamente iguais às antigas.

O diagnóstico do modelo de organização policial dos postos da Guarda foi realizado pela observação da sua relação com a envolvente externa, sem qualquer desprimor por outras vertentes analíticas.

Dos indicadores seleccionados podemos começar por considerar que as relações população e área por posto territorial estão definidas segundo uma divisão entre o interior de Portugal (distritos de Vila Real, Bragança, Guarda, Castelo Branco, Portalegre, Évora e

Beja) e o resto do país. Nestes distritos o rácio população / PTER é inferior à média nacional (12 000 habitantes) e o rácio área / PTER é superior à média nacional (186 km²).

A maioria dos postos da Guarda tem menos de 15 000 habitantes (71,83 %) e / ou menos de 200 km² (66,02 %). Nestes mesmos indicadores verifica-se uma amplitude extraordinariamente grande pois 71,83 % dos postos da Guarda abrangem 37,32 % da população total da GNR, oito têm menos de mil habitantes, trinta e seis têm mais de 30 000 habitantes, sessenta e quatro têm uma ZA inferior a 50 km² e dezanove têm mais de 500 km².

Pela conjugação destes dois indicadores obtém-se que a média nacional da densidade populacional dos postos é de 64,42 hab. / km² e ainda que 65,69 % das unidades têm valores inferiores à média da densidade de Portugal apontada pelo INE em 2008 (115,4 hab. / km²) confirmando a expectativa empírica de os postos da Guarda terem uma baixa densidade populacional. Mas há excepções, pois 35 postos têm mais de 500 hab. / km².

Os dados que foram obtidos sobre a capacidade hoteleira implantada na ZA de cada posto, medida pelo número de camas, permitiram concluir que em regra não influencia a sua caracterização pois 54,41 % dos postos têm até 100 camas. No entanto, em 1,08 % dos casos apurados influi decisivamente porque têm mais de 5 000 camas.

No aspecto da relação com os municípios deslindou-se uma desigualdade geográfica entre o posto da Guarda e a integridade territorial dos municípios potenciadora da existência de dificuldades de interligação, articulação e coordenação, por conflitar com o princípio da unidade de comando. Os municípios são a mais importante de todas as espécies de autarquias locais, são um dos principais fundamentos do regime democrático e estão na base do ordenamento do território, por exemplo, para efeitos de NUTS III e de circunscrição geográfica das comarcas judiciais.

O desequilíbrio é perceptível em dois aspectos: um aspecto crítico pois 69,68 % dos postos da Guarda policiam parte de um único concelho e um aspecto muito crítico em que 5,59 % policiam vários municípios. O princípio da coincidência de áreas entre posto territorial e município apenas se verifica em 24,73 % dos postos.

Na radiografia da matriz territorial considerámos ainda a localização em concreto, concluindo-se que os postos da Guarda estão situados em cidades ou vilas (80,22 %), em aglomerados populacionais (91,61 %), na sede de um município (50,97 %) e na sede de uma freguesia (39,14 %). No entanto, foram referidos oito postos, num universo de 429

casos apurados, que não estão localizados numa cidade, numa vila ou numa localidade sede de município ou sede de freguesia o que ou tem uma explicação casuística ou estamos perante uma desconformidade com a relevância social, económica, cultural, histórica ou até arquitectónica daqueles lugares, em que o posto da Guarda parece ser o único símbolo da soberania nacional.

Em comunhão com o princípio da actividade operacional da concentração de meios importa analisar a capacidade de apoio que um posto tem proveniente dos dois postos territoriais mais próximos seja usando o critério da distância (medida em quilómetros), seja usando o critério do tempo de viagem (medida em minutos).

A solidariedade operacional entre postos da Guarda verifica-se em pelo menos 76,77 % dos casos, pois estes dispõem de outro posto a menos de vinte minutos e a menos de vinte quilómetros e em pelo menos mais de um quarto do universo total (27,29 %), o posto mais próximo, está a menos de dez quilómetros e a menos de dez minutos. Naturalmente, que ao considerarmos o segundo posto territorial mais próximo, os valores de ambos os indicadores aumentam mas continua a existir uma mancha de 40,30 % que tem um segundo apoio a menos de vinte minutos e a menos de vinte quilómetros.

O derradeiro indicador observado foi a relação judicial. Apesar de estar em curso a reforma da reestruturação da territorialização da justiça foi possível concluir que em 30 de Junho de 2010 a larga maioria da ZA dos postos da Guarda inseria-se numa única comarca (87,01 %) mas, uma vez mais, surge uma franja crítica em que 5,38 % abrangem mais de uma comarca e, em alguns casos, mais de duas comarcas (1,08 %).

O actual modelo de postos da GNR, centenário, caracteriza-se por ser uma malha sistemática de ocupação do território composta por unidades elementares polivalentes, operacionais, intermitentes, multiformes e muito desiguais, em que se destaca a existência de um número significativo de postos nos extremos: uns de grande dimensão e outros de reduzida dimensão.

Independentemente da existência de um posto da Guarda num determinado lugar constituir um símbolo da soberania nacional interessa que não seja apenas isso pois eles são um escalão fundamentalmente operacional com profundas responsabilidades pelo cumprimento da missão policial da GNR.

Admitindo como pressupostos que o pessoal e o número de horas de serviço por militar não irá aumentar significativamente a curto, médio e longo prazo impõe-se a reorganização deste modelo, com uma visão de futuro, de forma integrada e global, mercê

das diversas alterações demográficas, económicas, sociais, culturais, de ordenamento do território, da melhoria das vias e dos meios de comunicação, etc. Parece que tudo mudou excepto o dispositivo mas é o futuro que nos deve interessar pois é lá que vamos passar o resto das nossas vidas.

Sem prejuízo das inequívocas e justas manifestações de reconhecimento e apreço pelo modelo contemporâneo e desaprovando a linha fácil da crítica pela crítica urge reconhecer e superar as vulnerabilidades. A mudança não é consensual, raramente o é, mas deve ser uma questão central para a GNR, e por conseguinte para a segurança nacional pois, senão ultrapassar a tradicional resistência à mudança ou se for mais sensível à opinião pública ou publicada do que à realidade dos factos, corre o risco de ficar irremediavelmente para trás e acabar por ser rejeitada.

Consideramos pois que os postos territoriais devem ostentar uma autonomia operacional necessária e, sem excepção, dispor de uma envolvente externa coerente e provida da adequada envergadura, legitimando materialmente a sua existência, fomentando-se o equilíbrio relativo da mais pequena unidade orgânica da Guarda, sem prejuízo da proximidade às populações, do conhecimento actual e permanente do espaço social, de se assegurarem tempos de intervenção aceitáveis e da salvaguarda de constrangimentos geográficos, sociais e económicos pontuais.

Prospectivamente são apresentados sumariamente dois contributos: o sistema koban japonês e os sub-postos do início da República, que podem ser mais complementares dos postos territoriais que os postos de atendimento. Tratam-se de modelos organizativos que dispõem de um efectivo muito reduzido, efectuem atendimento e patrulhamento numa área determinada situada em zonas populacionais e estão subordinadas a um escalão operacional (Posto Territorial).

A verdade raramente é pura e nunca é simples mas, a olhar... vê-se muito. O panorama apresentado ao longo deste documento na óptica da caracterização da organização policial do modelo dos postos da Guarda, onde milhares de Guardas labutam diariamente sob o lema “Pela lei e pela grei”, defendendo com uma mão a legalidade e com a outra os cidadãos, ambiciona representar um modesto contributo em prol da reafirmação e da mutação sustentada da matriz territorial da GNR, a bem do país, da segurança e da tranquilidade de todos os cidadãos que a Guarda serve porque quando se navega sem destino, nenhum vento é favorável.

ANEXOS

ANEXO 1: POSTOS E SUBDESTACAMENTOS TERRITORIAIS DA GNR

UISEU	ÉVORA	BEJA	SETÚBAL
Armamar Cinfães Lamego Resende Souselo Tarouca Avelal Canas de Senhorim Mangualde Nelas Penalva do Castelo Sátão Moimenta da Beira Penedono São João da Pesqueira Sernancelhe Tabuaço Vila Nova de Paiva Campo de Besteiros Caramulo Carregal do Sal Mortágua Santa Comba Dão Tondela Castro Daire Oliveira de Frades São Pedro do Sul Torre deita Viseu Vouzela	Arraiolos Borba Estremoz Mora Pavia Veiros Vimieiro Azaruja Évora Portel Redondo São Manços São Miguel de Machede Alcáçovas Cabrela Escoural Lavre Montemor-o-Novo São Cristóvão Vendas Novas Viana do Alentejo Alandroal Bencatel Granja Mourão Reguengos de Monsaraz Santiago Maior São Romão Telheiro Vila Viçosa	Aljustrel Ervidel Ferreira do Alentejo Garvão Ourique Almodôvar Castro Verde Mértola Minas de São Domingos Alvito Baleizão Beja Beringel Cuba Pedrógão Salvada Vidigueira Vila Alva Amareleja Barrancos Brinches Moura Pias Safara Santo Aleixo da Restauração Serpa Sobral da Adiça Vila Nova de São Bento Vila Verde de Ficalho Colos Odemira Sabóia São Luís São Teotónio Vila Nova de Mil Fontes	Charneca da Caparica Costa da Caparica Fernão Ferro Paio Pires Trafaria Alcácer do Sal Azinheira de Barros Comporta Melides Grândola Torrão Tróia Alcochete Canha Moita Montijo Santo António da Charneca Alvalade do Sado Cercal Ermidas do Sado Santiago do Cacém Santhro André Sines Alfarim Azeitão Palmela Pinhal Novo Poceirão Quinta do Conde Sesimbra Setúbal Porto Covo (Sazonal)
BRAGA	VILA REAL	VIANA DO CASTELO	BRAGANÇA
Barcelos Barcelos Norte Esposende Joane Riba de Ave Vila Nova de Famalicão Braga Prado Ruilhe Sameiro Vila Verde Cabeceiras de Basto Caldas de Taipas Celorico de Basto Fafe Guimarães (São Torcato) Lordelo Vizela Amares Gerês Póvoa de Lanhoso Rossas Terras de Bouro Vieira do Minho	Boticas Carrizado de Montenegro Chaves Lebução Montalegre Valpaços Venda Nova Vidago Alijó Mesão Frio Peso da Régua Pinhão Sabrosa Santa Marta de Penaguião Cerva Mondim de Basto Murça Pedras Salgadas Ribeira de Pena Vila Pouca de Aguiar Vila Real	Arcos de Valdevez Paredes de Coura Ponte da Barca Ponte de Lima São Julião do Freixo Melgaço Monção Tangil Valença Vila Nova de Cerveira Barroselas Caminha Lanheses Viana do Castelo Vila Praia de Âncora	Bragança Izeda Macedo de Cavaleiros Morais Rebordelo Vinhais Argozelo Miranda do Douro Mogadouro Sendim Vimioso Carrazeda de Ansiães Mirandela Torre de Dona Chama Vila Flor Alfândega da Fé Freixo de Espada à Cinta Torre de Moncorvo

FARO	AVEIRO	SANTARÉM	GUARDA
Albufeira Olhos de Água Paderne Faro Fuzeta Olhão São Brás de Alportel Almancil Loulé Quarteira Salir Vilamoura Aljezur Lagos Monchique Odeceixe Portimão Vila do Bispo Armação de Pêra Carvoeiro Lagoa São Bartolomeu de Messines Silves Alcoutim Castro Marim Martinlongo Tavira Vila Real de Santo António	Águeda Albergaria-a-Velha Arrancada do Vouga Sever do Vouga Anadia Bustos Mealhada Oliveira do Bairro Sangalhos Aveiro (Oliveirinha) Cacia Gafanha da Nazaré Ílhavo Vagos Arouca Castelo de Paiva César Cucujães Oliveira de Azeméis Vale de Cambra Avanca Esmoriz Estarreja Murtoza Ovar Canedo Lourosa Santa Maria da Feira Santa Maria de Lamas	Abrantes Bemposta Constância Mação Sardoal Tramagal Benavente Coruche Couço Marinhais Salvaterra de Magos Samora Correia Alcanede Almeirim Alpiarça Cartaxo Pernes Rio Maior Santarém Caxarias Fátima Ferreira do Zêzere Ourém Tomar Alcanena Chamusca Golegã Torres Novas Vila Nova da Barquinha	Aguiar da Beira Fornos de Algodres Gouveia Loriga Paranhos da Beira Seia Vila Nova de Tazém Celorico da Beira Gonçalo Guarda Manteigas Pínzio Sabugal Freixedas Freixo do Numão Meda Pinhel Trancoso Vila Franca das Naves Vila Nova de Foz Côa Almeida Figueira de Castelo Rodrigo Miuzela Soito Vilar Formoso
PORTALEGRE			LEIRIA
Arronches Campo Maior Elvas Monforte Santa Eulália Vila Boim Vila Fernando Alpalhão Castelo de Vide Gavião Marvão Montalvão Nisa Santo António das Areias Tolosa Avis Casa Branca Galveias Montargil Ponte de Sor Sousel Alter do Chão Cabeço de Vide Crato Fronteira Gáfete Portalegre	LISBOA Alcoentre Alenquer Aveiras Azambuja Cadaval Merceana Ericeira Livramento Mafra Malveira Alcabideche (Subdestacamento) Colares Pêro Pinheiro Terrugem Sintra (Subdestacamento) Lourinhã Moita dos Ferreiros Santa Cruz Sobral de Monte Agraço Torres Vedras Arruda dos Vinhos Bucelas Castanheira do Ribatejo São Julião do Tojal Vialonga	COIMBRA Ança Cantanhede Mira Praia de Mira Tocha Souselas Condeixa-a-Nova Penacova Penela Taveiro Vila Nova de Poiares Arganil Góis Lousã Miranda do Corvo Oliveira do Hospital Pampilhosa da Serra Tábua Maiorca Montemor-o-Velho Paião Figueira da Foz Norte Praia de Quiaios Soure	Alcobaça Benedita Bombarral Caldas da Rainha Óbidos Pataias Peniche São Martinho do Porto Valado de Frades Batalha Leiria Mira de Aire Monte Real Monte Redondo Porto de Mós São Pedro de Moel Vieira de Leiria Alvaiázere Ansião Castanheira de Pêra Figueiró dos Vinhos Guia Pedrógão Grande Pombal Praia de Pedrógão (Sazonal)

PORTO	CASTELO BRANCO	AÇORES	MADEIRA
Alpendurada	Alcains	Praia (Graciosa)	Funchal
Amarante	Castelo Branco	Praia da Vitória (Terceira)	Porto Santo
Baião	Cebolais de Cima	Velas (São Jorge)	São Vicente
Marco de Canaveses	Malpica do Tejo	Corvo	
Vila Meã	Mata	Horta (Faial)	
Felgueiras	São Vicente da Beira	Santa Cruz das Flores	
Freamunde	Tinalhas	São Roque do Pico (Pico)	
Lousada	Vila Velha de Rodão	Vila do Porto (Santa Maria)	
Paços de Ferreira	Belmonte	Ponta Delgada (São Miguel)	
Vila Cova de Lixa	Caria		
Maia	Covilhã		
Modivas	Paul		
Matosinhos	Teixoso		
Póvoa do Varzim	Tortosendo		
Vila do Conde	Unhais da Serra		
Lordelo	Alpedrinha		
Paço de Sousa	Fundão		
Paredes	Penamacor		
Penafiel	Silvares		
São Vicente	Soalheira		
Alfena	Idanha-a-Nova		
Santo Tirso	Ladoeiro		
Trofa	Monsanto		
Valongo	Rosmaninhal		
Vila das Aves	Termas de Monfortinho		
Arcozelo	Zebreira		
Avintes	Cernache do Bonjardim		
Canelas	Oleiros		
Carvalhos	Proença-a-Nova		
Fânzeres	Sertã		
Lever	Vila de Rei		
Medas			

Fonte: Portaria n.º 1450/2008, de 16 de Dezembro, Despacho n.º 3521/2010 de 25 de Novembro de 2009 e Despacho n.º 4500/2010 de 21 de Janeiro de 2010, ambos do Comandante Geral da GNR (ver bibliografia).

ANEXO 2: ÁREAS EM QUE SE DESENVOLVE A MISSÃO DA GNR

MISSÕES	CARACTERIZAÇÃO	EXECUÇÃO	
		P ^T er	Obs.
Policial	<ul style="list-style-type: none"> • Patrulhamento • Prevenção: vigilância, fiscalização e presença. • Actuação correctiva como exigência pelo cumprimento da lei 	Sim	
De segurança e ordem pública	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a segurança e tranquilidade públicas. • Segurança das instalações dos órgãos de soberania. 	Sim	Forças de intervenção
De fiscalização e regulação da circulação rodoviária	<ul style="list-style-type: none"> • Velar pelo cumprimento da legislação relativa à viação terrestre e aos transportes rodoviários. • Promover e garantir a segurança rodoviária. 	Sim	UNT
De fiscalização no âmbito fiscal e aduaneiro	<ul style="list-style-type: none"> • Detectar delitos fiscais e aduaneiros. 	Sim	
De controlo costeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar a vigilância, o patrulhamento e a intercepção terrestre e marítima em toda a costa e no mar territorial. 	Não	UCC
De investigação criminal	<ul style="list-style-type: none"> • Averiguar a existência de crimes, determinar os seus agentes e descobrir e recolher provas. • Diligências processuais penais, 	Sim	Investigação Criminal
De prevenção e de investigação da actividade tributária, fiscal e aduaneira	<ul style="list-style-type: none"> • Prevenção e a investigação da actividade tributária, fiscal e aduaneira 	Não	UAF
De protecção da natureza e do ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Zelar pelo cumprimento da legislação relativa à conservação e protecção da natureza e do meio ambiente. 	Sim	SEPNA
De protecção e socorro	<ul style="list-style-type: none"> • Prestação de auxílio às pessoas em perigo, quer se encontrem isoladas, quer no caso de catástrofes naturais ou outras situações que tal exijam. 	Sim	GIPS
Honorífica e de representação	<ul style="list-style-type: none"> • Prestação de honras militares a altas entidades nacionais e estrangeiras • Representação nacional no estrangeiro, em cerimónias de carácter militar. 	Excepcional a)	USHE
Militar	<ul style="list-style-type: none"> • Âmbito da defesa nacional (vigilância e ligação entre forças fixas ou móveis; segurança de áreas da retaguarda; contra-guerrilha, como força de quadrícula; ocupação e defesa de infra-estruturas críticas e pontos sensíveis; combate de ruas; operações especiais; polícia militar; inactivação e supressão de engenhos explosivos). 	Excepcional	

Fonte: artigos 6.º, 150.º, 179.º, 186.º, 190.º, 193.º e 194.º do RGSGNR / 2010.

a) Os postos da Guarda executam missões honoríficas, entre outros casos, participando em cerimónias eventuais como as inaugurações de quartéis, os dias comemorativos dos comandos territoriais ou as honras fúnebres, nos termos do Regulamento de Continências e Honras Militares e de diversa regulamentação interna (ex.: NEP/GNR 1.21 – Honras Fúnebres de 31MAR09). Embora estas pareçam não inscrever-se expressamente na missão honorífica e de representação (sentido literal) só ali podem caber (significado).

ANEXO 3: QUESTIONÁRIO



V ESTUDOS AVANÇADOS EM DIREITO E SEGURANÇA 2008 / 2010

QUESTIONÁRIO

Exmº Sr. Comandante de Destacamento Territorial

Este questionário insere-se numa dissertação de Mestrado subordinada ao tema “*O modelo de polícia dos Postos da Guarda*”, no âmbito dos V Estudos Avançados em Direito e Segurança 2008/2010, da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa estando autorizado por Despacho de 26 de Janeiro de 2010 do Exmº Comandante do CDF / CG – GNR, conjugado pela MSG nº 1109 / 10 / CDF / DF / DE de 8 de Julho.

O questionário destina-se a ser aplicado a todos os Comandantes de Destacamento Territorial da GNR e tem como objectivo recolher informação relativa à realidade organizacional dos Postos Territoriais que integram a subunidade operacional que comandam.

Os dados recolhidos serão alvo de tratamento estatístico, salvaguardando-se a confidencialidade de quem os fornece.

INSTRUÇÕES

O questionário é composto por uma página e por 17 perguntas para cada Posto Territorial do seu Destacamento Territorial. Por favor, responda a todas elas porque tal é fundamental para o apuramento de resultados consistentes.

Depois de preenchido devolva-o até 30 de Agosto de 2010, no envelope anexo.

Antecipadamente, grato pela sua colaboração.

João Miguel Ribeiro de Brito

Cap GNR Infº

DESTACAMENTO TERRITORIAL DE		POSTOS TERRITORIAIS ¹ :					
PERGUNTAS ↓							
1	O PT está situado (selecione uma única opção por PT):	numa cidade.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		numa vila.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		noutro local.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	O PT está situado (selecione uma única opção por PT):	numa sede de município.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		numa sede de freguesia.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		noutro local.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	O PT está situado (selecione uma única opção por PT):	no interior de um aglomerado populacional.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		nos limites de um aglomerado populacional.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		fora de um aglomerado populacional.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	A que distância fica o PT mais próximo?	Em km 's.					
5		Em minutos.					
6	A que distância fica o segundo PT mais próximo?	Em km 's.					
7		Em minutos.					
8	A que distância fica o limite mais longínquo da ZA do PT? (resposta em km 's calculados em linha recta)						
9	quantos distritos judiciais?						
10	A ZA do PT abrange (considerar a realidade em 30 de Junho de 2010):						
11	quantas comarcas judiciais?						
12	quantos círculos judiciais?						
13	quantos aglomerados populacionais?						
14	A ZA do PT abrange (selecione uma única opção por PT):	a totalidade de um único município?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
parte de um único município?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
mais de um município, mas todos completamente?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
vários municípios?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
15	O PT garante em permanência (24H/24H) pelo menos uma Patrulha com o efectivo mínimo de 2 militares? (Responda Sim ou Não)						
16	O PT assegura em permanência (24H/24H) o atendimento presencial no Quartel? (Responda Sim ou Não)						
17	Qual é a capacidade hoteleira existente na ZA do PT? (indicar o nº de camas existentes)						

¹ Incluir subdestacamentos, se existirem.

ANEXO 4: DADOS ESTATÍSTICOS POR DISTRITO

Distrito	Qt. de postos territoriais	Rácio população residente / PTer	Rácio área (km²) / PTer
Viana do Castelo	15	14 014	145
Braga	23	27 513	114
Porto	31	28 280	67
Vila Real	21	8 748	203
Bragança	18	6 455	363
Aveiro	29	19 806	92
Coimbra	23	13 507	167
Viseu	29	12 008	171
Guarda	25	6 026	220
Castelo Branco	31	5 879	213
Leiria	24	13 081	138
Santarém	27	12 618	241
Lisboa	23	16 073	93
Setúbal	30	11 759	167
Portalegre	24	3 985	250
Évora	30	4 070	244
Beja	35	3 720	293
Faro	27	9 977	180
TOTAL	465	12 000	186
		MÉDIA NACIONAL	

Fonte: DEPO / DO / CO / CG – GNR (Maio / Junho 2010)

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIA

- ACCENTURE - *Estudo de racionalização de estruturas da GNR e da PSP – Relatório final*. Ministério da Administração Interna, Agosto / 2006.
- AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso de Direito Administrativo - Vol. I*. 2ª Edição. Coimbra: Livraria Almedina, Maio / 2003.
- ALVES, Armando Carlos – *Em busca de uma sociologia da polícia*. Edição s/n. Lisboa: edição da Revista da Guarda Nacional Republicana, Maio / 2008.
- ALVES, Armando Carlos – *Introdução à segurança*. Edição s/n. Lisboa: edição da Revista da Guarda Nacional Republicana, Maio / 2010.
- ALVES, Flávio dos Santos; VALENTE, António Costa – *Polícia de Segurança Pública: origem, evolução e actual missão*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento – DN / PSP.
- BRANCO, Carlos – *Desafios à defesa e segurança e os corpos militares de polícia*. 1ª Edição. Lisboa: edições Sílabo, Abril / 2000.
- BRANCO, Carlos – *Guarda Nacional Republicana: contradições e ambiguidades*. 1ª Edição. Lisboa: edições Sílabo, 2010.
- CAETANO, Marcello – *Manual de Direito Administrativo*. 10ª edição (reimpressão). Coimbra: Almedina, Maio / 1980.
- CANAS, Vitalino – *Actividade, limitação de direitos e limitação da actividade de polícia: em especial a aplicação da proibição do excesso à actividade de polícia*. Prelecção ao CPOS GNR - 2008 / 09 em 30/31 de Outubro de 2008.
- CARDOSO, Pedro – *As Informações em Portugal*. 1ª edição. Lisboa: Gradiva / Instituto de Defesa Nacional, Março / 2004.
- CARVALHO, José Eduardo – *Metodologia do Trabalho Científico: «saber fazer» da investigação para dissertações e teses*. 2ª edição. Lisboa: Escolar editora, 2009.
- DUARTE, Pedro - *Guarda Nacional Republicana Regimento de Infantaria: a nossa história*. 1ª edição. Lisboa: Centro Gráfico da GNR, 2001.
- FRADA, João José Cúcio - *Novo guia prático para pesquisa, elaboração e apresentação de trabalhos científicos e organização de currículos*. 1ª edição revista e aumentada. Lisboa: SeteCaminhos, Março / 2005.

-
- GIL, António Carlos - *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A, 1994.
 - GNR – *Anuário: referido a 31 de Dezembro de 1922*. Lisboa: Tipografia da GNR: 1923.
 - GNR - *Manual de Operações: Volume I*. Edição s/n. Lisboa: CEGRAF/GNR, 1996.
 - GNR - *Plano de Actividades de 2011*. Lisboa.
 - GNR - *Relatório de Actividades de 2009*. Lisboa.
 - IGAI - Direitos humanos e eficácia policial, sistemas de controlo da actividade policial. Edição s/n. Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda, 1999.
 - INE - *Anuário estatístico de Portugal 2008*. Edição s/n. Lisboa: INE, 2009.
 - MENDES, João Castro – *Introdução ao estudo do direito*. Edição s/n. Lisboa: Pedro Ferreira, 1994.
 - MIRANDA, Jorge; Medeiros, Rui – *Constituição da República Portuguesa Anotada - Tomo III*. Coimbra: Coimbra editora, Dezembro / 2007.
 - NATIONAL POLICE OF JAPAN- *Police of Japan*. Tóquio – Japão: 2009.
 - OLIVEIRA, José Ferreira de – *A manutenção da ordem pública em Portugal*. 1ª Edição. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2000.
 - OLIVEIRA, José Ferreira de – *As políticas de segurança e os modelos de policiamento: a emergência do policiamento de proximidade*. Edição s/n. Coimbra: Almedina, Fevereiro / 2006.
 - QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van - *Manual de investigação em ciências sociais*. 5ª edição. Lisboa: Gradiva, Fevereiro / 2008.
 - RAPOSO, João - *Direito Policial: Tomo I*. Edição s/n. Lisboa: Edições Almedina, SA, Maio / 2006.
 - ROBINSON, Richard – *A lei de todas as coisas: uma explicação para quase tudo*. 2ª edição. Lisboa: Verso da Kapa, Janeiro / 2007.
 - SANTOS, António Pedro Ribeiro dos – *O estado e a ordem pública: as instituições militares portuguesas*. Edição s/n. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Maio / 1999.
 - VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – *Teoria geral do direito policial*. 2ª edição. Coimbra: Edições Almedina SA, Outubro / 2009.

LEGISLAÇÃO (Principais normas indicadas por ordem cronológica)

- Decreto de 12 de Outubro de 1910: *cria a Guarda Republicana*. Diário do Governo n.º 7 de 13 de Outubro de 1910.
- Decreto de 3 de Maio de 1911: *cria a Guarda Nacional Republicana*. Collecção de legislação Portuguesa de 1911. Revista de legislação e de jurisprudência de Coimbra: 1913, p. 511 a 519.
- Decreto de 3 de Junho de 1911: *Regulamento Provisório para o Serviço da Guarda Nacional Republicana*. Diário do Governo n.º 130 - I série, de 5 de Julho.
- Ordem do Comando Geral da GNR n.º 126 de 23 de Novembro de 1912. Arquivo Histórico da GNR.
- Lei n.º 1 de 1 de Julho de 1913: *organiza a Guarda Nacional Republicana*. Collecção de legislação Portuguesa de 1913. Revista de legislação e de jurisprudência de Coimbra. Coimbra: 1913. p. 291 a 297. Alterada pelo Decreto n.º 4179 de 1 de Maio de 1918. Diário do Governo n.º 93 - I Série: p. 563 a 565. Alterada pelo Decreto n.º 5568 de 10 de Maio de 1919. Diário do Governo n.º 98 - I Série: p. 815 a 819.
- Decreto n.º 6950 de 26 de Junho de 1920: *aprova o Regulamento para o Serviço Rural da Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: Serviços Gráficos do Exército, 1920.
- Decreto n.º 8064 de 13 de Março de 1922: *organiza a Guarda Nacional Republicana*. Diário do Governo n.º 50 - I série: p. 205 a 255.
- Lei n.º 11 / 82 de 2 de Junho: *define o regime de designação e determinação da categoria das povoações*. DR 1ª série - n.º 125: p. 1529 a 1531.
- Lei n.º 142 / 85 de 18 de Novembro: *lei quadro da criação de municípios*. DR 1ª série – n.º 265: p. 3841 a 3845.
- Resolução da Assembleia da República n.º 28 / 90 de 13 de Julho: *ratifica a Carta Europeia de Autonomia Local*. DR 1ª série - n.º 55 de 19 de Março de 2007: p. 1642 a 1646.
- Norma Portuguesa n.º 405-1. *Informação e documentação – Ciência da documentação e informação; documentos; referências bibliográficas; normas bibliográficas*. Lisboa: IPQ, Janeiro / 1995. 46 p.
- NEP - 3.01. *Serviço Diário nos Postos Territoriais*. GNR – Brigada Territorial n.º 5. Coimbra: 10 de Fevereiro de 2001.

-
- Acórdão n.º 521/2003/T do Tribunal Constitucional de 29 de Outubro de 2003. DR 2ª série – A - n.º 40, de 17 de Fevereiro de 2004: p. 2727 a 2734.
 - Norma Portuguesa n.º 405-4. *Informação e documentação – Referências bibliográficas Parte 4: documentos electrónicos*. Lisboa: IPQ, Março / 2003. p 26.
 - NEP / GNR – 3.40. *Secretaria do Posto Territorial*. GNR/CG/ 3ª Repartição. Lisboa (Carmo): 13 de Novembro de 2003.
 - Parecer n.º 162/2003 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 18 de Dezembro, publicado no DR n.º 74 – II Série de 27 de Março de 2004: p. 4915-4921.
 - Lei n.º 19 / 2004 de 20 de Maio: *define o regime e a forma de criação das polícias municipais*. DR 1ª série – A - n.º 118: p. 3152 a 3155.
 - Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005 de 8 de Julho: *estabelece o PRACE*. DR 1ª série – B – n.º 149, de 4 de Agosto: p. 4502 a 4504.
 - Lei constitucional n.º 1 / 2005 de 12 de Agosto: *Sétima revisão da Constituição da República Portuguesa*. DR 1ª série – A - n.º 155: p. 4642 a 4686.
 - Decreto – Lei n.º 22 / 2006 de 2 de Fevereiro: *consagra o SEPNA, cria o GIPS e extingue o Corpo Nacional da Guarda Florestal*. DR 1ª série – n.º 24: p. 785 a 787.
 - Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006 de 30 de Março: *PRACE*. DR 1ª série B – n.º 79 de 21 de Abril de 2006, p. 2834 - 2866. Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 33/2006 de 14 de Junho. DR 1ª série – B – n.º 117 de 20 de Junho de 2006: p. 4374.
 - Decreto – Lei n.º 124 / 2006 de 28 de Junho: *Sistema de defesa da floresta contra incêndios*. Alterado e republicado pelo Decreto – Lei n.º 17 / 2009 de 14 de Janeiro. DR 1ª série – n.º 9: p. 273 a 295.
 - Portaria n.º 798 / 2006 de 11 de Agosto: *regulamenta o Decreto – Lei n.º 22 / 2006 de 2 de Fevereiro sobre o SEPNA*. DR 1ª série – n.º 155: p. 5787 a 5789.
 - Decreto – Lei n.º 203 / 2006 de 27 de Outubro: *lei orgânica do Ministério da Administração Interna*. DR 1ª série – n.º 208: p. 7441 a 7446.
 - Resolução do Conselho de Ministro n.º 44/2007 de 1 de Março: *desencadeia a reforma da GNR e da PSP*. DR 1ª série - n.º 245 de 23 de Outubro de 1990: p. 4344 a 4351.
 - Portaria n.º de 340-A/2007 de 20 de Março: *áreas de responsabilidade da GNR e da PSP*. DR 2ª série - n.º 64 de 30 de Março: p. 8618 (350).

-
- Lei n.º 53 / 2007 de 31 de Agosto: *aprova a orgânica da PSP*. DR 1ª série - n.º 168: p. 6065 a 6074.
 - Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro: *aprova a orgânica da GNR*. DR 1ª série - n.º 213: p. 8043 a 8051. Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 1-A/2008, de 4 de Janeiro. DR 1ª série - n.º 3: p. 150 (2).
 - Decreto Regulamentar n.º 86 / 2007 de 12 de Dezembro: *regula a articulação nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional*. DR 1ª série - n.º 239: p. 8880 a 8884.
 - Parecer n.º 28/2008 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 8 de Maio, publicado no DR n.º 155 – II Série de 12 de Agosto de 2008: p. 35859-35875.
 - Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto: *aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal*. DR 1ª série - n.º 165: p. 6038 a 6042. Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 1-A/2008, de 4 de Janeiro. DR 1ª série - n.º 3: p. 150 (2).
 - Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto: *aprova a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais*. DR 1ª série - n.º 166: p. 6088 a 6124. Alterada pela Lei n.º 115/2009 de 12 de Outubro. DR 1ª série - n.º 197: p. 7423 e 7424. Alterada pela Lei n.º 40/2010 de 3 de Setembro. DR 1ª série - n.º 172: p. 3918 e 3919.
 - Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto: *aprova a Lei de Segurança Interna*. DR 1ª série - n.º 167: p. 6135 a 6141. Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 66-A/2008, de 28 de Outubro. DR 1ª série - n.º 209: p. 7578-(2).
 - Decreto Regulamentar n.º 19 / 2008 de 27 de Novembro: *estrutura do Comando da GNR*. DR 1ª série - n.º 231: p. 8540 a 8546.
 - Portaria n.º 1450/2008, de 16 de Dezembro: *organização interna das unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva da GNR*. DR 1ª série - n.º 242 de 16 de Dezembro de 2008: p. 8845 a 8854. Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 14/2009 de 10 de Fevereiro. DR 1ª série - n.º 28 de 10 de Fevereiro de 2009: p. 872. Alterada pela Portaria n.º 20/2010 de 11 de Janeiro. DR 1ª série - n.º 6 de 11 de Janeiro de 2010: p. 149.
 - Portaria n.º 778 / 2009 de 22 de Julho: *áreas de responsabilidade da GNR e da PSP*. DR 1ª série – n.º 140: p. 4695.

- Decreto – Lei n.º 297 / 2009 de 14 de Outubro: *aprova o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana*. DR 1ª série – n.º 199: p. 7662 a 7700. Rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 92/2009 de 20 de Novembro. DR 1ª série – n.º 231 de 27 de Novembro de 2009: p. 8479 e 8480.
- Despacho n.º 53/09-OG de 30 de Dezembro de 2009 do Comandante-Geral da GNR: *Comandos Territoriais*. Ordem à Guarda n.º 5 - 1ª série de 15 de Março de 2010: p. 125 a 146. Rectificado pelo Despacho n.º 39/10-OG de 28 de Maio de 2010 do Comandante-Geral da GNR: *Quadros orgânicos dos Destacamentos*. Ordem à Guarda n.º 12 - 1ª série de 30 de Junho de 2010: p. 773 e 774.
- Despacho n.º 3521/2010 de 25 de Novembro de 2009 do Comandante Geral da GNR: *cria o Subdestacamento Territorial de Sintra*. DR 2ª série - n.º 39 de 25 de Fevereiro de 2010: p. 8485.
- Despacho n.º 4501/2010 de 30 de Dezembro de 2009 do Comandante Geral da GNR: *unidades orgânicas flexíveis da GNR*. DR 2ª série - n.º 51 de 15 de Março de 2010: p. 11975 a 11983. Alterado pelo Despacho n.º 47/10-OG de 23 de Agosto de 2010 do Comandante-Geral da GNR: *cria a Divisão de Trânsito e Segurança Rodoviária*. Ordem à Guarda n.º 17 - 1ª série de 15 de Setembro de 2010: p. 1127 a 1129. Alterado pelo Despacho n.º 49/10-OG de 30 de Agosto de 2010 do Comandante-Geral da GNR: *altera competências*. Ordem à Guarda 1ª série - n.º 17 de 15 de Setembro de 2010: p. 1129 a 1132
- Despacho n.º 4500/2010 de 21 de Janeiro de 2010 do Comandante Geral da GNR: *cria o Subdestacamento Territorial de Alcabideche*. DR 2ª série - n.º 51 de 15 de Março de 2010: p. 11975.
- Despacho n.º 10393/2010 de 5 de Maio de 2010 do Comandante Geral da GNR: *aprova o Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana*. DR 2ª série - n.º 119 de 22 de Junho de 2010: p. 33856 a 33891.

WEBGRAFIA

- <http://reformassi.mai-gov.info/estudos> [consultado em 18 de Novembro de 2010]
- <http://web-japan.org> [consultado em 28 de Novembro de 2010]
- www.dgaa.pt [consultado em 18 de Novembro de 2010]
- www.dgsp.mj.pt [consultado em 19 de Setembro de 2010]
- www.eurogendfor.org [consultado em 5 de Dezembro de 2010]
- www.eur-lex.europa.eu [consultado em 8 de Dezembro de 2010]
- www.fiep-asso.com [consultado em 5 de Dezembro de 2010]
- www.garda.ie [consultado em 12 de Setembro de 2010]
- www.gnr.pt [consultado em diversos momentos durante o ano de 2010]
- www.google.pt [consultado em diversos momentos durante o ano de 2010]
- www.ine.pt [consultado em diversos momentos durante o ano de 2010]
- www.marinha.pt [consultado em 20 de Abril de 2010]
- www.met.police.uk [consultado em 12 de Setembro de 2010]
- www.parlamento.pt [consultado em diversos momentos durante o ano de 2010]
- www.policiajudiciaria.pt [consultado em 20 de Abril de 2010]
- www.politi.dk [consultado em 12 de Setembro de 2010]
- www.portugal.gov.pt [consultado em diversos momentos durante o ano de 2010]
- www.presidencia.pt [consultado em 10 de Outubro de 2010]
- www.sef.pt [consultado em 20 de Abril de 2010]