

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



MAGDA RAFAELA GONÇALVES PEREIRA

Aspirante a Oficial de Polícia

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTEGRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS

XXX Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**A FUSÃO DAS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA E A
POUPANÇA GERADA NO ORÇAMENTO DE ESTADO, NUMA ÓTICA
DE CAIXA**

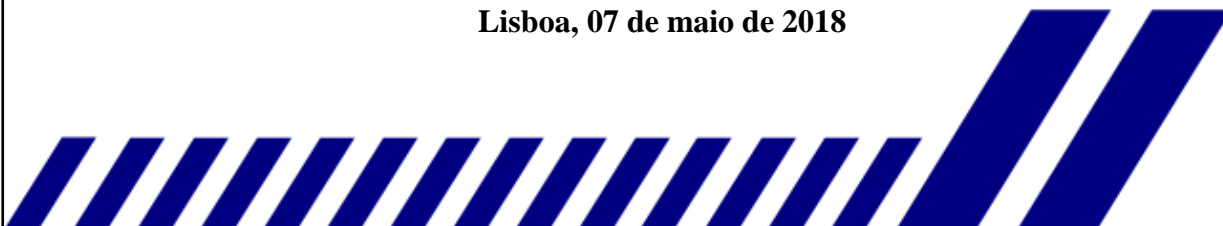
ORIENTADORA:

PROFESSORA DOUTORA SÓNIA MARIA ANICETO MORGADO

COORIENTADOR:

SUPERINTENDENTE-CHEFE JOSÉ MATOS TORRES

Lisboa, 07 de maio de 2018



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



MAGDA RAFAELA GONÇALVES PEREIRA

Aspirante a Oficial de Polícia

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTEGRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS

XXX Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**A FUSÃO DAS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA E A
POUPANÇA GERADA NO ORÇAMENTO DE ESTADO, NUMA ÓTICA
DE CAIXA**

Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna com vista à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, elaborada sob a orientação da Professora Doutora Sónia Maria Aniceto Morgado e coorientação do Superintendente-Chefe José Emanuel de Matos Torres.



Estabelecimento de Ensino: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Curso: XXX CFOP

Orientadora: Professora Doutora Sónia Morgado

Coorientador: Superintendente-Chefe José Torres

Título: A fusão das Forças e Serviços de Segurança e a poupança gerada no Orçamento de Estado, numa ótica de caixa.

Autor: Magda Rafaela Gonçalves Pereira

Local de Edição: Lisboa

Data de Edição: Maio de 2018



A VÓS QUE TORNASTES OS DIAS MAIS FÁCEIS.

AGRADECIMENTOS

À Sra. Prof.^a Doutora Sónia Morgado por prontamente ter aceite a proposta de orientação e por me ter auxiliado de forma sábia e assídua, ao longo de todo o processo de investigação.

Ao Sr. Superintendente-Chefe José Matos Torres pela disponibilidade, pela partilha de ideias visionárias e clarificantes que enriqueceram a dissertação e que levaram o meu raciocínio mais além.

À PSP pela oportunidade e pelo desafio diário de fazer parte desta instituição.

Ao ISCPSI pelos 5 anos de formação.

Ao 30º CFOP por todas as recordações que mais tarde me farão rir.

Ao quarto 301 pela receção e pela amizade que se construiu.

Aos amigos do tasco por todos os momentos de pura descontração.

À minha amiga pela dedicação, paciência, estima e cumplicidade.

Ao meu amigo, que juntos e até velhinhos, levaremos esta amizade.

A vós, que apesar de não estares elencado, contribuístes para a dignidade deste trabalho e de algum modo estais representados nas páginas que se seguem.

RESUMO

Num período de fraca estabilidade financeira, importa gerir o limitado espaço orçamental, procurando-se elevar os níveis de eficiência de variados setores, nomeadamente do setor público.

Os programas de reformas estruturais são um instrumento para reestruturar setores, com o fim de melhorar a sua eficiência e os resultados orçamentais.

No estudo tratam-se os conceitos de Administração e Finanças Públicas, caracteriza-se o sistema de polícia português, tendo em apreço o contexto europeu e analisa-se o termo Fusões e Aquisições, para, posteriormente, compreender as sinergias que podem resultar da reforma que se propõe, em concreto, a fusão das Forças e Serviços de Segurança.

De modo a apurar as sinergias, teve-se como foco os encargos que resultam dos recursos humanos, viaturas e infraestruturas. Calcularam-se os custos, compararam-se as Forças e Serviços de Segurança e idealizou-se o cenário de uma Polícia única.

Conclui-se que a fusão das Forças e Serviços de Segurança possibilitará uma poupança a todos os níveis, nomeadamente, nos recursos humanos, nas viaturas e nas infraestruturas.

Por último, desenhou-se uma hipotética estrutura orgânica da Polícia única que reflete todas as valências da nova Polícia, assentando na lógica de serviços partilhados.

Palavra-chave: Forças e Serviços de Segurança; Fusões e Aquisições; Orçamento de Estado; Polícia única; Sinergias.

ABSTRACT

In a period where financing stability hangs in the balance, it's important to manage the budget wisely. The purpose is to raise the efficiency levels in all sectors, namely on the public one.

The structural reform programs are an instrument do restructure sectors, to improve their efficiency and budget results.

This study explains the concepts of administration and public finances, characterizing the Portuguese police system, having the European context has a background. The concepts of Fusion and Acquisitions are also analyzed so that we can understand the results that come from the proposed reform, focusing on the fusion of the Police Forces.

To find the synergies, we focused on the expenses of human resources, vehicles, and infrastructures. The costs were calculated, and the Police Forces compared, idealizing the scenario of having a single police force.

We concluded that having a fusion on the Police Forces enables a saving on all levels, especially in human resources, vehicles, and infrastructures.

For last, we designed a hypothetical organic structure of the single police force, incorporating all of the Police Forces valences, based on a logic of resources sharing.

Key words: Mergers and acquisitions; Police Forces; State Budget; single Police Force; Synergies.

ÍNDICE GERAL

Agradecimentos	v
Resumo	vi
Abstract.....	vii
Índice Geral	viii
Índice de Tabelas	x
Índice de Figuras	xiv
Acrónimos	xv
1. Introdução	1
1.1. Enquadramento	1
1.2. Objetivos e pergunta de partida	2
1.3. Resumo de capítulos	3
2. Administração e finanças públicas	4
2.1. Administração Pública.....	4
2.1.1. As reformas da Administração Pública em democracia	5
2.2. Finanças públicas.....	7
2.3. Orçamento de Estado.....	9
2.3.1. Orçamento de Estado e a Administração Pública	10
2.3.2. A gestão orçamental em Portugal	11
3. Sistema de Segurança Interna.....	14
3.1. Sistemas de polícia	14
3.1.1. Polícia única <i>versus</i> Polícia fragmentada	15
3.2. O contexto europeu.....	16
3.2.1. O sistema de polícia na Alemanha.....	16
3.2.2. O sistema de polícia na Áustria	17
3.2.3. O sistema de polícia na Bélgica	18
3.2.4. O sistema de polícia na Dinamarca.....	19
3.2.5. O sistema de polícia na Espanha.....	19
3.2.6. O sistema de polícia na França	20
3.2.7. O sistema de polícia na Irlanda.....	21
3.2.8. O sistema de polícia no Reino Unido	21
3.2.9. O sistema de polícia na Suécia	22

3.3.	O contexto português.....	23
3.3.1.	Retrospectiva histórica da Polícia portuguesa	23
3.3.2.	A Segurança Interna: o sistema e a reforma	24
4.	Fusões e Aquisições	28
4.1.	Fusões <i>versus</i> Aquisições	28
4.2.	Fatores motivadores das F&A	28
4.3.	Fatores de sucesso das F&A.....	30
5.	Método.....	33
5.1.	Modelo conceptual	34
5.2.	Caracterização das FFS estudadas.....	36
5.3.	Procedimentos	37
5.4.	Técnicas de análise dos dados	39
6.	Apresentação e discussão de resultados	41
6.1.	Recursos humanos	41
6.2.	Viaturas.....	50
6.3.	Infraestruturas	55
7.	Conclusão	62
7.1.	Objetivos específicos e questões conceptuais	62
7.2.	Limitações e investigações futuras	63
	Bibliografia.....	65
	Apêndices	76

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Efetivo total das FSS	41
Tabela 2. Rácio de polícias europeias por 100 mil habitantes.....	43
Tabela 3. Média de idade e a dispersão de idades face à média (em anos de idades).....	43
Tabela 4. Indicadores sociais das FSS	46
Tabela 5. Encargos com pessoal de cada FSS	47
Tabela 6. Afetação da despesa corrente nas FSS.....	48
Tabela 7. Indicadores financeiros das FSS	49
Tabela 8. Encargos médios por efetivo das FSS, em euros	50
Tabela 9. Rácio de viaturas por efetivo das FSS	51
Tabela 10. Redução da despesa anual (€), aplicando-se a regra de abate para veículos próprios.....	52
Tabela 11. Redução de despesa (€) na contratação de um veículo em AOV e com o abate de um veículo em AOV (substituído) e um veículo próprio	53
Tabela 12. Estruturas dos órgãos centrais das FSS antes e após fusão	56
Tabela 13. Estabelecimento de ensino das FSS antes e após a fusão	56
Tabela 14. UEP e Unidade de intervenção antes e após a fusão	57
Tabela 15. Unidades operacionais antes e após a fusão	58
Tabela 16. Orgânica da Unidade Especial de Polícia.....	59
Tabela 17. Orgânica das Unidades Distritais de Polícia.....	60
Tabela 18. Estabelecimentos de ensino policial	60
Tabela 19. Orgânica da Direção Nacional da Polícia única	61
Tabela 20. Princípios elementares de uma reforma policial.....	79
Tabela 21. Tipologia das F&A	82
Tabela 22. Formas de concretização das F&A	83

Tabela 23. Atribuições específicas da PSP.....	84
Tabela 24. Atribuições específicas da GNR.....	85
Tabela 25. Distribuição do efetivo policial e não policial a prestar serviço na PSP	86
Tabela 26. Distribuição do efetivo militar e civil ao serviço da GNR	87
Tabela 27. Distribuição do efetivo ao serviço do SEF	87
Tabela 28. Distribuição do efetivo ao serviço da ASAE.....	88
Tabela 29. Categorias profissionais das forças de segurança.....	89
Tabela 30. Categorias profissionais PJ	90
Tabela 31. Categorias profissionais do SEF.....	91
Tabela 32. Categorias profissionais da ASAE.....	92
Tabela 33. Entrada de efetivo da PSP.....	93
Tabela 34. Saída de efetivo da PSP	94
Tabela 35. Reflexo no número de efetivo da PSP.....	95
Tabela 36. Entrada de efetivo da GNR.....	95
Tabela 37. Saída do efetivo da GNR	96
Tabela 38. Reflexo no número de efetivo da GNR	97
Tabela 39. Entrada de efetivo da PJ	97
Tabela 40. Saída de efetivo da PJ	97
Tabela 41. Reflexo no número de efetivo da PJ	98
Tabela 42. Entrada de efetivo do SEF	98
Tabela 43. Saída de efetivo do SEF.....	98
Tabela 44. Reflexo no número de efetivo do SEF.....	98
Tabela 45. Entrada de efetivo da ASAE.....	99
Tabela 46. Saída de efetivo da ASAE	99
Tabela 47. Reflexo no número de efetivo da ASAE	99
Tabela 48. Estrutura etária das FSS.....	100

Tabela 49. Escalão etário de efetivo de cada carreira profissional da PSP	101
Tabela 50. Encargos com pessoal na PSP	102
Tabela 51. Encargos com pessoal na GNR.....	103
Tabela 52. Encargos com pessoal no SEF.....	104
Tabela 53. Encargos com pessoal na ASAE.....	104
Tabela 54. Número de viaturas por FSS e o tipo de utilização	105
Tabela 55. Infraestruturas da Direção Nacional da PSP.....	106
Tabela 56. Unidade Orgânica de Operações e Segurança da PSP.....	106
Tabela 57. Unidade Orgânica de Recursos Humanos da PSP.....	107
Tabela 58. Unidade Orgânica de Logística e Finanças da PSP	107
Tabela 59. Estabelecimentos de Ensino da PSP.....	107
Tabela 60. Unidade Especial de Polícia da PSP	108
Tabela 61. Comandos Territoriais de Polícia da PSP	108
Tabela 62. Divisão Policial de Investigação Criminal PSP.....	109
Tabela 63. Divisão Policial de Trânsito da PSP	109
Tabela 64. Divisão Policial de Segurança a Instalações da PSP	109
Tabela 65. Divisão Policial de Segurança Aeroportuária da PSP	110
Tabela 66. Divisão Policial de Segurança a Transportes Públicos da PSP	110
Tabela 67. Comando Geral da GNR no Largo do Carmo, Lisboa	111
Tabela 68. Comando Geral da GNR na Rua Cruz de Santa Apolónia, Lisboa	112
Tabela 69. Outras infraestruturas do Comando Geral da GNR.....	113
Tabela 70. Infraestruturas do Comando Territorial da GNR.....	113
Tabela 71. Infraestruturas da Unidade de Ação Fiscal da GNR.....	114
Tabela 72. Infraestruturas da Unidade Nacional de Trânsito da GNR	114
Tabela 73. Infraestruturas da Unidade de Segurança e Honras de Estado da GNR	114
Tabela 74. Infraestruturas da Unidade de Intervenção da GNR.....	115

Tabela 75. Estabelecimentos de ensino da GNR.....	115
Tabela 76. Infraestrutura da Direção Nacional da PJ	116
Tabela 77. Infraestruturas da Unidade Nacional da PJ.....	116
Tabela 78. Infraestruturas das Unidades Territoriais da PJ	116
Tabela 79. Infraestruturas das Unidades Regionais da PJ	117
Tabela 80. Infraestruturas das Unidades Locais de Investigação Criminal da PJ	117
Tabela 81. Infraestruturas das Unidades de Apoio à Investigação da PJ	117
Tabela 82. Infraestruturas da Unidade de Suporte da PJ.....	118
Tabela 83. Estabelecimento de ensino da PJ	118
Tabela 84. Infraestruturas dos Serviços do SEF.....	119
Tabela 85. Infraestruturas dos Serviços Centrais do SEF	119
Tabela 86. Infraestruturas dos Serviços Descentralizados de Lisboa Vale do Tejo e Alentejo	120
Tabela 87. Infraestruturas dos Serviços Descentralizados do Norte	121
Tabela 88. Infraestruturas dos Serviços Descentralizados do Algarve	122
Tabela 89. Infraestruturas dos Serviços Descentralizados da Madeira	122
Tabela 90. Infraestruturas dos Serviços Descentralizados dos Açores	122
Tabela 91. Infraestruturas da ASAE.....	123

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Modelo conceptual da investigação	34
Figura 2. Peso da despesa com pessoal no orçamento das FSS	47
Figura 3. Unidades operacionais territoriais por distrito das FSS	57
Figura 4. Média etária por grupo profissional da GNR.....	100

ACRÓNIMOS

AJ	Autoridade Judiciária
AOV	Aluguer Operacional de Veículos
AP	Administração Pública
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código das Sociedades Cíveis
DNA	Diretor Nacional Adjunto
DNP	Direção Nacional de Polícia
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
F&A	Fusões e aquisições
FMI	Fundo Monetário Europeu
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MJ	Ministério da Justiça
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Polícia Judiciária
PSP	Polícia de Segurança Pública
PVE	Parque de Viaturas do Estado
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteira
SI	Segurança Interna
SIS	Sistema de Informações de Segurança
SSI	Sistema de Segurança Interna
UE	União Europeia

1. INTRODUÇÃO

1.1. ENQUADRAMENTO

A economia portuguesa, gradualmente, tem recuperado de uma recessão profunda, em resultado da atenuação dos desequilíbrios existentes no passado, por força da aplicação de reformas estruturais. O incentivo ao investimento, a par do reforço das qualificações e da produtividade, tem conduzido a melhorias sustentáveis do nível do rendimento futuro. No entanto, para continuar a reequilibrar a economia é fulcral que haja mais investimento, sendo assim fundamental adotar medidas que estimulem o investimento e, em simultâneo, reforçá-las com melhorias do nível de eficiência desencadeado, nomeadamente, pela reforma administrativa (OCDE, 2017).

Neste sentido, além de se ambicionar a consolidação orçamental e a estabilização financeira, pretende-se desenvolver um conjunto de reformas estruturais abrangentes, com o intuito de aumentar o Produto Interno Bruto (PIB) potencial da economia portuguesa. Por conseguinte, fluem vantagens competitivas duradouras a nível global, em virtude da dinâmica e flexibilidade que caracterizam a economia nacional e garante-se a sustentabilidade do setor público e dos seus serviços (OCDE, 2017). Acresce ainda, de acordo com o Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018, que aliado às reformas estruturais, baseadas numa visão estratégica transversal, fomenta-se a eficiência, a flexibilidade e a transparência da Administração Pública (AP).

A recomendação para gerir o limitado espaço orçamental subsiste, embora o défice público apresente consecutivas reduções, desde 2010, ano em que este indicador representou 11,2% do PIB. Contudo, a sustentabilidade orçamental ainda é fraca. Atendendo-se às despesas com pessoal, tem-se verificado o seu aumento, graças a vários fatores como é exemplo o aumento do emprego público. Todavia, apesar do aumento de 0,8% até meados de 2016, alguns setores públicos continuam a ter recursos humanos escassos. Embora, no caso das forças de segurança se verifique a situação inversa, salientando-se que a força policial, em Portugal, é formada por um conjunto de recursos humanos superior à média na Europa (OCDE, 2017). Daqui resulta a pertinência da reflexão de uma potencial reforma estrutural no domínio da segurança pública.

O estudo que se apresenta assenta na análise dos custos que o sistema de polícia pluralista acarreta para o Orçamento de Estado, refletindo sobre a redução de despesas e a replicação de recursos, de forma a projetar uma estrutura mais eficiente.

1.2. OBJETIVOS E PERGUNTA DE PARTIDA

O objetivo geral deste trabalho compreende a determinação das sinergias que resultam da fusão das Forças e Serviços de Segurança (FSS), apresentando como objetivos específicos os seguintes:

- Enquadrar teoricamente as temáticas, sendo elas a Administração e Finanças Públicas, o Sistema de Segurança Interna (SSI) e as Fusões e Aquisições (F&A), por meio da revisão bibliográfica;
- Entender de que forma a fusão das FSS pode constituir um benefício para Orçamento de Estado;
- Definir os custos das FSS que serão alvo de estudo e averiguar a poupança obtida no contexto orçamental, com o fim de potenciar uma estrutura mais eficiente.

Como pergunta de partida, que sustenta o estudo que se tenciona desenvolver, apresenta-se de forma clara, exequível e pertinente (Quivy & Campenhoudt, 2008) a seguinte questão: **Serão as sinergias geradas no plano económico-financeiro justificativas da fusão das FSS?**

Admite-se que a temática da fusão das FSS não seja inovadora, uma vez que, ao longo dos anos tem sido alvo de debate em diversos contextos. Todavia, a análise económico-financeira desta temática reveste-se de sofisticação e traz valor acrescentado ao debate. Acresce ainda que a inclusão da Polícia Judiciária (PJ) e da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), no processo de fusão da Polícia de Segurança Pública (PSP), da Guarda Nacional Republicana (GNR) e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) torna o estudo mais abrangente e ambicioso, em virtude das tutelas distintas.

Além do mencionado, a ideia de que aglutinação de esforços, tanto ao nível dos recursos humanos, como dos recursos financeiros e patrimoniais, proporciona benefícios económico-financeiros para o setor da segurança pública, viabilizando a criação de uma organização única e mais eficiente, sendo esta a tese defendida como se constatará de seguida.

No que concerne à metodologia, propõe-se o uso do método de recolha de informação através de bibliografia, com a finalidade de enquadrar e perceber as conceções a versar. Por sua vez, a análise estatística será a base para a aferição dos custos que decorrem das variáveis recursos humanos, viaturas e infraestruturas, no âmbito de cada FSS individualizada como no domínio da fusão das cinco FSS, em estudo.

1.3. RESUMO DE CAPÍTULOS

A dissertação é composta por sete capítulos, dos quais o primeiro é a presente introdução. O segundo capítulo trata as noções de Administração e Finanças Públicas, englobando uma abordagem ao conceito de Orçamento de Estado, bem como uma reflexão sobre a gestão orçamental em Portugal.

O terceiro capítulo recai sobre o SSI. Primeiramente, caracteriza-se os sistemas de polícia, monista e pluralista, e posteriormente atenta-se à sua incidência na Europa, em específico na Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Irlanda, Reino Unido e Suécia. De forma, a definir o sistema policial em Portugal desenvolve-se uma retrospectiva histórica da polícia, refletindo-se de seguida sobre o atual sistema e a possível reforma.

O quarto capítulo aborda o conceito de F&A, versando sobre os fatores motivadores e os fatores responsáveis pelo sucesso de todo o fenómeno.

O capítulo cinco esclarece a metodologia utilizada neste estudo, concretamente, a revisão literária, a análise quantitativa e as técnicas de tratamento estatístico utilizadas, além da fundamentação da escolha das cinco FSS e da determinação de questões conceptuais.

No capítulo seis apresenta-se os resultados obtidos e procede-se à sua discussão. Finaliza-se com a respetiva conclusão do estudo, no capítulo sete.

2. ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS PÚBLICAS

A economia portuguesa vive um problema duradouro e estrutural das finanças públicas e atravessa um período de recuperação, conforme elucida o Banco de Portugal (2017). Segundo o Banco Central Europeu (2017), a economia portuguesa revela um ritmo de crescimento semelhante ao projetado para o conjunto de países da área Euro, prevendo-se que o PIB português cresça 1,7% em 2018 e 1,6% em 2019. Todavia, o Banco de Portugal (2017) avança que o ritmo de crescimento projetado no espaço temporal 2017-2019 é insuficiente para o reinício do processo de convergência real face à área Euro, o que reforça a importância de se manterem os constrangimentos estruturais ao crescimento.

Para Pereira (2012) o problema das finanças públicas deve ser resolvido com uma perspetiva de sustentabilidade e não com uma visão conjuntural, prosseguindo-se os valores da transparência, liberdade, responsabilidade e solidariedade. Neste sentido, é pertinente projetarem-se reformas de natureza institucional, de forma a alcançar o desenvolvimento económico e o fortalecimento da democracia. Consequentemente, a ponderação de uma possível reforma no domínio das FSS, por parte do sistema político, demonstra-se idónea.

2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A AP, como define o art.º 266º, n.º 1 da Constituição Da República Portuguesa (CRP), “visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”, devendo os órgãos e agentes administrativos atuar, no exercício das suas funções, com respeito aos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé (n.º 2 do art.º 266º da CRP).

Considerando o Setor Público Administrativo¹ verifica-se que este engloba a Administração Central, que numa perspetiva de contabilidade nacional, é entendida pela produção e consumo público de bens e serviços gerados pelos órgãos políticos e pela AP, na qual se inclui as entidades autónomas e excluem-se as unidades de produção organizadas por moldes empresarias e as coletividades que não sejam de âmbito territorial nacional (Franco, 1996).

¹ Inclui três entidades: Administração Direta do Estado, a Administração Indireta do Estado e a Administração Autónoma (Pinto, Santo & Melo, 2013). De referir que este setor, conjuntamente com o Setor Empresarial do Estado, forma o Setor Público, “o conjunto das atividades económicas de qualquer natureza exercidas pelas entidades públicas, sendo estas, o próprio Estado, associações e instituições públicas” (Franco, 1996, p.140).

Atendendo ao art.º 2º da Lei de Enquadramento Orçamental, Moreno (2006) afirma que o Orçamento de Estado engloba os orçamentos dos subsectores da Administração Central, o que resulta na subordinação da desta ao Orçamento de Estado, bem como à limitação por parte da Conta Geral do Estado. No entanto, os órgãos e serviços da Administração Central são dotados, por norma, por autonomia administrativa², traduzindo-se na capacidade de “definir a liberdade e âmbito de poderes financeiros das entidades públicas” (Franco, 1996, p.147). Assim, existem dois modelos, o modelo de autonomia administrativa como regime geral e o modelo de autonomia administrativa e financeira como regime excepcional.

No âmbito da autonomia administrativa como regime geral, projetam-se os serviços integrados, que sendo serviços com uma organização própria, gerem as verbas que são postas à disposição, estando previstas no Orçamento de Estado, e têm a prerrogativa de realizar despesas e autorizar pagamentos (Pinto et al., 2013). Daqui resulta que nos serviços e organismo de AP, os dirigentes têm competência para praticarem atos essenciais à autorização e pagamento das despesas, no domínio da gestão corrente, tendo este carácter definitivo e executório, estando sujeitos a princípios pelos quais se rege a Administração Direta do Estado, como racionalização dos meios, a eficiência na afetação de recursos públicos e a prossecução do interesse público

No âmbito da AP, por vezes existe a tentação de se olhar para a dimensão do Estado, sendo que teoricamente todas as formas de intervenções públicas são fruto do Estado. Porém, na prática, quando se quer medir o “tamanho” do Estado recorre-se a uma definição mais limitada, baseada unicamente na despesa da AP (Ciriza, 2013; Comesaña, 2011). Esta definição, normalmente, assenta na definição do Setor Público que inclui o consumo de bens e serviços, o investimento público, as transferências correntes e de capital para as famílias e para as empresas e os pagamentos de dívida pública (Comesaña, 2011). Por conseguinte, os Governos têm a capacidade de reduzir a esfera do setor público, sem que na realidade se modifique a dimensão económica do Estado.

2.1.1. AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM DEMOCRACIA

As normas democráticas, no âmbito da AP, conduzem ao maior envolvimento do cidadão. Procura-se construir uma comunidade, com base nos valores democráticos e na

² A autonomia administrativa está prevista no Regime de Administração Financeira definido na Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro e pelo Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro.

cidadania, pautando-se pela integração do cidadão e, conseqüentemente, uma atividade mais eficiente do Governo (Denhardt & Denhardt, 2000).

Assim, despoletaram consecutivas reformas na gestão pública, devendo esta ser entendida como a tentativa deliberada de mudar estruturas, processos e/ou culturas de organismos do setor público, com o objetivo de obter melhores resultados (Pollit & Bouckaert, 2017). Esta definição é bastante ampla, portanto Halligan (2010) restringiu a reforma do setor público focando a gestão financeira e de orçamento, a gestão de recursos humanos e a gestão de desempenho. Morgado (2013) acrescenta que as reformas surgem com vista a implementar melhores práticas de gestão à AP e desenvolvem-se em torno de quatro pilares: qualidade, eficiência, rapidez, proximidade e confiança. Ainda, segundo a autora, a reforma incide essencialmente na estrutura dos recursos humanos e no seu peso na AP.

A complexidade da sociedade contemporânea e os desafios que romperam no século XXI, desenvolveram uma nova filosofia de socialização e dinamizaram novas formas de gerir as organizações, face à incerteza e à escassez de recursos económicos (Morgado, 2013). Desencadeou-se um processo de modernização na AP com base na *New Public Management*, uma nova ótica sustentada num modelo descentralizado, com valores democráticos e orientada para o mercado, onde predomina o princípio da concorrência, com a finalidade de alcançar a maior eficiência do Governo (Halligan, 2010). Todavia, a prática da AP não pode ser fracionada na vertente dos valores de mercado e na vertente dos valores democráticos. Deve-se procurar o equilíbrio de ambas as vertentes (Denhardt & Denhardt, 2000).

O foco principal da *New Public Management* incide, nomeadamente, no modelo de gestão do setor privado, na gestão de custos, na liderança empresarial em organizações de serviço público e no controlo e avaliação de resultados (Osborne, 2010). Assumiu-se como uma opção para tornar, automaticamente, os serviços públicos mais eficazes e eficientes, uma vez que é uma abordagem direcionada para a racionalidade e para o *homoeconomicus*, bem como potenciadora de um Estado fornecedor de serviços a um preço reduzido (Denhardt & Denhardt, 2007; Harfouche, 2008, Osborne, 2010).

Na perspetiva de Bolívar e Galera (2013), quando se verifica uma diminuição de dinheiros públicos e contínuos cortes no orçamento de Estado, que se repercutem na operacionalidade dos setores da AP, deve-se estimular nos organismos a prossecução dos critérios da *New Public Management*, tendo como prioritários os princípios da economia, da eficiência e da prestação de contas (Pinto et al., 2013).

Halligan (2010), além do modelo mencionada, elenca outros dois modelos de AP: o modelo hierárquico e o modelo de governança centrado no Estado. Esclareça-se, em

primeiro, que a governança do sistema do setor público é orientada para as agências centrais e para o executivo político. O modelo de governança centrada no Estado reúne características do modelo hierárquico – modelo de AP tradicional, orientado por leis, regulamentos e normas procedimentais – e do modelo da *New Public Management*. Contudo, é um modelo que reflete a complexidade de atuação do serviço público, destacando fatores de responsabilidade, desempenho, ética e capacidade de resposta dos serviços públicos à política governamental e às necessidades do cidadão (Halligan, 2010; Rocha, 2011).

O modelo em causa, igualmente, denominado por modelo do Novo Serviço Público (Rocha, 2011) seguiu-se ao período da *New Public Management*, e definiu que o governo não deve ser orientado como um negócio, mas guiado pelos valores da democracia. A AP deve enfrentar os desafios, servindo o cidadão e não os consumidores, procurar o interesse público, valorizar a cidadania por oposição ao empreendedorismo, praticar o *accountability* com o intuito de compreender e responder às exigências do cidadão, valorizar as pessoas e não somente a produtividade, aumentar a confiança no governo, melhorar a liderança e agir de forma estratégica e democrática (Denhardt & Denhardt, 2007; Morgado, 2013). Neste sentido, desenvolveu-se um sistema de gestão de desempenho, sustentado na questão da performance. Atribuíram-se responsabilidades aos organismos públicos no âmbito do seu desempenho, de forma a melhorar e a incentivar o nível de eficiência (Halligan, 2010).

De referir que ao modelo *New Public Management* já se apontavam princípios de gestão orientados para a avaliação do desempenho, aumento das responsabilidades dos administradores públicos e implementação de mecanismos de mercado e de gestão de qualidade (Maesschalck, 2004 cit. in Tamekou, 2008). Destacava-se a transparência e a filosofia de prestação de contas, a par da melhoria da eficiência como sinónimos da boa governança dos organismos públicos (Bolívar & Galera, 2013). No entanto, assinalava-se como uma das principais críticas, o suporte na filosofia de mercado que conduzia a uma situação de subordinação às ideias e práticas próprias do setor privado (Rocha, 2011).

Na verdade, o que se espera de um processo de reforma na governança é que esta seja tão relevante como todas as alterações estruturais ou procedimentais (Gravelle & Rogers, 2011), na medida que se ambiciona manter um serviço efetivo, eficiente e económico por parte dos organismos públicos, principalmente em momentos de contenção orçamental.

2.2. FINANÇAS PÚBLICAS

Finanças é sinónimo de meios ou instrumentos financeiros, que se traduzem em dinheiro e créditos. Os meios financeiros precisam de ser adquiridos e são usados na compra de

produtos ou serviços ou como reserva de valor. Desta forma, as Finanças assumem como objeto de estudo a afetação de recursos escassos, por meio de um sistema de preços que assenta na avaliação de ativos com risco (Brandão, 2014).

As finanças existem para a satisfação das necessidades. Associado ao Estado está um conjunto de necessidades de uma coletividade de indivíduos que conduz à realização de despesas para a produção de bens essenciais para satisfazer as mesmas. Daqui resultam as finanças do Estado, as designadas Finanças Públicas, que recaem sobre o estudo da aquisição e utilização de meios financeiros por parte das coletividades públicas (Ribeiro, 2013).

Note-se que as necessidades referidas podem ser de satisfação ativa ou de satisfação passiva (Ribeiro, 2013). As necessidades de satisfação ativa, “o produtor dos bens pode exigir um preço pela utilização deles” (Ribeiro, 2013, p. 21), imperando o princípio da exclusão. Por outro lado, as necessidades de satisfação passiva recaem sobre bens que podem ser utilizados por todos, sem que a utilização do bem pelo utente X impeça a utilização do mesmo pelo utente Y, associando-se assim ao critério da inexistência e da irrealidade.

Nas necessidades de satisfação passiva, na maioria dos casos, os utilizadores dos bens são coagidos a participar nas respetivas despesas. O Estado tem a capacidade de obrigar os cidadãos a financiar as despesas que surgem do consumo e utilização dos bens, conseguindo assim responder às necessidades de satisfação passiva, como é o caso da segurança. Existe um conjunto de bens que só podem ser disponibilizados pelo Estado, uma vez que só este possui os elementos para a produção desses mesmos bens ou a produção desses bens não interessa aos particulares, dado a não geração de lucro.

Todavia, o Estado também custeia os custos de alguns bens para que os mesmos possam ser produzidos nas condições convenientes. O Estado está suscetível à produção de três categorias de bens, segundo Ribeiro (2013). Primeiro, pode produzir bens que apenas satisfazem necessidades coletivas. Segundo, pode produzir bens que satisfazem necessidades coletivas, bem como necessidades individuais de forma gratuita ou a preços inferiores ao custo. Terceiro, pode produzir bens que além de se destinarem a satisfazer necessidades coletivas, satisfazem necessidades individuais pelo preço igual ao de custo ou pelo preço superior ao de custo, mas inferior ao preço a que este bem estaria disponível no mercado, caso a oferta fosse da responsabilidade de um particular.

Desta forma, depreende-se que as finanças públicas nascem da tarefa do Estado de satisfazer necessidades coletivas, propondo-se a produzir um conjunto de bens, dos quais resultam despesas. Para cobrir as despesas, o Estado precisa de obter receitas, ou seja, precisa de meios de financiamento.

2.3. ORÇAMENTO DE ESTADO

A atividade financeira afigura-se como uma ação que permite atingir determinado fim, sendo que é através desta que o Estado promove o sucesso das suas finalidades. O Orçamento de Estado surge assim como um instrumento legal das Finanças Públicas, uma vez que define as despesas que poderão ser realizadas pelo poder político, consoante a receita prevista, além de que exige o envolvimento do poder Executivo e do poder Legislativo para a elaboração, aprovação e controlo da sua execução (Costin, 2010).

O Estado tem a responsabilidade de prever a suas despesas para aferir se o valor das receitas é suficiente para cobrir as despesas. Esta previsão materializa-se no orçamento, assumindo-se assim como um documento político (Pereira, 2007), bem como num mapa de previsão, uma vez que é um documento projetado para o futuro (Ribeiro, 2013), caracterizado por diversas funções (Apêndice A). Assim, o Orçamento de Estado define-se como o documento que prevê de forma discriminada todas as receitas e todas as despesas do Estado, no hiato temporal de um ano, ganhando a forma de lei proposta pelo Governo e autorizada pela Assembleia da República (Pereira, 2007). Salienta-se que toda a atividade do Estado com reflexo contabilístico é versada no Orçamento de Estado (Ciriza, 2013).

De acordo com o Decreto-Lei 26/2002, de 14 de fevereiro, as despesas classificam-se como correntes e de capital. As primeiras abarcam as despesas com pessoal, com a aquisição de bens e serviços, com juros e outros encargos, as transferências correntes, os subsídios e outras despesas correntes que se possam verificar. Por sua vez, as despesas de capital englobam as despesas com a aquisição de bens de capital, as transferências de capital, os ativos financeiros, os passivos financeiros e outras despesas de capital que se contraíam.

Do lado da receita, à semelhança da despesa, existe receita corrente e receita de capital. Sendo que os impostos diretos e indiretos, as contribuições à Segurança Social, à Caixa Geral das Aposentações e à ADSE, as taxas, multas e outras penalidades, os rendimentos da propriedade, as transferências correntes, a venda de bens e serviços correntes e outras receitas correntes integram a receita corrente. Enquanto que a verba de bens de investimento, as transferências de capital, os ativos financeiros, os passivos financeiros e outras receitas de capital incorporam a receita de capital.

Recorrendo às componentes mencionadas, o Estado leva a avante a tarefa de redistribuição de rendimentos na sociedade. Por exemplo, na vertente da despesa com pessoal, através dos salários pagos aos colaboradores do setor público, o Estado pode

potenciar o congelamento ou o crescimento moderado dos salários públicos, influenciando a estabilidade macroeconómica.

O Orçamento de Estado encontra-se vinculado ao princípio da unidade e universalidade, da estabilidade orçamental, da sustentabilidade das finanças públicas, da solidariedade recíproca, da equidade intergeracional, da anualidade e da plurianualidade, da especificação, da economia, eficiência e eficácia, da transparência orçamental, com base na Lei de Enquadramento Orçamental.

2.3.1. ORÇAMENTO DE ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controlo e conhecimento dos custos é um fator fulcral no setor administrativo público, na medida em que a obtenção de dotações adicionais do orçamento, em caso de falta de dinheiro público, é pouco provável. O desconhecimento dos custos relativos à atividade corrente, torna vulnerável o próprio serviço público (Gibert, 1980). Desta forma, torna-se necessário fazer um cálculo com base no custo-benefício da atividade pública.

A avaliação do custo-benefício é o instrumento que eleva o fator da racionalidade económica das decisões, originando uma afetação de recursos escassos, de que o Estado dispõe, mais eficiente (Santos, 2010). Em contextos de crise financeira, o cidadão exige aos governos a aplicação ajustada dos recursos e uma elucidação sobre as ações tomadas pelos organismos do Estado, graças à sua postura mais atenta e crítica, relativamente à criação de valor, transparência e acesso à informação (Morgado, 2013).

O princípio *accountability* nas atividades geradoras de receitas, levadas a cabo pelos organismos do Estado, em especial pela administração direta, ganha relevo, graças ao papel ativo do cidadão. Nesta linha, o conceito de prestação de contas e, conseqüentemente, do conceito de *accountability*, afastam-se do conceito de responsabilidade e assumem-se como o dever de prestar contas, relativamente, ao que é disponibilizado (Pinto et al., 2013).

O dever de prestação de contas consubstancia no dever de responder sobre algum comportamento ou ação, esclarecendo e justificando-os (Carvalho & Casal, 2010) e traduz-se num dos maiores interesses de *accountability* (Bovens, Goodin & Schillemans, 2014). Este princípio concorre para a preservação da democracia, uma vez que envolve o cidadão, dando-lhe o privilégio de participar e influenciar as escolhas do governo (Rocha, 2011).

O termo *accountability* é definido por Bovens et al. (2014) como a palavra-chave da governança moderna, podendo ser entendido de diferentes formas consoante as abordagens.

Por exemplo, no âmbito do desenvolvimento económico, este conceito está associado a sistemas racionalização e transparência de controlo burocrático, enquanto que no domínio dos direitos humanos, *accountability* traduz-se no nível de participação popular e supervisão da tomada de decisões políticas (Dowdle, 2017).

2.3.2. A GESTÃO ORÇAMENTAL EM PORTUGAL

Morgado (2014) afirmar que o Estado, constantemente, sente a necessidade de se ajustar aos mercados financeiros, ao controlo do capital e de alinhar a economia no processo global. O atual contexto económico e financeiro está em permanente mutabilidade, expondo as economias mundiais, em concreto a portuguesa, à pressão dos mercados e às cada vez maiores exigências de eficácia e eficiência do Estado, resultantes da estratégia de *New Governance* (Morgado, 2013).

As crises financeiras mundiais e as orientações comunitárias aliadas à competição na zona Euro contribuíram para a travagem do crescimento da economia portuguesa como das finanças públicas e conduziram ao endividamento público inadequado que se deteta, atualmente, na economia nacional, internacional e global (Morgado, 2014). Porém, Beleza (2000) defende que as finanças públicas constituem um dos problemas político-económico-sociais mais grave em Portugal, a partir da Revolução de 1974. A política ortodoxa que vigorava no Estado Novo garantia um peso moderado tanto das despesas públicas como da carga fiscal na economia, o que se traduzia em pouco mais de 20% do PIB. Em resultado, o Orçamento de Estado, em regra, estava equilibrado (Beleza, 2000).

Com a revolução democrática, o setor público cresce e aumenta o seu peso na economia de forma considerável. Verifica-se o aumento do número de funcionários públicos e as chamadas “despesas sociais”, nas quais se inclui despesas com a segurança que aumentaram exponencialmente (Beleza, 2000). Após o ano de 1974, as despesas foram sempre superiores às receitas, resultando no défice e no aumento do peso da dívida³ no PIB (Pereira, 2012).

A crise económica e financeira mundial tornou os governos europeus muito vulneráveis e expostos a grandes desafios. As preocupações dos governos recaíam na capacidade das administrações nacionais em reembolsar a dívida, em adotar medidas para assegurar a despesa pública constante e, simultaneamente, no desenvolvimento de políticas que visavam o crescimento económico. De forma a condicionar a criação de medidas que estimulam o

³A dívida pública resulta do somatório dos défices orçamentais sucessivos ou das necessidades de autofinanciamento da AP a médio/longo prazo.

endividamento das próprias economias dos Estados-membros, surgiu o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Orientando-se pelos princípios de o défice não ultrapassar -3 % do PIB e de o rácio da dívida face ao PIB não ser superior a 60 %, este foi um plano com um papel fulcral no ano de 2011, em Portugal (Eurostat, 2017).

No âmbito da União Europeia⁴ (EU) e da área do Euro⁵ e atendendo a indicadores de finanças públicas, nomeadamente ao défice orçamental e à dívida pública, é legítimo afirmar que (Eurostat, 2017):

1. Na EU, o rácio do défice público face ao PIB diminuiu de -2,4 % em 2015 e para -1,7 % em 2016. Na área do Euro, diminuiu de -2,1 % para -1,5 %, em igual período de tempo. Portugal, em 2016, registou um défice inferior ou igual a -3,0 % do PIB. O saldo do setor público administrativo (em relação ao PIB) em 2016, comparando com o valor registrado em 2015, apresentou em Portugal uma melhoria de +2,3 pontos percentuais do PIB.
2. Na UE, o rácio da dívida pública face ao PIB diminuiu de 84,9 % no final de 2015 para 83,5 % no final de 2016. Na área do Euro, diminuiu de 90,3 % para 89,2 %. No final de 2016, Portugal expusera um rácio de dívida de 130,4%.

De acordo com Morgado (2014), a economia nacional demonstra dificuldades em se adaptar à ordem global, refletindo-se no nível do PIB potencial, que decresce desde os finais da década de 90, e no reduzido crescimento económico. A redução do crescimento económico resulta dos fastidiosos níveis de endividamento, que se traduziam, em 2016, em valores na ordem dos 130,4%, valores estes muito superiores à meta definida pelo PEC.

No âmbito da despesa pública, Bergh e Henrekson (2011) defendem que, nos países desenvolvidos, o setor público tem impacto negativo no crescimento económico dos próprios. O endividamento, como anteriormente esclarecido, é um dos responsáveis pelo reflexo negativo, uma vez que não há criação de valor que estimule o rendimento interno a sustentar o investimento e o consumo, logo Portugal esteve exposto e vulnerável à crise financeira que se propagou desde 2007, como estará desprotegido caso se verifiquem novas crises e o endividamento da economia continue a crescer (Reinhart & Rogoff, 2009).

⁴ EU-28 é formada pela Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha, Reino Unido, Áustria, Finlândia, Suécia, Chipre, República Checa, Estónia, Hungria, Lituânia, Letónia, Malta, Polónia, Bulgária, Roménia e Croácia.

⁵ EU-19 ou também denominada por área do Euro é constituída pela Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha, Grécia, Eslovénia, Grécia, Malta, Eslováquia, Estónia, Letónia e Lituânia.

Para as finanças públicas é fulcral que o saldo corrente⁶ seja excedentário, permitindo o financiamento do investimento público e das restantes despesas de capital em geral. O crescimento virtuoso e sustentado de um país reflete-se na capacidade do Estado em autofinanciar o seu possível défice do saldo de capital, com recurso aos excedentes correntes. Contudo, assinala-se a existência de uma dívida pública viciosa, na medida que apenas se destina a cobrir défices orçamentais correntes, traduzindo um peso para as gerações futuras, dado que os benefícios da contração da dívida esgotam-se no momento, não estimulando o progresso económico (Torres, 2014). Retenha-se que a governação de um país não se prende somente pela criação de níveis de riqueza e bem-estar ao cidadão, num determinado momento, mas pela forma sustentada e equilibrada de o garantir no futuro (Torres, 2014).

A política de controlo de gestão que vigora é, essencialmente, legalista, realizando-se uma avaliação dos resultados apenas numa ótica orçamental⁷. A questão da eficácia e da eficiência, numa visão de custo-benefício é desvalorizada, o que significa que existe uma obsessão pela ótica orçamental (de caixa), em detrimento de outras óticas mais completas e ricas, orientadas para metas de eficiência, como é o caso da ótica financeira⁸, e para o racional de produção de valor face ao consumo de recursos, na vertente da ótica económica⁹ (Torres, 2014). Assim, verifica-se a inércia para levar a cabo reformas, nas quais se inclui a reforma do SSI, uma vez que orientados somente por indicadores de eficácia, não se justifica a reestruturação do SSI, na medida em que Portugal, consolidou a sua posição como um dos países mais pacíficos do mundo ao ascender ao 3º lugar do ranking do *Global Peace Index* (Peace, 2017).

Por fim, a reforma económica de Portugal, sustentada numa visão estratégica nacional, focada num Estado menos pomposo, mas mais eficaz, eficiente e paradigmático, com preocupações contantes na vertente social, no entanto com orçamento estruturalmente equilibrado, afigura-se, para Torres (2014), como uma obrigação inadiável. Este seria o caminho para a sustentabilidade das contas públicas, pautando-se pelo saldo corrente equilibrado e pela aceitação de um nível de défice do saldo de capital e de dívida pública, mais ajustado à realidade do país.

⁶ O saldo corrente resulta da diferença entre as receitas e despesas correntes, associadas ao normal funcionamento dos organismos, assumindo carácter permanente.

⁷ A ótica orçamental, também denominada ótica de tesouraria, traduz os recebimentos e pagamentos numa lógica de caixa, ou seja, entrada e saída de valores monetários.

⁸ A ótica financeira espelha os compromissos, isto é, os direitos e obrigações contraídos pela entidade.

⁹ A ótica económica assume-se como o processo de transformação de *inputs* em *outputs*. Esta está associada ao consumo de recursos para criação de um produto operacional, tendo sempre na base a relação entre custo e benefício.

3. SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

O SSI é o conjunto órgãos e serviços institucionais que prosseguem e executam a política de segurança interna (Raposo, 2006). Para a segurança interna (SI) contribui toda a sociedade, independentemente, da maior ou menor intervenção, público ou privada, ou até de pessoas coletivas a individuais. Em virtude da mentalidade e das tradições de cada sociedade, vigoram determinados fins sobre a atividade de polícia dinamizada pelo SSI.

3.1. SISTEMAS DE POLÍCIA

Os sistemas de polícia são influenciados por condições específicas, das quais se destaca a cultura e o contexto político de cada Estado, o que conduz a um carácter individualista dos sistemas (Caparini & Marenin, 2004). Monet (2002) admite a existência de dois sistemas de polícia: o sistema de polícia monista e o sistema de polícia pluralista.

O sistema policial monista caracteriza-se pela presença de apenas uma força de polícia responsável pela totalidade do território, sustentado num modelo de policiamento nacional, no qual existe uma organização única na alçada da Direção Nacional de Polícia (DPN), dependente do Ministro do Interior ou da Justiça, ao nível político nacional (Gomes, 2001).

Este sistema é praticável em países com território restrito, com um número de habitantes reduzido e, por vezes, com o nível de criminalidade, igualmente, reduzido. Todavia, o volume da criminalidade não tem um impacto direto sobre a estrutura do sistema de polícia, não sendo uma regra universal. Os sistemas de polícia única são escassos, dada a sua característica de, tendencialmente, se desenvolverem em países pequenos, com um reduzido volume populacional (Bayley, 2006; Monet, 2002).

O sistema de polícia pluralista é constituído por dois ou mais corpos de polícia, refletindo um pluralismo moderado, quando coexistem algumas dezenas de corpos policiais, como é o caso da Grã-Bretanha, e um pluralismo forte, quando os corpos policiais atingem as centenas ou os milhares, como acontece nos Estados Unidos da América (Monet, 2002).

Este sistema apoia-se no modelo de policiamento descentralizado, atribuindo-se autonomia aos diferentes corpos de polícia, tanto ao nível do recrutamento, como da tomada de decisão e da responsabilidade. Este modelo desmembra-se no modelo anglo-holandês e no modelo americano-germânico. O primeiro desenvolve-se em Estados organizados em regiões ou províncias, existindo uma polícia própria para cada, com um grande grau de autonomia, mas dependente do Ministério do Interior respetivo. O modelo americano-

germânico, enquadra-se no âmbito de Estados Federais, existindo uma polícia em cada Estado Federado com um grau de autonomia significativo (Gomes, 2001).

Quando coexistem apenas dois grandes corpos de polícia com competência nacional, porém com naturezas diferentes, uma de natureza militar e outra de natureza civil, o sistema de polícia pluralista assume o carácter dualista. Associado a este sistema está o modelo de policiamento napoleónico, materializando-se atualmente na existência de uma polícia com estatuto militar e numa polícia com uma organização civil. No que toca à dependência, a primeira encontra-se na alçada do ministro da Defesa e, simultaneamente, subordinada ao ministro do Interior, concretizando-se o fenómeno de dupla tutela, sendo que neste caso, a sua competência territorial limita-se às zonas rurais. A polícia de matriz civilística dependente do Ministério do Interior, assumindo as zonas urbanas como a sua área de responsabilidade (Gomes, 2001).

Bayley (2006), apresenta ainda uma tipologia do policiamento que assenta na dimensão da centralização e na dimensão dos números de comandos. O autor esclarece que “o centralismo remete à questão do *número* de sistema de comando distintos, a descentralização à *localização* desses sistemas de comando no conjunto da organização política e administrativa geral de um país” (p.80). Assim, a par com a descentralização está a existência de forças múltiplas, todavia as forças múltiplas não são sinónimo de descentralização.

Apesar da constante mutação dos sistemas, as forças acabam por preservar características que lhe são intrínsecas. O desenvolvimento dos sistemas de polícia não surge, fundamentalmente, associado ao crescimento do crime, da industrialização, da população ou da urbanização, mas revela-se com fruto da transformação da organização do poder político, da dimensão da resistência popular violenta face ao governo, da erosão das antigas bases sociais da autoridade comunitária e da criação de novas leis (Bayley, 2006; Emsley, 1999).

3.1.1. POLÍCIA ÚNICA *VERSUS* POLÍCIA FRAGMENTADA

Numa estrutura de uma polícia única aponta-se vantagens como a não existência de duplos empregos, a duplicação de recursos e estruturas, como laboratórios de polícia científica concorrentes e a replicação dos serviços administrativos (Monet, 2002).

Por força da não existência de diferentes corpos, a coordenação é facilitada, uma vez que a rivalidade é inexistente. Os conflitos e a constante disputa de território desaparecem, perdendo significado o termo “guerra das polícias”, utilizado pelos meios de comunicação para caracterizar a disputa territorial existente em sistemas pluralistas (Monet, 2002).

Todavia, um sistema único tende a evoluir para “espécie de monólito burocrático impossível de gerir” (Monet, 2002, p. 99). A ausência de concorrência setorial tanto pode ser sinónimo de vantagens como de efeitos negativos, na medida em que pode potenciar o risco de inércia e aversão à inovação e autoaperfeiçoamento. Surge ainda o elevado peso negocial, que inevitavelmente será assegurada pelas estruturas hierárquicas e sindicais, podendo levar à paralisação da ação política e económica do país. No entanto, também se pode verificar que uma única polícia sirva o poder político, monopolizando poderes que se transformam em privilégios.

No que concerne às polícias fragmentadas, as mesmas têm um maior conhecimento do terreno e das próprias expectativas da população (Monet, 2002). Todavia, no plano financeiro, acarretam mais despesa, sendo sinónimo de uma maior estrutura de custos.

3.2. O CONTEXTO EUROPEU

A atividade de polícia não existe num vazio social, político ou económico, na verdade ela desenvolve-se num determinado contexto (Rogers & Gravelle, 2013). A constante mudança do quadro económico e político, dificulta a capacidade de prever os acontecimentos, transformando a tarefa dos corpos de polícia cada vez mais complexa. Neste sentido, os sistemas por vezes são alvo de reformas e de ajustamentos para conseguirem responder aos cenários cada vez mais mutáveis da realidade.

3.2.1. O SISTEMA DE POLÍCIA NA ALEMANHA

A República Federal da Alemanha é formada por 16 Estados, com um total de 81,8 milhões de habitantes. A sua área total é de 357.051 km², apontando-se uma densidade populacional de 229 habitantes por km² (Cardoso, 2015).

A *Deutsche Polizei* é a força policial alemã formada por um efetivo de 262.967 agentes, o que leva ao rácio de 1 polícia por cada 311 habitantes. As funções de a manutenção da segurança e da ordem pública são asseguradas por Órgãos dos Estados e da Federação, dos quais a polícia que se organiza em serviços sobre a alçada dos Estados Federados e em serviços Federais (Cardoso, 2015). Destaca-se ainda a distinção vincada entre polícia judiciária e polícia administrativa, uma vez que existe a polícia de segurança – *Polizei* – e a polícia criminal – *Kriminalpolizei* (Jaeger, 2006).

Na dependência do Ministério Federal do Interior estão os serviços Federais, que para garantir a manutenção da segurança e ordem pública, são compostos por uma polícia federal

criminal - *Bundeskriminalamt* – e por uma polícia federal das fronteiras – *Bundesgrenzschutz*. A primeira polícia é um órgão central que estabelece a cooperação entre a Federação e os Estados, na vertente do combate à criminalidade. Ao dispor desta polícia estão instrumentos de técnica criminalística e de identificação, bem como o comité nacional da Interpol. Por sua vez, a polícia federal das fronteiras tem como missão primordial o policiamento fronteiriço e o controle do tráfego internacional, além da defesa dos órgãos de soberania (Cardoso, 2015). Os serviços dos Estados Federados encontram-se na dependência do ministro do Interior do respetivo Estado, assinalando-se a existência de 16 forças de polícia dos 16 Estados, sendo elas a *Schutzpolizei*, uma polícia de via pública e uniformizada e a *Kriminalpolizei*, uma polícia criminal que traja à civil.

3.2.2. O SISTEMA DE POLÍCIA NA ÁUSTRIA

Em 1995, a Áustria aderiu à União Europeia e como Benda (2006) mencionou, este país “já não está na fronteira, mas no coração da Europa” (p. 155). Todavia, ao nível do sistema policial a grande mudança resulta da reforma orientada na lógica de gestão, levada a cabo pelo ex-ministro do Interior, Ernst Strasser.

A poupança surgiu como uma palavra-chave na reforma, uma vez que através da aglutinação das três forças de polícia existentes: a Polícia, a Guarda e a Polícia Criminal, ambicionava-se o alcance de sinergias. O primeiro passo para a poupança começou com a afetação dos recursos humanos, os “funcionários experimentados”, como refere Benda (2006), reformaram-se ou saíram da polícia.

Em 2005, verificou-se fusão plena dos corpos de polícia, afetando os Estados federados, nos quais coexistiam polícias, unindo-se os corpos de polícia. Significa que *Bundesgendarmerie* (gendarmeria nacional), a *Bundessicherheitswache* (corpo de segurança federal) e o *Bundeskriminalbeamtenkorps* (corpo de investigação criminal) foram fundidos na nova *Bundespolizei* (polícia federal), um corpo de polícia nacional (Wenda, 2013). Em simultâneo, despoletaram outras medidas como a criação de novas unidades especiais, a modernização das técnicas, o aumento do nível de formação e o reforço da colaboração internacional (Benda, 2006).

Em resultado da unificação, verificou-se a redução do efetivo nos escalões superiores da hierarquia. Atualmente, o efetivo policial, aproxima-se dos 27.000 agentes, sendo o rácio de 1 polícia por 300 habitantes, uma vez que existem 8,4 milhões de habitantes, ao longo dos 83.879 km² de superfície (Cardoso, 2015). Ainda fruto desta reforma observou-se a

eliminação dos duplos serviços, ou seja, os serviços ou departamentos com as mesmas funções que se repetiam nas diferentes polícias (Benda, 2006).

No que toca à coexistência de polícia federal e polícia municipal, estabeleceu-se que os departamentos de polícia municipal não podem coexistir, na mesma cidade, com departamentos da polícia federal. Assim, criou-se uma parceria entre a polícia municipal e polícia federal, no âmbito da manutenção da ordem pública (Wenda, 2013). Os corpos de polícia municipal adotaram uniformes e *design* de carros de acordo com os da polícia federal, de modo a aumentar a semelhança entre os corpos.

Acrescenta-se ainda como uma das medidas reformistas, no âmbito da formação policial foi a uniformização e centralização da formação, na Academia de Segurança ou num instituto técnico idêntico.

Benda (2006) admite que apesar do sistema policial se mostrar coerente, existem aspetos a melhorar na estrutura policial, no entanto a parte mais crítica, a reestruturação e os respetivos efeitos paralelos, já foram ultrapassados.

3.2.3. O SISTEMA DE POLÍCIA NA BÉLGICA

Na Bélgica, a reforma do sistema judicial e das forças policiais surge como uma das prioridades na reforma administrativa, em virtude de escândalos, como o escândalo de Dutroux¹⁰, em 1996, que incentivaram o governo a agir, dado a mau funcionamento dos tribunais e da polícia. Na década de 90, a política belga era sinónimo de corrupção, falhas políticas e escândalos (Maesschalck & Van de Walle, 2006).

Inicialmente, existiam três corpos de polícia: a *Gendarmerie* Nacional que desempenhava tarefas de polícia administrativa e de polícia judiciária; a polícia municipal, com tarefas de polícia em todo o território municipal; e a polícia judiciária que realizava tarefas judiciárias mais difíceis e específicas. Após 2001, passa a existir a *Federale Politie* e 196 corpos de polícia locais, na dependência do Ministério do Interior.

Com a reforma (Apêndice B), primeiro verificou-se a fusão entre os membros da ex-Polícia Judiciária com os membros da ex-Brigada de Vigilância e Investigação da ex-*Gendarmerie* Nacional, bem como a reorganização dos serviços de informação, dos serviços de logística, entre outros. Posteriormente, ocorreu a fusão dos membros das brigadas locais da ex-*Gendarmerie* Nacional com os membros da ex-Polícia Municipal (Mechelen, 2001).

¹⁰ O escândalo de Dutroux é um caso de pedofilia. No verão de 1996, Marc Dutroux foi preso por ter sequestrado um jovem. Foram ainda encontrados duas raparigas vivas e vários corpos de criança.

Da unificação das polícias tendencialmente conclui-se que a “guerra de polícia” terminou, tal como Mechelen (2006) afirma os serviços federais fundiram-se, logo a rivalidade desapareceu. No entanto, o autor critica a reforma do sistema policial, uma vez que a *Gendarmerie* Nacional absorveu as outras polícias, não se criando uma nova cultura policial moderna.

A Bélgica é um país com uma superfície de 30.158 km² e com 10,4 milhões de habitantes e tem ao seu dispor 35.500 elementos policiais, projetando-se assim um rácio de 1 polícia por 287 habitantes (Cardoso, 2015).

3.2.4. O SISTEMA DE POLÍCIA NA DINAMARCA

A Dinamarca tem uma área total de 43.094 km², com cerca de 5,6 milhões de habitantes, sendo que 1,5 milhões reside na área metropolitana de Copenhaga. Aponta-se que a densidade populacional ronda os 129 habitantes por km² (Cardoso, 2015).

Existe apenas uma força de polícia nacional, denominada por *Politiet*, financiada por fundos estatais e com um estatuto de polícia civil, uniformizado e armado. O efetivo policial é de 14.000 agentes, o que conduz a um rácio de 1 polícia por cada 387 habitantes. Encontra-se na dependência do Ministério da Justiça, existindo uma unidade central, o Comissariado Nacional de Polícia. Em termos de divisões e território, ao nível da organização policial, subsistem 54 distritos policiais, divididos em 7 regiões policiais, com a finalidade de responder às necessidades de cada área territorial delimitada. Cada região policial tem um comandante, que por exemplo no caso de Copenhaga, cuja função ficará sob a responsabilidade do Comissário de Polícia de Copenhaga (Cardoso, 2015).

3.2.5. O SISTEMA DE POLÍCIA NA ESPANHA

A Espanha, como um Estado regional, reúne em si três tipos de poder, o poder do Estado central, das regiões autónomas e dos municípios, refletindo-se no sistema de polícia (Brunet, 2006; Oliveira, 2006; Recasens & Brunet, 2006). No que toca ao poder central do Estado, existem duas organizações policiais, uma de natureza civil - o Corpo Nacional de Polícia - e uma de natureza militar - a Guarda Civil. Ao nível autónomo, subsistem três forças policiais¹¹, a Polícia Autónoma Basca, a Polícia Foral de Navarra e a Polícia Autónoma da Catalunha, que se encontram sob as ordens dos governos regionais. Ao nível local, os

¹¹ Somente, a Polícia Autónoma Basca reúne os poderes de polícia na sua plenitude, ou seja, na vertente da investigação criminal, da manutenção da ordem pública e da segurança pública.

municípios com população superior a 5.000 habitantes podem criar, sob o controlo do presidente da câmara, corpos de polícia de natureza civil com funções de segurança pública.

O Corpo Nacional de Polícia é uma força de segurança de natureza civil, na dependência do ministro do Interior e que atua nas capitais provinciais e nos núcleos urbanos com mais de 25 mil habitantes (Oliveira, 2006). De salientar, que esta força resultou da unificação¹² do Corpo de Polícia Nacional¹³ com o Corpo Superior de Polícia¹⁴, representando o ponto de inflexão da coexistência de corpos de polícia com natureza distinta (Fernández, 2017). Segundo Fernández (2017), este foi um processo de homogeneização, num único corpo coletivo, de polícias que realizavam funções similares ou complementares, com o fim de alcançar um aumento da eficácia do serviço.

A Guarda Civil, como força de segurança de natureza militar, depende do ministro do Interior, no desempenho das atribuições que a lei lhe confere e do ministro da Defesa, em missões de carácter militar (Cardoso, 2015). Esta é responsável por todo o território não policiado pelo Corpo Nacional de Polícia e pela zona marítima.

Oliveira (2006) caracteriza o sistema como pluralista, uma vez que é composto por várias forças sobrepostas no mesmo território e semi-descentralizado. Define-se ainda como um sistema de dupla tutela que, conseqüentemente, acarreta problemas de coordenação (Recasens & Brunet, 2006). No total existem 186.110 polícias, dos quais 50.700 pertencem ao Corpo Nacional de Polícia e 72.773 integram a Guarda Civil. Sendo um país com uma área de 504.030 km², com 47.265.321 habitantes, então o rácio é de 1 polícia por 290 habitantes (Cardoso, 2015).

3.2.6. O SISTEMA DE POLÍCIA NA FRANÇA

A França é um Estado unitário, com 543.965 km² de superfície e com 65,4 milhões de habitantes, o que perfaz uma densidade populacional de 115 habitantes por km² (Cardoso, 2015).

A segurança, a ordem pública e a investigação criminal são responsabilidades do poder central que dispõe de duas forças de polícia integrais, a *Police Nationale* e a *Gendarmerie Nationale*. A primeira é uma força civil que atua nas zonas urbanas e conta com 12.5000 agentes distribuídos pelas 91 direções departamentais, 36 distritos, 410 circunscrições e 41

¹² Por força da Lei Orgânica das Forças e Corpos de Segurança, Lei n.º 2/1986, de 13 de março.

¹³ Deriva do Corpo de Polícia Armada e mesmo após 1978, continua a manter uma considerável relação com as Forças Armadas.

¹⁴ Um corpo com carácter civil, herdado do Corpo General de Polícia que existiu até 1978.

polícias municipais (Apêndice C). Por sua vez, a *Gendarmerie Nationale*, uma força de natureza militar, é responsável pelas zonas rurais e tem efetivo de 90.000 militares divididos em 3 regiões, 9 circunscrições (zonas de defesa), 31 legiões, 97 grupos, 397 companhias, 3.637 postos. Consequentemente, o efetivo total das duas forças policiais é de 215.000 elementos, o que origina um rácio de 1 polícia por 316 habitantes (Cardoso, 2015).

Mouhanna (2006) critica a multiplicidade de polícias existente no sistema, na medida em que diferentes polícias acabam por atuar num mesmo território com divisões territoriais que não coincidem, gerando situações de concorrência. Oliveira (2006) caracteriza o sistema policial como central e dual, uma vez que a *Police Nationale* depende do ministro do Interior e *Gendarmerie Nationale* integrada no ministério da Defesa, estando sujeita à dupla tutela por parte do ministro do Interior.

3.2.7. O SISTEMA DE POLÍCIA NA IRLANDA

A Irlanda é uma ilha que politicamente se divide na República da Irlanda e na Irlanda do Norte. Tem uma superfície de 70.273 km² e a sua população aproxima-se dos 4,5 milhões de habitantes, resultando numa densidade populacional de 29 habitantes por km².

O sistema policial é composto por uma única força civil não armada, a *Garda Síochána*, que se encarrega da segurança do Estado e procura garantir o respeito pelo Código Penal e pelo Código da Estrada, em todo o território. Na polícia irlandesa vigora a filosofia de que o uso do bastão é suficiente para garantir a ordem pública. Desta forma, os elementos uniformizados não são portadores de arma de fogo, à exceção dos elementos à civil.

A estrutura desta força suporta-se na unidade central, a Direção Geral da *Garda Síochána*, em Dublin, estando dependente do ministério da Justiça. O corpo de polícia é constituído por 12.000 agentes, distribuídos por 25 divisões territoriais, 107 distritos e 641 subdistritos, resultando no rácio de 1 polícia por 308 habitantes. As divisões territoriais estão divididas em distritos, sendo que cada divisão é comandada por um Superintendente, auxiliado por vários Inspectores (Cardoso, 2015).

3.2.8. O SISTEMA DE POLÍCIA NO REINO UNIDO

No Reino Unido existem com 52 forças policiais, mais concretamente, 8 na Escócia, 1 na Irlanda do Norte e 43 na Inglaterra e País de Gales. De destacar que só a cidade de Londres, com uma área de, aproximadamente, 1.580 Km² e 7,5 milhões de habitantes, tem 32 municípios. As forças são responsáveis pela aplicação da lei nas áreas da sua

competência, estando a uniformidade e eficácia salvaguardadas pelo *Home Office*¹⁵ (Cardoso, 2015). O efetivo policial aproxima-se dos 152.000 elementos, o que perfaz um rácio de 1 polícia para 468 habitantes. Na verdade, este indicativo traduz um reduzido número de polícias em relação à população existente (Cardoso, 2015).

Segundo Holdaway (2006), o sistema policial foi alvo de um processo de “modernização da polícia” que incidiu na profissionalização e racionalização administrativa contínuas dos serviços de polícia. As reformas no policiamento visaram explorar questões de prestação de contas, eficiência e visibilidade económica e influenciar a relação entre a polícia e o público. Viveram-se períodos de rápido crescimento de despesa pública e alargaram-se significativamente as funções de *back office*. De acordo com Rogers & Gravelle (2013), a expansão das atividades de *back office* e das funções de suporte não foi controlada, o que resultou no consumo de recursos humanos e financeiros valiosos.

3.2.9. O SISTEMA DE POLÍCIA NA SUÉCIA

A Suécia é um país com 449.964 km² de superfície e com, aproximadamente, 9,4 milhões de habitantes, perfazendo uma densidade populacional de 20 habitantes por km². O sistema de polícia caracteriza-se como monista, formado por um único corpo de polícia de natureza civilística, denominado por *Swedish Police Force*, sendo tutelado pelo Ministério da Justiça. Encontra-se fracionada no nível nacional, regional e local, tendo ao seu dispor um efetivo de 227.000 elementos, resultando num rácio de 1 polícia para 550 habitantes (Cardoso, 2015).

A sua estrutura ergue-se em volta da DNP, que se assume como a autoridade administrativa central. As Administrações de Condado surgem ao nível regional, com a função de planeamento, distribuição de recursos e coordenação. Um Chefe de polícia de condado é quem comanda as estruturas regionais, bem como a principal polícia local. Por sua vez, as estruturas locais são constituídas por 118 divisões policiais, estando estas igualmente divididas em áreas da polícia mais pequenas. Nas divisões policiais existe uma administração composta por um conselho policial e um Chefe de polícia com posto de Comissário de polícia (Cardoso, 2015).

¹⁵ Composto pela escola de formação de Bramshill, colégio da Polícia da Escócia, Laboratório da Polícia Científica, Registo de Dados Criminais, Computador Central, Rádio Nacional da Polícia.

3.3. O CONTEXTO PORTUGUÊS

Nos próximos subcapítulos expõe-se a evolução da polícia portuguesa ao longo dos tempos, com o objetivo de compreender o surgimento do modelo pluralista da atual polícia portuguesa, refletindo-se sobre o atual SSI.

3.3.1. RETROSPECTIVA HISTÓRICA DA POLÍCIA PORTUGUESA

O sistema policial português resulta de uma história mal conhecida e influenciada pelo sistema francês. Assim, em Portugal, o sistema de polícia é “uma construção empírica da história” (Santos, 2016, p.87).

Em 1970, a atividade de polícia e da justiça foram alvo de separação com a criação dos intendentos de polícia, “autoridade de polícia ao serviço da monarquia absoluta, com uma ampla jurisdição em matéria de polícia, sobre todos os magistrados” (Gomes, 2006, p. 253). No ano de 1833, esta autoridade foi substituída pelos Governadores Cívicos.

Em 1834, é instituída a Guarda Municipal de Lisboa que, em simultâneo, com a Guarda Municipal do Porto, em 1911, impulsiona a criação da GNR, caracterizada como uma força nacional de natureza militar, direcionada para o policiamento no meio rural (Oliveira, 2006).

Em 1867, surge a Polícia Cívica¹⁶, um corpo de polícia distrital tutelado pelos Governos Cívicos e comandada por um Comissário-Geral de Polícia que era um agente de polícia administrativa e um oficial de polícia judicial (Oliveira, 2006). Em 1898, fruto de uma modificação, os oficiais do exército passam a assumir as funções de comando da polícia de Lisboa e a polícia ramifica-se em polícia civil e polícia de investigação (Santos, 2016).

Em 1927, a polícia de investigação criminal torna-se autónoma da Polícia Cívica, passando a estar dependente do Ministério da Justiça (MJ). Em 1928, criou-se a Intendência-Geral da Segurança Pública, da qual dependiam diretamente a PSP e a GNR, inicialmente, uma vez que em outubro de 1928, a GNR ficou na dependência direta do ministro do interior¹⁷.

Em 1932, a Intendência-Geral é extinta e cria-se, na dependência do ministério do Interior, a Direção-Geral de Segurança Pública¹⁸, com o objetivo de atribuir a mesma direção a todas as forças, incluindo à polícia de investigação criminal (Gomes, 2006). No entanto

¹⁶ Por força da Lei de 2 de julho de 1867.

¹⁷ Por força do Decreto n.º 15989, de 1 de outubro de 1928.

¹⁸ Por força do Decreto n.º 21194, de 4 de maio de 1932.

em 1935, a Direção-Geral de Segurança Pública desaparece e, conseqüentemente, a PSP e a GNR transformam-se em polícias de ordem públicas, na dependência do ministério do Interior e a polícia de investigação criminal é, novamente, tutelada pelo MJ. Note-se que em 1945, polícia de investigação criminal passa a denominar-se por PJ, detendo a “direção da instrução preparatória e representação do Ministério Público” (Oliveira, 2006, p. 257).

A Direção Nacional de Segurança é extinta¹⁹, após o 25 de abril de 1974, verificando-se a transição de competências, nomeadamente, a vertente de estrangeiros para o comando-geral da PSP, promovendo-se, posteriormente, a criação do SEF, na dependência do Ministério da Administração Interna (MAI). Extinguiu-se a PIDE/DGS e a criou-se o Serviço de Informações de Segurança (Santos, 2016). Em 1983, promoveu-se a reforma organizacional da GNR e em 1985 a da PSP.

Atendendo aos últimos anos, verifica-se que as leis orgânicas das forças têm sofrido constantes alterações, “em média, uma alteração por cada ciclo político” (Oliveira, 2016, p. 258). A mudança da ideologia política do governo, estimulam mudanças nos diplomas legais dos corpos de segurança. Esta instabilidade acontece, em virtude dos jogos de poder formal e informal nos corpos policiais. Há uma visão muito corporativa, o que conduz a fórmulas limitadoras e compartimentadas da segurança pública, que na verdade resultam em desvantagem para o interesse do cidadão (Oliveira, 2006).

3.3.2. A SEGURANÇA INTERNA: O SISTEMA E A REFORMA

A SI é a atividade de prevenção e combate de ameaças e riscos em território nacional levada a cabo pelo Estado, de modo a garantir o normal funcionamento da sociedade e das suas instituições (Fernandes & Valente, 2005). Para a democracia e para o exercício dos direitos e liberdades dos cidadãos é fulcral caucionar a SI, através do desenvolvimento de condições de segurança, ordem e tranquilidade públicas, que conduzem ao desenvolvimento económico e promovem a qualidade de vida dos cidadãos (Fernandes, 2014).

Na década de 80, fruto do aumento da criminalidade e da sua complexidade e da onda de violência que se verificou em Portugal, o poder político ganhou consciência de que era necessário estimular a articulação, tanto ao nível estratégico como operacional, dos diversos domínios que concorrem para a SI (Matos, 2016). O programa do X Governo Constitucional, no capítulo “Organizar o Estado”, demonstrou intenções de ação no âmbito da Defesa

¹⁹ Em virtude do Decreto-Lei n.º 651/74, de 22 de novembro de 1974.

Nacional e da SI, clarificando a ideia de que a restauração da legalidade democrática e da autoridade do Estado só é alcançada através do reforço e desenvolvimento do SSI e da modernização institucional das FSS (Fernandes, 2014). As Grandes Opções do Plano, deste Governo Constitucional, no domínio das políticas setoriais, em concreto no setor de SI, já ambicionavam a racionalização das FSS, delineando-se objetivos, dos quais se salienta a modernização e o aumento da eficácia das forças policiais. O debate político nesta área é uma constante e atual, prevendo-se medidas orientadas para a contenção de despesa pública.

Em 1987 surge “de um processo histórico de confronto político entre os Governos e as oposições” (Fernandes, 2014, p. 37) a primeira Lei de Segurança Interna (LSI) que define o conceito de SI²⁰, do qual se salienta a preocupação com a garantia da ordem, segurança e a tranquilidade pública, a proteção das pessoas e bens, bem como a prevenção da criminalidade. Como princípios basilares, este conceito sustentava-se no princípio Geral da Colaboração e no princípio da Coordenação e Cooperação, o que denota a desassossego com as questões de articulação das diferentes FSS que integram o SSI.

Em 2008, deu-se a reformulação da LSI, motivada pela existência de um quadro legal e institucional desadequado, que resultava em “omissões, sobreposições e zonas de indefinição, em especial no tocantes às responsabilidades das forças e serviços intervenientes”, de acordo com a Resolução de Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março. Todavia, continuou-se a dispor de uma força de segurança de natureza militar, uma de natureza civil, uma polícia judiciária focada na criminalidade complexa, organizada e transnacional e um serviço especializado em imigração e fronteiras permaneceu, por se revelar como o mais adequado. Nesta linha, com base no art.º 25º da LSI, as FSS que concorrem para garantir a SI são a PSP, a GNR, a PJ, o SEF e o SIS. Por sua vez, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os órgãos do Sistema de Autoridade Aeronáutica exercem funções de segurança em casos concretos, de acordo com a legislação.

Graças ao problema da “sobreposição de competências territoriais de algumas forças e a falta de articulação e de um órgão de coordenação” (Matos, 2016, p. 72) e em virtude da publicação da Lei-Quadro de Política Criminal e dos Estudos elaborados pela IPRI-UNL²¹

²⁰ Como refere o art.º 1, n.º 1, da Lei n.º 20/87 de 12 de junho, “A segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.”

²¹ Protocolo estabelecido entre o MAI e o Instituto Português de Relações Internacionais.

(Teixeira et al., 2006), desencadeou-se a Reforma do Modelo de Organização do SSI (Matos, 2016), de forma a solucionar os pontos críticos assinalados (Apêndice D).

No seguimento dos pontos críticos, compreende-se que a atividade de SI é exercida por múltiplas FSS, difusos em diferentes tutelas, o que conduz à sobreposição das atribuições e competências. Consequentemente, na atual LSI cria-se o órgão de Secretário-Geral, dotado de competências para coordenar a ação das FSS, podendo em certos contextos adotar a direção, comando e controlo das forças em questão. Prevê-se a existência de um Gabinete de Coordenador de Segurança, “órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das forças e dos serviços de segurança” (Art.º 21º, n.º 1 da Lei n.º 53/2008), presidido pelo Secretário-Geral e constituída por comandantes, diretores e responsáveis das diversas FSS. Concebe-se uma Unidade de Controlo Antiterrorismo que visa a coordenação e a partilha de informação na vertente do combate ao terrorismo, prevendo a integração de diversas entidades²² do SSI.

No entanto, a LSI que surge da reforma é a continuidade do antigo modelo, embora se tenha criado um novo órgão, Secretário-Geral do SSI. Uma reforma profunda implica custos elevados, portanto o Governo decidiu adaptar as instituições existente, em vez de levar a cabo um processo de substituição de toda a estrutura (Fernandes, 2014).

O atual SSI estrutura-se em torno de um modelo integrado de organização, incluindo as FSS, a cooperação internacional e outros sistemas e serviços do Estado. Neste sentido, possibilita a gestão do risco²³ e a mobilização de recursos de forma racional, garantido a segurança no atual quadro de ameaças globais, imprevisíveis, interrelacionadas e mutáveis (RASI, 2017). A multiplicidade de atores que protagonizam as ameaças, dificulta a tarefa da identificação ou localização dos mesmos, o que provoca nos Estados a necessidade de constante adaptação. Atualmente, exige-se uma polícia de cariz integral que se manifesta harmoniosamente multifuncional, com logística diversificada e baseada na inteligência policial. No caso português, exige-se uma estrutura que interaja de forma plena e completa no domínio dos pilares²⁴ do SSI (Fernandes, 2014) e responda de forma idónea à dimensão

²² Secretário-Geral do SSI Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, GNR, PSP, PJ, SEF, Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, Serviço de Informações de Segurança, Autoridade Marítima Nacional.

²³ O risco resulta da antecipação das consequências que surgem da materialização de uma ameaça que envolve um leque de vulnerabilidades, num determinado período de tempo, relativamente a um ativo (Fernandes, 2014). Desta forma, o Risco = Ameaças x Vulnerabilidades.

²⁴ Os pilares da SSI são prevenção, investigação criminal, ordem pública, cooperação internacional e inteligência.

security e *safety* do conceito de segurança (Recasens, 2016). Portanto, como polícia administrativa assegura-se a proteção dos riscos ou perigos e na perspetiva da proteção civil garante-se a inexistência de lesões físicas ou de danos em bens, num domínio mais pessoal.

De acordo com o RASI (2017), Portugal, com uma estrutura complexa e articulada incumbida da missão de garantir a segurança do cidadão, apresenta níveis de criminalidade geral muito inferior à média registada na UE. Todavia, aponta-se a necessidade de reforçar a cooperação e coordenação entre as FSS, aspeto já assinalado como crítico pelo estudo elaborado pela IPRI-UNL, em 2006. Assim, compreende-se que apesar de existir a consciência de que é fundamental promover a coordenação e cooperação entre as FSS, a verdade é que o próprio sistema pluralista é um obstáculo. Desta forma, os sistemas constituídos no mínimo por duas polícias apresentam fragilizadas face às atuais ameaças assimétricas, disformes e transversais. A título de exemplo, na França, a Comissão de Inquérito Parlamentar elaborou um relatório sobre os ataques terroristas de janeiro e novembro de 2015 e assinalou como falha do sistema a falta de coordenação da inteligência.

Do descrito, revela-se pertinente e necessário ponderar uma reestruturação do atual SSI, que à partida estará exposto ao processo *path dependence*, graças à existência de instituições de grande dimensão e com custos de operações elevados, à presença de grupos de profissionais das diversas FSS com algum peso, às redes inter cruzadas de instituições complementares e à grande resistência à mudança (Fernandes, 2014).

O termo *path dependence* traduz a lógica de que estados, ações ou decisões atuais e futuras dependem de estados, ações e decisões passadas (Page, 2006). Ou seja, há uma influência histórica no estado atual e futuro das coisas, que se materializa numa sequência de eventos. Como Ebbinghaus (2005) e Page (2006) afirmam, os últimos eventos não são completamente independentes daqueles que ocorreram no passado. Segundo Hacher (cit in Page, 2006), este é um conceito presente na formação de políticas governamentais, sendo que decisões políticas passadas influenciam as opções disponíveis para futuras decisões.

Neste sentido, o *path dependence* esclarece a imutabilidade institucional, na medida em que as respostas aos problemas até poderiam otimizar os resultados e aumentar a eficácia e a eficiência, no entanto os próprios atores da mudança são quem não contribui para a mesma.

4. FUSÕES E AQUISIÇÕES

Desde a década de 1990, o ambiente de gestão empresarial tem sido reestruturado, em virtude das F&A que se desencadearam em todo o mundo, na medida em que estas se assumiram como a forma mais extrema de mudança organizacional (Amiot, Terry & Callan, 2007; Giessner, 2016). Consequentemente, as empresas tornam-se cada vez mais competitivas e a eficácia das organizações na economia global melhorou. Na base das F&A esteve a ideia de que quando as empresas se unem, aumentam o seu valor, em virtude das sinergias geradas (Júnior, 2013).

4.1. FUSÕES *VERSUS* AQUISIÇÕES

O processo de fusão assume-se como a operação societária que integra duas ou mais empresas que unem os seus patrimónios para dar origem a uma nova sociedade comercial, estando-se na grande parte dos casos a falar-se de empresas da mesma dimensão. Enquanto que o processo de aquisição é a operação societária através da qual uma empresa de maior dimensão passa a ter controlo total ou parcial do património total de uma empresa de menor dimensão (ANETIE, 2015; Bastardo & Gomes, 1991).

As F&A desencadeiam-se no domínio de um conjunto de decisões estratégicas, acabando por se refletirem nas decisões operacionais, com intuito de “obter da gestão corrente o maior lucro possível através da satisfação dos clientes” (AIP, 2013, p. 9). Devoga e Shiraki (2000) entende que as F&A traduzem o processo de expansão no mercado, levado a cabo pelas empresas, com o fim de reduzir custos e criar novas oportunidades de negócio, podendo resultar ou não no aumento do desempenho financeiro. Na verdade, as F&A são um instrumento para atingir o crescimento e sinergias positivas rapidamente (Gaughan, 2010).

Relativamente à tipologia das F&A, Ross et al. (2002 cit in Duarte, 2015) e Ferreira (2002) classificam-nas como horizontais, verticais, conglomerados e concêntricas, dependendo das empresas envolvidas e dos objetivos. Quanto à concretização, estas podem ser por incorporação ou por concentração, conforme a transferência de património (Apêndice E).

4.2. FATORES MOTIVADORES DAS F&A

A existência de F&A encontra fundamento na procura de crescimento por parte das organizações e na necessidade de reestruturação económica e tecnológica (Júnior, 2013). A união de empresas diminui a exposição ao risco (Suen & Kimura, 1997) e, em virtude, da

maior presença no mercado, a eficiência da empresa aumenta dado a sua expansão interna (Samuels & Wilkes, 1996 cit in Baldé, 2016). Desta forma, o crescimento é o cerne das F&A, uma vez que esta é uma estratégia para as empresas que procuram expandir-se, o fazerem de forma rápida, no entanto com a variável de incerteza associada. De referir que as empresas podem crescer dentro da sua área de negócio ou expandir o seu crescimento a outras áreas, levando a cabo a diversificação (Gaughan, 2010).

Vários são os fatores que concorrem para o processo de F&A, sendo esses suscetíveis de serem divididos em fatores de natureza específica, de acordo com o tipo de F&A e fatores de natureza geral (Ferreira, 2002). No âmbito dos fatores de natureza específica, destaca-se a Teoria da Maximização de Valor e a Teoria da Gestão, por norma associadas às F&A horizontais. Da primeira teoria decorre a aposta numa melhor gestão, pautando-se pelo acréscimo de eficiência a nível de produção e da distribuição; aumento do poder de mercado e de capacidade negocial; racionalização de recursos e de competências; e economias de escala. A segunda teoria incide sobre a gestão praticada na empresa-alvo, de modo a contornar os problemas de ineficiência e criando um reaproveitamento de potencialidades (Ferreira, 2002).

Aponta-se como motivações gerais a diversificação de atividades, o aumento da quota de mercado, as economias de escala, o acesso a *know-how* e a recursos complementares, o aumento da dimensão estrutural, o alcance de sinergias e os benefícios para os acionistas e investidores. Assim, a escolha de um processo de F&A deriva da rapidez de crescimento empresarial associada ao processo, da eliminação dos obstáculos estruturais, culturais e de informação, bem como da aquisição de conhecimentos, técnicas, patentes e tecnologias (Santos & Moura, 2011).

Atendendo ao alcance de sinergias, este baseia-se na ideia de que o valor combinado das empresas é maior que a soma dos valores de cada empresa individual envolvida (Chaleçon, 2017). Na base de sinergias tanto estão as economias de escala que são uma consequência da redução dos custos de produção, como as economias financeiras que resultam de uma estrutura de capital com maior capacidade de alavancagem a um menor custo de endividamento. O aumento da quota de mercado, graças ao aumento do poder de negociação com os fornecedores, clientes e concorrentes e a inovação tecnológica, dada a transferência de tecnologia bem como de *know-how*, são ainda dois fatores chaves no alcance das mesmas (Capron & Pistre, 2002 cit in Duarte, 2015; Palepu, Healy & Ruback, 1992).

Gaughan (2010), simplifica o conceito de sinergia traduzindo o mesmo ao fenómeno que $2+2=5$. Assim, a empresa combinada apresenta o seguinte valor de F&A líquido positivo (NAV)²⁵: $NAV = [VAB - (VA + VB)] - (P + E)$. O resultado de $VAB - (VA + VB)$ traduz o efeito sinérgico, sendo que este deve ser superior à soma de P e E, caso contrário o preço pago pela F&A é superior a valor que ela realmente vale.

As sinergias assumem-se como operacionais ou financeiras (AIP, 2013; Gaughan, 2010). As sinergias operacionais estão intimamente relacionadas com os resultados operacionais, podendo ser categorizadas em sinergias de custo e sinergias de receita. No âmbito das sinergias operacionais, surgem as economias de escala que interferem com o processo produtivo, de modo a atingir a máxima utilização dos recursos, tendo em vista os baixos custos de produção. Além de contribuírem para diminuição dos custos administrativos, em virtude da eliminação da duplicação de funções, as sinergias, resultantes das economias de escala, conduzem à melhoria da eficiência da gestão, segundo Scholes, Wolfson, Erickson, Maydew e Shevlin (2009). Assinala-se ainda como consequência destas, a combinação de diferentes competências, estimulada pela transferência de tecnologias e conhecimentos que mobilizam as receitas e o maior poder relacionado com o preço de venda, na medida em que se procura a concorrência imperfeita, isto é, a redução da concorrência, de forma a que as empresas que detêm o mercado de um bem ou serviço sejam capazes de influenciar o preço, obtendo assim melhores resultados.

Relativamente às sinergias financeiras, sabe-se que os benefícios fiscais são os elementos que as constituem e refletem-se na maior capacidade de endividamento e maiores fluxos de tesouraria. O foco nas sinergias financeiras surge após serem encontradas as sinergias operacionais que estão na base da operação de F&A, no entanto são estas que atribuem “maior robustez às operações por via de alavancagem das operações no financiamento das mesmas e/ou usando os benefícios fiscais” (AIP, 2013 p.17).

4.3. FATORES DE SUCESSO DAS F&A

Hitt, King, Krishnan, Makri e Schijven (2012) caracteriza as F&A como sendo um processo muito complexo, uma vez que reúne um leque diversificado de variáveis que podem conduzir ao sucesso ou insucesso de todo o processo. Neste sentido, Hitt, Harrison,

²⁵ $NAV = [VAB - (VA + VB)] - (P + E)$; VAB = valor combinado das duas empresas; VA = valor da empresa A; VB = valor da empresa B; P = prémio pago aos acionistas pago pela empresa B; E = despesas com o processo de F&A

e Ireland (2001) elencou os diversos fatores suscetíveis de influenciar o sucesso, como são exemplo:

1. Realização das diligências devidas para avaliar o potencial alvo da F&A;
2. Meio de financiamento da F&A;
3. Procura de organizações que se complementem;
4. Privilegiar uma F&A cooperativa e amigável;
5. Alcance da integração organizacional e de sinergias;
6. Aprendizagem com base em experiências de F&A já realizadas;
7. Assumir uma abordagem ética em todo processo de F&A.

Enfatizando alguns dos fatores, como a importância da avaliação do potencial alvo da F&A, Hitt et al. (2001) apela à necessidade de se realizarem as diligências devidas, que levam à escolha mais adequada do potencial alvo, com o intuito de maximizar as sinergias positivas. O verdadeiro conhecimento do alvo, evita também o pagamento de prémios de aquisição desajustados, que podem conduzir à redução do desempenho financeiro das F&A. Uma má escolha da organização alvo, pode decorrer de uma fraca avaliação estimulada pelo excesso de confiança dos avaliadores, afetando o nível de sucesso da F&A.

Atendendo ao fator da complementaridade, o autor realça que as organizações envolvidas, devem-se complementar, aumentando, assim, a possibilidade de sucesso. Daqui resulta que a disparidade de recursos entre as organizações – adquirente e adquirida – seja ultrapassada pela complementaridade e apoio mútuo, potenciando a hipótese de alcançar as sinergias positivas.

O lado oposto do sucesso e que contrariam os processos e os fatores de sucessos identificados, é o insucesso. Chalénçon (2017) afirma que as F&A podem ser avaliadas em termos de desempenhos futuros, após serem anunciadas ou após a conclusão efetiva da F&A, através de medidas de desempenho da bolsa de valores e de medidas de desempenho económico e organizacional.

Hitt et al. (2001) esclarece que, apesar da popularidade e da importância das F&A, por vezes estas não acarretam os benefícios financeiros esperados ou desejados. Neste sentido, a desvalorização de um dos fatores de sucesso das F&A, já explanados, pode conduzir ao fracasso de todo o processo. Espera-se que com as sinergias criadas com as F&A, aumentem as receitas ou acabem por reduzir os custos, compensando qualquer valor pago por todo o processo. Contudo, às F&A podem estar associados resultados catastróficos, resultantes da incerteza de algum fator de motivação ou de um erro na avaliação do negócio.

Segundo Faulkner, Teerikangas e Joseph (2012), grande parte das F&A são consideradas como falhas financeiras, em virtude de uma má decisão na escolha do parceiro F&A, bem como de um mau planeamento estratégico e financeiro.

Giessner (2016) alerta para o facto do fracasso das F&A poder resultar da incapacidade de articulação da identidade dos trabalhadores de cada empresa, corroborando a ideia de Hitt et al. (2012) de que o nível de integração das empresas é um fator influenciador do sucesso do processo de F&A. A motivação dos trabalhadores é uma variável com forte impacto no processo de integração das empresas, bem como condiciona desempenho dos trabalhadores ao longo do processo (Wang, Lin, Fang, & Lo, 2015). Como escreveu Mckinsey (cit in Giessner, Ullrich & Dick, 2012), o desenvolvimento de um bom espírito de equipa entre os trabalhadores da empresa unificada é o maior desafio para o processo de F&A

O fator humano torna-se assim num pilar importante para o sucesso das F&A. O processo de F&A é responsável por uma das maiores mudanças organizacionais, que por vezes cria o sentimento de insegurança nos trabalhadores, tanto pelo receio de perderem o emprego como pela possibilidade de não se identificarem com a cultura da nova empresa que nasce (Amiot et al., 2007). Partindo do pressuposto que existe uma identidade organizacional, Giessner (2016) defende que o trabalhador mais forte é aquele que se identifica com a organização, sendo o seu comportamento conduzido pelos objetivos, normas e características da própria organização. Quando duas organizações se fundem, são confrontadas duas identidades distintas, a que corresponde às duas organizações e aquela que nasce da organização pós fusão. Consequentemente, compreende-se a necessidade do processo de F&A em promover uma nova identidade organizacional coesa.

Para combater as debilidades na criação de uma nova identidade organizacional, devem ser promovidas um conjunto de condições e medidas para que concretize o ajuste organizacional e, posteriormente, mobilizem os recursos disponíveis para a concretização do proposto. Desta forma, através da implementação de uma estratégia de gestão organizacional, ambiciona-se a maximização e otimização do desempenho, dos valores corporativos e de um modelo de integração mais eficiente (Wang et al., 2015).

Apesar de existir a possibilidade do processo de F&A falhar, o mesmo não deve ser entendido como uma ameaça para as economias dos países, uma vez que nem sempre se produzem resultados negativos para as empresas adquirentes. Na verdade, deve existir uma seleção de uma empresa-alvo apropriada, de modo a que as F&A sejam sinónimo de sucesso.

5. MÉTODO

A metodologia é a descrição e análise do método, ou seja, dedica-se ao estudo do método de investigação. Por sua vez, o método consiste na delimitação do caminho para alcançar o conhecimento científico, traduzindo-se num conjunto de procedimentos que constituem instrumentos para se atingir o fim da investigação (Bisquera, 1989).

Fortin (2009), acrescenta que o método é constituído pelo paradigma, ou seja, a visão que o investigador tem do mundo, que suportada em crenças, acaba por definir o prisma segundo o qual são colocadas as questões da investigação, e pela estratégia, que assenta na metodologia, isto é, nos procedimentos aplicados para o estudo do fenómeno. O investigador socorrendo-se do método e das técnicas que o auxiliam, formula um problema, estipula hipóteses e recolhe e analisa os dados, com o intuito de alcançar conclusões e, por conseguinte, o conhecimento (Kothari, 2004).

O estudo, como uma investigação científica, desenrola-se em quatro fases: conceptual, metodológica, empírica e interpretativa (Fortin, 2009). Após a fase de elaborar conceitos, formular ideias e recolher informação sobre as temáticas de Administração e Finanças Públicas, SSI e F&A, é o momento de definir os meios a utilizar nesta investigação e que determinam o desenrolar do estudo. Posteriormente, segue-se a fase empírica, na qual se põe em prática o plano elaborado neste capítulo e finaliza-se com a interpretação dos dados e a difusão dos resultados.

A investigação desenvolvida parte do problema de quais as sinergias que se estabelecem com a fusão das FSS e enquadra-se no âmbito de uma pesquisa exploratória, de natureza quantitativa, com finalidade aplicada. O foco da investigação são os custos, ambicionando-se a sua redução de modo a alcançar uma estrutura mais eficiente. Por conseguinte, procura-se o primeiro conhecimento da situação em estudo, sendo a investigação direccionada para a resolução de um problema, sem inquietações para generalizar resultados e estabelecer teorias (Coutinho, 2014). O objeto de estudo, em virtude da natureza quantitativa, são fenómenos observáveis, quantificáveis, medíveis, que resultam da frequência da verificação de determinadas características de conteúdo ou de correlação entre eles (Coutinho, 2014; Quivy & Campenhoudt, 1998). Assim, através da medida das variáveis e pela análise de dados numéricos, apresentam-se explicações, predições e estabelecem-se relações de causa e efeito para compreender o fenómeno em estudo (Fortin, 2009).

5.1. MODELO CONCEPTUAL

O presente estudo estruturou-se com base no modelo conceptual ilustrado pela Figura 1, que possibilita a identificação dos principais constructos e das relações existentes entre eles. Assim, o estudo pretende investigar: (a) As despesas correntes e de capital de cada FSS; (b) Verificar a existência de duplicação de valências e de recursos materiais e patrimoniais nas FSS; (c) Projetar as sinergias alcançadas com a fusão das FSS.

Decorrente dos objetivos e para a sustentabilidade dos mesmos listam-se três variáveis resultantes do processo de investigação, que se agrupam com o intuito de definir um modelo conceptual em consonância com a Figura 1.

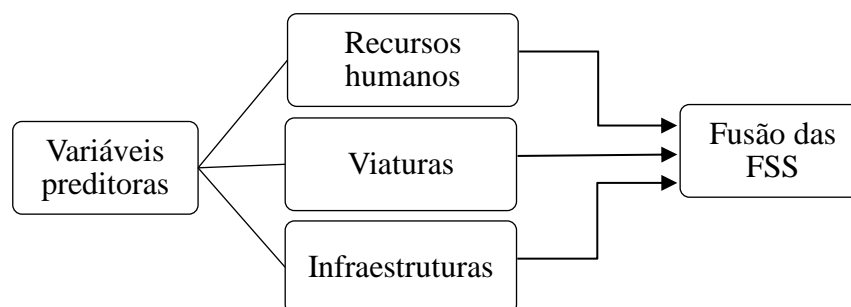


Figura 1. Modelo conceptual da investigação

A polícia, atualmente, em virtude das pressões sociais, económicas e políticas, é desafiada a assegurar a qualidade dos serviços prestados ao cidadão. Em períodos de contenção orçamental, a qualidade do serviço pode ser afetada. Importa que as organizações mantenham os níveis de qualidade, por força dos ajustes financeiros e da remodelação da sua estrutura (Rogers & Gravelle, 2013). Assim, o fenómeno de F&A representa uma solução para responder ao objetivo de reduzir custos da estrutura que concorre para a segurança pública do país.

O processo de F&A nas FSS resulta na criação de uma Polícia única. O atual sistema policial é inspirado no sistema francês e aproxima-se, igualmente, do sistema espanhol. No entanto, estes dois países praticam um sistema dual e apresentam números bem distintos da realidade portuguesa no que toca à dimensão do país, ao número de habitantes e ao número de efetivos policiais. Portugal é um país com 92.226 km² de área (Pordata, 2015) e com 10.309.573 habitantes (Eurostat, 2017), aproximando-se assim, na vertente populacional, de países como a Bélgica e a Suécia e no domínio da área territorial da Áustria, Hungria e Irlanda. Em comum, estes países têm um sistema policial formado por uma única força policial. Segundo dados da OCDE (2017), os recursos humanos das forças policiais

portuguesas são superiores à média na Europa, refletindo-se em 432 polícias por 100 mil habitantes.

Considerando o indicador macroeconómico que traduz o desempenho económico de toda a economia de um país (Burda & Wyplosz, 2011), tendo em conta a dimensão populacional, o PIB *per capita*, em Portugal, em 2016, circunscrevia-se a 22.398,2€ (Pordata, 2016), valor inferior à média europeia (29.017,0€), bem como aos valores dos restantes países mencionados, à exceção da Hungria que registou um PIB *per capita* de 19.523,4€ (Pordata, 2016). Este indicador permite obter um valor com maior comparabilidade, uma vez que países pequenos, tendencialmente, apresentam um PIB pequeno, apesar do bom desempenho do país (Burda & Wyplosz, 2011). O PIB *per capita* traduz a divisão do valor do PIB pela população, sendo que para o PIB concorrem a componente do consumo, do investimento e dos gastos públicos. Atendendo à componente do investimento, esta reflete a acumulação de equipamentos produtivos que influenciam o crescimento económico futuro do país, abrangendo todo o investimento do Estado em serviços públicos, entre os quais na segurança, espelhando assim a maior ou menor “dimensão” do Estado (Burda & Wyplosz, 2011).

De acordo com o exposto, reflete-se sobre a possibilidade de Portugal adotar uma estrutura orgânica única, levando a cabo uma reforma, tal como a Áustria e a Bélgica já testemunharam.

Os autores Giessner (2016), Hitt et al. (2012) e Wang et al. (2015) constaram nos seus estudos que as F&A revelam-se de extrema importância na produtividade dos seus colaboradores após a consolidação do processo. Por este motivo, apresenta-se a seguinte questão:

Q1: Serão criadas sinergias positivas na estrutura de recursos humanos?

As F&A surgem constantemente associadas à mobilização de recursos, à sua racionalização e à sua máxima utilização, em virtude das economias de escala, de modo a otimizar os níveis de eficiência na gestão das organizações (Ferreira, 2002; Scholes et al., 2009; Wang et al., 2015). Por conseguinte, levanta-se a segunda questão:

Q2: Serão criadas sinergias positivas na racionalização de recursos?

Autores como Devoga e Shiraki (2000), Ferreira (2002) e Scholes et al. (2009), verificaram que com a redução de custos de produção e custos administrativos atingem-se sinergias e obtém-se um melhor desempenho financeiro, possível de estimular a estrutura de

capital e, conseqüentemente, o investimento no desenvolvimento e crescimento da organização. Daqui resulta, a última questão:

Q3: Serão criadas sinergias na estrutura de custos do setor da segurança?

Convictos de que uma única tutela e uma única estrutura orgânica conduzem a maior eficiência, eficácia e economia, escolheram-se para integrar o processo de F&A cinco FSS, que atualmente, se encontram dispersas por três tutelas distintas. Seguidamente, serão apresentadas as razões que fundamentam a escolha realizada.

5.2. CARACTERIZAÇÃO DAS FFS ESTUDADAS

O estudo versou sobre cinco FSS com diferentes atribuições e tuteladas por ministérios distintos. Ambiciona-se a sua unificação, de modo a criar-se uma estrutura de polícia única e integral, com diversos serviços partilhados à retaguarda.

No caso da PSP e da GNR, ambas constituem uma força de segurança, uniformizada e armada, organizada hierarquicamente, com natureza de serviço público e com autonomia administrativa. Distinguem-se pela natureza civil da primeira força e pela subordinação à condição militar a que está sujeita a GNR. Com base nas respetivas leis orgânicas, as atribuições das duas forças são similares, à exceção das atribuições específicas (Apêndice F) e são prosseguidas em todo o território nacional. Todavia, existe uma divisão de áreas de responsabilidade, sendo que, por norma, as áreas urbanas ficam ao encargo da PSP e as áreas rurais na incumbência da GNR. Como forças tuteladas pelo MAI e ainda pelo Ministério da Defesa Nacional (MDN), no caso concreto da GNR. Concomitantemente, reflete-se sobre a necessidade de existirem duas forças de segurança semelhantes nos contornos das suas leis orgânicas, no mesmo território, para assegurarem a manutenção da ordem pública, além do que para o cidadão a diferença entre estas duas forças não é clara, apenas importa que sejam agentes da autoridade (Almeida, 2014).

No que concerne à PJ, que se caracteriza na sua Lei Orgânica como um corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do MJ, é igualmente idóneo prever a sua fusão. A PJ prossegue as atribuições definidas na Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC) e na Lei Quadro da Política Criminal e, segundo as quais, a PSP e a GNR investigam somente os crimes cuja competência não esteja reservada a outros órgãos de polícia criminal e os crimes cuja investigação lhe seja delegada pela autoridade judiciária (AJ) competente para a direção do processo. Resulta daqui que à PJ compete a investigação dos crimes que lhe sejam atribuídos pela AJ competente pela direção do

processo, bem como os crimes que são da sua competência reservada, de acordo com o art.º 7º, n.º 2 da LOIC. Depreende-se a existência de conflitos nas investigações, graças à subjetividade na delegação da investigação, bem como ao ambiente extremamente competitivo entre as polícias que por vezes tem impactos negativos nos processos. A resistência na partilha plena de informação e dos meios de investigação criminal, que resulta das disparidades operacionais entre a distribuição do efetivo no terreno e os meios de investigação aos quais as FSS têm acesso, limita o desempenho na investigação (Almeida, 2014).

Relativamente ao SEF, optou-se por englobar este serviço de segurança, na medida que num país com, aproximadamente, 10,3 milhões de habitantes e com 432 polícias por 100 mil habitantes, existem valores excessivos de pessoal no domínio da segurança (OCDE, 2017). O SEF é um serviço de segurança que se encontra na dependência do MAI e que atua no domínio da Imigração e Asilo, da Segurança Interna e da Política Criminal. Assume competência na área da investigação criminal e competências administrativas nos domínios da entrada permanência e afastamento de estrangeiros em território nacional, bem como na emissão do passaporte comum português (Cruz, 2014).

A ASAE, caracteriza-se como um serviço central da administração direta do Estado, com autonomia administrativa e tutelado pelo Ministério da Economia e do Emprego, revelando-se como entidade de referência, na defesa ao consumidor, da saúde pública, na salvaguarda das regras do mercado e da livre concorrência. Embora este serviço não seja parte integrante do SSI, na verdade a segurança alimentar e a saúde pública concorrem para a segurança do Estado, não devendo deste modo ser desprezada a potencial unificação e constituição de uma polícia integral. Como defende Almeida (2014), constitui um direito de o cidadão predispor de um conjunto de entidades que garantam a segurança e controlem as fontes de perigo, contribuindo para a criação de uma sociedade ininterruptamente auditada. A ASAE, à semelhança das outras FSS, concorre para o aumento do sentimento de segurança que se cria nos cidadãos e, em virtude das novas ameaças, nomeadamente, os ataques biológicos e químicos, torna-se essencial apelar à criação de inteligência estratégica neste domínio (Alves, 2017) e para a sua incorporação no âmbito da SI.

5.3. PROCEDIMENTOS

As variáveis são o cerne do problema, das hipóteses e da pergunta de partida, sendo que a opção dos instrumentos de medida representa a finalização do processo de

operacionalização (Fortin, 2009), ajustados aos objetivos de investigação (Sousa & Baptista, 2011). Assumindo como foco a adequação, num contexto de estudo sistémico, levou-se a cabo a desconstrução e a descrição minuciosa do problema, de modo a garantir uma revisão crítica e constante do conhecimento científico (Sarmiento, 2013).

No âmbito do estudo, define-se variável como sendo uma qualidade ou característica suscetível de ser conferida a um acontecimento que se apresenta como objeto da investigação e ao qual é possível atribuir um valor numérico (Fortin, 2009). Assim, relacionadas aos conceitos teóricos através de definições operacionais que permitem medir custos, definiu-se como variáveis nesta investigação os recursos humanos, as viaturas e as infraestruturas.

Com o intuito de caracterizar as variáveis em estudo, trabalharam-se dados de fontes secundárias, ou seja, dados prévios à investigação (Quivy & Campenhoudt, 1998). De forma, a reunir os dados teve-se em consideração os trâmites legais e institucionais decorrentes do presente de investigação, a saber:

1. À Direção-Geral do Tesouros e Finanças foi solicitada a colaboração para se aferir a área total das infraestruturas das FSS em estudo. Porém, a informação não foi cedida por se tratar de um assunto da esfera das respetivas FSS;
2. Ao Departamento de Recursos Humanos da PJ foi solicitado o Balanço Social correspondente ao ano de 2016. Contudo, não se obteve resposta.
3. Todos os dados utilizados na investigação foram recolhidos de fontes abertas, através de:
 - a. Documentos de planeamento e gestão da PSP, GNR, SEF e ASAE, relativos ao ano de 2016, disponíveis nas suas páginas institucionais, nomeadamente, balanços sociais, mapas de pessoal e relatórios de atividade;
 - b. Balanço Social consolidado do Ministério da Justiça, referente ao ano de 2012, difundido no site da Secretaria-Geral do MJ;
 - c. Leis Orgânicas e outra legislação partilhada nos sites institucionais de cada FSS;
 - d. Relatórios do desenvolvimento das despesas dos subsetores do Estado, relativas ao ano de 2016, disponíveis no site da Direção Geral do Orçamento;
 - e. Relatório do 4º trimestre de 2016 do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado acedido através do site da Direção-Geral do Tesouro e das Finanças;
 - f. Relatório do Parque de Veículos do Estado, do 1º e 2º trimestre de 2017, publicado no site da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP);

- g. Síntese estatística do emprego público divulgada no site direção-Geral da Administração e do Emprego Público, referente ao 4º trimestre de 2016;
 - h. Anuário do MAI de 2016 e o Anuário da Economia de 2017, através do site da Secretaria-Geral do MAI e da Secretaria-Geral da Economia, respetivamente;
 - i. Estatísticas da Pordata e da Eurostat.
4. Sedimentou-se a informação recolhida, apropriando-a ao objeto em estudo;
 5. Introduziram-se os dados obtidos numa matriz;
 6. Realizou-se uma análise dos dados, com vista a identificar possíveis ajustamentos para o processo das F&A;
 7. Numa última fase, projetou-se um modelo ilustrativo da Polícia única e integral com um conjunto de serviços partilhados à retaguarda. Em forma de esquema simplificado e simbólico representou-se um quadro de raciocínio, descritivo e explicativo da unificação das FSS.

De apontar que se recolheram os custos na unidade monetária e, posteriormente, com recurso a uma gelha quantitativa fez-se a análise dos dados e a comparação entre as FSS de uma forma parcelar e de uma perspetiva de uma polícia única integral, com serviços partilhados à retaguarda.

Ressalva-se que a análise se desencadeou num contexto de operacionalização, não se tendo considerado todos os custos envolvidos a jusante, embora sejam importantes e devam ser, igualmente, ajustados ao contexto da unificação. Desta forma, questões associadas à formação, aos sindicatos, ao regime de aposentações, aos serviços sociais da PSP e da GNR e ao sistema de saúde ficaram excluídas deste estudo, podendo ser alvo de investigações futuras.

5.4. TÉCNICAS DE ANÁLISE DOS DADOS

A problemática e as hipóteses concentram em si o contexto e a substância das variáveis. O processo e o tipo de variável no qual o problema se fundamenta e analisa, justificaram a escolha de instrumentos e técnicas estatísticas.

O método de análise configura-se nos seguintes elementos:

1. Determinação de valores absolutos para caracterizar as variáveis em estudo;
2. Aplicação de medidas descritivas de média e desvio-padrão para apurar a variabilidade dos dados em cada uma das FSS, individualmente e após a fusão, nomeadamente a equação:

Custo médio padrão por efetivo (€) = (Total das despesas correntes + Total das despesas de capital) / Total de efetivo.

3. Definição de indicadores sociais que se calculam através das seguintes fórmulas:
Encargos por colaborador (€) = Total de encargos com pessoal / Total de efetivo;
Índice de admissão (%) = Total de admissões / Total de efetivo × 100;
Índice de saída (%) = Total de saídas / Total de efetivo × 100.
4. Especificação de indicadores operacionais, como por exemplo o rácio de polícias por cidadão;
5. Discriminação dos indicadores financeiros como o valor do total das despesas no orçamento de cada FSS e o custo que estas refletem para cada cidadão;
6. Emprego da seguinte fórmula para calcular o valor a redução das variáveis, em virtude da fusão das FSS:
(Valor com sinergia – Valor atual) / Valor atual.

Destarte, neste capítulo desenhou-se a investigação, definiram-se as variáveis de estudo e as respetivas medidas de tratamento, bem como o método de recolha e análise de dados. De seguida, será realizada a análise e interpretação dos dados extraídos.

6. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Da análise dos custos associados às variáveis recursos humanos, viaturas e infraestruturas, no ano 2016, e para cada FSS, resultaram os dados que se apresentarão de seguida, com o intuito de proceder à sua discussão.

6.1. RECURSOS HUMANOS

Em primeiro lugar, a análise dos recursos humanos incidirá na quantificação do efetivo das FSS, tendo em conta a sua divisão por carreiras profissionais e a respetiva divisão de efetivo que consta no Apêndice G. Constata-se o valor total de efetivo de acordo com a seguinte Tabela:

Tabela 1.

Efetivo total das FSS

	Efetivo				
	PSP	GNR	PJ	SEF	ASAE
Total	21.559	23.331	2.162	1.306	469

Fonte: ASAE (2016), GNR (2016), INE (2016), PSP (2016) e SEF (2016)

As forças de segurança, PSP e GNR, são as que mais absorvem recursos humanos. Sendo que a GNR conta com um efetivo de 23.331 elementos militares e civis, dos quais se destaca a carreira de Militares-Guarda que reúne 82% do efetivo total. Por sua vez, a PSP, comparativamente à sua congénere, tem menos 1.772 elementos no efetivo, mas à semelhança do que acontece na GNR, a carreira de Agente, carreira similar à de Militar-Guarda, é aquela que abarca mais efetivo, 17.690 elementos.

Acresce ainda que na PSP, 97,12% do efetivo é composto por elementos policiais, o que corresponde a 20.938 elementos, perfazendo o rácio de 1 polícia por cada 492 habitantes. Por sua vez, na GNR existem 22.608 militares e 723 elementos civis, o que resulta num rácio de 1 militar por 456 cidadãos.

A PJ dispõe de um efetivo de 2.162 elementos, seguida do SEF com 1.306 elementos. Enquanto que a ASAE reúne um efetivo de 469 elementos, um número reduzido face aos restantes efetivos.

Com a fusão das FSS haverá a redefinição da estrutura de recursos humanos, salientando-se que esta será a área que possibilitará a obtenção de maiores benefícios com repercussões na área financeira. Como mencionou Ferreira (2002), um dos fatores motivadores das F&A

é racionalização de recursos e de competências, baseada na Teoria da Maximização. No entanto, importa ressaltar que a SI será sempre um setor de mão-de-obra intensiva (Torres, 2014). O efetivo total de 48.827 elementos será reduzido graças ao:

1. Reagrupamento de carreiras transversais às cinco FSS (Apêndice H), em virtude da duplicação de funções e competências, sendo que o número de elementos necessários para assumirem funções no domínio dessas carreiras será inferior ao total de elementos que, atualmente, as desempenham. Assim, criam-se sinergias operacionais por força das economias de escala, resultantes da eliminação da duplicação de funções, e que melhoram a eficiência da gestão (Scholes et al, 2009). A título de exemplo, na reforma do sistema policial austríaco verificou-se a redução do efetivo nos escalões superiores da hierarquia, em virtude da eliminação de serviços com as mesmas funções que se repetiam nas diferentes polícias (Benda, 2006).
2. Racionalização dos serviços de suporte, tanto ao nível administrativo, associado às funções da área de contabilidade e finanças e de recursos humanos, como ao nível logístico e de apoio geral, relacionado com a capacidade de autossuficiência das FSS. Como Rogers e Gravelle (2013) concluíram, as atividades de *back office* e as funções de suporte consomem muitos recursos humanos e recursos financeiros valiosos. Graças à partilha de serviços haverá a eliminação de réplicas de serviços e, simultaneamente, um menor absorvimento de recursos humanos, além de que libertará pessoal para a vertente operacional para o desempenho de funções operacionais. Neste sentido, as carreiras profissionais que estão na base destes serviços serão alvo de uma reestruturação e eliminação de competências que se replicam nas diferentes organizações, como é o caso dos assistentes operacionais, assistentes técnicos, técnicos de informática e médicos.
3. Externalização de funções para terceiros, desde que daí possa advir ganhos na eficiência, ou seja, quando o mercado privado oferece serviços de uma forma mais competitiva. Isto significa que funções que não representam a missão nuclear da organização, e, concomitantemente, são tarefas de baixo valor acrescentado e de baixo impacto na área operacional devem ser atividades desempenhadas por entidades externas. A redução de custos é muitas vezes o motivo que impulsiona a externalização de serviços, ao mesmo tempo que se ambiciona eficiência e concentração na atividade core (Gonçalves, 2014). Acrescenta-se que esta medida também contribui para a libertação de efetivo para a área operacional. Paralelamente, surgem riscos associados como a perda do controlo e a segurança da informação.

Contudo, nem toda a informação é sensível e confidencial, neste sentido serviços que tratam informação de base, como é o caso de serviços da secção de logística, serviços de suporte, como as messes e barbeiros, e serviços administrativos poderiam ser alvo deste processo. Salienta-se ainda que os riscos podem ser, igualmente, combatidos com a definição clara de requisitos contratuais para o tratamento da informação (Gonçalves, 2014).

Assim, de modo a aproximar o rácio 432 polícias por 100 mil habitantes (OCDE, 2017), em Portugal, de valores europeus, resulta a seguinte Tabela:

Tabela 2.

Rácio de polícias europeias por 100 mil habitantes

País	Áustria	Bélgica	Suécia	Hungria	França	Espanha	Média
Rácio de Agentes da polícia por 100 mil habitantes	323,5	340,9	203,1	90,4	321,5	365,6	274,2

Fonte: Pordata (2015)

Neste sentido, projeta-se uma redução na ordem de 37% polícias, em Portugal, igualando assim o valor médio da Tabela 2. Com base no rácio apresentado pela OCDE (2017) existem 44.537 elementos policiais, que após a redução estimada, prevê-se o decréscimo de 16.479 elementos, resultando num efetivo total de 28.058.

Deste modo, afeta-se a estrutura de recursos humanos, visando a sua redução, de forma a gerar poupança. Na reforma do sistema de polícia austríaco este foi o primeiro passo para constituir poupança. Assim, após aglutinadas as três forças de polícias, reformaram-se os elementos policiais com maior idade, como mencionou Benda (2006). Neste raciocínio, importa atender à vertente da demográfica do efetivo policial, em virtude do impacto financeira que este projeta. Desta forma, considere-se a Tabela:

Tabela 3.

Média de idade e a dispersão de idades face à média (em anos de idades)

	PSP	GNR	PJ	SEF	ASAE
Média	42	39	45	47	49
Desvio Padrão	9,5	8,6	7,6	7,4	8,0

Fonte: SEF (2016), Elaboração própria

No contexto da demografia nacional, o rácio de dependência dos idosos²⁶ está a aumentar expressivamente, esperando-se que a despesa pública com pensões aumente dos 13,8% do PIB, em 2016, para os 15% em 2033 (OCDE, 2017). Daqui resultam custos crescente com envelhecimento da população. À semelhança do cenário nacional, o efetivo das FSS acompanha a tendência de envelhecimento. Recaindo sobre os valores médios da Tabela 3, neste momento, o efetivo da ASAE é o que apresenta uma média de idades mais elevada, 49 anos, sendo que se verificando a tendência de envelhecimento, este valor certamente aumentará, da mesma forma que aumentarão as médias das outras FSS.

Na GNR, apesar da média de idade de 39 anos, a tendência do envelhecimento é crescente nesta força, registando-se uma taxa de envelhecimento, em 2016, de 1,97%, face à taxa de 1,65% e de 1,74%, em 2014 e 2015, respetivamente. Salienta-se que no ano de 2016, 401 militares passaram à situação de reserva para fora da efetividade de serviço. Destaca-se ainda a saída de 960 trabalhadores (civis) em virtude de falecimentos, caducidade, aposentações, mobilidade e outras situações. A carreira de “assistente operacional” foi a mais afetada, muito graças à caducidade dos contratos. Desta forma, face à entrada de 1.503 elementos para esta força e a saída de 1.590, em 2016, registou-se um saldo negativo de 87 efetivos, resultando na não reposição de efetivo (Apêndice I). Para agravar a situação, a taxa de emprego jovem manifesta uma tendência decrescente, ao longo dos anos, em 2016, a taxa de era de 14,05%, enquanto que em 2014 e 2015 apresentou valores de 16,27% e 15,83%, respetivamente. Da decomposição dos escalões etários pelos grupos profissionais (Apêndice J), verifica-se que as categorias de militar-oficial, militar-sargento e militar-guarda são as categorias que registam médias mais baixas, 37,14 anos, 42,24 anos e 38,40 anos, respetivamente. Isto significa, que o efetivo com média mais elevadas desempenha funções de *back office*, como é o caso dos médicos, técnicos superiores e assistentes técnicos com médias de idade de 59,50 anos, 52,28 anos e 53,37 anos, respetivamente.

Por seu turno a PSP regista uma média de idade de 42 anos. À semelhança da GNR, as carreiras de assistente técnico e médica são aqueles que em proporção do número de profissionais reúnem mais elementos no intervalo de idade compreendido entre os 55 e os 69 anos (Apêndice J). No que toca à carreira de oficial, 53% do efetivo compreende idades entre os 35 e 54 anos, enquanto que na categoria dos chefes, 79% dos elementos enquadra-

²⁶ População com idade igual ou superior a 65 anos em percentagem da população com idade compreendida entre os 15 e os 64 anos (OCDE, 2017).

se neste e intervalo e, por último, 66% dos agentes manifesta idades dentro deste intervalo. Por outro lado, se se atender às entradas e saídas, a PSP, tal como a GNR, em 2016, apresenta um saldo negativo de 400 elementos, na medida em que entraram 471 trabalhadores, dos quais 322 por procedimento concursal, e saíram 871 trabalhadores, destacando-se as 387 pré-aposentações (46,40%) e as 291 comissões de serviços (34,89%), que incluem, nomeadamente, saídas para as Polícias Municipais de Lisboa e do Porto (Apêndice I). Analisando a saída de efetivo por carreiras, verificou-se no domínio de trabalhadores contratados²⁷, a saída de 37 trabalhadores, sendo que o motivo de 10 saídas (27,03%) foi a reforma. Quanto ao efetivo policial, verifica-se que a carreira de chefe e agente foram as mais afetadas, em virtude da saída de 97 e de 689 elementos policiais face ao período homólogo de 2015. Daqui resulta, que o efetivo da PSP no ano de 2016, com a entrada e saída de efetivo policial e não policial, diminui em 400 elementos (-1,82%), em relação ao período homólogo do ano de 2015 (Tabela 4).

A PJ manifesta a tendência de aumento do índice de envelhecimento dos recursos humanos do MJ, calculado através da percentagem de trabalhadores com mais de 55 anos no total dos trabalhadores, que em 2012 registou um valor de 16% face aos índices de 12% e 9%, relativos aos anos de 2010 e 2007. A saída de 66 elementos por motivos de aposentações corrobora o índice de envelhecimento, uma vez que representou aproximadamente 68% das saídas (Apêndice I).

Relativamente, ao SEF, como mencionado no balanço social de 2016 existe “um quadro envelhecido, consistente com a tendência de envelhecimento verificada ao longo dos anos” (p.4), acrescendo-se o problema da incapacidade de reforço efetivo e estrutural dos recursos humanos, dado as condições temporais e dos regimes de admissão. Em 2016, foram admitidos 160 trabalhadores, sendo que 38 resultam de processo de mobilidade, 15 de comissão em serviço e 14 de outras situações. Em contrapartida, saíram 77 trabalhadores, no entanto o motivo de aposentações não é a principal causa da perda de efetivo, no ano de 2016.

No caso da ASAE, a média de idade é de 49 anos e para a qual contribuíram essencialmente as categorias de assistente técnico, técnico de nível intermédio, pessoal administrativo e técnico superior. Atendendo, à classe de dirigentes, apenas 21% dos 38 profissionais, tem idade inferior a 45 anos. Apesar da média de idade elevada, o motivo de

²⁷ Trabalhadores contratados compreende a carreira de técnico superior, de assistente técnico, de assistente operacional, de informático, de docente ensino universitário, de carreira de inspeção, de carreira medica e de técnico diagnostico e terapêutica.

saída de efetivo por aposentação não foi uma ameaça no ano de 2016, uma vez que correspondeu a 9% das saídas.

Tabela 4.

Indicadores sociais das FSS

	PSP	GNR	PJ	SEF	ASAE
Índice de admissão (%)	2,18	6,44	0,33	12,25	0,12
Índice de saída (%)	4,04	6,81	4,04	5,9	0,10
Reflexo no total de efetivo (%) ²⁸	-1,82	-0,37	-3,56	6,79	1,74

Fonte: ASAE (2016), GNR (2016), MJ (2012), PSP (2016) e SEF (2016)

Face a este panorama espelhado na Tabela 4, compreende-se que as FSS, em concreto a PSP, GNR e PJ caminham para um cenário de perdas de efetivo. Daqui resulta, a necessidade futura de cada FSS recrutar novos elementos para assegurar os níveis de operacionalidade e de segurança pública. Esta é uma situação orçamentalmente in comportável, dado o constante agravamento da dívida pública ao longo dos últimos 20 anos, com especial enfoque no período após a entrada na zona Euro (Torres, 2017). Embora, em virtude da evolução positiva do défice público desde 2010 (OCDE, 2017), a dívida pública bruta tem sido escamoteada, representando 125% do PIB em 2015, segundo o critério de Maastricht (OCDE, 2017). Decorre daqui a recuperação gradual e ainda frágil da economia portuguesa de uma recessão profunda (OCDE, 2017).

Neste contexto e como analisado, anteriormente, com a fusão há a aglutinação de efetivo, todavia, com o objetivo de aproximar a realidade portuguesa da europeia, projeta-se a redução de efetivo. Consequentemente, seria viável dispensar efetivo, concretamente, os elementos que se encontram na idade da pré-reforma, bem como não seria necessário num curto prazo recrutar novos elementos, uma vez que o efetivo resultante da fusão é suficiente. Desta forma, a fusão é sinónimo de sinergias positivas, permitindo a poupança, nomeadamente, ao nível de recrutamento, dado que de acordo com o contexto demográfico atual, corroborado pela Tabela 4, seria imperativo o recrutamento de novos elementos para as forças de segurança e para a PJ.

Em terceiro, versando sobre os encargos com o pessoal que contempla as parcelas da remuneração base, suplementos remuneratórios, prestações sociais, benefícios sociais e outros encargos com pessoal (Apêndice K) tem-se a seguinte Tabela:

²⁸ Representa a alteração do total de efetivo, em percentagem, entre o 1 de janeiro e o 31 de dezembro do ano em análise.

Tabela 5.

Encargos com pessoal de cada FSS

	Encargos com o pessoal (€)	Encargos por colaborador (€) ²⁹
PSP	632.418.216,70	29.334,30
GNR	791.862.764,67	33.940,37
PJ	80.240.858	33.281,15
SEF	35.367.105,97	27.080,48
ASAE	11.356.472,18	24.214,23
Média	310.249.083,50	29.570,1

Fonte: ASAE (2016), GNR (2016), MJ (2012), PSP (2016) e SEF (2016)

No que concerne aos encargos com pessoal, a GNR é a FSS que acarreta mais custos, num total de 791.862.764,67€, sendo que 67,69% dos custos são afetos à remuneração base. Por seu turno, a PSP com encargos com pessoal na ordem dos 632.418.216,70€, mobiliza 55,13% desta quantia para a remuneração base. No caso da PJ, os encargos com pessoal traduzem-se em 80.240.858€, sendo que 13.520.220 € são destinados aos encargos com prestações sociais. O SEF direciona 86% do montante dos encargos com pessoal para o pagamento de remuneração base. De forma idêntica, a ASAE disponibiliza 82% da quantia disponível para encargos com pessoal, na parcela de pagamento de remuneração base.

Este indicador tem reflexos no domínio do orçamento das FSS, em concreto no agrupamento das despesas com pessoal, representado as despesas que mais consomem recursos financeiros. Por conseguinte, gera-se a fraca flexibilidade estratégica e tática que conduzem a níveis de eficiência institucional que não se coadunam com as exigências de boa gestão pública (Torres, 2011). No intuito de verificar o peso, de forma mais clara e inequívoca, deste agrupamento no total, apresenta-se a seguinte Figura:

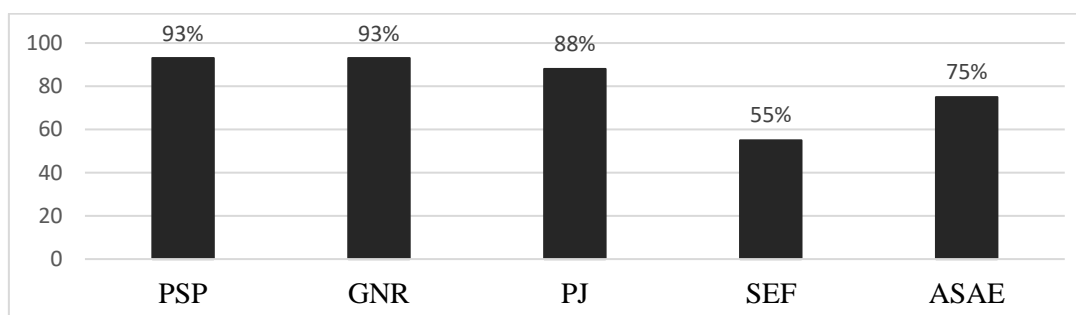


Figura 2. Peso da despesa com pessoal no orçamento das FSS (Fonte: Elaboração própria)

²⁹ Calculado através da divisão entre os encargos com pessoal e o número total do efetivo.

Constata-se que o agrupamento da despesa com pessoal (Tabelas 6) tem um peso significativo no orçamento das FSS. O caso da PSP, da GNR e da PJ é o que mais se destaca, sendo que estas três FSS afetam em média 91% do orçamento para cobrir despesas desta ordem, conduzindo ao fraco investimento noutras vertentes, uma vez que as verbas disponíveis são escassas. Taxas de representatividade de 93% e 88% (Figura 2) no agrupamento em apreço, condicionam a gestão das FSS, uma vez que as despesas de capital são pouco significativas, não se estimulando o investimento que visa o desenvolvimento e a modernização das próprias instituições.

Versando sobre os encargos com pessoal em função do efetivo total, constata-se que a GNR e a PJ são FSS que mais despesas têm por colaborador, valores superiores à média dos encargos por colaborador. A ASAE é a instituição com valores mais baixos por colaborador.

Admite-se que a questão remuneratória é um ponto sensível, especialmente quando surge a possibilidade de fusão das FSS. Contudo, a deprecação dos salários dos funcionários públicos não é o caminho para ter uma AP e, em especial o efetivo das FSS, motivado, inovador e qualificado, de modo a contribuir para o desenvolvimento económico do país (Torres, 2014). Aplicando o valor médio de encargos por colaborador (29.570,1€) ao total de efetivo fruto da fusão (28.058 elementos), então os encargos com pessoal com a fusão seriam de 829.678.034,15€, ou seja, uma poupança de 721.567.383,37€, que se iria refletir no orçamento no agrupamento da despesa com pessoal.

Ao nível do orçamento, a afetação da despesa organiza-se por despesas correntes e de capital, sendo representada por agrupamentos. Para o nosso estudo apenas teremos em apreço as despesas correntes representadas pelo agrupamento das despesas com pessoal (01) e da aquisição de bens e serviços (02).

Tabela 6.

Afetação da despesa corrente nas FSS

	Afetação da despesa corrente das FSS (€)	
	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços
PSP	660.074.586,18	40.819.028,35
GNR	791.509.118,41	51.886.940,83
PJ	97.074.944,98	10.129.443,51
SEF	50.756.853,26	21.514.516,12
ASAE	14.204.215,55	4.301.007,64

Fonte: Conta Geral do Estado (2016)

As despesas representadas incorporam os orçamentos das FSS que integram os orçamentos de ministérios distintos, em virtude das diferentes tutelas. Deste modo, o orçamento da PSP, da GNR e do SEF concorrem para o orçamento do MAI, o da PJ para o orçamento do MJ e o da ASAE para o Ministério da Economia. Com a fusão existe apenas uma única tutela, uma vez que se cria uma única polícia. Desta forma, colmatava-se a dispersão das FSS por diferentes tutelas, com o fim de atingir maior eficiência, eficácia e economia, graças à aglomeração de recursos humanos, materiais e financeiros numa única organização na alçada de um único ministro (Inácio, 2010).

Atendendo ao custo das FSS para cada cidadão português, apresenta-se a Tabela:

Tabela 7.

Indicadores financeiros das FSS

	Despesa/ custo anual (€)	Custo anual por cidadão ³⁰ (€)
PSP	706.337.600,73	68,51
GNR	855.579.749,15	82,99
PJ	110.510.380,52	10,72
SEF	91.997.718,40	8,92
ASAE	18.906.868,04	1,83
Total	1.783.332.318,84	172,97

Fonte: Conta Geral do Estado (2016); Elaboração própria

Em 2016, o PIB português era de 185.494,0M€, o que permite constatar que o Estado com a atividade destas cinco FSS assumiu encargos na ordem dos 0,96%³¹ do valor do PIB. Da Tabela 7 resulta que, em 2016, no total as FSS custaram 172,97€ ao cidadão português, o que representou o contributo média diário por cada cidadão 0,47€³². De ressaltar que são as duas forças de segurança, PSP e GNR, as FSS com mais custos para o cidadão, significando uma dupla contribuição do cidadão, uma vez que se tratam dois corpos de polícia congêneres.

Pela análise dos custos médios padrão por efetivo (Tabela 8) constata-se que a PSP é a FSS que apresenta melhor eficiência com uma despesa *per capita* de 32.763,0€. De salientar que o SEF é a FSS com menor eficiência, seguindo-se da PJ e da ASAE, concluindo-se que

³⁰ Tem por base os 10.309.573 habitantes, publicado pela Eurostat (2017).

³¹ Valor calculado pelo somatório do total das despesas das 5 FSS a dividir pelo valor do PIB.

³² Resulta da divisão do custo anual por cidadão total pelos 366 dias do ano de 2016, ano bissexto.

as FSS que apresentam níveis mais baixos de eficiência são as que têm o número mais reduzido de efetivo (PJ, SEF e ASAE).

Tabela 8.

Encargos médios por efetivo das FSS, em euros

	PSP	GNR	PJ	SEF	ASAE
Custo médio padrão por efetivo (€) ³³	32.763,0	36.671,4	51.114,9	70.442,4	40.313,2
Total de efetivo	21.559	23.331	2.162	1.306	469

Fonte: Elaboração própria

Com a fusão, em virtude das economias de escalas ambiciona-se reduzir custo (Gaughan, 2010) e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade do serviço prestado às populações. Assim, ambiciona-se a racionalidade orçamental, procurando níveis mais elevados de eficiência e eficácia, tanto no nível operacional, como na gestão de recursos humanos e materiais.

Por último, importa ressaltar os recursos humanos são um pilar fundamental para o sucesso da fusão. É importante considerar um conjunto de condições e medidas para que se concretize o ajuste organizacional, assim deve-se criar um processo de integração que articule de forma plena e harmoniosa as identidades dos elementos, com vista a contribuir para o sucesso da fusão (Giessner, 2016). A definição da estratégia de gestão organizacional é fulcral para maximizar e otimizar o desempenho dos elementos (Wang et al., 2015), permitindo que possíveis decréscimos de produtividade no curto prazo se convertam em acréscimos substanciais, após o período de adaptação à nova cultura e dinamização dos processos.

6.2. VIATURAS

Atendendo à variável viaturas e segundo o relatório da ESPAP do 2º trimestre de 2017 contabilizam-se as seguintes viaturas para cada FSS:

³³ Custo médio padrão por efetivo (€) = (Total de despesas correntes + Total de despesas de capital) / Total de efetivo.

Tabela 9.

Rácio de viaturas por efetivo das FSS

	PSP	GNR	PJ	SEF	ASAE	Total
Total de viaturas	4.449	5.923	990	324	197	11.883
Número de viaturas por efetivo	0,21	0,25	0,46	0,25	0,42	0,24

Fonte: Elaboração própria

O PVE (Parque de viaturas do Estado) tem 25.671 viaturas, sendo que as forças de segurança no seu conjunto, PSP e GNR, dispõem de 10.372 viaturas, ou seja, de 40% das viaturas do PVE. As discrepâncias de número de viaturas entre as FSS são notórias, o número de viaturas da PSP e da GNR destacam-se, sendo que no conjunto destas cinco FSS, 87% das viaturas são da PSP e da GNR.

A disparidade de recursos manifesta-se como um fator motivador da fusão e que potencia o sucesso da mesma, uma vez que as FSS são polícias que se complementam e que através do apoio mútuo, neste caso no âmbito dos recursos auto, fazem face às necessidades, estimulando-se a criação de sinergias positivas (Hitt et al, 2001). Assim, atualmente, as cinco FSS, no seu conjunto, apresentam um rácio de 0,24 viaturas por efetivo e, de modo, a manter o mesmo rácio para o efetivo fruto da fusão de 28.058 elementos são necessárias 6.734 viaturas. Assim, com a fusão reduz-se a frota total das cinco FSS em 5.149 veículos, consequentemente, reduzem se custo e gera-se poupança.

Segundo a ESPAP (2017), um veículo próprio, anualmente representa uma despesa de 3.279,62€ (Tabela 10), o que aliado à redução de 5.149 viaturas representa uma poupança de 16.886.763,38€ em despesas com a frota automóvel. Desta forma, obtém-se ganhos sinérgicos com a fusão nesta vertente. Estes ganhos podem ainda ser potencializados por outros fatores apresentados de seguida:

Considerando as viaturas para abate, importa ter em conta o DL n.º 36/2015, de 9 de março, uma vez que o mesmo estipula a regra do abate: 2 veículos abatidos, em contrapartida a cada veículo novo adquirido. Comparando-se as despesas na aquisição de um veículo próprio com o abate de dois veículos próprios e calculando a redução da despesa na contratação de um veículo em AOV com o abate de um veículo em AOV (substituído) e um veículo próprio, têm-se as seguintes tabelas que refletem a despesas da rubrica: i) combustível - média de consumos em 2013/2014 foi de 1.584,57 €/ano; ii) manutenções, reparações e pneus - média de custos com veículos próprios com idade entre 15 e 20 anos

foi de 1.405,42 €/ano; iii) renda mensal de AOV – espera-se uma redução média no custo mensal na ordem dos 30%/ano, de acordo com o *downgrade* das tipologias de veículos a adquirir, iv) emissões de CO₂; e v) estacionamento - corresponde ao lugar de estacionamento ocupa uma área de 18m² e o valor mensal por m² de edifícios públicos, que equivale a 216,00 €/ano, segundo a Portaria n.º 278/2012.

Tabela 10.

Redução da despesa anual (€), aplicando-se a regra de abate para veículos próprios

Rubrica	Veículo próprio abatido	Novo veículo próprio	Redução
Combustível	1.584,57	1.426,11	1.743,04
Manutenção/Reparação e pneus	1.405,42	1.405,42	1.405,42
Emissões poluentes (CO ₂)	73,63 ³⁴	64,79	82,47
Parqueamento	216,00	216,00	216,00
Total	3.279,62	3112,32	3.446,93

Fonte: ESPAP (2017)

Da Tabela resulta que a cada dois veículos abatidos, há a aquisição de um novo veículo próprio, refletindo uma redução nos custos na ordem dos 3.446,93€. Em virtude da redução na rubrica de combustível, por se tratar de um carro mais recente e mais económico, dos iguais custos com a manutenção, reparação e pneus, dado que os custos médios com veículos próprios com idade entre os 15 e 20 anos aproximam-se dos 1.405,42€ por ano, sendo que os custos com veículos novos por norma são semelhantes (ESPAP, 2017) e da redução de emissões de CO₂, esperando reduções na ordem dos 12% (ESPAP, 2017).

Por sua vez, o novo contrato de AOV (Aluguer Operacional de Viaturas) para um veículo, a devolução de um veículo em regime AOV e um veículo próprio abatido, origina uma redução da despesa de 5.100,16€ pelo veículo próprio abatido (Tabela 11) e a redução média no custo mensal da renda em 30%, em virtude do *downgrade* das tipologias de veículos a adquirir (ESPAP, 2017).

³⁴ Em média as emissões nos veículos ligeiros, em 1997, eram de 208 g/km, permitindo aferir o seguinte valor, com base no cálculo do *Life Cycle Cost* previsto no Decreto-Lei n.º 140/2010: 0,03 €/Kg de CO₂ × (208/1000) × 11.800 = 73,63 €/ano.

Tabela 11.

Redução de despesa (€) na contratação de um veículo em AOV e com o abate de um veículo em AOV (substituído) e um veículo próprio

Rubrica	Contrato de veículo em AOV terminado	Veículo próprio abatido	Novo contrato AOV	Redução
Combustível	1.584,57	1.584,57	1.426,11	1.743,04
Manutenção/ Reparação e pneus		1.405,42		
Renda	5.510,76		3.857,53	
Renda/manutenções				3.058,65
Emissões poluentes (CO2)	73,63	73,63	64,79	82,47
Parqueamento	216,00	216,00	216,00	216,00
Total				5.100,16

Fonte: ESPAP (2017)

Tendo em apreço o Apêndice L sabe-se que no 1º trimestre de 2017 foram abatidas 405 viaturas e 394 no 2º trimestre de 2017, o que perfaz um total de 799 viaturas abatidas. Partindo do pressuposto que não há nenhuma viatura em regime AOV, então a redução das despesas no conjunto destas cinco FSS foi de 2.754.097,07€ (799×3.446,93). Com a fusão das FSS, resultaria a reestruturação da frota, podendo o abate estimular a mesma, levando à redução das despesas.

Por outro lado, a reestruturação da frota, com vista a redução de custos, poderia focar os contratos AOV ou os contratos de *leasing*. O contrato AOV representa a prestação de um serviço de aluguer, por períodos que variam entre os 12 e os 48 meses, mediante o pagamento mensal (renda), que no caso das viaturas da PVE prevê-se a redução média no custo mensal na ordem dos 30%/ano. Não existe o recurso a capitais próprios, nem risco de desvalorização das viaturas, uma vez que o pagamento da renda se restringe ao período contratual. Estes contratos melhoram os rácios financeiros na redução de ativos e passivos, uma vez que não há imobilizado e, como se constatou através da Tabela 11, a redução da despesa com a contratação de um veículo em AOV e com o abate de um veículo em AOV (substituído) e um veículo próprio é bastante superior à redução da despesa apenas quando considerados apenas veículos próprios. Estes são contratos que incluem despesas com manutenção, reparação e troca de pneus, viaturas de substituição, entre outras funções de acordo com o

contrato estabelecido. Manifestam-se como um instrumento para assegurar a qualidade, produtividade, flexibilidade e assistência permanente da frota, permitido ter a frota sempre operacional e moderna.

Além desta modalidade de contrato, existe ainda a hipótese do *leasing*, que à semelhança do AOV concorre para a modernização, operacionalidade e qualidade da frota. O *leasing* pode ser entendido na vertente financeira ou operacional. Na ótica financeira, o *leasing* é uma operação de financiamento para o locador e uma decisão financeira do locatário em alternativa à compra. Atendo, em especial à vertente operacional, sabe-se que esta surgiu da vontade de diminuir os prazos de substituição de bens de equipamento, evitando-se a aquisição de bens integrados em setores expostos a rápida evolução tecnológica. Assim, havia a substituição do bem, sempre que as necessidades de crescimento da organização ou a obsolescência exigisse ou recomendasse (Duarte, 2001). Neste sentido, o *leasing* operacional acaba por representar um meio para contornar os riscos próprios da propriedade que se refletem na estrutura económica (Santos cit in Reis, 2002). Este tipo de locação engloba serviços de manutenção e assistência técnica prestada pelo locador. Traduz-se então na cedência temporária do uso de um bem, podendo no final do contrato existir a opção de compra do mesmo. Salienta-se que durante o período de contrato o bem acaba por ser pago na totalidade, correndo o risco de desvalorização.

Desta forma, no contexto da fusão das FSS, a adoção de uma política *leasing* para as novas aquisições parece uma solução idónea e, aparentemente, mais eficaz do que a compra, uma vez que não implica imobilização de capital em viaturas e permite a renovação da frota a cada 5 anos. Salienta-se que este é um equipamento que sofre grande desgaste ao longo do tempo, em virtude da natureza móvel da atividade operacional das FSS (Accenture, 2006) e torna-se obsoleto, num curto espaço de tempo, face às inovações do mercado automóvel. Esta revela-se ainda como uma opção favorável, numa situação orçamental desfavorável à contração de despesas significativas de capital. Em contrapartida, a nível financeiro não existe investimento e, simultaneamente, não se aumenta o património da instituição, uma vez que durante o período de contrato a viatura não é propriedade da polícia, podendo este aspeto ser compreendido como uma desvantagem.

Estas são opções para se reduzir custos com a manutenção das viaturas e são uma solução para ter uma frota operacional e moderna, contribuindo para a boa imagem da polícia única. Além de que permitem a libertação de efetivo que estava adstrito a funções de suporte, nomeadamente, a manutenção de veículos, para o serviço operacional. Como anteriormente

mencionado as funções de suporte absorvem muitos recursos humanos, neste sentido atingia-se sinergias no âmbito orgânico, em específico do número de efetivo na área operacional.

6.3. INFRAESTRUTURAS

A organização das infraestruturas das FSS caracteriza-se pela dispersão, originada pela insuficiência de partilha de meios disponíveis, bem como pela replicação de serviços de suporte e de apoio geral (Accenture, 2006). Com a fusão das FSS, haverá a concentração de serviços de suporte, consequentemente a redução de instalações, a libertação de recursos e economias de espaço (Accenture, 2006). Como Monet (2002) defendeu, a estrutura de uma polícia única é sinónimo de não existência de duplos empregos, de duplicação de recursos e estruturas, como laboratórios de polícia científica concorrentes e a replicação dos serviços administrativos.

De acordo com o relatório do 4º trimestre de 2016 do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado, o MAI tinha 3.204 imóveis com registo, nos quais se incluem terrenos e imóveis edificados. Considerando, o domínio da classificação por função, consta-se que 1.005 imóveis são das forças de segurança. Salienta-se que 993 dos imóveis do tipo edificado e do domínio privado do Estado e 12 do domínio público do Estado.

Atendendo ao Anuário da Administração Interna, relativo ao ano de 2016, os recursos patrimoniais da PSP circunscreviam-se a 334 instalações, enquanto que a GNR dispunha 625 instalações. A PJ conta com 13 infraestruturas, o SEF com 88 e por seu turno a ASAE com 15 instalações localizadas ao longo de todo o território nacional (Apêndice M).

Considerando as estruturas de serviços de suporte verifica-se a sua replicação em toda a cadeia hierárquica, tanto ao nível dos órgãos centrais que abarcam as direções nacionais/comando-geral/sede das FSS, como a um nível mais desconcentrado através do qual as FSS se organizam. Assim, com uma Polícia única haveria apenas uma direção nacional, ou seja, das cinco instalações que existem atualmente, apenas uma se manteria, resultando numa redução de 80% (Tabela 12). A escolha do edifício poderia ser sustentada em critérios de dimensão, localização, valores das rendas ou nível de modernidade da infraestrutura.

Tabela 12.

Estruturas dos órgãos centrais das FSS antes e após fusão

	Total	Redução ³⁵	(%)
Infraestruturas atuais	5		
Infraestruturas futuras	1	-0,80	80%

Fonte: elaboração própria

Este procedimento pode ser, igualmente, adotado no âmbito dos estabelecimentos de ensino. Na Polícia única seriam necessários dois estabelecimentos de ensino, a Escola Prática direcionada para a formação de técnica-policial e Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna focado na formação académica. Desta forma, seriam alcançadas sinergias através da redução de 67% das infraestruturas (Tabela 13).

Tabela 13.

Estabelecimento de ensino das FSS antes e após a fusão

	Total	Redução	(%)
Infraestruturas atuais ³⁶	6		
Infraestruturas futuras	2	-0,67	67%

Fonte: Elaboração própria

No caso da Unidade Especial de Polícia (UEP) da PSP e da Unidade Intervenção GNR, a aglutinação destas duas unidades acarreta benefícios na articulação das unidades entre si, bem como com os dispositivos territoriais e na realização de treinos conjuntos, uma vez que as valências estão todas reunidas na mesma área de instrução, contribuindo para ganhos de eficácia operacional, graças à maior coordenação entre as unidades (Accenture, 2006). Desta forma, sem se considerar as forças destacadas da PSP, atualmente a UEP e a Unidade de Intervenção da GNR concentram-se em quatro infraestruturas distintas (Apêndice M), sendo que no futuro apenas uma infraestrutura serviria uma unidade desta natureza, conduzindo a ganhos sinérgicos, por força da redução de 75% de infraestruturas (Tabela 14).

³⁵ Calculada através da fórmula: (valor com a sinergia – valor atual) / valor atual.

³⁶ Os 6 estabelecimentos de ensino discriminam-se em: Instituto Superior de Policiais e Segurança Interna, Escola Prática de Polícia, Escola da Guarda, Centro de formação da Figueira da Foz, Centro de formação de Portalegre e Escola de Polícia Judiciária, de acordo com o Apêndice M.

Tabela 14.

UEP e Unidade de intervenção antes e após a fusão

	Total	Redução	(%)
Infraestruturas atuais	4		
Infraestruturas futuras	1	-0,75	75%

Fonte: Elaboração própria

Ao nível mais desconcertado deteta-se a dispersão das unidades por todo o território com instalações e infraestruturas distintas, coincidindo instalações das diferentes FSS com funções similares nas proximidades. Considerando a localização dos Comandos territoriais/distritais da PSP e da GNR, das Unidades territoriais (Diretorias) da PJ, das Direções regionais do SEF e das Unidades regionais da ASAE, verifica-se que as capitais de distrito são dotadas das seguintes unidades operacionais:

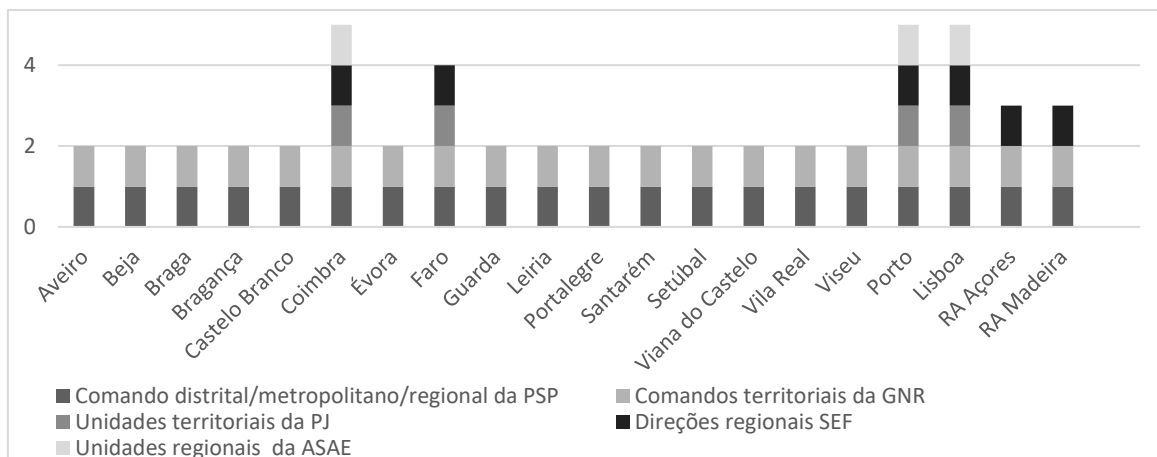


Figura 3. Unidades operacionais territoriais por distrito das FSS (Fonte: Elaboração própria)

Desta forma consta-se que existem 53 edifícios destinados a unidades operacionais, ao longo de território. Com a fusão, este número seria reduzido, na ordem dos 63%, passando a existir 20 imóveis (Tabela 15), agregando-se as unidades de cada FSS, num único edifício, havendo apenas uma infraestrutura por capital de distrito.

Note-se que estas unidades operacionais se dividem em subunidades operacionais, que no caso da PSP denominam-se como divisões policiais, da GNR destacamentos, da PJ unidades regionais (Departamento de investigação criminal), do SEF Delegações regionais e da ASAE Unidades operacionais. Assim, contam-se 168 subunidades³⁷, sendo que grande parte coincide em localização geográfica.

³⁷ 44 Divisões Policiais, 84 Destacamentos, 8 Unidades regionais, 22 Delegações regionais e 10 Unidades operacionais (Apêndice M).

Estas subunidades, no âmbito da PSP e da GNR, dividem-se em esquadras e postos policiais e em subdestacamentos e postos, respetivamente. Atendendo somente aos serviços de competência genérica, aponta-se, aproximadamente que a PSP tenha 200 instalações desta natureza e a GNR 464. No entanto, importa ainda ressaltar que existem infraestruturas que concentram além da unidade, a subunidade entre outros serviços.

Tabela 15.

Unidades operacionais antes e após a fusão

	Total	Redução	(%)
Infraestruturas atuais	53		
Infraestruturas futuras	20	-0,63	63%

Fonte: Elaboração própria

De mencionar que apenas se teve em consideração as subunidades de competência genérica, não se contabilizando as subunidades de trânsito, de investigação criminal, de fiscalização e intervenção rápida, de segurança a transportes públicos, de segurança aeroportuária, de segurança a instalações, bem como as infraestruturas da Unidade Fiscal e a Unidade de Segurança e Honras de Estado da GNR, os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira, o Departamento de Riscos Alimentares e Laboratoriais da ASAE, entre outras unidades e departamentos que se destinam a serviços de atribuições específicas de cada FSS.

Tendo em apreço as reduções calculadas nas Tabelas, em média, as infraestruturas futuras diminuem na ordem dos 71%. Desta forma, estima-se que as instalações das subunidades, bem como esquadras e postos policiais da PSP e subdestacamentos e postos da GNR e outros serviços e unidades das FSS sejam alvo de uma redução semelhante ao valor médio indicado.

Do exposto, depreende-se a existência de replicação intraunidades, bem como replicação interunidades (Accenture, 2006). Isto significa que cada unidade dispersa no território, tanto ao nível de desconcentração de infraestrutura como ao nível de dispersão física, representa a replicação de serviços de suporte em cada localização, podendo ser de maior ou menor significância dependendo das dimensões da unidade. Por outro lado, o funcionamento autónomo de unidades requer os próprios serviços de suporte, originado a replicação interunidades. Verifica-se, como anteriormente, abordado nos pontos críticos do SSI, a não interoperabilidade de infraestruturas tecnológicas que cada FSS dispõe que resulta em aumentos dos custos de exploração (Teixeira et al., 2006).

A complementaridade das FSS é constata, o que aumenta o potencial sucesso da fusão (Hitt et al., 2001). Assim, com a fusão ambiciona-se a agregação e a utilização conjunta de serviços de suporte e de apoio geral, conduzindo a uma maior articulação e cooperação entre serviços. A filosofia de partilha de serviços permite contornar a problemática da desconcentração de estruturas que se revela criadora da dispersão e replicação. Neste seguimento, racionalizam-se infraestruturas e elimina-se os “organismos redundantes ou inúteis” (Torres, 2014, p. 66), consequentemente reduzem-se os custos fixos (por exemplo, rendas) e custos variáveis, constituindo-se um volume de poupança nesta área.

6.4. A POLÍCIA ÚNICA

De forma a esquematizar o raciocínio propõe-se que a Polícia única seja composta por uma Direção Nacional, Unidades Distritais de Polícia, a Unidade Especial de Polícia e Estabelecimentos de Ensino.

Começando por estruturar a orgânica da Unidade Especial de Polícia, esta seria reconfigurada de acordo com a Tabela 16, sendo as forças destacadas desta unidade uma réplica em formato reduzido desta estrutura.

Tabela 16.

Orgânica da Unidade Especial de Polícia

	Corpo de Intervenção
	Grupo de Operações Especiais
	Corpo de Segurança Pessoal
Unidade Especial de	Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo
Polícia	Grupo Operacional Cinotécnico
	Corpo de Cavalaria
	Corpo de Controlo Costeiro
	Corpo de Segurança e Honras do Estado

Fonte: Elaboração própria

As Unidades Distritais de Polícia funcionariam da dependência direta do Diretor Nacional e prosseguiriam atribuições em todo o território nacional. Como referido anteriormente, existiram 20 unidades desta natureza, devendo estas também incluir unidades especializadas, conforme a Tabela 17.

Tabela 17.

Orgânica das Unidades Distritais de Polícia

	Serviços	Núcleos
		Secções
Unidades Distritais de Polícia	Unidades	Territoriais
		Investigação criminal
		Trânsito
		Transportes Públicos
		Segurança a Instalações
		Aeroportuárias
		Ação Fiscal
		Proteção Ambiental
	Unidades Locais	

Fonte: Elaboração própria

Depreende-se que as Unidades Distritais contemplem serviços e unidades de competência genérica, as territoriais, bem como de natureza específica, como é caso da investigação criminal e das restantes seis unidades referidas na Tabela 17. Estas unidades são apoiadas por unidades que atuam ao nível local (unidades locais).

No âmbito do ensino policial existiriam dois estabelecimentos para assegurar a formação de técnica-policial na Escola Prática de Polícia e de oficiais de polícia através de um Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (Tabela 18).

Tabela 18.

Estabelecimentos de ensino policial

Ensino policial	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
	Escola Prática de Polícia

Fonte: Elaboração própria

Por último, a Direção Nacional teria a seguinte composição, da qual se destaca a existência de seis Diretores Nacionais Adjuntos(DNA) responsáveis por áreas específicas:

Tabela 19.

Orgânica da Direção Nacional da Polícia única

	Gabinete do Diretor Nacional
	Inspeção de Polícia
	Conselho Superior de Polícia
	Conselho de Ética, Deontologia e Disciplina
	Junta Superior de Saúde
Diretor Nacional	Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais
	Gabinete de Ética, Deontologia e Disciplina
	Gabinete de Relações Públicas e Protocolo
	Gabinete de Apoio Religioso
	Gabinete de Assuntos Jurídicos
	Departamento de Apoio Geral
Diretores Nacionais Adjuntos	DNA das Operações e Segurança
	DNA de Fiscalização e Segurança
	DNA da Investigação Criminal
	DNA de Segurança Fronteiriça
	DNA dos Recursos Humanos
	DNA da Logística e Finanças

Fonte: Elaboração própria

Neste sentido, a organização que se propõe é sinónimo de eficiência e economia, revestindo uma solução para os pontos críticos apontados aos SSI e uma decisão favorável para um setor da AP mais racional.

7. CONCLUSÃO

O estudo desenvolvido nas páginas antecedentes revelou-se congruente e orientado pelo objetivo geral estabelecido *ab initio* de determinar as sinergias que resultam da fusão das FSS, viabilizando o cumprimento dos objetivos específicos. Concomitantemente, a investigação ambicionou responder à pergunta de partida proposta: Serão as sinergias geradas no plano económico-financeiro justificativas da fusão das FSS?

O presente capítulo final constata quais os objetivos e questões conceptuais que foram concretizados, dando resposta à pergunta que desencadeou o trabalho de investigação.

7.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS E QUESTÕES CONCEPTUAIS

O objetivo referente ao enquadramento das temáticas Administração e Finanças Públicas, SSI e F&A foi alcançado.

Verificou-se que, no âmbito da AP e, de forma a prosseguir o interesse público, o Estado, por meio das finanças públicas, consegue aceder a créditos para produzir ou adquirir bens e serviços que satisfazem as necessidades da coletividade e, ao mesmo tempo, representam despesas no Orçamento de Estado. Com a democracia e ao maior envolvimento do cidadão, levaram ao surgimento de conceitos como prestação de contas e *accountability*, que exigem uma maior responsabilização da AP na gestão do dinheiro público.

No que concerne ao SSI, constatou-se que o sistema de polícia pluralista recai sobre uma estrutura fragmentada que num plano financeiro é sinónimo de uma estrutura de custos maior do que a estrutura de uma Polícia única.

Na Europa, existem exemplos de sistemas de polícia monistas e pluralista. Todavia, face ao novo quadro de ameaças, verifica-se que estruturas complexas, como é o caso dos sistemas com dois ou mais corpos de polícia, acabam por demonstrar dificuldades ao nível da coordenação e cooperação, deixando-os mais vulneráveis aos novos desafios, além de representarem uma estrutura que acarreta um grande volume de despesas, no plano financeiro.

Relativamente às F&A, entende-se este processo como uma medida que conduz a uma mudança organizacional, prevendo-se ganhos a nível de competitividade e o alcance de sinergias operacionais e financeiras.

Versando sobre o objetivo de compreender se a fusão das FSS constitui um benefício para o Orçamento de Estado, apurou-se que um dos fundamentos das F&A é a necessidade de reestruturação económica das organizações, procurando-se a sua maior eficiência. Neste

sentido, das F&A resultam sinergias que estimuladas pelas economias de escala, levam à maximização da utilização de recursos, tendo em vista custos de produção mais baixos. Assim, racionalizam-se recursos, elimina-se a replicação de funções e aumenta-se a eficiência da gestão.

Do exposto decorre, que a fusão das FSS tem potencial para proporcionar uma redução de custos que se refletem no orçamento, na vertente da despesa. Esta possibilidade acresce, quando se constata que o atual sistema de polícia, formado por um conjunto de FSS, é sinónimo de replicações de competências que se manifestam na multiplicação de carreiras profissionais e de infraestruturas da mesma natureza, sendo sinónimo de uma estrutura de custo significativa.

Por último, tendo em apreço a orgânica das cinco FSS em estudo foi possível responder, afirmativamente, à pergunta de partida, na medida que a fusão das FSS é sinónimo de sinergias positivas na dimensão económico-financeiro, gerando uma poupança de:

- De 721.567.383,37€, no contexto da variável recursos humanos;
- De 16.886.763,38€ em despesas com a frota automóvel, no âmbito da variável viaturas;
- Na dimensão das infraestruturas, reduções na ordem dos 60 a 80%.

Pelo exposto, as sinergias alcançadas são um fator motivador relevante para se desencadear um processo de fusão das FSS.

Atendendo aos resultados obtidos é exequível afirmar que a fusão das FSS conduz a sinergias positivas no âmbito das variáveis, na medida em foi possível responder afirmativamente às três questões conceptuais:

Q1: Serão criadas sinergias positivas na estrutura de recursos humanos?

Q2: Serão criadas sinergias positivas na racionalização de recursos?

Q3: Serão criadas sinergias na estrutura de custos do setor da segurança?

7.2. LIMITAÇÕES E INVESTIGAÇÕES FUTURAS

Ao longo do estudo surgiram limitações ao seu desenvolvimento que se enquadraram, fundamentalmente, com os seguintes aspetos:

- Discrepância de valores ente fontes para uma análise de dados. A avaliação de múltiplas fontes no diagnóstico dos elementos em estudo visava aumentar a precisão das estimativas e dos valores associados. No entanto, a barreira numérica entre as

fontes conduziu-nos ao estabelecimento de um critério de recentidade dos dados, tendo em conta uma ótica conservadora de análise;

- Dissonância entre critérios da definição de Polícia nos diferentes países, nomeadamente no âmbito dos rácios da OCDE;
- Dificuldade de acesso através de fontes abertas a dados não confidenciais, atualizados e detalhados relativamente à PJ, em concreto ao balanço social de 2016 que condicionou a comparação de determinadas características da variável recursos humanos, no mesmo período temporal;
- Disparidade de informação contemplada no mesmo tipo de documentos entre as diferentes FSS, nomeadamente, os tipos de dados presentes nos balanços sociais analisados diferem de acordo com a FSS;
- Discordância entre os dados discriminados nos documentos analisados e a realidade das FSS.

Este estudo caracteriza-se como um estudo de fundo, sendo o ponto de partida de sucessivas investigações versadas nos custos a montante e a jusante à unificação das FSS. Neste sentido, na panóplia de questões derivadas de um processo de fusão, futuras investigações deverão considerar aspetos base, como seja, sistemas de saúde, o regime de aposentações, o financiamento de sindicatos *versus* direito à greve e correspondente impacto na estrutura e os custos inerentes à formação de agentes e de oficiais.

Sugere-se ainda a análise de custos intrínsecos ao processo transitório de sistema de polícia pluralista para um sistema monista, bem como, com base nos resultados alcançados, a exequibilidade de estender o estudo aos ganhos sinérgicos da fusão contemplando mais FSS, nomeadamente, à Polícia Marítima e aos Guardas prisionais.

Por fim, salienta-se a importância da constituição de um grupo de trabalho na qual participem elementos de todas as FSS envolvidas, de forma a realizar um estudo mais profundo, detalhado e preciso.

BIBLIOGRAFIA

- ACCENTURE (2006). *Estudo de racionalização de estruturas da GNR e da PSP - Relatório final*. Lisboa.
- AIP (2013, dezembro de 2017). *Estudos benchmarking: fusões e aquisições em Portugal*. Lisboa. Acedido de <http://www.moneris.pt/userfiles/file/Publica%C3%A7%C3%B5es/AIP%20-%20Fusoes%20Aquisicoes%20-%20Estudo.pdf>
- Almeida, P. P. (2014). *Crime e segurança: 100 contributos para as políticas públicas de combate à criminalidade*. Lisboa: Portugal + Segurança.
- Alves, J. B. (2017). As áreas de segurança alimentar como pilares da segurança interna. *Revista segurança*, 232. Acedido de <https://www.revistaseguranca.com/as-areas-de-seguranca-alimentar-como-pilares-da-seguranca-interna/>
- Amiot, C. E., Terry, D. J., & Callan, V. J. (2007). Status, equity and social identification during an intergroup merger: a longitudinal study. *British Journal of Social psychology*, 46(3), 557-577.
- ANETIE (2015, dezembro 2017). *Manual de fusões e aquisições de empresas no setor das TIC*. Acedido de https://issuu.com/luisabrahao/docs/manual_de_fusoes_e_aquisicoes_de_e
- ASAE (2018). *Mapa de pessoal*. Lisboa: Ministério da Economia.
- ASAE (2017). *Balanço social de 2016*. Lisboa: Ministério da Economia.
- Baldé, G. (2016). *A fusões e aquisições como mecanismos de criação de valor: estudo de caso da NOS Comunicações*. (Dissertação de mestrado não publicada). Instituto Superior de Gestão, Lisboa.
- Bastardo, C., & Gomes, A. R. (1991). *Fusões e aquisições (M&A): Uma abordagem de avaliação de empresas* (3ª ed.). Lisboa: Texto Editora.
- Bayley, D. H. (2006). *Padrões de policiamento: Uma análise comparativa internacional* (2ª ed.). São Paulo: EDUSP.
- Banco Central Europeu (2017). *Projeções macroeconómicas para a área do euro elaboradas por especialistas do BCE – março 2017*. Alemanha: BCE.

- Banco de Portugal (2017). Projeções para a economia portuguesa. *Boletim Económico de março de 2017* (pp. 1-9). Lisboa: Departamento de Estudos Económicos.
- Benda, R. (2006). A polícia austríaca está preparada para a UE? In J. D. Cunha, *Modelos de polícia e investigação criminal* (pp. 155-168). Canelas: Gailivro.
- Berg, A., & Henrekson, M. (2011). Government size and growth: A survey interpretation of the evidence. *Journal Economic Surveys*, 25, 872-897. doi: 10.1111/j.1467-6419.2011.00697.
- Bisquerra, R. (1989). *Métodos de investigación educativa: Guía práctica* (1º ed.). Barcelona: CEAC.
- Bolívar, M. P., & Galera, A. N. (2013). The effects of changes in the public sector accounting policies on administrative reforms addressed to citizens. *Administration & Society XX*, 48(1), 3-72.
- Bovens, M., Goodin, R. E. & Schillemans, T. (2014). *The Oxford handbook of public accountability* (1ª ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Brandão, E. (2014). *Finanças* (8ª ed.). Porto: Porto Editora.
- Burda, M., & Wyplosz C. (2011). *Macroeconomia. Uma visão europeia* (5ª ed.). Lisboa: Verlag Dashofer.
- Camara, P. B., Rodrigues, J. V., & Guerra, P. B. (2013). *Humator XXI: Recursos humanos e sucesso empresarial* (6ª ed.). Alfragide: Publicações Dom Quixote.
- Cardoso, J. A. (2015). O sistema de segurança dual ou polícia nacional - uma reflexão crítica. *CEDIS Working Paper Direito, Segurança e Democracia*, 73.
- Carvalho, A., & Casal, R. (2010). Accountability nos municípios portugueses: percepções e prática dos responsáveis financeiros. *Contabilidade e Gestão*, 43-76.
- Chalençon, L. (2017). *Location strategies and value creation of international mergers and acquisitions*. London: ISTE.
- Chiavenato, I. (2001). *Teoria geral da administração* (6ª ed., Vol. I). Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda.
- Ciriza, R. I. (2013). *La economía del setor público*. Barcelona: Ediciones Gráficas Rey S.L.
- Comesaña, A. C. (2011). *Lecciones de economía del setor público. Mercado, gobiernos y políticas*. Barcelona: S.G.O. Rey Center S.L.

- Conta Geral do Estado (2017). *Desenvolvimento das despesas dos subsectores do Estado 2016. Ministérios 01 a 06* (Vol. II, Tomo IV). Lisboa: Direção-Geral do Orçamento.
- Conta Geral do Estado (2017). *Desenvolvimento das despesas dos subsectores do Estado 2016. Ministérios 07 a 17* (Vol. II, Tomo V). Lisboa: Direção-Geral do Orçamento
- Costin, C. (2010). *Administração pública*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda.
- Cruz, A. C. (2014). *O sistema de segurança interna e os modelos de Polícia: A Polícia que os Polícias querem*. (Dissertação de mestrado não publicada). Escola Superior de Tecnologia e Gestão, Guarda.
- Cunha, J. M. (2006). *Modelos de polícia e investigação criminal* (1ª ed.). Canelas: Gailivro.
- Decreto-lei n.º 262/1986, de 02 de setembro. *Diário da República n.º 201/1986 - I Série*. Lisboa: Ministério da Economia.
- Decreto-lei n.º 172/1992, de 28 de julho. *Diário da República n.º 172/1992 - I Série A*. Lisboa: Ministério da Finanças.
- Decreto-lei n.º 290-A/2001, de 17 de novembro. *Diário da República n.º 267/2001 - I Série A*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro. *Diário da República n.º 38/2002 - I Série A*. Lisboa: Ministério da Finanças.
- Decreto-lei n.º 42/2009, de 12 de fevereiro. *Diário da República n.º 30/2009 - I Série*. Lisboa: Ministério da Justiça.
- Decreto-lei n.º 194/2012, de 23 de agosto. *Diário da República n.º 163/2012 - I Série*. Lisboa: Ministério da Economia e do Emprego.
- Decreto-lei n.º 240/2012, de 06 de novembro. *Diário da República n.º 214/2012 - I Série*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Decreto-lei n.º 243/2015, de 19 de setembro. *Diário da República n.º 243/2015 - I Série*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Decreto-lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro. *Diário da República n.º 243/2016 - I Série*. Lisboa: Ministério da Finanças.

- Decreto-lei n.º 30/2017, de 22 de março. *Diário da República n.º 58/2017 - I Série*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service. Serving, not steering*. London: M. E. Sharpe.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. doi: 10.1111/0033-3352.00117.
- Dowdle, M. W. (2017). Public accountability: conceptual, historical, and epistemic mappings. In P. Drahos, *Regulatory theory* (pp. 197-215). Australia: ANU Press.
- DSAVP/DCI (2017). *Relatório 4º trimestre de 2016 do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado*. Lisboa: Direção-Geral do Tesouro e Finanças.
- Duarte, A. R. (2015). *Impacto das fusões e aquisições no desempenho de empresas portuguesas*. (Dissertação de mestrado não publicada). Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Duarte, R. P. (2001). *Escritos sobre leasing e factoring*. Cascais: Principia.
- Ebbinghaus, B. (2005). Can path dependence explain institutional change? Two approaches applied to welfare state reform. *Max Planck Institute for the Study of Societies Discussion Paper*, 05(2), 1-30.
- Emsley, C. (1999). A typology of nineteenth-century police. *Crime, Histoire & Sociétés*, 3(1), 29-44. doi: 10.4000/chs.934.
- ESPAP (2017). *Relatório do parque de veículos do Estado do 1º trimestre de 2017*. Lisboa: ESPAP.
- ESPAP (2017). *Relatório do parque de veículos do Estado do 2º trimestre de 2017*. Lisboa: ESPAP.
- EUROSTAT (2017). *Statistics Explained*. Acedido de http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Government_finance_statistics/pt.
- Faria, J., & Lucas, F. (2003). Cooperativas de segundo grau versus fusões: Vantagens e inconvenientes. Uma reflexão aplicada às cooperativas de consumo em Portugal. In *Coloquio ibérico de cooperativismo y economía social*. Valencia, 119-139.

- Faulkner, D., Teerikangas S. & Joseph R. J. (2012). *The handbook of mergers and acquisitions* (1ª ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Fernandes, A. J. (2005). Poder Político e Segurança Interna. In M. M. Valente (Ed.), *I Colóquio de Segurança Interna* (pp. 23-37). Coimbra: Almedina.
- Fernandes, L. F. (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: ISCPSI.
- Fernandes, L. F., & Valente, M. M. (2005). *Segurança Interna - Reflexões e legislação*. Coimbra: Almedina.
- Fernández, J. A. (Julho/Agosto de 2017). Evolución de los aspectos centrales del ejercicio del mando hasta la Policía Nacional del siglo XXI. *Ciencia Policial*, 143, 127-165.
- Ferreira, D. (2002). *Fusões, aquisições e reestruturações de empresas* (1ª ed., Vol. I). Lisboa: Edições Sílabo.
- Fortin, M. F. (2009). *Fundamentos e etapas do processo de investigação* (1ª ed.). Loures: Lusodidacta.
- Franco, A. L. (1996). *Finanças públicas e direito financeiro*. Coimbra: Almedina.
- Gaughan, P. A. (2010). Merger Strategy. In P. A. Gaughan (Ed.), *Mergers, acquisitions and corporate restructuring* (5ª ed., pp. 125 -166). New Jersey: John Wiley & Sons.
- Gibert, P. (1980). *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*. Paris: Les éditions d'organisations.
- Giessner, S. R. (2016). *Organisational mergers: A behavioural perspective on identity management*. Rotterdam: Erasmus research institute of management.
- Giessner, S. R., Ullrich, J., & Dick, R. V. (2012). A social identity analysis of mergers and acquisitions. In D. Faulkner, S. Teerikangas, & R. J. Joseph (Eds), *The handbook of mergers and acquisitions* (pp. 474-477). Oxford: Oxford University Press.
- GNR (2017). *Relatório de atividades de 2016*. Lisboa: Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Humanas.
- Gomes, P. J. (2001). Modelos de policiamento. *Polícia Portuguesa*, 1-4.
- Gonçalves, J. C. (2014). Outsourcing na Administração Pública, uma alavanca de racionalização de custos e impulso de emprego. *Conferência Anual de Serviços Partilhados e Compras Públicas*. Lisboa, 1-24.

- Gravelle, J., & Rogers, C. (2011). Commissioning accountability: Change to governance and the police. *The Police Journal*, 84(4), 320-332. doi:10.1350/pojo.2011.84.4.538.
- Halligan, J. (2013). Reform of Public Sector Governance in Australia. *Conference, Towards a comprehensive reform of public governance in Portugal*. Lisbon.
- Harfouche, A. P. (2008). *Hospitais transformados em empresas – Análise do impacto na eficiência: estudo comparativo*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Henderson, D. R., & Neves, J. C. (2000). Orçamento e dívida pública em Portugal. In L. M. Beleza (Ed.), *Enciclopédia de Economia* (pp. 300- 303). Cascais: Principia.
- Hitt, M. A., Harrison, J. S., & Ireland, R. D. (2001). *Mergers & acquisitions: A guide to creating value for stakeholders*. Oxford: Oxford University Press.
- Hitt, M. A., King, D., Krishnan, H., Makri, M., Schijven, M., Shimizu K. & Zhu H. (2012). Creating value through mergers and acquisitions: Challenges and opportunities. In D. Faulkner, S. Teerikangas, & R. J. Joseph (Eds), *The Handbook of Mergers and Acquisitions* (pp. 71-114). Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199601462.003.0004.
- Holdaway, S. (2006). Investigação criminal em Inglaterra e nos Países de Gales. In J. M. Cunha (Ed.), *Modelos de polícia e investigação criminal* (pp. 13-21). Canelas: Gaialivro.
- Inácio, C. C. (2010). *Políticas públicas de segurança – novo paradigma..* (Dissertação de mestrado não publicada). Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Jaeger, R. (2006). A especialização da KRIPO. In J. M. Cunha (Ed.), *Modelos de polícia e investigação criminal* (pp.133-153) . Canelas: Gaialivro.
- Junior, P. R., Pamplona, E. O., & Silva, A. F. (2013,). Mergers and acquisitions: an efficiency evaluation. *Applied Mathematics*, 4(11), 1583-1589. doi: 10.4236/am.2013.411213.
- Kothari, C. R. (2004). *Research methodology: Methods and techniques* (2.^a ed). New Delhi: New age.
- Lei n.º 10/86, de 30 de abril. *Diário da República n.º 99/1986 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.

- Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro. *Diário da República n.º 43/1990 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto. *Diário da República n.º 155/2005 - I Série A*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto. *Diário da República n.º 168/2007 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro. *Diário da República n.º 213/2007 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto. *Diário da República n.º 151/2008 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto. *Diário da República n.º 165/2008 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. *Diário da República n.º 167/2008 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro. *Diário da República n.º 244/2011 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto. *Diário da República n.º 96/2017 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro. *Diário da República n.º 20/2018 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.
- Maesschalck, J., & Van de Walle, S. (2006). Policy failure and corruption in Belgium: Is federalism to blame? *West European Politics*, 29(5), 999-1017.
- Martin, J. D., & Petty, J. W. (2000). *Value based management: The corporate response to the shareholder revolution*. Boston: Harvard Business Scholl Press.
- Matos, H. J. (2016). *SSI: Terrorismo & contraterrorismo*. Casal de Cambra: Caleidoscópio.
- Mechelen, C. V. (2006). A reforma das Polícias Belgas. In J. M. Cunha (Ed), *Modelos de polícia e investigação criminal* (pp. 169-191). Canelas: Gailivro.
- Mendes, P. (2011). *Código das Sociedades Comerciais* (9ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Ministério da Administração Interna (2016). *Anuários 2016*. Lisboa: Enigma Editores.

- Ministério da Economia (2017). *Anuário 2017 da Economia*. Lisboa: Enigma Editores
- Monet, J.-C. (2002). *Polícias e Sociedades na Europa*. São Paulo: EDUSP - Editora da Universidade de São Paulo.
- Monjardet, D. (1996). *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. Paris: Éditions La découverte.
- Moreno, C. (2006). *Finanças públicas, gestão, controlo e auditoria de dinheiros públicos*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Morgado, S. M. A. (2013). Economics of public administration. The right budget to the right public services - The New Management Mythology? In *Global Virtual Conference Workshop* (pp. 79-83).
- Morgado, S. M. A. (2013). Going Global: Health organizations and networking – information society and social media. *Proceedings in Scientific Conference 2013*. Slovakia, 47-51.
- Morgado, S. M. A. (2014). (Des)Ajustamento das finanças públicas em Portugal (1995-2012). *Revista da UIIPS*, 2(2), 145-155.
- Mouhanna, C. (2006). O modelo francês de cooperação Polícia/Justiça. In J. M. Cunha, *Modelos de polícia e investigação criminal* (pp. 69-84). Canelas: Gailivro.
- OCDE (2017). *Estudos económicos da OCDE: Portugal 2017*. Paris: Edições OCDE. doi: 10.1787/9789264269286.
- Oliveira, J. F. (2006). *As políticas de segurança e os modelos de policiamento. A emergência do policiamento de proximidade*. Coimbra: Almedina.
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governace? Emerging perspectives on the theory and practice of public governace*. London: Routledge.
- Outrive, L. V. (2006). A nova polícia belga. Em J. M. Cunha, *Modelos de polícia e insvestigação criminal* (pp. 49-68). Canelas: Gailivro.
- Page, S. (2006). Path Dependence. *Quarterly Journal of Political Science*, 1, 87-115.
- Palepu, K. G., Healy P. M. & Ruback R. S. (1992). Does corporate performance improve after mergers? *Journal of Financial Economics*, 31(2), 135-175. doi: 10.1016/0304-405X(92)90002-F.

- Peace, I. E. (2017). *Global Peace Index*. Sydney. Acedido de <https://fronteirasxxi.pt/wp-content/uploads/2018/01/Relat%C3%B3rio-Global-Peace-Index.pdf>.
- Pereira, P. T. (2012). *Portugal: dívida pública e défice democrático*. Lisboa: Função Francisco Manuel dos Santos.
- Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M., & Santos, J. C. (2007). *Economia e finanças Públicas* (2ª ed.). Lisboa: Escolar Editora.
- Pinto, A. C., Santos, P. G., & Melo, T. J. (2013). *Gestão orçamental & contabilidade pública*. Cacém: ATF - Edições Técnicas.
- PJ (2013). *Balanço social consolidado do MJ de 2012*. Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Justiça.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management refor: A comparative analysis - into the age of austerity* (4ª ed.). Oxford: Oxford University.
- Pordata (2015). *Estatística de Justiça e Segurança*. Acedido de <https://www.pordata.pt/Subtema/Europa/Recursos+Humanos-417>.
- Pordata (2016). *Estatística de Macroeconomia*. Acedido de <https://www.pordata.pt/Subtema/Portugal/Produto+e+Produtividade-261>.
- Programa do X Governo Constitucional (janeiro de 2018). Acedido de <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464036/GC10.pdf>.
- PSP (2017). *Balanço Social de 2016*. Lisboa: Direção Nacional.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Raposo, J. (2006). *Direito Policial* (Vol. I). Coimbra: Almedina.
- Rasmussen, U. W. (1989). *Aquisições, fusões & incorporações empresariais: Estratégias para comprar e vender empresas no país e exterior*. São Paulo: Aduaneiras.
- Recasens, A. (2016). Segurança. In M. Robalo. *Dicionário crime, justiça e sociedade* (pp. 438-440). Lisboa: Edições Sílabo.
- Recasens, A., & Brunet. (2006). Modelos de polícia criminal: o modelo espanhol. In J. M. Cunha, *Modelos de polícia e investigação criminal* (pp. 85-93). Canelas: Gailivro.

- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2009). The aftermath of financial crises. *American Economic Review*, 99(2), 466–72.
- Reis, R. T. (2012). O contrato de locação financeira no direito português: elementos essenciais. *Gestão e desenvolvimento*, 11, 113-165.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março. *Diário da República n.º 55/2007 - Série I*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Ribeiro, J. J. (2013). *Lições de finanças públicas* (5ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora, S. A.
- Rocha, A. C. (2011). Accountability in public administration: theoretical. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 14(2), 82-97.
- Rogers, C. & Gravelle, J. (2013). Future of policing in the UK: Understanding the economics. *Review of European Studies*, 5(1), 116-123. doi: 10.5539/res.v5n1p116.
- Santos, J. A. (2010). *Finanças públicas*. Oeiras: INA Editora.
- Sarmiento, M. M. (2013). *Metodologia para a elaboração de trabalhos científicos*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Scholes, M., Wolfson, M., Erickson, M., Maydew, E., & Shevlin, T. (2009). Introduction to mergers, acquisitions and divestitures. In M. Scholes, M. Wolfson, M. Erickson, E. Maydew, & T. Shevlin, *Taxes and business strategy: a planning approach* (pp. 404-419). New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- SEF (2017). *Balanço Social de 2016*. Lisboa: Gabinete de Estudos, Planeamento e Formação.
- Silva, E. S. (2015). *Fusões e aquisições: bordagem contabilística, financeira e fiscal*. Porto: Editorial SA.
- Sistema de Segurança Interna (2017). *Relatório Anual de Segurança Interna – Ano de 2017*. Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral.
- Sousa, A. F. (2016). *Manual de Direito Policial*. Porto: Vida Económica - Editorial, SA.
- Sousa, M. J., & Baptista, C. S. (2011). *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios*. Lisboa: Pactor.
- Suen, A. S., & Kimura, H. (1997). Fusão e aquisição como estratégia de entrada no mercado brasileiro. São Paulo: Caderno de Pesquisas em Administração.

- Tamekou, R. (2008). The National Governance Programme (2006–10) and the modernization of the administration: Cameroon and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*, 74, 217-234. doi: 10.1177/0020852308089904.
- Teixeira, N. S., Lourenço, N., & Piçarra, N. (2006). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais. doi: 10.13140/2.1.2761.0560.
- Torres, J. M. (2011). Segurança “Just in time”: Abandonar o paradigma de mão-de-obra intensiva. *Politeia*, 235 – 247.
- Torres, J. M. (2014). *Não temos que ser alemães* (1ª ed.). Lisboa: Matéria-Prima Edições.
- Torres, J. M. (2017). *Dívida pública e soberania nacional*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Wang, Y. Y., Lin, S. P., Fang, C. H., & Lo, S. H. (2015). The canonical correlation analysis between the fitness of organizational condition and integration possibility: the evidence of configurational approach. *International journal of management, economics and social sciences*, 4(3), 92-107.
- Wenda, G. (2013). Municipal Police in Austria: History, Status Quo, and Future. *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft*, (4), 51-62. doi:10.7396/2013_4_E.

APÊNDICES

Apêndice A

O Orçamento de Estado assume três funções de acordo com Ribeiro (2013):

1. Relacionar receitas com despesas. As receitas têm que ser suficientes para cobrir as despesas, o que supõe a fixação de um limite no montante das despesas. É neste ponto que o orçamento intervém, ou seja, o orçamento permite delimitar o montante da despesa;
2. Fixar as despesas. Aos serviços do Estado são atribuídas verbas de despesas, que se traduzem em autorizações para contrair créditos, sendo que as despesas efetuadas pelos serviços não podem ser superiores ao montante do crédito orçamental, apenas pode ser de igual ou inferior valor;
3. Definição do plano financeiro. Através do orçamento é possível conhecer o montante que o Estado se propõe a despender com cada serviço, ao nível da sua organização e funcionamento.

Apêndice B

Fruto da reforma, a estrutura e as competências no sistema de polícia belga sofreram alterações, adotando o seguinte desenho, de acordo com Outrive (2006):

4. A polícia federal detém cinco direções-gerais que funcionam de igual modo para a polícia local:
 - a. Direção de Polícia Administrativa;
 - b. Direção de Polícia Judiciária;
 - c. Direção de Meios e Material;
 - d. Direção dos Recursos Humanos;
 - e. Direção do Apoio Operacional.
5. Criou-se o cargo de Diretor de Coordenação (DIRCO) e de Diretor-Geral da Polícia Judiciária (DIRJU), sendo este o elo de ligação entre os dois níveis (federal e local). A polícia federal assume a posição mais “forte e dominante”, sendo o funcionamento integrado das polícias garantido pelo comissário-geral;
6. Definiram-se zonas, ao nível local, constituídas por um ou mais municípios, dispondo de um corpo de polícia local. Quando a zona é composta por vários municípios, vários postos de polícia, um em cada município da zona, formam-se os núcleos;
7. Concebeu-se uma divisão denominada “Secretário Técnico Administrativo”, no MAI, com a finalidade de coordenar a gestão de polícia federal e local entre o Ministro do Interior e o Ministro da Justiça, assumindo a tarefa de aconselhar o ministro nas questões técnicas, administrativas e logísticas com as quais o serviço operacional de polícia integrada se depara.

Mechelen (2006) alega que o atual sistema policial belga é mais rígido do que o da anterior Gendarmerie Nacional. Todavia, Outrive (2006) afirma que esta reforma não respeitou princípios elementares (Tabela 20), muito embora Mechelen (2006) defenda que esta reforma não tem o “direito de ser um fracasso”, na medida em que envolveu cerca de 40.000 pessoas, revestiu-se de um grande valor simbólico e assumiu grande importância ao nível da segurança pública.

Tabela 20.

Princípios elementares de uma reforma policial

Princípios	
1º	É fundamental planejar uma reforma
2º	É necessário um conceito coerente
3º	É necessária uma abordagem mais <i>bottom up</i> do que <i>top down</i>
4º	É necessário um organismo totalmente independente de acompanhamento da reforma
5º	É necessário haver vantagens financeiras e estatutárias para os funcionários
6º	Devem evitar-se os desperdícios dos recursos humanos
7º	Não é possível negligenciar o ambiente de serviços de polícia
8º	Um plano deve conter projetos-piloto
9º	É necessário um grupo de chefes claramente empenhados
10º	É preciso dar tempo
11º	A reforma da polícia deve articular-se com a reforma da justiça
12º	É necessária uma verdadeira política de diversidade

Fonte: Outrive (2006)

Além do não cumprimento dos princípios elementares mencionados, Mechelen (2006) alerta para a importância de se desenvolver uma nova cultura e a sua assimilação, para se atingir o sucesso. Assim, no caso concreto era inevitável a criação de uma nova entidade, uma entidade que se caracteriza a nova polícia federal e a nova polícia local.

Apêndice C

No âmbito das polícias municipais, Oliveira (2006) entende que não se enquadram como forças de segurança, uma vez que não são dotadas de “competências ao nível da manutenção da ordem pública e da investigação criminal” (p. 205). Estes corpos de polícia estão dependentes da Maire e são criados por sua decisão, estando sob a sua autoridade, e a sua missão assenta em funções de natureza administrativa e de ordenamento do trânsito. Há uma tendência crescente no aparecimento destes corpos de segurança municipal, em 2015 o número total de agentes da polícia municipal rondava os 20.000 e estavam dotados da missão geral de polícia preventiva (Santos, 2016).

Apêndice D

Dos pontos críticos assinalados ao SSI pelo estudo elaborado pela IPRI-UNL e da análise realizada por Fernandes (2014), que teve como um dos objetivos estudar, na lógica da comparação, outros modelos de organização do SSI que pareçam idóneos, conclui-se que:

1. Na vertente da prevenção existem várias tutelas, diversos atores e numerosos programas de prevenção que se revelam um obstáculo à criação de sinergias, como por exemplo o financiamento;
2. No domínio da ordem pública, salienta-se:
 - a. A concorrência institucional, em especial entre a PSP e a GNR, que influencia o desempenho da cooperação e da articulação entre as forças de segurança;
 - b. A duplicação de meios e os consequentes conflitos de competências, em virtude da sobreposição de áreas territoriais e funcionais;
 - c. Fraca interoperabilidade de equipamentos, graças à dificuldade de articulação em contextos de atuações conjuntas, resultado na duplicação de meios.
3. No que concerne à investigação criminal, permanece e agrava-se a questão das diversas tutelas, dada a existência vários Órgãos de Polícia Criminal que aumentam a probabilidade de se verificar conflitos de competências. Acrescenta-se ainda uma outra barreira à cooperação e coordenação que passa pela cultura de concorrência institucional;
4. Na área das informações, além das diferentes tutelas, das diversas FSS, do potencial conflito de competências, realçam-se ainda outras fragilidades como os aumentos nos custos de exploração que resultam da não interoperabilidade de infraestruturas tecnológicas das quais cada instituição é dotada.

Apêndice E

Quanto à tipologia das F&A estabelece-se a caracterização de acordo com a Tabela:

Tabela 21.

Tipologia das F&A

Tipo de F&A	Relação entre as empresas	Objetivo
Horizontais	Do mesmo setor de atividade e por vezes concorrentes	Aumentar a quota de mercado
Verticais	Do mesmo setor produtivo	Obter de ganhos significativos de competitividade
Conglomerados	De setores de atividade distintos	Diversificar o investimento e reduzir a exposição ao risco
Concêntricas	De ramos de atividade distintos, mas com linhas de negócio idênticas	Complementaridade

Fonte: Ferreira (2002); Ross et al. (2002 cit in Duarte, 2015)

Quanto à concretização das F&A, esta pode assumir duas formas, conforme a Tabela:

Tabela 22.

Formas de concretização das F&A

Tipo	Património	Sócios ou acionistas
Incorporação	Transferência total do património de uma ou mais sociedades para outra	Recebem as quotas ou ações relativas ao seu capital social, conforme o valor atribuído, durante as negociações, ao património da empresa em questão relativamente ao valor incorporante
Concentração	Transferência do património combinado	Recebem as partes de capital, de acordo com o valor determinado durante as negociações a cada uma das empresas a serem fundidas na nova sociedade

Fonte: Mendes (2011)

Apêndice F

Tabela 23.

Atribuições específicas da PSP

Atribuições específicas da PSP
Licenciar, controlar e fiscalizar o fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam ou se destinem às Forças Armadas e demais forças e serviços de segurança, sem prejuízo das competências de fiscalização legalmente cometidas a outras entidades;
Licenciar, controlar e fiscalizar as atividades de segurança privada e respetiva formação, em cooperação com as demais forças e serviços de segurança e com a Inspeção-geral da Administração Interna;
Garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos, quando sujeitos a situação de ameaça relevante;
Assegurar o ponto de contacto permanente para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de violência associada ao desporto.

Fonte: Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto

Tabela 24.

Atribuições específicas da GNR

Atribuições específicas da GNR
Garantir a fiscalização, o ordenamento e a disciplina do trânsito em todas as infraestruturas 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;
Assegurar, no âmbito da sua missão própria, a vigilância, patrulhamento e interceção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas;
Prevenir e investigar as infrações tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à ação tributária, fiscal ou aduaneira;
Controlar e fiscalizar as embarcações, seus passageiros e carga, para os efeitos previstos na alínea anterior e, supletivamente, para o cumprimento de outras obrigações legais;
Participar na fiscalização das atividades 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;
Executar ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situação de emergência de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves;
Colaborar na prestação das honras de Estado;
Cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas
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.

Fonte: Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro

Apêndice G

Tabela 25.

Distribuição do efetivo policial e não policial a prestar serviço na PSP

Carreira	Efetivo
Técnico superior	107
Assistência técnico	257
Assistente operacional	143
Informática	46
Docente do ensino universitário	30
Carreira de inspeção	1
Carreira médica	11
Técnico diagnóstico e terapêutica	1
Carreira de Oficial	888
Carreira de Chefe	2.385
Carreira de Agente	17.690
Total	21.559

Fonte: PSP (2017)

Tabela 26.

Distribuição do efetivo militar e civil ao serviço da GNR

Carreira	Efetivo
Assistência operacional	290
Assistente técnico	73
Docentes	10
Enfermeiro	1
Forças Armadas - Oficiais	23
Informática	5
Médico	12
Militares-Oficiais	796
Militares-Sargentos	2.635
Militares-Guardas	19.154
Outro pessoal de segurança	308
Técnicos de diagnóstico e terapêutico	6
Técnico superior	18
Total	23.331

*Fonte: GNR (2017)***Tabela 27.**

Distribuição do efetivo ao serviço do SEF

Carreira	Efetivo
Carreira de investigação e fiscalização	821
Assistente técnico	323
Assistente operacional	14
Técnico superior	80
Informático	27
Dirigentes	27
Outro pessoal de segurança	14
Total	1.306

Fonte: SEF (2017)

Tabela 28.

Distribuição do efetivo ao serviço da ASAE

Carreira	Efetivo
Dirigentes superiores de 1º grau	1
Dirigentes superiores de 2º grau	2
Dirigentes intermédio de 1º grau	8
Dirigentes intermédio de 2º grau	28
Técnico superior	84
Assistente técnico, técnico de nível intermédio, pessoal administrativo	93
Assistente operacional, operário, auxiliar	11
Informático	7
Pessoal de inspeção	230
Oficial de Justiça	4
Guarda Nacional Republicana - Guarda	1
Total	469

Fonte: ASAE (2017)

Apêndice H

Tabela 29.

Categorias profissionais das forças de segurança

Categoria	PSP	GNR
Oficiais	Superintendente-Chefe	Oficiais Gerais
	Superintendente	
	Intendente	Oficiais Superiores
	Subintendente	
	Comissário	
	Subcomissário	Capitães
		Tenente-General
		Major-General
		Coronel
		Tenente-Coronel
		Major
		Capitão
		Tenentes
		Alferes
Chefes/	Chefe Coordenador	Sargento-Mor
Sargentos	Chefe Principal	Sargento-Chefe
	Chefe	Sargento-Adjunto
		1º Sargento
		2º Sargento
		Furriel
Agentes/	Agente Coordenador	Cabo-Mor
Guardas	Agente Principal	Cabo-Chefe
	Agente	Cabo
		Guarda Principal
		Guarda

Fonte: Decreto-lei n.º 243/2015, de 19 de outubro; Decreto-lei n.º 30/2017, de 22 de março

Tabela 30.

Categorias profissionais PJ

Dirigente	Diretor nacional
	Diretor nacional-adjunto
	Subdiretor nacional-adjunto
	Diretor do departamento central
	Diretor de departamento
Investigação criminal	Coordenador de Investigação Criminal
	Inspetor chefe
	Inspetor
	Inspetor estagiário
	Agente motorista
Chefia de apoio à investigação criminal	Chefe de área
	Chefe de setor
	Chefe de núcleo
Apoio à investigação criminal	Especialista superior
	Especialista
	Especialista adjunto
	Especialista auxiliar
	Segurança
Assistentes operacionais	Motorista
	Telefonista
	Auxiliar administrativo
	Operário reprografia
	Operários

Fonte: Lei 37/2008, de 5 de agosto

Tabela 31.

Categorias profissionais do SEF

Investigação e fiscalização	Inspetor Superior Inspetor Inspetor-adjunto principal Inspetor-adjunto Inspetor-coordenador Estagiário
Vigilância e segurança	Chefe de vigilância e segurança Vigilante e segurança
Apoio à investigação e fiscalização	Especialista superior Especialista Especialista-adjunto principal Especialista-adjunto Estagiário
Informática	
Auxiliar	
Operário	

Fonte: Decreto-lei n.º 290-A/2001, de 17 de novembro

Tabela 32.Categorias profissionais da ASAE

Inspetor-Geral
Subinspetor-Geral
Inspetor Diretor
Inspetor Chefe
Técnico Superior
Especialista de informática
Técnico de informática
Assistente técnico
Assistente operacional
Oficial de justiça
Inspetor Superior
Inspetor Adjunto

Fonte: ASAE (2018)

Apêndice I

Tabela 33.

Entrada de efetivo da PSP

Carreira	Motivos da admissão ou do regresso					Total
	Procedimento concursal	Mobilidade interna	Regresso de licença	Comissão de serviço	Outras situações	
Técnico superior					11	11
Assistente técnico		1			3	4
Informático					1	1
Docente					2	2
Carreira de oficial	21		2	7	19	49
Carreira de chefe			2	13	6	21
Carreira de agente	301	2	17	49	14	383
Total	322	3	21	69	56	471

Fonte: PSP (2016)

Tabela 34.

Saída de efetivo da PSP

Carreira	Motivos da saída							Total
	Morte	Pré- aposentação	Aposentação direta	Conclusão sem sucesso do período experimental	Comissão de serviço	Mobilidade interna	Outras situações	
Técnico superior			2			1	3	6
Assistente técnico			3			2	13	18
Assistente operacional			5				2	7
Informático							2	2
Docente							3	3
Carreira médica	1							1
Carreira de oficial	1	20			12		15	48
Carreira de chefe	1	59	8		24		5	97
Carreira de agente	15	308	60	14	255		37	689
Total	16	387	78	14	291	3	80	871

Fonte: PSP (2016)

Tabela 35.

Reflexo no número de efetivo da PSP

Entrada de efetivo	Índice de admissão	Saída de efetivo	Índice de saídas	Diferença	%
471	2,18%	871	4,04%	400	-1,82

Fonte: Elaboração própria**Tabela 36.**

Entrada de efetivo da GNR

Carreira	Motivos da admissão ou do regresso				Total
	Procedimento concursal	Regresso de licença sem vencimento ou período experimental	Comissão de serviço	Outras situações	
Técnico superior				2	2
Assistente técnico				1	1
Assistente operacional				944	944
Militares oficiais	- 23	3	9	8	43
Militares sargentos	-	2	3	117	122
Militares Guardas	- 327	22	6	36	391
Total	350	27	18	1.108	1.503

Fonte: GNR (2016)

Tabela 37.

Saída do efetivo da GNR

Carreira	Motivo da saída							Total
	Morte	Aposentação	Conclusão sem sucesso do período experimental	Mobilidade interna	Comissão de serviço	Caducidade	Outras situações	
Técnico superior				1			1	2
Assistente operacional	3	11				919	25	958
Militares -oficiais	1				19		19	39
Militares -sargentos					11		84	95
Militares - Guardas	17		11		19		443	490
Outro pessoal de segurança		6						6
Total	21	17	11	1	49	919	572	1.590

Fonte: GNR (2016)

Tabela 38.

Reflexo no número de efetivo da GNR

Entrada de efetivo	Índice de admissão	Saída de efetivo	Índice de saídas	Diferença	%
1.503	6,44%	1.590	6,81%	87	-0,37

Fonte: Elaboração própria**Tabela 39.**

Entrada de efetivo da PJ

	Motivos da admissão ou regresso	
	Mobilidade interna	Regresso de licença sem vencimento ou período experimental
	5	3
Efetivo	8	

Fonte: MJ (2012)**Tabela 40.**

Saída de efetivo da PJ

Motivos da saída	Efetivo nomeado ou em comissão de serviço	Efetivo contratado	Total
Morte	1		1
Aposentação	65	1	66
Exoneração a pedido do trabalhador	4		4
Aplicação de pena disciplinar expulsiva	1		1
Limite de idade		1	1
Fim de situação de mobilidade interna		1	1
Outras situações	22	1	23
Total	93	4	97

Fonte: MJ (2012)

Tabela 41.

Reflexo no número de efetivo da PJ

Entrada de efetivo	Índice de admissão	Saída de efetivo	Índice de saídas	Diferença	%
8	0,33%	97	4,02%	89	-3,56

Fonte: Elaboração própria**Tabela 42.**

Entrada de efetivo do SEF

	Motivos da admissão ou regresso					Total
	Procedimento concursal	Mobilidade interna	Regresso	Comissão de serviço	Outras situações	
Efetivo	91	38	1	16	14	160

Fonte: SEF (2016)**Tabela 43.**

Saída de efetivo do SEF

	Motivo da saída				Total
	Aposentação	Comissão de serviço	Mobilidade interna	Outras situações	
Efetivo	2	23	15	37	77

Fonte: SEF (2016)**Tabela 44.**

Reflexo no número de efetivo do SEF

Entrada de efetivo	Índice de admissão	Saída de efetivo	Índice de saídas	Diferença	%
160	12,25%	77	5,9%	83	6,79

Fonte: SEF (2016)

Tabela 45.

Entrada de efetivo da ASAE

Motivos do regresso ou admissão	Total
Procedimento concursal	15
Cedência	1
Mobilidade interna	30
Regresso de licença sem vencimento ou período experimental	1
Comissão de serviço	8
Outras situações	3
Total	58

Fonte: ASAE (2016)**Tabela 46.**

Saída de efetivo da ASAE

Motivos da saída	Efetivo nomeado ou em comissão de serviço	Efetivo contratado	Total
Aposentação	1	3	4
Limite de idade		1	1
Mobilidade interna	6	12	18
Cedência		2	2
Comissão de serviço	9		9
Outras situações	9	2	11
Total	25	20	45

Fonte: ASAE (2016)**Tabela 47.**

Reflexo no número de efetivo da ASAE

Entrada de efetivo	Índice de admissão	Saída de efetivo	Índice de saídas	Diferença	%
58	0,12%	45	0,10%	8	1,74

Fonte: Elaboração própria

Apêndice J

Tabela 48.

Estrutura etária das FSS

Escalões etários (anos)	Efetivo das FSS				
	PSP	GNR	PJ	SEF	ASAE
< 20	26	28	0	0	0
20-24	568	593	0	0	0
25-29	1.765	2.657	12	7	1
30-34	2.549	4.143	157	36	10
35-39	2.842	4.960	486	194	66
40-44	4.361	4.127	540	292	74
45-49	4.024	3.273	473	260	100
50-54	3.068	3.090	457	307	88
55-59	2.212	315	238	157	91
60-64	114	114	40	49	38
65-69	30	31	8	4	1
Total	21.559	23.331	2.411	1.306	469

Fonte: ASAE (2016), GNR (2016), MJ (2012), PSP (2016), SEF (2016)

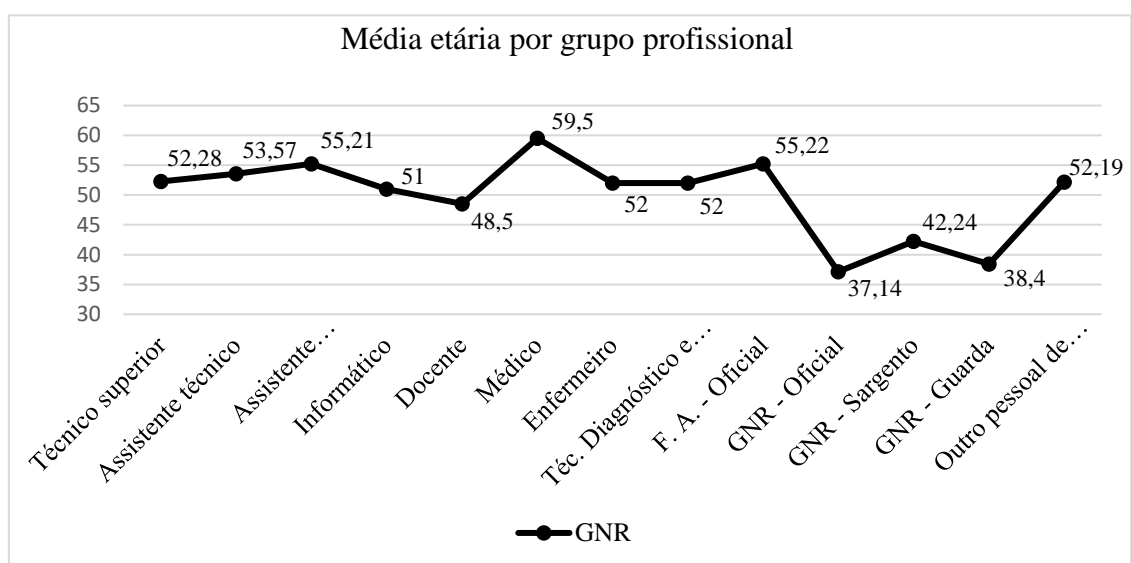


Figura 4. Média etária por grupo profissional da GNR (Fonte: GNR, 2016)

Tabela 49.

Escalão etário de efetivo de cada carreira profissional da PSP

Carreiras	Escalão etário (em anos de idade)										
	<20	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	54-59	60-64	65-69
Técnico superior				1	6	20	26	18	31	5	
Assistente técnico					6	22	31	54	86	53	5
Assistente operacional					1	8	15	27	37	36	19
Informático				1	1	6	15	8	12	3	
Docente ensino universitário					5	3	8	3	4	6	1
Carreira de inspeção								1			1
Carreira médica									1	5	5
Téc. diagnóstico e terapêutica								1			
Carreira de oficial	26	83	103	116	119	70	108	174	88	1	
Carreira de chefe				37	181	483	520	707	454	3	
Carreira de agente		485	1662	2394	2523	3749	3301	2076	1498	2	

Fonte: PSP (2016)

Apêndice K

Tabela 50.

Encargos com pessoal na PSP

Encargos com pessoal	Valores (€)	%
Remuneração base ¹	348.669.528,58	55,13
Suplementos remuneratórios	108.523.400,83	17,16
Prémios de desempenho	0	0
Prestações sociais	25.201.247,89	3,98
Benefícios sociais	0	0
Outros encargos com pessoal ²	150.024.039,40	23,72
Total	632.418.216,70	100

Fonte: PSP (2016)

¹ A remuneração base também inclui os custos anuais que derivam do pagamento de subsídios de férias e de Natal.

² A rubrica “outros encargos com pessoal” engloba as indemnizações por férias não gozadas e as compensações por caducidade dos contratos dos trabalhadores saídos.

Tabela 51.

Encargos com pessoal na GNR

Encargos com pessoal	Valores (€)	%
Remuneração base	526.669.959,66	66,51
Suplementos remuneratórios	56.718.170,75	7,16
Prémios de desempenho	0	0
Prestações sociais	27.611.299,30	3,49
Benefícios sociais	14.517.746,38	1,83
Outros encargos com pessoal ¹	66.345.588,58	21,01
Total	791.862.764,67	100

Fonte: GNR (2016)

¹ Os valores associados aos “outros encargos com pessoal” derivam de:

- 132.385.285,21€ são referentes aos encargos da entidade patronal com a Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública, com a Caixa Geral de Aposentações e com a Segurança Social;
- 19.650.170,31€ são referentes aos abonos pagos ao trabalhador a aguardar aposentação até que a pensão passe a ser paga pela entidade competente;
- 13.411.650,06€ são referentes ao pagamento de serviços remunerados;
- 652.701,62 € são referentes Indeminizações por cessação de funções, por férias não gozadas e compensações por caducidade de contratos;
- 245.781,38 € são referentes a coimas do Regime Geral das Infrações Fiscais e Aduaneiras.

Tabela 52.

Encargos com pessoal no SEF

Encargos com pessoal	Valores (€)	%
Remuneração base	30.415.711,13	86
Suplementos remuneratórios	3.536.710,60	10
Prémios de desempenho	0	0
Prestações sociais	1.414.684,24	4
Benefícios sociais	0	0
Total	35.367.105,97	100

*Fonte: SEF (2016)***Tabela 53.**

Encargos com pessoal na ASAE

Encargos com pessoal	Valores (€)	%
Remuneração base ¹	9.301.656,67	81,91
Suplementos remuneratórios	1.575.264,71	13,87
Prémios de desempenho	0	0
Prestações sociais	459.463,68	4,04
Benefícios sociais	0	0
Outros encargos com pessoal ²	20.087,12	0,18
Total	11.356.472,18	100

*Fonte: ASAE (2016)*¹ A rubrica remuneração base inclui os subsídios de férias e de Natal.² Os outros encargos com pessoal abarcam as indemnizações por férias não gozadas, as compensações caducidade dos contratos dos trabalhadores saídos, os encargos da entidade patronal com a Caixa Geral de Aposentações e a Segurança Social e os abonos pagos ao trabalhador a aguardar aposentação até que a pensão passe a ser paga pela entidade competente.

Apêndice L

Tabela 54.

Número de viaturas por FSS e o tipo de utilização

	Total de viaturas	Tipo de utilização		Abate pendente	
		Especiais	Serviços gerais	1º Trim.	2º Trim
PSP	4.449	4.440	9	207	190
GNR	5.923	4.074	1.849	179	165
PJ	990	990	0	0	28
SEF	324	83	241	6	7
ASAE	197	1	196	4	4
Total	11.883	9.588	2.295	405	394

Fonte: ESPAP (2017)

Apêndice M

Tabela 55.

Infraestruturas da Direção Nacional da PSP

Direção Nacional	
Gabinete do Diretor Nacional	Largo da Penha de França - Lisboa
Departamento de Apoio Geral	
Gabinete de Deontologia e Disciplina	
Gabinete de Imprensa e Relações Públicas	
Gabinete de Assuntos Jurídicos	
Gabinete de Estudos e Planeamento	
Gabinete de Sistemas de Informação	
Gabinete de Assistência Religiosa da PSP	

Fonte: MAI (2016)

Tabela 56.

Unidade Orgânica de Operações e Segurança da PSP

Unidade Orgânica de Operações e Segurança	
Departamento de Operações	Largo da Penha de França - Lisboa
Departamento de Informações Policiais	
Departamento de Armas e Explosivos	
Departamento de Sistemas de Informação e Comunicações	
Departamento de Segurança Privada	
Departamento de Investigação Criminal	

Fonte: MAI (2016)

Tabela 57.

Unidade Orgânica de Recursos Humanos da PSP

Unidade Orgânica de Recursos Humanos	
Departamento de Recursos	Largo da Penha de França - Lisboa
Departamento de Formação	
Departamento de Saúde e Assistência na Doença	

Fonte: MAI (2016)

Tabela 58.

Unidade Orgânica de Logística e Finanças da PSP

Unidade Orgânica de Logística e Finanças	
Departamento de Logística	Largo da Penha de França - Lisboa
Departamento de Gestão Financeira	

Fonte: MAI (2016)

Tabela 59.

Estabelecimentos de Ensino da PSP

Estabelecimentos de Ensino	
Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna	Rua 1º de Maio - Lisboa
Escola Prática de Polícia	Torres Novas

Fonte: MAI (2016)

Tabela 60.

Unidade Especial de Polícia da PSP

Unidade Especial de Polícia	
Grupo de Operações Especiais	Quinta das Águas Livres - Belas
Corpo de Segurança Pessoal	
CIEXSS	
Grupo Operacional Cinotécnico	
Corpo de Intervenção	
Forças destacadas da UEP	2

Fonte: MAI (2016)

Tabela 61.

Comandos Territoriais de Polícia da PSP

Comandos	
Comandos metropolitanos	2
Comandos distritais	18
Divisão policial	44
Esquadra de competência genérica	196
Posto de Polícia	4
Esquadra de Intervenção e Fiscalização	55
Núcleo de Imprensa e Relações Públicas	20
Núcleo de Armas e Explosivos	20
Núcleo de Segurança Privada	1
Destacamento da administração de portos	1
Esquadra especial	1
Esquadra de turismo	3
Esquadra de segurança ferroviária	1

Fonte: MAI (2016)

Tabela 62.

Divisão Policial de Investigação Criminal PSP

Divisão Policial de Investigação Criminal	
Divisão de Investigação Criminal	2
Esquadra de Investigação Criminal	58
Unidade de Polícia Técnica	1

Fonte: MAI (2016)

Tabela 63.

Divisão Policial de Trânsito da PSP

Divisão Policial de Trânsito	
Divisão de trânsito	2
Esquadra de trânsito	50
Esquadra de fiscalização técnica	1
Esquadra de apoio	1
Esquadra de sinistralidade rodoviária	2
Esquadra de motociclistas	1

Fonte: MAI (2016)

Tabela 64.

Divisão Policial de Segurança a Instalações da PSP

Divisão Policial de Segurança a Instalações	
Divisão de segurança a instalações	1
Esquadra de segurança e controlo	1
Esquadra de segurança	5
Esquadra de segurança a instalações diplomáticas	3

Fonte: MAI (2016)

Tabela 65.

Divisão Policial de Segurança Aeroportuária da PSP

Divisão Policial de Segurança Aeroportuária	
Divisão de segurança aeroportuária	4
Esquadra de Comando	1
Esquadra de Segurança Aeroportuária	8
Esquadra de Intervenção e Fiscalização Aeroportuária	3
Esquadra de Investigação Criminal	1
Esquadra de Trânsito	1

Fonte: MAI (2016)

Tabela 66.

Divisão Policial de Segurança a Transportes Públicos da PSP

Divisão Policial de Segurança a Transportes Públicos	
Divisão de segurança a transportes públicos	1
Esquadra de segurança a transportes públicos	4
Esquadra de Investigação Criminal	1

Fonte: MAI (2016)

Tabela 67.

Comando Geral da GNR no Largo do Carmo, Lisboa

Serviços – Comando Geral
Gabinete do Comandante-Geral
Inspeção da Guarda
Direção de Justiça e Disciplina
Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais
Divisão de Comunicação e Relações Públicas
Secretaria-Geral
Revista da Guarda
Companhia de Comando e Serviços
Comando Operacional
Centro Comando e Controlo Operacional
Direção de Operações
Divisão Estudos, Planeamento e Organização
Divisão de Emprego Operacional
Divisão de Trânsito e Segurança Rodoviária
Direção de Informações
Divisão de Contra Informação e Segurança
Direção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente
Divisão Técnica Ambiental
Direção de Comunicações e Sistemas de Informação
Divisão de Infraestruturas e Comunicações
Divisão de Exploração e Segurança
Divisão Sistemas de Informação

Fonte: MAI (2016)

Tabela 68.

Comando Geral da GNR na Rua Cruz de Santa Apolónia, Lisboa

Serviços – Comando Geral
Serviço de Assistência Religiosa
Direção de Recursos Humanos
Divisão de Planeamento e Obtenção de Recursos Humanos
Divisão de Administração de Recursos Humanos
Divisão de Avaliação de Recursos Humanos
Divisão de Abonos
Centro de Psicologia e Intervenção Social
Direção de Recursos Financeiros
Divisão de Administração Financeira
Divisão de Gestão Orçamental
Divisão de Controlo e Auditoria Interna
Direção de Recursos Logísticos
Divisão de Reabastecimento
Divisão de Manutenção e Transportes
Divisão de Aquisições
Direção de Infraestruturas
Divisão de Planeamento de Projetos e Fiscalização
Divisão de Património
Divisão de Medicina Veterinária
Comando Doutrina e Formação
Direção de Doutrina
Divisão de Investigação e Análise
Divisão de Doutrina e Documentação
Divisão de Controlo da Qualidade e Inovação
Direção de Formação
Divisão de Formação, Tiro e Treino
Divisão de Ensino

Fonte: MAI (2016)

Tabela 69.

Outras infraestruturas do Comando Geral da GNR

Serviços – Comando Geral	
Serviços Sociais da GNR	Rua Jardim do Tabaco
Direção de Investigação Criminal	Estrada das Tojas -
Divisão de Estudos e Análise de Informação Criminal	Alcabideche
Divisão de Criminalística	
Comando de Administração de Recursos Internos	
Direção de Assistência na Doença	Rua Presidente Arriaga
Divisão de Saúde	
Centro Clínico	
Divisão de Assistência na Doença	Av. Infante D. Henrique
Unidade de Apoio Geral	Rua Damasceno Monteiro

Fonte: MAI (2016)

Tabela 70.

Infraestruturas do Comando Territorial da GNR

Comando Territorial	
Comando Territorial	20
Destacamento Territorial	89
Subdestacamento Territorial	19
Posto Territorial	445
Posto Fiscal	9
Destacamento Trânsito	15
Subdestacamento Trânsito	1
Posto de Trânsito	9

Fonte: MAI (2016)

Tabela 71.

Infraestruturas da Unidade de Ação Fiscal da GNR

Unidade de Ação Fiscal	
Unidade de Ação Fiscal	Edifício Boavista - Lisboa
Destacamento de Pesquisa	Quartel da GNR no Beato - Lisboa
Destacamento de Ação Fiscal do Porto	5

Fonte: MAI (2016)

Tabela 72.

Infraestruturas da Unidade Nacional de Trânsito da GNR

Unidade Nacional de Trânsito	
Unidade Nacional de Trânsito	Rotunda da Escola da Prática - Queluz
Destacamento de Ação de Conjunto	2

Fonte: MAI (2016)

Tabela 73.

Infraestruturas da Unidade de Segurança e Honras de Estado da GNR

Unidade de Segurança e Honras de Estado	
Unidade de Segurança e Honras de Estado	Calçada da Ajuda - Lisboa
Grupo de Honras de Estado	
Grupo de Honras de Estado	
Esquadrão Presidencial	Palácio Nacional de Belém - Lisboa

Fonte: MAI (2016)

Tabela 74.

Infraestruturas da Unidade de Intervenção da GNR

Unidade de Intervenção	
Unidade de Intervenção	Rua Regimento de Engenharia -
Centro de Treino e Aprontamento de Forças para Missões Internacionais	Lisboa
Grupo de Intervenção e Ordem Pública	
Grupo de Intervenção de Operações Especiais	
Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro	Rua do Grafanil - Lisboa
Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo	
Grupo de Intervenção Cinotécnico	Rotunda da Escola Prática - Queluz

Fonte: MAI (2016)

Tabela 75.

Estabelecimentos de ensino da GNR

Estabelecimento de ensino	
Escola da Guarda	Rotunda da Escola Prática - Queluz
Direção de Formação	
Centro de Formação da Figueira da Foz	Figueira da Foz
Centro de Formação de Portalegre	Portalegre

Fonte: MAI (2016)

Tabela 76.

Infraestrutura da Direção Nacional da PJ

Direção Nacional	
Direção Nacional	Novo edifício-Sede da Polícia Judiciária - Lisboa

Fonte: PJ (2018)

Tabela 77.

Infraestruturas da Unidade Nacional da PJ

Unidade Nacional	
Contra Terrorismo	Novo edifício-Sede da
Combate à Corrupção	Polícia Judiciária - Lisboa
Combate ao Tráfico de Estupefacientes	
Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Organizada	

Fonte: PJ (2018)

Tabela 78.

Infraestruturas das Unidades Territoriais da PJ

Unidades Territoriais	
Diretoria do Norte	Porto
Diretoria do Centro	Coimbra
Diretoria do Sul	Faro
Diretoria de Lisboa e Vale do Tejo	Novo edifício-Sede da Polícia Judiciária - Lisboa

Fonte: PJ (2018)

Tabela 79.

Infraestruturas das Unidades Regionais da PJ

Unidades Regionais	
Departamento de Investigação Criminal de Aveiro	Aveiro
Departamento de Investigação Criminal de Braga	Braga
Departamento de Investigação Criminal do Funchal	Funchal
Departamento de Investigação Criminal de Leiria	Leiria
Departamento de Investigação Criminal de Ponta Delgada	Ponta Delgada
Departamento de Investigação Criminal de Portimão	Portimão
Departamento de Investigação Criminal de Setúbal	Setúbal

Fonte: PJ (2018)**Tabela 80.**

Infraestruturas das Unidades Locais de Investigação Criminal da PJ

Unidades Locais de Investigação Criminal	
Unidade local de Investigação Criminal de Vila Real	Vila Real
Unidade local de Investigação Criminal de Évora	Évora

Fonte: PJ (2018)**Tabela 81.**

Infraestruturas das Unidades de Apoio à Investigação da PJ

Unidades de Apoio à Investigação	
Unidade de informação de Investigação Criminal	Novo edifício-Sede da Polícia
Unidade de cooperação internacional	Judiciária - Lisboa
Laboratório de polícia científica	
Unidade de telecomunicações e informática	

Fonte: PJ (2018)

Tabela 82.

Infraestruturas da Unidade de Suporte da PJ

Unidade de Suporte	
Unidade de administração financeira, patrimonial e segurança	Novo edifício-Sede da Polícia Judiciária - Lisboa
Unidade de recursos humanos e relações públicas	
Unidade de perícia financeira e contabilística	
Unidade disciplinar e de inspeção	

Fonte: PJ (2018)

Tabela 83.

Estabelecimento de ensino da PJ

Escola da Polícia Judiciária	Loures
------------------------------	--------

Fonte: PJ (2018)

Tabela 84.

Infraestruturas dos Serviços do SEF

Serviços	
Gabinete Jurídico	Barcarena (Oeiras)
Gabinete de Inspeção	
Gabinete de Asilo e Refugiados	
Gabinete de Relações Internacionais	
Cooperação e Relações Públicas	
Gabinete de Estudos, Planeamento e Formação	
Gabinete Técnico de Fronteiras	
Gabinete de Apoio às Direções Regionais	
Gabinete de Recursos Humanos	
Gabinete de Sistemas de Informação	

Fonte: MAI (2016)

Tabela 85.

Infraestruturas dos Serviços Centrais do SEF

Serviços Centrais	
Direção Central de Investigação	Lisboa
Subdireção Central de Investigação	
Direção Central de Imigração e Documentação	Barcarena (Oeiras)
Subdireção Central de Imigração e Documentação	
Direção Central de Gestão e Administração	
Subdireção Central de Gestão e Administração	

Fonte: MAI (2016)

Tabela 86.

Infraestruturas dos Serviços Descentralizados de Lisboa Vale do Tejo e Alentejo

Serviços Descentralizados	
Direção de Fronteiras de Lisboa	Aeroporto da Portela
Subdireção de Fronteiras de Lisboa	
Direção Reg. de Lisboa Vale do Tejo e Alentejo	Av. António Augusto de Aguiar – Lisboa Avenida Luísa Todi – Setúbal
Departamento Regional de Investigação e Fiscalização	R. Dr. Estêvão Vasconcelos – Lisboa
Departamento Regional de Emissão de Documentos	Av. António Augusto de Aguiar – Lisboa
Delegação Regional de Beja	Beja
Delegação Regional de Cascais	Cascais
Delegação Regional de Évora	Évora
Delegação Regional de Portalegre	Portalegre
Delegação Regional de Santarém	Santarém
Delegação Regional de Setúbal	Setúbal
Posto Fronteira Setúbal	
Posto Fronteira Sines	Elvas
Centro de Cooperação Policial e Aduaneira do Caya	

Fonte: MAI (2016)

Tabela 87.

Infraestruturas dos Serviços Descentralizados do Norte

Serviços Descentralizados	
Direção Regional do Norte	Rua Barão Forrester - Porto
Departamento Regional de Investigação e Fiscalização	
Departamento Regional Emissão Documental	
Delegação Regional de Braga	Braga
Delegação Regional de Bragança	Bragança
Delegação Regional de Vila Real	Vila Real
Delegação Regional de Viana do Castelo	Viana do Castelo
Posto de Fronteira Leixões	Aeroporto Francisco Sá Carneiro
Centro de Cooperação Policial e Aduaneira de Tuy	Tuy (Pontevedra)
Centro de Cooperação Policial e Aduaneira de Quintanilha	Quintanilha (Bragança)
Direção Regional do Centro	Rua Venâncio Rodrigues - Coimbra
Departamento Regional de Investigação e Fiscalização	
Departamento Regional de Emissão de Documentos	
Delegação Regional de Aveiro	Aveiro
Delegação Regional de Castelo Branco	Castelo Branco
Delegação Regional da Guarda	Guarda
Delegação Regional de Figueira da Foz	Figueira da Foz
Delegação Regional de Leiria	Leiria
Delegação Regional de Viseu	Viseu
Centro de Cooperação Policial e Aduaneira de Vilar Formoso	Vilar Formoso

Fonte: MAI (2016)

Tabela 88.

Infraestruturas dos Serviços Descentralizados do Algarve

Serviços Descentralizados	
Direção Regional do Algarve	Rua Luís de Camões -
Departamento Regional de Investigação e Fiscalização	Faro
Departamento Regional Emissão de Documentos	
Delegação Regional de Albufeira	Albufeira
Delegação Regional de Portimão	Portimão
Delegação Regional de Tavira	Tavira
Centro de Cooperação Policial e Aduaneira de Castro Marim	Castro Marim

Fonte: MAI (2016)

Tabela 89.

Infraestruturas dos Serviços Descentralizados da Madeira

Serviços Descentralizados	
Direção Regional da Madeira	Rua Nova da Rochinha -
Departamento Regional de Investigação e Fiscalização	Funchal

Fonte: MAI (2016)

Tabela 90.

Infraestruturas dos Serviços Descentralizados dos Açores

Serviços Descentralizados	
Direção Regional dos Açores	Rua Marquês da Praia e
Departamento Regional de Investigação e Fiscalização	Monforte – Ponta
Departamento Regional Emissão de Documentos	Delgada
Posto de Fronteira do Aeroporto de Santa Maria	Aeroporto de Santa Maria
Delegação Regional da Horta	Horta
Delegação Regional do Pico	Madalena do Pico
Delegação Regional de Angra do Heroísmo	Angra do Heroísmo

Fonte: MAI (2016)

Tabela 91.

Infraestruturas da ASAE

Departamento de riscos alimentares e laboratoriais (Laboratório de segurança alimentar)	Laboratório de bebidas e produtos vitícolas Laboratório de físico-química Laboratório de microbiologia
Unidade regional do Norte	Unidade operacional I - Porto Unidade operacional II - Barcelos Unidade operacional III - Mirandela Memorial da mobilidade transfronteiriça, contrabando e fiscalização - Vimioso
Unidade regional do Centro	Unidade operacional IV - Coimbra Unidade operacional V – Coimbra Norte Unidade operacional VI – Delegação de Tondela Unidade operacional VII – Castelo Branco
Unidade regional do Sul	Unidade operacional VIII - Lisboa Unidade operacional IX – Lisboa/Oeste Unidade operacional X – Lisboa/Sul Unidade operacional XI - Santarém Unidade operacional XII - Évora Unidade operacional XIII - Faro

Fonte: ASAE (2018)