

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



RUI ALEXANDRE DA CUNHA CRISTÓVÃO
Aspirante a Oficial de Polícia

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTEGRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS
XXVIII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

A APLICAÇÃO DA ÓTICA ECONÓMICA NA PSP
O CASO DAS OPERAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO

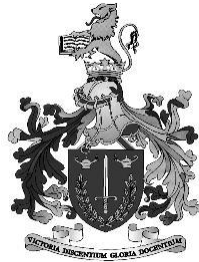
ORIENTADORA:
PROFESSORA DOUTORA SÓNIA ANICETO MORGADO

COORIENTADOR:
SUPERINTENDENTE-CHEFE JOSÉ MATOS TORRES

Lisboa, 22 de abril de 2016



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



RUI ALEXANDRE DA CUNHA CRISTÓVÃO
Aspirante a Oficial de Polícia

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTEGRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS
XXVIII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

A APLICAÇÃO DA ÓTICA ECONÓMICA NA PSP
O CASO DAS OPERAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO

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: XXVIII CFOP

Orientadora: Professora Doutora Sónia Morgado

Coorientador: Superintendente-Chefe José Torres

Título: A aplicação da ótica económica na PSP. O caso das
Operações de Fiscalização de Trânsito.

Autor: Rui Alexandre da Cunha Cristóvão

Local de Edição: Lisboa

Data de Edição: Abril de 2016

*A VÓS PAIS E A TI,
ESSENCIALMENTE PELO AMOR E PACIÊNCIA.*

AGRADECIMENTOS

À Divisão de Trânsito e ao Sr. Comissário Pedro Pereira pela disponibilidade e auxílio inextinguíveis.

Ao Departamento de Logística na pessoa do Sr. Intendente Manuel Dias pela colaboração e fornecimento de dados essenciais.

Ao Departamento de Recursos Humanos e ao Sr. Dr. Manuel João Alves pela disponibilização de informação sem a qual a realização desta dissertação ficaria comprometida.

À Sra. Prof.^a Doutora Sónia Morgado pela possibilidade de ser seu orientando, pelo encaminhamento, pela ajuda incansável, sapiente e constante.

Ao Sr. Superintendente-Chefe José Torres por ter aceite o convite, pelos conselhos perspicazes, visionários e clarificantes que me desafiaram a pensar mais além.

Aos Srs. Subcomissários Luís Abraúl e Artur Loureiro e ao Sr. Chefe Pires pelos ensinamentos e pelo apoio prestado durante o estágio prático.

A todos os enunciados pela nunca cessante disponibilidade e dignidade que conferiram ao trabalho.

À PSP pela aprendizagem e pela oportunidade.

Ao ISCPSI pela formação e por 5 anos únicos.

Ao Javardex pelas horas mais interessantes e ao 28.º CFOP pela união em todas as outras.

A vós cuja enunciação se julga desnecessária, pois também estais vertidos de alguma forma nas páginas seguintes.

RESUMO

Num contexto de redução da despesa e de controlo dos gastos no setor público, a gestão dos recursos do Estado tem vindo a ser tema central em Portugal.

Nesse sentido, as instituições sob administração direta do Estado devem ser conhecedoras dos custos e dos proveitos associados aos produtos fundamentais da sua atividade, especialmente aqueles que ingerem sob a esfera dos direitos fundamentais dos cidadãos, em benefício da prestação de contas e da transparência.

No presente estudo procurou-se abordar o enquadramento do Estado e da polícia enquanto garantes da segurança, o papel da contabilidade analítica nas novas teorias de gestão pública e a figura da operação de fiscalização de trânsito como parte integrante da segurança rodoviária.

Numa vertente económica determinaram-se os custos e os proveitos para a PSP associados a 171 operações de fiscalização de trânsito desenvolvidas pela Divisão de Trânsito do Comando Metropolitano de Lisboa da PSP no ano de 2015.

Concluiu-se que os custos superam os proveitos, destacando-se a importância do conhecimento contabilístico, bem como do papel preventivo das operações de fiscalização de trânsito no âmbito da segurança rodoviária.

Concomitantemente procurou-se estabelecer a relação entre a variável dependente proveitos operacionais, e os preditores (custos administrativos, materiais, recursos humanos e totais; condutores testados, veículos fiscalizados e duração das OFT), com a aplicação do modelo de regressão linear múltipla.

Palavras-chave: Polícia de Segurança Pública; Administração Pública; contabilidade analítica; operações de fiscalização de trânsito; ótica económica.

ABSTRACT

In a context of expense reduce and spent control on public sector, the management of State resources has been a central topic of discussion in Portugal.

Therefore, institutions under State direct administration must be aware of the costs and benefits associated with their core products of activity, especially those which interfere with the citizens' fundamental rights, contributing to accountability and transparency.

The present thesis addressed State and police responsibility for ensuring security, the analytical accounting role in new public management theories and traffic stop operations as a part of road safety.

On an economical approach, costs and profits associated with 171 traffic stop operations carried out by the PSP Lisbon Traffic Division in 2015 were determined.

We drew the conclusion that costs overcome profits, highlighting the importance of accounting knowledge, as well as the preventive role of traffic stop operations in the road safety context.

Concomitantly, the association between the dependent variable operational benefits and the predictors was determined (administrative costs, equipment costs, human resources costs and total costs, tested drivers, checked vehicles and OFT duration) through the application of the multiple linear regression model.

Key words: Polícia de Segurança Pública; Public Administration; analytical accounting; traffic stop operations; economic approach.

ÍNDICE GERAL

1.	Introdução	1
1.1.	Enquadramento	1
1.2.	Objetivos e pergunta de partida	2
1.3.	Resumo dos capítulos	3
2.	Estado, segurança e polícia.....	4
2.1.	Conceito e funções do Estado.....	4
2.2.	O Estado como garante da segurança	6
2.3.	A Polícia e a Administração Pública	8
2.4.	A Segurança: direito fundamental e bem económico	9
3.	Um novo paradigma de gestão da Administração Pública	12
3.1.	A arquitetura da Administração Pública.....	12
3.2.	Novas teorias de gestão pública.....	14
3.3.	A contabilidade analítica	17
3.3.1.	Objeto de custeio	20
3.3.2.	Custos e proveitos.....	20
3.3.3.	Método de repartição de custos indiretos	22
4.	A Polícia de Segurança Pública e as Operações de Fiscalização de Trânsito	25
4.1.	Polícia de Segurança Pública.....	25
4.1.1.	Missão, organização e breve caracterização	25
4.1.2.	As receitas próprias	27
4.1.3.	As partes interessadas	28
4.1.4.	O escrutínio público da sua atividade.....	29
4.2.	Operações de Fiscalização de Trânsito.....	31
4.2.1.	Planeamento e execução	32
4.2.2.	A observância das normas rodoviárias	35
4.2.3.	A fiscalização como instrumento de prevenção	37
5.	Metodologia.....	40
5.1.	Técnicas de tratamento estatístico	42
5.2.	Caracterização das unidades estudadas	43
5.3.	Participantes	44

6.	Apresentação de resultados	46
6.1.	Análise de custos operacionais	46
6.1.1.	Recursos humanos	46
6.1.2.	Viaturas.....	47
6.1.3.	Boquilhas	48
6.1.4.	Aparelhos quantitativos de medição da TAS	49
6.1.5.	Expediente	50
6.2.	Análise de custos administrativos	51
6.2.1.	Recursos humanos	51
6.2.2.	Custos diversos	52
6.3.	Análise de proveitos operacionais	53
6.4.	Análise de custos e proveitos operacionais	54
6.4.1.	Análise descritiva	54
6.4.2.	Análise das correlações	55
6.4.3.	Regressão linear múltipla	57
7.	Discussão de resultados	59
8.	Conclusão	61
8.1.	Objetivos específicos e hipóteses	61
8.2.	Limitações e investigações futuras	62
	Referências	64
	Apêndices e anexos.....	72

ÍNDICE DE EQUAÇÕES

Equação 1. Modelo de regressão linear múltipla.....	43
Equação 2. Fórmula de cálculo do custo Homem/hora (€)	47
Equação 3. Fórmula de cálculo do custo Máquina/Km (€).	48
Equação 4. Parâmetros do modelo de regressão linear múltipla.	57
Equação 5. Conjunto de variáveis preditoras e constante.	58

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Vetores integrantes da missão da PSP	25
Figura 2. Observância das normas rodoviárias pelos utilizadores da via.....	36
Figura 3. Modelo concetual da investigação.	41
Figura 4. Modelo de Relatório de Operação de Fiscalização de Trânsito.....	87

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Atividade operacional e sinistralidade rodoviária na área de responsabilidade da PSP.....	39
Tabela 2. Veículos fiscalizados e condutores testados.....	46
Tabela 3. Encargos globais com efetivo na PSP por rubrica.....	46
Tabela 4. Custo Homem/hora.....	47
Tabela 5. Custo médio por OFT relativo ao empenho de meios humanos.....	47
Tabela 6. Cálculo do custo médio por OFT das viaturas empenhadas.....	48
Tabela 7. Consumo e custo das boquilhas utilizadas em contexto de OFT.....	49
Tabela 8. Custo associado ao uso de aparelhos quantitativos de medição da TAS.....	50
Tabela 9. Tipologia de expediente e respetivo custo.....	51
Tabela 10. Custo médio do efetivo administrativo por Auto processado.....	52
Tabela 11. Consumo e custos materiais da vertente administrativa	52
Tabela 12. Consumos de eletricidade, água e gás	53
Tabela 13. Comparação de custos e proveitos apurados.	54
Tabela 14. Estatística descritiva para as variáveis dependentes e independentes.	55
Tabela 15. Coeficientes de correlação de Pearson.	56
Tabela 16. Encargos mensais com elementos com funções policiais.....	80
Tabela 17. Encargos anuais com elementos com funções policiais.	80
Tabela 18. Infrações registadas e proveitos contraordenacionais estimados.....	81
Tabela 19. Custos totais por tipo de custo.	82
Tabela 20. Modelo de regressão linear múltipla: coeficientes; análise da significância individual e colinearidade.....	83
Tabela 21. Variáveis excluídas.....	84
Tabela 22. Análise da variância para os três modelos – ANOVA.	85
Tabela 23. Sumário do modelo.....	86

ACRÓNIMOS

ABC	<i>Activity - Based Costing</i>
AP	Administração Pública
ANSR	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
CE	Código da Estrada
COMETLIS	Comando Metropolitano de Lisboa
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGO	Direção Geral do Orçamento
DL	Departamento de Logística
DN	Direção Nacional
DT	Divisão de Trânsito
ENSR	Entidades Nacionais de Segurança Rodoviária
ISCPSI	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
MRLM	Modelo de Regressão Linear Múltipla
NGP	Nova Gestão Pública
OFT	Operações de Fiscalização de Trânsito
PSP	Polícia de Segurança Pública
ROFT	Relatórios de Operação de Fiscalização de Trânsito
TA	Taxa de Absentismo
TAS	Taxa de Álcool no Sangue
TPS	<i>Toyota Production System</i>

1. INTRODUÇÃO

1.1. ENQUADRAMENTO

A conjuntura económica e o agravamento do défice público conduziram, em Portugal, a fortes restrições orçamentais e a uma política de aumento das receitas e do controlo na realização de despesas públicas (Gomes, 2006).

Apesar de não alicerçarem a sua filosofia de atividade em critérios empresariais, as organizações do setor público têm sido pressionadas no sentido de produzir e disponibilizar um serviço com maior qualidade, observando a melhoria dos índices de eficiência, eficácia e efetividade, sem descurar a tradicional prestação de contas.

Certo é que a Polícia de Segurança Pública (PSP) trabalha para o cidadão e para o interesse público e não para o cliente ou para a obtenção de lucro, contudo a matriz de funcionamento de uma organização implica, entre outras coisas, a matriz dos seus custos (Gibert, 1980).

Esta questão ganha um relevo acrescido quando nos referimos a ações de carácter coativo e punitivo como são caso as Operações de Fiscalização de Trânsito (OFT) e quando parece permanecer a ideia de que as forças de segurança atuam no âmbito das suas competências de fiscalização rodoviária com o intuito de reforçar os cofres do Estado e os seus próprios orçamentos, passando despercebida a função de prevenção, sua fundamental razão de ser.

Tendo por base a teoria da escassez dos recursos à disposição do Estado para suprir necessidades historicamente ilimitadas (Samuelson & Nordhaus, 2011), os dinheiros públicos assumem especial importância na vida económica e social do país, sendo imperativo traçar ao pormenor a gestão dos mesmos (Brandão, 2013).

Neste sentido, os sistemas de contabilidade começaram a acautelar também a necessidade de ir mais além na contabilização de custos e proveitos, providenciando informação de cariz económico a gestores e administradores.

O estudo que se pretende desenvolver baseia-se nas teorias da nova gestão pública focada no apuramento dos custos e proveitos económicos dos produtos disponibilizados, de forma a garantir a prestação de contas e transparência das atividades desenvolvidas, centrando a investigação no custeio das Operações de Fiscalização Rodoviária (OFT) levadas a cabo pela Divisão de Trânsito do Comando Metropolitano de Lisboa (DT/COMETLIS) e no apuramento dos proveitos delas provenientes.

1.2. OBJETIVOS E PERGUNTA DE PARTIDA

O objetivo geral deste trabalho consiste na avaliação económica das OFT, apresentando como objetivos específicos os seguintes:

- Enquadrar teoricamente as temáticas, sendo elas o papel da polícia como garante da segurança, as novas teorias de gestão pública, a contabilidade analítica e as operações de fiscalização de trânsito, através de revisão bibliográfica;
- Perceber de que forma a existência de uma contabilidade de custos na PSP pode constituir uma vantagem para a organização;
- Determinar o custo total das OFT que serão alvo de estudo e apurar os proveitos obtidos nesse contexto, com o intuito de aferir se os primeiros cobrem contabilisticamente os segundos.

Apresenta-se como pergunta de partida que suporta o estudo que se pretende desenvolver, seguindo os critérios de clareza, exequibilidade e pertinência (Quivy & Campenhoudt, 2005), a seguinte: **A Polícia de Segurança Pública obtém proveitos superiores aos custos com as Operações de Fiscalização de Trânsito que realiza?**

A abordagem justifica-se pelo facto de as OFT serem uma componente essencial da atividade policial diária e elemento preponderante na definição da imagem da PSP por parte do cidadão.

Para além do referido, a noção de que as instituições do Estado se devem orientar para o conhecimento detalhado dos custos dos seus produtos *core* é uma tese amplamente defendida como se verificará adiante. Pretende-se que a atuação policial seja orientada quer por normas técnicas e legais que garantam a sua eficácia e pertinência, quer por regras contabilísticas que asseverem a sua eficiência e a prestação de contas.

Ao nível metodológico propomo-nos a utilizar o método de recolha de informação através de bibliografia com o objetivo de enquadrar e compreender as conceções a abordar. Para o apuramento dos custos e proveitos envolvidos nas OFT em estudo usar-se-á a análise documental dos Relatórios de Operação de Fiscalização de Trânsito (ROFT), calculados através do sistema de custeio total.

1.3. RESUMO DOS CAPÍTULOS

A dissertação é constituída por sete capítulos, sendo o primeiro a presente introdução. O segundo capítulo aborda os papéis do Estado e da polícia enquanto garantes da segurança, considerada um bem económico e um direito fundamental.

O terceiro capítulo refere-se à contextualização da AP no seio das novas teorias de gestão pública, bem como à concetualização da temática da contabilidade analítica, definindo-se objeto de custeio, custos, proveitos e métodos de repartição de custos indiretos.

O quarto capítulo caracteriza a PSP enquanto instituição com uma organização própria, com receitas geradas pela sua atividade, virada para o serviço público e para o contato com o cidadão, havendo espaço ainda para uma menção às suas partes interessadas. No mesmo capítulo é feita alusão às OFT, ao seu planeamento e execução e à forma como fomentam a observância das normas estradais e conseqüentemente concorrem para a prevenção da sinistralidade rodoviária.

O capítulo cinco aborda a metodologia utilizada neste estudo, designadamente a revisão literária, a análise documental dos ROFT, o sistema de custeio total e as técnicas de tratamento estatístico utilizadas, procedendo-se ainda à caracterização das unidades estudadas e à definição de hipóteses.

No capítulo seis e sete apresentamos os resultados obtidos e realizamos a discussão dos mesmos, sendo que no capítulo oito se procede à conclusão.

2. ESTADO, SEGURANÇA E POLÍCIA

Enquanto fator decisivo para o bem-estar e realização do cidadão em sociedade, a segurança apresenta-se como uma função que cabe ao Estado garantir através das instâncias criadas para o efeito, designadamente a polícia. Esta, por sua vez encontra-se legitimada legalmente para o uso da força, insere-se constitucionalmente na Administração Pública (AP) e rege a sua atuação pelos princípios consagrados na Lei fundamental.

2.1. CONCEITO E FUNÇÕES DO ESTADO

O Estado engloba desde a sua formação uma multiplicidade de conceitos e abordagens que ao longo da história se alheiam de convergir numa definição comum e num consenso entre os autores.

Parece-nos relevante e apropriado iniciar este capítulo por referir Hobbes, que apresenta o Estado como um monstro bíblico que assegura, de forma totalizante a nossa paz e defesa, abarcando várias dimensões da existência daqueles sob a sua égide (Hobbes, 1985). Por seu turno, Reinold Zippelius (1997) afirma-o como uma estrutura de convivência humana que nos cerca, solicita e protege de maneiras diversas, fazendo uso do seu poderio militar e policial para proteger a individualidade dos egoísmos não inteligentes que a atacam.

Determinadas fações ideológicas encaram o Estado como um fantasma do pensamento (Bessa & Pinto, 2001), algo não dissociável do foro psicológico que mesmo concretizado objetivamente com factos do quotidiano, não avança sem suportes psicológicos (Burdeau, 1970).

Noutra perspetiva, quanto à sua origem, o Estado surge em momentos e lugares distintos com razões que a literatura distingue. Os seus teorizadores dividem-se em dois grandes grupos de pensamento académico: o primeiro defende que o Estado aparece segundo o princípio organizador de todas as sociedades e, portanto, aparece onde quer que exista uma sociedade humana; o segundo teoriza que o Estado só aparece nas sociedades humanas complexas, como instrumento especializado de domínio e de controlo da sociedade por um comando central executivo (Lara, 2005).

Na verdade, parece-nos clara a necessidade de organização para a saudável vivência humana, no entanto, sabiamente Adriano Moreira (1989, p. 19-20) reitera que “aceitar

que o homem só vive em sociedade não implica reconhecer que necessariamente tem de viver numa sociedade política nem que o Estado é a sociedade política necessária”.

Apoiando mais uma vez o raciocínio em Lara (2005), entendemos que nos parece menos discutível a influência globalizante do modelo de Estado europeu, de origem greco-romana, difundido pela colonização, pela generalização do Direito Internacional, pelo neocolonialismo e pela criação de instituições praticamente universais como a Sociedade das Nações ou a Organização das Nações Unidas.

O Estado tornou-se na organização política prevalente que se vai transformando e moldando, uma vez que “o homem é por natureza um animal político” (Moreira, 1989, p. 19), organizando-se segundo uma comunidade política com um aparelho de poder próprio. Hegel, filósofo da revolução burguesa, encara-o como algo natural, “indispensável para a realização dos fins que o homem prossegue” (Hegel cit. por Moreira, 1989, p. 21), apoiando e fomentando a plena realização dos seres humanos através de uma dialética que incorpora, por via de superação de todas as falhas da história, o direito, a moral individual, culminando na etnicidade (Dri, 2006).

Para o estudo que desenvolvemos, o Estado nasce em função dos fins que a doutrina classicamente lhe consigna, como são a segurança, a justiça e o bem-estar económico e social (Lara, 2005). A sua dimensão contemporânea assume o bem-estar como uma prioridade absoluta, tendo posto fim progressivamente ao Estado do *laissez faire, laissez passer* do liberalismo, terminando o estado intervencionista e dando origem mais tarde ao Estado-providência do pós-segunda guerra mundial (Lara, 2005), cuja adequação à realidade atual se questiona (Mozzicafreddo, 1997).

A afetação de recursos, a distribuição e a estabilização são funções económicas que tradicionalmente são atribuídas ao Estado (Pereira, Afonso, Arcanjo, & Santos, 2012). Samuelson e Nordhaus (2011) defendem que ao Estado compete a eficiência, a equidade e estabilidade. A primeira, que mais nos respeita, inclui na sua conceção a vertente da produção de bens públicos, intrinsecamente relacionada com a função afetação de recursos que Richard Musgrave (1959) teorizou ou com a chamada administração da escassez de Zippelius (1997).

Através das organizações públicas sob a sua égide, o Estado fornece aos seus cidadãos e utentes, não bens materiais mas serviços imateriais (Gibert, 1980) que os mercados não conseguem ou não querem produzir, enquadrando-se neste conjunto os chamados bens (ou serviços públicos) que não estão sujeitos a concorrência nem rivalidade privadas (Torres, 2014). A segurança engloba-se nesta categoria, enquanto

bem que releva de forma determinante para o bem-estar dos cidadãos e que surge numa simbiose mutuamente influenciável com o direito fundamental liberdade, bastião maior das sociedades ocidentais.

Ao Estado cabe garantir a segurança aos cidadãos para que estes contribuam para o desenvolvimento da organização política e social que constituem e para que, em fim último, se realizem como seres sociais que são.

2.2. O ESTADO COMO GARANTE DA SEGURANÇA

O início das relações humanas pressupôs a existência de conflitos entre os sujeitos, resolvidos através do confronto físico e da predominância do mais forte. Com a evolução humana e a fixação de populações veio também a necessidade de se regular estas interações e, com o nascimento da organização política, como expressão de uma racional organização de meios para obter certos fins (Moreira, 1989), surgiu o estabelecimento de regras que urgia fazer cumprir. A sedentarização e, de certo modo, a divisão do trabalho tornou a sobrevivência mais eficiente e trouxe maior disponibilidade de tempo para cobiças alheias e conflitos entre grupos com o recurso a armas cada vez mais eficazes (Zorrinho, Serrano, & Lacerda, 2007).

Por o Homem ser um ser iminentemente social, a necessidade individual de segurança coletivizou-se (Clemente, 2000), tornando-se numa necessidade intrínseca à própria noção de sociedade. As ameaças afetavam toda a dinâmica social e não apenas um indivíduo em particular, surgindo a imperatividade da existência de polícia. Como defende Clemente (2000), a necessidade securitária torna-se uma tarefa das forças policiais pela divisão do trabalho no seio da sociedade humana. No âmbito do contrato social de Rousseau, os indivíduos alienam o uso da força e da coerção para o Estado que se torna responsável pela segurança comum, pelo bem público.

Associado à criação do Estado, e ao seu exercício de poder, está latente o uso da violência (Duarte, 2012), definindo-se por aquilo que o torna único, neste caso o uso legítimo da força, a fonte do direito à violência.

A polícia é fruto da necessidade, tal como qualquer outra criação humana, uma necessidade social que se estabeleceu como harmonizadora dos conflitos entre pares. A sua existência é um dado adquirido nas mentes dos cidadãos como recurso para solucionar os mais diversos problemas do foro pessoal e social. Num período de um individualismo exacerbado, onde o respeito pelo outro por vezes se esvanece, a polícia adquire um papel social indispensável.

De acordo com Marcello Caetano (1975), a polícia nasce como toda a ação do Príncipe dirigida a promover o bem-estar e a comodidade dos vassallos, que dizia respeito a uma atividade benemérita conducente ao progresso da Nação. Adam Smith define-a como entidade que assegura o baixo custo dos bens, a segurança pública e a limpeza (Smith, 1993).

Os primórdios da polícia como nós a conhecemos, quer a nível formal, institucional ou material, são recentes, remontando ao século XIX. Mais uma vez, apoiando-nos em Pedro Clemente (2000), o lema da Revolução Francesa da *liberdade, igualdade e fraternidade*, foi substituído na hodiernidade pela tríade segurança, bem-estar e justiça, dominando os anseios coletivos e individuais. Para Sousa Duarte (1881), citado por Marcello Caetano (2004, p.353), a atividade de polícia diz respeito ao “cuidado incessante da autoridade e dos seus agentes pela execução fiel das leis”, garantindo-lhes a “pública segurança por modo insensível e permanente”.

A polícia apresenta-se como a solução do problema do cidadão por dois motivos fundamentais: o primeiro prende-se com a sua situação espacial e temporal, uma vez que se encontra territorialmente implementada a nível nacional e funciona vinte e quatro horas por dia, o que não acontece com os demais serviços; a segunda prende-se com a cultura do chamado “papão polícia”, isto é, a ameaça da intervenção policial diária, da prevenção geral e especial negativa (Valente, 2012).

A garantia da segurança interna é fundamental por criar as condições de ordem e tranquilidade públicas necessárias e essenciais ao desenvolvimento económico, à promoção e consolidação da qualidade de vida dos cidadãos, bem como da democracia e do exercício dos direitos e liberdades de cada um (Fernandes, 2014).

O crime e o comportamento subversivo são fatores de destruturação social e empecilho para o progresso, sendo por isso, normal que a segurança encabece as prioridades da sociedade e dos seus governantes (Grilo, 2015). A Constituição da República Portuguesa (CRP) define no número 1 do seu artigo 272.º que “todos têm direito à liberdade e à segurança”, dois construtos que se afetam mutuamente, qual sistema de vasos comunicantes que cabe à polícia salvaguardar. É o número 1 do artigo 272º do nosso texto fundamental que define como funções da polícia defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, respeitando na plenitude os princípios que regem a AP.

2.3. A POLÍCIA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A polícia enquadra-se constitucionalmente na AP, no Título IX, “visando a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” de acordo com o n.º 1 do artigo 266.º da CRP, tendo uma disposição exclusivamente a si dedicada no já mencionado artigo 272.º do texto fundamental.

É enquanto “braço armado do poder”, face visível do Estado, que a polícia leva a cabo a sua atividade de acordo com os princípios basilares que enformam a atuação do Estado sob os particulares quando investido do *ius imperi*. Esta é a capacidade da administração de impor aos cidadãos decisões em defesa do chamado bem comum e que se funda em parte da liberdade cedida por estes, no âmbito do contrato social (Clemente, 2000).

Os diversos corpos policiais integram-se na AP e destinam a respetiva atuação a satisfazer o interesse público da segurança (na sua vertente interna), a garantir o normal exercício dos direitos e liberdades e a assegurar o cumprimento da lei (Raposo, 2006).

A polícia rege-se pelos princípios que devem encorpar a atuação da AP em qualquer momento, primando a sua atividade pelos princípios da igualdade, proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé, segundo o número 2 do artigo 266.º da CRP.

A sua atividade é norteadada pelo fim da prevenção dos danos ilegais e pela restrição da liberdade das condutas individuais que envolvam o perigo de gerar esses danos (Correia, 1994).

Assim e seguindo Freitas do Amaral (1988), cabe ainda à AP e à polícia o respeito pelo princípio da prossecução do interesse público, enformado pelo dever de boa administração, nem sempre presente nas prioridades dos administradores estatais.

O interesse público é o interesse coletivo, é o interesse geral de uma determinada comunidade, é o bem-comum. “É segundo Tomás de Aquino, aquilo que é necessário para que os homens não apenas vivam, mas vivam bem” (Amaral, 1988, p.36).

A palavra polícia é originária da palavra grega *polis*, local de desenvolvimento social, cultural e político da cidade helénica e que, por essa razão aparece muitas vezes associada à organização política e administrativa, à manutenção de uma ordem estabelecida e à forma de organização e controlo da cidade (Smith, 1993).

Neste sentido, à AP e aos organismos que a incluem, exige-se que sejam adotadas para cada caso concreto as melhores soluções possíveis, do ponto de vista

administrativo (técnico e financeiro), consubstanciando o chamado dever de boa administração (Amaral, 1988). Seguindo o mesmo autor, o dever de boa administração é um dever imperfeito, uma vez que não comporta uma sanção jurisdicional, não sendo possível requerer do tribunal uma declaração que comprove que determinada solução não foi a solução ótima a adotar do ponto de vista técnico e financeiro, não podendo pronunciar-se acerca do mérito dessas decisões (Amaral, 1988). De facto, ao contrário dos restantes deveres é aquele cujo desrespeito se torna mais difícil de atestar e comprovar, mesmo que a má administração seja objeto constante de perscrutação popular.

A polícia é a face visível e armada do Estado, encarregue de garantir a segurança dos cidadãos. Na verdade, é através dela que o Estado faz o uso legítimo da força e faz refletir o monopólio do seu uso (Gerth & Mills, 1946), exercendo as suas prerrogativas legais de prevenção e repressão de ilícitos de mera ordenação social e criminais e repondo a ordem pública nos casos em que tal se exige.

Marcello Caetano refere-se a polícia como o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer “perigar interesses gerais, tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir” (Caetano, 2004, p. 1150).

É no exercício dessas prerrogativas legais de polícia administrativa geral e especial que a PSP, força de segurança subordinada aos princípios já enumerados, representando a lei do Estado e da Administração enquanto polícia integral, desenvolve ações preventivas de cariz diverso, nomeadamente as OFT levadas a cabo pela DT/COMETLIS.

2.4. A SEGURANÇA: DIREITO FUNDAMENTAL E BEM ECONÓMICO

O Estado é, como já vimos, o responsável por garantir a segurança dos cidadãos e da vida em sociedade, protegendo-os não apenas dos perigos da natureza mas também das ameaças humanas. Para alcançar esse fim competiu-lhe “institucionalizar uma força coletiva organizada jurídica e funcionalmente – polícia” (Valente, 2012, p.105).

A segurança é vista como um sentimento individual ou coletivo que reage às ameaças conhecidas e às medidas tomadas para afastar os perigos delas resultantes, sendo que tem uma perspetiva matemática baseada em probabilidades que a procuram medir. Por outro lado, apresenta uma forte componente psicológica, uma vez que se

refere à situação de alguém que se sente protegido do perigo, que está tranquilo, estável, seguro, relacionando-se com a garantia e a confiança (Nunes & Sales, 2010).

Consubstancia fundamentalmente um sentimento do que é percebido pelo indivíduo ou comunidade (Torres, 2011) e diz respeito a “tornar a coisa livre de perigos, livre de incertezas, assegurada de danos ou prejuízos” (Nunes & Sales, 2010, p. 338). Numa perspetiva jurídico-constitucional deve ser vista como a garantia de exercício seguro e tranquilo de direitos, liberto de ameaças ou agressões (Canotilho & Moreira, 1993).

O legislador constitucional consagrou o direito à segurança e o direito à liberdade no artigo 27.º da CRP, tornando-os fundamento da expressão de todos os demais direitos pessoais, culturais, sociais e económicos (Valente, 2012). A segurança é um bem supra individual, uma necessidade coletiva que todos influencia. Na verdade, parece-nos inquestionável o carácter abrangente e universal do tópico segurança pela forma como influencia e pode determinar a vida dos cidadãos, sendo como já abordamos, um bem de provisão pública.

Na sua forma mais pura, estes bens não aproveitam a ninguém em particular mas a todos, em geral. Dito de outra forma, são aqueles bens ou serviços a que qualquer cidadão pode aceder sem, por um lado, prejudicar o consumo dos demais e provocar custos adicionais ao Estado e, pelo outro, sem um interesse ou benefício especial do ponto de vista individual (Torres, 2014, p. 31).

Analisando o exposto percebemos que estes bens podem ser usufruídos pelos cidadãos sem que para isso seja exigido o pagamento de uma taxa ou contrapartida monetária. No caso da segurança, entende-se que é composta por um componente individualizável, apesar de procurar sempre a paz pública e social, e não apenas pela parte que a todos beneficia de igual modo. Quando um cidadão se dirige a um estabelecimento policial para denunciar um crime contra a honra e desejando procedimento criminal está a colocar a máquina judicial em ação. Fá-lo com um duplo intuito: o de zelar pelo ambiente saudável da comunidade; e o de obter justiça para o seu caso em particular.

A produção de certos bens e serviços resulta em externalidades, não apenas para aqueles que os consomem diretamente, mas para outros que deles irão beneficiar coletivamente, sendo impossível providenciá-los a um grupo seletivo de indivíduos (Rose, 1999). Na verdade, não podem ser deixados à iniciativa privada, uma vez que os seus

benefícios repartem-se de forma tão dispersa pela população que nenhuma empresa tem incentivo para os fornecer isoladamente (Samuelson & Nordhaus, 2011).

No entendimento de Torres (2014), apenas a defesa nacional e a diplomacia constituem bens públicos puros na sua plenitude, remetendo-se a segurança para uma situação indefinida que promove uma necessária abordagem casuística. Acompanhando o autor, a tributação criteriosa proporcional ao nível de benefício individual obtido dos bens públicos será fundamental num “Estado Pós-Providência”, afastando o pagamento de contrapartidas pelo usufruto de serviços ou bens que por se considerarem públicos não admitem uma retribuição correspondente.

O Estado deve assegurar na plenitude todos os serviços indivisíveis e não individualizáveis, mas deverá deixar que o cidadão assuma o seu benefício pessoal, de forma a manter um estado social próximo do que hoje dispomos. Este Estado Providência do qual somos utentes resulta da ação das instituições formais para garantir a prestação de serviços chave, designando simultaneamente o tipo de organização política e de sociedade em que vivemos (Pierson, 2006).

Em contexto de OFT verifica-se um benefício coletivo e supra individual que dela advém, uma vez que promove a segurança rodoviária, forçando aqueles que ameaçam a sua segurança e a dos outros a alterar comportamentos e a moderar as suas ações. Todavia, entende-se haver também um benefício individual que diz respeito ao condutor fiscalizado, elucidado e compelido a ser cumpridor e aos utilizadores da via pública que com ele se cruzam, facto que se reflecte, por exemplo, na obrigatoriedade do uso de cinto de segurança ou de dispositivos de proteção pessoal como o capacete, no caso dos motociclistas.

Apesar dos benefícios individuais que delas também resultam, considera-se exclusivamente de provisão pública, que a mais nenhuma entidade compete, não se excluindo, porém o estudo económico detalhado da sua realização.

3. UM NOVO PARADIGMA DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Sob administração direta do estado, a PSP está sujeita a reformas estruturais na AP, nomeadamente as que se referem às novas teorias de gestão pública que a encaram como um sistema integrante e transparente. Nesse contexto, a contabilidade analítica torna-se um mecanismo de disponibilização de informação contabilística de valor acrescentado para gestores e administradores que importa considerar.

3.1. A ARQUITETURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A AP é uma entidade onde se desenvolvem atividades administrativas, com vista à satisfação das necessidades coletivas, tendo a obrigação de prosseguir o interesse público, o bem comum, da forma mais eficiente possível (Bilhim, 2006).

De acordo com Caupers (2000), existem duas formas de entender a expressão administração pública: o sentido orgânico e o sentido material ou funcional. O primeiro confunde-se com o conjunto de organizações públicas, entre as quais a mais importante é o Estado, enquanto principal organização pública. O segundo diz respeito à essência da função de administrar e concerne a atividade das organizações públicas de acordo com as suas competências e atribuições, de forma a assegurar, em nome da coletividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades coletivas de bem-estar, cultura e segurança.

Ao longo de mais de um século, o modelo weberiano, conhecido como modelo burocrático, prevaleceu como modelo organizacional da AP portuguesa, forma de organização que responderia às necessidades do capitalismo e do Estado de direito democrático, estendendo-se a todos os sectores, privados e públicos (Pffifner, 2004).

No setor privado, a burocracia teria como maior dádiva a eficiência, tão necessária para uma produção em massa. No setor público, a burocracia evitaria a discricionariedade, ao contemplar casos abstratos nas regras que pautam a conduta dos serviços públicos (Rosa, 2012).

Contudo, a dificuldade que a burocracia tende a colocar a qualquer redução da despesa pública, é conhecida de há muito, estando cada repartição preparada para dar a razão mais segura pela qual é absolutamente necessário manter o nível da sua despesa no exato ponto em que se encontra (Santos, 2010).

O setor público, do qual é parte a AP, cobre a maior parte das despesas com verbas provenientes do orçamento que, por sua vez, derivaram dos impostos cobrados, meio de financiamento específico e próprio do Estado de que nenhuma empresa privada faz uso.

Provenientes dos cidadãos universalmente considerados, os impostos são posteriormente canalizados para as diversas ramificações do Estado, dentro as quais a AP, com o propósito de financiar o funcionamento dos serviços e organizações que delas necessitam para desenvolver a sua atividade (Ribeiro, 2013)

Neste conjunto administrativo encontra-se a PSP, força de segurança responsável por garantir essencialmente a segurança pública, dotada de verbas estatais que visam afetar bens à prossecução do interesse público e à satisfação das necessidades coletivas da população. Da sua atividade resultam produtos finais que, *latu sensu*, se traduzem em segurança.

A AP é uma realidade relativamente recente, quando comparada com as tradições da administração municipal: de facto, somente no século XX o Estado passou a garantir, com regularidade, mais do que a satisfação das necessidades de segurança, interna e externa, e de justiça. “É o estado pós-liberal que alarga o âmbito da administração pública, invadindo praticamente, todos os níveis e áreas da prática social” (Caupers, 2000, p.36).

A AP é composta por organizações e instituições que dependem de forma distintas do poder central, constituídas com o intuito de servir os interesses dos cidadãos e prosseguindo o bem público. Para além do Estado, integram a AP diversas outras organizações públicas: territoriais (regiões autónomas e autarquias locais, associações públicas); e institucionais que compõem a administração estadual direta e instrumental (Caupers, 2000).

Divide-se em três grandes categorias, de acordo com a sua relação com o poder central, segundo o artigo 202.º alínea d) da CRP: administração direta do Estado; administração indireta do Estado; e administração autónoma.

A primeira refere-se à atividade exercida por serviços integrados na pessoa coletiva Estado (Amaral, 2006) que concorrem para a satisfação das necessidades coletivas dos cidadãos, na qual se enquadra a PSP, organizando-se em ministérios e contando com os serviços centrais com competência em todo o território nacional e serviços periféricos com uma zona de ação limitada a uma parcela do território nacional.

A administração indireta do Estado reúne as entidades públicas dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira. Prosseguem objetivos do Estado, sendo “exercida por pessoas coletivas públicas distintas do Estado” (Amaral, 2006,

p.219) e que dispõem de órgãos próprios de gestão. Por outro lado, a administração autónoma prossegue interesses próprios das pessoas que as constituem e que definem autonomamente e com independência a sua orientação e atividade. Estas entidades podem ser subdivididas em administração regional (Regiões Autónomas), administração local (Autarquias) e associações públicas (Ordens profissionais).

3.2. NOVAS TEORIAS DE GESTÃO PÚBLICA

A diminuição da disponibilidade de dinheiros públicos e os sucessivos cortes no orçamento de Estado que afetam a operacionalidade dos diversos sectores da AP, devem impulsionar os organismos que a compõem a observar princípios e critérios da chamada da *New Public Management* ou Nova Gestão Pública (NGP) (Bolívar & Galera, 2013).

Se é verdade que os organismos da AP têm por imposição axiológica e constitucional a prossecução do interesse público, também é um facto que os princípios da economia, da eficiência e da prestação de contas (*accountability*) são suscetíveis de ser tomados como aspectos prioritários (Pinto, Santos, & Melo, 2013).

Esta abordagem, fomentada e espoletada em Portugal pela conjuntura económica e financeira, não é recente, tendo sido apresentadas diversas conceções nas últimas décadas que transportaram para o setor público princípios de gestão do setor. O *lean thinking* (Womack & Jones, 1996), conceito criado a partir do *Toyota Production System* (TPS), cujo principal objetivo é a produção a baixo custo através da redução do desperdício, é exemplo disso mesmo (Barraza, Smith & Dahlgaard-Park, 2009).

Concomitantemente, as novas formas de gestão pública como a NGP ou os *New Public Services* constituem abordagens contemporâneas focadas na racionalidade e no *homoeconomicus*, bem como no Estado fornecedor de um bom serviço a baixo preço (Denhardt & Denhardt, 2007; Harfouche, 2008).

Especificando, a NGP refere-se ao conjunto de princípios compilados de forma a sustentar a reforma do setor público e que inclui na sua génese sistemas de gestão pelo desempenho, o aumento da responsabilidade dos administradores públicos e a introdução de mecanismos de mercado e de gestão pela qualidade (Maesschalck, 2004 cit. por Tamekou, 2008). Na sua implementação, os conceitos de transparência e de prestação de contas, juntamente com a melhoria da eficiência representam um papel fundamental na boa governança das instituições em causa (Bolívar & Galera, 2013).

Na PSP, o modelo de policiamento *Just in Time*, parte integrante do TPS, evidencia preocupações com a correta afetação de recursos, baseando a atividade policial em critérios que possibilitem a sua aplicação racional no terreno, e que, por sua vez, se alicerce em tecnologia que permita a concentração e a projeção de meios quando a ocorrência, a inteligência ou as informações policiais as ditarem, afastando o desperdício (Torres, 2011).

Certo é que desde o final dos anos 70, se assiste a uma mudança da administração pública para gestão pública e progressivamente para aquilo que nos países anglo-saxónicos se designa *public governance* - gestão integrada com os interesses e vontades de todas as partes interessadas (Bovair & Loffler, 2004; Ferlie, Ashburner, Fitzgerald, & Pettigrew, 1996). O termo abrange a AP e as instituições, métodos e instrumentos de Governo, mas não se restringe e incorpora ainda as relações entre o Governo, o cidadão e os agentes económicos, bem como o papel do Estado (Carvalho, 2001).

Ao mesmo tempo que a AP procura manter os serviços que presta efectiva, eficiente e economicamente viáveis em períodos de austeridade, as reformas na governança têm de ser consideradas tão relevantes como qualquer alteração estrutural ou procedimental, (Gravelle & Rogers, 2011).

No setor administrativo público, o controlo e conhecimento de custos torna-se essencial, já que em caso de rarefação relativa do dinheiro público, a opção de obter dotações adicionais do orçamento é pouco praticável e, por isso, o desconhecimento de custos associados à atividade corrente coloca em perigo o próprio serviço público (Gibert, 1980). Quando se pensa na diminuição do orçamento afeto à PSP, torna-se clara a necessidade de prestação de um serviço que Davis caracteriza como “melhor por menos” (2010, p. 310-311), tal como se verifica noutras congéneres europeias.

Este conhecimento a que nos referimos presta-se como base de aferição da relação de custo-benefício da atividade pública, em que não só relevam os custos ditos desembolsáveis, normalmente variáveis, mas também os custos que não consubstanciam um exfluxo financeiro direto, sendo normalmente custos fixos, como os relacionados com remunerações certas e permanentes. Embora sem constituir um pagamento direto e imediato, a aplicação desse tipo de recursos gera um custo de oportunidade que, no caso da segurança, impede que outras pessoas, locais ou atividades deles beneficiem.

Apesar de não constituir o cerne da nossa abordagem, a avaliação de custo-benefício é instrumento destinado a acentuar a racionalidade económica das decisões no âmbito do setor público, pelo que promove uma afetação mais eficiente dos recursos escassos de que o Estado dispõe (Santos, 2010).

Focando o caso das OFT, numa atividade que apresenta relações de proximidade tão sólidas com a visibilidade, a dissuasão de comportamentos transgressivos e a prevenção, como veremos, os critérios de eficiência e economia não lideram o seu planeamento e execução, contudo podem tornar-se critérios relevantes nesse processo.

O que nos afigura como passível de análise e discussão é a aplicação do princípio da *accountability* nas atividades desempenhadas pelos organismos do Estado geradoras de receitas, sobretudo aquelas que se encontram sob a sua administração direta. A determinação dos custos e dos proveitos envolvidos nas OFT poderá ser uma forma de cumprir este designio, oferecendo transparência à atividade policial, atividade essa sujeita ao escrutínio público, promotora de contato com o cidadão e limitadora dos direitos dos cidadãos utilizadores da via pública.

Num contexto de crise financeira, a sociedade e os cidadãos exigem aos governos que façam um uso apropriado dos recursos e que forneçam um melhor esclarecimento acerca das ações tomadas pelas entidades do Estado, estando cada vez mais despertos e críticos em relação à criação de valor, à transparência e ao melhor acesso à informação (Morgado, 2013). O cidadão passa a ser visto como um acionista do ente estatal, recebendo permanentemente da administração a informação que a torne transparente e *accountable* (Carapeto & Fonseca, 2014).

A prestação de contas opera em todos os ambientes, quer seja no campo político, ao nível do setor privado ou no contexto dos serviços públicos, onde nestes últimos, os corpos de direção não eleitos assumem um papel de importância crescente na gestão do seu setor (Rose & Lawton, 1999).

O conceito surge tradicionalmente afastado do sentido de responsabilidade, uma vez que não corresponde somente à obrigação de cumprir determinada função, mas também ao dever de prestar contas quanto ao que é disponibilizado (Pinto et al., 2013). É o dever de responder perante algo, explicando ou justificando determinado comportamento ou ação e a eficiente utilização dos meios, transmitindo informação a quem tem o direito de a conhecer (Carvalho & Casal, 2010, Rose & Lawton, 1999).

As organizações sem fins lucrativos que prestam um serviço público têm necessidades semelhantes no que concerne ao conhecimento de quanto custam as suas atividades (Pinto et al., 2013). Este facto é especialmente observável quando estas influem sob direitos fundamentais dos cidadãos e culminam, por vezes, na punição de comportamentos negligentes ou dolosos que constituem infrações ao direito rodoviário.

Neste contexto, a *accountability* é a obrigação de responder pelas ações e pelos seus resultados e remonta ainda à tradicional administração pública (Pffifner, 2004). Contudo, relaciona-se intrinsecamente com as novas teorias de gestão pública, já que aumenta a confiança nas organizações do setor público que a usam na gestão de fundos e recursos públicos, e aproxima-se do conceito de *governance* (Agere, 2000).

Quando a referência é feita à atividade de polícia, a prestação de contas está sobretudo associada aos temas do uso da força, repressão e restrição de direitos dos cidadãos e índices de criminalidade, mas ao cruzar-se a com a NGP, chega-se ao uso de fundos públicos e à obtenção de receitas provenientes da sua atividade (Stone, 2007).

Assim e apoiando-nos mais uma vez em Carvalho e Casal (2010), deve ser considerada uma prioridade para os gestores, a construção de um sistema que lhes forneça a informação necessária à gestão de meios e à prestação de contas a partes interessadas (*stakeholders*) que assumam relevância para a sua imagem e financiamento.

As questões em torno das relações de prestação de contas – quem é *accountable* para com quem e acerca do quê – são centrais num ambiente em que as conceções de organização de Max Weber parecem desatualizadas e substituídas por uma vertente de disponibilização de um serviço público baseado na transparência (Callahan, 2007).

As mudanças que vimos referindo, “inserem-se na filosofia do managerialismo, ou seja, na veneração da gestão como solução para os vários problemas que assolam as organizações” (Carvalho, 2001, p. 45) e progressivamente na defesa da cidadania e do serviço público, pretendendo servir não apenas os clientes, mas os cidadãos a quem presta contas e com quem dialoga (Carapeto & Fonseca, 2014).

Para tal concorre a contabilidade de custos, analítica ou de gestão, enquanto instrumento responsável pelo apuramento, identificação, análise, estimativa, processamento e informação de receitas, despesas, ativos, passivos, proveitos e custos.

3.3. A CONTABILIDADE ANALÍTICA

De acordo com o artigo 6.º do Decreto-lei 155/92, de 30 de abril, “os organismos e serviços (da AP) deverão adequar as suas estruturas à realização, contabilização e pagamento das suas despesas e ao controlo eficaz da respetiva gestão”, dispondo o artigo 16.º do mesmo diploma que “os organismos e os serviços devem organizar uma contabilidade analítica como instrumento de gestão”. Também o Plano Oficial de Contabilidade Pública aprovado pelo Decreto-lei 232/97 de 3 de setembro tornou a

contabilidade analítica “obrigatória para as entidades subordinadas às suas normas”, não criando, contudo, qualquer disposição legal para o seu desenvolvimento (Carvalho, Costa, & Macedo, 2008).

“A contabilidade analítica habilita a gestão com informações sobre custos e proveitos de períodos passados” (Pereira & Franco, 1994, p.31) e tem como objetivo fornecer informação de natureza económica que auxilie o planeamento e controlo de gestão, a tomada de decisões e a valorização das existências de modo a apurar os resultados no final de cada exercício contabilístico (Pesqueux & Martory, 1995; Pinto et al., 2013).

De facto, fornece os dados reais dos períodos que vão decorrendo, permitindo o controlo, com vista a que se faça a sua comparação com os valores constantes dos produtos fabricados, efectuando-se o apuramento dos desvios, a análise destes e as devidas correções (Pereira & Franco, 1994).

De acordo com Horngren e Foster (1991), a contabilidade analítica deve fornecer informação para três objetivos abrangentes:

- *Report* interno de rotina para os gestores de forma a providenciar informação de gestão dos custos e planeamento e controlo das operações;
- *Report* interno pontual para a gestão estratégica e decisões táticas em matérias como que serviços enfatizar, em que equipamento investir e que políticas a longo-prazo produzir;
- *Report* externo através de argumentos financeiros perante autoridades governamentais e partes interessadas.

Na aplicação da contabilidade analítica está sempre presente a ideia de eficiência e economia dos recursos financeiros quer digam respeito a instituições de carácter público ou privado. Se focarmos a atenção nas organizações públicas, chega-se à conclusão que a contabilidade analítica neste setor adquire relevância em todos os tópicos anteriormente apresentados, uma vez que permite o conhecimento dos seus produtos *core*, quer seja para o planeamento interno a longo-prazo, para a análise pontual de um determinado produto ou para justificar opções, posições ou pedidos a nível externo, nomeadamente ao nível político.

Em adição, a contabilidade de gestão permite imputar os custos às diversas atividades de forma a estabelecer uma hierarquia de importância e o respetivo consumo de recursos (Carvalho, Costa, & Macedo, 2008) que, no caso das organizações do setor público,

permite converter a vertente económica num critério de decisão fundado em informação contabilística de valor acrescentado, aliando-se aos critérios já instituídos.

Na AP portuguesa, e de acordo com o estudo de Carvalho, Costa, e Macedo, em 2008, 78,8% dos 33 Hospitais analisados tinham a contabilidade analítica totalmente implementada, 2,6% no caso de 39 Estabelecimentos de Ensino Superior e 0% em 30 Municípios. Na PSP a criação do Gabinete de Planeamento e Controlo Logístico e Financeiro do Departamento de Logística da Direção Nacional demonstra a vontade dos gestores de aumentar o conhecimento contabilístico para assumir posições e fundar decisões.

De facto, a contabilidade geral apura grandezas económicas de uma forma global, não satisfazendo, por conseguinte, a necessidade que como já vimos não é exclusiva das empresas, mas que se faz sentir noutras organizações (Pereira & Franco, 1994).

Motta (2000) aponta-nos na sua revisão literária a três objetivos principais da contabilidade analítica: a determinação do lucro da empresa, o auxílio ao controlo e a tomada de decisões. No nosso entender, o primeiro objetivo não se coaduna com o princípio do interesse público que rege a administração pública, adequando-se e impondo-se, por outro lado, a prestação de contas relativamente a atividades que gerem receitas, justificando taxas e preços aplicados, por exemplo (Carvalho et al., 2008).

Na prossecução da causa e da segurança públicas e na proteção de pessoas e bens, todas as diligências, ações preventivas, repressivas, documentos elaborados, deslocações, vigilâncias e policiamentos têm um custo total associado que se estende para além dos chamados custos diretos, isto é, aqueles relativamente aos quais é possível realizar a imputação direta e exclusiva ao bem ou serviço produzido.

Neste sentido e na esteira de Caiado (1994), a contabilidade analítica deve estar organizada em função das necessidades da empresa, destinada a servir todos os seus responsáveis qualquer que seja a sua posição hierárquica e prestando informação que se encontra disponível em tempo real.

Para a PSP, tendo em conta o espetro de atividades prestadas no dia-a-dia, o uso da contabilidade analítica como fonte de informação contabilística credível para priorizar ou hierarquizar determinada componente operacional em detrimento de outra, pode contribuir para tornar a vertente económica num critério de ponderação estratégica e análise operacional.

A contabilidade enquanto sistema de recolha, classificação, interpretação e exposição de dados económicos foi acompanhando a evolução operada no desenvolvimento da própria

sociedade ao longo dos séculos, satisfazendo necessidades de carácter financeiro (Franco, et al., 2015).

O aumento da dimensão das empresas, a expansão dos mercados, a inovação tecnológica e a concorrência criaram a necessidade de informações atempadas de apoio à decisão. No caso que exploramos neste trabalho e passada a fase de abordagem concetual, a contabilidade analítica permite determinar os custos e os proveitos previsionais envolvidos nas OFT. Desta feita, afastando a questão do aumento da eficiência e da economia, mas aproximando a transparência e a prestação de contas, para além da informação contida em balanços ou demonstrações de resultados (Rayburn, 1996), a contabilidade analítica tem a função de constituir um instrumento de modernização administrativa da PSP.

Tal como o Plano Oficial de Contabilidade Pública definia em 1997, o principal objetivo é uma contabilidade pública moderna integrada – orçamental, patrimonial e analítica.

3.3.1. Objeto de custeio

O termo “custo” per si perde a sua essência contabilística quando isolado de algo que o torne um elemento negativo do resultado (Motta, 2000).

Por isso, a determinação de custos pressupõe a existência de uma realidade ou grandeza que se pretende custear, realidade essa que pode ser de qualquer tipo, como uma atividade, uma função, um departamento, um produto, um serviço. Esta realidade ou grandeza a custear designa-se por objeto de custeio (Franco, et al., 2015).

A segurança dos cidadãos, função do Estado e produto disponibilizado pela PSP, requer o empenho de vários recursos, associando-se, por isso, a custos. Desta forma e para os fins a que nos propomos na presente dissertação, serão determinados os recursos afetados nas OFT levadas a cabo pela DT/COMETLIS, ao mesmo tempo que se tomará como termo confrontativo os proveitos gerados em função das mesmas, tornando-se estas, desta feita, em objetos de custeio e de análise de proveito.

3.3.2. Custos e proveitos

Um custo é o consumo de um recurso que se considera escasso. Esse consumo pode não

ter uma contrapartida positiva, como a eletricidade que se gasta em vão numa sala vazia de um apartamento (Gibert, 1980).

Enquanto que as trocas que motivam entradas e saídas de dinheiro originam receitas e despesas, as trocas que se referem à formação das componentes positivas e negativas do resultado, ou rédito, enquanto rendimento de uma atividade corrente, originam proveitos e custos, respetivamente, respeitando a uma vertente económica (Pereira & Franco, 1994).

O custo de produção consiste na soma dos elementos do produto: as matérias diretas; a mão-de-obra direta; e os gastos gerais de fabrico (Horngren, Bhimani, Datar, & Foster, 2005). Adaptando ao caso concreto das OFT, o custo total de realização de uma operação corresponde ao somatório das matérias diretas e dos materiais e mão-de-obra indireta, uma vez que não existem recursos humanos que estejam especialmente afetos à sua execução.

As matérias diretas dizem respeito ao custo dos materiais consumidos no decurso do processo de fabrico ou no decorrer de uma OFT, sendo incorporados e facilmente imputáveis a esta.

Quanto aos gastos gerais de fabrico, referem-se ao conjunto de recursos materiais e humanos empenhados no processo de fabrico ou de realização de um determinado produto, que não respeitam a matérias ou mão-de-obra direta (Horngren et al., 2005).

Desta forma, os custos dividem-se em várias categorias e classificam-se segundo diversos critérios, assumindo-se como custos diretos/indiretos, fixos/variáveis, relevantes/irrelevantes, custos dos produtos/período ou custos da produção/distribuição/administrativos/financiamento, dependendo das perspetivas de análise.

Quando se refere a relação com o objeto de custeio e à forma como com este se associam, fala-se de custos diretos e indiretos. Os primeiros “correspondem às naturezas de custos que são exclusivamente e especificamente de determinado objeto de custeio e que, portanto, não ocorreriam se o objeto de custeio não existisse” (Franco, et al., 2015, p.25).

Estão relacionados com um objeto de custo em particular e podem ser atribuídos ou associados a este de forma economicamente viável (Pinto et al., 2013). É o caso do custo imputado a cada boquilha utilizada durante a medição da Taxa de Álcool no Sangue (TAS) através do teste do ar expirado.

Os segundos identificam-se com os custos que respeitam simultaneamente a vários objetos (Caiado, 1994; Franco, et al., 2015). A sua repartição pelos diferentes

objetos de custeio pressupõe que se definam critérios de imputação, que pela subjetividade que têm implícita, são sempre questionáveis (Franco, et al., 2015). O combustível de uma viatura empenhada numa OFT partilhado por várias atividades, é exemplo do descrito.

Por outro lado, a referência à relação do objeto de custeio com o nível de atividade leva-nos a trazer à colação os custos fixos e variáveis.

Sendo fixos, estes custos mantêm-se inalterados no seu valor total, independentemente de variações no nível de atividade do gerador de custo como é caso do valor das remunerações dos elementos policiais envolvidos numa OFT, entendendo-se, por outro lado, que os custos variáveis são susceptíveis a alterações no nível de atividade do objeto de custeio, variando no seu valor total (Pinto et al., 2013; Horngren et al., 2005).

3.3.3. Método de repartição de custos indiretos

O método de repartição de custos indiretos é a parte da contabilidade de custos onde os dados são processados e geram informações para os administradores (Motta, 2000), tratando a problemática da alocação dos custos indiretos e estabelecendo regras para o efeito, da mesma forma que Horngren e Foster (1991) o consideram como uma praga para o trabalho do contabilista, uma vez que são custos partilhados por diversos produtos ou serviços e que, por isso, necessitam de critérios de atribuição específicos.

A identificação dos custos e o seu levantamento pelo sistema de custeio possibilita ao método alocá-los e custear os diversos objetos de estudo (Guerreiro, 1999 cit. por Motta, 2000). Assim e tomando como referência a organização conceptual de Pinto et al. (2013) e Franco, et al. (2015), os métodos de custeio ou de repartição de custos indiretos que abordaremos serão os métodos tradicionais, de base única ou múltipla, o método das secções homogéneas e o método *Activity-Based Costing* (ABC), com especial enfoque nos primeiros.

Um dos problemas que se coloca no apuramento de custos quando a organização se dedica a diversos produtos/serviços consiste no tratamento a dar aos custos indiretos uma vez que estes são comuns a todos eles, visando permitir obter informação para apurar resultados e prestar contas para o exterior (Pinto et al., 2013, p. 189).

De acordo com Horngren & Foster (1991), os custos indiretos podem ser tratados em conjunto ou pode sentir-se a necessidade de individualizar alguma das suas

componentes se a mesma assumir relevância, uma vez que esta componente dos custos de produção ou execução tem vindo a assumir uma importância crescente.

Abordando os métodos por ordem crescente de relevância para o estudo que se apresenta nas páginas seguintes, começaremos pelo método ABC, desenvolvido nos finais da década de 80 por Kaplan e Cooper na Harvard Business School (Tomás, Major, & Pinto, 2008). Teve como objetivo maior, embora inicial, melhorar o processo de imputação de custos indiretos aos produtos e serviços, associado às limitações e insuficiências dos sistemas tradicionais de apuramento de custos (Franco, et al., 2015), devido essencialmente ao aumento do investimento em tecnologia de capital intensivo fruto da concorrência acérrima que complexificou o processo de custeio (Horngren et al., 2005; Pereira, Ballarín, Rosanas, & Vásquez-Dodero, 1991).

A aplicação deste método ao caso das OFT não se considera apropriada, uma vez que fornece respostas úteis a organizações de capital intensivo, automatizadas e robotizadas, necessitando de uma reflexão profunda em organizações de mão-de-obra intensiva, como é o caso da PSP, tal como Torres (2011) a caracteriza.

Seguidamente, o método das secções homogéneas funda-se na repartição inicial dos custos indiretos pelas secções ou centro de custos e depois imputados aos produtos ou serviços em cuja produção ou execução estes estão envolvidos. O método baseia-se na divisão de toda a estrutura organizacional em unidades básicas, designadas de centros de reponsabilidade e estes subdivididos em centros de custos (Pereira & Franco, 1994), sendo que “se determinam os custos de funcionamento, procedendo-se depois à sua imputação aos objetos de custeio” (Franco, et al., 2015, p.189).

No apuramento dos custos administrativos associados às OFT, proceder-se-à à determinação dos custos de funcionamento dos serviços de processamento de Autos, fazendo a respetiva imputação ao número de Autos levantados nas OFT alvo de análise.

Por outro lado, nos métodos tradicionais, os custos indiretos são “primeiramente repartidos em conjunto com características semelhantes (seja em função da sua natureza, fixa ou variável, em função das secções ou das atividades que os consomem, ou outro), sendo cada um deles repartidos pelo objeto de custo em função do respetivo coeficiente (Pinto et al., 2013, p. 189).

Tendo em conta a heterogeneidade dos custos indiretos torna-se essencial definir diferentes bases de imputação, de modo a determinar o valor a considerar no custeio de cada OFT, de forma a que seja confiável. A dificuldade em encontrar um coeficiente

único conduz à definição de coeficientes múltiplos que se adaptem às diferentes realidades dos recursos consumidos e da própria organização em si.

Considerando o objetivo da melhoria dos sistemas de custo e perspetivando o futuro, esta dependerá segundo Horngren e Foster (1991) da redução dos custos indiretos classificando mais custos como diretos através da adoção de métodos como o ABC; do aumento do conjunto de custos indiretos, de forma a produzir conjuntos homogéneos; e fazer uso de diferente bases de repartição em função dos que os faz variar, assegurando que existe uma relação de proporcionalidade entre os gastos a repartir e a respetiva base de repartição.

A título exemplificativo, o empenho de um elemento policial, na categoria de “Agente”, numa OFT com a duração de três horas representa um custo que usará como coeficiente de imputação o critério Homem-hora, tal como ao empenho de uma viatura fora do processo de amortização contabilística, numa OFT, corresponderá um critério de imputação Máquina-hora.

4. A POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E AS OPERAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO

Enquanto força de segurança com áreas de atuação bem definidas, a PSP desenvolve diariamente por todo o território nacional ações de prevenção rodoviária, nas quais se enquadram as operações de fiscalização. A instituição compõe o núcleo das Entidades Nacionais de Segurança Rodoviária (ENSR), procurando com as funções de regulação e fiscalização a observância das normas rodoviárias por parte dos utilizadores da via.

4.1. POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

4.1.1. Missão, organização e breve caracterização

De acordo com a Lei 53/2007 de 31 de agosto que aprova a orgânica da PSP, trata-se de uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa. A PSP tem por missão assegurar e garantir os seguintes vetores:

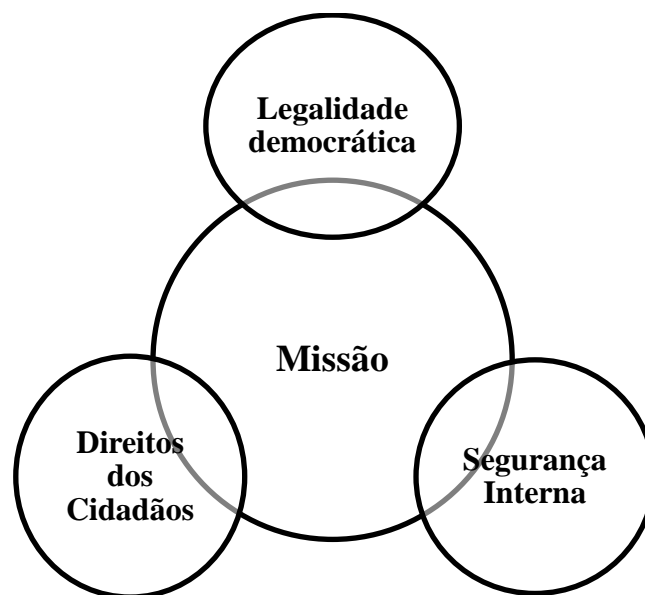


Figura 1. Vetores integrantes da missão da PSP (Fonte: elaboração própria).

Trata-se de uma instituição organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, estando o pessoal com funções policiais sujeito à hierarquia de comando e o pessoal sem funções policiais sujeito às regras gerais de hierarquia da função pública.

Possui natureza de serviço público, com uma organização única para todo o território nacional, segundo o no número 4 do artigo 272.º da CRP, sob a administração direta do

Estado, não detendo personalidade jurídica e, por isso, na dependência orgânica do Ministério da Administração Interna e do titular desta pasta ministerial. Enquadra-se na administração estatal direta central (órgãos e serviços centrais) e periférica (comandos, divisões e esquadras). Os órgãos que exercem as suas funções na periferia, como os comandantes de polícia, não exercem poderes próprios, mas sim poderes delegados da pessoa coletiva pública Estado (Gomes, 2006).

A PSP apresenta autonomia administrativa e não detém património próprio. Não se verifica a consignação de receitas, à exceção das receitas atinentes ao subsistema do Serviço de Apoio na Doença, seguindo também essa lógica as receitas de serviços remunerados e as que tem origem da atividade de fiscalização rodoviária, apesar de não o serem formalmente. Assim, faz parte do conjunto de organizações que financia grande parte da sua atividade através de transferências diretas do orçamento do Estado que visam afetar bens à prossecução do interesse público e à satisfação das necessidades coletivas da população.

“Na nomenclatura da Lei de Segurança Interna (Lei 53/2008 de 29 de agosto), a PSP é uma verdadeira e própria força de segurança, por contraposição aos serviços de segurança: com efeito, trata-se de um serviço policial essencialmente destinado a garantir a segurança pública, dispondo para o efeito de uma estrutura organizativa inspirada no modelo militar, encontrando-se especialmente habilitada para o uso coletivo da força” (Raposo, 2006, p. 65).

A atuação da PSP obedece às regras reguladoras da atividade de polícia e rege-se por um triângulo de valores - responsabilidade ética, credibilidade assertiva e competência técnica, que são estruturantes da vida policial, segundo o seu Plano de Atividades de 2014 (2016).

A sua organização encontra-se regulada nos artigos da Lei 53/2007 de 31 de agosto, compreendendo a Direção Nacional (DN) que tem sob sua direção as Unidades de Polícia, serviços desconcentrados, que incluem os Comandos Regionais, Comandos Metropolitanos, Comandos Distritais, Unidade Especial de Polícia e os Estabelecimentos de Ensino, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) e Escola Prática de Polícia, responsáveis pela formação dos elementos policiais.

O seu código genético está marcado por genes de mão-de-obra intensiva que apenas recentemente procuram ser alvo de mudança, assistindo-se ao maior investimento em capital e ao uso da *intelligence* como forma de aplicação racional dos recursos, tornando mais eficaz e eficiente a dispersão de forças no terreno. Tal como demonstrava o plano de

atividades da PSP em 2014, o facto das despesas com pessoal atingirem valores a rondar os 90%, canalizou a preocupação dos dirigentes para um maior investimento no uso de tecnologia inteligente e de equipamento potenciador do fator humano (DN, 2016, p. 33).

Segundo Schuck (2015), a inovação focada na tecnologia nas forças de segurança é motivada por um conjunto de imperativos fundamentais que se focam no aumento da efetividade e da eficiência; na melhoria das condições de segurança no trabalho; na adoção de métodos mais vantajosos do ponto de vista do custo-benefício; na satisfação das necessidades de partilha de informação e de prestação de contas e transparência dentro e fora da organização; e no aumento da legitimidade e potencialidade desta.

De qualquer das perspetivas, parece-nos que o “elevadíssimo peso das despesas de pessoal nos orçamentos hodiernos da PSP, para além de provocar uma significativa inelasticidade estratégica e tática, empurram naturalmente a instituição para níveis de ineficiência não compagináveis com exigências de boa gestão pública” (Torres, 2011, p. 240).

4.1.2. As receitas próprias

O artigo 60.º da Lei 53/2007 de 31 de agosto que aprova a Orgânica da PSP estatui que constituem receitas da PSP: a) as dotações atribuídas pelo orçamento de Estado; b) o produto das vendas de publicações e as quantias cobradas por atividades ou serviços prestados; c) os juros de depósitos bancários; d) as receitas próprias consignadas à PSP; e) os saldos às receitas consignadas; e, f) quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei, contrato ou outro título.

De acordo com a Direção Geral do Orçamento (DGO), receitas próprias dizem respeito a “cobranças efetuadas por serviços ou organismos do Estado, resultantes das sua atividade específica, administração ou alienação de património e quaisquer outras que por Lei ou contrato lhes deva pertencer, e sobre as quais detêm poder discricionário no âmbito dos seus diplomas orgânicos” (DGO, p. 5).

Para o estudo que apresentamos nestas páginas, as receitas próprias expressas na alínea d) dizem respeito às atribuições de licenciamento, controlo e fiscalização da atividade de segurança privada, segundo o n.º 3 do artigo 54.º, n.º3 da Lei 34/2013 de 16 de maio, ou de armas e explosivos, de acordo com o artigo 83.º, n.º3 da Lei 5/2006 de 23 de fevereiro, tendo em conta e respeitando as disposições acerca das atribuições da PSP expressas no n.º3 do artigo 3.º da Lei 53/2007 de 31 de agosto, alíneas a) e b), respetivamente.

As referidas “receitas próprias” incluem e prevêm naturalmente as que decorrem das atribuições de fiscalização rodoviária da alínea f), do n.º 2 do artigo 3.º da Lei que aprova a orgânica da PSP, sendo que lhe compete 30% das receitas geradas enquanto agente atuante. É o Decreto-lei n.º 369/99 de 18 de setembro, com as alterações impostas pelo Decreto-lei n.º 114/2011 de 30 de novembro que estabelece a distribuição do produto das coimas por infrações rodoviárias e cujos processos sejam instruídos pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) revertendo 40% a favor do Estado, 30% em benefício da ANSR e 30% para a respetiva entidade atuante.

Concettualmente, trata-se aqui de receitas coercivas de natureza penal, onde se incluem todos os meios económicos que o Estado obtém com base nos poderes coativos característicos da sua soberania e, que por seu turno, conferem à administração a competência de sancionar qualquer entidade sujeita à sua jurisdição (Santos, 2010).

A contrapartida financeira que reverte a favor da PSP pela sua atividade fiscalizadora parece fazer olvidar a opinião pública da função de prevenção que lhe está associada de forma indelével e indissipável e que, na verdade norteia e funda este tipo de componente operacional. A presente dissertação procura objetivar os dados obtidos pela investigação, enfatizando a questão preventiva e securitária, confirmando ou refutando essa ideia que se generalizou e que afeta a própria credibilidade de uma instituição de serviço público, cada vez mais sujeita ao escrutínio público e dependente das suas partes interessadas.

4.1.3. As partes interessadas

A turbulência que as entidades públicas enfrentam, muitas vezes originada por reformas políticas estruturais, torna crucial a obtenção e a preservação de apoio externo, ou seja de indivíduos, grupos e organizações de partes interessadas (Carapeto & Fonseca, 2014).

As partes interessadas revestem-se de relevância acrescida nas novas teorias de gestão pública, colocando no seio das prioridades de gestão entidades que apresentam algum tipo de importância na atividade da organização, contudo não se sobrepondo à autonomia da organização.

O conceito pode ser dividido numa vertente mais restrita e noutra mais abrangente. A primeira refere as partes interessadas como os agentes que se mostram vitais para a sobrevivência da instituição; a segunda, concerne todos aqueles que podem afetar ou ser afetadas pela organização em causa (Freeman, 2001).

As organizações apresentam um grande variedade de partes interessadas. Em função desse facto, o seu peso na vivência da organização é distinto, uma vez que também os seus interesses e visões da relação com esta serão diferentes, sendo essa uma limitação que se identifica ao modelo concebido por Freeman (Castro, Rosa, & Pinho, 2015).

Apesar disso e seguindo o consagrado autor, são partes interessadas da organização de cariz empresarial os proprietários, os gestores, os fornecedores, os funcionários, os clientes e a comunidade local (Freeman, 2001), a que se juntam no nosso entender para o caso da PSP, os órgãos de comunicação social e os parceiros, quer sejam eles protocolares ou que partilhem o mesmo ramo de atividade.

Centrando a discussão nos proprietários e nos clientes pela importância que assumem, releva referir que a PSP não é propriedade de um indivíduo ou de um conjunto de pessoas, mas sim tutelada pelo Estado e mais propriamente pelo MAI a quem deve prestar contas acerca da sua atividade como legalmente lhe compete. É o poder executivo com a aprovação da Assembleia da República, o responsável pelas dotações orçamentais disponibilizadas à instituição, pelo que a prestação de contas e o *report* da atividade relacionada com proveitos e custos poderão revestir-se de especial importância.

Neste sentido, “os líderes de uma organização pública devem manter relações permanentes com os governantes para conhecer as metas políticas com as quais devem alinhar os objetivos organizacionais” (Carapeto & Fonseca, 2014, p. 97). Por outro lado, o cidadão, principal cliente da atividade policial, é um *stakeholder* de relevo, pois é ele que exige segurança e um serviço público adequado em contrapartida pelas contribuições financeiras que presta ao Estado.

As relações com os *stakeholders* externos exigem a sua permanente renovação, avaliação e desenvolvimento, de modo a garantir que são mantidas num acordo compromissório com o interesse da entidade pública. Para levar a cabo tamanha tarefa, é necessário implementar estratégias de construção de uma imagem pública favorável (através da transparência e da publicitação dos padrões de qualidade e serviço) (Carapeto & Fonseca, 2014), e os *media* podem ser uma ferramenta importante nesse processo.

4.1.4. O escrutínio público da sua atividade

Os *media* têm o poder de moldar a relação entre o público e a polícia, analisando e expondo situações de uso indevido da força, corrupção ou “caça à multa”, para além do poder que possuem de aumentar o medo do crime e criar falsas crenças acerca de um

mundo cada vez mais cruel e criminoso. Simultaneamente, são os *media* a principal fonte de informação acerca da polícia de que o público dispõe (Hohl, 2011).

Assim, algumas forças policiais no mundo (entre as quais a PSP) utilizam as redes sociais para transmitir informações de prevenção e para manter as pessoas a par dos resultados operacionais e das próprias operações (McGovern, 2010 cit. por Gies, 2010).

Nesse sentido e de forma a facilitar essa partilha de informação, “as forças policiais têm agora gabinetes de comunicação com recursos humanos suficientes para garantir que a imagem de marca e a sua mensagem é representada de correta e/ou positivamente para as principais partes interessadas” (Greer & McLaughlin, 2010, p.109), isto é, para os *stakeholders* que acabam por contribuir para a sustentabilidade da organização.

Justamente se percebe que num contexto de rápidas mudanças nas estruturas de informação-comunicação, em paralelo com um declínio na deferência da autoridade pública e a crescente concorrência no mercado mediático, o “cidadão-jornalista” se assume como um poderoso recurso no desafio e contestação das estruturas inferenciais estabelecidas (Santos, 2010), sendo estas responsáveis pela influência e formatação que exercem na opinião pública, vinculando-a a uma dada direção (Lang & Lang, 1955).

Fruto da constante inovação tecnológica, tornou-se possível o surgimento da figura do “cidadão-jornalista” que, através dos dispositivos eletrónicos de que dispõe constantemente, capta imagens menos abonatórias para a imagem das forças policiais e difundi-as para um público indefinido e ilimitado. Esta recente figura mediática tornou-se interveniente na criação do processo noticioso e paralelamente indicador de transformações nos contextos em que as notícias são produzidas (Greer & McLaughlin, 2010).

Neste sentido, também as opiniões amplamente difundidas relativas à designada “caça à multa” levada a cabo pelas entidades autuantes em contexto de fiscalização de trânsito são prejudiciais à imagem das polícias e afetam a confiança das populações na sua ação e atividade diária.

Esta confiança depende segundo Hohl (2011) do envolvimento da própria comunidade, de quão “justa” é a polícia na sua ação e da eficácia com que a leva a cabo, sendo que a “justiça” dependerá, por sua vez, da opinião que cada cidadão cria no seu contato pessoal com a polícia, nomeadamente em contexto de OFT e no que é reportado pelos *media*.

Noutra perspetiva, Miller et al. (2004) defendem que reduzir o número de encontros negativos entre a polícia e os cidadãos poderá ser mais importante para a melhoria da opinião pública que aumentar o número de encontros positivos, devendo a atenção dos

dirigentes policiais estar, ainda assim, dirigida para a melhoria da interação polícia-público e não tanto para a gestão da cobertura dos *media*.

De facto, quando um determinado incidente tem lugar e é noticiado, é trabalho do jornalista e do jornalismo executar a prestação de contas social, denunciando quem é *accountable* ou responsável pelo ocorrido (Bonner, 2009). No âmbito da segurança, são as forças policiais encaradas como responsáveis pelas ações desenvolvidas no terreno, sobretudo aquelas se fundam na ingerência sob a esfera jurídica dos cidadãos.

Assim, a possibilidade das forças de segurança fazerem um uso frequente de plataformas comunicacionais com o intuito de esclarecer os seus utilizadores acerca da sua atividade operacional, pode contribuir para potenciar a transparência que já abordamos no decorrer da dissertação e aumentar as interações com os cidadãos. Concomitantemente e referindo a situação específica da PSP, a divulgação nas redes sociais dos locais, datas e horas da realização de operação de controlo de viaturas por radar tem sido uma política assumidamente orientada para a prevenção e para o incremento da confiança do cidadão na polícia que o serve, permitindo o controlo do conteúdo divulgado.

O aumento da transparência referente à sua atividade diária e que influencia de forma mais ou menos relevante a vida dos cidadãos, poderá constituir um trunfo para a PSP e para as forças de segurança em geral, concorrendo para o aumento da confiança que já vimos como preponderante nessa relação. Esta transparência poderá estar associada com a prestação de contas aos cidadãos que são, de forma indelével, uma parte interessada no processo de credibilização da instituição e de construção de uma sociedade segura.

Como mencionado, o contato do cidadão com a polícia, independentemente da sua natureza, é também um fator determinante na formulação da imagem que este detém das forças policiais e, por isso, a segurança rodoviária e as OFT pela presença que têm no quotidiano assumem um papel de destaque.

4.2. OPERAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO

A segurança rodoviária é uma responsabilidade transversal que por essa razão envolve uma multiplicidade de atores e agentes, sendo um fenómeno físico e social, das sociedades desenvolvidas e em desenvolvimento com implicações em vários domínios da sociedade (Leal, 2009).

A PSP enquanto agente integrante daquilo que se pode apelidar de um sistema de segurança rodoviária, tem como atribuições, em situações de normalidade institucional, as

decorrentes da legislação de segurança interna e, em situações de exceção, as resultantes da legislação sobre a defesa nacional e sobre o estado de sítio e de emergência. Assim e no que diz respeito a segurança rodoviária e às OFT, estas enquadram-se no artigo 3.º do mesmo diploma, número 2, alínea f), que dispõe o seguinte: cabe à PSP “velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito.”

Fiscalizar refere-se ao ato de verificar se algo se está a realizar como fora previsto, vigiar, controlar, observando atentamente. Neste sentido, a fiscalização rodoviária apresenta-se como um contributo fulcral na tarefa de prevenção da sinistralidade rodoviária, definindo-se na Diretiva Operacional 01/2015, Apêndice 3B, Operação de Fiscalização de Trânsito como “a ação direcionada para a vertente rodoviária, normalmente com pessoal fardado da área do trânsito e com o apoio de meios materiais especializados”.

4.2.1. Planeamento e execução

Quanto ao nível de planeamento, as OFT podem ser realizadas de forma planeada ou inopinada e ser de âmbito geral ou seletivo, isto é, seguindo um plano ou realizadas de modo aleatório, com uma fiscalização generalizada ou focada num tipo de condutores ou veículos em particular, dependendo da capacidade momentânea da força, do objetivo ou da situação, tendo em consideração fatores como as condições climáticas, o local ou a disponibilidade de meios materiais e humanos, como se verá de seguida.

Com efeito, algo que não deixa de ser uma constante no planeamento e na realização de uma OFT é a incerteza e conseqüentemente o risco que lhe está inerentemente associado. A incerteza está presente na vida diária de qualquer um, contudo o Homem desenvolveu um conjunto de meios para conter os seus efeitos e poder tomar decisões (Fernandes, 2014). Do ponto de vista policial, o princípio que enforma a realização de uma OFT é a segurança de todos os intervenientes para que seja possível aos elementos policiais fiscalizar em segurança e evitar tanto quanto possível a existência de incidentes com quem é fiscalizado.

Na atividade de polícia, assume hoje a gestão de riscos um modo de ação essencial face a múltiplos alvos potenciais e recursos escassos, tendo em conta o pressuposto da impossibilidade de proteger permanentemente todos eles e de construir soluções definitivas para o problema (Fernandes, 2014).

Neste domínio, risco entende-se como a probabilidade de uma determinada ameaça explorar uma vulnerabilidade, de forma a atingir um ativo crítico e provocar um impacto na organização, ou de outra forma, trata-se da capacidade de antever as consequências decorrentes da materialização de uma ameaça. Apesar de o nível de risco não poder ser levado a valores nulos, cabe ao decisor policial avaliar as vulnerabilidades, inserindo-as em cenários em que possam ser exploradas e respetivos impactes, de forma a implementar contra-medidas (Torres, 2011).

Ao focar a análise nas OFT, considera-se que existem fatores que necessitam de ser tidos em conta no seu planeamento e execução, de forma a que a sua ação seja bem-sucedida. De acordo com Ratinho (2015), esses fatores são os seguintes:

- Identificação e caracterização do problema – a perceção dos comportamentos de risco dos condutores e o estudo da situação de sinistralidade e insegurança rodoviária deve orientar o planeamento e a execução das OFT;
- Prescrever a solução para o problema – a solução do problema baseia-se no estudo da situação, definindo objetivos para a ação de fiscalização que, por sua vez, deverá observar os seguintes elementos informativos:
 - Local da operação – o estudo das condições do local permite adaptar as modalidades de ação ao terreno, tentando suprimir vulnerabilidades e considerando vantagens e desvantagens da localização, como sejam o estado de degradação da via, a existência de um local de abrigo para a paragem das viaturas fiscalizadas ou a visibilidade do local. O seu reconhecimento prévio assume um papel fundamental.
 - Recursos humanos – o efetivo empenhado deverá ser proporcional ao fluxo de trânsito da via em que a operação se encontra montada e ter em conta a proximidade de Zonas Urbanas Sensíveis, contemplando o perigo de fuga ou de evasão;
 - Recursos materiais – o tipo de equipamentos necessários diz respeito também à tipologia da ação a desenvolver, o tipo de veículos a fiscalizar e os perigos associados;
 - Condições climatéricas – estes fatores não devem ser alheados do planeamento e da execução uma vez que podem determinar o local, a distância necessária para a paragem de viaturas, a visibilidade necessária ou a orientação da operação;

- Segurança – concerne a existência de elementos policiais especialmente dedicados à dissuasão de comportamentos por parte dos condutores e ocupantes e que poderão constituir uma ameaça para os elementos fiscalizadores;
- Elementos de advertência - tem por missão alertar os condutores para o facto de estarem a aproximar-se uma OFT, impelindo os condutores a reduzir a velocidade dos seus veículos;
- Supressão de via – tem a função de provocar um abrandamento dos veículos à aproximação de uma OFT, de modo a aumentar a segurança para os intervenientes, através da supressão atempada de uma ou mais vias de trânsito. Permite a adopção de comportamentos prudentes por parte dos condutores;
- Colaboração de entidades externas ou outras subunidades – é necessária a coordenação a atribuição de funções pelo comando da operação, de modo a que a divisão eficiente de tarefas impere e a segurança de todos esteja assegurada;
- Equipa de deteção de infrações – trata-se de uma equipa caracterizada ou descaracterizada que informa o comando do cometimento de infrações. Podem ser colocadas à distância ou em situação privilegiada para a verificação de infrações e apresenta normalmente e à semelhança da equipa de apoio, maior mobilidade.
- Equipa de apoio – a sua função passa por impedir fugas e promover a interceção de veículos que se precipitem a fazê-lo;
- Posto móvel – Viatura responsável por servir de apoio à atividade de fiscalização, transportando o material necessário como seja equipamento informático ou dispositivos de medição da TAS. Pode ser utilizado para efetuar o transporte à unidade policial de indivíduos suspeitos;
- *Briefing* e *debriefing* – o primeiro tem a função de permitir a definição de tarefas para cada elemento, a consciencialização dos perigos associados ao local e à operação em si, os objetivos da mesma e outros aspetos considerados relevantes. O segundo possibilita avaliar o decorrer da OFT e refletir sobre o cumprimento dos objetivos iniciais;

- Quadro legal de referência – corresponde ao enquadramento legal da ação e à necessidade de todos os intervenientes estarem conscientes dos procedimentos e implicações legais da fiscalização;
- Divulgação da operação – esta componente é essencial para que a mensagem preventiva passe para todos os condutores.

Os elementos informativos aqui indicados correspondem ao modelo de uma OFT, contudo e como é perceptível, as limitações do local, do efetivo disponível, do horário ou mesmo a vontade do comando podem alterar o planeamento e suprimir ou relativizar alguns dos fatores apresentados (Apêndice A, p. 73).

Destaca-se na sua execução a correta afetação de recursos humanos com a correspondente atribuição de funções claras e objetivas, para a qual os elementos possuam as adequadas competências técnicas. Nessa medida, é papel do *briefing* elucidar cada elemento relativamente à sua função, relembrando a segurança da fiscalização como um ponto indelével e que deverá estar sempre presente. A orientação da OFT para a deteção de um tipo de infração em concreto, deverá decretar que, por exemplo, todos os elementos fiscalizadores realizam o teste de despiste de alcoolemia ao condutor, sem prejuízo da normal fiscalização referente às restantes normas do Código da Estrada (CE).

4.2.2. A observância das normas rodoviárias

O respeito pelas disposições de direito rodoviário por parte dos utentes da via pública e, em especial no que aos condutores diz respeito, pode ser explicada através de motivações extrínsecas que assentam em fatores negativos e externos; e motivações intrínsecas ao indivíduo baseadas nas crenças individuais.

De acordo com a publicação do *European Transport Safety Council* (ETSC, 2011), a legislação e a fiscalização rodoviária geram primeiramente um risco objetivo de deteção dos infratores, originário das próprias ações de vigilância e fiscalização levadas a cabo pela polícia. Este risco tem um impacto sobre a perceção da possibilidade do condutor ser intercetado pelo cometimento de infrações de trânsito, gerando um risco subjetivo (Figura 2).

O risco subjetivo de deteção é o efeito psicológico nos condutores de que a infração de normas rodoviárias pode conduzir à sua deteção, sendo este risco subjetivo ponderado mais seriamente quanto maior for a perceção de intensidade da ação fiscalizadora da polícia.

Como descrito, o risco subjetivo de deteção pode ainda ser influenciado por medidas de suporte, consubstanciadas em campanhas de comunicação das autoridades competentes e mesmo em informação veiculada boca a boca (ETSC, 2011).

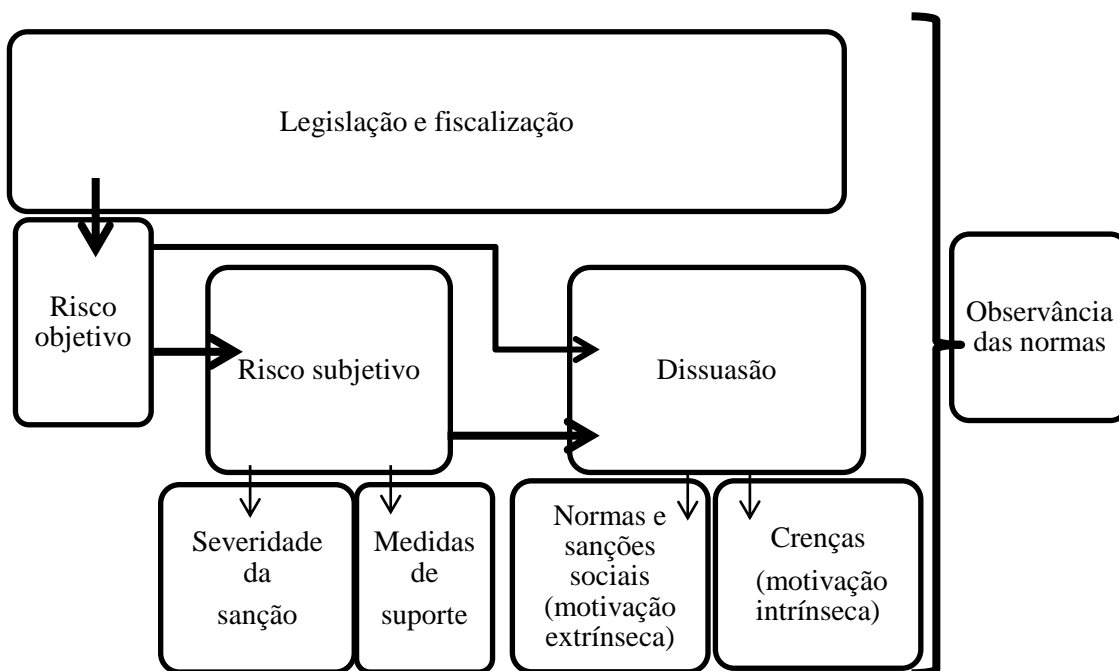


Figura 2. Observância das normas rodoviárias pelos utilizadores da via (Fonte: adaptado de ETSC, 2011).

No que concerne à severidade subjetiva das sanções, Schlag (2009), citado no relatório do ETSC (2011), defende que existe uma hierarquia entre elas. Por ordem crescente de severidade percecionada: contraordenações; sanção de inibição de conduzir; e cassação do título de condução. Resultados obtidos na Alemanha demonstram que, diversos condutores cometem infrações acelerando até um limiar de velocidade (ou seja, ≤ 20 km/h acima do limite), a que corresponde apenas contraordenação sem sanção acessória.

Para além do referido, a associação clara entre deteção da infração e respetiva sanção deve estar sempre presente, evitando-se um hiato temporal excessivamente alargado entre elas, de forma a conservar o efeito dissuasor espoletado pela punição (Akkermans & Orozova-Bekkevold, 2007).

Existem duas abordagens psicológicas que segundo o *Institute for Road Safety Research* na Holanda (SWOV, 2013) justificam e explicam o cumprimento das normas rodoviárias e que acabam por se enquadrar no modelo já explanado.

A perspetiva instrumental baseia-se na dissuasão, em que o medo da sanção é visto como um mecanismo central para evitar o comportamento transgressivo. O aumento da

severidade da sanção é considerado nesta abordagem como uma forma eficaz de fomentar o cumprimento da norma.

A perspetiva normativa, por outro lado, enfatiza o papel das normas sociais estabelecidas, apesar de os cidadãos cumprirem com mais eficácia as normas que consideram importantes (lembremo-nos que a sinalização desadequada conduz frequentemente ao seu desrespeito).

4.2.3. A fiscalização como instrumento de prevenção

Tendo em conta a abordagem teórica e concetual já apresentada, é agora espaço de registo e análise do papel das forças de segurança enquanto fiscalizadoras do trânsito no espaço público e do seu papel na prevenção.

A presença e a visibilidade são encaradas como fatores altamente enformadores da dissuasão e prevenção que a fiscalização rodoviária procura almejar, indubitavelmente associada à presença física de polícias nas estradas.

A confrontação do transgressor no momento da prática da infração ou no momento da sua deteção em função de ação de fiscalização tem uma função pedagógica e educacional que não se pode afastar do raciocínio, possibilitando o tratamento adequado e justo da infração e, ainda, a sanção e punição dentro de um período temporal útil (ETSC, 2011).

Existe um consenso de que o primordial fator de prevenção é a dissuasão, significando isto, que a vigilância policial objetiva ou que a vigilância policial percecionada leva os condutores a evitarem condutas de infração com o medo de deteção e consequente punição. Dominantemente, a vigilância traz consigo associada a vertente da intervenção policial e esse torna-se o fator chave (Mäkinen et al., 2003).

A dissuasão pode ser vista segundo dois prismas que definem a sua aplicação e efeito: a dissuasão geral e dissuasão específica. A primeira diz respeito, segundo a publicação do ETSC (2011, p. 28), “ao impacto da ameaça de punição legal no público em geral, ao passo que a segunda, a dissuasão específica, pode ser vista como o efetivo impacto da punição legal naqueles que foram detetados”.

Para uma dissuasão eficaz parece-nos clara a importância que assume a presença policial através da fiscalização e visibilidade a si associada, bem como a demonstração e exibição dos seus meios no terreno como forma de contribuir, numa visão mais alargada, para o sentimento de segurança das populações.

Desta forma, a NEP n.º AOOOS/DO/01/20 de 6 de fevereiro de 2014 veio definir uma estratégia global de visibilidade que se enquadra nos desígnios que norteiam as OFT, definindo uma segmentação própria à regulação e fiscalização rodoviária e orientando estas componentes operacionais segundo Zonas de Acumulação de Tráfego¹ e Zonas de Acumulação de Acidentes².

Apesar de constituírem tipologias operacionais distintas, uma das premissas fundamentais que orienta o esforço operacional intrínseco ao patrulhamento de trânsito é a dedicação dos meios específicos, sobretudo de fiscalização, para as áreas conotadas com maior sinistralidade, adotando uma postura essencialmente preventiva (Grilo, 2015).

Com efeito, “a política mais eficaz em ordem à diminuição dos acidentes viários, de mortos e feridos é o aumento da fiscalização por parte dos elementos policiais (Donário, 2010, p. 697 cit. por Ratinho, 2015).

A fiscalização é a par da cooperação, da comunicação e dos estudos, parte de um todo que compõe o espectro das ações transversais à atividade das ENSR e que enformam o substrato da segurança rodoviária.

São estas ações que procuram melhorar questões relacionadas com os fatores determinantes da segurança na estrada: o comportamento dos seus utilizadores, o veículo e equipamento, o meio e as infraestruturas; e as variáveis socioculturais e ambientais, de acordo com a estratégia nacional de segurança rodoviária 2008-2015 (ANSR, 2008).

A fiscalização rodoviária procura fomentar o respeito e o cumprimento da legislação de trânsito, colocando-se a segurança e a eficácia rodoviárias na linha da frente da justificação social e cultural da imposição de sanções e da realização de ações de fiscalização (Mäkinen et al, 2003).

As OFT não se avaliam pelo número ou natureza das infrações detetadas, sejam elas de natureza criminal ou contraordenacional, sendo que a avaliação deve passar pelo número de veículos/condutores fiscalizados. Uma operação bem-sucedida não registaria qualquer infração ou ilícito criminal num mundo de utópico cumprimento normativo. Se uma OFT direcionada para infrações relacionadas com seguro de responsabilidade civil não registar qualquer ocorrência dessa natureza, então deve considerar-se que decorreu com eficácia e que as medidas de prevenção estão de facto a resultar (Ratinho, 2015).

¹ Zonas de Acumulação de Tráfego são definidas como as artérias com maior densidade de tráfego, discriminando os Períodos Temporais de Intervenção concretos (horas de ponta) em que se verificam.

² Zonas de Acumulação de Acidentes fundam-se na definição Europeia: “Lanço de estrada com o máximo de 200 metros de extensão no qual se registou pelo menos 5 acidentes com vítimas”, tendo-se em consideração os Períodos Temporais de Intervenção.

De acordo com a Tabela 1, desde 2011 que o número de veículos fiscalizados pela PSP tem vindo a aumentar, passando de 1.188.855 veículos em 2010 para 1.699.054 em 2014, ao mesmo tempo que o número de OFT sofreu um aumento significativo de 28,4 %, evoluindo de 21424 OFT em 2010 para 30094 OFT em 2014, apesar de 2013 registar o valor mais elevado.

Quanto à sinistralidade rodoviária que se traduz no número de acidentes na área de responsabilidade da PSP, verifica-se que sofreu um tendência contrária e, por isso de diminuição, passando de 54292 acidentes em 2011 para 51792 em 2014 (-4,6%), sendo que em 2013 se registou o valor mais reduzido.

De referir ainda que no ano em que se registou o menor número de OFT realizadas, também se verificou o maior número de acidentes na área de responsabilidade da PSP (2011), o que poderá apontar para a relação já aqui mencionada entre fiscalização rodoviária e sinistralidade rodoviária.

Tabela 1. Atividade operacional e sinistralidade rodoviária na área de responsabilidade da PSP.

Ano	OFT	Infrações	Veículos fiscalizados	Sinistralidade rodoviária
2011	21485	233966	1195172	54292
2012	29435	653850	1327658	50084
2013	30983	668919	1614402	51221
2014	30094	595751	1699054	51792

Como defende sabiamente Clemente (2000), a atividade mais nobre de polícia é a prevenção.

5. METODOLOGIA

A metodologia científica é um conjunto de procedimentos e normas que permitem produzir conhecimento (Sarmiento, 2008), sendo um processo sistemático de colheita de dados observáveis e verificáveis no mundo empírico com vista a descrever, explicar, prever ou controlar fenómenos.

Diz respeito ao estudo dos meios adequados e satisfatórios a escolher na realização de uma investigação. Podem ser processos, métodos, técnicas ou procedimentos de análise da informação. Regra geral, devem apresentar realmente uma economia de esforços tendo em vista alcançar o fim esperado (Deshaies, 1992, p.27).

O estudo desenvolvido adotou como método de investigação o estudo de caso. Trata-se de um tipo de análise que permite a descrição de modos ou tendências e visa fornecer uma descrição e compreensão alargada de um fenómeno. Segundo Meirinhos e Osório (2010), os estudos de caso herdaram as características das investigações qualitativas, contudo, esta metodologia ao ser uma estratégia abrangente e envolvente, não se deve confundir com a pesquisa qualitativa, pois existe uma importante área comum entre a investigação quantitativa e qualitativa (Yin, 1989).

Assim, o estudo de caso recorre a métodos quantitativos (Given, 2008), de modo a organizar os dados recolhidos por forma a manter o carácter uno do objeto a estudar (Yin, 1989). Não nos esqueçamos que a realidade é um misto destas duas vertentes e que “a investigação científica contemporânea assenta nas ideias criadas pela Estatística, recolhendo os dados através de planos de experiência e de métodos de amostragem sofisticados” (Aubyn & Venes, 2011, p.1).

Os investigadores de várias disciplinas usam o método de investigação do estudo de caso para desenvolver teoria, para produzir nova teoria, para contestar ou desafiar teoria, para explicar uma situação, para estabelecer uma base de aplicação de soluções para situações, para explorar ou descrever um objeto ou fenómeno (Dooley, 2002).

Trata-se de um estudo de investigação do tipo quantitativo, enquanto sistema de colheita de dados quantificáveis e observáveis, porque utiliza dados numéricos para obter informações, descrever e testar relações (Fortin, 1999), sendo alvo de estudo as OFT realizadas no ano de 2015 pela DT/COMETLIS.

O sistema de custos totais ou custeio total foi o método de apuramento dos custos finais das OFT estudadas, uma vez que considera quer os custos fixos quer os custos variáveis

como custos do produto/serviço (Pereira & Franco, 1994), fazendo-se uso dos métodos tradicionais de base múltipla como meio de repartição dos custos operacionais indiretos.

Nos métodos tradicionais de base múltipla, os custos indiretos são repartidos em conjunto com características que os tornem semelhantes, sendo cada um deles repartido pelo objeto de custo em função do respetivo coeficiente. A sua heterogeneidade determina que sejam definidos coeficientes de repartição consoante a sua natureza, pelo que a dificuldade em encontrar um coeficiente único conduz à definição de coeficientes múltiplos adaptados à natureza dos recursos consumidos e da própria organização.

Para os custos de natureza administrativa, determinou-se o custo de funcionamento dos serviços de processamento de Autos, procedendo-se depois à imputação ao objeto de custeio, isto é, fazendo a respetiva imputação ao número de Autos levantados nas OFT alvo de análise.

O método baseia-se na divisão de toda a estrutura organizacional em unidades básicas, designadas de centros de reponsabilidade e estes subdivididos em centros de custos (Pereira & Franco, 1994), usando-se assim o método das secções homogéneas como metodologia de repartição dos custos administrativos.

Para determinação dos proveitos projetados em receita futura, assumiu-se que todas as infrações que deram origem a um Auto de Notícia por Contraordenação (ANCO) corresponderiam a um condenação pelo valor mínimo da coima e, por sua vez a uma receita cobrada para a PSP. A esse valor aplicou-se a taxa de 30% que corresponde por atribuição legal à entidade autuante.

Deste conjunto de procedimentos, elencar-se-ão um conjunto de variáveis decorrentes do processo de investigação, que se agruparam para permitir a definição do modelo concetual segundo uma ótica económica, conforme consta da Figura 3.



Figura 3. Modelo concetual da investigação.

Como complemento ao apuramento dos custos, de acordo com a metodologia enunciada, e como factor dinâmico de análise de custos e proveitos pretende-se ainda estabelecer a: (i) relação linear entre as variáveis; (ii) a proporção e o contributo de cada uma das variáveis independentes (km, número de condutores fiscalizados, horas das OFT, custos dos recursos humanos, custos administrativos, custos totais) para a evolução e caracterização da variável dependente (Proveitos Operacionais).

Por conseguinte, estabeleceram-se as seguintes hipóteses para análise:

H_{1a}: Os custos de recursos humanos concorrem para a formação dos proveitos.

H_{1b}: Os custos administrativos concorrem para a formação dos proveitos.

H_{1c}: Os custos de equipamento concorrem para a formação dos proveitos.

H_{1d}: O custo total concorre para a formação dos proveitos.

O aumento da atividade operacional (aumento do número de condutores testados, veículos fiscalizados, duração da operação e km), ao nível das OFT influencia de forma positiva os proveitos operacionais. Neste sentido redigem-se as seguintes hipóteses:

H_{2a}: O número de condutores testados concorrem para a formação dos proveitos.

H_{2b}: O número de veículos fiscalizados para a formação dos proveitos.

H_{2c}: A duração da operação concorre para a formação dos proveitos.

H_{2d}: O n.º de km concorre para a formação dos proveitos.

5.1. TÉCNICAS DE TRATAMENTO ESTATÍSTICO

A análise dos dados serviu-se de um conjunto de técnicas nas quais se inserem a análise descritiva, com recurso aos valores da média, desvio padrão, máximos e mínimos, a análise correlacional, para aferir as relações previamente estabelecidas, e o modelo de regressão linear múltipla (MRLM), para o apuramento e a análise de questões essenciais para o entendimento daquilo a que nos propomos.

O elevado número de observações, permite assumir a normalidade das variáveis (Pestana & Gageiro, 2008), podendo aplicar-se os testes paramétricos às respectivas variáveis, nomeadamente, ANOVA, Coeficiente de Correlação de Pearson e o MRLM.

Para analisar a relação linear entre uma variável dependente e um conjunto de variáveis independentes, aplicar-se-á um MRLM, que assume o seguinte formato:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8 + u_i$$

Equação 1. Modelo de regressão linear múltipla.

Os pressupostos para a aplicação do MRLM relativos a: distribuição normal dos erros – *probability plot of regression standardized residual*; homocedasticidade - variância constante dos erros); inexistência de autocorrelação – teste de Durbin-Watson; inexistência de multicolinearidade – *Variance Inflation Factor* (Marôco, 2011; Pestana & Gageiro, 2008), foram devidamente verificados, podendo-se aplicar o modelo definido pela Equação 1.

Todas as análises foram efetuadas para um nível de significância inferior a 5% (p-value ≤ 0.05), e com recurso ao programa informático *Statistical Package for the Social Sciences*³.

5.2. CARACTERIZAÇÃO DAS UNIDADES ESTUDADAS

O Despacho 20GDN/2009 veio definir as competências e organização das várias unidades da PSP, sendo que para fins de caracterização das unidades alvo de estudo, foram selecionadas e referidas apenas as competências relevantes para a investigação em desenvolvimento.

A DT é uma divisão territorial de competência específica inserida no COMETLIS, responsável pela área do trânsito na área do concelho de Lisboa que apresenta no seu organigrama uma área operacional, administrativa e de apoio.

Na primeira inserem-se a Esquadra de Segurança Rodoviária, a Esquadra de Apoio, a Esquadra de Investigação Criminal, a Esquadra de Fiscalização Técnica, a Esquadra de Motociclistas e a Esquadra de Intervenção e Fiscalização de Trânsito, responsáveis pelo cumprimento dos objetivos operacionais da unidade.

Por sua vez, no campo administrativo e de apoio devem-se destacar duas subunidades que assumiram importância significativa no presente estudo: o Serviço Administrativo e de Atendimento ao Público (SAAP) e a Subsecção de Receção de Expediente (SSRE).

A primeira está encarregue de promover a gestão, o controlo e a coordenação do registo informático de todo o expediente relativo a infracções de trânsito, e o conseqüente processamento dos respectivos ANCO, ofícios ou outros, desde a sua entrada na

³ SPSS Inc., version 22.0, Chicago, Illinois.

DT/COMETLIS até ao encerramento do processo. Para além do referido, compete-lhe ainda promover, um atendimento público de qualidade e a melhoria dos procedimentos de atendimento ao público

Por outro lado, à SSRE, inserida na Secção de Apoio Geral, cumpre dar entrada, registar em suporte informático e encaminhar toda a correspondência não classificada dirigida/remetida à/pela Divisão, desempenhando também o seu papel no processo que a dissertação procura abordar.

5.3. PARTICIPANTES

Após ter circunscrito o campo de análise, o investigador depara-se com várias possibilidades que passam por estudar a totalidade do universo, estudar características representativas do universo ou estudar uma componente representativa deste. A última hipótese impõe-se quando existe a necessidade de recolher muitos dados por unidade representativa, num universo numeroso e/ou quando se torna imperativo recolher uma imagem global conforme à que seria apresentada se se estudasse todo o universo (Quivy & Campenhoudt, 2005).

No caso em estudo, consideraram-se aptos para estudo após análise individual, 171 ROFT de um total de 1132 registados pela DT/COMETLIS no ano de 2015.

Foram excluídos todos os Relatórios que não cumprissem os requisitos para a sua correta análise, sendo este um fator limitador da amostra, tornando-a em não probabilística por conveniência (Sarmiento, 2008).

As operações alvo de análise, realizadas pela DT/COMETLIS no ano de 2015, caracterizam-se por se incluírem no segmento de operações planeadas de âmbito geral, vulgarmente designadas por “STOP” de norma/rotina ou inseridas no Plano Anual de Operações.

Tomaram-se como passíveis de análise todos os ROFT que relatassem uma ação que cumprisse os seguintes requisitos, de modo a permitir o enquadramento no objeto de estudo e a recolha dos dados necessários:

- Efetivo mencionado e discriminado por categoria;
- Local ou locais de realização definidos;
- Número de viaturas empenhadas;
- Especificação de todas as contra-ordenações verificadas e que estiveram na origem de ANCO levantados no local;

- A indicação de uma hora de início e de fim.

Obtida a necessária autorização (Apêndice D, p.78), procedeu-se à recolha dos ROFT produzidos no ano de 2015 como meio de apuramento da quantidade de recursos humanos e materiais envolvidos nas OFT. Fez-se uso do mesmo instrumento de recolha de dados com o intuito de contabilizar o número de ANCO levantados no local e respetiva natureza, cuja instrução fosse da competência da ANSR.

A metodologia escolhida reflete uma técnica de análise documental que permite que a compreensão dos registos num dado suporte gerem um novo documento com valor acrescentado, produzindo informações secundárias que derivam das primárias, registadas no documento analisado (Piña Vera & Morilla, 2007).

Trata-se de um processo que envolve seleção, tratamento e interpretação da informação existente em documentos, com o objectivo de servir um propósito de investigação (Carmo & Ferreira, 1998), dada a abundância de informação recolhida sobre o mais variado leque de assuntos, muitas vezes por instituições governamentais e consideradas de confiança (Quivy & Campenhoudt, 2005).

Não sendo os dados diretamente recolhidos pelo investigador de acordo com os critérios que mais lhe convém, torna-se necessária a sua manipulação e o seu tratamento, sem descurar, naturalmente a vertente de credibilidade do instrumento (Deshaies, 1997).

O levantamento dos meios empenhados tomou em conta quer custos fixos, quer variáveis, de modo a permitir o custeio total do objeto em causa.

Através do canal hierárquico normal ISCP SI - Departamento de Formação da DN, procedemos a pedidos de colaboração (Apêndice B, C e D, p.74-79), de forma a proceder aos cálculos adiante apresentados.

6. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Da análise de 171 ROFT resultaram os dados se apresentarão de seguida através dos seus valores médios (M), máximos (máx.) e mínimos (mín.), dividindo-os em custos e proveitos e confrontando-os, apurando o saldo final, de modo a ser possível discutir os resultados obtidos.

De uma forma introdutória, refere-se que se verificou um total de 5466 veículos fiscalizados, e 872 condutores testados. Os valores médios, máximos e mínimos são apresentados na Tabela 2.

Tabela 2. Veículos fiscalizados e condutores testados.

	Veículos fiscalizados	Condutores testados
M	32,04	5,07
Amplitude (máx-min)	150-0	153-0
Total	5466	872

6.1. ANÁLISE DE CUSTOS OPERACIONAIS

6.1.1. Recursos humanos

Para o apuramento de custos resultantes da afetação do efectivo policial e por forma a tornar uniformes os custos com pessoal, quer esteja afeto ao serviço operacional ou ao serviço administrativo, procedeu-se à determinação do custo Homem/hora por carreira, considerando-se os encargos discriminados na Tabela 3 e no Apêndice E (Tabela 16 e 17, p. 80) referentes ao ano de 2015:

Tabela 3. Encargos globais com efetivo na PSP por rubrica.

Encargos globais
Remuneração Base (RB)
Suplemento por Serviço nas Forças de Segurança (SSFS)
Outros Suplementos (OS)
Subsídio de Refeição (SR)
Subsídio de Férias e de Natal (SFN)
Subsídio de Fardamento (SF)
Despesas de Representação (DR)
Caixa Geral de Aposentações - Entidade Patronal (CGA)
Segurança Social (SS)

Considerou-se um horário de 8 horas diárias num total de 253 dias úteis a que foram descontados 25 dias de férias, perfazendo 228 dias de trabalho. A este valor aplicou-se a

Taxa de Absentismo (TA) por carreira, como se evidencia na seguinte fórmula de cálculo (Equação 2), que inclui todos as variáveis consideradas relevantes e presentes na tabela anterior:

$$\text{Custo Homem/hora (€)} = \frac{\text{RB} + \text{SSFS} + \text{OS} + \text{SR} + \text{SN} + \text{SF} + \text{SFD} + \text{DR} + \text{CGA} + \text{SS}}{228 \text{ dias} \times 8 \text{ horas} \times (1 - \text{TA}) \times \text{Total efetivo}}$$

Equação 2. Fórmula de cálculo do custo Homem/hora.

Assim, chegou-se ao seguinte valor/hora por carreira como constante na Tabela 4 abaixo apresentada:

Tabela 4. Custo Homem/hora.

Categoria	Efetivo	Horas de trabalho (228d* 8h* Efetivo)	Taxa de absentismo	Encargos anuais	Custo/hora
Oficiais	793	1446432	3,20%	29.344.803,47 €	19,64 €
Chefes	2450	4468800	6,60%	79.241.316,57 €	16,56 €
Agentes	17558	32025792	7,50%	468.368.763,92 €	13,53 €

Relativamente ao objeto de estudo e tendo em conta a amostra analisada, cada OFT registou em média a afetação de 7 elementos, sendo estes 1 chefe e 6 agentes, o que perfaz um custo avaliado por hora de 228,69 €, como se pode verificar na Tabela 5.

Tabela 5. Custo médio por OFT relativo ao empenho de meios humanos.

	Efetivo (M)	Amplitude (máx-min)	Custo/hora	Custo (M)	Amplitude (máx-min)
Oficiais	0,02	2-0	19,64 €	1,15 €	157,12-0
Chefes	0,8	3-0	16,56 €	29,84 €	198,72-0
Agentes	5,8	21-3	13,53 €	197,64 €	1278,59-27,06
Total	6,62			228,63 €	1353,1-43,6

6.1.2. Viaturas

Para o cálculo do custo associado à afetação de viaturas determinou-se o custo km/máquina que considerou o consumo médio de combustível e respetivo preço médio de obtenção; o desgaste médio dos pneumáticos e o correspondente preço médio de aquisição da unidade; e o custo médio de manutenção no ano de 2015 por viatura, no COMETLIS.

Por OFT foram empenhadas, em média, 3 viaturas, realizando-se também em valores médios aproximados um percurso de 15 km por viatura em razão de cada OFT.

A distância percorrida (km) foi calculada tendo em conta a distância entre os locais de realização das OFT e o local de partida e de chegada, a DT/COMETLIS, correspondendo ao trajeto mais curto.

Tendo em conta o acima exposto e analisando a Tabela 6, é possível observar que o custo total médio com viaturas em cada OFT é de 5,15€.

Tabela 6. Cálculo do custo médio por OFT das viaturas empenhadas.

N.º de viaturas (M)	OFT		Amplitude (máx-min)	COMETLIS		Custo (M)	Amplitude (máx-min)
	Amplitude (máx-min)	km efectuados (M)		Consumo combustível (M)	Preço /L (M)		
				7,59 L/100 km	1,15 €		
2,5	21-1	14,8	51-3	Duração pneumáticos (M) 21459 km	Preço/Unidade (M) 67,32 €	5,15 €	88,3-0,03
				Custo manutenção (M) 4,4€/100 km			

A Equação ilustra o cálculo necessário para determinação deste custo, usando para esse fim os dados da tabela anterior, considerando “km” como o número de km efectuados em cada OFT:

$$\text{Custo Máquina/Km (€)} = (7,59L \times \text{km}/100) \times \text{Viaturas} + (\text{km} \times 67,32\text{€}/21459) + (\text{km} \times 4,4/100) \times \text{Viaturas}$$

Equação 3. Fórmula de cálculo do custo Máquina/Km (€).

Apenas num caso isolado existiu a necessidade de considerar um local adicional para além dos locais de realização das OFT. Tratou-se de uma condução de um condutor a unidade hospitalar, trajeto esse devidamente contabilizado, constituindo esta a exceção ao normal método de aferição das distâncias percorridas em razão de OFT.

6.1.3. Boquilhas

Para o cálculo de boquilhas associadas a cada OFT considerou-se que cada unidade utilizada representa um teste de ar expirado realizado num aparelho qualitativo (de despiste). Caso este resultado seja positivo e, portanto, indique a possibilidade de se estar perante pelo menos uma contraordenação, assume-se que foi realizada prova em aparelho

quantitativo e, assim, utilizada nova boquilha. Este procedimento resulta do constante do artigo 2.º da Lei 18/2007 de 17 de maio.

Assim, a cada registo no ROFT a que corresponda uma infração ao CE ou à legislação penal relacionada com a condução em estado de embriaguez, estão associadas duas boquilhas, uma vez que, não foi possível apurar o número de contraprovas realizadas, por não se dispor dessa informação na análise do instrumento de estudo.

Desta forma, foi efetuada a assunção anterior, que respeita à utilização de uma boquilha para realização de um teste de ar expirado e o recurso a uma segunda, caso o resultado da primeira seja positivo, não se contabilizando assim a realização de um terceiro teste.

Apenas por uma vez se verificou o registo de uma contraprova, mas que se consubstanciou numa análise sanguínea em Unidade Hospitalar, utilizando para tal o kit de recolha de sangue de que a PSP dispõe. Esta situação específica foi registada no campo “Especificar outros” (Anexo A, pág. 87), não se enquadrando, portanto, no estudo do número de boquilhas utilizadas.

Para o cálculo da unidade despendida recorreu-se ao Departamento de Logística (DL) que informou estarem distribuídas nas unidades policiais boquilhas do último procedimento concursal em que foram adquiridas 1.000.000 unidades por 85.312,80€, o que se traduz num valor de 0,09€ por unidade.

Recorreu-se a um total de 811 boquilhas no total das 171 OFT realizadas, segundo os critérios definidos nas OFT analisadas. É então possível apurar que por cada ação de fiscalização são despendidos em termos médios 0,45€ em boquilhas, tal como se pode observar na Tabela 7.

Tabela 7. Consumo e custo das boquilhas utilizadas em contexto de OFT.

Total	Consumo (M)	Amplitude (máx-min)	Custo Unidade	Custo (M)	Amplitude (máx-min)
811	5	170-0	0,09 €	0,45 €	15,3-0

6.1.4. Aparelhos quantitativos de medição da TAS

No ano de 2015 estiveram disponíveis na DT/COMETLIS 5 aparelhos quantitativos de medição da TAS que registaram 2063 testes de ar expirado, em consonância com a análise do universo dos ROFT, sendo que na amostra analisada se contabilizou um total de 129 testes.

Assim e de acordo com a Tabela 8, cada aparelho apresentou um custo anual de 244,35€ que se reporta à certificação metrológica dos aparelhos pelo Instituto Português da Qualidade. Tendo em conta os 129 testes efectuados nas OFT alvo de estudo, chega-se a um valor total de 73,53 €, sendo que é possível imputar a cada OFT analisada o custo médio de 0,43€.

Tabela 8. Custo associado ao uso de aparelhos quantitativos de medição da TAS.

Custo certificação	Testes	Testes/ OFT	Custo (M)	Testes (M)	Custo/OFT (M)
1221,75 €	2063	129	0,59 €	0,73	0,43 €

6.1.5. Expediente

Por não ter sido possível identificar os recursos tecnológicos e respetivos consumíveis associados a cada OFT por dos relatórios não constar essa informação, considerou-se para efeitos do estudo que o expediente elaborado seguiria o método tradicional de redação e elaboração física, usando para isso os instrumentos distribuídos pela DN.

Assim, consideraram-se os seguintes critérios para apuramento do expediente elaborado, em consenso com a legislação em vigor:

- A cada infração verificada e registada em ROFT corresponde um ANCO redigido e levantado em triplicado, de acordo com o artigo 170.º do CE;
- A cada documento apreendido, respeitante ao veículo ou ao condutor, em virtude de infração ou por não realização de depósito, diz respeito um Auto de apreensão de documentos elaborado em duplicado;
- A cada documento apreendido corresponde uma guia de substituição de documentos, passada em triplicado, segundo o artigo 173.º, n.º 5 do CE;
- A cada apreensão de veículo concerne um Auto redigido em duplicado, consoante o disposto no n.º3 do artigo 162.º do CE;
- A cada aviso de apresentação de documentos corresponde o preenchimento de impresso em triplicado.

O valor de aquisição dos cadernos de impressos utilizados no COMETLIS, mais concretamente na DT, foi fornecido pelo DL, chegando-se ao respetivo custo por unidade despendida. O custo dos Autos resultou do valor médio entre o custo de cada tipologia (diretos e indiretos) de forma isolada.

No total das OFT analisadas foram elaboradas 1072 peças de expediente, contabilizando um total de 230,22 € repartidos pelas tipologias de expediente mencionadas. Assim, por cada OFT analisada apurou-se um custo médio de 1,35 € relativo à elaboração de expediente segundo o método tradicional e excluindo as plataformas informáticas (Tabela 9).

Tabela 9. Tipologia de expediente e respetivo custo.

Tipologia de expediente	Total	Custo unidade	Custo total
Autos	712	0,30 €	213,60 €
Avisos de apresentação de documentos	181	0,03 €	5,43 €
Autos de apreensão de documentos	67	0,07 €	4,69 €
Autos de apreensão de veículo	45	0,07 €	3,15 €
Guias de substituição de documentos	67	0,05 €	3,35 €
		Total	230,22 €
		Custo (M)	1,35 €

6.2. ANÁLISE DE CUSTOS ADMINISTRATIVOS

Cobertos os custos operacionais que dizem respeito à afetação de recursos no terreno, apresentam-se os custos administrativos que concernem o processamento dos Autos levantados, a receção e encaminhamento de expediente para arguidos e entidades externas e o atendimento ao público, de acordo com as competências administrativas desta polícia.

A DT/COMETLIS foi responsável pelo levantamento de 154086 Autos da competência da ANSR no ano de 2015, sendo que o SAAP e a SSRE foram responsáveis pelo seu processamento e pela gestão do expediente associado.

Para efeitos de apuramento dos custos administrativos foram tidos em conta os custos com pessoal no ano de 2015 e os custos relacionados com o uso dos serviços postais e com o consumo de eletricidade, água, gás, papel e *toners*, detalhadamente descritos adiante⁴.

6.2.1. Recursos humanos

No SAAP e na SSRE estiveram, em 2015, colocados 1 elemento policial da carreira de Chefe e 38 elementos policiais da carreira de Agente, de acordo com a Tabela 10. Estes

⁴ Não foi considerado para o presente estudo a manutenção do equipamento informático nem o valor das respectivas licenças de *software* e acesso a plataformas comuns como o Sistema de Contraordenações de Trânsito (SCOT), pois o seu fornecimento é da responsabilidade da ANSR.

exerceram as suas funções em 228 dias de 2015 num horário diário de 8 horas, seguindo o método já utilizado para o cálculo do efetivo afeto à vertente operacional.

Tabela 10. Custo médio do efetivo administrativo por Auto processado.

Categoria	Efetivo	Custo/hora	Custo anual
Chefes	1	19,64 €	30.208,73 €
Agentes	38	16,56 €	937.644,50 €
			967.853,23 €
		Custo por Auto	6,28 €

Assim, foi apurado para o ano de 2015 um custo total de 967.853,23€, perfazendo um custo por Auto de 6,28€, considerando os 154086 Autos processados em 2015 por estes serviços. No conjunto das OFT analisadas verificou-se um total de 863 Autos levantados, correspondendo a um custo total com recursos humanos com funções administrativas de 5420,72 €.,

Considerando a média de 5 Autos levantados por cada OFT, chega-se ao valor médio de 31,40 € relativo ao custo imputado a pessoal com funções administrativas.

6.2.2. Custos diversos

Através dos custos de aquisição disponibilizados pelo DL e pela determinação dos consumos anuais da DT/COMETLIS relativos a papel e toners de fotocopiadoras/impressoras, tornou-se possível o apuramento dos custos mencionados na tabela seguinte, destacando-se um custo médio por OFT de 0,09€ (Tabela 11).

Tabela 11. Consumo e custos materiais da vertente administrativa.

	Consumo	Custo total	Custo 863 Autos
Resmas de papel	1200	2.448 €	13,71 €
Toners	28	840 €	0,97 €
		Custo/OFT (M)	0,09 €

Por outro lado, através do custo médio por processo relativo a correios (0,35€), foi possível imputar aos 863 Autos levantados nos ROFT sujeitos a análise, o custo de 302,05

€, a que corresponde o custo médio de 1,75 € por OFT⁵. Lembremo-nos que em média foram levantados 5 Autos por cada ação de fiscalização.

No que respeita ao consumo de eletricidade, de água e gás, foi possível obter os valores do consumo *per capita*, respeitantes ao COMETLIS, imputando-se ao total de elementos a desempenhar funções nos serviços administrativos em tratamento.

Por sua vez, esse custo total corresponde à totalidade da atividade desempenhada por estes serviços, isto é, a 154086 Autos processados. Para os 863 Autos resultantes da análise efetuada chegou-se aos resultados constantes na Tabela 12.

Tabela 12. Consumos de eletricidade, água e gás.

Recurso	Consumo <i>Per capita</i>	Consumo SAAP e SSRE	Custo/ 863 Autos	Custo/Auto	Custo/OFT (M)
Eletricidade	60,36 €	2.354,04 €	13,18 €	0,020 €	0,08 €
Água	46,30 €	1.805,70 €	10,11 €	0,010 €	0,06 €
Gás	15,19 €	592,41 €	3,32 €	0,004 €	0,02 €
					0,15 €

6.3. ANÁLISE DE PROVEITOS OPERACIONAIS

Foram considerados proveitos operacionais todas as ações que pudessem vir a significar uma receita para a PSP e que no momento representassem uma mudança positiva do resultado, numa vertente económica, independentemente do decurso do processo contraordenacional:

- Contraordenações verificadas e que resultaram no levantamento de ANCO;
- Avisos de apresentação de documentos que originam ANCO e que têm correspondência na “ausência de documentos” da Tabela 18 (Apêndice F, pág. 81);
- A condução de examinado a estabelecimento da rede pública de saúde para efectuar recolha de amostra sanguínea, aplicando-se as taxas definidas na Portaria 902-A72007 de 13 de agosto⁶.

Tomou-se como proveito associado o montante mínimo da coima para cada infração registada e aplicou-se a percentagem de 30% para determinar o valor correspondente à entidade autuante (PSP) conforme Decreto-lei n.º 369/99 de 18 de setembro, com as alterações impostas pelo Decreto-lei n.º 114/2011 de 30 de novembro.

⁵ Assumiu-se que a cada Auto levantado corresponde um processo contraordenacional.

⁶ A remoção de veículo por reboque e as taxas associadas não foram tidas em conta, uma vez que não se registou nenhuma ocorrência desse tipo.

Foi determinado o proveito operacional total para a PSP de 42.020 € e o valor médio por OFT de 245,73 €. Destacam-se as infrações relacionadas com a ausência de inspeção periódica obrigatória que correspondem a 25,14% de todas as infrações registadas.

Verificou-se uma contraprova consubstanciada numa análise sanguínea em estabelecimento da rede pública de saúde, como já referido e registada no campo “Especificar outros” (Anexo A, pág. 87), registando-se um percurso adicional de 8 km a que corresponde uma taxa de 25,50 € e que, por sua vez, diz respeito a um proveito adicional médio de 0,15 € por OFT.

6.4. ANÁLISE DE CUSTOS E PROVEITOS OPERACIONAIS

Através da análise cuidada dos ROFT foi possível apurar o conjunto de custos (Apêndice G/Tabela 19, p. 82) e proveitos em termos médios. Registou-se um saldo médio negativo total de 5447,39 € e um saldo médio de - 23,66 € por OFT. De uma forma sintetizada, chegou-se à Tabela 13:

Tabela 13. Comparação de custos e proveitos apurados.

	Custos	Proveitos	Saldo
Total	47.493,22 €	42.045,83 €	- 5.447,39 €
M	269,39 €	245,73 €	- 23,66 €

6.4.1. Análise descritiva

Na análise descritiva dos dados são evidenciados os valores médios em cada uma das variáveis em análise para o conjunto das 171 OFT registadas.

A variação dos valores constantes na Tabela 14 é resultante das diferentes dimensões e naturezas das OFT desenvolvidas. Por exemplo, o número médio de horas das operações realizadas é de $2,5 \pm 1,175$, em virtude de operações de rotina e de curta duração (1h), a operações de âmbito mais abrangente e cuja duração é mais prolongada (11h).

Uma OFT que vise a ostentação de meios, aumentando o fator dissuasivo e a visibilidade, sofrerá uma afetação de recursos humanos e materiais superior, ao passo que operações de cariz rotineiro e que sejam realizadas apenas por uma esquadra, empenharão um número menor de recursos, o que poderá explicar os valores apresentados na tabela seguinte, mesmo no que concerne ao número de veículos fiscalizados e condutores testados.

A presença de um maior efetivo num determinado local de fiscalização poderá originar um número superior de veículos alvo de fiscalização e, portanto, um aumento também refletido no volume de condutores testados.

Tabela 14. Estatística descritiva para as variáveis dependentes e independentes.

	N	Mín.	Máx.	M	DP
Veículos fiscalizados	171	0,0	150,0	32,04	20,143
Condutores testados	171	0,0	153,0	5,07	15,178
Km	171	3,0	51,0	14,78	7,418
Duração da operação (h)	171	1,0	11,0	2,50	1,175
Custo recursos humanos	171	43,6	1353,1	228,63	150,230
Custo recursos materiais	171	0,0	111,0	7,38	9,945
Custos administrativos	171	0,0	378,0	33,39	34,672
Custo total	171	90,9	1609,5	269,39	171,377
Proveitos operacionais	171	0,0	1434,0	245,73	202,593

6.4.2. Análise das correlações

Tendo por base o estabelecido previamente assente na dimensão da amostra, com o Teorema do Limite Central, isto é, para $n > 30$, a distribuição das médias amostrais pode ser aproximada satisfatoriamente a uma distribuição normal (Sarmiento, 2008). Desta forma, a análise da associação linear entre as variáveis é realizada pelo coeficiente de correlação de Pearson⁷.

Pela análise da Tabela 15, constata-se que o custo total apresenta uma correlação positiva muito alta estatisticamente positiva com o custo dos recursos humanos ($\rho=0,978$; $p=0,000 \leq 0,05$) e alta com a variável custo dos recursos materiais ($\rho=0,881$; $p=0,020 \leq 0,05$). Ou seja, um acréscimo nos custos implica um aumento no custo total, evidenciando-se, porém o peso da mão-de-obra no panorama dos custos totais.

Em termos da categoria km não existe evidência estatística de associação com os proveitos operacionais ($\rho=0,032$; $p=0,682 > 0,05$), o que poderá conduzir à dedução de que o número de km percorrido nas OFT, de e para o local da sua realização, não se revela de importância para o sucesso económico da operação. Para os restantes elementos que se consubstanciam como operacionais, como sejam condutores testados, veículos fiscalizados

⁷A intensidade da correlação estabelece-se acordo com: $\rho < 0,20$ – correlação linear muito baixa; $0,20-0,40$ – correlação baixa; $0,40-0,70$ – correlação moderada; $0,70-0,90$ – correlação alta e $0,90-1$ – correlação muito alta. Quando o valor da correlação é -1 ou 1, significa que estamos perante uma correlação perfeita (negativa ou positiva) (Pestana e Gageiro, 2008; Marôco, 2011).

e duração da operação, existem associações positivas moderadas (condutores testados: $\rho=0,510$; $p=0,000 \leq 0,05$), baixas (veículos fiscalizados: $\rho=0,341$; $p=0,000 \leq 0,05$) e muito baixa (duração da operação: $\rho=0,172$; $p=0,024 \leq 0,01$) estatisticamente significativas com a variável endógena proveitos operacionais.

A associação positiva baixa e muito baixa das variáveis veículos fiscalizados e duração da operação, respetivamente, com os proveitos operacionais, poderá estar relacionada com a realização de OFT direcionadas à deteção de determinada infração que, ao não ser detetada de forma considerável, aumenta o número de veículos alvo de fiscalização e a duração da mesma, mas não releva para o aumento dos Autos levantados e, por sua vez, para os proveitos operacionais.

Tabela 15. Coeficientes de correlação de Pearson.

	(1)	(2)	3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
(1) veículos fiscalizados	1								
(2) condutores testados	,514** ,000	1							
(3) km	,100 ,194	,101	1						
(4) duração da operação (horas)	,135 ,077	,213** ,005	,198** ,009	1					
(5) custo recursos humanos	,494** ,000	,609** ,000	,254** ,001	,588** ,000	1				
(6) custo recursos materiais	,518** ,000	,759** ,000	,405** ,000	,193* ,011	,762** ,000	1			
(7) custos administrativos	,269** ,000	,244** ,001	,107 ,162	,084 ,277	,282** ,000	,420** ,000	1		
(8) custo total	,518** ,000	,627** ,000	,268** ,000	,544** ,000	,978** ,000	,811** ,000	,473** ,000	1	
(9) proveitos operacionais	,341** ,000	,510** ,000	,032 ,682	,172* ,024	,498** ,000	,558** ,000	,677** ,000	,606** ,000	1

Nota: *Correlação significativa para valor $p \leq 0,05$; ** Correlação significativa para valor $p \leq 0,01$

Em termos das categorias de custos, também este conjunto de variáveis exógenas, apresentam correlações diretas moderadas (custos administrativos: $\rho=0,677$; $p=0,000 \leq 0,05$; custos totais: $\rho=0,606$; $p=0,000 \leq 0,05$; custo dos recursos materiais: $\rho=0,558$; $p=0,000 \leq 0,05$; e, custo dos recursos humanos: $\rho=0,498$; $p=0,000 \leq 0,05$) estatisticamente significativas com os proveitos operacionais, o que poderá dar a entender que dada a

heterogeneidade destes, o aumento dos custos administrativos, por exemplo, calculados a partir do número de Autos levantados, poderá não conduzir sempre ao aumento dos proveitos operacionais, uma vez que a natureza das infrações e o valor de proveito considerado para cada uma delas varia.

Relativamente aos custos dos recursos materiais e humanos, o facto de a sua variação poder não ser acompanhada pelos proveitos operacionais, prende-se com a razão já anteriormente anunciada relacionada com o tipo de OFT desencadeada. Se o seu foco se encontra dirigido para determinada infração e esta não é alvo de deteção, não existe um aumento dos proveitos operacionais que acompanhe o aumento dos custos dos recursos empenhados.

Em suma, as associações entre as variáveis em estudo, independentemente da intensidade, que variam entre correlação muito baixa e muito alta, são todas diretas ou positivas, o que representa um aumento das variáveis em função de uma outra.

Os resultados preliminares apontam para a ausência de associação linear estatisticamente significativa da variável preditora, km, para com a variável a explicar, proveitos operacionais. Destarte, na análise procedente, não se incluirá este parâmetro para a determinação do modelo.

6.4.3. Regressão linear múltipla

Para analisar a relação entre a variável dependente, proveitos operacionais (PO) e o conjunto de variáveis independentes, custos (administrativos – CA, recursos materiais – CRM, recursos humanos – CRH, total – CT), condutores testados (CdT), veículos fiscalizados (VF), duração das OFT (DOFT), aplicou-se o MRLM, uma vez que se verificam os pressupostos inerentes à sua utilização (Mata, 2011).

Com base na informação e, a partir da amostra, procedeu-se à estimação dos parâmetros do seguinte modelo (Equação 4):

$$Y = \beta_0 + \beta_1 CA + \beta_2 CRH + \beta_3 CRM + \beta_4 CT + \beta_5 CdT + \beta_6 VF + \beta_7 DOFT + u_i$$

Equação 4. Parâmetros do modelo de regressão linear múltipla.

O método de inclusão de variáveis utilizado foi o *Stepwise*, por forma a escolher as variáveis que entram ou que não fazem parte do modelo.

Desta forma, e tendo em conta os resultados (Apêndice K/Tabela 23, p.86), o modelo considerado é o 3, porque apresenta um maior coeficiente de correlação em valor absoluto (77,8%), refletindo as variáveis com maior relevância para a explicação de PO. Verifica-se que 60,5% da variação nos PO no modelo final (modelo 3) é explicada pelo conjunto das variáveis preditoras e pela constante que se apresenta:

$$\widehat{PO} = 58,187 + 3,288 CA + +0,241 CRH + 3,154 CdT$$

Equação 5. Conjunto de variáveis preditoras e constante.

O quadro da ANOVA (Apêndice J/Tabela 22, p. 85) confirma este resultado, pois a soma dos quadrados 6977452.327, numa significativa parte 4219469,884 (7,2%) é explicada pelas três variáveis mais a constante do modelo.

A variação no coeficiente de determinação (*R Square Change*) é aproximadamente igual ao coeficiente de determinação múltiplo ($R^2 = 0,605$; $\overline{R^2} = 0,598$), revelador da não existência de enviesamento dos dados, em consonância com a alargada dimensão da amostra, e uma explicação adequada do modelo (Apêndice K/Tabela 23, p. 86).

O teste F de Snedecor ($F_{(3;167)} = 85,165$), tem associado um nível de significância 0,000 que é inferior a qualquer erro tipo I, o que leva à rejeição da nulidade do coeficiente do conjunto dos parâmetros, pelo que a explicação do modelo, no seu todo, é válida e estatisticamente significativa. Todos os coeficientes (das variáveis preditoras) são, diferentes de zero ($\hat{\beta}_0: t = 2,850; p - value = 0,005$; $\hat{\beta}_1: t = 11,048; p - value = 0,005$; $\hat{\beta}_2: t = 2,868; p - value = 0,000$; $\hat{\beta}_5: t = 4,284; p - value = 0,000$), logo são significativos para a explicação do modelo (Apêndice H/Tabela 20, p. 83).

A análise econométrica do modelo (Equação 5) permite-nos a definição da proporção impactante nos PO das variáveis preditoras, tendo sempre a hipótese *ceteris paribus*, na análise. O papel mais relevante, porque permite a obtenção de PO de 58,187 €, é a constante, seguida dos CA, cuja regressão aponta para um acréscimo dos proveitos em 3,288 por cada euro gasto. Por cada CdT, em média, acresce aos PO 3,154 €. O papel dos CRH, revela que o acréscimo dos custos neste setor, tem um peso de apenas de 0,241 € no total dos PO.

7. DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Os resultados obtidos demonstram custos superiores aos proveitos operacionais em média de 8,78%. Verificou-se, através da análise das OFT, a tendência de uso intensivo de mão-de-obra já referida na presente dissertação, correspondendo os custos com pessoal a 94,60 % do total dos custos, seguindo a tendência da organização, tal como Torres (2011) defende. Contudo, entende-se que as OFT encarnam um contexto particular, em que a presença efetiva de meios humanos é, para efeitos de garantia da segurança dos envolvidos, uma realidade dificilmente descartável pelas questões securitárias que acarreta.

Na análise das hipóteses e considerando os resultados obtidos, constatamos que os custos que permitem um acréscimo dos proveitos são os administrativos e o dos recursos humanos, confirmando, as hipóteses H_{1a} e H_{1b} .

Quanto à hipótese H_{1a} , os resultados obtidos podem justificar-se pelo facto de se ter determinado como base de imputação deste tipo de custos o custo médio por Auto levantado, sendo que um número elevado de Autos conduzirá ao aumento dos CA e, por seu turno, dos PO, tendo em conta o pressuposto de que todos os ANCO conduziram a uma punição pelo valor mínimo da coima.

Os resultados demonstram a importância da vertente administrativa como complemento indispensável da componente operacional, esta altamente definidora da imagem da polícia.

No que concerne à influencia dos CRH (hipótese H_{1b}) para a formação dos PO, um efetivo de maior dimensão garantirá, à partida, melhores condições de segurança, de logística e apoio técnico para que a fiscalização se desenvolva seguindo todos os procedimentos normativos e de forma transversal a várias temáticas legislativas de âmbito rodoviário. Do mesmo modo, a presença de um número mais elevado de superiores hierárquicos em dispositivos mais numerosos, pode conduzir a uma observância mais apertada da lei por parte do elemento fiscalizador.

Em termos de atividade operacional, apesar das associações lineares positivas registadas entre algumas destas variáveis e os PO, em termos de modelo, a única que tem influência estatisticamente significativa é o número de CT, confirmando a H_{2a} .

Relativamente à afirmação anterior importa salientar que a deteção de infrações relacionadas com a condução em estado de embriaguez constitui, normalmente, um foco de atenção central, encabeçando os objetivos para a generalidade das OFT, por diversas razões. Este facto dirige as OFT frequentemente para a deteção deste tipo de ilícito, levando à interceção de veículos e à fiscalização dos mesmos (Ratinho, 2015). Apesar do

referido e sem prejuízo de ações em que o teste do ar expirado é realizado a qualquer condutor, a decisão última de efetuar um teste de despiste é do elemento que fiscaliza e que avalia o comportamento e as condições em que o condutor se apresenta. Em caso de resultado positivo, o infractor encara pelo menos uma contraordenação que, se cobrada pelo valor mínimo da coima, representa um ganho global mínimo de 250 €, o que poderá servir de explicação ao apurado.

Independentemente da intensidade, que varia entre correlação muito baixa e muito alta, as associações entre as variáveis em estudo são todas diretas ou positivas, o que representa um aumento das variáveis em função de uma outra, como já mencionado.

Apesar disso, a relevância de variáveis como VF e DOFT para a formação dos PO não se mostra estatisticamente significativa.

A realização de OFT com vista à deteção de um tipo de infração em particular, numa perspetiva de visibilidade e presença policial em locais estratégicos e definidos como tal ou com o objetivo de alertar ou sensibilizar para um determinado assunto, podem justificar estes dados. Este tipo de presença mais rotineira e relacionada com a dissuasão de comportamentos pela visibilidade, apesar de consubstanciar a fiscalização de veículos e uma duração normalmente mais prolongada, pode não implicar de forma estatisticamente notória um aumento dos PO.

No mesmo sentido e tendo em conta o alargado espetro de infrações registadas, o levantamento de Autos não corresponde de modo instantâneo ao aumento dos PO, uma vez que os valores mínimos das coimas variam de 49,88 € a 500 €.

Quanto à variável km percorridos, esta não se evidencia como estatisticamente relevante para a formação dos PO, já que os locais são escolhidos tendo em conta características relativas a visibilidade ou intensidade de tráfego, por exemplo, e não considerando a distância até à DT/COMETLIS.

Os resultados refletem a realidade do ano de 2015, sendo que dada a uniformidade geral de procedimentos operacionais na PSP e sem eximir as características próprias de cada unidade policial, poderão ser retiradas conclusões para o restante dispositivo.

8. CONCLUSÃO

O estudo que se desenvolveu nas páginas anteriores mostrou-se consonante e dirigido pelo objetivo geral definido inicialmente de avaliar economicamente as OFT, conduzindo ao cumprimento dos objetivos específicos.

8.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS E HIPÓTESES

Enquadrar teoricamente as temáticas, sendo elas o papel da polícia como garante da segurança, as novas teorias de gestão pública, a contabilidade de custos e as operações de fiscalização de trânsito, através de revisão bibliográfica.

Verificou-se que a polícia é no contexto do Estado democrático responsável pela segurança interna, desempenhando através das suas competências legais ações de âmbito diverso, alvo de escrutínio público e tutelar constante.

Nesse contexto, as novas teorias de gestão pública vêm definir a transparência e a prestação de contas como aspectos fundamentais na moderna AP. A contabilidade de analítica torna-se um instrumento de fornecimento de informação relacionada com custos e proveitos gerados no âmbito das competências sancionatórias, nomeadamente as que se reflectem em OFT, fomentando uma administração transparente e aberta ao cidadão, progressivamente mais interessado e crítico.

Estas, por sua vez, realizadas com objetivos e abrangência vária, são um importante ponto de contato com o cidadão e de definição da imagem da polícia, impulsionando o respeito pelas normas do direito rodoviário.

As OFT representam no panorama atual da segurança rodoviária um papel central pelo seu carácter dissuasor, constituindo um meio catalisador do cumprimento normativo por parte dos utilizadores da via e encarando-se como um instrumento preventivo da sinistralidade rodoviária.

Perceber de que forma a existência de uma contabilidade analítica na PSP pode constituir uma vantagem para a organização;

No contexto da PSP, a contabilidade analítica, de gestão ou de custos poderá contribuir para a tomada estratégica de decisões e justificar a manutenção de posições junto das suas partes interessadas, para além de oferecer informação de cariz económico preponderante para o aumento da transparência e da prestação de contas no seio das forças policiais.

Determinar o custo total das OFT alvo de estudo e apurar os proveitos obtidos nesse contexto, com o intuito de aferir se os primeiros cobrem contabilisticamente os segundos.

Tendo em conta a amostra e o contexto analisados e respondendo à pergunta de partida, **“a Polícia de Segurança Pública obtém proveitos superiores aos custos com as Operações de Fiscalização de Trânsito que realiza?”**, foi possível constatar que a PSP, na sua atividade operacional de fiscalização de trânsito em contexto de OFT planeadas, não obtém proveitos superiores aos custos estimados, essencialmente provenientes do poder sancionatório de natureza contraordenacional. Através do estudo económico apresentado concluiu-se que os custos superam os proveitos em 8,78%, em termos médios. Os resultados obtidos direcionam-se no sentido contrário à teoria empírica de que as forças de segurança obtêm lucro com as OFT que realizam.

Através dos resultados obtidos que conferiram à relação entre as variáveis influencia estatisticamente significativa, foi possível confirmar as seguintes hipóteses:

H_{1a}: Os custos de recursos humanos concorrem para a formação dos proveitos.

H_{1b}: Os custos administrativos concorrem para a formação dos proveitos.

H_{2a}: O número de condutores testados concorrem para a formação dos proveitos.

Apesar das restantes relações positivas evidenciadas, estas não se mostraram significativas do ponto de vista estatístico para confirmar todas as hipóteses definidas.

8.2. LIMITAÇÕES E INVESTIGAÇÕES FUTURAS

As limitações encontradas para o desenvolvimento do presente estudo prenderam-se, essencialmente, com os seguintes aspetos:

- Impossibilidade de aplicar um instrumento personalizado de análise das OFT, pelo que o recurso aos ROFT limitou a qualidade e a quantidade de informação;
- Modo diversificado e, por vezes dissonante da realidade, com a que informação é apresentada nos ROFT, havendo a necessidade de estabelecer critérios de seleção da amostra;
- Dispersão dos dados pretendidos que atrasou e dificultou a colheita da informação necessária a atingir os objetivos propostos;

- A ausência de literatura que aborde as OFT e as suas diferentes perspetivas, bem como a aplicação da contabilidade de custos nas forças de segurança.

A investigação pelo seu carácter inovador poderá representar um ponto de partida para sucessivas investigações no campo da modernização administrativa e contabilística, da análise de custo-benefício no setor público e da prestação de contas em contexto de atividades punitivas desenvolvidas por agentes do Estado.

Adicionalmente e tendo em conta os resultados alcançados, seria pertinente avaliar a influência do período do dia em que se realizam as OFT para a formação dos proveitos e comparar o estudo efetuado na DT/COMETLIS com uma aplicação idêntica na DT do Comando Metropolitano do Porto ou outra unidade policial com características semelhantes.

REFERÊNCIAS

- Agere, S. (2000). *Promoting good governance. Principales, practices and perspectives*. London: The Commonwealth.
- Akkermans, L., & Orozova-Bekkevold, I. (2007). *Review of main conclusions of completed relevant projects (Working Paper 1)*. Police Enforcement Policy and Programmes on European Roads. Obtido em 08 de Dezembro de 2015, de www.pepper.eu.org.
- Amaral, D. F. (1988). *Direito administrativo* (Vol. II). Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Amaral, D. F. (2006). *Curso de Direito Admnsitrativo* (2ª ed., Vol. I). Coimbra: Almedina.
- APA. (2010). *Publication manual of the American Psychological Association* (6ª ed.). Washington, DC: American Psychological Association.
- Aubyn, A. S., & Venes, N. (2011). *Análise de Dados. Aplicação às ciências económicas e empresarias*. Lisboa: Verlag Dashöfer Portugal.
- Barraza, M. F., Smith, T., & Dahlgaard-Park, S. M. (2009). Lean-kaizen public service: an empirical approach in Spanish local governments. *The TQM Journal*, 21(2), 143-167.
- Bessa, A. M., & Pinto, J. N. (2001). *Introdução á Política. O poder, o estado e a classe política*. Lisboa: Verbo.
- Bilhim, J. A. (2006). *Gestão Estratégica de Recursos Humanos* (2ª ed.). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bolívar, M. P., & Galera, A. N. (15 de setembro de 2013). The effects of changes in the public sector accounting policies on administrative reforms adressed to citizens. *Administration & Society XX*, 10, 1-42.
- Bonner, M. D. (Julho de 2009). Media as a social accountability. The case of police violence in Argentina. *International journal of press/politics*, 14, 296-312.
- Bovaird, T., & Loffler, E. (2004). *Public management and governance*. London: Routledge.
- Brandão, S. (2013). *Orçamento da Polícia de Segurança Pública: rigidez e inevitabilidade?* Lisboa: ISCPPI.
- Burdeau, G. (1970). *L'État*. Paris: Seuil.
- Caetano, M. (1975). *Manual de Direito Administrativo* (7ª ed., Vol. II). Coimbra: Coimbra Editora.

- Caiado, A. C. (1994). *Contabilidade analítica. Um instrumento para gestão* (3^a ed.). Lisboa: Rei dos Livros.
- Callahan, K. (2007). *Elements of effective governance - measurement, accountability and participation*. Boca raton: CRC Press.
- Canotilho, G., & Moreira, V. (1993). *Consituição da República Portuguesa anotada* (Vol. I). Coimbra: Coimbra Editora.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2014). *Administração Pública. Modernização, qualidade e inovação* (3.^a ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Carmo, H. &. (1998). *Metodologia da Investigação* (Vol. XIII). Lisboa: Universidade Aberta.
- Carvalho, A., & Casal, R. (Março de 2010). Accountability nos municípios portugueses: percepções e prática dos responsáveis financeiros. *Contabilidade e gestão*, 43-76.
- Carvalho, J., Costa, T. C., & Macedo, N. (Março de 2008). A contabilidade analítica ou de custos no sector público administrativo. *Revista Contabilística/TOC*, 30-41.
- Castro, R., Rosa, M. J., & Pinho, C. (2015). A model for stakeholders' influence on internationalization: a contribution from the portuguese, brazilian and dutch cases. *Journal of Studies in Internacional Education*, 19, 160-181.
- Caupers, J. (2000). *Introdução ao direito administrativo*. Lisboa: Âncora Editora.
- Clemente, P. (2011). *Polícia*. Lisboa: ISCPSI.
- Correia, S. (1994). *Dicionário jurídico da administração pública* (Vol. VI). Lisboa.
- Davis, A. (2010). Living with cuts to public services: How can we get more for less. *Journal of public health*, 32, pp. 310-11.
- Decreto-lei n.º 114/2011, de 30 de novembro. Diário da República n.º 217/2011 - I Série A. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Decreto-lei n.º 155/1992, de 28 de julho. Diário da República n.º 172/92 - I Série A. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Decreto-lei n.º 232/1997, de 3 de setembro. Diário da República n.º 203/97 - I Série A. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Decreto-lei n.º 369/1999 de 18 setembro. Diário da República n.º 230/2011 - I Série A. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service. Serving, not steering*. London: M.E. Sharpe.
- Deshaias, B. (1997). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Instituto Piaget.

- Despacho 20/GDN/2009. Lisboa: Direção Nacional da PSP.
- Direção Geral do Orçamento. (2015). *Execução orçamental*. Obtido em 23 de dezembro de 2015, de Direção Geral do Orçamento: http://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Documents/SEO_SinteseExecucaoOrcamentMensal/GlossarioPT.pdf.
- Diretiva Operacional 01/2015. Lisboa: Direção Nacional da PSP.
- Dooley, L. M. (2002). Case study research and theory building. *Advances in developing human resources*, 4 (3), 335-354.
- Dri, R. R. (2006). A filosofia do Estado ético. A concepção hegeliana do Estado. *Filosofia politica moderna. De Hegel a Max Boron*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Duarte, F. P. (Outubro de 2012). Violência política: do Estado à subversão do Estado - Análise sobre um modelo conceptual. *Portuguese journal of political science and international relations*, 102-123.
- Elvik, R. (2001). *Cost-benefit analysis of police enforcement*. ESCAPE.
- ETSC. (2011). *Traffic law enforcement across the EU. Tackling the three main killers on europe's roads*. Bruxelas: European Transports safety Council.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press.
- Fernandes, L. F. (2014). *Intelligence e segurança interna*. Lisboa: ISCP SI.
- Fortin, M. F. (1999). *O processo de investigação: da conceção á realização*. Loures: Lusociência.
- Franco, F. M., Villar, M. d., Almeida, J. A., & Casteleiro, J. M. (2003). *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Franco, V. S., Oliveira, Á. V., Morais, A. I., Oliveira, B. d., Lourenço, I. C., Major, M. J., . . . Serrasqueiro, R. (2015). *Temas de Contabilidade de Gestão. Os custos, os resultados e a informação para a gestão* (4ª ed.). Livros Horizonte.
- Freeman, R. E. (2001). Stakeholder theory of the modern corporation. *Perspectives in Business Ethics* Sie, 3, 38-48.
- Freitas, M. H. (s.d.). *O direito humano à segurança pública e a responsabilidade do Estado*.
- Gerth, H. H., & Mills, C. W. (1946). *From Max Weber*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Gibert, P. (1980). *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*. Paris: Les éditions d'organisations.

- Gies, L. (2010). Justiça, informação e comunicação na nova paisagem mediática. In H. M. Santos, *Justiça, ambientes sociais e ordem social* (85-103). Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.
- Gomes, A. P. (2006). *O papel do Balanced Scorecard na avaliação de desempenho do sistema policial português*. Universidade do Minho.
- Goode, W. J., & Hatt, P. K. (1952). *Methods in social research*. New York: McGraw Hill.
- Gravelle, J., & Rogers, C. (2011). Commissioning accountability: change to governance and the police. *The police journal*, 84, 320-332.
- Greer, C., & McLaughlin, E. (2010). Prevemos um motim? O policiamento da ordem pública, os novos ambientes mediáticos e a emergência do cidadão-jornalista. In F. S. Helena Machado, *Justiça, ambientes mediáticos e ordem social* (105-133). Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.
- Grilo, P. (2015). *Prevenção e sinistralidade rodoviária. Adequação dos locais onde se prosseguem operações de fiscalização rodoviária e visibilidade aos locais onde ocorre sinistralidade rodoviária*. Lisboa: ISCPSI.
- Harfouche, A. P. (2008). *Hospitais transformados em empresas – Análise do impacto na eficiência: estudo comparativo*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Hobbes, T. (1985). *Leviathan*. London: Penguin books.
- Hohl, K. (2011). The role of mass media in public trust in the police. In J. Jackson, B. Bradford, E. Stanko, & K. Hohl, *Just authority? Public trust and police legitimacy*. London: Routledge.
- Horngren, C. T., & Foster, G. (1991). *Cost Accounting. A managerial emphasis* (7^a ed.). New Jersey: Prentice-Hall International Editions.
- Horngren, C. T., Bhimani, A., Datar, S. M., & Foster, G. (2005). *Management and cost accounting*. London: Prentice Hall.
- Lara, A. d. (2005). *Ciência Política - Estudo da Ordem e da Subversão*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- Leal, A. J. (2009). *Sinistralidade rodoviária: causas e consequências. Manual de Formação*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Lei Constitucional 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 5/2006, de 23 de fevereiro. Diário da República n.º 39/2006 - I Série A. Lisboa: Assembleia da República.

- Lei n.º18/2007 de maio de 17 de maio. Diário da República n.º 95/2007 – I Série. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 34/2013, de 16 de maio. Diário da República n.º 94/2013 - I Série. 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 53/2008, de 29 de agosto. Diário da República n.º 167/2007 - I Série. Lisboa: Assembleia da República.
- Makinen, T., Zaidel, D. M., Andersson, G., Biecheler-Fretel, M.-B., Christ, R., Cauzard, j.-p., . . . Quimby, A. (2003). *Traffic enforcement in Europe: effects, measures, needs and future. Final report of the ESCAPE consortium*. ESCAPE.
- Maria Helena Pestana, J. N. (2008). *Análise de Dados para Ciências Sociais – A Complementariedade do SPSS*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Marôco, J. (2011). *Análise Estatística com o SPSS Statistics*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Mata, J. (2011). Interpretation of concrete dam behaviour with artificial neural network and multiple linear regression models. *Engineering Structures*, 33 (3), 903-910.
- McGovern, A. (2010). The best police force money can buy: The rise of police PR work in Australia”. *Justice, media and public: Changing public perceptions in the new media landscape* . Keele University.
- Merinhos, M., & Osório, A. (2010). O estudo de caso como estratégia de investigação em. *EDUSER: Revista de Educação*, 2, 49-65.
- Miller, J. D. (2004). *Public opinions of the police: The influence of friends, family, and the news media*. New York: U.S. Department of justice.
- Moreira, A. (1989). *Ciência Política*. Coimbra: Almedina.
- Morgado, S. M. (2013). Economics of public administration. The right budget to the right public services - The New Management Mythology? *Global Virtual Conference Workshop* (79-83). Zilina: EDIS - Publishing Institution of the University of Zilina.
- Motta, F. G. (2000). *Fatores condicionantes na adoção de métodos de custeio em pequenas empresas. Estudo multicasos em empresas do setor metal-mecânico de São Carlos - SP*. São Carlos: Universidade de São Paulo.
- Mozzicafreddo, J. (1997). *Estado província e cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta.
- Musgrave, R. A. (1989). *Public Finance in Theory and Practice* (5ª ed.). Nova Iorque: McGraw-Hill.
- NEP n.º AUOOS/DO/01/20 de 6 de fevereiro de 2014. Lisboa: Direção Nacional da PSP.

- Neves, A. (2002). *Gestão na administração pública*. Cascais: Editora Pergaminho.
- Nunes, A. O., & Sales, L. M. (2010). Segurança pública: dever do Estado, responsabilidade de todos. *Safety, health and environment world congress*, (338-342). São Paulo.
- Peña Vera, T., & Morillo, J. (2007). La complejidad de análisis documental. *Información, Cultura y Sociedad*, 55-81.
- Pereira, C. C., & Franco, V. S. (1994). *Contabilidade analítica* (6ª ed.). Lisboa: Rei dos Livros.
- Pereira, F., Ballarín, E., Rosanas, J. M., & Vázquez-Dodero, J. (1991). *Contabilidad para dirección*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, S.A.
- Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M., & Santos, J. C. (2012). *Economia e Finanças Públicas* (4.ª ed.). Lisboa: Escolar Editora.
- Pesqueux, Y., & Martory, B. (1995). *La nouvelle comptabilité des coûts*. Paris: Presses Universitaires de France - PUF.
- Pffifner, J. P. (2004). Traditional public administration versus the new public management: Accountability versus efficiency. (A. Benz, H. Siedentopf, & K. Sommermann, Edits.) *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*, pp. 443-454.
- Pierson, C. (2006). *Beyond the Welfare State. The new political economy of welfare* (3ª ed.). Cambridge: Polity Press.
- Pinto, A. C., Santos, P. G., & Melo, T. J. (2013). *Gestão orçamental e contabilidade pública*. Cacém: ATF-edições.
- PSP. (2012). *Relatório de Atividades de 2011*. Lisboa: Direção Nacional.
- PSP. (2013). *Relatório de Atividades de 2012*. Lisboa: Direção Nacional.
- PSP. (2014). *Relatório de Atividades de 2013*. Lisboa: Direção Nacional.
- PSP. (2016). *Plano de atividades 2014*. Gabinete de Estudos e Planeamento. Lisboa: Polícia de Segurança Pública.
- PSP. (2016). *Relatório de Atividades de 2014*. Lisboa: Direção Nacional.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Raposo, J. (2006). *Direito Policial* (Vol. I). Coimbra: Almedina.
- Rayburn, L. G. (1996). *Cost accounting. Using a cost management approach* (6ª ed.). Irwin Professional Publishing.
- Ribeiro, J. J. (2013). *Lições de finanças públicas* (5ª ed.). Coimbra Editora.

- Rocha, J. (setembro/outubro de 1996). Flexibilizar a gestão pública: Um instrumento de aperfeiçoamento e inovação. *Administração (Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado)*.
- Rodrigues, B. S. (2011). *Constituição da República Portuguesa. Lei do Tribunal Constitucional. Legislação constitucional fundamental*. Coimbra: Rei dos Livros.
- Rosa, D. C. (2012). *Redesenho organizacional da administração pública portuguesa: a adoção do PRACE no Ministério da Economia e da inovação*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Rose, A., & Lawton, A. (1999). *Public services management*. Harlow: Financial Times Prentice Hall.
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2011). *Economia* (19ª ed.). Lisboa: Macgraw Hill.
- Santos, H. M. (2010). Introdução. In H. M. Santos, *Justiça, ambientes sociais e ordem social* (pp. 7-12). Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.
- Santos, J. A. (2010). *Finanças Públicas*. Oeiras: INA Editora.
- Sarmiento, M. (2008). *Guia prático sobre a metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses de doutoramento, dissertações de mestrado e trabalhos de investigação aplicada* (2ª ed.). Lisboa: Universidade Lusíada de Lisboa.
- Schuck, A. (2015). Prevalence and predictors of surveillance cameras in law enforcement: The importance of stakeholders and community factors. *Criminal justice policy review*.
- Silva, L. (2015). *A afetação de recursos da Polícia de Segurança Pública nos espetáculos desportivos de risco elevado: uma avaliação económica*. Lisboa: ISCPSI.
- Smith, A. (1993). *A riqueza das nações* (Vol. I). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Sousa, D. P. (1992). *Finanças Públicas*. Lisboa: ISCSP.
- Stone, C. (2007). Tracing police accountability in theory and practice. From Philadelphia to Abuja and Sao Paulo. *Theoretical criminology, 11*, 245-259.
- SWOV. (2013). *SWOV fact sheet. Penalties in traffic*. The Hague: Institute for Road Safety Research.
- 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.
- Tomás, A., Major, M. J., & Pinto, J. C. (novembro de 2008). Activity based costing (ABC/M) in the 500 largest companies in Portugal. *Contabilidade e gestão, 33-66*.

- Torres, J. (2011). Segurança "Just In Time": abandonar de vez o paradigma da mão-de.obra intensiva. *Politeia*, 235-247.
- Torres, J. M. (2014). *Não temos de ser alemães*. Lisboa: Matéria-prima.
- United Nations. (2007). *Good governance. Practices for the protection of human rights*. Genebra: United Nations.
- Valente, M. M. (2009). *Teoria Geral do Direito Policial*. Coimbra: Almedina.
- Valente, M. M. (2013). *Segurança - Um tópico jurídico em reconstrução*. Âncora.
- Weber, M. (s.d.). *Ciência Política. Duas Vocações*.
- Womack, J. P., & Jones, D. T. (1996). *Lean thinking. Banish waste and create wealth in your corporation*. New York: Simon & Schuster.
- Yin, R. K. (1989). *Case study research. Design and methods*. USA: Sage Publications.
- Zippelius, R. (1997). *Teoria Geral do Estado* (3ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Zorrinho, C., Serrano, A., & Lacerda, P. (2007). *Gerir em complexidade. Um novo paradigma de gestão*. Lisboa: Edições Silabo.

APÊNDICES E ANEXOS

Apêndice A

Etapas enformadoras de uma OFT

Planeamento	<ul style="list-style-type: none"> • Definição do objetivo da fiscalização; • Escolha do local; • Escolha da hora/data; • Avaliação de recursos disponíveis; • Reconhecimento do local.
<i>Briefing</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Transmissão de objetivos; • Organização do efetivo; • Atribuição de tarefas; • Distribuição de material; • Recapitulação de questões de segurança.
Colocação no terreno	<ul style="list-style-type: none"> • Disposição dos meios; • Ajustes necessários ao terreno;
Interceção e fiscalização de veículos	<ul style="list-style-type: none"> • Contato com o cidadão; • Fiscalização ordinária, seletiva ou direcionada à deteção de determinada infração; • Verificação ou não de uma infração (ou ilícito criminal);
Verificação de infrações	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento de ANCO; • Restantes procedimentos legais (Apreensão de documentos; apreensão de veículo; condução à esquadra para efectuar diligências; notificação do arguido, entre outros).
Resolução das situações detetadas	<ul style="list-style-type: none"> • Confirmação do cumprimento de todos os procedimentos legais;
Levantamento dos meios no terreno	<ul style="list-style-type: none"> • Abandono do local e retirada dos meios no terreno.
<i>Debriefing</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Análise do decorrer da ação de fiscalização.
Processamento posterior do expediente contraordenacional	<ul style="list-style-type: none"> • O expediente é entregue nos erviços administrativos que processam informaticamente os Autos e são responsáveis pelo contato com as partes envolvidas e pelo atendimento ao público no decurso de todo o processo.

Apêndice B

Exmo. Senhor Diretor de Estágio

Eu, Rui Alexandre da Cunha Cristóvão, Aspirante a Oficial de Polícia n.º 2801/155648, do 28.º Curso de Formação de Oficiais de Polícia, Mestrado Integrado em Ciências Policiais, no âmbito da realização da Dissertação de Mestrado, com o título provisório “A ótica económica na Administração Pública e o custeio dos produtos policiais – O Caso das operações de fiscalização rodoviária”, da qual é Orientadora a Prof.ª Doutora Sónia Morgado e Coorientador o Superintendente-Chefe José Matos Torres, vem mui respeitosamente solicitar a V.ª Ex.ª se digne formalizar um pedido de dados no sentido de obter informações fulcrais para atingir os objetivos propostos à seguinte entidade:

1. Diretor do Departamento de Logística da Direção Nacional.

Os dados requeridos são os seguintes:

1. Valor médio de consumo de combustível das viaturas do COMETLIS;
2. Duração média (km ou tempo) dos pneumáticos das viaturas do COMETLIS;
3. Custo médio de aquisição de um pneumático no COMETLIS;
4. Valor unitário das boquilhas dos aparelhos quantitativos e qualitativos usados pela PSP;
5. Custo anual das licenças de software dos computadores portáteis usados pelo Trânsito;
6. Valor de certificação dos aparelhos quantitativos de medição da TAS;
7. O custo unitário de uma folha de papel A4 e o custo médio dos tinteiros das impressoras (de forma a calcular o valor da impressão);
8. Valor unitário dos impressos de Autos de Notícia por Contra Ordenação;
9. Valor unitário dos impressos de Guias de Substituição de Documentos;
10. Valor unitário dos impressos de Aviso de Apresentação de Documentos;
11. Custo por processo com serviços postais na PSP.

A dissertação abordará a função do Estado de garantir a segurança, função essa delegada nas polícias e em concreto na PSP. No conjunto das suas competências encontram-se as de fiscalização rodoviária que se consubstanciam em parte nas Operações de Fiscalização de Trânsito, bastiões da prevenção e da segurança rodoviária.

Apresenta-se como objetivo a determinação do custo total das operações de fiscalização rodoviária da DT/COMETLIS, bem como o apuramento das receitas obtidas nesse contexto, com o intuito de aferir se os custos apresentados são cobertos pelos proveitos gerados no decorrer destas.

Parece permanecer a ideia no seio da sociedade portuguesa que as forças de segurança atuam no âmbito das suas competências de fiscalização rodoviária com o intuito de “engordar” os cofres do Estado e os seus próprios orçamentos, passando despercebida a função de prevenção, motivo principal da sua realização. Este estudo procurará aferir o saldo económico resultante da execução de Operações de Fiscalização de Trânsito pela DT/COMETLIS, procurando responder à seguinte pergunta de partida: A Polícia de Segurança Pública obtém proveitos superiores aos custos com as Operações de Fiscalização Rodoviária que realiza?

O/A Aspirante a Oficial de Polícia, Rui Alexandre da Cunha Cristóvão, compromete-se a manter a confidencialidade dos dados recolhidos, fora do âmbito da elaboração e discussão da dissertação, bem como a cumprir as demais regras éticas relativas à realização de investigação científica.

Pede deferimento,

Apêndice C

Exmo. Senhor Diretor de Estágio

Eu, Rui Alexandre da Cunha Cristóvão, Aspirante a Oficial de Polícia n.º 2801/155648, do 28.º Curso de Formação de Oficiais de Polícia, Mestrado Integrado em Ciências Policiais, no âmbito da realização da Dissertação de Mestrado, com o título provisório “A ótica económica na Administração Pública e o custeio dos produtos policiais – O Caso das operações de fiscalização rodoviária”, da qual é Orientadora a Prof.^a Doutora Sónia Morgado e Coorientador o Superintendente-Chefe José Matos Torres, vem mui respeitosamente solicitar a V.^a Ex.^a se digne formalizar um pedido de dados no sentido de obter informações fulcrais para atingir os objetivos propostos à seguinte entidade:

2. Diretor do Departamento de Recursos Humanos da Direção Nacional;
3. Chefe do Gabinete de Sistemas de Informação da Direção Nacional;
4. Chefe do Núcleo de Logística do COMETLIS;

Os dados requeridos para o ano de 2015 são os seguintes:

12. -Efetivo da Polícia de Segurança Pública (PSP) por carreira;
-Encargos globais por carreira (Remuneração base; Suplemento por serviço nas FS; Outros suplementos; Subsídio de refeição; Subsídio de Férias de Natal; Subsídio de Fardamento; Encargos globais com CGA; Encargos globais com Segurança social);
-Taxa de absentismo por carreira.
13. Custo médio de manutenção e de licenças informáticas por computador fixo (PC);
14. Custos totais com electricidade, gás e água no ano de 2015 na Divisão de Trânsito do COMETLIS;

A dissertação abordará a função do Estado de garantir a segurança, função essa delegada nas polícias e em concreto na PSP. No conjunto das suas competências encontram-se as de fiscalização rodoviária que se consubstanciam em parte nas Operações de Fiscalização de Trânsito, bastiões da prevenção e da segurança rodoviária.

Apresenta-se como objetivo a determinação do custo total das operações de fiscalização rodoviária da DT/COMETLIS, bem como o apuramento das receitas obtidas nesse contexto, com o intuito de aferir se os custos apresentados são cobertos pelos proveitos gerados no decorrer destas.

Parece permanecer a ideia no seio da sociedade portuguesa que as forças de segurança atuam no âmbito das suas competências de fiscalização rodoviária com o intuito de “engordar” os cofres do Estado e os seus próprios orçamentos, passando despercebida a função de prevenção, motivo principal da sua realização. Este estudo procurará aferir o saldo económico resultante da execução de Operações de Fiscalização de Trânsito pela DT/COMETLIS, procurando responder à seguinte pergunta de partida: A Polícia de Segurança Pública obtém proveitos superiores aos custos com as Operações de Fiscalização Rodoviária que realiza?

O/A Aspirante a Oficial de Polícia, Rui Alexandre da Cunha Cristóvão, compromete-se a manter a confidencialidade dos dados recolhidos, fora do âmbito da elaboração e discussão da dissertação, bem como a cumprir as demais regras éticas relativas à realização de investigação científica.

Pede deferimento,

Apêndice D

Exmo. Senhor Diretor de Estágio

Eu, Rui Alexandre da Cunha Cristóvão, Aspirante a Oficial de Polícia n.º 2801/155648, do 28.º Curso de Formação de Oficiais de Polícia, Mestrado Integrado em Ciências Policiais, no âmbito da realização da Dissertação de Mestrado, com o título provisório “A ótica económica na Administração Pública e o custeio dos produtos policiais – O Caso das operações de fiscalização rodoviária”, da qual é Orientadora a Prof.^a Doutora Sónia Morgado e Coorientador o Superintendente Chefe José Matos Torres, vem mui respeitosamente solicitar a V.^a Ex.^a se digne formalizar um pedido de autorização para a obtenção de dados através da recolha dos relatórios de operações na DT/COMETLIS no ano de 2015, à seguinte entidade:

5. Diretor do Departamento de Operações da Direção Nacional;

A recolha dos relatórios das Operações de Fiscalização de Trânsito tem o objetivo de determinar o custo total das operações de fiscalização rodoviária que serão alvo de estudo, bem como o apuramento dos proveitos obtidos nesse contexto, com o intuito de aferir se os custos apresentados são cobertos pelos proveitos gerados no decorrer destas.

A dissertação abordará a função do Estado de garantir a segurança, função essa delegada nas polícias e em concreto na PSP. No conjunto das suas competências encontram-se as de fiscalização rodoviária que se consubstanciam em parte nas Operações de Fiscalização de Trânsito, bastiões da prevenção e da segurança rodoviária.

Parece permanecer a ideia no seio da sociedade portuguesa que as forças de segurança atuam no âmbito das suas competências de fiscalização rodoviária com o intuito de “engordar” os cofres do Estado e os seus próprios orçamentos, passando despercebida a função de prevenção, motivo principal da sua realização. Este estudo procurará aferir o saldo económico resultante da execução de Operações de Fiscalização de Trânsito pela DT/COMETLIS, procurando responder à seguinte pergunta de partida: A Polícia de Segurança Pública obtém proveitos superiores aos custos com as Operações de Fiscalização de Trânsito que realiza?

O/A Aspirante a Oficial de Polícia Rui Alexandre da Cunha Cristóvão, compromete-se a manter a confidencialidade dos dados recolhidos, fora do âmbito da elaboração e discussão da dissertação, bem como a cumprir as demais regras éticas relativas à realização de investigação científica.

Pede deferimento,

Apêndice E

Tabela 16. Encargos mensais com elementos com funções policiais

Categoria	Efetivo	RB	SSFS	SF	SN	OS	SR	SFD	DR
Oficiais	793	1.702,65 €	368,13 €	172,19 €	174,28 €	96,51 €	77,33 €	46,39 €	18,92 €
Chefes	2450	1.377,09 €	304,34 €	147,14 €	143,39 €	159,06 €	87,15 €	49,78 €	0,00 €
Agentes	17558	1.038,59 €	236,87 €	110,19 €	110,10 €	162,36 €	88,56 €	49,00 €	0,00 €
Total	20801	4.118,33 €	909,34 €	429,52 €	427,77 €	417,93 €	253,04 €	145,17 €	18,92 €

Tabela 17. Encargos anuais com elementos com funções policiais.

Categoria	Efetivo	CGA	SS	Total encargos/ano (anuais+mensais)
Oficiais	793	3.655.266,00 €	411.233,65 €	29.344.803,47 €
Chefes	2450	11.293.066,47 €	1.270.520,11 €	79.241.316,57 €
Agentes	17558	80.932.106,53 €	9.105.221,24 €	468.368.763,92 €
Total	20801	95.880.439,00 €	10.786.975,00 €	576.954.883,96 €

Apêndice F

Tabela 18. Infrações registadas e proveitos contraordenacionais estimados.

Infração	Norma que prevê (CE)	Norma que pune (CE)	Montante mínimo da coima	Infrações	Proveito PSP (30%)	Proveito (M)
Álcool				76	8.025 €	47 €
>= 0,2 a < 0,5 (condutores artigo 83.º)	Art.º 81.º, n.º3	Art. 86.º, n.º 6, al. a) e 7	250 €	16	1.200 €	7 €
> 0,5 a <= 0,8	Art.º 81.º, n.º1	Art. 86.º, n.º 6, al. b)	250 €	29	2.175 €	13 €
0,8 a 1,20	Art.º 81.º, n.º1	Art. 86.º, n.º 6, al. b)	500 €	31	4.650 €	27 €
Obrigação de Seguro	Art.º 150.º, n.º 1	Art.º 150.º, n.º 2	500 €	38	5.700 €	33 €
Inspeção	Art.º 116.º, n.º 1	Art.º 116.º, n.º 3	250 €	217	16.275 €	95 €
Dispositivos de segurança	Art.º 82.º, n.º 1	Art. 82.º, n.º 6	120 €	53	1.908 €	11 €
Uso de telemóvel	Art.º 84.º, n.º 1	Art. 84.º, n.º 4	120 €	112	4.032 €	24 €
Sistemas de retenção	Art.º 55.º, n.º 1	Art. 55.º, n.º 6	120 €	19	684 €	4 €
Linha longitudinal contínua (RST)	Art.º 60.º, n.º 1	Art. 65.º, al. d)	49,88 €	101	1.511 €	9 €
Prioridade	Art.º 81.º, n.º6	Art. 82.º, n.º 11	120 €	2	72 €	0 €
Características dos veículos	Art.º 114.º, n.º 5	Art.º 114.º, n.º 6	250 €	21	1.575 €	9 €
Acondicionamento da carga	Art.º 81.º, n.º8	Art. 82.º, n.º 13	120 €	2	72 €	0 €
Estacionamento	Variadas	Variadas	30 €	22	198 €	1 €
Iluminação	Art.º 61.º, n.º 1	Art.º 61.º, n.º 5	60 €	17	306 €	2 €
Características dos pneumáticos (DR n.º 7/98)	Art.º 6.º, n.º 1	Art. 11.º, n.º 1, al. B)	49,88 €	1	15 €	0 €
Dispositivos de pré-sinalização	Art.º 88.º, n.º 1	Art. 88.º, n.º 6	60 €	1	18 €	0 €
Ausência de documentos	Art.º 85º, n.º 1 e 2	do Art.º 85º, n.º 4	30 €	181	1.629 €	10 €
Total				863	42.020 €	245,73 €

Apêndice G

Tabela 19. Custos totais por tipo de custo.

	Total	M
Custos operacionais		
Recursos humanos		
Oficiais	203,29 €	1,15 €
Chefes	5.282,02 €	29,84 €
Agentes	34.981,87 €	197,64 €
Total recursos humanos	40.467,18 €	228,63 €
Recursos materiais		
Viaturas	880,65 €	5,15 €
Aparelho medição TAS	73,53 €	0,43 €
Boquilhas	76,95 €	0,45 €
Expediente	230,85 €	1,35 €
Total recursos materiais	1.261,98 €	7,38 €
Total custos operacionais	41.729,16 €	236,01 €
Custos administrativos		
Recursos humanos		
Chefe	169,19 €	0,98 €
Agente	5.251,53 €	30,43 €
Total recursos humanos	4.464,24 €	31,40 €
Custos diversos		
Consumíveis	14,68 €	0,09 €
Eletricidade, água e gás	26,61€	0,15€
Correios	302,05	1,75€
Total recursos materiais	343,34 €	1,99 €
Total custos administrativos	5.764,07 €	33,39 €
Total custos OFT	47.493,22 €	269,39 €

Apêndice H

Tabela 20. Modelo de regressão linear múltipla: coeficientes; análise da significância individual e colinearidade

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	108,321	16,058		6,746	,000					
	Custos Administrativos	3,958	,331	,677	11,972	,000	,677	,677	,677	1,000	1,000
2	(Constant)	101,243	14,134		7,163	,000					
	Custos Administrativos	3,436	,299	,588	11,479	,000	,677	,663	,570	,941	1,063
	Condutores testados	4,880	,682	,367	7,155	,000	,510	,483	,355	,941	1,063
3	(Constant)	58,187	20,419		2,850	,005					
	Custos Administrativos	3,288	,298	,563	11,048	,000	,677	,650	,538	,912	1,096
	Condutores testados	3,514	,820	,264	4,284	,000	,510	,315	,208	,623	1,604
	Custo Recursos Humanos	,241	,084	,179	2,868	,005	,498	,217	,140	,610	1,639

a. Dependent Variable: proveitos operacionais

Apêndice I

Tabela 21. Variáveis excluídas.

Model	Beta In	t	Sig.	Patial Correlation	Collinearity Statistics		
					Tolerance	VIF	Minimum Tolerance
Veículos fiscalizados	,171 ^b	2,985	,003	,224	,928	1,078	,928
Condutores testados	,367 ^b	7,155	,000	,483	,941	1,063	,941
Duração da operação (h)	,116 ^b	2,068	,040	,158	,993	1,007	,993
Custo recursos humanos	,334 ^b	6,262	,000	,435	,921	1,086	,921
Custo recursos materiais	,332 ^b	5,824	,000	,410	,824	1,214	,824
Custo total	,367 ^b	6,344	,000	,440	,776	1,289	,776
Veículos fiscalizados	-,008 ^c	-,129	,898	-,010	,714	1,401	,714
Duração da operação (h)	,047 ^c	,924	,357	,071	,954	1,049	,903
Custo recursos humanos	,179 ^c	2,868	,005	,217	,610	1,639	,610
Custo recursos materiais	,090 ^c	1,097	,274	,085	,365	2,738	,365
Custo total	,196 ^c	2,835	,005	,214	,498	2,009	,498
Veículos fiscalizados	-,051 ^d	-,857	,393	-,066	,671	1,490	,568
Duração da operação (horas)	-,059 ^d	-,951	,343	-,074	,615	1,625	,394
Custo recursos materiais	-,059 ^d	-,605	,546	-,047	,249	4,020	,249
Custo total	-1,193 ^d	-,706	,481	-,055	,001	1202,273	,001

a. Dependent Variable: proveitos operacionais

b. Predictors in the Model: (Constant), custos administrativos

c. Predictors in the Model: (Constant), custos administrativos, condutores testados

d. Predictors in the Model: (Constant), custos administrativos, condutores testados, custo recursos humanos

Apêndice J

Tabela 22. Análise da variância para os três modelos – ANOVA.

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Regression	3201875,754	1	3201875,754	143,320	,000 ^b
Residual	3775576,574	169	22340,690		
Total	6977452,327	170			
Regression	4083632,047	2	2041816,023	118,537	,000 ^c
Residual	2893820,281	168	17225,121		
Total	6977452,327	170			
Regression	4219469,884	3	1406489,961	85,165	,000 ^d
Residual	2757982,444	167	16514,865		
Total	6977452,327	170			

a. Dependent Variable: proveitos operacionais

b. Predictors: (Constant), custos administrativos

c. Predictors: (Constant), custos administrativos, condutores testados

d. Predictors: (Constant), custos administrativos, condutores testados, custo recursos humanos

Apêndice K

Tabela 23. Sumário do modelo.

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,677 ^a	,459	,456	149,468	,459	143,320	1	169	,000	
2	,765 ^b	,585	,580	131,245	,126	51,190	1	168	,000	
3	,778 ^c	,605	,598	128,510	,019	8,225	1	167	,005	2,144


a. Predictors: (Constant), custos administrativos

b. Predictors: (Constant), custos administrativos, condutores testados

c. Predictors: (Constant), custos administrativos, condutores testados, custo recursos humanos

d. Dependent Variable: proveitos operacionais

Anexo A



MINISTERIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
COMANDO METROPOLITANO DE LISBOA
ÁREA DE OPERAÇÕES E SEGURANÇA
NÚCLEO DE OPERAÇÕES

O CMDT DE DIVISÃO

Data/Hora Início:

Data/Hora Fim:

CODIGO DA OPERAÇÃO (Nome)

DIVISÃO: TIPO DE OPERAÇÃO:

ESQ.: CLASSIFICAÇÃO DA OPERAÇÃO:

RELATORIO DE OPERAÇÃO				
MEIOS EMPENHADOS				
Meios Humanos			Meios Materiais	
N.º de Oficiais			N.º de Viaturas	
N.º de Chefes / Subchefes			N.º de Motociclos	
N.º de Agentes / Agentes Principais			N.º de Ciclistas	
Total		0	N.º de Viaturas Descaracterizadas	
Meios de Reforço U.E.P. (Assinalar com "X")			Outros*	
CIEXSS		GOE	Total	
ERTE		CI	0	
ERT		GOC		

RESULTADOS DA OPERAÇÃO				
DETENÇÕES			N.º de Operações/Fiscalizações Realizadas	
Mandado de Detenção			Trânsito	
Posse de Arma ilegal			Estabelecimentos	0
Tráfico de Estupefacientes			APREENSÕES	
Situação irregular em Território Nacional			Viaturas	
Condução com excesso de álcool			Documentos	
Falta de habilitação legal para conduzir			Armas Brancas	
Desobediência			Armas de Fogo	
Agressão a Agente			Explosivos (kg)	
Injúrias			Outras*	
Furto			ESTUPEFACIENTES (Doses/Gramas)	
Roubo			Cocaína	Heroína
Outras*			Maixixe	Ecstasy
Total		0	Outras*	

N.º de Viaturas Fiscalizadas		AUTOS LEVANTADOS				
Ligeiros		TRÁNSITO				
Pesados		Directos				
2 Rodas		Indirectos				
Táxis		Estabelecimentos				
Outras*		Estabelecimentos				
Total	0	Incumprimento de Horários				

Viaturas Controladas pelo radar (Excesso de Velocidade)		CONDUTORES TESTADOS				
Leves		>= 0,2 a < 0,5				
Graves		< 0,5				
Muito Graves		> 0,5 a <= 0,8				
Total	0	0,8 a 1,20				

Outras Infrações ao CE e Leg. Compl.		IDENTIFICAÇÕES				
Falta de seguro		IDENTIFICAÇÕES				
Falta de Inspeção		< 16 anos > 16 anos				
Cinto de Segurança (não utilização ou inexistente)		Masculinos				
Uso de telemóvel durante a condução		Femininos				
Não utilização de dispositivo de retenção de criança		Total				0
Condução sem habilitação legal (não de tenção)		INDIVÍDUOS IDENTIFICADOS POR				
Excesso de peso		Consumo de Estupefacientes				
Tracos Contínuos		OUTROS MOTIVOS				
Sinal STOP		Locais onde decorreram as Operações				
Regra Prioridade/cedência passagem		* Especificar "Outros"				
Tacógrafos						
Alteração de características						
Guias de transporte						
Acondicionamento da carga						
Sonómetros						
Estacionamento						
Estacionamento abusivo						
Iluminação						
Outras Infrações ao CE, RTA e Leg. Compl.						
Total	0					

Figura 4. Modelo de Relatório de Operação de Fiscalização de Trânsito.