

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



SARA MARGARIDA CUNHA BRANDÃO

ASPIRANTE A OFICIAL DE POLÍCIA

Trabalho de Projeto de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXV Curso de Formação de Oficiais de Polícia

Orçamento da Polícia de Segurança Pública: rigidez e inevitabilidade?

Orientador:

Superintendente José Torres

Lisboa, 24 de abril de 2013





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

Autor: Sara Margarida Cunha Brandão

Título da Obra: Orçamento da Polícia de Segurança Pública: rigidez e inevitabilidade?

Orientador: Superintendente José Torres

Local de Edição: Lisboa

Data de Edição: 24 de abril de 2013



Agradecimentos

Chegou ao fim uma das importantes etapas da minha vida, esta altura de enorme regozijo, faz-me recordar todos os momentos por que passei para finalmente alcançar o que tanto ambicionei. Todo este caminho foi feito de esforço e dedicação, mas nunca teria sido possível percorrê-lo sozinha, deste modo, quero aqui expor os meus profundos agradecimentos a todos aqueles que de forma mais direta ou indireta contribuíram para o concretizar deste sonho e fizeram de mim a pessoa que sou.

Ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna pelos conhecimentos ministrados, ensinamentos e por todas as experiências que me proporcionou, tendo tido assim, um contributo fulcral na minha formação enquanto pessoa e na minha preparação para a vida profissional.

Ao meu Orientador, Superintendente José Torres, pela imensurável disponibilidade, dedicação e compreensão que caracterizou a forma como me orientou neste trabalho. Pela boa-disposição e pelos conhecimentos transmitidos, não só no decorrer da elaboração da dissertação, como também, enquanto docente deste Instituto, os meus sinceros agradecimentos.

À Professora Paula Espírito Santo pela atenção e disponibilidade que demonstrou em me auxiliar no presente trabalho. Pelos conselhos e pela desmedida boa vontade que lhe é tão própria, o meu muito obrigado.

Ao Superintendente José Oliveira pela enorme colaboração e por toda a disponibilidade que demonstrou em contribuir para o enriquecimento deste estudo.

Às Professoras Maria Teresa Martins e Susana Alferes pela forma como contribuíram no aperfeiçoamento do presente trabalho.

Ao Subcomissário Hélder Andrade, ao Subcomissário Henrique Figueiredo, ao Agente Principal António Ramos, ao Professor João Duque e ao Professor Paulo Trigo Pereira pelo contributo proveitoso que deram com a realização das entrevistas.

Ao meu curso, XXV, pela camaradagem demonstrada e convívio ao longo destes cinco anos.

À minha amiga, Mariana Morgado, pela sincera amizade com que sempre me presenciou, pela simplicidade, pelo tempo despendido, pelos excelentes momentos proporcionados e partilhados. Ao Rocha igualmente pela amizade mas sobretudo pela boa vontade demonstrada.

À Carina e Catarina pela simples amizade, pelos bons momentos que partilhámos, pela forma delicada que lhes é tão particular, por toda a compreensão e por todo o ânimo que sempre me transmitem.

Às minhas amigas Mariana Gomes, Inês e Rita pela eterna amizade, apoio e compreensão dos meus momentos de ausência.

Por último, mas sem dúvida o mais importante... Aos meus pais por todo o apoio que me têm dado ao longo da vida, nos mais diversos momentos, por todos os valores com que me educaram, pelo amor incondicional, pela compreensão, pela segurança que me transmitem... nunca conseguirei agradecer tudo o que representam para mim. Aos meus avós pelo carinho e ternura que lhes é tão característico. Aos meus padrinhos e à minha prima Mariana por toda a força e energia com que sempre me contagiam.

Ao meu namorado, por ser um dos pilares essenciais na minha vida, com ele o meu percurso tornou-se mais fácil e as dificuldades foram facilmente ultrapassáveis.

A todos o meu profundo e eterno agradecimento!

Resumo

As questões orçamentais encontram-se, cada vez mais, na ordem do dia devido à crise económica atualmente vivida no país. Os consequentes níveis de instabilidade orçamental, de uma forma geral, fazem-se refletir na vida em sociedade, afetando desde as grandes instituições e empresas até às pequenas famílias.

A Polícia de Segurança Pública (PSP) não fica alheia a toda esta crise nacional revelando-se, assim, essencial a adoção de certas condutas que vão de encontro a uma melhor gestão do seu orçamento, de modo a criar uma maior capacidade de resposta perante as diárias solicitações. Neste sentido, procurámos fazer uma análise do orçamento gasto anualmente pela PSP e, consequentemente, a decomposição por agrupamento de despesa, tendo como objetivo essencial abordar o eventual peso excessivo do fator mão-de-obra na presente instituição. De forma a complementar este estudo, efetuámos uma análise comparativa com outras polícias, a nível internacional e a nível nacional, e realizámos algumas entrevistas.

A análise comparativa permitiu-nos detetar as diferenças existentes na composição dos orçamentos de instituição para instituição, assim como, as discrepâncias entre os vários agrupamentos de despesa, com o objetivo de perceber se, a conceção e composição do orçamento da PSP, será a mais apropriada face à sua nobre missão policial. Com as entrevistas realizadas a pessoas do ramo das finanças públicas, bem como, a elementos pertencentes à instituição PSP, pretendemos perceber se a atual gestão orçamental da PSP é mais adequada e, se não, quais as possíveis soluções a adotar.

Palavras-chave: economia, gestão, segurança, orçamento, agrupamentos de despesa.

Abstract

Budgetary issues are increasingly on the agenda due to the economic crisis currently experienced in the country. The resulting levels of budget instability, in general, are reflected in society, affecting everything from large institutions to small businesses and even families.

Polícia de Segurança Pública (PSP) is not apart from this whole national crisis, being therefore essential to adopt certain behaviors that promote a better management of its budget, in order to create a better responsive capacity to the daily requests. In this sense, we tried to analyze the budget spent annually by the PSP and consequently the decomposition by expenditure pool, essentially aiming to address the possible excessive weight factor of hand labor in this institution. To complement this study, we performed a comparative analysis with other police forces both nationally and internationally, and we conducted some interviews.

The comparative analysis allowed us to detect differences in the composition of the budgets from institution to institution, as well as, the discrepancies between the various groupings of expense, in order to realize the conception and composition of the budget of the PSP will be more appropriate to the noble police mission. With the interviews of people in the business of public finance, as well as, the elements belonging to the institution PSP, we want to see if the current fiscal administration of PSP is more suitable and, if not, what the possible solutions to adopt are.

Key words: economy, management, security, budget, expenditure pools.

Índice

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	ix
LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS	x
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - CONCEITOS DE GOVERNANCE DO PAÍS NA ÁREA FINANCEIRA	4
1.1. Setor Público em Portugal	4
1.1.1. Administração Central do Estado	5
1.1.2. Regime de Administração Financeira do Estado	7
1.2. Orçamento do Estado	8
1.2.1. Âmbito do Orçamento do Estado.....	10
1.2.2. Processo e Regras Orçamentais	11
1.2.3. Breve reflexão sobre os problemas orçamentais do país	14
1.3. Princípios da gestão da coisa pública	16
1.3.1. Economia, Eficiência e Eficácia	17
1.3.2. Lei dos Rendimentos Decrescentes.....	18
1.3.3. O Estado enquanto empregador direto	20
CAPÍTULO 2 - A PSP NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA EM PORTUGAL	22
2.1. Estratégia do Governo em termos de segurança pública	22
2.2. Conceito de Polícia.....	27
2.3. Opções Estratégicas da PSP (2013 - 2016).....	32
2.4. Orçamento da PSP e discriminação das despesas	35
2.5. Gestão de Recursos Humanos na PSP	39
2.5.1. Complexidade da estrutura – disfuncionalidades.....	39
2.5.2. Efeitos da penosidade da função policial	41
CAPÍTULO 3 - SITUAÇÃO E TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS E NACIONAIS	44
3.1. Metodologia	44
3.1.1. Método qualitativo - Entrevistas.....	44
3.1.2. Estudo comparativo	45

3.2. Comparação a nível internacional	46
3.3. Comparação a nível nacional	48
3.4. Tendências futuras na gestão orçamental das organizações policiais.....	55
CONCLUSÃO	60
BIBLIOGRAFIA	64
ANEXOS	72

Índice de Anexos

Anexo 1: Figura da estrutura do Setor Público português	73
Anexo 2: Quadro do regime da administração financeira do Estado	74
Anexo 3: Gráfico do défice e dívida pública	75
Anexo 4: Figura das modalidades de polícia administrativa (em sentido amplo)	76
Anexo 5: Pedidos de autorização para aplicação das entrevistas	77
Anexo 6: Guião da Entrevista	80
Anexo 7: Entrevista ao Presidente do Sindicato de Profissionais da Polícia, o Agente Principal António Ramos, em 23 de janeiro de 2013	82
Anexo 8: Entrevista ao Presidente do Sindicato Nacional de Oficiais de Polícia, Subcomissário Henrique Figueiredo em 30 de janeiro de 2013	94
Anexo 9: Entrevista ao Diretor do Instituto Superior de Economia e Gestão, Professor João Duque, em 4 de fevereiro de 2013	109
Anexo 10: Entrevista ao Diretor Nacional Adjunto da PSP para a área de Recursos Humanos, Superintendente José Oliveira, em 6 de março de 2013.....	119
Anexo 11: Entrevista ao Professor Paulo Trigo Pereira, em 7 de março de 2013.....	127
Anexo 12: Entrevista ao Presidente do Sindicato de Oficiais de Polícia, Subcomissário Hélder Andrade em 13 de abril de 2013.....	133
Anexo 13: Quadro de pessoal com funções policiais (2001-2010)	137
Anexo 14: Quadro da evolução dos orçamentos das FSS em € (2004-2011)	138
Anexo 15: Quadro da evolução das despesas com o pessoal em € (2004-2011)	139
Anexo 16: Quadro da evolução das despesas com o pessoal em % (2004-2011)	140
Anexo 17: Quadro da evolução das despesas com o pessoal (2005-2013).....	141
Anexo 18: Quadro da evolução das despesas com a aquisição de bens e serviços correntes em € (2004-2011).....	142
Anexo 19: Quadro da evolução das despesas com a aquisição de bens de capital em € (2004-2011)	143
Anexo 20: Quadro das despesas per capita em razão do orçamento atribuído ao agrupamento despesas com o pessoal em € (2008-2010).....	144

Lista de siglas e abreviaturas

CRP – Constituição da República Portuguesa

EPP – Escola Prática de Polícia

FSS – Forças e Serviços de Segurança

GNR – Guarda Nacional Republicana

ISCPSI – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

LEO – Lei de Enquadramento Orçamental

LSI – Lei de Segurança Interna

PaEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento

PEC – Programa de Estabilidade e Crescimento

PJ – Polícia Judiciária

PIB – Produto Interno Bruto

PSP – Polícia de Segurança Pública

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Lista de gráficos e quadros

Gráfico 1 - Lei dos Rendimentos Decrescentes	19
Gráfico 2 - Total de pessoal com funções policiais (2001-2010)	32
Gráfico 3 - Variação percentual entre o efetivo de ano para ano (2001-2010).....	32
Gráfico 4 - Orçamento da PSP em milhões de euros (2004-2011)	35
Gráfico 5 - Evolução das despesas com o pessoal em percentagem do orçamento (2004-2011)	36
Gráfico 6 - Evolução das despesas com o pessoal em percentagem do orçamento (2005-2013)	37
Gráfico 7 - Despesas com o pessoal em milhões de euros (2004-2011)	37
Gráfico 8 - Dissecção do orçamento por agrupamento (2004-2011)	38
Gráfico 9 - Evolução dos orçamentos das FSS em milhões de euros (2004-2011)	50
Gráfico 10 - Distribuição dos orçamentos pelas FSS (2004-2011).....	51
Gráfico 11 - Evolução das despesas com o pessoal das FSS em percentagem (2004-2011).....	52
Gráfico 12 - Evolução das despesas com o pessoal das FSS em milhões de euros (2004-2011)	53
Gráfico 13 - Evolução do efetivo policial (2008-2010)	53
Gráfico 14 - Despesas per capita em razão do orçamento atribuído ao agrupamento despesas com o pessoal (2008-2010).....	54
Quadro 1 - Execução financeira de 2010	38
Quadro 2 - Distribuição das despesas por agrupamentos (2004-2011).....	51
Quadro 3 - Média das despesas <i>per capita</i> em razão do orçamento atribuído ao agrupamento despesas com o pessoal (2008-2010)	54

Introdução

Com a atual situação económica que Portugal atravessa, as questões orçamentais revelam-se, cada vez mais, de importância vital, bem como, toda a gestão que as envolve. O panorama nacional em que está inserida esta crise, faz com que ela se faça sentir nos vários setores, sejam eles públicos ou privados e, nas mais diversas áreas.

Pela sua natureza, os assuntos económicos afiguram-se sempre um tema suscetível de alguma controvérsia pois, de uma maneira ou de outra, interferem com a vida em sociedade, daí que “nos tempos que correm, mais do que nunca, a abordagem da sensível questão da segurança pública não pode alhear-se da evolução dos indicadores macroeconómicos e orçamentais” (Torres, 2011: 236).

A atual situação financeira, propulsora de cada vez mais frequentes e hostis contestações sociais, leva a que a atuação policial seja determinante na resolução destes conflitos o que, por sua vez, pressupõe uma polícia mais capacitada e melhor equipada. Para além da capacidade de resposta que a Polícia de Segurança Pública (PSP) tem de ter para as várias ocorrências, também esta não fica alheia da envolvente crise nacional, no que toca à afetação de despesa, revelando-se assim urgente uma análise aprofundada do modelo de gestão em vigor nesta polícia.

Segundo a *Constituição da República Portuguesa* (CRP), artigo 272.º, n.º 1, a PSP é uma força de segurança que visa preservar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e assegurar os direitos dos cidadãos, encontrando-se, desta forma, enquadrada no capítulo da administração pública. Fazendo parte da Administração Central, a PSP está subordinada ao Orçamento do Estado (Franco, 1996). Este, por sua vez, consubstancia-se na previsão de receitas e despesas do Estado, artigo 105.º, n.º 1 do presente diploma, sendo assim, “um dos instrumentos de planeamento ou programação de atividade de gestão financeira da Administração Central.” (Moreno, 2006: 130).

“O orçamento atribuído a uma organização constitui um instrumento de vital importância na definição de estratégias futuras” (Marques, 2005: 26). Deste modo, revela-se necessária uma boa gestão financeira mas, para que tal se verifique, esta deve estar de acordo com o princípio da legalidade e o princípio da regularidade, assim como, deve atender a três preceitos fundamentais, são eles: economia, eficiência e eficácia “no sentido da obtenção do máximo rendimento com o mínimo dispêndio” (Pereira, 2007: 419).

Portugal, com uma despesa pública intolerável que, continua a crescer mais do que a economia, precisa de cortar impreterivelmente nessa despesa (Amaral, 2010). Esta contenção leva, conseqüentemente, a cortes financeiros nos variados setores, deste modo, há que fazer uma gestão mais eficiente.

a) Justificação da escolha do tema e objetivos

A escolha deste tema surge com a publicação de um artigo na revista *Politeia*, intitulado “Segurança “Just In Time”: abandonar de vez o paradigma de mão-de-obra intensiva¹”. O seu conteúdo terá despertado, desde logo, alguma estupefação e conseqüentemente curiosidade. O mencionado artigo ilustra, de certa forma, o atual modelo de gestão da PSP, nomeadamente através da alusão às percentagens de despesa em função de cada rúbrica, atestando que mais de 90% do orçamento desta polícia era gasto em despesas com o pessoal. Traduzindo pouca margem de manobra para alocar recursos financeiros a áreas como a aquisição de bens e serviços e, a aquisição de bens de capital. Este trabalho foi-nos dado a conhecer pelo seu autor, o Sr. Superintendente José Torres, que referiu a importância da continuidade e aprofundamento do mesmo.

Assim, focalizando o cerne do nosso estudo nos gastos que a PSP tem com todo o seu efetivo, é pertinente, em nosso entender, a análise da forma como é concebido e composto o orçamento desta polícia. Para isso, daremos a conhecer a estrutura orçamental da mesma, com especial ênfase nas despesas com o pessoal, procurando estabelecer uma efetiva comparação da realidade desta polícia face a outras congéneres estrangeiras e nacionais. De modo a aferir da sustentabilidade da situação orçamental da PSP, pretendemos perceber se, estas despesas poderiam ser regidas de outra forma ou se, realmente são inevitáveis, procederemos ainda à avaliação da existência de alternativas ao atual paradigma de gestão na PSP.

b) Problema, hipóteses de trabalho e metodologia adotada

Estará adequada a conceção e composição do orçamento da polícia ao funcionamento e organização da mesma e, à realidade económica do país?

¹ TORRES, José (2011). “Segurança “Just In Time”: abandonar de vez o paradigma de mão-de-obra intensiva”, in *Politeia* – Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, pp.235-247.

Este é o problema que envolve toda a razão da existência do nosso estudo e para o qual levantamos as seguintes hipóteses:

- A atual realidade económica do país faz com que o Estado tenha descurado a área da segurança pública em termos orçamentais;
- Em termos de eficiência e eficácia existe um excessivo peso com as despesas com o pessoal no orçamento da PSP;
- O atual paradigma de gestão é insustentável a prazo face à realidade do país.

De forma a encontrarmos resposta para o nosso problema e validarmos ou refutarmos as hipóteses apresentadas, estruturámos o nosso trabalho em três capítulos. O primeiro, constituído pelo enquadramento temático do nosso objeto de estudo, incide principalmente na descrição do Orçamento do Estado, enquanto instrumento fundamental para uma boa gestão do país, e enquadra a PSP no Setor Público Administrativo.

O segundo capítulo, mais centrado no objeto, inicia-se pela análise da estratégia do Governo em termos de segurança pública, seguida da análise da própria Direção Nacional da PSP em termos de gestão orçamental e, ainda, de uma abordagem mais profunda à força policial em destaque, recaindo particularmente no escrutínio que a mesma faz do seu orçamento.

Por fim, o terceiro capítulo é dedicado à comparação da estrutura orçamental da nossa instituição com outras polícias, a nível internacional e nacional, com o objetivo de analisar eventuais divergências que levem a respostas para as hipóteses levantadas. De forma ainda imprescindível ao nosso estudo, aplicaremos entrevistas que, visarão o aprofundar da informação recolhida e trabalhada, e considerar possíveis alterações nos modelos de gestão das organizações policiais.

Salientamos a importância deste estudo no quadro da atual situação económica nacional não só por afetar direta e internamente as instituições pertencentes ao Setor Público, como é o caso da PSP, mas relembando a importância crescente da segurança pública em sede de evoluções económicas e orçamentais. O que origina, forçosamente, uma necessidade cada vez maior de uma polícia capacitada e habilitada para fazer face às solicitações, tornando-se, assim, necessário repensar estratégias que se consubstanciem em elevados parâmetros de planeamento e controlo de gestão².

² Grandes Opções Estratégicas PSP 2013 - 2016

Capítulo 1 - Conceitos de *governance* do país na área financeira

1.1. Setor Público em Portugal

O Setor Público abrange todas as entidades controladas pelo poder político. “É constituído pelos meios de produção cujas propriedade e gestão pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas”, artigo 82.º, n.º 2 da CRP.

Para Sousa Franco (1996: 140), o Setor Público entende-se como “o conjunto das actividades económicas de qualquer natureza exercidas pelas entidades públicas, sendo estas, o próprio Estado, associações e instituições públicas”. O Setor Público pode assim ser entendido “como o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que asseguram a satisfação de diferentes necessidades coletivas, como a segurança ou o bem-estar das populações, é uma “mega-organização” que deve prosseguir o interesse público coletivo, sempre no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” (Chiolas, 2008: 21).

O Setor Público, para além de incluir a totalidade das administrações públicas, inclui também a totalidade do Setor Empresarial³ (Pereira, 2007), dividindo-se, deste modo, em Setor Público Administrativo e Setor Empresarial do Estado (Franco, 1996).

Apesar de muitas vezes se falar em Setor Público Administrativo e Administração Pública como da mesma coisa se tratasse, importa clarificar e distinguir estes conceitos. Enquanto o Setor Público Administrativo engloba todas as instituições públicas, sejam governamentais ou não, sem fins lucrativos numa ótica política, legislativa e judicial do Estado (Franco, 1996), a Administração Pública, segundo Marcello Caetano (1990: 5) é entendida como “conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, dentro das orientações gerais traçadas pela Política e diretamente ou mediante estímulos, coordenação e orientação das atividades privadas, assegurar a satisfação regular das necessidades coletivas de segurança e de bem-estar dos indivíduos, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados”.

O Setor Público Administrativo caracteriza-se, como sendo, a “actividade económica própria do Estado e outras entidades públicas não lucrativas que desempenham uma actividade pública segundo critérios não empresariais” (Franco, 1996: 140), já o Setor

³ Empresas Públicas de capitais total ou maioritariamente públicos (Pereira, 2007: 345).

Empresarial do Estado representa as “actividades dominadas exclusivamente por critérios económicos: produção de bens e serviços com o fim de gerar excedentes – lucros – dos proveitos sobre os custos” (Franco, 1996: 140). O que distingue essencialmente estes dois setores é a lógica de funcionamento pois, enquanto o primeiro visa a satisfação de necessidades e a prossecução do interesse público, o segundo tende para uma lógica de mercado, ou seja, de obtenção de lucro (Marques, 2005).

O Setor Público Administrativo e o Setor Empresarial do Estado, por sua vez, ainda se dividem em subsetores. O Setor Público Administrativo é constituído pelo conjunto de entidades e serviços da Administração Central, Administração Regional, Administração Local e Segurança Social. De forma muito sucinta, as Administrações Local e Regional são compostas pelos municípios e pelas freguesias e, pelos órgãos do governo regionais, respetivamente. Por sua vez, a Segurança Social é um subsetor com um regime próprio e diferenciado que tem como função essencial o fornecimento de prestações sociais (Pereira, 2007). Para uma mais fácil perceção, encontra-se esquematizada a organização interna do Setor Público no Anexo 1.

Não podemos falar de Setor Público Administrativo, sem fazer uma breve alusão ao conceito de descentralização, pois é este que explica toda a estruturação do setor. Descentralização é “a transferência de poderes ou competências do Estado para pessoas colectivas de direito público” (Pereira, 2007: 349), ou seja, em vez do Estado concentrar em si todos os poderes e toda a função administrativa, reparte-os por outras pessoas coletivas públicas, como é o caso das autarquias locais (Amaral, 1986). Este conceito não deve ser confundido com o de desconcentração, pois este último aplica-se a nível da orgânica interna de uma determinada pessoa coletiva pública (Pereira, 2007), é quando “o poder decisório se reparte entre o superior hierárquico e um ou vários órgãos subalternos” (Amaral, 1986: 658)⁴.

1.1.1. Administração Central do Estado⁵

A Administração Central do Estado é entendida, numa ótica de contabilidade nacional, como a “produção e consumo público de bens e serviços produzidos pelos órgãos políticos e pela Administração Pública, incluindo as respectivas entidades autónomas, com exclusão

⁴ Critério seguido por Marcello Caetano, Volume I, p.254.

⁵ Para efeitos do nosso estudo apenas abordaremos a Administração Central visto ser onde se enquadra a PSP.

das unidades de produção organizadas em moldes empresariais e das coletividades de âmbito territorial inferior ao nacional” (Franco, 1996: 153). Constitui o núcleo principal do Setor Público Administrativo (Franco, 1996) e, compreende os órgãos e serviços do Estado e os Fundos e Serviços Autónomos, cujas competências abrangem todos os cidadãos do território nacional (Pereira, 2007). Toda a Administração Central está subordinada ao Orçamento do Estado e circunscrita pela Conta Geral do Estado (Moreno, 2006). Tanto o Orçamento do Estado como a Conta Geral do Estado serão melhor abordados no subsequente subcapítulo.

Os órgãos e serviços autónomos do Estado, apesar de integrarem a Administração Central, têm um grau de autonomia superior ao dos serviços integrados, autonomia administrativa e financeira, de onde se subentende terem personalidade jurídica (Pereira, 2007). “O grau de autonomia prende-se com o facto de alguns Fundos e Serviços Autónomos terem um grau considerável de receitas próprias advindas de taxas relativas à prestação de serviços (ex. propinas universitárias)” (Pereira, 2007: 353).

O Estado (em sentido estrito), enquanto subsector da Administração Central, é composto pelos serviços integrados que, por sua vez, são unidades institucionais que em regra não têm personalidade jurídica, logo apenas podem possuir autonomia administrativa⁶ (Pereira, 2007). Nos serviços integrados do Estado é onde podemos integrar os diversos Ministérios, Direções Gerais e outras unidades orgânicas da Administração (Franco, 1996) e é onde se enquadra a PSP.

A PSP é uma força de segurança, com natureza de serviço público, dotada de autonomia administrativa, que tem como funções defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos⁷, competências que são extensivas a todo o território nacional⁸. Está na dependência direta do membro do Governo responsável pela administração interna, o Ministro da Administração Interna, ou seja, representa a pessoa coletiva Estado o que faz da PSP um organismo sem personalidade jurídica⁹. A PSP é assim um dos serviços que integra a administração direta do Estado na medida em que esta representa “a actividade exercida por serviços integrados na pessoa colectiva Estado” (Amaral, 1986: 205).

⁶ Conceito que irá ser explanado no ponto seguinte.

⁷ Artigo 1.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto.

⁸ Artigo 2.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto.

⁹ Artigo 2.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto.

1.1.2. Regime de Administração Financeira do Estado

A Lei de Bases da Contabilidade Pública, Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, é onde vêm contemplados os regimes de administração financeira do Estado, nomeadamente: Regime Geral - autonomia administrativa e Regime Excecional - autonomia administrativa e financeira.

Importa primeiramente dar uma breve noção de autonomia: a palavra autonomia é utilizada para “definir a liberdade e âmbito dos poderes financeiros das entidades públicas” (Franco, 1996: 147), ou seja, para além de medir os poderes legais conferidos, “mede simultaneamente a relação entre o Estado (...) e entre a entidade autónoma, ou entre o órgão do Estado dotado de autonomia e um órgão superior com poderes que limitam ou condicionam os seus poderes” (Franco, 1996: 149).

A autonomia administrativa, de forma muito genérica, significa “o poder de praticar actos administrativos definitos e executórios próprios” (Franco, 1996: 154). Os órgãos e serviços da Administração Central dispõem, por norma, de autonomia administrativa em atos de gestão corrente (em termos orçamentais), que se traduz na capacidade que os seus dirigentes têm de autorizar a realização de despesas e o seu pagamento e, ainda praticar atos administrativos (definitos e executórios)¹⁰.

Os organismos que sejam apenas dotados de autonomia administrativa são aqueles que não têm receitas próprias suficientes para cobrir todas as despesas. “A autonomia administrativa pode abranger a totalidade das despesas ou apenas uma parte delas” (Franco, 1996: 155). Os dirigentes, destes órgãos, têm autonomia para “efectuar directamente o pagamento das suas despesas, mediante fundos requisitados mensalmente”, do Orçamento do Estado¹¹, deste modo, conforme vem estipulado no Decreto-Lei 155/92, de 28 de Julho, no seu artigo 3º, “os serviços e organismos dispõem de créditos inscritos no Orçamento do Estado”, por não terem orçamento próprio.

Em organismos com autonomia financeira há uma “total separação jurídica de orçamentos entre a entidade considerada e o próprio Estado” (Franco, 1996: 150). A preparação do orçamento, a decisão sobre o seu conteúdo, a execução e o controlo orçamental cabem à entidade em causa (Franco, 1996).

“Os serviços e organismos da Administração Central só poderão dispor de autonomia administrativa e financeira quando este regime se justifique para a sua adequada gestão e,

¹⁰ Artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

¹¹ Artigo 1.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de Julho.

cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais”¹². No Anexo 2 podemos encontrar um quadro que reflete, de forma mais perceptível, as disparidades entre autonomia administrativa e autonomia financeira.

Os serviços com autonomia administrativa devem atuar com respeito pela regra dos duodécimos. Esta regra, destinada a evitar que as despesas se centralizem no início do ano (altura em que o Estado tem poucos recursos), prevê que “os créditos orçamentais não se vençam integralmente logo no primeiro dia do ano a que o Orçamento respeita, mas sim em doze parcelas iguais (duodécimas) com vencimento no primeiro dia de cada mês” (Sousa, 1992: 118). “É como se cada mês fosse um período financeiro a que se tenha atribuído uma verba de 1/12 avos do Orçamento” (Pinto, 2005: 84).

Está previsto que caso não se gaste o total do dinheiro disponibilizado para aquele mês ele possa transitar para outro mês, somando assim à duodécima já prevista. Esta regra destina-se ainda a disciplinar os organismos em termos de gastos, evitando-se assim um desmesurado e incontrolado acréscimo de despesas (Sousa, 1992:).

1.2. Orçamento do Estado

“O Estado para prosseguir as suas funções, para dar resposta aos vários estados de carência colectiva tem de calcular as despesas que tal acção implica e tem de avaliar as receitas com que há-de cobrir essas despesas” (Sousa, 1992: 85). Deste modo, como qualquer particular, elabora uma previsão de receitas e despesas, que se traduz no orçamento (Sousa, 1992).

Como ferramenta de uma boa gestão financeira do país, temos assim o Orçamento do Estado, este vem na CRP, nos seus artigos 105º e 106º e na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹³. O Orçamento do Estado é um documento que corporiza “a discriminação das receitas e despesas do Estado”¹⁴, mais precisamente “prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas”¹⁵.

Inerente à conceção do orçamento temos a autorização política, autorização esta, que provém do povo na medida em que, este se pode pronunciar sobre o que toca aos gastos públicos e aos sacrifícios necessários para os financiar (Franco, 1996). Esta autorização

¹² Artigo 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

¹³ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro.

¹⁴ Artigo 105.º, n.º1, a) da CRP.

¹⁵ Artigo 105.º, n.º4 da CRP.

tem uma dupla finalidade, a do controlo do poder legislativo sobre o poder executivo e, ainda, a garantia dos direitos dos cidadãos, no que diz respeito ao destino que é dado ao seu dinheiro (Franco, 1996).

Para Franco (1996: 308), o Orçamento do Estado pode ser definido como “uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada ano.” Segundo Pereira (2007: 381), Orçamento do Estado poder-se-á definir como “o documento, apresentado sobre a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e de todas as despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia da República, e antecipadamente previstas para um horizonte temporal de um ano”.

Embora o conceito de orçamento possa variar de autor para autor, podemos, desde logo, destacar os três elementos do orçamento, que são inerentes a todos esses conceitos (Franco, 1996):

- Elemento económico – constitui uma previsão das receitas e despesas;
- Elemento político – constitui uma autorização política da Assembleia da República;
- Elemento jurídico – constitui um limite aos poderes financeiros do Estado.

Destes três elementos resultam, impreterivelmente, as principais funções do Orçamento do Estado:

- Funções económicas

O orçamento revê-se nesta função, na medida em que é uma previsão de quanto se vai gastar (despesas) e de quanto se vai receber (receitas), de forma a progredir no sentido de uma gestão mais racional e eficiente (Sousa, 1992). A racionalidade prende-se com o relacionamento de despesas e receitas, procurando atingir um “máximo de bem-estar com um mínimo de gastos” (Sousa, 1992: 87). O Orçamento do Estado tem ainda uma função de eficácia, pois, “ao estabelecer-se a previsão das despesas que o Estado pretende gastar em cada serviço, fica a saber-se a forma de como aquelas serão financiadas” (Marques, 2005: 19).

○ Funções políticas

Como já foi referido, anteriormente, a conceção do orçamento pressupõe uma prévia autorização política da Assembleia da República para com o Governo, de modo a serem garantidos os direitos fundamentais dos cidadãos e o equilíbrio dos poderes. A função política do orçamento certifica que o património dos cidadãos seja lesado, apenas no estritamente necessário e mediante consentimento dos seus representantes, os deputados. Por outro lado, é prosseguido o equilíbrio dos poderes, na medida em que existe um controlo da Assembleia da República, sobre a utilização dada aos dinheiros públicos (Sousa, 1992).

○ Funções jurídicas

As funções jurídicas decorrem do seu elemento político (autorização política) e traduzem-se num conjunto de normas destinadas a prosseguir os fins a que o orçamento se propõe (Franco, 1996). O Orçamento do Estado é o documento base de toda a atividade financeira do Estado, condicionando-a para “que não haja um dispêndio arbitrário dos dinheiros públicos” (Sousa, 1992: 88).

1.2.1. Âmbito do Orçamento do Estado

Como já foi referido anteriormente, o Orçamento do Estado não abrange a previsão de receitas e despesas de todo o Setor Público Administrativo mas, apenas da Administração Central (serviços integrados do Estado e fundos e serviços autónomos) e da Segurança Social, pois são entidades cujas funções se refletem em todos os cidadãos do território nacional (Pereira, 2007).

O Orçamento do Estado é essencialmente um documento político, na medida em que, reflete as políticas e as prioridades do Governo que se concretizam nos tipos e estruturas dos recursos financeiros obtidos (receitas) e sua afetação às políticas setoriais, programas, projetos e medidas (despesas). Imaginemos que um dos pontos do programa de legislatura é melhorar a segurança interna, então o orçamento anual do Estado deve espelhar esse propósito. Tendo em conta este último exemplo, poder-se-á então afirmar que toda a despesa e receita refletem escolhas políticas e, como tal, devem ter um fundamento e um objetivo (Pereira, 2007).

O orçamento é um documento elaborado e executado anualmente, respeita a um determinado ano económico que, no caso de Portugal, coincide com o ano civil¹⁶. Mas isto não significa que o Orçamento do Estado seja um documento estanque para o ano em que foi concebido, pois, numa democracia minimamente estabelecida, o orçamento “não pode nem deve ser olhado como um instrumento estritamente anual, isolado, desgarrado e desagregado” (Moreno, 2006: 130).

Existem diversos fatores de abrangência plurianual que condicionam cada orçamento. Os sucessivos orçamentos não são mais do que a concretização dos objetivos políticos de cada governo em cada ano da legislatura, sendo que esta tem a duração, por norma, de quatro anos. O Programa do Governo é um exemplo de documento que influencia os sucessivos orçamentos respeitantes àquela legislatura (Pereira, 2007).

O orçamento deve ainda estar de acordo com a proposta das Grandes Opções do Plano que, enquanto estratégias de consolidação orçamental, de rigor das finanças públicas e de desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas apresentadas no Programa do Governo Constitucional, estabelecem as orientações gerais, objetivos e linhas de ação da política económica¹⁷.

1.2.2. Processo e Regras Orçamentais

O processo orçamental, que leva à formação do Orçamento do Estado, deve ser acompanhado de várias regras e procedimentos, pois este “representa o instrumento de governação mais importante, inclui o planeamento, execução e controlo dos recursos coletivos e dinheiros públicos” (Salgado, 2009: 38).

O processo orçamental tem origem com a revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC)¹⁸. O PEC, por sua vez, resulta do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PaEC). O PaEC, destinado aos países aderentes à União Económica e Monetária, tem como principal objetivo a disciplina orçamental do Estados-Membros (Pereira, 2007). Neste sentido, os países (da zona euro) devem apresentar anualmente o seu PEC onde constarão objetivos monetários de médio prazo, que promovam a obtenção de uma situação orçamental próxima do equilíbrio (Pereira, 2007).

¹⁶ Artigo 106.º, n.º 1 da CRP e artigo 4.º, n.º 1 e n.º 4 da LEO.

¹⁷ Artigo 105.º, n.º 2 da CRP e Lei n.º 66-A/2012, de 31 de Dezembro.

¹⁸ Artigo 12.º B da LEO.

O Governo apresenta à Assembleia da República uma proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte até 15 de outubro de cada ano¹⁹. Esta proposta é discutida e votada pela Assembleia da República²⁰. Tal votação deve ocorrer nos 45 dias subsequentes à data de apresentação. Nesta fase do processo orçamental, é de ressaltar o poder que a Assembleia da República tem comparativamente ao Governo pois, esta pode propor correções ao orçamento elaborado pelo Governo (Salgado, 2009).

Com a entrada em vigor a 1 de janeiro, inicia-se a fase de execução e controlo do orçamento. Esta fase, da competência do Governo, termina com o cessar da vigência do orçamento do Estado a 31 de Dezembro do mesmo ano. O processo orçamental, para aquele ano, finda com a elaboração, votação e fiscalização da Conta Geral do Estado (Pereira, 2007).

A Conta Geral do Estado abrange as receitas arrecadadas e as despesas realizadas, no sentido de possibilitar uma verdadeira síntese de toda a atividade financeira do Estado (Sousa, 1992). Tipificada na LEO, no seu artigo 73.º, a Conta Geral do Estado deve abranger o relatório, os mapas contabilísticos e os elementos informativos²¹. Com uma estrutura idêntica à do Orçamento do Estado, ela abarca todas as contas da Administração Central e da Segurança Social²².

A Conta Geral do Estado pode ser uma conta de gerência ou de exercício. Estamos perante uma conta de gerência, quando nela se incluam todas as receitas obtidas e despesas efetuadas durante o ano, independentemente do momento em que tenham surgido juridicamente e, por isso, cessa no último dia do ano económico. A conta de exercício já pressupõe um registo das receitas e das despesas durante esse ano em função de créditos e débitos com origem nesse mesmo ano, ou seja, esta conta atende ao momento em que nascem as obrigações. Em Portugal, a Conta Geral do Estado tem na sua base uma conta de gerência (Sousa, 1992).

O Orçamento do Estado representa um dos documentos políticos e de planeamento central com maior importância para qualquer Governo (Salgado, 2009) e, como tal, a sua elaboração e execução deve-se pautar por todo um conjunto de regras e princípios orçamentais. Estas regras encontram-se consagradas na CRP, nos seus artigos 105.º e 106.º e na LEO, sendo elas:

¹⁹ Artigo 12.º E da LEO e artigo 197.º, d) da CRP.

²⁰ Artigo 12.º F da LEO e artigo 161.º, g) da CRP.

²¹ Artigos 74.º, 75.º e 76.º da LEO.

²² Artigo 25.º e 26.º da Lei 6/91 20 de Fevereiro revogada pelo artigo 93.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

○ Anualidade

Esta primeira regra diz que o Orçamento do Estado é um documento de vigência anual (votação e execução anuais), cujo ano económico é coincidente com o ano civil²³. A razão de existência desta regra prende-se com a necessidade de assegurar um controlo mais regular da gestão dos dinheiros públicos, por parte da Assembleia da República (Franco, 1996). Para além de que um período de abrangência maior só daria lugar a uma maior incerteza aquando da previsão das receitas e despesas (Pereira, 2007).

○ Unidade e Universalidade

Estas duas regras vêm consagradas no artigo 105.º, n.º3, da CRP, bem como, no artigo 5.º da LEO, de onde retiramos que o Orçamento do Estado é um documento unitário e compreende todas as receitas e despesas da Administração Central e da Segurança Social. A regra da unidade e da universalidade estabelecem que, a totalidade das receitas e das despesas devem ser apenas inscritas num único documento, o que proporcionará uma maior transparência e combate à existência de dotações ocultas. Para além de que, ao permitir uma visão global, o controlo da Assembleia da República será, por sua vez, mais eficaz (Pereira, 2007).

○ Não Compensação, Não Consignação e Especificação

Conforme vem estipulado nos n.ºs 1 e 3 do artigo 6.º da LEO, todas as receitas e despesas devem ser inscritas pela sua importância integral, sem qualquer tipo de deduções. Assim, a regra da não compensação diz que não se devem deduzir das receitas as despesas relacionadas com o seu recebimento e, por sua vez, também não devem ser abatidas às despesas receitas resultantes da cobrança das mesmas (Marques, 2005). A aplicação desta regra possibilita uma maior clareza e um real controlo político (Franco, 1996).

A não consignação de receitas a despesas significa que todas as receitas devem servir para cobrir todas as despesas. Como resulta do n.º 1 do artigo 7.º da LEO, pois “não pode afectar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas”.

“As receitas devem ser suficientemente especificadas de acordo com uma classificação económica”²⁴, bem como o Orçamento do Estado “é unitário e especifica as despesas

²³ Artigo 106.º, n.º1 da CRP e artigo 4.º, n.º1 e n.º 4 da LEO.

²⁴ Artigo 8.º, n.º1 da LEO.

segundo uma classificação orgânica e funcional”²⁵. A regra da especificação traduz que o orçamento deve discriminar individualmente todas as receitas e despesas, de forma a ser garantida uma maior clareza (Franco, 1996).

○ Equilíbrio

“A regra do equilíbrio entre as receitas e as despesas, ou equilíbrio orçamental, tem sido considerada, pelo seu alcance, como a mais importante das regras orçamentais” (Pereira, 2007: 392), em termos de essência, de planeamento e sobretudo para efeitos de execução da gestão financeira pública (Moreno, 2006). “O orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas”, tal como vem previsto no artigo 105.º, n.º 4 da CRP e artigo 9.º, n.º 1 da LEO. A elaboração do orçamento tem “subjacente uma ideia de igualdade quantitativa entre receitas e despesas” (Marques, 2005: 21). Para atingir esta igualdade contabilística ou formal entre receita e despesa, é necessário que o planeamento e a execução da gestão financeira pública, assentem na equidade entre o mínimo de despesas previstas e realizadas e as receitas previstas e realizadas (Moreno, 2006).

Constata-se efetivamente um equilíbrio aquando da elaboração, aprovação e execução do orçamento, mas, frequentemente, fala-se em défice orçamental, ou seja, a regra do equilíbrio não é de todo linear e, embora um orçamento seja formalmente equilibrado, este pode tornar-se deficitário, pois este não se poderá definir pela igualdade entre todas as receitas e todas as despesas mas, sim pela igualdade entre determinadas receitas e determinadas despesas (Pereira, 2007). Este princípio, de natureza quase utópica, consagra-se como um ideal de composição e estruturação do orçamento e, como podemos verificar, quer pelas contas do país quer pelas contas da nossa polícia, a sua aplicação não é de todo uma aplicação simples.

1.2.3. Breve reflexão sobre os problemas orçamentais do país

Importa primeiramente e de forma sucinta clarificar conceitos como setor transacionável e não transacionável do Estado, défice, dívida e produto interno bruto (PIB).

Setor transacionável representa o conjunto de bens e serviços que são produzidos, por uma determinada economia e, que de alguma forma, são suscetíveis de concorrência

²⁵ Artigo 105.º, n.º3 da CRP.

externa, ou porque se exportam ou porque quando são comercializados a nível do mercado interno, entram em competição com os produtos importados (ex.: bens industriais, bens agrícolas) (Amaral, 2010). Setor não transacionável diz respeito ao conjunto de bens e serviços produzidos numa economia e que, por sua vez, não estão sujeitos a concorrência do exterior, como é o caso da construção de infraestruturas (ex.: autoestradas) (Amaral, 2010).

O défice resulta de fluxos de despesas anuais superiores aos fluxos de receitas anuais mas, o facto de num ano as despesas não serem totalmente cobertas pelas receitas, não significa, desde logo, que existe um problema com as finanças públicas pois, esse défice pode, por exemplo, ser justificado com um elevado investimento que, por sua vez, é financiado com a emissão de dívida pública, mas que será liquidada a prazo (Pereira, 2007). Enquanto o défice resulta de um ano, a dívida é consequência de vários anos, ou seja, é a existência continuada de elevados défices orçamentais (Pereira, 2012). O PIB corresponde à quantidade de bens e serviços produzidos num país, dividida pela sua população. Traduz, assim, a riqueza média (Amaral, 2010).

O melhor período de crescimento económico, de toda a História de Portugal, correspondeu às três últimas décadas do regime autoritário. Com a transição do Estado Novo para a democracia, a economia portuguesa registou um grande abrandamento (Amaral, 2010), tanto que é desde essa altura que Portugal não apresenta um excedente orçamental (Pereira, 2012).

Mais precisamente, foi desde o início do século XXI que Portugal se colocou nesta situação de endividamento excessivo, conduzindo a que as contas públicas começassem a apresentar resultados negativos intoleráveis (Amaral, 2010). Portugal foi declarado, várias vezes, pelo Conselho da União Europeia, em situação de défice orçamental excessivo²⁶ levando a que os governos optassem por políticas orçamentais contracionistas (Amaral, 2010). Os excessivos níveis de dívida pública foram o resultado destes constantes défices orçamentais a que o Estado Português não soube fazer face, levando assim a uma progressiva deterioração das finanças públicas²⁷.

Aos países pertencentes à União Económica e Monetária, onde se enquadra Portugal, são impostas regras no que toca à dimensão do défice orçamental e da dívida pública, de onde resulta o valor de referência de 3% para o défice e, 60% para a dívida. Estas regras

²⁶ Avaliação do Processo Orçamental em Portugal – Relatório da OCDE 2008.

²⁷ Ponto 1.1.2 da Lei n.º 64-A/2011, de 30 de Dezembro.

estão subjacentes ao PaEC e, por sua vez, ao PEC de cada país da zona euro (Pereira, 2007).

Os défices orçamentais registados, em Portugal, foram sempre acima de 3% do PIB e, apenas nos anos de 1999, 2000 e 2002 é que se situaram abaixo desses 3%, registando 2,7%, 2,9% e 2,9% respetivamente. Como resultado, a dívida pública em percentagem do PIB também evoluiu de aproximadamente 50% em 1999 para cerca de 93% em 2010²⁸. De forma mais explícita, podemos encontrar no Anexo 3 um gráfico que reflete estes valores.

Como refere Amaral (2010: 22), “com uma despesa pública que cresce a ritmos sempre superiores aos da economia”, para a qual contribuem fatores como a moeda forte, que reduz as nossas capacidades de competitividade a nível de exportações e importações, um setor não-transacionável em expansão e um setor transacionável em declínio e, com o incontável endividamento externo, Portugal encontra-se num período de contenção orçamental e a sua economia entrou num período de fraco crescimento.

1.3. Princípios da gestão da coisa pública

Os Dinheiros Públicos assumem especial relevo na vida económica e social do país, deste modo, é imperativo que seja traçada ao pormenor a gestão dos mesmos. Como anteriormente analisado, o Orçamento do Estado constitui uma das ferramentas importantes para uma boa e eficiente gestão financeira do país (Moreno, 2006).

“A gestão de uma organização compreende o conjunto de acções desenvolvidas para estabelecer, interpretar e realizar os seus objectivos” (Caiado, 2009: 418), é uma função universal pois aplica-se a todas as organizações, sejam elas privadas ou públicas, de pequenas ou de grandes dimensões (Caiado, 2009).

De modo a ser garantida a boa gestão da coisa pública, a autorização de despesas deve ficar sujeita à verificação de alguns princípios essenciais: princípio da legalidade e princípio da regularidade, resultante do artigo 22.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de Julho. A execução orçamental é sujeita ao princípio da legalidade na medida em que, entende-se a prévia existência de lei/normas que autorizem a despesa, ou seja, deve-se gastar de acordo com a lei e não mais do que isso, em estreita obediência ao princípio da

²⁸ Ponto 1.1.2 da Lei n.º 64-A/2011, de 30 de Dezembro.

regularidade financeira que vê a sua dependência na inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa²⁹.

No que toca ao controlo orçamental, a LEO, no seu artigo 58.º, n.º 1, explana que a execução do Orçamento do Estado está sujeita a controlo. Este controlo destina-se a verificar a legalidade e a regularidade financeira das receitas e das despesas públicas, bem como, a fazer toda uma apreciação da boa gestão dos dinheiros e da dívida pública.

Para além dos princípios basilares acima assinalados, para que haja uma boa gestão financeira, sobretudo quando a despesa compreende montantes elevados, é necessário ainda que esta obedeça a três critérios: eficiência, eficácia e economia³⁰ (Pereira, 2007). Conceitos explicados no subseqüente ponto.

1.3.1. Economia, Eficiência e Eficácia

A economia é a ciência que “estuda a forma como as sociedades utilizam recursos escassos para produzir bens e serviços com valor e para os distribuir entre indivíduos diferentes” (Samuelson, 2012: 4). Deste conceito podemos, desde logo, retirar duas aceções: a primeira é que os bens são escassos e a segunda, no seguimento da primeira, diz que a sociedade deve, assim, usá-los de forma eficiente (Samuelson, 2012).

Numa sociedade sem escassez de recursos, por exemplo, os governos não teriam de se preocupar com os impostos, com as despesas, muito menos com os défices e com a dívida, mas, como tal não acontece, e os bens são limitados e os desejos ilimitados, é crucial que a economia faça o melhor uso dos seus recursos (Samuelson, 2012), “numa perspectiva de otimização da eficiência e da eficácia” (Moreno, 2006: 145).

A eficiência visa que “a decisão deve corresponder à alternativa, de um conjunto de custo idêntico, que maximiza os resultados” (Pereira, 2007: 419), ou seja, traduz o atingir dos objetivos (eficácia) mas com os menores recursos possíveis. A eficiência possibilita “que uma economia produza a mais elevada combinação de quantidade e qualidade de bens e serviços dada a sua tecnologia e recursos escassos” (Samuelson, 2012: 4).

O critério da eficácia, implícito no da eficiência, refere que “a decisão deve permitir a realização do objetivo e resultados pretendidos” (Pereira, 2007: 419). Por outras palavras, uma gestão eficaz mede o grau de satisfação e o alcance dos objetivos face aos resultados obtidos.

²⁹ Artigo 22.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de Julho.

³⁰ Artigo 22.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de Julho.

O critério da economia, em complemento ao de eficiência e ao de eficácia, diz que “a decisão deve corresponder à opção ou alternativa menos onerosa para alcançar o objetivo pretendido” (Pereira, 2007: 419) o que, por outras palavras, significa adquirir os recursos na situação economicamente mais vantajosa possível.

1.3.2. Lei dos Rendimentos Decrescentes

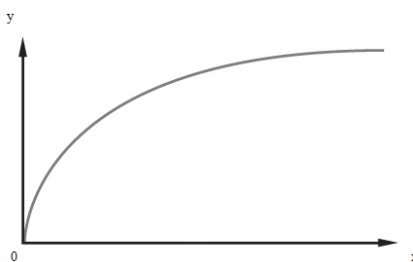
Quando estão em causa questões da ordem da segurança pública, frequentemente a resposta tende para empenhar mais meios, mais homens mas, muitas vezes, a solução não passará por aí e, em vez de estarmos a caminhar no sentido da resolução do problema, só o estamos a agravar e a contribuir para maiores índices de ineficiência (Torres, 2011).

Facilmente se chegará a esta aceção, se tomarmos em conta a Lei dos Rendimentos Decrescentes, “segundo a qual aumentos de um ou mais recursos variáveis, quando outro se mantém fixo, geram aumentos de produção sucessivamente menores” (Neves, 1993: 54).

A produção de qualquer tipo de bens implica sempre o empenho de três recursos principais: terra, trabalho e capital. A terra são todos os recursos naturais (ex.: água, energia), o trabalho é toda a atividade humana necessária para a produção, a força física, e, por fim, o capital financeiro e físico comporta os instrumentos essenciais à produção (ex.: máquinas). Estes são os ditos recursos primários e, a produção de bens pode sempre ser resumida a estes três, sem prejuízo da existência de bens ou recursos intermédios que, por vezes, estão entre os recursos e os bens (Neves, 1993).

Tomemos como exemplo a produção de trigo: é preciso terra, trabalho e máquinas agrícolas, que são o capital. Agora, imagine-se que, nessa determinada área de terra, se vão adicionando cada vez mais trabalhadores, mantendo os outros recursos fixos, os primeiros trabalhadores serão extremamente produtivos pois, cada um ocupa-se das várias funções essenciais à produção. Com o aumento do número de trabalhadores e, como a terra é a mesma, as tarefas vão sendo mais repartidas, eles vão se tornar cada vez menos úteis (Neves, 1993). A produção, apesar de aumentar, vai cada vez aumentando menos.

Gráfico 1 - Lei dos Rendimentos Decrescentes



Fonte: Adaptado de Pereira (2007: 67)

À semelhança do trigo, mas com especificidades bem diferentes, também a segurança pode ser entendida como um produto resultante do empenho de vários recursos. A segurança é um direito consagrado na CRP, no seu artigo 27.º, n.º 1 e é à polícia, a nível interno, que cabe assegurar este direito, tal como vem previsto no artigo 272.º, n.º 1 do mesmo diploma “a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”.

A segurança é um bem público, na medida em que é garantida para a totalidade dos indivíduos. Para Musgrave, (in Pereira, 2007) bem público exige a presença de duas características: a não rivalidade no seu consumo e a não exclusão. O consumo não é rival, pois o facto de um indivíduo usufruir de um bem, não impede que o outro usufrua também e não é suscetível de exclusão, pois não é possível excluir um indivíduo do seu consumo (Pereira, 2007).

Para que a segurança de todos os cidadãos seja garantida, é necessário o empenho de vários recursos. Focando-nos nos recursos trabalho e capital, podemos considerar o trabalho como os meios humanos que são empenhados pela polícia de modo a assegurar diariamente a segurança do cidadão e, como capital físico, os meios materiais (viaturas, equipamento tecnológico, equipamento de proteção pessoal) e financeiro, as dotações provenientes do Orçamento do Estado e, até de algumas receitas próprias.

Como já foi referido, frequentemente, a resposta para o melhoramento do serviço prestado pela polícia passa por empenhar mais homens mas, tendo em conta a Lei dos Rendimentos Decrescentes, já constatámos que se aumentarmos apenas um ou alguns dos recursos, e houver outro que se mantenha fixo, a produção vai aumentando mas, cada vez menos, podendo chegar a um ponto até de decréscimo. É o que acontece, quando aumentamos apenas os meios humanos (trabalho) sem aumentar ou reforçar os meios materiais e sobretudo a parte financeira (capital), podendo levar assim a situações de ineficiência.

1.3.3. O Estado enquanto empregador direto

“Dada a sua grandeza, o sector público exerce uma influência considerável na economia” (Silva, 1976: 29) o que leva a que ele possa intervir em prol do alcance de determinados objetivos. A utilização deliberada das receitas e despesas do Setor Público para concretizar esses objetivos denomina-se de política orçamental (Silva, 1976). A intervenção do Estado na economia é assim determinante, na medida em que existem tarefas que os mercados são incapazes de realizar, deste modo ele deve desempenhar três grandes funções: função afetação, função distribuição e função estabilização (Pereira, 2007).

A função afetação de recursos tem como principal objetivo a provisão de bens ou serviços públicos e, assim colmatar eventuais lacunas deixadas pelos mercados na afetação destes mesmos recursos. A intervenção do Estado torna-se necessária para avaliar as consequências das atividades dos mercados e, deste modo, penalizar com impostos e taxas as que se revelam negativas e premiar com subsídios as que, por sua vez, têm consequências positivas para a sociedade (Sousa, 1992).

A função distribuição da riqueza e rendimento manifesta-se através da alteração da repartição da riqueza na sociedade, tendo em conta determinados padrões de justiça adotados. Esta alteração da riqueza pode ser feita através dos salários, juros, lucros e rendas, fomentando-se assim o crescimento económico (Sousa, 1992).

A função estabilização económica tem como finalidade contribuir para um crescimento sustentado da economia, equilíbrio das contas externas/balança de pagamentos, assegurar a estabilidade do nível de preços e fomentar o emprego (Pereira, 2007). Esta função mostra-se de grande importância, no que toca ao combate das oscilações dos vários ciclos económicos, pois há alturas de melhoria na economia, e então é preciso moderar os “saltos em frente” e há alturas de abrandamento, em que é necessário amortecer “as quedas” (Sousa, 1992: 55).

Focalizando-nos num dos objetivos desta função, que é a criação e manutenção de elevados índices de emprego, o livre funcionamento dos mercados não leva impreterivelmente a situações de pleno emprego ou até de “taxa natural de desemprego” (Pereira, 2007: 14). “O desemprego de recursos impõe um custo sobre a sociedade em termos de produção que não é realizada” (Silva, 1976: 31), para além de que, este desemprego de mão-de-obra só reflete a existência de um problema social grave pois, traduz que existem elementos da sociedade que se encontram desprovidos da sua principal

ou única fonte de rendimento (Silva, 1976). E é aí que a intervenção do Estado se mostra necessária, através da condução de políticas orçamentais, de modo, a assegurar a manutenção de níveis mais desejados de emprego e, por sua vez, de crescimento económico (Pereira, 2007). A política orçamental de estabilização resulta da teoria Keynesiana que demonstra que as economias capitalistas não levam por si só a situações de pleno emprego, daí que, há que criar políticas orçamentais que visem esse fim (Silva, 1976).

Apesar do cada vez mais avançado progresso na tecnologia e, tendo em conta a perspetiva do Estado e a sua função de estabilizador económico, é necessário ter-se em conta em que medida compensará substituir o homem pela máquina pois, um maior número de pessoas empregadas leva a que as mesmas tenham um maior poder de compra, há mais pessoas a gastar e, conseqüentemente, a circulação de dinheiro é maior, o que, por sua vez, contribuirá para a economia do país. Para além de que, aliado à ideia de fomentação de emprego, decorrem outros importantes efeitos, desde logo e como consequência direta, menores níveis de desemprego o que, por sua vez, leva à diminuição de prestações sociais por parte do Estado e ainda, mais emprego significa mais rendimento, o que traduz uma maior coesão social. É então essencial refletir sobre todas estas consequências económicas, que resultarão de maior empenho de mão-de-obra em vez do emprego de tanta tecnologia.

O Estado é o próprio e, se não também o principal, empregador direto no nosso país. A Administração Pública do Estado, consagrada na CRP, no seu título IX, tem como princípios fundamentais “a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”³¹. De onde resulta que os trabalhadores empregues na Administração Pública, assim como restantes agentes do Estado e ainda de outras entidades públicas, no exercício das suas funções, “estão exclusivamente ao serviço do interesse público”³².

A PSP, com natureza de serviço público³³, é uma força de segurança que tem por funções defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos³⁴. É, então, um dos serviços do Estado com funções de natureza policial que, por sua vez, tem uma grande expressão a nível do número de funcionários que emprega, ocupando o 2.º lugar nas instituições do Estado com mais pessoal.

³¹ Artigo 266.º, n.º 1 da CRP.

³² Artigo 269.º, n.º 1 da CRP.

³³ Artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto.

³⁴ Artigo 272.º, n.º 1 da CRP.

Capítulo 2 - A PSP no contexto da segurança pública em Portugal

2.1. Estratégia do Governo em termos de segurança pública

“Nos tempos que correm, mais do que nunca, a abordagem da sensível questão da segurança pública não pode alhear-se da evolução dos indicadores macroeconómicos e orçamentais” (Torres, 2011: 236). A segurança é uma temática que usualmente reúne diversos juízos e sentimentos por parte de estudiosos e mesmo da população em geral, daí que para uma melhor compreensão seja necessário abordarmos os diferentes tipos de racionalidade: racionalidade técnico-tática, racionalidade política e racionalidade populista (Torres, 2011).

A primeira, a mais exata, assenta no saber fazer e é sustentada pelos verdadeiros especialistas com conhecimento na matéria. A racionalidade política, em harmonia com os princípios da boa governação, adota um sentido mais volátil em prol do interesse do Estado e do interesse geral da população. Por fim, a racionalidade populista reflete os juízos daqueles que sem conhecimento profundo da matéria mas como parte interessada, pretendem ver os seus problemas resolvidos, traduz-se assim numa racionalidade impulsiva e imprevisível (Torres, 2011).

Focalizando-nos na racionalidade política, o ideal era que adotasse um equilíbrio entre a racionalidade técnico-tática e a racionalidade populista, de modo, a agir com conhecimento e fundamento e, tendo sempre como fim último o bem-estar geral. Mas este equilíbrio nem sempre se verifica e, muitas vezes, ela é dominada, essencialmente, pela racionalidade populista, dando azo ao aparecimento de certos problemas (Torres, 2011).

Por exemplo, quando estão em causa questões da ordem da segurança pública com elevado “espaço noticioso” (Torres, 2011: 236), frequentemente a resposta política passa por empenhar mais meios, mais homens, mais dinheiro, mas esta poderá não ser a resposta que surtirá melhores resultados. Para os aumentos de efetivos policiais a justificação passa, normalmente, por fazer face a eventuais sentimentos subjetivos de insegurança por parte da população, que acredita que a resposta para a criminalidade é quantos mais polícias melhor. Mas o facto do aumento de recursos humanos poder não assentar na efetiva necessidade, mas sim na lógica populista, poderá levar ao deturpar do objetivo estratégico de atenuação do peso da mão-de-obra (Torres, 2011).

Para uma melhor percepção dos ideais do Estado acerca desta matéria, iremos abordar de seguida o Programa do Governo bem como as Grandes Opções do Plano. Estes são documentos onde vem tipificada, entre outras, a estratégia do Governo em termos de segurança pública.

O Programa do Governo é um documento que contempla os objetivos políticos de cada governo para a sua legislatura, ou seja, é elaborado após a tomada de posse do Governo e, contemplará as estratégias e as medidas a adotar para os quatro anos subsequentes (Pereira, 2007). É um documento que assenta em cinco pilares essenciais: o Desafio da Mudança; as Finanças Públicas e o Crescimento; a Cidadania e a Solidariedade; a Política Externa, Desenvolvimento e Defesa Nacional; e, por último, o Desafio do Futuro. A todos estes cinco pilares estão subjacentes princípios orientadores imperativos que têm sustento no superior interesse nacional³⁵.

Face à situação económica do país, aquando da tomada de posse do XIX Governo Constitucional, a principal preocupação deste Governo traduziu-se, essencialmente, em garantir a conformidade dos seus objetivos políticos, expressos no presente programa, com as necessidades dos portugueses. Considerou ainda de fulcral importância, a inversão da trajetória das contas públicas, de modo a fomentar o crescimento económico, os índices de emprego, a competitividade empresarial e a inclusão social³⁶.

Recuperando os cinco pilares fundamentais em que assenta o Programa do Governo, encontramos a segurança pública consagrada na Administração Interna que vem, por sua vez, enquadrada no terceiro pilar deste programa, a Cidadania e a Solidariedade. A segurança interna vem consagrada na Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto, a Lei da Segurança Interna (LSI). Com diploma próprio, esta matéria constitui uma das principais funções do Estado destinada à garantia da ordem, segurança e tranquilidades públicas, proteção de pessoas e bens, prevenção e repressão da criminalidade, bem como ao assegurar do normal funcionamento de instituições democráticas, à garantia dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e ainda, ao respeito pela legalidade democrática³⁷.

A atividade da segurança interna tem como princípios fundamentais a observância do Estado de direito democrático, os direitos, liberdades e garantias e, as regras gerais de polícia³⁸, o princípio da tipicidade legal, na medida em que se exerce nos termos da

³⁵ Programa do XIX Governo Constitucional 2011: 8.

³⁶ Programa do XIX Governo Constitucional 2011: 8.

³⁷ Artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

³⁸ Artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

Constituição e da lei³⁹ e ainda, o princípio da proibição do excesso que refere que as medidas de polícia não devem ser utilizadas para além do estritamente necessário⁴⁰.

A lei prevê a existência da política de segurança interna, tal como refere o artigo 3.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto que, por sua vez, consiste no conjunto de princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas, que se destinam à prossecução das finalidades da segurança interna como, a proteção da vida e da integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, a prevenção de acidentes e catástrofes, a defesa do ambiente e, a preservação da saúde pública, tal como consta do artigo 1.º, n.º 3, do mesmo diploma.

A política de segurança interna é prosseguida pelos órgãos máximos do poder político: Assembleia da República⁴¹, Governo⁴² e Primeiro-Ministro⁴³. A Assembleia da República é o órgão responsável pelo enquadramento e pela fiscalização da política de segurança interna que, por sua vez, é conduzida pelo Governo, o qual define as linhas gerais desta política, bem como os meios necessários à sua prossecução, sendo o Primeiro-Ministro o responsável pela sua direção.

O Estado, enquanto detentor do monopólio da segurança interna, prevê apenas a existência de Forças e Serviços de Segurança (FSS) que, por sua vez, são os responsáveis pela execução da política de segurança interna. As FSS, cuja organização é única para todo o território nacional⁴⁴, são organismos públicos que se encontram exclusivamente ao serviço dos cidadãos, concorrendo assim para a garantia da segurança interna⁴⁵. De acordo com o artigo 6.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, as FSS exercem as suas funções em concordância com os princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas da política de segurança interna e, ainda em estrita cooperação entre si.

Por a segurança interna se tratar de uma área tão crucial, o Governo assume como prioridade a adoção de políticas e medidas que contribuam para o reforço dessa segurança, através do reforço da autoridade do próprio Estado e da eficácia da atuação das forças de segurança⁴⁶. O facto de ser uma área abrangente, sensível e até de alguma complexidade, leva a que, o Governo estabeleça algumas linhas gerais, como, a coordenação, a cooperação, a partilha de informações e a articulação entre as diversas FSS, pois a

³⁹ Artigo 1.º, n.º 2 da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

⁴⁰ Artigo 2.º, n.º 2 da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

⁴¹ Artigo 7.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

⁴² Artigo 8.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

⁴³ Artigo 9.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

⁴⁴ Artigo 2.º, n.º 3 da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

⁴⁵ Artigo 25.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

⁴⁶ Programa do XIX Governo Constitucional 2011:70.

segurança deve ser vista como um todo e, a sua garantia deverá sempre ser a principal das preocupações. Este motivo leva a que o Estado reforce a ideia de conjunto que deve estar presente nas FSS, de modo a facilitar a própria atuação policial e assim, obter resultados mais eficientes⁴⁷.

Das linhas gerais referidas pelo Governo, em matéria de segurança interna, são agora descritas algumas medidas, sendo elas: colaboração e articulação permanente entre os ministérios que têm a seu cargo a Segurança Interna, a Justiça e a Defesa, de modo a facilitar a resolução de problemas; maior articulação das FSS, reafirmando a opção pela existência de um sistema dual (vertente civil e vertente militarizada); racionalizar a utilização dos meios; valorizar o papel das informações; reforçar e renovar o efetivo das forças de segurança, através de concurso e através da libertação de meios humanos da vertente administrativa, para afetá-los à vertente operacional; rever as provisões de instalações e equipamentos das forças de segurança; implementar medidas que valorizem o papel e o estatuto das forças de segurança, fomentando a ligação destas com as diversas instituições da sociedade civil, autarquias locais e organizações não-governamentais; aumentar a presença e a visibilidade das forças de segurança a nível geral, com especial enfoque nas zonas de risco e em zonas de maior afluência populacional, o que remete novamente para a tónica de mais fator humano; dar prioridade ao combate à sinistralidade rodoviária; e, por fim, proceder à reforma do sistema de saúde das forças policiais, de modo a garantir um melhor atendimento⁴⁸.

“As Grandes Opções do Plano para 2012-2015 inserem-se nas estratégias de consolidação orçamental, de rigor das finanças públicas e de desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas apresentadas no Programa do XIX Governo Constitucional e no Relatório do Orçamento do Estado para 2012”⁴⁹. As Grandes Opções do Plano vêm consubstanciar e reforçar os compromissos do Governo para com o país, não só a nível da economia e das finanças públicas mas também na promoção das políticas de Cidadania, Solidariedade, Justiça, Segurança e Defesa Nacional⁵⁰. Tal como o Programa do Governo, este também é um documento assente em cinco pontos fulcrais: o Desafio da Mudança: a transformação estrutural da Economia Portuguesa; Finanças Públicas e o Crescimento: a estratégia orçamental; Cidadania, Solidariedade, Justiça e Segurança;

⁴⁷ Programa do XIX Governo Constitucional 2011:71.

⁴⁸ Programa do XIX Governo Constitucional 2011:72.

⁴⁹ Artigo 2.º da Lei n.º 64-A/2011 de 30 de Dezembro.

⁵⁰ Proposta de lei n.º 31/XII - Grandes Opções do Plano 2012-2015.

Política Externa e Defesa Nacional e, por último, o Desafio do Futuro: medidas setoriais prioritárias⁵¹.

As Grandes Opções do Plano começam por reforçar a ideia de que a segurança dos cidadãos e, a manutenção da ordem pública são um dos pilares essenciais do Estado e, por isso, a redução da complexidade operacional e, o aumento da ligação entre as forças de segurança e a sociedade são uma prioridade do Governo para esta legislatura. No seguimento desta prioridade, o Governo estabelece como meta primordial a reestruturação das forças de segurança, a colaboração entre os vários serviços do Ministério da Administração Interna, nomeadamente através da troca de informações, suprimindo assim a duplicação de competências e redundância de funções⁵².

De modo a atingir o anterior objetivo, o Governo prevê um conjunto de medidas estratégicas: maior operabilidade do sistema de segurança interna; reforço da presença e visibilidade policial e, maior envolvimento com a sociedade, especialmente em zonas urbanas sensíveis; implementação de um plano estratégico e operacional, que contribua para a melhoria da relação entre os organismos responsáveis pela prevenção e combate às situações de emergência e, o Serviço 112; racionalização de processos, contenção da despesa e rentabilização dos recursos; reestruturação do sistema de saúde das forças de segurança, de modo a garantir uma maior qualidade no serviço prestado aos elementos policiais; e ainda, reforço da atuação do Estado na área da segurança privada, através do controlo da atividade dos atores privados⁵³.

O Governo pretende, entre outras medidas, uma maior integração operacional entre as forças de segurança, visando uma maior partilha de informações e racionalização de meios; uma maior ligação entre as áreas da segurança, justiça e defesa; o reforço dos dispositivos; revisão das provisões e meios de financiamento, assim como, valorização do papel e estatuto destas forças⁵⁴. Todas estas medidas têm como finalidade a melhoria das condições de trabalho e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de serviço prestado ao cidadão e, como não podia deixar de ser, o combate à criminalidade. A concretização destas medidas estratégicas será alcançada através da implementação de medidas legislativas, administrativas e operacionais⁵⁵. As medidas estratégicas das Grandes Opções

⁵¹ Artigo 3.º, n.º1 da Lei n.º 64-A/2011 de 30 de Dezembro.

⁵² Ponto 3.1 da Lei n.º 64-A/2011 de 30 de Dezembro.

⁵³ Ponto 3.1 da Lei n.º 64-A/2011 de 30 de Dezembro.

⁵⁴ Ponto 3.1 da Lei n.º 64-A/2011 de 30 de Dezembro.

⁵⁵ Ponto 3.1 da Lei n.º 64-A/2011 de 30 de Dezembro.

do Plano, mais não são do que um reflexo das medidas apresentadas no Programa do Governo.

2.2. Conceito de Polícia

“A percepção do significado e da necessidade da Polícia é universal e imprescindível para todos os Estados” (Caçador, 2010: 9). “Na génese de qualquer Estado está a necessidade que cada grupo humano sente de preservar os seus membros a sua colectividade na globalidade, contra os desafios naturais e as ameaças providas de outros grupos humanos hostis” (Clemente, 2000: 59).

A palavra polícia pode ter várias aceções. Se interpretarmos a expressão polícia no sentido masculino, ela remete-nos para o agente de autoridade enquanto responsável pela garantia da segurança dos cidadãos. Por outro lado, se analisarmos a palavra polícia no feminino, podemos defini-la enquanto conjunto de instituições com funções de natureza policial que se destinam a garantir a segurança pública, onde, por sua vez, podemos enquadrar a PSP (Raposo, 2006). “Mas o vocábulo polícia é, frequentemente, empregue para designar, não os agentes de autoridade nem os serviços de polícia, mas a actividade desenvolvida por uns e outros, com o fim de garantir a tranquilidade e a segurança públicas” (Raposo, 2006: 22).

Marcello Caetano (1990: 1150) concebe a polícia como o “modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objectivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”. No seguimento desta conceção, Figueiredo Dias (1981: 397) entende que a razão de ser da polícia é a “manutenção da ordem e a preservação da segurança e tranquilidade pública”.

Guedes Valente (2012) considera que a conceção de polícia dada por Marcello Caetano não é totalmente abrangente, pois não são só as actividades individuais que são suscetíveis de lesar interesses gerais mas, também as actividades levadas a cabo por pessoas jurídicas ou coletivas, assim como, os interesses a salvaguardar podem ser gerais ou interesses individuais. Assim, “uma polícia contemporânea ou pós-moderna procura evitar que condutas de pessoas singulares e/ou colectivas possam afectar interesses gerais ou colectivos e interesses singulares e individuais” (Valente, 2012: 49). Ainda a propósito desta percepção, para Guedes Valente (2012: 45) a polícia deve ser entendida, hoje, como

“um garante da liberdade do cidadão face às ofensas ilícitas concretizadas e produzidas quer por outrem quer pelo próprio Estado”.

Inerente ao conceito de polícia, temos dois diferentes sentidos sobre os quais importa fazer a devida distinção: polícia em sentido orgânico e polícia em sentido material. Quanto a polícia em sentido orgânico ou institucional, João Raposo (2006: 24) entende que se trata do “conjunto de serviços da Administração Pública com funções exclusiva ou predominantemente de natureza policial”, compreende assim o somatório das instituições que exercem funções policiais a título predominante ou exclusivo, o que excluiu desde logo entidades que possam deter poderes de polícia mas, não fazem parte da orgânica das polícias (ex.: Ministro da Administração Interna).

Por polícia em sentido material ou funcional, na apreciação de João Raposo (2006: 26), entendem-se os “actos jurídicos e as operações materiais desenvolvidas por certas autoridades administrativas – as autoridades policiais – e respectivos agentes de execução, com vista a prevenir a ocorrência de situações socialmente danosas, em resultado de condutas humanas imprevidentes ou ilícitas”. Deste modo, o sentido material refere-se à polícia enquanto atividade destinada à garantia dos direitos e interesses públicos em matéria de segurança. Conquanto Sérvulo Correia (1994: 393) considera como tal a “actividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos de autoridade seja consentida pela Ordem Jurídica”.

Dentro do conceito de polícia em sentido material importa ainda discriminar as modalidades de polícia administrativa (em sentido amplo) existentes, sendo elas: polícia administrativa (em sentido restrito) que, por sua vez, se subdivide em polícia administrativa geral e polícia administrativa especial; e, polícia judiciária (Raposo, 2006). No Anexo 4 podemos encontrar uma esquematização deste conceito que ajudará a melhor clarificá-lo.

Entende-se por polícia administrativa, em sentido restrito, “a modalidade de polícia que tem por objecto garantir a segurança de pessoas e bens, a ordem pública e os direitos dos cidadãos” – polícia administrativa geral – “ou assegurar a protecção de outros interesses públicos específicos, definidos por lei” – polícia administrativa especial (Raposo, 2006: 29). Marcello Caetano (1999: 1154) acrescenta ainda que “as polícias administrativas especiais são actividades policiais que têm por objecto a observância e a defesa de

determinados sectores da ordem jurídica”, intervindo, assim, em áreas como a saúde pública, a economia nacional, os transportes públicos e os meios de comunicação.

A polícia judiciária, por sua vez, “investiga os delitos que a polícia administrativa não impediu que se cometessem” (Raposo, 2006: 29). Quando há a “violação de uma norma penal (...) há que intervir para investigar os termos em que se verificou a infracção e descobrir o infractor”. Este traduz o fim da atividade da polícia judiciária que, não é de todo uma atividade repressiva (Caetano, 1990: 1152). “O estabelecimento de um conceito operacional definitivo sobre a polícia ainda está por surgir, se porventura alguma vez existirá, face à dinâmica da mudança social em cada comunidade organizada politicamente” (Clemente, 2000: 36).

2.2.1. Polícia de Segurança Pública

Enquadrada na Administração Pública do Estado, a Polícia é qualificada como força de segurança por imperativo constitucional, tal como traduz o n.º 4 do artigo 272.º da CRP (Valente, 2012). Para além deste preceito, este artigo consagra ainda algumas das condições inerentes a uma força de segurança: o princípio da reserva de lei, na medida em que toda e qualquer lei, em matéria de organização policial ou relativa ao funcionamento das forças de segurança, tem de ser feita pela Assembleia da República, pois a intervenção operacional destas forças pode, por vezes, ser suscetível de afetar direitos, liberdades e garantias do cidadão, tal como consta do artigo 164.º, u) da CRP; o princípio da unidade de organização das forças de segurança, traduzindo este segmento, a proibição da existência de forças de segurança de âmbito regional e local; e, ainda, o princípio da territorialidade, enquanto princípio consagrante da competência para atuação em todo o território nacional, este princípio é fundamental para que uma determinada polícia seja considerada força de segurança (Valente, 2012).

A PSP reveste o carácter de força de segurança, uniformizada e armada, e dotada de autonomia administrativa, tal como consta do artigo 1.º, n.º 1, do seu diploma orgânico, a Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto. Na nomenclatura da LSI, a designação de forças de segurança assenta em organismos públicos que se dedicam, em exclusivo, ao serviço do povo, são de natureza apartidária e concorrem para garantir a segurança interna.

Na qualidade de serviço público, a PSP tem por missão defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos⁵⁶. A PSP depende hierarquicamente do Ministro da Administração Interna, artigo 2.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, circunstância explicada pelo facto de se tratar de um serviço da administração direta do Estado e como tal desprovido de personalidade jurídica, tal como já foi referido anteriormente.

No que toca às atribuições desta polícia, elas são as decorrentes do artigo 1.º da LSI, ou seja, “garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática” que, por sua vez, estão solidificadas nas diferentes alíneas do n.º 2 do artigo 3.º da sua lei orgânica (Raposo, 2006). Conforme decorre do pressuposto anterior, a PSP, para além de desempenhar funções de polícia administrativa geral, desempenha também funções de polícia administrativa especial e, ainda, de polícia judiciária (Raposo, 2006), sendo considerada um órgão de polícia criminal de competência genérica, tal como consta do artigo 3.º, n.º 1, da Lei 49/2008, de 27 de Agosto.

Concluindo, a polícia é a “obra incessante em prol da felicidade pública e da civilidade humana, protegendo o mais fraco da força bruta” (Clemente, 1998: 63), tem como objetivo o bem comum, concorrendo para a prevenção dos crimes e outras incivildades e, para a manutenção do Estado Direito Democrático, sendo inerentes à sua conduta certos preceitos como a legalidade, proporcionalidade, igualdade e isenção, tendo como fim último o interesse público (Caçador, 2010).

2.2.2. Estrutura Geral da PSP

Quanto à organização geral da PSP, esta compreende a Direção Nacional, as Unidades de Polícia e os Estabelecimentos de Ensino, tal como vem referido no artigo 17.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto. Fazem parte ainda desta estrutura os Serviços Sociais da PSP, que são, por sua vez, uma pessoa coletiva pública, com estatuto próprio, “dependentes do director nacional, têm por finalidade orientar as actividades que visem o apoio dos elementos da PSP e do respectivo agregado familiar, no domínio socio-económico”⁵⁷.

⁵⁶ Artigo 272.º, n.º 1 da CRP conjugado com o artigo 1.º, n.º 2 da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto.

⁵⁷ www.psp.pt consultado a 20/02/2013.

A Direção Nacional é o órgão máximo da PSP, competente por comandar e gerir todos os órgãos, comandos, serviços e estabelecimentos de ensino da PSP. As Unidades de Polícia, por sua vez, integram a Unidade Especial de Polícia, com as suas cinco valências: Corpo de Intervenção; Grupo de Operações Especiais; Corpo de Segurança Pessoal; Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo; e, Grupo Operacional Cinotécnico. A Unidade Especial de Polícia constitui uma unidade de reserva da PSP por estar destinada a intervir em situações de especial gravidade e complexidade, constitui assim um reforço do dispositivo da PSP⁵⁸.

Fazem parte, também, desta orgânica os diferentes Comandos Territoriais de Polícia: Comandos Regionais da Madeira e Açores; Comandos Metropolitanos de Lisboa e Porto; e, Comandos Distritais respeitantes a cada um dos distritos. Estes comandos destinam-se a prosseguir as atribuições da PSP na respetiva área de responsabilidade, fazendo-se integrar por divisões e esquadras num total de 57 e 425, respetivamente⁵⁹. Por fim, os Estabelecimentos de Ensino subdividem-se no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), responsável pela formação dos oficiais de polícia e, na Escola Prática de Polícia (EPP), estabelecimento destinado à formação, aperfeiçoamento e atualização de chefes e agentes, bem como especialização para todo o pessoal da PSP⁶⁰.

A PSP encontra-se “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”, norma constante do n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto. O pessoal com funções policiais da PSP constitui um corpo de pessoal policial, armado e uniformizado, que prossegue as atribuições previstas na presente lei. São regidos por diploma próprio, Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de Outubro, de onde decorre o exercício de direitos e cumprimento de deveres que devem estar inerentes ao exercício das funções policiais.

A PSP conta com o efetivo policial de 22277⁶¹, agrupados pelas carreiras especiais de oficial de polícia, chefe de polícia e agente de polícia. A evolução do efetivo com funções policiais, ao longo dos anos, é a que consta do seguinte gráfico:

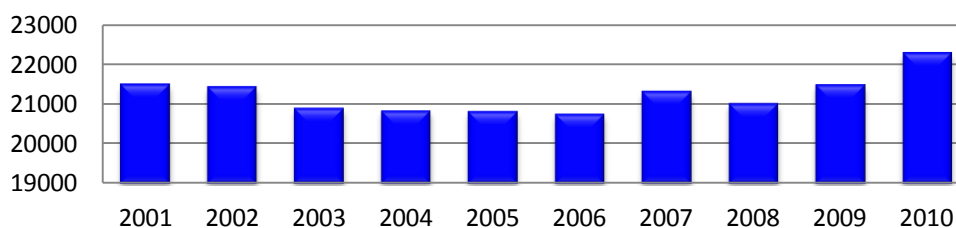
⁵⁸ Artigos 17.º e 19.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto.

⁵⁹ Relatório de Actividades PSP 2010.

⁶⁰ Artigo 20.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto.

⁶¹ Relatório de Actividades PSP 2010.

Gráfico 2 - Total de pessoal com funções policiais (2001-2010)



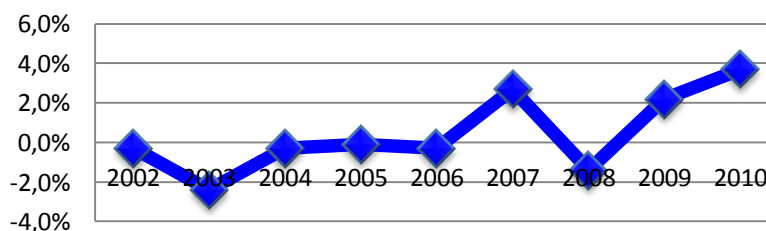
Fonte: Relatório de Actividades PSP 2010

Conforme, resulta do presente gráfico, em termos de recursos humanos, vemos que ao longo dos anos o número de elementos com funções policiais tem variado. Entre o ano de 2001 e 2008, o número do efetivo sofreu ligeiras oscilações, mas a tendência verificou-se maioritariamente negativa, ou seja, houve diminuição no número de pessoal, exceto em 2007, ano em que se verificou um ligeiro acréscimo no número do efetivo policial, em comparação com o ano anterior. Em 2009, a polícia contava quase com tantos elementos como em 2001, cerca de 21480. Foi entre 2009 e 2010 que se verificou a maior subida do número de efetivo policial, cerca de 797 elementos.

A PSP, em 2001, abrangia um efetivo de 21490 e atualmente faz-se representar pelos seus 22277 elementos policiais. Fazendo o balanço total dos anos em análise, houve claramente um aumento do efetivo policial.

O gráfico seguinte surge em complemento do anterior e, demonstra a variação em termos de percentagem do pessoal com funções policiais para o mesmo período de tempo:

Gráfico 3 - Variação percentual entre o efetivo de ano para ano (2001-2010)



Fonte: Relatório de Actividades PSP 2010

2.3. Opções Estratégicas da PSP (2013 - 2016)

As Opções Estratégicas da PSP para 2013 – 2016 são um documento emitido pela Direção Nacional da PSP de carácter plurianual que, se destina a consubstanciar as

principais metas em matéria de gestão orçamental para esta polícia. Assenta em cinco diferentes alicerces estratégicos com maior envolvimento orçamental: mitigação gradual do atual paradigma de mão-de-obra intensiva com vista a um maior equilíbrio entre fatores de produção, trabalho e capital fixo; prossecução de um macro modelo de segurança “*Just In Time*”; aperfeiçoamento da matriz organizacional e funcional da área de suporte; melhoria da imagem institucional; e reforço do apoio social e das condições de trabalho⁶².

Face à circunstância das despesas com o pessoal ter vindo a representar nos últimos anos cerca de 90% do orçamento da PSP, a Direção Nacional desta polícia encara como primeiro eixo fundamental, a redução do saldo líquido de pessoal, mitigado por um maior investimento. Esse investimento seria em prol de uma mais apropriada tecnologia e equipamento, que concorressem para um “policiamento mais suportado por informações e conhecimento técnico-científico (...), à automatização de processos produtivos nas áreas de «negócio» e de suporte fortemente absorventes de mão-de-obra (...) e ao aumento da componente técnica da investigação criminal de proximidade, essencial para o controlo da pequena e média criminalidade”⁶³.

O escasso uso de tecnologia capaz e adequada, bem como o equipamento deficitário, levam muitas vezes a considerar a desmedida necessidade de mobilização de mais e mais pessoal mas, esta apreciação não deve ser desgarrada da análise da Lei dos Rendimentos Decrescentes, que explana fatores como a ineficiência e a improdutividade. Deve-se ainda tomar em conta que a profissão policial é particularmente desgastante levando a que muito cedo (por volta dos 50 anos) os elementos policiais evidenciem sinais desse desgaste e, em consequência, decréscimo da sua produtividade, pelo que deveria ser dada uma especial atenção a situações como as saídas para a pré-aposentação⁶⁴.

Em suma, ambiciona-se uma menor quantidade de efetivo em prol de uma maior qualidade, para esse efetivo deverá ser dotado de melhores equipamentos e melhores condições de trabalho, de modo a fomentar a motivação nos elementos policiais e, consequentemente, uma maior aptidão para o cumprimento das funções⁶⁵.

O ponto seguinte resulta, em parte, do anterior, na medida em que se consubstancia na aplicação de um modelo de segurança “*Just in Time*”. Este modelo traduz-se uma “estratégia de gestão policial significativamente assente em tecnologia inteligente que alia a condensação de meios com a capacidade de os projectar quando, onde e como a situação

⁶² Grandes Opções Estratégicas PSP 2013 - 2016.

⁶³ Grandes Opções Estratégicas PSP 2013 - 2016.

⁶⁴ Grandes Opções Estratégicas PSP 2013 - 2016.

⁶⁵ Grandes Opções Estratégicas PSP 2013 - 2016.

o exigir, sendo suportada por um estudo sistemático de informações e de operações.”⁶⁶ Com a implementação desta estratégia, pretende-se nada mais que uma disposição racional e estratégica dos meios de prevenção e reação em locais de maior afluência de pessoas, de forma a potenciar a sua visibilidade e proximidade no terreno e, sobretudo, a sua apta mobilização quando necessário for, com vista à redução do sentimento subjetivo de insegurança e, como não podia deixar de ser, à dissuasão de eventuais delitos⁶⁷.

A atividade de segurança interna, enquanto missão da nossa polícia, não se cinge à mera prestação de serviço ao cidadão, ou seja, à parte visível desta atividade, a qual também se pode designar de *front-office*, tem por detrás toda uma área de suporte, *back office*, a que deve ser dado maior realce, visto ter implicação fulcral para o sucesso da primeira. Esta área de suporte consubstancia-se num conjunto de atividades de gestão que se traduzem ao nível da logística, gestão de *stocks*, finanças, recursos humanos, entre outros, traduzindo assim todo um conjunto de procedimentos internos inerentes à instituição⁶⁸.

Com este terceiro objetivo estratégico pretende-se reduzir os procedimentos eminentemente burocráticos que se reflitam na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Traduzindo-se, essencialmente, na gestão de *stocks*, previsão de futuras necessidades a nível logístico, orçamental e financeiro e, ainda, implementação de políticas de *outsourcing*, nomeadamente através da requisição de serviços e mão-de-obra externos à polícia, de modo a garantir “melhor eficácia, eficiência e flexibilidade nos processos produtivos”⁶⁹.

A melhoria da imagem institucional é outro dos objetivos equacionados pela PSP para o próximo triénio. Numa sociedade em que a imagem tem vindo a ganhar lugar, também para a PSP ela adquire uma importância vital, “uma polícia moderna, ágil e bem conceituada tem muito maior facilidade de impor a sua acção e obter a aceitação da população em geral”⁷⁰. A PSP pretende concretizar este objetivo, entre outros domínios, através da revisão da sua estratégia comunicacional quer com os *media*, quer com os parceiros a nível interno, nomeadamente os sindicatos e, mesmo com a população em geral, de modo a fomentar a sua credibilidade por parte de todos e, assim alcançar uma maior colaboração destes, resultando como produto final o aumento do sentimento objetivo e subjetivo de segurança.

⁶⁶ Grandes Opções Estratégicas PSP 2013 - 2016.

⁶⁷ Grandes Opções Estratégicas PSP 2013 - 2016.

⁶⁸ Grandes Opções Estratégicas PSP 2013 - 2016.

⁶⁹ Ponto 3 das Grandes Opções Estratégicas PSP 2013 - 2016.

⁷⁰ Ponto 4 das Grandes Opções Estratégicas PSP 2013 - 2016.

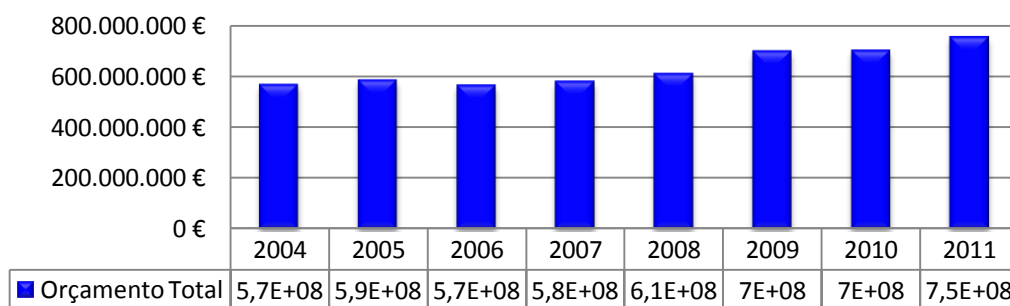
O objetivo de reforçar o apoio social e as condições de trabalho do pessoal encerra as linhas estratégicas da Direção Nacional da PSP. Este ganha especial destaque numa altura de dificuldades financeiras para todos, incluindo para os próprios elementos ao serviço da polícia que, independentemente dessa situação, têm de desempenhar a sua atividade com a mesma serenidade, estabilidade e imparcialidade e, sujeitos ao constante desgaste próprio da atividade policial. Para isso, é pretensão desta polícia, juntamente com os Serviços Sociais da mesma, proporcionar aos seus elementos uma melhor qualidade ao nível do alojamento, alimentação, apoio médico e psicológico e, ainda, acompanhamento a nível financeiro quando a situação assim o exigir. As condições no trabalho também são decisivas no desempenho da nobre missão policial, o que leva a que a Direção Nacional esteja também sensibilizada para esta questão e aspire a melhores instalações, equipamentos adequados e atuais, sobretudo de proteção e material de transporte⁷¹.

2.4. Orçamento da PSP e discriminação das despesas

Tendo em conta os assuntos já abordados, chegou a altura de fazer uma análise do orçamento da nossa polícia, nomeadamente no que toca à sua evolução ao longo dos últimos anos e, principalmente, perceber e dissecar a sua própria constituição.

Ao contrário até do que se possa especular, tendo em conta o período de análise, constatamos o acréscimo de vários milhões de euros no orçamento da PSP, em quase todos os anos, exceto no ano de 2006.

Gráfico 4 - Orçamento da PSP em milhões de euros (2004-2011)



Fonte: Conta Geral do Estado

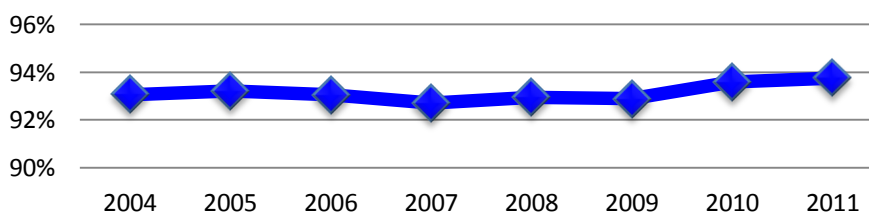
⁷¹ Grandes Opções Estratégicas PSP 2013 - 2016.

Depois de termos o valor bruto do orçamento atribuído à PSP nos anos em análise, fomos estudar as várias classificações económicas em que este se subdivide, particularmente, no que toca à afetação de despesa, sendo elas: despesas com o pessoal, aquisição de bens e serviços correntes, juros e outros encargos, transferências correntes, outras despesas correntes e aquisição de bens de capital. As despesas com o pessoal, como o próprio nome indica, abrangem todas as despesas que envolvem os recursos humanos, desde as despesas com a saúde, às remunerações, suplementos, subsídios e, às próprias despesas com os elementos em formação nos estabelecimentos de ensino (ISCPSI e EPP).

A aquisição de bens e serviços correntes diz respeito ao denominado consumo intermédio. Engloba as necessidades físicas da instituição para aquele período de tempo (ano económico) e são, entre outras: matérias-primas, combustíveis, munições, aquisição de refeições, material de escritório, material de transporte. Temos ainda as transferências correntes, juros e outros encargos, outras despesas correntes, a que se chama comumente de reserva, e, por fim, a aquisição de bens de capital que traduz o investimento.

Ao tratarmos os dados, constatámos um aspeto interessante e suscetível de realce que passamos a demonstrar com o seguinte gráfico:

Gráfico 5 - Evolução das despesas com o pessoal em percentagem do orçamento (2004-2011)

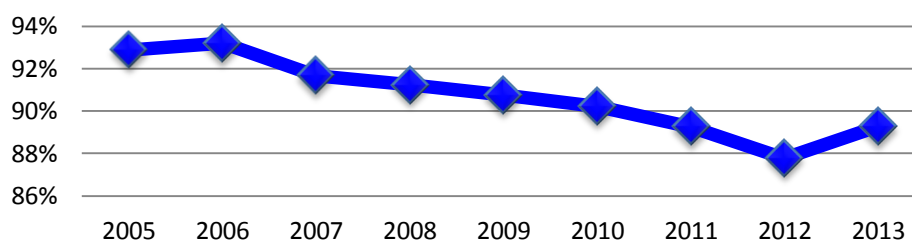


Fonte: Conta Geral do Estado

Verificámos que a maior parte do orçamento da PSP é respeitante a despesas com o pessoal, situando-se estas entre os 92% e os 94%, como é perceptível pelo gráfico acima apresentado. Com uma tendência essencialmente crescente, apenas nos anos de 2006, 2007 e 2009 esta despesa teve um ligeiro decréscimo, sendo inclusive no ano de 2007 que esta percentagem atingiu o seu mínimo, tendo em conta apenas o período em análise. Depois de ultrapassado o ano de 2009, as despesas aumentaram nos dois anos subsequentes, atingindo em 2011, o valor máximo de percentagem afeta a despesas com o pessoal. Não sabemos se este crescimento, dos últimos dois anos, terá tendência a se manter ou se se avizinha um declínio na evolução das despesas com o pessoal.

Se olharmos para os sucessivos mapas orçamentais anuais, verificamos o esforço empregue em diminuir a percentagem de despesa com recursos humanos, no entanto esses valores traduzem uma mera previsão e, na realidade, tal como já constatámos, os valores reais foram bem diferentes. Posto isto, nada nos garante que em 2012 tenha havido um decréscimo relativamente ao ano anterior, pois isso era o que se tinha vindo a prever e não aconteceu, assim como não poderemos aferir do aumento em 2013.

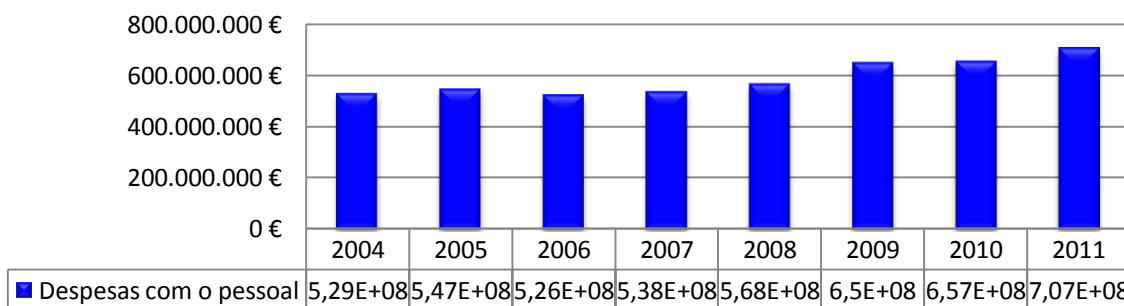
Gráfico 6 - Evolução das despesas com o pessoal em percentagem do orçamento (2005-2013)



Fonte: Mapas Orçamento de Estado (2005-2013)

Analisando separadamente as despesas com o pessoal, averiguamos que, à semelhança do orçamento em bruto da PSP e em termos de milhões de euros, estas aumentaram progressivamente, exceto em 2006.

Gráfico 7 - Despesas com o pessoal em milhões de euros (2004-2011)



Fonte: Conta Geral do Estado

Tanto o último gráfico elencando, como o gráfico 4, refletem uma pormenorizada semelhança, pois ambos traduzem um efetivo aumento dos orçamentos e, ambos tiveram uma ligeira diminuição no mesmo ano, o que poderá ser mais um indicador da forte influência do valor atribuído às despesas com o pessoal no orçamento total da PSP.

Importa agora perceber também em que subagrupamentos se subdividem as despesas com o pessoal, sendo essencialmente: remunerações certas e permanentes, abonos

variáveis e eventuais e segurança social. De modo a determinarmos o peso de cada um destes subagrupamentos, fizemos uma breve análise à execução financeira do ano de 2010.

Quadro 1 - Execução financeira de 2010

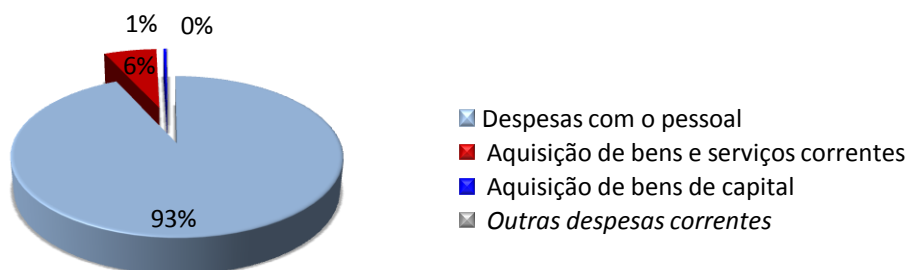
AGRUPAMENTOS/SUBAGRUPAMENTOS	DESPESAS
Despesas com pessoal	656 527 737
Remunerações certas e permanentes	489 085 481
Abonos variáveis e eventuais	39 618 180
Segurança Social + Saúde	127 824 076
Aquisição de bens e serviços	43 453 520
Outras Despesas correntes	543 926
Despesas de capital	1 093 081
TOTAL	701 618 264

Fonte: Relatório de Actividades PSP 2010

É perceptível que as remunerações certas e permanentes preenchem a maior “fatia”, com cerca de 74,50% da despesa afeta ao agrupamento despesas com pessoal, seguindo-se a segurança social com 19% e, por fim, abonos variáveis e eventuais com 6,03%.

Com a análise do gráfico 5, chegámos à conclusão que as despesas com o pessoal ocupam distintamente o primeiro lugar em termos de gastos. Vamos, seguidamente, dissecar para onde vão os restantes recursos financeiros alocados à PSP. Para isso, fizemos uma compilação dos valores de cada ano em análise.

Gráfico 8 - Dissecção do orçamento por agrupamento (2004-2011)



Fonte: Conta Geral do Estado

Com um gasto na ordem dos 93,17%, para as despesas com o pessoal, é manifestamente difícil afetar grande percentagem de despesa aos restantes subagrupamentos. A aquisição de bens e serviços surge em segundo lugar, com um gasto na ordem dos 6,35%, o que, por

sua vez, resulta numa ínfima percentagem para a aquisição de bens de capital, cerca de 0,36%. Os juros e outros encargos, transferências correntes e outras despesas correntes inserem-se no subagrupamento outras despesas correntes, fazendo-se representar pelos seus 0,12%. Face ao gráfico em análise deduz-se a existência de alguma inelasticidade no orçamento a atribuir a outras despesas que não as com o pessoal, situação que poderá ser explicada, entre outras razões, pela quantidade de efetivo policial existente na nossa instituição.

2.5. Gestão de Recursos Humanos na PSP

“As pessoas são um factor chave para o sucesso organizacional” (Cabral-Cardoso, 2008: 56) o que ocasiona que a forma como são geridas seja fundamental para o valor de longo prazo de uma determinada organização. “A gestão de pessoas refere-se às políticas, práticas e sistemas influenciadores do comportamento, das atividades e do desempenho dos membros da organização, com o propósito de aumentar a competitividade e a capacidade de aprendizagem da organização” (Cabral-Cardoso, 2008: 57). Estes métodos compreendem o levantamento das necessidades de recursos humanos, o seu recrutamento e seleção, formação, avaliação de desempenho, a criação de fatores compensatórios de modo a fomentar a motivação e a concessão de ambientes de trabalho adequados ao cumprimento da função. Uma gestão de recursos humanos eficaz é simultaneamente estratégica, pois a estratégia ao nível dos recursos humanos de uma dada organização e a estratégia da própria organização devem estar articuladas (Cabral-Cardoso, 2008).

“Ora, gerir/comandar funcionários policiais, mormente uma Esquadra, com estes propósitos, pode revelar-se uma tarefa complexa para o respectivo Comandante (gestor) ” (Moreira, 2011: 21). Mas, a gestão de recursos humanos na PSP não se confina ao nível de esquadra, mas sim a toda a organização policial com os seus 22277 elementos, pelo que com uma dimensão muito maior e, com todas as especificidades próprias da missão policial, a tarefa dos gestores desta polícia não é em nada facilitada.

2.5.1. Complexidade da estrutura – disfuncionalidades

No âmbito da gestão de recursos humanos, vigora na PSP uma estrutura fortemente hierarquizada constituída por um sistema de carreira especial, nos termos do Decreto-Lei

n.º 299/2009 de 14 de Outubro. Conforme estabelecido no presente diploma, o pessoal com funções policiais integra as carreiras especiais de Agente de Polícia, Chefe de Polícia e Oficial de Polícia. Estas carreiras, por sua vez, subdividem-se em categorias: Agente, Agente Principal, Chefe, Chefe Principal, Subcomissário, Comissário, Subintendente, Intendente, Superintendente e Superintendente Chefe.

“Neste sentido, carreira significa uma sequência de posições, geralmente ascendentes na hierarquia de uma organização, que os seus membros vão ocupando ao longo da vida. Trata-se de uma propriedade estrutural das organizações, um percurso pré-determinado pela organização empreendedora, segundo uma sequência mais ou menos previsível e idêntica para todos os indivíduos” (Cabral-Cardoso, 2008: 572). Para Ferris, Buckley, & Allen (in Moreira, 2011), a maioria dos funcionários tende a medir o sucesso na carreira em função da progressão vertical, o que traduz que esta é um forte indicador de realização pessoal e individual e, naturalmente, de satisfação no trabalho, como tal a progressão na carreira é um aspeto que requer uma adequada atenção.

Aquando do ingresso na atividade policial, a perspetiva na carreira coaduna-se com as várias carreiras e categorias existentes na função policial e, sendo normal que grande parte dos elementos ambicione chegar ao topo da mesma, pois a carreira é vista enquanto desenvolvimento profissional (Cabral-Cardoso, 2008). Mas, com a entrada em vigor do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e durante o período de vigência deste, foi exigido à Administração Pública um esforço no que toca à redução das despesas com pessoal, nomeadamente através do congelamento de salários e de promoções/progressões⁷².

Posto isto, com as progressões a avançar de forma paulatina, devido à situação económica atualmente sentida, em organizações de grandes dimensões, no que toca à vertente recursos humanos, o que vem a suceder é “a estagnação do normal percurso profissional intra e inter-carreiras” (Torres, 2011: 241). Resultando conseqüentemente em prejuízo para o bem-estar e coesão da instituição, caracterizada pela sua forte vertente hierárquica (Torres, 2011). Associada à menor satisfação no trabalho, vem uma mais dificultada tarefa para o gestor que, agora, para além de ter a cargo toda uma instituição, tem de gerir os sentimentos de descontentamento de todo o seu efetivo.

⁷² Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015, de Agosto de 2011 e Lei n.º 64-A/2011, de 30 de Dezembro.

2.5.2. Efeitos da penosidade da função policial

“Por toda a parte, o crime constitui um dos factores mais geradores de insegurança, pelo menos ao nível emocional, por isso, sobre ele recai a grande fatia dos esforços policiais de prevenção e de repressão, com vista a garantir a salvaguarda de pessoas e bens” (Clemente, 2000: 61).

A função policial assume assim particular relevo na vida em sociedade, com atribuições muito específicas, a polícia destina-se a defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. De forma a dar cumprimento a estas atribuições, a atuação policial pauta-se por todo um conjunto de poderes, conferidos pelo Estado, que se destinam a impedir ou, pelo menos, condicionar certos comportamentos dos cidadãos que constituam uma ameaça aos direitos, liberdades e garantias da sociedade em geral (Caçador, 2010). Ao darem execução à sua nobre missão, a polícia é, por vezes, alvo de controvérsia e incompreensão por parte do público em geral, o que é uma realidade comum a instituições que possam fazer o uso coercivo da força (Fielding, 1991).

No decorrer das suas atribuições, a PSP depara-se muitas vezes com aqueles que, de alguma forma, constituem uma ameaça para a manutenção da ordem pública e fazem perigar os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos. Mas, enquanto função primordial, a polícia deve atuar de forma a fazer cessar esses perigos, o que leva a que tenha de se deparar com esses impulsores de incivilidades, que podem-se revelar muitas vezes violentos, pondo em risco a integridade física e mesmo a vida dos elementos policiais (Monteiro, 2002). "Deste modo, a Polícia vê-se obrigada a utilizar a força pública, no sentido de sustentar estes indivíduos, e obviar as suas acções⁷³" (Monteiro, 2002: 7).

Aquando da chamada para uma ocorrência, a polícia avança muitas vezes sem saber o que a espera e como irá terminar pois, situações que aparentemente eram simples de resolver, podem-se transformar em grandes alterações de ordem pública a que a polícia tem de fazer face, vendo-se por vezes condicionada na sua forma de agir pelas restrições legais que lhe são impostas, o que o torna mais vulnerável perante o infrator (Monteiro, 2002). Numa sociedade com conflitos cada vez mais violentos e com transgressores com “cada vez menos pejo em agredir um elemento policial”, (Monteiro, 2002:7) encontrando-se este, por sua vez, com mais carências de meios adequados para prosseguir a sua missão, tudo

⁷³ “Em lugar do império da força individual, desigual de homem para homem e geradora de diferenças arbitrárias (...) o poder político institui uma força colectiva, bem organizada, que é posta ao serviço de interesses gerais e de princípios socialmente aceites” (Clemente, 1998:43).

concorre para que um dos maiores problemas que assiste a estes profissionais seja a sua constante necessidade de garantir a própria integridade física (Kirschman, 2000).

Para Hoffman & Collingwood, “as transformações alucinantes das sociedades modernas e as situações que os polícias encaram diariamente fazem da sua actividade a mais *stressante*, comparativamente com outras similares, existindo diversos indicadores comprovativos de que estes profissionais apresentam elevadas taxas de problemas de saúde física e mental” (cit. in Monteiro, 2002: 7). Esta exposição a potenciais fatores de *stress* tem sido associada à emergência de variados problemas quer para o indivíduo, quer para a organização, sobretudo através do elevado absentismo e baixas prolongadas, da diminuição da satisfação, da motivação, do rendimento e da produtividade (Moreira, 2011).

“Quando as condições de trabalho infligem sofrimento e/ou colocam em risco a saúde física e/ou mental do trabalhador, a degradação deste como pessoa e como elemento social não será assim muito diferente da que ocorre na ausência de trabalho” (Moreira, 2011:4), podendo levá-los até a tornar-se “demissionários” das suas funções quando o cumprimento destas possa envolver algum perigo para a sua integridade física (Monteiro, 2002: 62).

Para além de todo o risco inerente à atividade policial, não podemos deixar de referir as condições com que estes elementos, muitas das vezes, têm de trabalhar, desde a precariedade das instalações policiais à falta de meios adequados, de equipamentos, sujeitos às mais diversas condições climatéricas, mas fazendo sempre o possível e o impossível para dar o seu melhor contributo à sociedade. Os elementos policiais têm ainda de lidar com o facto de estarem, muitas vezes, a desempenhar funções longe de casa, o que consequentemente poderá levar a “problemas relacionados com o isolamento social, as fracas condições de vida e inadaptação à nova realidade social e profissional” (Moreira, 2011: 5). Este fator contribuirá cumulativamente para a degradação psíquica do agente e pode até potenciar o suicídio (Silva, 2002).

Por todos estes motivos, e tendo em conta que a exposição a situações de *stress*, para além de ter impacto no próprio elemento policial, também surte efeito em toda a instituição, é necessário que aos responsáveis por tão nobre missão, como a da garantia da segurança interna, seja proporcionado todo um apoio a nível social, pois quando este “começa a ser insuficiente para suprir todas as necessidades, o resultado pode passar pela quebra da produtividade, da coesão interna e até da própria disciplina” (Torres, 2011: 240). “Hoje, estar inserido no mercado de trabalho não é condição suficiente para o bem-estar, na medida em que as condições em que esse trabalho é desenvolvido são determinantes para tal” (Moreira, 2011: 4).

Abordando de seguida o estudo realizado pela Oficial Sílvia Caçador, cujo tema incidia sobre a mortalidade na PSP, este surgiu-nos como mais uma evidência dos riscos inerentes à atividade policial. Numa primeira abordagem constatou-se que “com o passar dos anos, a média de idade dos óbitos na população policial vai aumentando” (Caçador, 2010: 47), situando-se a idade média de vida da população policial nos 69 anos mas, apesar do aumento, ela é praticamente em todos os anos inferior à da população.

Foi possível ainda constatar que a esperança média de vida para a população policial, ao contrário do senso comum, é superior à da população em geral, exceto no grupo de idades 45-49 em que o valor é igual e para o subsequente em que é ligeiramente menor. Curiosamente a taxa de mortalidade começa por ser superior no início da carreira policial e volta a sê-lo no fim, o que pode traduzir para o primeiro grupo de idades “uma maior exposição aos riscos nesse período” e para o último “pode estar relacionado com os efeitos acumulados por força da profissão ao longo dos anos de serviço” (Caçador, 2010: 62).

Relativamente às causas de morte, estas são maioritariamente de origem natural. Contudo, verifica-se que a percentagem de mortes não naturais na polícia é superior à da restante população, o que poderá demonstrar a maior exposição a fatores de risco externos por parte dos elementos desta força verificando-se, ainda, uma maior incidência nos óbitos por suicídio. Para além de ser a principal causa de morte, não natural, o suicídio tem vindo a aumentar (Caçador, 2010). “A instituição policial, não podendo *per si* ser considerada um factor de risco, engloba certas características que contribuem para o aumento do risco de suicídio, como a natureza do serviço, o isolamento, o acesso a armas, a cultura policial e o *stress* que provoca” (Silva, 2002: 57). No que toca à mortalidade por perturbações mentais e de comportamento, apesar de não adquirirem muita relevância quando comparadas com outros tipos de causa de morte, o mesmo não se verifica na confrontação com a população em geral, onde a diferença é mais significativa o que poderá traduzir a maior exigência da profissão policial (Caçador, 2010).

Por todas estas razões que pôr parte da população (os elementos policia) sujeita a especiais danos físicos e psicológicos, como os acima enumerados, tem inerente variados custos sociais, como por exemplo os custos com a saúde. É, por sua vez, aos superiores hierárquicos/às chefias a quem cabe o dever de salvaguardar, defender e zelar pelo bem-estar dos seus elementos, mostrando-lhes que se preocupam com eles, através da consequente prestação efetiva de todo o seu apoio.

Capítulo 3 - Situação e Tendências Internacionais e Nacionais

3.1. Metodologia

“A condução do processo de investigação tendente à apresentação de conclusões, para poder alcançar credibilidade científica, exige ser orientada por um conjunto de normas que lhe forneçam a coerência interna e a inteligibilidade necessárias à formação de todo um sentido, cumprindo os fins a que o investigador se havia inicialmente proposto” (Sousa, 2005: 28). Os métodos científicos aplicados aos estudos constituem assim “linhas-mestras de trabalho”, permitindo ao investigador guiar-se na realização do seu estudo (Sousa, 2005: 29).

Com a realização do presente trabalho propusemo-nos efetuar uma análise relativa ao orçamento da PSP, visto ser um tema que cada vez mais está na ordem do dia, devido à situação económica atualmente sentida no nosso país e por ser um assunto sempre suscetível de alguma controvérsia. Mais concretamente, pretendemos analisar se o orçamento afeto à nossa instituição estará adequado ao funcionamento e organização da mesma, para isso propusemo-nos estudar a constituição do mesmo, bem como, realizar uma análise comparada, com vista ao confronto da composição dos orçamentos de instituição para instituição.

Considerando ainda o objeto de estudo, optámos por cumulativamente realizar uma pesquisa qualitativa, através da aplicação de entrevistas realizadas a pessoas do ramo das finanças públicas, bem como a elementos pertencentes à instituição PSP, cujo contributo constitui uma mais-valia para o nosso trabalho.

3.1.1. Método qualitativo - Entrevistas

Segundo Bingham e Moore “a entrevista é uma conversa com um objectivo” (cit. in Ghigliione & Matalon, 2001: 64). As entrevistas traduzem essencialmente um instrumento que nos permite recolher informações sobre um determinado assunto (Quivy, 1998). O nosso objetivo, com a aplicação deste método qualitativo, foi de permitir que “a investigação possa recolher e reflectir sobretudo aspectos enraizados, menos imediatos, dos hábitos dos sujeitos, grupos ou comunidades em análise” (Espírito Santo, 2010: 25).

Conforme Ghiglione e Matalon (2001), os objetivos da entrevista traduzem a prestação de um serviço aos entrevistadores ou aos entrevistados, consoante o tipo de entrevista considerada, onde há lugar a trocas de informação referentes ao tema que originou o encontro entre as duas partes. O entrevistador deve evitar que a entrevista se afaste dos objetivos da investigação e deve guiar o entrevistado, no sentido de uma maior autenticidade e profundidade (Quivy, 1998). Corretamente analisadas, as entrevistas permitem-nos alcançar “informações e elementos de reflexão muito ricos e matizados” (Quivy, 1998: 192).

Na técnica da entrevista são colocadas aos entrevistados perguntas abertas, o que permite a cada um falar livremente e fazer a sua própria avaliação dos acontecimentos, dando assim lugar ao aprofundamento da informação, conforme Devine (in Espírito Santo, 2010). Na aplicação deste método qualitativo, “as respostas de cada indivíduo, grupo ou comunidade (restrita) valem por si próprias e não como representativas de outros indivíduos ou comunidades” (Espírito Santo, 2010: 31).

A nossa entrevista é auxiliada por um guião de perguntas, previamente preparado, que servirá como suporte a toda a entrevista. O nosso guião contempla catorze questões distribuídas por quatro temas: economia portuguesa versus segurança pública, orçamento da Polícia de Segurança Pública, sustentabilidade da situação orçamental da PSP e avaliação da existência de alternativas. Aquando da realização das entrevistas foi questionado aos entrevistados da possibilidade de gravação, de modo a conferir uma maior exatidão do conteúdo das mesmas, constando estas nos anexos.

“Nos estudos qualitativos procura-se a riqueza da informação” (Espírito Santo, 2010: 34) através da heterogeneidade de características na escolha dos casos conferindo, assim, uma maior qualidade, exaustividade e profundidade sobre o objeto em análise (Espírito Santo, 2010).

3.1.2. Estudo comparativo

“A comparação é natural e intuitiva à análise humana”, ou seja, o homem tem a constante necessidade de adotar termos de referência no seu quotidiano, “de lhes delimitar objetos de observação, de encetar um ponto de partida e revê-lo permanentemente com base em novos termos de referência” (Espírito Santo, 2010: 47).

A comparação visa criar um suporte de análise e confrontação do idêntico, ou seja, para uma efetiva comparação é necessário a existência de afinidades entre os objetos que se

pretende analisar de forma a demonstrar as semelhanças e as diferenças do mesmo, pondo em prática conceitos de modo a tornar mais clara a interpretação dos dados. “As grandes questões comparativas exercem sempre um fascínio natural à natureza reflexiva humana” (Espírito Santo, 2010: 64).

O nosso objetivo, ao introduzirmos este tipo de análise, como já foi referido é o de confrontar a composição dos orçamentos de instituição para instituição. A nível internacional, a nossa comparação incidiu sobre as nossas congéneres de Inglaterra, Finlândia, Brasil, Colômbia e Singapura e, a nível nacional com a Guarda Nacional Republicana (GNR), Polícia Judiciária (PJ) e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

3.2. Comparação a nível internacional

O elevado peso de gastos com o pessoal no orçamento da PSP, lembre-se 93,17%, manifesta deveras uma completa incapacidade orçamental para afetar recursos aos restantes agrupamentos de despesa. “Este elevadíssimo peso das despesas de pessoal (...) 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: 240).

Posto isto, fomos ao encontro das realidades orçamentais das polícias de outros países e, tentámos conhecer a forma como estão estruturados os orçamentos destas forças policiais, de modo a efetuarmos uma autêntica comparação que nos permitisse aferir da sustentabilidade da repartição orçamental praticada na polícia portuguesa. Reportando-nos à realidade inglesa, a *Metropolitan Police* constitui a maior instituição policial da Inglaterra e do País de Gales, tem um efetivo de aproximadamente 50000 elementos que se encontram ao serviço público de cerca de 7,6 milhões de habitantes⁷⁴.

Também neste país se começam a manifestar preocupações a nível financeiro e o desafio orçamental recentemente imposto a esta força policial visa, não só, o mero equilíbrio das finanças mas, tende fundamentalmente a remodelar o policiamento de forma a torná-lo mais eficiente⁷⁵. Esta força policial começou por adotar algumas estratégias de redução de custos, tais como, redução dos ativos (edifícios e equipamentos), partilha de serviços ou acordos de *outsourcing*, deixando a opção de reduzir o efetivo policial para

⁷⁴ Policing in austerity: One year on 2012.

⁷⁵ Policing in austerity: One year on 2012.

último plano⁷⁶. No entanto, a redução de custos com o mesmo constitui uma meta a alcançar. Atualmente, com uma despesa de pessoal na ordem dos 81%, esta polícia considera o valor elevado e não é de estranhar que a redução de pessoal seja também uma opção a considerar⁷⁷.

Em situação semelhante encontra-se a Finlândia, onde os custos com o pessoal representaram 78% do orçamento total⁷⁸. É de destacar as diferenças existentes nesta polícia comparativamente com a anterior. A polícia finlandesa evidencia um efetivo de 10871 elementos, num universo de cerca de 7,5 milhões de habitantes, o que perfaz um rácio de polícia por habitante de 1:690⁷⁹, é de notar que em Inglaterra esse rácio situar-se-á em 1:152. A melhoria da produtividade constitui também uma preocupação desta polícia, nomeadamente, através da reorganização de estruturas e procedimentos administrativos, por forma a fazer um maior uso de tecnologia, detendo ainda como objetivo principal, a capacidade de operar com um número reduzido de pessoal⁸⁰.

Na abordagem a países da América do Sul, também constatámos a diferença orçamental no que toca às despesas com pessoal, evidenciando a Polícia Federal do Brasil⁸¹ os seus 80% e, com uma diferença mais significativa, deparámo-nos com os 66% do orçamento dedicado a despesas com o pessoal na Polícia Nacional da Colômbia⁸². No entanto, foi no Continente Asiático que encontramos um país com a menor percentagem afeta a recursos humanos, 57% é quanto a Polícia da Singapura⁸³ tem alocado à sua mão-de-obra.

Verificamos, assim, que a estrutura orçamental da PSP está um pouco desviada da praticada noutros países europeus, evidenciando diferenças de mais de dez pontos percentuais. Não podemos deixar de destacar que a Finlândia com o menor rácio de polícia por habitante é a primeira a dizer que é necessário reduzir no pessoal e apostar na tecnologia. Já países tão distintos como o Brasil, Colômbia e Singapura atestam valores como 80%, 66% e 57%, respetivamente. Apesar das maiores ou menores percentagens que cada polícia tem afeta a despesas com mão-de-obra, é natural que a fatura com o pessoal seja sempre a mais elevada nas organizações policiais⁸⁴.

⁷⁶ Policing in austerity: One year on 2012.

⁷⁷ Policing in austerity: One year on 2012.

⁷⁸ Annual Report of the Finnish Police 2007.

⁷⁹ Annual Report of the Finnish Police 2007.

⁸⁰ Annual Report of the Finnish Police 2007.

⁸¹ Relatório Anual de Atividades 2008.

⁸² Balance de Gestión 2010-2011.

⁸³ Singapore Police Force Annual 2011.

⁸⁴ Entrevista ao Professor Paulo Trigo Pereira.

3.3. Comparação a nível nacional

No seguimento do conceito de polícia, abordado anteriormente, interessa agora distinguir com maior profundidade como se encontram repartidas as diversas modalidades de polícia pelos diferentes corpos policiais (Raposo, 2006). Importa lembrar que as modalidades de polícia se inserem no conceito de polícia em sentido material que, por sua vez, se traduz na polícia enquanto atividade de carácter administrativo que visa a garantia dos direitos e interesses públicos em matéria de segurança. Para efeitos do nosso estudo apenas abordaremos os seguintes corpos policiais: PSP, GNR, SEF e PJ. Para tal consta do Anexo 4 uma figura que evidencia a afetação destas polícias à respetiva modalidade.

“Cada corpo de polícia desenvolve, exclusiva ou predominantemente, certa modalidade de polícia em sentido material” (Raposo, 2006: 30), o que não significa imperativamente que cada corpo policial desenvolva apenas a atividade respeitante a uma modalidade de polícia. Com exceção da PJ, que apenas desenvolve atividades de polícia judiciária, tanto a PSP como a GNR, para além de funções de polícia administrativa geral, desenvolvem funções de polícia administrativa especial e, ainda de polícia judiciária. O SEF, enquadrado como polícia administrativa especial, no âmbito das suas atribuições pode desenvolver cumulativamente funções de polícia judiciária (Raposo, 2006).

A LSI consagra no seu artigo 25.º as diferentes FSS, onde se inserem, entre outros, a PSP, a GNR, o SEF e a PJ. A PSP e a GNR, com funções de segurança pública e dispendo de uma estrutura fortemente hierarquizada, inserem-se na designação de forças de segurança, já o SEF e a PJ, com atribuições mais específicas enquadram-se como serviços de segurança (Raposo, 2006).

A GNR, tal como refere o artigo 1.º da sua Lei Orgânica, Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro, é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas. Tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos e tem ainda como atribuição colaborar na execução da política de defesa nacional.

Depende do membro do Governo responsável pela área da Administração Interna, em matéria de recrutamento, administração, disciplina e execução do serviço decorrente da sua missão geral e, do membro do Governo responsável pela área da Defesa Nacional, em

matéria de uniformização, normalização da doutrina militar, armamento e equipamento, encontrando-se assim sujeita a uma dupla dependência hierárquica⁸⁵ (Raposo, 2006).

Das suas atribuições, tanto as constantes da LSI, artigo 1.º, como da sua Lei Orgânica, artigo 3.º, decorre, tal como a PSP, que esta força, para além de desempenhar funções de polícia administrativa geral, desempenha também funções de polícia administrativa especial e ainda de polícia judiciária (Raposo, 2006) sendo, por isso, classificada de órgão de polícia criminal de competência genérica⁸⁶. “Atenta as missões que lhe estão confiadas, a GNR é uma verdadeira e própria polícia de segurança pública” (Raposo, 2006: 57).

O SEF é um serviço de segurança, de natureza policial, que depende hierarquicamente do Ministro da Administração Interna. Tem como objetivos fundamentais o controlo de pessoas nas fronteiras, bem como o controlo da permanência e atividades das mesmas em território nacional. Este serviço policial é regido por diploma próprio, o Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro, por sua vez, alterado pelo Decreto-Lei n.º 240/2012, de 6 de Novembro. Das suas atribuições, confirma-se a sua natureza de polícia administrativa especial, em matéria de estrangeiros e fronteiras, para além das atividades que poderá desempenhar enquanto polícia judiciária, nomeadamente, no âmbito da investigação de crimes de auxílio à emigração ilegal entre outros, tendo assim a natureza de órgão de polícia criminal de competência específica⁸⁷ (Raposo, 2006).

A PJ é definida como corpo superior de polícia criminal, não por estar acima dos outros corpos de polícia, mas por ser um organismo de segurança que possui uma especialização em matéria de polícia criminal, estando organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça, nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 37/2008 de 6 de Agosto. Desenvolve, simultaneamente, funções de prevenção criminal e de investigação criminal, artigos 4.º e 5.º do diploma em apreço.

No âmbito da investigação criminal, as atribuições deste serviço de segurança são as decorrentes da Lei de Organização da Investigação Criminal, Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto. À semelhança da PSP e da GNR, a PJ é um órgão de polícia criminal de competência genérica, artigo 3.º do diploma em apreço. A PJ desenvolve a atividade de polícia judiciária em toda a globalidade da sua competência. Ao contrário de outros órgãos de polícia criminal, a PJ detém competência exclusiva no que toca à investigação de certos

⁸⁵ Artigo 2.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro.

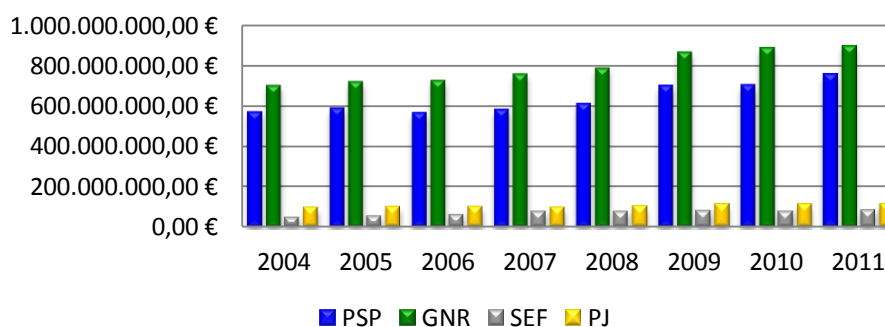
⁸⁶ Artigo 3.º, n.º 1 da Lei 49/2008, de 27 de Agosto.

⁸⁷ Artigo 3.º, n.º 2 da Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto.

crimes, artigo 7.º, n.º 2, da presente Lei, detém ainda competência reservada no que toca a outros crimes e competência concorrente.

Depois de uma breve alusão a estes corpos policiais, estamos agora em condições de proceder ao nosso estudo comparativo que, tal como referido, visa confrontar as diferentes dotações orçamentais respeitantes a cada polícia. Começámos por analisar os orçamentos de FSS, bem como a sua evolução ao longo do período em análise (2004-2011), e para isso baseámo-nos nos dados provenientes da Conta Geral do Estado.

Gráfico 9 - Evolução dos orçamentos das FSS em milhões de euros (2004-2011)



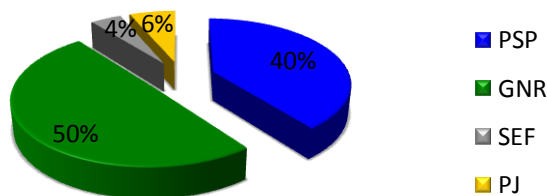
Fonte: Conta Geral do Estado

Logo à partida, podemos constatar as diferenças orçamentais respeitantes a cada FSS, fator explicado, entre outros motivos, pelas diferentes dimensões de cada serviço policial (PSP, GNR, SEF e PJ). De seguida, suscita-nos relevar o constante acréscimo dos orçamentos de ano para ano, verificando-se pontuais declínios numa ou noutra FSS, nomeadamente na PSP no ano de 2006, no SEF em 2010 e na PJ nos anos de 2006 e 2007. No entanto, o balanço de todos estes anos é positivo para qualquer um dos serviços policiais, a PSP registou um aumento na ordem dos 186 milhões de euros, a GNR 198 milhões de euros, o SEF 35 milhões de euros e a PJ 18 milhões de euros. O SEF detém o maior crescimento de despesa em termos percentuais, cerca de 43%, seguindo-se a PSP com 25%, a GNR com 22% e, por fim, a PJ com 16%.

Fazendo uma análise isolada de qualquer outra variável, permitiu-nos afirmar que o Estado, ao longo destes anos, não se eximiu de empregar cada vez mais recursos financeiros na área da segurança, compreendendo estes montantes aparentemente avultados e satisfatórios para qualquer instituição policial.

Se olharmos para os orçamentos afetos a cada FSS como um todo, podemos facilmente decompor e atribuir a cada polícia uma percentagem em razão desse conjunto, tal como mostra o gráfico seguinte:

Gráfico 10 - Distribuição dos orçamentos pelas FSS (2004-2011)



Fonte: Conta Geral do Estado

Cada “fatia” representa cada uma das organizações policiais, sendo que, para isso, a maior delas respeita à GNR com 50% de todo o orçamento disponibilizado pelo Estado ao sistema policial. A outra metade desse orçamento contempla a PSP com os seus 40%, seguida pela PJ com 6% e, por último, o SEF com 4%. De modo a termos uma melhor noção dos valores que estas percentagens traduzem, foram alocados à GNR, durante o período visado, 6358 milhões de euros, à PSP 5069 milhões de euros, à PJ 821 milhões de euros e ao SEF 550 milhões de euros.

Fazendo agora uma análise em termos de distribuição da despesa pelos vários agrupamentos, desde despesas com o pessoal, a aquisição de bens e serviços correntes que traduz os consumos intermédios e a aquisição de bens de capital o denominado investimento, verifica-se o seguinte:

Quadro 2 - Distribuição das despesas por agrupamentos (2004-2011)

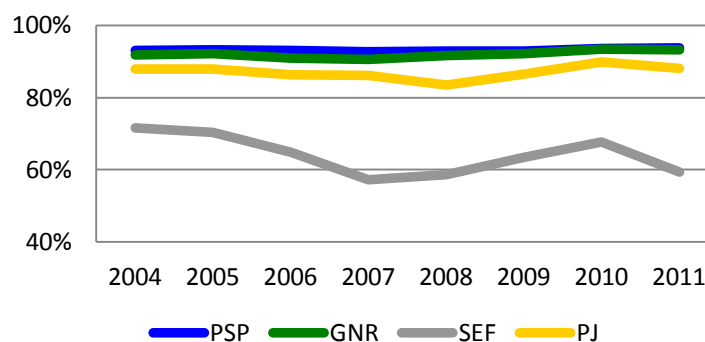
	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços correntes	Aquisição de bens de capital
PSP	93,17%	6,35%	0,36%
GNR	92,05%	7,11%	0,75%
SEF	63,42%	30,74%	4,07%
PJ	87,08%	11,49%	0,68%

Fonte: Conta Geral do Estado

Já tínhamos constatado no capítulo anterior que, no caso da PSP, a despesa com o pessoal se situava acima dos 90%, agora quando confrontada com a GNR, SEF e PJ, verificamos uma situação semelhante na GNR que, a par da nossa força policial, revela gastos com o efetivo policial na ordem dos 92%. Esta situação leva a que estas duas forças reservem muito pouco para os consumos intermédios, bem como para o investimento que não chega a 1% do total. A PJ tem uma menor carga orçamental na vertente humana, 87,08%, mas, o SEF é, sem dúvida, a polícia que menos gasta com recursos humanos, 63,42%, sendo, por isso, a instituição policial com mais despesa alocada na aquisição de bens e equipamentos, 30,74%. Este tipo de distribuição acarreta alguma dificuldade de manobra no que toca à disposição de recursos financeiros para outras despesas que não as com o pessoal e, os meios financeiros, aparentemente avultados, não chegam para fazer face a todas as necessidades, ou pelo menos não quanto se desejaria.

Olhando unicamente para a evolução das despesas com o pessoal das diferentes FSS, o gráfico 11 dá-nos uma visão mais abrangente da sua evolução, bem como nos permite mais pormenorizadamente confrontar as diferentes cargas percentuais que cada organização policial tem afeta para a sua mão-de-obra.

Gráfico 11 - Evolução das despesas com o pessoal das FSS em percentagem (2004-2011)



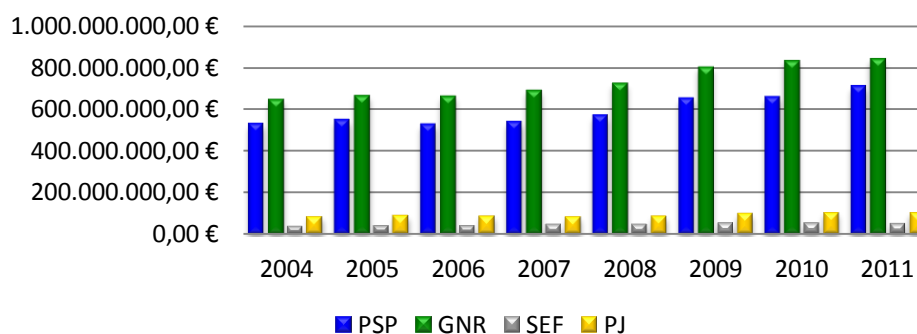
Fonte: Conta Geral do Estado

Esta exposição corrobora a premissa de que a PSP e a GNR são duas forças em muito similares no que toca a distribuição de despesa, pois, ao longo do período em análise, evidenciam gastos semelhantes com o efetivo policial, apesar de em nenhum ano se verificar o cruzamento desses gastos, ou seja, a PSP tem ocupado continuamente o primeiro lugar em termos de despesas com o pessoal, sendo imediatamente seguida pela GNR que, nos últimos três anos, se tem aproximado cada vez mais. Acresce ainda realçar as diferenças evidentes entre estas duas forças de segurança comparativamente com a PJ e,

principalmente com o SEF, atribuindo-se possivelmente uma das razões à dimensão humana de cada FSS.

Refira-se que todos estes serviços policiais registaram diminuição da despesa com recursos humanos nos anos de 2006 e 2007, assim como quase todos, à exceção da PSP, registaram novamente essa diminuição no último ano.

Gráfico 12 - Evolução das despesas com o pessoal das FSS em milhões de euros (2004-2011)

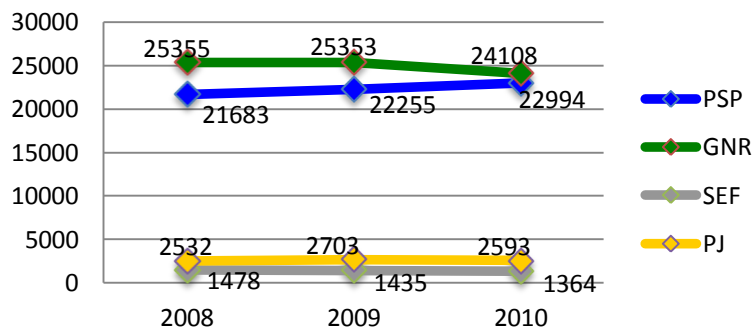


Fonte: Conta Geral do Estado

Em termos absolutos, ao contrário dos dados percentuais, verificaram-se pontuais decréscimos, nomeadamente no ano de 2006, na PSP, SEF e PJ e, em 2011 no SEF e na PJ. A GNR, apesar de evidenciar, em termos percentuais, uma diminuição no último ano nas despesas com pessoal, em milhões de euros, esse valor aumentou.

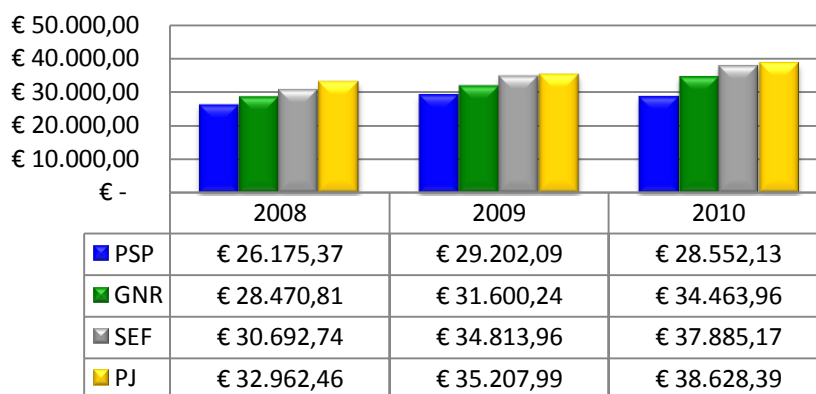
Temos vindo a dar como possível justificação para estas discrepâncias orçamentais, a quantidade de recursos humanos que cada serviço policial possui, vejamos então agora esses dados, bem como a alocação do orçamento em razão dos mesmos.

Gráfico 13 - Evolução do efetivo policial (2008-2010)



Fonte: Relatório de Actividades 2010

Gráfico 14 - Despesas per capita em razão do orçamento atribuído ao agrupamento despesas com o pessoal (2008-2010)



Fonte: Conta Geral do Estado

Quadro 3 - Média das despesas *per capita* em razão do orçamento atribuído ao agrupamento despesas com o pessoal (2008-2010)

	Despesas <i>per capita</i>
PSP	27976,53 €
GNR	31511,67 €
SEF	34463,96 €
PJ	35599,61 €

Fonte: Conta Geral do Estado

Para o nosso cálculo da despesa *per capita*, utilizámos a despesa afeta ao agrupamento das despesas com o pessoal nos anos de 2008 a 2010 e o efetivo que cada serviço policial detinha a 31 de dezembro de cada um dos anos. Para a contabilização do efetivo, tivemos em conta o pessoal com funções policiais e o pessoal sem funções policiais.

A primeira evidência que retiramos do quadro em análise é a diferenciação orçamental entre as várias organizações policiais, sendo a PSP a instituição que, em termos *per capita*, menor orçamento detém, seguida da GNR, SEF e PJ. Um agente da PSP é o elemento das FSS que menos custa ao Estado, tendo-se visto, no entanto, ainda diminuir esse valor no último ano. Como já vimos anteriormente, as remunerações certas e permanentes constituem a grande fatia do agrupamento despesas com o pessoal. Quando calculada esta despesa *per capita*, ela traduz, entre outras, as diferenças remuneratórias existentes entre serviços que têm a mesma natureza policial e têm um mesmo fim, a segurança pública.

3.4. Tendências futuras na gestão orçamental das organizações policiais

Uma vez concluída a recolha de dados através do método comparativo entre as diversas polícias e analisadas as entrevistas, chegou a altura de fazer uma síntese de toda essa informação, verificar hipóteses e, sobretudo, perceber qual o caminho a seguir na gestão orçamental das organizações policiais.

O problema diagnosticado, nomeadamente, a adequação da conceção e composição do orçamento da polícia ao funcionamento e organização da mesma, bem como à realidade económica do país, não encontra propriamente causa direta na alocação de meios financeiros por parte do Estado, pois como pudemos constatar, o investimento do Estado nos serviços policiais foi crescente ao longo dos anos em análise, verificando-se aumentos orçamentais de 186 milhões de euros para a PSP, 198 milhões de euros para a GNR, 35 milhões de euros para o SEF e 18 milhões de euros para a PJ.

O problema estará na forma como é gerido todo esse “bolo” orçamental, em função de cada FSS e, inclusive, dentro de cada um desses organismos. Quando atribuímos percentagens aos orçamentos de cada serviço policial em função de todo o orçamento alocado à área da segurança pública, podemos até entender que a maior “fatia” respeite à GNR com 50%, seguida da PSP com 40%, PJ com 6% e, por fim, o SEF com 4%, pois esta comparação está a ser feita olhando unicamente para os orçamentos totais e pudemos justificar as discrepâncias orçamentais com as diferentes dimensões humanas de cada FSS pois, tal como examinámos anteriormente, a GNR detém um efetivo de 24108 elementos, a PSP 22994 elementos, a PJ 2593 e o SEF 1364.

Quando confrontamos os orçamentos das instituições policiais com os seus respetivos efetivos, é que percebemos realmente, onde se situa a desproporção orçamental. As quatro organizações, todas elas de natureza policial com funções de garantia da segurança interna, evidenciam despesas *per capita* manifestamente diferentes, sendo o elemento da PSP aquele que mais barato sai ao Estado, com 27976,53 € em contraposição com o da PJ que evidenciou, através da média dos anos de 2008 a 2010, uma despesa *per capita* de 35599,61€. A GNR e o SEF apresentaram respetivamente valores da ordem dos 31511,67€ e 34463,96€. Face a estes dados, constatamos, tão-somente, que a atividade policial não é paga de forma igualitária. Felizmente a insegurança não é algo que se sente fortemente no nosso país, quando comparada com outros países, daí talvez a razão para que a área da

segurança pública não seja colocada na agenda política levando a que o investimento seja ineficiente e intermitente quando é distribuído pelas várias polícias⁸⁸.

As despesas com o pessoal têm, em qualquer uma das FSS, a maior carga em termos percentuais, mas, no entanto, essas percentagens divergem entre si, levando a que sobre menos ou mais orçamento para outros agrupamentos, “numa lógica em que, quanto menor é a dimensão da organização, isto é, quantos menos recursos humanos tiver, maior é a sua capacidade para dispor de recursos e se modernizar” (Oliveira, 2013).

À PSP, com despesas com pessoal na ordem dos 93%, é-lhe manifestamente difícil alocar recursos financeiros a outras áreas como os consumos intermédios e o investimento, para os quais sobra a ínfima percentagem de 6,35% e 0,36%. A GNR, em situação semelhante, tem afeto aos seus recursos humanos 92,05% do seu orçamento total. A PJ, com 87,08% em gastos com o efetivo, consegue alocar 11,49% para a aquisição de bens e serviços. O SEF, com a menor percentagem de despesa em pessoal, 63,42%, apresenta 30,74% para a aquisição e renovação dos seus equipamentos e 4,07% para investimento, sendo assim o serviço de segurança com mais capacidade de alocar recursos financeiros para estas duas vertentes.

Quando nos comparamos com outros países, as diferenças são também elas evidentes, ressaltando os valores de 81%, 80%, 78%, 66% e 57% em despesas afetas a gastos com o pessoal. Estes valores, apesar de mais limitados, não deixam de ser esclarecedores do paradigma orçamental praticado noutras polícias estrangeiras.

Posto isto, a PSP é a instituição com maior peso de gastos em pessoal e, tem-no sido ao longo dos anos. Como já referimos, a consequência de tal situação repercute-se na disposição dos meios financeiros a outras rúbricas, também elas de extrema importância para a prossecução da missão policial. Existe um problema na gestão global da polícia/polícias que se tem centrado no recrutamento de mais e mais efetivo, ou seja, de mão-de-obra intensiva, levando a que, mesmo que se faça uma gestão de meios mais eficiente, nestas condições é manifestamente difícil, pois a primeira prioridade é pagar salários e só depois é que vêm os consumos intermédios e o investimento, que se tornam diminutos⁸⁹.

Tal como refere o Sr. Diretor Nacional Adjunto para a área de Recursos Humanos, Superintendente José Oliveira, devíamos ter mais dinheiro para o investimento e consumos intermédios, pois, com estas condições, fica muita coisa por fazer, nomeadamente,

⁸⁸ Entrevista ao Diretor Nacional Adjunto para a área de Recursos Humanos Superintendente José Oliveira.

⁸⁹ Entrevista ao Diretor Nacional Adjunto para a área de Recursos Humanos Superintendente José Oliveira.

reparações de equipamentos, aquisição de mobiliário, de computadores e, mesmo as próprias instalações policiais, muitas delas já se encontram degradadas e nós devíamos ter essa capacidade, de por nós próprios, procedermos a essas reparações. Sendo assim o valor alocado para as restantes despesas torna-se insuficiente, o ideal era reduzir essa forte percentagem de 93% para aproximadamente 82%/83%.

É inerente a instituições como a PSP (e até como a GNR), um trabalho policial muito baseado em mão-de-obra. Esta ideia nunca se pode descurar, até porque a tecnologia tem os seus limites⁹⁰. Mas, tal como pudemos constatar pelas Grandes Opções Estratégicas da PSP 2013-2016, é intenção da atual Direção Nacional reduzir o saldo líquido de pessoal em contrapeso de maior investimento, investimento esse em prol de uma mais apropriada tecnologia e equipamento, pois quando esses se tornam deficitários e, face a eventuais sentimentos subjetivos de insegurança por parte da população, subsiste a necessidade de recrutar mais e mais pessoal.

Como vimos anteriormente, a solução nem sempre estará em recrutar mais elementos, apesar de que esse recrutamento dever ser feito sim, mas de forma refletida, “não só para que a máquina funcione mas, acima de tudo, para que a PSP seja rejuvenescida”⁹¹, pois, tal como também vimos anteriormente, a profissão policial é uma profissão de risco e os profissionais da polícia são muitas vezes expostos a situações de stress, o que faz com que cedo evidenciam sinais de desgaste, levando à improdutividade.

Face a tudo isto, revelou-se necessário pensar em eixos estratégicos que levem a uma mudança na atual gestão da PSP. Para o Superintendente José Oliveira, o investimento em mais tecnologia, nomeadamente meios de videovigilância que permitam o não empenhamento de tantos elementos policiais, por exemplo, em funções como a mera segurança estática ou até de meios informáticos que permitissem, ao nível da administração e gestão, ter menos pessoas a desempenhar essas funções, são tudo exemplos de possíveis soluções a adotar.

Para o Subcomissário Henrique Figueiredo e para o Professor Paulo Trigo Pereira, poder-se-ia também pensar na passagem de algumas funções de carácter administrativo, que estejam atualmente a ser desempenhadas por pessoal policial para pessoal exterior à instituição, ou seja, contratar elementos civis que pudessem desempenhar essas funções e assim conseguir-se-ia, à partida, ter um corpo mais barato. O Subcomissário Henrique Figueiredo defende, ainda, em concordância com o Subcomissário Hélder Andrade, que

⁹⁰ Entrevista ao Diretor Nacional Adjunto para a área de Recursos Humanos Superintendente José Oliveira.

⁹¹ Entrevista ao Diretor Nacional Adjunto para a área de Recursos Humanos Superintendente José Oliveira.

outra possível solução poderia passar pela unificação das polícias, criando-se uma polícia única nacional, o que aparentemente traria implicações positivas, provavelmente ajudaria a eliminar custos, pois haveria uma partilha de instalações, viaturas, recursos materiais, recursos tecnológicos e teríamos a extinção de algumas funções e de meios duplicados.

No entender do Superintendente José Oliveira, eventualmente temos os recursos humanos demasiado distribuídos por subunidades, se conseguíssemos concentrar mais os recursos, teríamos, talvez, uma maior capacidade de resposta, sem que isso implicasse um aumento dos mesmos e assim seríamos mais eficientes. Esta última possível solução entra em conformidade com que já foi exposto nas Grandes Opções Estratégicas da PSP, que se traduz na aplicação de um modelo de segurança “*Just In Time*”. A técnica “*Just In Time*” “consiste em produzir só o que é necessário e quando for necessário” (Pedreira, 2012: 21) sendo a sua essência traduzida na “gestão racionalizada, que combate continuamente o desperdício” (Rodrigues, 1998: 65). “O JIT pretende eliminar excessos (...) procurando produzir com o mínimo de pessoal, materiais, espaço e tempo” (Nunes, 2004: 195). Esta ferramenta de gestão terá surgido por volta dos anos 50 e atribui-se o seu aparecimento à indústria automóvel japonesa, Toyota (Rodrigues, 1998).

Este modelo alia a condensação de meios com a capacidade de os projetar, quando, onde e como a situação o exigir. Esta estratégia de gestão policial, assente em tecnologia inteligente, não descarta a proximidade nem a visibilidade da polícia perante o cidadão, muito pelo contrário, permite uma disposição racional e estratégica dos meios, nomeadamente, “em locais de grande concentração ou circulação de pessoas e mobilizáveis para atuação conjunta quando necessário por meio de um sólido e eficaz sistema de comando e controlo”⁹², contribuindo assim para a redução do sentimento subjetivo de insegurança e a dissuasão de eventuais delitos.

Aparentemente idêntico ao anterior projeto das Superesquadras, este modelo vai mais além. Enquanto o anterior se consubstanciava na concentração dos meios e tinha uma postura mais passiva e tática reativa, devido à insuficiência de meios tecnológicos, o modelo “*Just In Time*” pressupõe uma alta versatilidade e mobilidade dos meios, tendo assim de haver uma aposta intensiva em sistemas tecnológicos de informações e de apoio às operações no terreno, para que funcione (Torres, 2011).

Face à atual situação financeira sentida no nosso país e vivendo-se um período de contração económica, este modelo revela-se com uma possível escapatória a todo este

⁹² Ponto 2 das Grandes Opções Estratégicas PSP 2013-2016.

cenário pois, a sua aplicação visa eliminar custos desnecessários. Embora a curto prazo pudesse implicar maiores gastos, nomeadamente, no investimento de equipamentos necessários ao bom funcionamento do modelo, a longo prazo sairia menos dispendioso e do ponto de vista da gestão corrente seria menos complexo (Torres, 2011).

Conclusão

O estudo, que agora damos por concluído, encontrou razão para a sua existência na avaliação do atual modelo de gestão em vigor na PSP. Teve como objetivo primordial analisar a estrutura orçamental desta polícia e, complementarmente, proceder à sua comparação com outras forças policiais, de modo, a aferir da existência de parâmetros de divergência, por sua vez, encontrar respostas para essas disparidades e, perceber qual o futuro no paradigma de gestão policial.

Não nos desgarrando da crise que atualmente domina o país, ao longo da elaboração do nosso estudo, fomos nos apercebendo, cada vez mais, da influência que os fatores económicos têm na vida em sociedade. A administração dos dinheiros, seja de qualquer um particular ou de uma organização, é algo que exige critérios rigorosos de planeamento e de controlo de gestão. Uma boa gestão financeira é tanto mais crucial quanto mais elevados forem os montantes da despesa, depreendendo-se assim, a importância fulcral da gestão no seio da atividade policial, onde anualmente o Estado gasta mais de 1,5 mil milhões de euros.

A definição de eixos estratégicos de natureza orçamental revela-se determinante na atividade e, na capacidade de resposta que cada organização tem. Neste sentido, face à conjuntura económica, é de notar, cada vez mais, a preocupação geral em repensar formas de ir de encontro a maiores índices de eficiência orçamental e, conseqüentemente, de poupança. A PSP não é exceção a todas estas dificuldades financeiras e, internamente começa-se a verificar a sensibilização, cada vez maior, para os assuntos económicos, começando a emergir estudos destinados a melhorar esse paradigma orçamental e, conseqüentemente, aumentar a produtividade, como é exemplo as *Grandes Opções Estratégicas da PSP 2013-2016*, ou até mesmo o artigo intitulado “Segurança “Just In Time”: abandonar de vez o paradigma de mão-de-obra intensiva”.

Aparentemente, especula-se que a crise tem influência direta na criminalidade e, face a estas questões de segurança pública, muitas delas propícias a aumentos de eventuais sentimentos subjetivos de insegurança por parte da sociedade, a resposta do Estado recai no aumento dos efetivos policiais, resposta esta influenciada pelo pensamento comum de que quantos mais polícias melhor. Tal situação leva a que a exigência seja sempre a mesma, mais pessoal, o que em última instância provoca uma necessidade perpétua de mais polícias. Contudo, verificámos que na realidade essa nem sempre será a melhor opção

e, tal como observámos pela Lei dos Rendimentos Decrescentes, o aumento de apenas um recurso não leva, impreterivelmente, a aumentos proporcionais de produção, neste caso, de capacidade de resposta policial.

No entanto, a melhoria da eficácia e da eficiência policial, revela-se um objetivo essencial em instituições como a PSP que, têm como tão nobre missão a garantia da segurança interna e a prestação do serviço ao cidadão. Vejamos então agora as conclusões a que chegámos relativamente às hipóteses inicialmente apontadas.

Ao contrário do entendimento comum que considera que o Estado não proporciona os suficientes recursos financeiros ao desenvolvimento da atividade policial, verificámos que tal não será completamente verdade pois, o estudo que realizámos evidencia o aumento gradual de recursos afetos à área da segurança pública, nomeadamente, através do acréscimo dos orçamentos das FSS. O que nos induz a dizer que o problema não estará tanto nos recursos financeiros, alocados a esta vertente, mas sim na gestão que é feita dos mesmos.

No entanto, apesar do investimento evidente na área da segurança, a PSP traduz o serviço do Estado mais lesado em termos orçamentais, as despesas *per capita* são a prova disso mesmo. Analisando o orçamento afeto ao agrupamento despesas com o pessoal em função do efetivo de cada FSS, salta imediatamente à vista os desajustes orçamentais entre cada serviço policial, detendo a PJ a maior despesa *per capita*, seguindo-se o SEF, GNR e, por último, a PSP.

Depois de feita a análise à distribuição orçamental, por cada serviço policial, fomos ver como cada um gere o seu orçamento em função das suas rúbricas. Constatámos que a PSP tem afeto cerca de 93% a despesas com o pessoal o que, acarreta, automaticamente, prejuízo para os outros agrupamentos, como os consumos intermédios e o investimento, que terão de subsistir com menos de 10% do orçamento total. Quando comparada com os restantes serviços policiais, a PSP é, sem dúvida, a que mais gasta em recursos humanos, seguindo-se a GNR com 92,05%, a PJ com 87,08% e o SEF com 63,42%. Mesmo quando a análise recai sobre polícias de outros países, as diferenças são evidentes, tendo-se constatado em Inglaterra gastos com o pessoal na ordem dos 81%, no Brasil 80%, na Finlândia 78%, na Colômbia 66% e, por fim, e com a menor percentagem a Singapura com 57%.

Posto isto, a pouca capacidade que a PSP detém para adquirir bens e equipamentos, assim como para investimento, relaciona-se com a forte dependência de alocar recursos financeiros à vertente humana. Este excessivo peso das despesas com o pessoal leva a

níveis de ineficiência orçamental que, se traduzem na incapacidade para fazer face a outras despesas também elas de extrema importância para a prossecução da missão policial.

A mão-de-obra em serviços policiais vai ser sempre intensiva, a tónica não estará nesse fator mas, sim, no excessivo peso que ela acarreta nos orçamentos. Face à crise económica que paira sobre o país e, que obriga à contenção de despesa, revela-se urgente reduzir custos e, por sua vez, aumentar os índices de eficiência e de produtividade. Vemos que o Estado tem investido constantemente no fator humano em prejuízo da tecnologia mas, como constatámos pelos sucessivos orçamentos, apesar de evidenciar um esforço para diminuir essa forte percentagem, é constantemente empurrado para o contrário pelo efeito absorvente que as despesas com o pessoal detêm. Não esqueçamos que, a incorporação de um qualquer trabalhador, nos quadros da Administração Pública, traduz uma despesa rígida e incontornável, a qual muitas vezes se prolonga para além da sua morte biológica, pelo que, deve ser uma decisão extremamente ponderada no plano orçamental.

Recorde-se, ainda, os problemas associados a instituições com elevada mão-de-obra, começando, desde logo, com as implicações que isso acarreta a nível de gestão organizacional, nomeadamente, a estagnação do percurso profissional o que leva, consequentemente, à baixa dos índices de produtividade e de bem-estar, quer dos elementos quer da própria instituição. Para além de que, o risco inerente à atividade policial e a exposição a situações de *stress*, levam desde cedo, os elementos policiais a evidenciar danos físicos e psicológicos, provocando crescentes taxas de absentismo por questões sanitárias, bem como, frequentes quebras de rendimento físico e intelectual.

A nível internacional, já se constata o esforço no sentido da diminuição de custos e o empenho no sentido de alcançar maiores índices de eficiência e produtividade nas organizações policiais e, é neste seguimento, que apontamos algumas soluções para fazer face ao atual paradigma de gestão em vigor na PSP. O modelo de segurança “*Just In Time*” apresenta-se como possível caminho a seguir, visto refletir uma lógica de combate ao desperdício e, consequentemente, uma redução de custos, através da produção do necessário no momento certo. Na ótica policial, este modelo visa aliar a concentração de meios à capacidade de potenciar a resposta, sem que isso leve a um aumento efetivo de recursos.

Para isso, teria de existir um investimento inicial em meios e equipamentos tecnológicos que sustentassem este novo modelo, a longo prazo esse investimento inicial seria recompensado pois, este modelo sairia menos dispendioso. Fomentador de uma maior

elasticidade orçamental, em função da eliminação de custos desnecessários, este modelo de gestão avista-se como uma possível solução aos desafios orçamentais que prevalecem.

Terminamos com as dificuldades sentidas ao longo da elaboração deste trabalho que, apesar de ultrapassadas, constituíram obstáculos ao normal desenvolvimento do nosso estudo. A primeira e maior dificuldade que sentimos foi a obtenção de informação e dados relativos à temática abordada noutros países, apesar dessa contrariedade, foi com persistência que efetuámos a pesquisa pois, esses dados revelavam-se de alguma importância para corroborar a nossa análise comparativa.

É de realçar uma outra dificuldade com que nos deparámos que, apesar de nos ser completamente alheia, teve implicação direta na nossa investigação, estamos-nos a referir às burocracias que este tipo de trabalhos exige e conseqüentemente à sua autorização. Pensamos que a agilização de processos só traria benefícios, quer para a própria instituição, quer para os próprios alunos.

É com satisfação de dever cumprido que damos por concluído o nosso estudo. Esperamos que constitua uma mais-valia para o paradigma de gestão da nossa polícia e, que tenha aberto um caminho para a realização de futuros trabalhos na área de gestão, área, esta, ainda pouco desenvolvida no âmbito policial.

Bibliografia

AMARAL, Luciano (2010). *Economia Portuguesa, As Últimas Décadas*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

AMARAL, Diogo Freitas do (1986). *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina.

ARAÚJO, José Manuel Pereira de (2005). *A Implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e dos Planos Sectoriais dos Serviços Autónomos da Administração Central: Estudo e Análise*, Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Auditoria, Universidade do Minho.

BRANCO, Fábio Alexandre Pereira (2012). *A Satisfação Profissional dos Oficiais de Polícia da Escola Superior de Polícia ao ISCPSI: 1989 - 2011*, Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

CAÇADOR, Sílvia (2010). *Mortalidade na Polícia de Segurança Pública*, Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

CAETANO, Marcello (1990). *Manual do Direito Administrativo*, Volume I e II, 10.^a edição, Coimbra, Almedina.

CAIADO, Aníbal Campos, CAIADO, Jorge (2009). *Gestão de Instituições Financeiras*, 2.^a edição, Lisboa, Edições Sílabo.

CANOTILHO, J., Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a Edição revista, Coimbra, Coimbra Editora.

CHIOLAS, Catarina Isabel Fitas (2008). *Governo Eletrónico em Portugal: estratégia e implementação*, Dissertação de Mestrado em Gestão Pública, Universidade de Aveiro.

CLEMENTE, Pedro José Lopes (1998). *Da Polícia de Ordem Pública*, Dissertação de Mestrado em Estratégia, Massamá, Governo Civil do Distrito de Lisboa.

CLEMENTE, Pedro José Lopes (2000). *A Polícia em Portugal*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

CORREIA, Sérvulo (1994). “Polícia”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume VI, Lisboa.

CUNHA, Paula (2004). *Prevenção e Gestão do Stress na Polícia de Segurança Pública – A Função do Suporte Social Interno*, Dissertação de Licenciatura em Ciências Policiais, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

DIAS, Jorge de Figueiredo (1981). *Direito Processual Penal*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora.

FERNANDES, Abel Costa (2010). *A Economia das Finanças Públicas*, Coimbra, Almedina.

FIELDING, Nigel G. (1991). *The Police and Social Conflict – Rhetoric and Reality*, London, The Athlone.

GHIGLIONE, R. & MATALON, B. (2001). *O Inquérito: Teoria e Prática*, 4.^a edição, Oeiras, Celta Editora.

FRANCO, António L. de Sousa (1996). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume I e Volume II, Coimbra, Almedina.

GOMES, Jorge F., CUNHA, Miguel Pina e, REGO, Arménio, CUNHA, Rita Campos e, CABRAL-CARDOSO, Carlos, MARQUES, Carlos Alves (2008). *Manual de Gestão de Pessoas e do Capital Humano*, Lisboa, Edições Sílabo.

KIRSCHMAN, Ellen (2000). *I love a Cop – What Police Families Need to Know*, New York, The Guilford Press.

MARQUES, Rui (2005). *Da Informação Contabilística aos Indicadores de Gestão*, Dissertação de Licenciatura em Ciências Policiais, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

MONTEIRO, Paula (2002). *Quando o Polícia é a Vítima – Consequências das Agressões aos Agentes da PSP*, Dissertação de Licenciatura em Ciências Policiais, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

MOREIRA, Mário José Maia (2011). *Recrutamento, selecção, formação e avaliação de desempenho na Polícia de Segurança Pública – repercussões na motivação, satisfação e desempenho*, Projecto de Mestrado em Gestão de Recursos Humanos, Universidade do Minho.

MORENO, Carlos (2006). *Finanças Públicas Gestão, Controlo e Auditoria de Dinheiros Públicos*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa.

MORGADO, Mariana Cristina Duro (2012). *O crime e a violência aos olhos dos adolescentes*, Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

MOURÃO, Paulo Jorge Reis. *Determinantes da Despesa Pública em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Economia, Universidade do Minho.

NEVES, João Luís César das (1993). *Introdução à Economia*, 2.^a edição, Lisboa, Verbo.

NUNES, Manuel José Lopes (2004). *Metodologias de Desenvolvimento de Novos Produtos Industriais*, Dissertação de Doutoramento em Engenharia, Universidade do Minho.

OLIVEIRA, José Ferreira de (2013). *Os custos da Segurança em Portugal – Oportunidades e Desafios*, Seminário Internacional: Desafios da Segurança, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Draft Version.

PEDREIRA, José Marques (2012). *Implementação do novo modelo DEUTZ-FAHR Agrotron TTV 7250 na linha de produção (SOP)*, Dissertação de Mestrado em Engenharia, Universidade do Minho.

PEREIRA, Paulo Trigo, AFONSO, António, ARCANJO, Manuela, SANTOS, José Carlos Gomes (2007). *Economia e Finanças Públicas*, 2.ª edição, Lisboa, Escolar Editora.

PEREIRA, Paulo Trigo (2012). *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

QUIVY, Raymond, CAMPENHAUDT, Luc Van (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 2.ª edição, Lisboa, Gradiva.

RAPOSO, João (2006). *Direito Policial I*. Centro de Investigação do ISCPSI, Coimbra, Almedina.

RODRIGUES, Ricardo Fabrício (1998). *Organizações, Mudança e Capacidade de Gestão*, Cascais, Principia.

SALGADO, Vítor Manuel Solinho (2009). *A Orçamentação por Programas e a Boa Gestão*. Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.

SANTO, Paula Espírito (2010). *Introdução à Metodologia em Ciências Sociais – Génese: Fundamentais e Problemas*, 1.ª edição, Lisboa, Edições Sílabo.

SAMUELSON, Paul A., NORDHAUS, William D. (2010). *Economia*, 19.ª edição 2012, Macgraw Hill.

SILVA, Aníbal António Cavaco (1976). *Política Orçamental e Estabilização Económica*, Lisboa, Livraria Clássica Editora.

SILVA, Fernando (2002). *O Suicídio na Instituição Policial – Os factores pessoais e organizacionais*, Dissertação de Licenciatura em Ciências Policiais, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

SOUSA, Domingos Pereira de (1992). *Finanças Públicas*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

SOUSA, Gonçalo de Vasconcelos e (2005). *Metodologia da Investigação, redacção e apresentação de trabalhos científicos*, 2.^a edição, Porto, Livraria Civilização Editora.

TORRES, José (2011). *Segurança “Just In Time”*: abandonar de vez o paradigma de mão-de-obra intensiva, *Politeia – Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, pp.235-247.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2012). *Teoria Geral do Direito Policial*, 3.^a edição, Coimbra, Almedina.

WILSON, Jeremy M., WEISS, Alexander (2012). *A Performance-Based Approach to Police Staffing and Allocation*, Washington, U. S. Department of Justice.

Documentação Técnica

Departamento de Polícia Federal (2008). *Relatório Anual de Atividades 2008*, Brasília, Ministério da Justiça.

Governo Português (2011). *Programa do XIX Governo Constitucional*, Governo Português.

Governo Português (2011). *Proposta de Lei n.º 31/XII - Grandes Opções do Plano 2012-2015*, Governo Português.

Guarda Nacional Republicana (2011). *Relatório de Actividades 2010*, Lisboa, Guarda Nacional Republicana.

Metropolitan Police Service (2012). *Policing in austerity: One year on*, Metropolitan Police Service.

Ministério das Finanças (2011). *Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015*, Ministério das Finanças.

Ministry of the Interior Police Department (2007). *Annual Report of the Finnish Police*, Ministry of the Interior Police Department.

Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (2008). *Avaliação do Processo Orçamental em Portugal – Relatório da OCDE*, Direção Geral do Orçamento.

Polícia de Segurança Pública (2012). *Grandes Opções Estratégicas 2013-2016*, Lisboa, Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública.

Polícia de Segurança Pública (2011). *Plano de Actividades 2012*, Lisboa, Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública.

Polícia de Segurança Pública (2011). *Relatório de Actividades 2010*, Lisboa, Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública.

Policía Nacional de Colombia. *Balanza de Gestión 2010-2011*, Dirección General – Oficina de Planeación.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2011). *Relatório de Actividades 2010*, Oeiras, Departamento de Planeamento e Formação.

Singapore Police Force (2011). *Singapore Police Force Annual 2011*, Singapore Police Force.

Diplomas legais

Constituição da República Portuguesa

Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro – Lei de Bases da Contabilidade Pública

Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro revogada pelo artigo 93.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – Enquadramento do Orçamento do Estado

Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro – Lei de Enquadramento Orçamental

Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto – Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública

Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro (Declaração de Retificação n.º 1-A/2008) – Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana

Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto, alterada pela Lei n.º 26/2010 de 30 de Agosto – Lei Orgânica da Polícia Judiciária

Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto – Lei de Segurança Interna

Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto – Lei Orgânica da Investigação Criminal

Lei n.º 66-A/2011, de 30 de Dezembro – Grandes Opções do Plano para 2012-2015

Lei n.º 66-A/2012, de 31 de Dezembro – Grandes Opções do Plano para 2013

Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de Julho, revogado pelo artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março

Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho - Regime de Administração Financeira do Estado

Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 240/2012 de 6 de Novembro – Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de Outubro – Estatuto do Pessoal Policial da Polícia de Segurança Pública

Sítios da Internet

<http://www.psp.pt> consultado a 20 de fevereiro de 2013

<http://www.dgo.pt> consultado a 26 de março de 2013

Anexos

Anexo 1: Figura da estrutura do Setor Público português



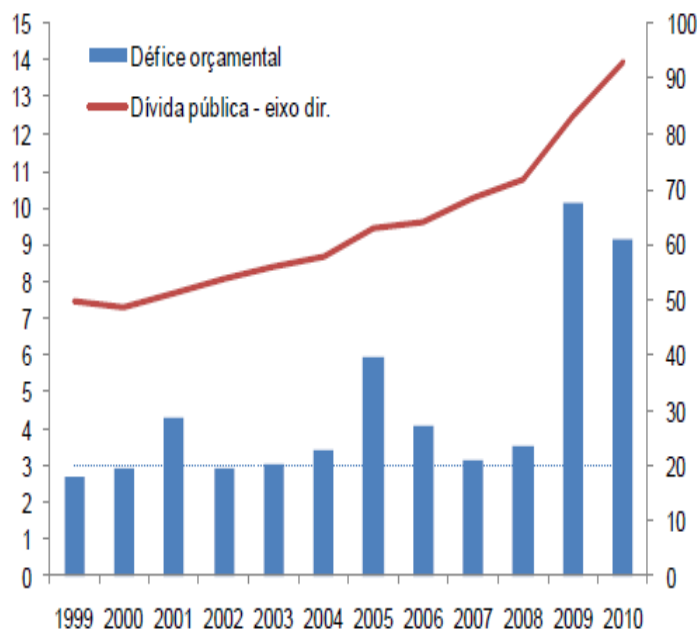
Fonte: Adaptado de Pereira (2007: 349)

Anexo 2: Quadro do regime da administração financeira do Estado

Regime da Administração Financeira do Estado			
Regime Geral - Autonomia Administrativa		Regime Excecional - Autonomia Administrativa e Financeira	
Personalidade Jurídica	Não	Personalidade Jurídica	Sim
Tipo de Autonomia	Administrativa	Tipo de Autonomia	Administrativa, Financeira e Patrimonial
Património Próprio	Não	Património Próprio	Sim
Poder dos dirigentes	Gestão corrente	Poder dos dirigentes	Gestão Estratégica
Recurso efetivos	Créditos inscritos no Orçamento do Estado Não há consignação de receitas	Recurso efetivos	Transferências do Orçamento do Estado e outros subsetores Receitas próprias (mínimo 2/3) Transferências da União Europeia
Crédito	Não é permitido	Crédito	Permitido com autorização do Ministério das Finanças
Pagamento de despesas	Libertação de créditos na base dos duodécimos	Pagamento de despesas	Autorização dos dirigentes

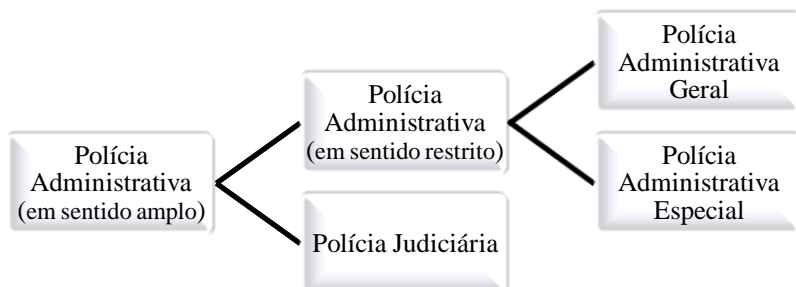
Fonte: Adaptado de Pereira (2007: 353)

Anexo 3: Gráfico do défice e dívida pública

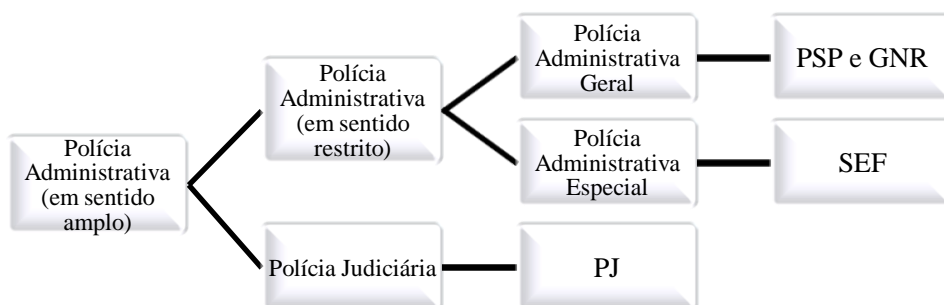


Fonte: INE, Banco de Portugal e Ministério das Finanças cit. in Lei n.º 64-A/2011 de 30 de Dezembro

Anexo 4: Figura das modalidades de polícia administrativa (em sentido amplo)



Fonte: Adaptado de Raposo (2006: 29)



Fonte: Adaptado de Raposo (2006: 29)

Anexo 5: Pedidos de autorização para aplicação das entrevistas

EXMA. SENHORA DIRECTORA DE ESTÁGIO

Sara Margarida Cunha Brandão, Aspirante a Oficial de Polícia n.º 2507/153594 do 25º Curso de Formação de Oficiais de Polícia deste Instituto, vem mui respeitosamente solicitar a V. Ex.^a que se digne a autorizar a recolha de dados através de entrevistas ao *Diretor Nacional Paulo Gomes*, ao Presidente do *SPP/PSP António Ramos*, ao Presidente do *ASPP/PSP Paulo Rodrigues* e ao Presidente do *SNOP Henrique Figueiredo*, bem como ao Secretário de Estado do Orçamento *Luís Morais Sarmento*, ao Ex-Ministro das Finanças *Henrique Medina Carreira*, ao Ex-Ministro da Administração Interna *Ângelo Correia*, ao Economista e membro da direcção da DECO *Paulo Trigo Pereira* e ao Presidente do ISEG *João Duque*.

A referida recolha tem como objetivo a sua utilização na dissertação de final de curso, subordinada ao tema “Orçamento da Polícia de Segurança Pública: rigidez e inevitabilidade?”, cujo orientador é o Senhor Diretor Nacional Adjunto para a Área de Logística e Finanças José Torres.

As entrevistas decorreram entre o mês de Janeiro e Fevereiro conforme a disponibilidade dos mesmos.

Pede deferimento,

Lisboa e ISCPSI, 17 de dezembro de 2012

Sara Margarida Cunha Brandão

Aspirante a Oficial de Polícia

N.º 2507/153594

EXMA. SENHORA DIRECTORA DE ESTÁGIO

Sara Margarida Cunha Brandão, Aspirante a Oficial de Polícia n.º 2507/153594 do 25º Curso de Formação de Oficiais de Polícia deste Instituto, vem mui respeitosamente solicitar a V. Ex.^a que se digne a autorizar a recolha de dados através de entrevista ao *Diretor Nacional Adjunto para a Área de Recursos Humanos José Ferreira de Oliveira*.

A referida recolha tem como objetivo a sua utilização na dissertação de final de curso, subordinada ao tema “Orçamento da Polícia de Segurança Pública: rigidez e inevitabilidade?”, cujo orientador é o Senhor Diretor Nacional Adjunto para a Área de Logística e Finanças José Torres.

Pretende-se que a entrevista decorra entre o mês de Fevereiro e Março conforme a disponibilidade do mesmo.

Pede deferimento,

Lisboa e ISCPSI, 14 de fevereiro de 2013

Sara Margarida Cunha Brandão

Aspirante a Oficial de Polícia

N.º 2507/153594

EXMA. SENHORA DIRECTORA DE ESTÁGIO

Sara Margarida Cunha Brandão, Aspirante a Oficial de Polícia n.º 2507/153594 do 25º Curso de Formação de Oficiais de Polícia deste Instituto, vem mui respeitosamente solicitar a V. Ex.^a que se digne a autorizar a recolha de dados através de entrevista ao *Presidente do Sindicato de Oficiais de Polícia da PSP Subcomissário Hélder Andrade*.

A referida recolha tem como objetivo a sua utilização na dissertação de final de curso, subordinada ao tema “Orçamento da Polícia de Segurança Pública: rigidez e inevitabilidade?”, cujo orientador é o Senhor Diretor Nacional Adjunto para a Área de Logística e Finanças José Torres.

Pede deferimento,

Lisboa e ISCPSI, 11 de abril de 2013

Sara Margarida Cunha Brandão

Aspirante a Oficial de Polícia

N.º 2507/153594

Anexo 6: Guião da Entrevista

Economia Portuguesa versus Segurança Pública

1. De forma geral, como caracteriza a economia portuguesa atualmente?
2. Acha que a área de segurança pública vai ser afetada pela anunciada intenção de reestruturar o Estado?
3. O que pensa sobre a questão da segurança pública, relativamente ao seu grau de importância?
4. O que acha da correspondência entre o grau de importância/reconhecimento atribuído à segurança pública e o seu financiamento através dos sucessivos orçamentos de Estado?
5. Na sua opinião, contribuirá a crise económica (atual) para o aumento da criminalidade?
6. Quando se fala em aumento de criminalidade, na sua ótica, a solução passará por empregar mais recursos (meios humanos, materiais e financeiros)?

Orçamento da Polícia de Segurança Pública

7. O que pensa sobre a conceção e composição do orçamento da polícia, relativamente ao funcionamento e organização da mesma? E à realidade económica do país?
8. Tendo em conta os gastos (87,8%) que a PSP tem com todo o seu efetivo, face à conjuntura económica do país será este um valor sustentável?
9. Na sua opinião, serão suficientes os 9,3% que são afetos à aquisição de bens e serviços e os 0,4% dedicados à aquisição de bens de capital?

Sustentabilidade da situação orçamental da PSP

10. Em termos de eficiência e eficácia, o que acha sobre o valor atribuído às despesas com o pessoal no orçamento da PSP?
11. Com a economia que temos, que tipo de solução é que terá de se adotar de modo a melhorar as contas da PSP? Como se poderá compensar essa eventual medida?
12. Sendo a profissão de polícia tão exigente é necessário a existência de todo um conjunto de apoios a nível social (cuidados médicos, alimentação...). O que pensa sobre o orçamento da polícia relativamente ao facto desta ter de suportar os encargos com o pessoal, bem como prestar todo o apoio social que os cerca de 23000 polícias precisam?

Avaliação da existência de alternativas

13. Qual a sua opinião quanto aos malefícios e benefícios associados à manutenção de organizações que têm um elevado número de mão-de-obra?
14. No seu entender, quais seriam as alternativas à existência de mão-de-obra intensiva, no caso da PSP?

Anexo 7: Entrevista ao Presidente do Sindicato de Profissionais da Polícia, o Agente Principal António Ramos, em 23 de janeiro de 2013

Economia Portuguesa versus Segurança Pública

1. De forma geral, como caracteriza a economia portuguesa atualmente?

Isto desenvolve-se através da produção, se não houver produção não à riqueza. O que acontece é que, ao longo destes anos, têm vindo a destruir o setor produtivo, nós vimos que, por exemplo, a nível da agricultura 80% daquilo que a gente come é exportado. Quando o nosso país, por exemplo, a nível de trigo tínhamos um celeiro no Alentejo, de trigo e não só, o que acontece a nível de pescas também foi destruído, a frota pesqueira, a nível de indústria nós tínhamos umas indústrias navais e, ao longo destes anos destruiu-se o setor produtivo, não há criação de riqueza, se não há riqueza estamos a consumir tudo o que é exportado e assim o país não pode andar para a frente. Enquanto o país não produzir, não criar riqueza, não pode distribuir esta riqueza e o que tem acontecido ao longo dos anos é que destruíram praticamente todo o setor produtivo do país, ou seja, as pescas, as indústrias, a agricultura. Veja que há alguns anos atrás o que é que acontecia? Acontecia que dava-se dinheiro, ainda se continua a dar dinheiro para não produzir, portanto, isto não pode acontecer, o país não pode estar a dar fundos para os produzir, tem que se dar fundos para produzir. Havia subsídios para tudo e para mais alguma coisa e subsídios para oliveiras, para cabras, para burros, não houve o aproveitamento de recursos, principalmente dos dinheiros que entravam a nível da Comunidade Europeia e, o que levou, ao abate da frota pesqueira, quando nós temos uma costa muito maior se calhar que qualquer país europeu e, a nível da agricultura, praticamente que está de rastos. Tem de se apostar novamente na agricultura e no setor produtivo para o país poder criar riqueza, neste momento a riqueza não acompanha a questão dos rendimentos.

2. Acha que a área de segurança pública vai ser afetada pela anunciada intenção de reestruturar o Estado?

Cada caso é um caso, o orçamento geral da polícia para as nossas necessidades está muito aquém, por exemplo, se nós verificarmos o orçamento geral da polícia com o da GNR, há

uma grande diferença, três vezes mais que o da PSP, quando há uns anos atrás a diferença de orçamento era muito pequena. Se formos a ver o orçamento da instituição a nível de instalações, nós fomos verificar que as instalações das grandes capitais de distrito de Lisboa e Porto, são instalações altamente degradadas com muitos anos e não se tem construído praticamente nada de raiz, também a nível de meios, compra de equipamentos, coletes, armas. Mas dentro das possibilidades desde que seja bem gerido, satisfaz, mas não estou a ver que eles possam cortar mais, principalmente na área de segurança, porque a segurança é um dos pilares do Estado de direito democrático, sem segurança não há liberdade não há democracia, e eu estou convencido que este governo está sensibilizado para as questões de segurança.

3. O que pensa sobre a questão da segurança pública, relativamente ao seu grau de importância?

Pois, a segurança, como lhe digo, tem um grau de importância muito elevado, porque a segurança é um pilar, se não há segurança, até mesmo a nível dos investidores estrangeiros, não aderem, portanto se houver um clima de paz e segurança no nosso país, é vantajoso para o nosso país, até porque o clima de insegurança que se cria no sentimento e insegurança das pessoas hoje em dia é muito grande, porque hoje em dia, por exemplo, há pessoas dentro da sua própria habitação que não estão seguras. É um fator essencial para qualquer Estado de direito.

4. O que acha da correspondência entre o grau de importância/reconhecimento atribuído à segurança pública e o seu financiamento através dos sucessivos orçamentos de Estado?

Isto também vai de governo para governo, há governos que têm uma sensibilidade muito maior para as questões de segurança do que outros governos e, também o que se tem verificado, é que ao longo do ano de 2006 a PSP tem sido muito mal tratada, não só a nível dos benefícios dos elementos policiais, como seja a nível de carreiras, os vencimentos, as condições de trabalho, a retirada de direitos. Isto também vai de governo para governo e vai de sensibilidade para sensibilidade, o orçamento do ano passado não chegou ao mês de agosto, ficou incompleto e com este governo principalmente há uma sensibilidade muito maior para as questões dos problemas da polícia e da segurança.

5. Na sua opinião, contribuirá a crise económica (atual) para o aumento da criminalidade?

Evidentemente que sim, isso é um fator de destabilização, se se cria mais desemprego, tem tendência até a aumentar a criminalidade, isso sem dúvida e, até porque, também temos o outro fator que é a abertura das fronteiras, o crime transacional é que entra e sai sem controlo, inclusive eu fui até alvo de um processo-crime e de um processo disciplinar interno por alguns tempos ter defendido que devia de haver a nível de fronteiras um controle maior porque se não, entram e saem e nós sabemos que as máfias organizadas e o crime violento aumenta, também a criminalidade têm tendência a aumentar.

6. Quando se fala em aumento de criminalidade, na sua ótica, a solução passará por empregar mais recursos (meios humanos, materiais e financeiros)?

Isto tem um aspeto que é o seguinte, não é por mais meios, financeiros e meios humanos, isto tem a ver com o aspeto social que o país vive, e com estes problemas de desemprego, isto não pode ser resolvido desta forma, por meios de polícia, portanto, o aumento da criminalidade não é com medidas de polícia que se resolve, é com medidas sociais. É o que nós temos apostado a nível do sindicato, nós interferimos em várias áreas sociais, nós não somos um sindicato fechado só aos problemas da polícia e dos polícias, nós temos vertentes, temos protocolos e gabinetes de mediação e várias parcerias com vários bairros sociais, desde a Cova da Moura, a Belavista de Setúbal, o Santa-Filomena e portanto nós interferimos em termos de gabinete de mediação com várias entidades. Isto, passa por medidas sociais, não passa por medidas de polícia, não é com mais polícias nem com mais meios que vamos resolver os problemas da criminalidade, vamos resolver sim nestas camadas mais desfavorecidas, principalmente nos bairros sociais que trazem mais criminalidade. Desenvolvemos um conjunto de ações com várias parcerias com o centro de emprego, segurança social, com gabinetes de mediação que nós temos, com as escolas, a junta de freguesia, com as câmaras, com a ocupação dos jovens, por exemplo, nos meses de verão temos transportado os jovens para as praias, em vez de andarem nos comboios ou nos outros transportes a fazer desacatos. Isto, passa por mais uma medida social e nós temos trabalhado também com o Ministério Administração Interna, nos bairros sociais, o Ministério investe diretamente com as associações de bairro, ainda agora á pouco tempo tivemos no bairro da Belavista em Setúbal onde investimos na formação para os jovens.

Depois há toda uma interligação com a segurança social no centro de emprego, com a Cáritas quando há aqueles problemas mais sociais. Vamos agora organizar aqui na junta de freguesia de São Domingos de Benfica uma feira de emprego com 14 empresas de postos de trabalho diretos, portanto, nós trabalhamos com todos os bairros sociais, e é o único sindicato que faz isto, até porque quando há problemas nos bairros sociais, nós é que vamos logo, porque nós é que temos a ligação a todas as comunidades e associações e conseguimos acalmar e não só, isto passa por medidas sociais enquadrado com diversas entidades, não é uma medida, portanto, do poder central, mas também do poder local. Temos também as juntas de freguesia, as câmaras, todas as entidades e, é por isso, que temos vários gabinetes de mediação com todos os bairros, inclusive com parcerias de polícias de Cabo Verde, onde fazemos trocas, de vez em quando eles vêm cá, outras nós vamos lá. Temos este tipo de parcerias que é muito vantajoso.

Orçamento da Polícia de Segurança Pública

7. O que pensa sobre a conceção e composição do orçamento da polícia, relativamente ao funcionamento e organização da mesma? E à realidade económica do país?

Há uns anos atrás, a polícia geria o seu próprio orçamento, tinha capacidade e não estava sujeito a procedimentos administrativos com autorização prévia, onde estas autorizações demoram um ano, ou ainda mais, para se abrir um concurso público para aquisição de bens, e não só. Isto não pode acontecer numa força de segurança, nós precisamos das viaturas e dos meios no dia-a-dia e, com esta forma de gerir o orçamento da polícia, dificulta a ação da polícia. Nós como uma força de segurança, somos uma instituição que gere no seu dia-a-dia a segurança das pessoas e bens, realmente há uma dificuldade e não é por falta de dinheiro no orçamento, por vezes é mais pelos procedimentos administrativos, que chegam a demorar muito tempo estas autorizações para se abrir os concursos na PSP o que dificulta a própria ação da polícia. Achamos que deve haver um controle, uma fiscalização no orçamento, à forma como a polícia gere o dinheiro e como o gasta mas, nunca estar sujeito a um procedimento administrativo, a uma oposição do Secretário do Estado que autorize a polícia a abrir um concurso para a compra de viaturas ou para qualquer concurso que possa fazer internamente. Isto não acontecia há uns anos atrás, a

polícia tinha falta de computadores, abria-se concurso, fazia-se o concurso e comprava-se o material, tinha falta de armas, procedia-se da mesma forma, isto não está acontecer neste momento, o que leva muitas das vezes a polícia a parar por completo, por falta de papel, de tinteiros, de máquinas, de computadores e, é isto que está acontecer atualmente, aquilo que nós defendemos é que, à semelhança de uns anos atrás, devia ser a polícia a gerir o seu próprio orçamento.

8. Tendo em conta os gastos (87,8%) que a PSP tem com todo o seu efetivo, face à conjuntura económica do país será este um valor sustentável?

Nós queremos sempre muito mais, se o orçamento for a duplicar ou a triplicar é melhor. Tem havido contenção a nível de todos os ministérios, houve um ministério que levou algum aumento, o Ministério de Administração Interna, também para fazer compromissos que já vinham de trás, principalmente relacionados com pessoal e, houve um aumento significativo no orçamento geral do Estado para compensar e satisfazer estas aspirações profissionais. Agora que 10% é muito pouco para a compra de material, instalações, equipamento, sim é muito pouco, evidentemente que gostaríamos de ter muito mais dinheiro no orçamento da polícia, porque se formos a ver os vencimentos nem são dos mais altos, são vencimentos que rondam os 1000 euros, portanto, eu acho que fica muito aquém até de muitos cidadãos de outras profissões, porque nós temos uma profissão de desgaste rápido, de risco, uma vida de turnos, não é um horário em que se entra às 9h e sai às 17h, e não temos os fins-de-semana, o ordenado que nós recebemos fica muito aquém até de outras profissões no nosso país. Os 10% representam muito pouco para as outras necessidades como seja a melhoria das esquadras, e até a nível de equipamentos, coletes, por exemplo, aqui á uns anos atrás em algumas divisões, eram os próprios agentes que compravam os seus coletes. O orçamento é sempre curto, até porque, neste momento o que é que acontece é tudo centralizado na Direção Nacional, não há uma autonomia financeira a nível de Comandos, por exemplo, para se comprar uma lâmpada para uma esquadra, temos que pedir á Direção Nacional, se o Comando do Porto precisar de papel, tem que pedir á Direção Nacional, as esquadras, neste momento, não têm dinheiro para comprar uma lata de tinta, uma lâmpada, ou para arranjar aquelas simples avarias nos automóveis ou comprar as baterias, o que muitas das vezes fazem deslocar um carro de uma ponta da cidade á outra de Lisboa, para pôr uma simples lâmpada nas oficinas. Por exemplo, nós temos os bares e as cantinas, as receitas dos bares ficavam nos próprios Comandos e agora

o que acontece é que vai tudo para a Direção Nacional depois, quando é preciso pagar aos fornecedores, ninguém paga, dou um exemplo, há um Comando que têm mandado ao longo do ano todas as receitas para a Direção Nacional, e agora está a dever aos fornecedores há um ano. O que é que acontecia há uns anos atrás, cada Comando Distrital tinha uma verba própria, tinha um Concelho Administrativo, até porque à época de 1982 e 1983 quem pagava os vencimentos eram os Conselhos Administrativos das Divisões, o lucro que davam as messes e os bares ia todo para lá e revertia todo a favor daquele Concelho Administrativo, que geria as verbas e, depois nas respetivas divisões e esquadras se havia reparações para fazer, arranjava-se pessoal, até os próprios agentes que percebiam de pintura, carpinteiro, arranjava-se tudo, agora não há nada disso acabou-se com isto tudo, agora tem que se pedir tudo á Direção Nacional. Não há dinheiro para nada neste momento, as esquadras não têm dinheiro para nada, não têm um cêntimo para sequer pôr uma lâmpada, isto vem dificultar a ação da polícia.

9. Na sua opinião, serão suficientes os 9,3% que são afetos à aquisição de bens e serviços e os 0,4% dedicados à aquisição de bens de capital?

Isto fica muito aquém das necessidades de uma força de segurança que tem à responsabilidade pessoas e bens, a nível principalmente das grandes cidades, até mesmo para a entrada de novos alistados, novos polícias. Costuma-se dizer que Portugal têm um determinado rácio de cidadãos por polícia, mas isto não corresponde á realidade, porque o que acontece é que estão a fazer um rácio de PSP e GNR juntas, evidentemente que há mais e, se calhar, até têm razão. Ainda agora com este estudo, onde eles dizem que há polícias a mais, se há polícias a mais têm que dizer onde é que estão, ninguém tem a coragem de dizer que nós temos grandes quantidades de efetivos dentro das esquadras sem funções de segurança, isto é que ninguém tem a coragem de dizer. O nosso sindicato desde de 2002 que anda a defender a fusão, principalmente, das duas forças de segurança, porque a PSP tem défices de efetivos, o Comando de Lisboa tem cerca de dois mil homens e, há Comandos no interior que o quadro de efetivo já tem para cima de 45 anos, é um quadro envelhecido, nós temos sempre falta de efetivos, agora quando se diz que há polícias a mais, isto não corresponde á verdade, no fundo não corresponde porque estão a meter uma outra força de segurança que consegue ter mais efetivos nas capitais de distrito que a própria PSP. Portanto, nós temos sempre necessidade de efetivos e, portanto, com estes valores evidentemente que não vamos conseguir ter mais efetivos nas instituições quando

realmente fazem falta, ainda bem que este estudo do FMI vem defender também a unificação, ou seja, uma policia única, nós já andamos a defender isso há muito tempo e, já não falando a nível de instalações, há quantos anos não se faz uma instalação de raiz para a PSP, por exemplo em Lisboa e no Porto não há, as únicas instalações mais ou menos que agora se conseguiu foram aquelas que transitaram da GNR para a PSP, por exemplo, em Alverca e Porto Salvo e outras, porque as instalações que nós temos não são esquadras, são buracos, e com estes valores, de certeza que não vamos a lado nenhum.

Sustentabilidade da situação orçamental da PSP

10. Em termos de eficiência e eficácia, o que acha sobre o valor atribuído às despesas com o pessoal no orçamento da PSP?

Nós temos sido duplamente penalizados ao longo destes anos. Principalmente o pessoal mais antigo, quando entrou na PSP foi com certas condições e, as mudanças que têm vindo acontecer, principalmente a partir de 2006, foi a nível de carreiras, dos vencimentos, do sistema de saúde, da idade da aposentação que, por sua vez, também foi aumentada. Portanto, esses valores a nível de vencimentos para a situação da PSP não são valores muito elevados porque os vencimentos rondam os 1000 Euros. Evidentemente que temos que ter os elementos, se não houver os efetivos temos que compensar com vencimentos, agora se o orçamento for de 300 milhões e passar para 600 milhões, de certeza que já temos muito mais dinheiro para investir. O que tem acontecido ao longo destes anos, geralmente e como eu costumo dizer, a segurança é sempre o parente pobre deste país para os governos, isto até dá lucro porque se fomos a ver as multas revertem em determinada quantia para as instituições e, também há muito dinheiro que entra para a PSP através das coimas e o que têm acontecido ao longo destes anos, e a experiência que eu tenho, qua já lidei com muita coisa ao longo destes anos, com muito políticos, com muitos ministros, é que não há uma sensibilidade para a segurança. As pessoas, principalmente os governos de esquerda, não têm uma grande sensibilidade para a segurança, para eles inclusive até posso dizer que há uma grande percentagem de políticos que não convivem bem com as forças de segurança, ainda têm um trauma da altura em que eram estudantes e ainda veem o polícia de hoje como era na altura do Estado Novo. Por exemplo, estas últimas medidas, o aumento da idade da reforma, o retirar dos benefícios de saúde aos familiares, apesar de

estarem a contribuir para o SAD, que por exemplo até 2006 não se pagava nada, começou-se a pagar por uma proposta nossa que apresentamos no sentido de não extinguir o SAD, portanto, houve um ataque cerrado, principalmente a partir de 2006, do último governo aos direitos dos polícias, não tiveram em conta que nós não éramos enquadrados na lei do agente, como um funcionário público, inclusive até fui alvo de um processo e vários de reforma compulsiva porque apelava ao Presidente da República no sentido de vetar os diplomas. Não se compreende que um elemento que entre com 21 anos, depois de 30 anos de serviço, ainda tenha que fazer mais 10 anos, quando entrámos foi com umas condições, eram de 36 anos de serviço ou 55 de idade, desde que tivesse aquela percentagem, agora á última alteraram todas as regras, isto não pode ser assim, porque também ao longo dos anos à gente nunca ninguém nos pagou horas, eram sábados, domingos, feriados, os piquetes eram de 24 horas 3 dias seguidos, 4 dias seguidos e de um momento para o outro alteram esta situação toda, portanto houve má-fé das pessoas que estavam a gerir o Ministério. Alteraram tudo e não tiveram a sensibilidade de ver que nós somos uma profissão que não tem nada a ver com o homem que sai às 17h, nós não temos hora para comer, não temos tempo para a família. Antes conseguia-se uma folga de 15 em 15 dias, havia pessoal que só conseguia ir às terras de origem nas férias. Ainda agora conseguimos um horário vantajoso para o pessoal com 4 dias, foi uma proposta que saiu daqui, aquele despacho é todo praticamente nosso, fomos nós que insistimos junto do Ministro para que o pessoal de longe, pudessem ter uma folga para ir á terra e alteraram todo o ataque cerrado aos nossos direitos, porque cada governo é um governo, não é por acaso que agora se conseguiu resolver um problema que vinha de 2010. Face aos estatutos, muitas vezes até contra os sindicatos, onde diz lá que a partir de 2010 as pessoas transitam de nível e onde diz lá que há progressões e há concursos e não se faz nada disso, quer se pôr lá o dinheiro de 2010, 2011, 2012, e foi graças a este governo que se agora se conseguiu esta melhoria, porque estas pessoas têm outro tipo de sensibilidade para as áreas da segurança que não tiveram outros governos. Portanto, o investimento e não só os orçamentos, que nós tínhamos há uns anos atrás, a diferença era pouca em relação á GNR, agora temos uma discrepância total, qual é a diferença, enquanto, por exemplo, nós temos 3 milhões de euros para a pré-aposentação, eles têm 70 milhões, enquanto nós íamos 110, mas agora já vamos em 300, eles iam 1000 e tal, portanto eles têm mais 450 mil euros por dia que nós temos. A GNR com uma diferença de efetivos, e onde está a GNR, está nos montes, têm mais território, mas a maior responsabilidade é nossa, nós temos mais população, o maior investimento deveria ser na PSP, o que não tem acontecido. A GNR têm tido tudo,

apanhou a natureza, o mar, as missões, apanharam tudo, até á uns anos atrás, até 2002, as missões eram todas feitas pelo CI da polícia não era a GNR, depois é que começaram em 2002 a fazer misturadas, e o que é que acontece, agora só estão eles, querem apanhar o corpo de segurança de pessoal, querem apanhar tudo, portanto, eles se os deixarem apanham tudo, investe-se numa força de segurança em prejuízo da outra. O que acontecia até ao governo de 2006, o orçamento andava mais equilibrado, não havia a discrepância que há agora, para virem 300 milhões para a polícia vão 700 para eles, isto faz logo a diferença.

11. Com a economia que temos, que tipo de solução é que terá de se adotar de modo a melhorar as contas da PSP? Como se poderá compensar essa eventual medida?

Isto é público, o país que não tem quem o sustente, não produz, gasta mais do que produz, isto é como se nós tivéssemos a nossa habitação, se gastamos mais, ficamos com os nossos bens penhorados, é o caso do país, que está numa situação muito difícil. Portanto, atualmente se o país não tiver riqueza, não tiver dinheiro, evidentemente que afeta todos os setores, a nível social, das forças de segurança, dos cidadãos e, nós todos somos afetados por esta medida, mais a mais agora atualmente o país praticamente entrou na banca rota, e está a viver, neste momento, das mesadas que são comparticipadas pela Tróica, caso contrário não tínhamos dinheiro para sobreviver. Portanto, o país tem que gerir os seus recursos pelas várias vertentes, educação, saúde, a nível social, pelas forças de segurança, pela justiça, e pelos cidadãos, se não há dinheiro, se se gastou o dinheiro mal, evidentemente que afeta toda a sociedade, todas as instituições e, a PSP também é afetada por esta medida. Enquanto não houver crescimento económico e não se resolver a dívida que temos não sei quantos milhões para pagar, só é pena não se ir averiguar como se gastou tanto dinheiro e mal gasto.

12. Sendo a profissão de polícia tão exigente é necessário a existência de todo um conjunto de apoios a nível social (cuidados médicos, alimentação...). O que pensa sobre o orçamento da polícia relativamente ao facto desta ter de suportar os encargos com o pessoal, bem como prestar todo o apoio social que os cerca de 23000 polícias precisam?

A profissão de um agente é de uma exigência total, o polícia tem que ser o espelho da sociedade, o polícia é visto na rua como algo diferente, à partida veste um uniforme, uma farda, usa uma arma, não é um elemento qualquer, por isso é feita uma exigência, até nos testes para admissão para os cursos. A nível social evidentemente que a polícia tem que ter um vencimento condigno e, é para isso que estamos a pagar a nível de saúde e alimentação, principalmente, tem que ter o aspeto da saúde diferente, não podemos ir para um centro de saúde onde vai qualquer cidadão, temos que ter os nossos próprios postos médicos para sermos atendidos quando precisamos porque, se vamos marcar uma consulta a um posto médico, pode-se estar um, dois ou até três dias á espera de ser atendido, e não pode estar. Devido à profissão de desgaste permanente, inclusive temos zonas de temperaturas muito frias, muitas vezes o fardamento não é adequado para essas zonas tão frias, portanto, é uma profissão que tem que ter algum apoio médico, e os polícias têm que ter também uma alimentação em condições, até porque trabalhar por turnos não têm refeições a horas e por vezes sem tempo, e isso descontrola praticamente o sistema todo, e quem faz turnos sabe como é trabalhar por turnos, têm que ter uma alimentação em condições, mas isto evidentemente têm que ter um salário condigno, derivado á exigência da sua profissão. Se o orçamento é reduzido, evidentemente que o salário também tem que ser reduzido, mas é possível que a polícia até a nível dos serviços sociais têm apoiado muito e visto que temos muitas famílias até com graves problemas, temos tido problemas aqui até com colegas que inclusive temos encaminhado para as cantinas sociais, para as instituições e nós apoiamos também aqui alguns colegas e, neste momento derivado á crise que estamos a passar, isto é abrangente em toda a sociedade. À fome, muita fome, inclusive nos polícias, á polícias com dívidas muitas dívidas, derivadas aos baixos salários, nós temos um aumento de custo de vida, e o que acontece muito também, é que as esposas ficaram desempregadas, entretanto tinham comprado habitação, equipamento, viatura. Depois temos uma outra situação, uma grande percentagem de polícias que estão em Lisboa, são oriundos de vários pontos do país, muitas das vezes têm que ter o quarto cá, porque as camaratas é aquilo que agente sabe, não reúnem o mínimo de condições, têm que ter quartos cá, então é uma

habitação cá outra na terra, depois têm que se deslocar todas as semanas, os transportes, a comida e os vencimentos estão muito aquém para tudo isto, porque hoje em dia se formos a ver 1000 euros de salário só para habitação vai metade portanto, é muito complicado. Neste momento, sei que há muitos elementos a passarem por grandes dificuldades, nós temos intervindo aqui, inclusive através dos serviços sociais, nos empréstimos aos elementos, que até já foi reforçado pelo Ministério mais um milhão e meio de euros e, estamos constantemente insistindo para poder reforçar os nossos serviços sociais para de uma forma geral ir tapando alguns buracos.

Avaliação da existência de alternativas

13. Qual a sua opinião quanto aos malefícios e benefícios associados à manutenção de organizações que têm um elevado número de mão-de-obra?

Numa organização como à PSP o serviço operacional tem que ter uma retaguarda, inclusive, nós já tivemos uma organização muito mais pesada do que agora, porque hoje em dia, se formos a ver há muitos serviços internos da instituição que podem ser desempenhados por um quadro civil, que já temos, o sistema informático, os recursos humanos, as armas, já há um elevado número no quadro civil. Quando se forma um elemento da polícia, é para estar no serviço operacional mas, há certos serviços internos que não podem ser desempenhados por um elemento civil, têm que ser por elementos policiais, comunicações, transmissões, escalas e outros serviços. Há uns anos atrás tínhamos, o pedreiro, o electricista, o pintor era tudo feito por polícias, isso neste momento acabou, até o barbeiro, está tudo acabado, praticamente os bares também estão extintos, as messes, isto pode ser desempenhado por um quadro civil. Neste momento, na nossa estrutura, o que acontece é que o pessoal não quer estar nos serviços administrativos porque hoje em dia perde muito dinheiro e, há conhecimento de colegas que querem sair para os serviços operacionais e não os deixam derivado a não terem ninguém e, abrem convites para a Divisão de Trânsito para a secretaria para levantar os autos, e ninguém quer, porque perdem dinheiro, preferem estar na rua. Portanto, a PSP é uma instituição que já foi mais pesada em relação aos meios, agora podia-se fundir e, volto novamente á carga da fusão, há muitos serviços de forças de segurança, dentro do mesmo Ministério, com a mesma missão, por exemplo, a PSP tem uma banda, a GNR tem uma banda temos o curso

de segurança pessoal, eles também, temos uma divisão de trânsito, eles também, aqui podia-se aproveitar alguns recursos humanos com a fusão. Agora, a nível da PSP, neste momento têm falta de efetivos.

14. No seu entender, quais seriam as alternativas à existência de mão-de-obra intensiva, no caso da PSP?

A nível dos meios informáticos, a polícia já está altamente especializada, a nível do sistema informático, onde se pode recuperar muitos efetivos, está praticamente tudo informatizado. Agora noutras instâncias, no caso da PSP, é passar por quadros civis, á certos serviços que podem ser desempenhados por funcionários sem ser por agentes da PSP mas, isso está a ser feito praticamente, hoje isto é um problema que já está a ser resolvido, aqui á uns anos atrás havia muito, agora praticamente a mão de obra não existe já.

**Anexo 8: Entrevista ao Presidente do Sindicato Nacional de Oficiais de Polícia,
Subcomissário Henrique Figueiredo em 30 de janeiro de 2013**

Economia Portuguesa versus Segurança Pública

1. De forma geral, como caracteriza a economia portuguesa atualmente?

Bem, até pelo programa de assistência financeira, que temos neste momento em vigor no nosso país, podemos concluir que a nossa economia não está efetivamente no seu ponto mais elevado. É uma economia que apresenta algum défice no ponto de vista da balança comercial, o que são importações e exportações e, é segundo as análises dos especialistas, uma economia que tem demasiadas funções sociais da parte do Estado, que implica uma despesa muito elevada à qual nós não temos capacidade de responder em termos de receita. É uma economia que apesar de ser globalmente, uma das maiores do mundo até, mas se considerarmos eventualmente a União Europeia e os países mais civilizados, é de facto uma economia frágil, particularmente neste momento, daí a necessidade de termos que recorrer a um programa de assistência financeira que por si só já implica que de facto, não seja uma economia neste momento autossustentável. Penso que são estes os aspetos fundamentais, como digo, não tenho particular conhecimento nesta área mas, por aquilo que me apercebo acho que fundamentalmente é este o problema, é não termos neste momento capacidade, em termos de receitas, para cobrir aquilo que são as nossas despesas, portanto, o PIB neste momento não é suficiente para manter o Estado em funcionamento e, dessa maneira, o défice vai aumentando e tivemos que recorrer a assistência financeira externa.

2. Acha que a área de segurança pública vai ser afetada pela anunciada intenção de reestruturar o Estado?

Eu penso que há muitas ideias nesse sentido, há muita gente a querer passar a ideia que de facto a reforma do Estado passa também, em grande medida pelas forças de segurança, e pela área de segurança pública fundamentalmente. Há quem tente vender a ideia que nós temos demasiados privilégios, que eu particularmente não concordo, acho que há um conjunto de direitos que serve para compensar deveres especiais, que os profissionais da área de segurança pública têm, mas acredito que quer, por exemplo, o conselho estratégico

da segurança e defesa nacional que veio abordar algumas hipóteses de reestruturação, quer o relatório do FMI, que também veio trazer a lume algumas conclusões enfim, que esses especialistas tiraram, eu parece-me que, de forma mais ou menos profunda, vai haver necessariamente uma mexida na área de segurança pública, no âmbito desta reestruturação do Estado, e que ela possivelmente passará por fusões de polícias, por alguma reorganização administrativa ditada, por exemplo, pela reorganização dos municípios, que foi agora publicada recentemente. Portanto, acredito sinceramente que vai haver algumas reformas, não sei quais, porque provavelmente neste momento nem o próprio governo saberá em concreto, quais serão as melhores opções a tomar, mas acredito que umas das áreas que garantidamente vai ser mexida, nesta reorganização do Estado, será a área da segurança pública.

3. O que pensa sobre a questão da segurança pública, relativamente ao seu grau de importância?

Desde logo, é um dos direitos fundamentais dos cidadãos, o direito á segurança é o artigo 27.º da Constituição. É uma das missões fundamentais do Estado garantir a segurança dos seus cidadãos, portanto, necessariamente que é um assunto importante e, um assunto que deve merecer uma atenção especial, da parte da tutela e do governo, nomeadamente. Não fazendo da questão da segurança pública uma questão de números, porque há determinados setores que podem ser analisados exclusivamente no ponto de vista matemático, que é olharmos para os números, e dizer, por exemplo, que é verdade, Portugal é um dos países, com maior rácio polícia por cidadão na União Europeia, agora é preciso ter em consideração outras questões importantes, vermos que tipo de sistema policial têm esses outros países implementado, vermos um conjunto de critérios que não podem ser exclusivamente analisados em termos de números. Portanto, a questão da segurança pública é extremamente importante, é das questões mais importantes e das missões mais importantes de um Estado de direito democrático como o nosso e, portanto, há que ter alguma cautela na forma como se olha para esta questão, por ela ser de facto uma questão muito importante.

4. O que acha da correspondência entre o grau de importância/reconhecimento atribuído à segurança pública e o seu financiamento através dos sucessivos orçamentos de Estado?

Eu parece-me que, até por aquilo que já foi dito na primeira questão, que temos de facto neste momento um país com falta de recursos, parece-me que nos últimos anos, particularmente, todas as áreas, todas as funções do Estado, têm sofrido de um problema de falta de verbas e, a segurança pública ou a segurança interna se quisermos, ou a administração interna, que é o Ministério do qual a PSP depois vai buscar o seu orçamento, não têm sido exceção. No entanto, não deixa de ser significativo que em 2013 um dos poucos Ministérios, se não o único, que tem um aumento no seu orçamento é o da administração interna, o que significa que aparentemente existirá alguma consciência da parte dos nossos governantes de que, a segurança pública ou a segurança interna, é uma área extremamente importante. Tem que necessariamente ter uma correspondência em termos de verbas para que a missão se possa desempenhar com sucesso, é preciso haver viaturas, é preciso haver meios, é preciso haver homens e mulheres para poderem desempenhar essa missão. Portanto, parece-me que existe uma consciência, se calhar despertada pelo aumento da contestação social que temos assistido nos últimos tempos, e isso naturalmente também preocupa os governantes, parece-me que há essa consciência, de facto, que é preciso dotar as forças de segurança, dotar a área de segurança pública, da segurança interna, de recursos financeiros, que permitam ter recursos humanos e materiais adequados para desempenhar a missão e acho que isso, pelo menos no orçamento de 2013, aparentemente foi considerado.

5. Na sua opinião, contribuirá a crise económica (atual) para o aumento da criminalidade?

A resposta empírica é dizer que sim e, quem trabalha no dispositivo territorial apercebe-se que aparentemente há um aumento da criminalidade, particularmente alguns tipos de crime, como o furto em residências, furtos em supermercados mas, curiosamente, a criminalidade diminuiu em 2011 e, nos dados relativos em 2012, embora ainda não sejam consolidados, pelo menos os do primeiro semestre já foram publicamente apresentados, há uma diminuição da criminalidade, não só da geral como da violenta. Portanto, embora a percepção geral seja de que a criminalidade aumenta em função da crise económica, há mais pessoas sem trabalho, mais pessoas a necessitarem, se calhar, de cometer crimes para satisfazerem as suas necessidades mais básicas, como a alimentação, por exemplo, e aí sim penso que se nota algum aumento, agora como digo, isto terá que necessariamente ser

confirmado com dados oficiais mas, parece-me que naquela criminalidade que visa satisfazer as necessidades básicas, que haverá alguma tendência para o aumento, embora os dados estatísticos apontem precisamente no sentido contrário. Portanto, só quando houver uma decomposição da criminalidade por tipos de crimes, é que poderemos dizer se a crise se está a fazer notar ou não, em certos tipos de crime em especial, globalmente não, embora fosse de esperar exatamente o contrário, até porque os índices de criminalidade, normalmente, são maiores em países com taxas de desemprego mais altas mas, não é aquilo que temos verificado no nosso país nos últimos anos. Eu, por exemplo, posso falar de um exemplo em concreto que conheço em grande detalhe, que é a área do meu trabalho, que é uma das mais populosas do país, que é a área de Sintra, em que nós temos um ciclo de quatro anos consecutivos de diminuição de criminalidade, portanto, aqui pelo meio entra a crise, e não houve qualquer aumento que se tenha percebido aumento da criminalidade por causa disso. Portanto, em termos concretos não, não está a aumentar.

6. Quando se fala em aumento de criminalidade, na sua ótica, a solução passará por empregar mais recursos (meios humanos, materiais e financeiros)?

Pode passar e pode não passar, ou seja, o que é preciso analisar, é se houver algum aumento da criminalidade, e como digo é possível que em 2012 haja crimes a aumentar e, provavelmente haverá alguns tipos de crime a aumentar, é preciso ver qual é a fórmula mais eficaz para combater esse tipo de crimes em concreto, pode não passar necessariamente pelo emprego de mais meios humanos e mais meios materiais. Agora de uma maneira em geral, penso que, o combate á criminalidade e ao aumento da criminalidade, passa por duas soluções fundamentais, por um lado, aumento de meios, que necessariamente têm uma tradução positiva nessa diminuição, mas também em algum reajustamento nos meios que já existem, porque por vezes estamos a direcionar os meios ou para locais errados, ou para horas erradas, ou para fenómenos errados. Portanto, a análise da criminalidade e o combate á criminalidade, não pode ser visto como um fenómeno global e tem que ser analisado casuisticamente, seja no ponto de vista do tipo de crime, seja no ponto de vista da área geográfica que estamos a falar, porque há particularidades muito próprias que cada tipo de crime ou que cada local têm e que, ditam a estratégia a adotar para fazer diminuir esse tipo de crime. Não há fórmulas milagrosas, embora em termos gerais, um aumento de número de homens, número de viaturas, terá em princípio como consequência uma diminuição de criminalidade, mas não é

necessariamente assim e, há um conjunto de outras variáveis que têm de ser ponderadas, para se conseguirem resultados satisfatórios e positivos.

Orçamento da Polícia de Segurança Pública

7. O que pensa sobre a conceção e composição do orçamento da polícia, relativamente ao funcionamento e organização da mesma? E à realidade económica do país?

Como digo, o facto de aumentar o orçamento do MAI fez com que também aumentasse o orçamento da PSP, no entanto, esse aumento, segundo julgo saber, como digo os sindicatos não têm acesso a muita informação, mas segundo julgo saber, o aumento fundamental deve-se a questões relacionadas com recursos humanos, nomeadamente e já foi muito anunciado, o reposicionamento dos profissionais da polícia nos novos índices remuneratórios, o que iria trazer um acréscimo de despesa. Portanto, o aumento do orçamento da PSP serviu, segundo julgo saber, fundamentalmente, para questões de recursos humanos que aliás é o grande problema do orçamento da polícia que conforme, diz algures aqui no questionário, a grande fatia quase 88% do orçamento destina-se a gastos com recursos humanos e, portanto, numa organização que tem 23.000 homens ficam 12% do orçamento para custos de funcionamento, de viaturas, equipamentos, formação, todo um conjunto de situações que precisam de verbas, 12% é manifestamente insuficiente, ou seja, o que é que se pode dizer sobre o orçamento? É o possível, tendo em consideração aquilo que existe, mas claramente que o peso que tem o orçamento em termos de verba, ou de percentagem da verba, que é cativa para recursos humanos significa que todas as outras áreas são descuradas e, se compararmos, por exemplo, com outras instituições, há algumas diferenças significativas, por exemplo, se compararmos com a Polícia Judiciária, com o SEF, a percentagem do orçamento que é gasto em recursos humanos é bastante inferior na PJ e no SEF comparativamente connosco, a nossa é próxima da GNR, é verdade, mas de facto o que sobra para as outras vertentes parece-me que é insuficiente. Não tendo formação na área da gestão, mas parece-me que não é fácil gerir uma instituição com esta dimensão, quando apenas 12% do orçamento é destinado a tudo o resto que não os recursos humanos.

8. Tendo em conta os gastos (87,8%) que a PSP tem com todo o seu efetivo, face à conjuntura económica do país será este um valor sustentável?

Eu penso que aqui a questão não se deve colocar tendo em conta a conjuntura porque acho que 88% do orçamento em qualquer conjuntura é sempre difícil de fazer a gestão. Podemos discutir relativamente à conjuntura é se este orçamento é adequado, ou não, há conjuntura no sentido de se estamos em crise se faz sentido que o orçamento esteja a aumentar? Faz sentido uma vez que se destina única e exclusivamente a repor a legalidade em situações que já deviam ter sido contempladas há muito tempo atrás, portanto, nessa perspetiva é adequado em termos de gestão deste valor. Penso que não tem a ver com a conjuntura, tem a ver com a dimensão da organização e, de facto, é uma organização que tem muitas viaturas, muitas instalações, tem necessidades de formação, tem necessidades de equipamentos e, o valor que está disponível para estas vertentes é pouco e, penso que, fundamentalmente, tem que ser visto neste prisma, ou seja, aqui não entra a conjuntura, entra é pensarmos num orçamento de 100% seja qual for o valor desse orçamento, pode ser 100 milhões pode ser 800 milhões, pode ser 2.000 milhões, 88% para recursos humanos é muito, é uma percentagem muito elevada e provavelmente não permite que as outras áreas sejam convenientemente acauteladas.

9. Na sua opinião, serão suficientes os 9,3% que são afetos à aquisição de bens e serviços e os 0,4% dedicados à aquisição de bens de capital?

De facto é assim, há algumas coisas, há a questão da formação, das viaturas, há a questão dos meios, há a questão das instalações, há problemas muito graves a nível de instalações, que é onde o pessoal passa, em muitos casos, a totalidade do seu período de trabalho e que não têm as condições necessárias e, de facto, não há fórmulas milagrosas de resolver estes problemas. Por exemplo, o SEF gasta só 55% em pessoal, a PJ gasta 82%, nós temos um valor bastante diferente, portanto, é evidente que estas instituições também têm particularidades diferentes, mas acredito que do ponto de vista de um gestor seja muito difícil fazer melhor do que aquilo que foi feito porque, de facto, o que sobra são 9% para a aquisição de bens, por exemplo, é muito pouco, é muito pouco.

Sustentabilidade da situação orçamental da PSP

10. Em termos de eficiência e eficácia, o que acha sobre o valor atribuído às despesas com o pessoal no orçamento da PSP?

Este valor tem que ser medido em função do orçamento total e da percentagem que ele representa. São despesas relativamente às quais não há grande margem de manobra, enquanto nas outras se podem pensar em estratégias para diminuir custos, ou racionalizar custos, as despesas com o pessoal são despesas certas e permanentes e não há, de facto, grande forma de fazer uma gestão de outra forma. Portanto, em termos de eficiência e de eficácia diria que é feito aquilo que é possível porque as remunerações são valores fixos, são valores a que as pessoas têm direito, os suplementos nos casos aplicáveis, igual, portanto, é feita a gestão que é possível, tendo em conta os recursos humanos que temos e o orçamento que temos disponível.

11. Com a economia que temos, que tipo de solução é que terá de se adotar de modo a melhorar as contas da PSP? Como se poderá compensar essa eventual medida?

A medida mais fácil e a que mais pessoas propõem, só que depois o problema é que cada um tem a sua visão, do que é unificar polícias, consoante a força de segurança ou as pessoas ligadas a uma determinada força de segurança, que pensam sobre unificar as polícias, curiosamente ou não, a força de segurança que fica de fora, é sempre aquela à qual elas pertencem, ou seja, se temos elementos da GNR a falar de unificação, o que faz sentido é unificar todas as outras, e deixar a GNR de fora sozinha, se temos o SEF a falar, o que faz sentido é unificar a PSP, a PJ e a GNR e ficar o SEF de fora, se for a PJ a mesma coisa. Portanto, mas claramente que uma unificação das polícias, criando uma polícia única nacional, aparentemente teria implicações positivas no ponto de vista da receita mas, e é bom que as pessoas compreendam isto apenas a médio prazo, a curto prazo provavelmente havia um aumento até na despesa, mas a médio prazo era uma solução que, de facto, provavelmente ajudaria a eliminar custos porque teríamos partilha de instalações, de viaturas, recursos materiais, recursos tecnológicos, portanto, teríamos uma eliminação de algumas funções e de alguns meios duplicados, que necessariamente trariam uma melhoria

em termos de gastos. No entanto, pensando no cenário atual e o que é que pode ser feito dentro da PSP, penso que aquilo que é fundamental e, que não tem sido feito, o que se começa agora a ver, talvez a pensarmos desta forma, a pensarmos a médio prazo, já não diria a longo, mas a médio prazo, pensar em situações como, por exemplo, as viaturas, será que este sistema nos interessa? Temos viaturas que se calhar num ano aquilo que é gasto em manutenção daria quase para comprar uma viatura nova? Será que não teremos mais a ganhar com um sistema como o *leasing*? Por exemplo, para a questão das viaturas, é uma ideia, isto em termos de eliminar custos, porque não sei se existe algum estudo que mostre qual é o custo médio da vida de uma viatura, mas quero dizer quem está no terreno vê constantemente viaturas que de 2 em 2 meses param para ir para a oficina, isto não só prejudica a operacionalidade, como em termos de custos, acredito que saia muito mais caro do que termos uma viatura onde, por exemplo, a manutenção está incluída. É preciso começar a pensar estratégias, ver onde é que estamos a gastar dinheiro, excluindo a questão dos recursos humanos porque, como digo, essa, eventualmente o que poderemos pensar em termos de recursos humanos é diminuir as funções de apoio administrativo que estão dadas a elementos policiais, por exemplo, termos um agente principal a atender o telefone que nos custa 1.200 euros por mês, se calhar podemos ter uma pessoa civil que nos custa metade e, há funções de apoio á atividade policial que podem perfeitamente ser desempenhadas por pessoal não policial, que em média tem um custo inferior. Portanto, aqui ganhamos alguma coisa em recursos humanos mas é só, porque como digo os vencimentos são algo que é certo e, neste momento, por exemplo, se nós colocarmos mil funcionários civis na polícia não vai haver diminuição na despesa, vai haver aumento porque vão acrescentar aos 23.000 que existem mas lá está, temos que começar a pensar a médio e longo prazo, e se calhar temos que pensar nisto, fazer admissões para funções que tenham que ser exclusivamente desempenhadas por pessoal policial e paralelamente admitir, ou seja, imaginemos em vez de abirmos concurso para 1000 agentes, abrimos um concurso para 900 agentes e recrutamos 100 funcionários civis, e esses funcionários têm umas missões específicas, têm um custo em média inferior e conseguimos ganhar algum em termos de gasto com recursos humanos. Em termos de outras áreas onde se possa poupar, é preciso perceber onde é que estamos a gastar dinheiro e, é preciso considerar todas as possibilidades que existem para esse gasto e, ver se estamos a utilizar a opção mais eficiente, e dou este exemplo das viaturas, que tenho quase a certeza, embora como digo não sei se há algum estudo feito, se há nunca vi, mas tenho quase a certeza absoluta que, por exemplo, um Renault Megane, quando temos um frota de Renaults Megane de

2004, já para não falar dos anteriores, desses Peugeot, Citroen, Fiat Tempra que ainda se vêm alguns, qual é o custo que estes carros têm em 20 anos que estão ao serviço da polícia, em termos de manutenção? Se calhar temos um Fiat Tempra que nos custou mais do que um BMW ou um Mercedes, e isto é que tem que ser pensado, estas estratégias de longo prazo. Daí ser fundamental que as pessoas, e felizmente é o caso, neste momento, as pessoas que estão diretamente responsáveis por esta matéria, em termos de Direção Nacional, serem pessoas que têm formação nesta área porque é fundamental, de facto, nós começarmos a pensar em gerir a PSP como uma empresa do ponto de vista dos gastos, não é para dar lucro mas, é para ser mais eficiente possível e desempenhar-se a missão mas com o menor custo possível, e há algumas estratégias que podem ser implementadas, seja a nível de recursos humanos, seja a nível de recursos materiais.

12. Sendo a profissão de polícia tão exigente é necessário a existência de todo um conjunto de apoios a nível social (cuidados médicos, alimentação...). O que pensa sobre o orçamento da polícia relativamente ao facto desta ter de suportar os encargos com o pessoal, bem como prestar todo o apoio social que os cerca de 23000 polícias precisam?

Eu penso que estes mecanismos que existem visam de alguma maneira não garantir direitos, ou melhor não garantir regalias, isto não são regalias, nós temos que entender que estes mecanismos, como direitos que visam compensar deveres que também são especiais. Quando por vezes tentam comparar os polícias aos funcionários públicos, e é bom lembrar que nós estamos na lei do funcionalismo público, eu pergunto qual é a repartição de finanças, ou qual é o serviço do Estado, que tem afixado na parede uma laje com nomes de pessoas que morreram em serviço? Eu nunca vi nenhum, nunca vi uma laje, numa repartição de finanças, com funcionários das finanças que morreram em serviço mas, já vi de polícias, infelizmente em muitos lados, portanto, é preciso pensar que o grau de exigência e aquilo a que os elementos policiais estão sujeitos, são níveis de exigência diferentes. Portanto, é de supor que existam um conjunto de direitos não de regalias, porque regalias dá ideia que é algo que se tem mas que não se devia ter, direito é algo que visa compensar um dever e, penso que é nesta perspectiva que deve ser olhado e, parece-me que tem que haver necessariamente estes mecanismos porque se nós estivermos, por exemplo, no sistema nacional de saúde, como há quem diga que o nosso sistema de saúde, por exemplo, deve deixar de existir, vamos pegar num exemplo mais simples possível,

quem é que tem mais possibilidade de apanhar uma gripe e de precisar de estar de baixa não sei quanto tempo? É um elemento que está numa secretária todo o dia a um computador, ou é um polícia que passa um turno de 6 ou 8 horas á chuva, ao frio? Temos que pensar que a missão é diferente, tem que haver necessariamente um sistema de saúde diferente, porque os polícias estão muito mais sujeitos a precisarem de um sistema de assistência na doença que qualquer outro elemento, parece-me que é necessário que o orçamento da polícia contemple isto, necessariamente esse ponto. Agora temos um problema, que é o sistema de saúde da polícia não é autossustentável, significa que aquilo que os elementos descontam não chega para cobrir as despesas que o sistema tem. Já foram anunciadas algumas medidas para tornar o sistema de saúde da polícia autossustentável nomeadamente, ao nível da comparticipação em termos de medicamentos e dos exames complementares, em que vamos passar para o sistema do serviço nacional de saúde, que vai necessariamente acarretar mais custos para os elementos policiais. E aqui já começamos a ter um problema que é, nós descontamos 1,5% do vencimento para o sistema de saúde, as regalias que vão ficar disponíveis para os elementos policiais após a aplicação total destas medidas, se calhar, já não compensam, considerando, por exemplo, como alternativa o sistema privado de saúde, o seguro pessoal, por exemplo, desses que há hoje em dia, e que muitas pessoas fazem o seguro de saúde, se calhar aquilo que é pago em termos de percentagem, que é 1,5 do vencimento, se calhar aquilo que nos vai sobrar em termos de regalias, já não vai compensar, aquilo que temos de começar a pensar é, será que não faz então mais sentido a polícia deixar de ter um sistema de saúde? Porque para ser autossustentável, ou seja, aquilo que nós descontamos chega para cobrir os gastos, nós vamos ficar com um conjunto de regalias que é inferior ao sistema privado de saúde, então esta questão não se coloca. Vamos ver o que vai acontecer na prática, sinceramente, por exemplo, não sei qual é a diferença em termos monetários de fazer um Raio-X com este sistema, em que nós temos uma comparticipação especial ou fazê-lo pelo serviço nacional de saúde, mas temo que vão existir aumentos de custos para os elementos. Portanto, eu considero que, tudo bem, é uma imposição, o sistema tem que ser autossustentável, mas se calhar é preferível em vez de descontar 1,5% descontarmos 2% ou 2,5% mas, termos um sistema de saúde que seja efetivamente uma mais-valia, porque nós precisamos muito mais que do que qualquer outro funcionário que esteja dependente do SNS. Em termos médicos, penso que há uma ou duas perspetivas, ou termos um sistema que realmente é uma mais-valia e descontamos aquilo que tivermos de descontar para efetivamente o sistema ser autossustentável, ou então a PSP abandona o SAD e, nós podemos escolher um desses

seguros de saúde que existem por aí, que garantem, se calhar, muito mais regalias. Em termos de apoio social, presumo que estamos a falar dos serviços sociais que prestam efetivamente apoio social e que parece-me que é uma mais-valia. Aquilo que se desconta para os serviços sociais é irrisório, felizmente que grande maioria de nós só recorre aos serviços sociais para ir a uma colónia de férias, para aproveitar aquilo de muito bom que os serviços sociais têm para oferecer. Mas, infelizmente também há pessoas que precisam de um apoio social mais efetivo e, parece-me que numa organização que assenta nos valores que a PSP assenta, de camaradagem, de entre ajuda, parece-me que este mecanismo dos serviços sociais é muito importante e que deve ser dada toda a credibilidade e todo o mérito de de facto terem criado um sistema, um conjunto de infraestruturas e, um conjunto de mecanismos que permite efetivamente prestar apoio social a quem precisa e a quem não precisa. Os serviços sociais felizmente permitem ter, por exemplo, um conjunto de instalações, onde as pessoas podem ir com a sua família a baixo custo, é uma grande mais-valia e penso que é algo que devemos lutar para que se mantenha porque é fundamental, mais ainda, como disse, para uma instituição que assenta nos valores que a PSP assenta. Portanto, acho que as duas se devem manter, quer o apoio social, quer o apoio na doença, sendo que, relativamente ao apoio na doença, vamos ter que ponderar muito bem, para onde é que estamos a caminhar, porque provavelmente vamos ficar aqui com um sistema que é mais caro que o privado e que oferece menos regalias e, isso não faz qualquer sentido, nós precisamos é do contrário, se possível obviamente, um que seja mais barato e que ofereça mais regalias, porque os polícias precisam, infelizmente, em termos de saúde, de uma disponibilidade muito maior do que os outros setores do Estado, por exemplo, nós precisamos mais de um bom sistema de saúde do que os outros setores da administração pública.

Avaliação da existência de alternativas

13. Qual a sua opinião quanto aos malefícios e benefícios associados à manutenção de organizações que têm um elevado número de mão-de-obra?

Malefícios, desde logo, a questão de se gastar muito com essa mão-de-obra, com os recursos humanos, embora também não era de esperar, sinceramente, que se de hoje para amanhã a PSP conseguisse reduzir, imaginemos, os seus custos com pessoal em 20%,

vamos aqui imaginar um cenário impossível, mas hipotético, não me parece que esses 20% fossem atribuídos para gastar noutras rúbricas, nomeadamente no investimento. O malefício de uma organização com muita mão-de-obra, é de facto um peso extraordinário da componente de mão-de-obra em termos de orçamento e, isto naturalmente que acarreta problemas, embora, como digo, haja outras forças de segurança que têm menos efetivos e que gastam, efetivamente, uma percentagem mais baixa do seu orçamento com pessoal. Sinceramente eu não creio que seja de supor, uma instituição com as características da PSP que se houvesse uma poupança, em termos de mão-de-obra, houvesse mais dinheiro disponível para outras coisas. Portanto, parece-me que do ponto de vista de gestão dos recursos financeiros, não há uma grande ligação entre haver muita mão-de-obra, ou não haver, porque se houvesse menos mão-de-obra, o orçamento seria inferior e, a percentagem que estaria disponível para outras coisas também seria inferior, ou melhor a percentagem seria sensivelmente a mesma e o valor seria inferior. Portanto, não me parece, se a questão tem a ver com o mecanismo de gestão de orçamento, parece-me que tem a ver com isso, não me parece que haja uma grande vantagem ou uma grande desvantagem, entre haver muita mão-de-obra, muito efetivo, porque o orçamento necessariamente que se iria adequar á quantidade de pessoas que fizessem parte da organização, ou seja, se a PSP em vez de ter 23.000, tivesse 2.000 provavelmente continuávamos a gastar 88% com recursos humanos, porque a PSP já teve, ao longo do tempo, variações significativas de efetivo e, a percentagem têm-se mantido sensivelmente a mesma, não creio que haja uma ligação direta. Agora há outras questões, por exemplo, quantos recursos, é que nós precisamos para processar tudo o que tem a ver com recursos humanos? Quantas pessoas é que nós temos na estrutura? Temos 23000 o que é muita gente mas, isso também pelo tipo de missão que temos, dificilmente poderia haver um número muito inferior. O único malefício que eu poderei ver, em organizações muito grandes, é que tem que ter uma estrutura de apoio à área dos recursos humanos grande, se calhar, temos 200 ou 300 pessoas só a trabalhar em recursos humanos, a nível nacional, se tivéssemos menos gente precisávamos de menos pessoas a trabalhar, mas tudo isto é proporcional, não creio que se deva medir no ponto de vista malefício ou benefício, são questões que acabam por não ter grande interferência. Quanto maior a organização, maior a estrutura, mas as organizações também têm que ter um número de efetivos adequados á missão que desempenham e, no caso da PSP, parece-me que não será exagerado o número de elementos que temos.

14. No seu entender, quais seriam as alternativas à existência de mão-de-obra intensiva, no caso da PSP?

Parece-me que no cenário atual e, tendo em consideração que este governo já anunciou que não vai unificar a PSP com a GNR, que era a fusão que objetivamente poderia trazer uma maior poupança de recursos, sendo certo que já sabemos que este governo não vai avançar por esta via e, estando a PSP como polícia integral, autónoma, nas áreas fundamentalmente metropolitanas, sem prejuízo, de poder haver alguns ajustes a fazer, mas o efetivo não é exagerado. Também seria complicado se pudessem pensar em fazer cortes muito significativos em termos de pessoal porque, como eu disse no início, a questão da segurança não pode ser vista exclusivamente por números, por outro lado, alternativas, a unificação seria eventualmente uma das alternativa, a outra alternativa, que eu eventualmente também já falei, seria a possibilidade de determinadas tarefas poderem ser desempenhadas por elementos não policiais, sendo certo que continuamos a precisar de pessoas, a única diferença é que em vez de ser um elemento policial, é um elemento com funções não policiais. Em termos do conjunto de pessoas que é necessário para a organização funcionar, não haverá efetivamente muitas alternativas, neste cenário da PSP, se manter como está, eventualmente, o que poderá acontecer, já foi tentado á uns anos atrás, e não funcionou porque, se calhar, se tentou ser ambicioso demais, que foi as superesquadras, o projeto de juntar 7 ou 8 esquadras numa só e não resultou porque fomos ambiciosos demais. Agora com a reorganização administrativa das autarquias, com a fusão de juntas de freguesia, é provável, é possível e é lógico que se pense também em adequar o dispositivo da PSP a essa reorganização administrativa e, se calhar, há esquadras que pelo volume de trabalho que têm, pelo índice de criminalidade que têm, pela área que têm, pelo número de população enfim, por um conjunto de indicadores objetivos que têm que ser pensados, se calhar, poderão deixar de existir. Aqui pouparemos alguns recursos, nomeadamente, nas funções de apoio, porque continua a ser necessário um carro-patrolha, provavelmente para patrulhar aquela área mas, se calhar, já não precisamos de ter uma secretaria, já não precisamos de ter um conjunto de funções de apoio que consomem recursos, portanto, são situações que no seu todo, não vão ter um impacto muito significativo nos 23000 efetivos que a polícia tem neste momento. Há uma margem de manobra mas, nunca se pode ver a questão só pelos números, é preciso ver que ao fechar uma esquadra, não podemos pensar só que vamos poupar 4 ou 5 pessoas que trabalham na parte administrativa dessa esquadra, é preciso ver se a segurança das pessoas não fica

comprometida e, é preciso ver se a capacidade de resposta da polícia às necessidades daquelas pessoas, daqueles cidadãos não fica comprometida. Se chegarmos a essa conclusão, acho que devemos avançar por aí e que podemos poupar, poupa-se em instalações também, são menos instalações, muitas delas são arrendadas, portanto, é dinheiro que se está a gastar e que se pode poupar mas, qualquer estudo sério sobre poupança tem que assentar num conjunto de critérios que, não seja só dividir o número de polícias pelo número de habitantes e, chegar á brilhante conclusão que somos um dos países da Europa que tem um maior número de polícias por cidadão, se calhar, também é por causa disso que temos uma das taxas de criminalidade mais baixas, se calhar, temos muitos polícias, mas também temos menos criminalidade, e o que é que nós queremos? Queremos um ponto de equilíbrio que seja o ideal entre as poupanças possíveis mas, a garantia de índices de qualidade no trabalho, porque se quisermos reduzir as polícias para 70%, se calhar, a criminalidade aumenta 30% para compensar e, também não é isto que queremos. São questões que são bastantes profundas e, que do ponto de vista da gestão de recursos, percebo que qualquer cêntimo que se possa poupar vai ser útil, vai ser necessário noutra área qualquer mas, é necessário pensar em estratégias de médio e longo prazo, que permitam tomar decisões que não sejam os chamados balões de oxigénio que é, nós precisamos de 50000 euros aqui, então tomamos uma decisão que nos garanta esses 50000 e conseguimos resolver aquele problema, mas entretanto criamos um problema noutra lado, onde tirámos esses 50000 euros, portanto, tem que ser estratégias de longo prazo, que me parece, sinceramente, que neste momento estão a ser adotadas pela Direção Nacional e, que só essas é que permitirão que o orçamento seja mais disponível para aquilo que são as necessidades da instituição.

Portanto, tu colocas aqui como tema da tua tese “O orçamento da Polícia de Segurança Pública: rigidez e inevitabilidade?”, e eu acho que além de ser um excelente tema, acho que é uma área onde se pode melhorar, porque nem ele é rígido ao ponto de não poder ser mexido, nem nada daquilo que nós temos neste momento, em termos de gastos, é inevitável. Em todos os setores, em todas as áreas onde se gasta o dinheiro, é possível com estratégias e com análises aprofundadas e sérias, é possível nós conseguirmos fazer poupanças e, se esse dinheiro ficar disponível para a área do investimento tanto melhor. O que eu temo sinceramente é que se a Direção Nacional, por exemplo, apresentar um estudo em que consegue poupar 2% ou 3% daquilo que gasta para recursos humanos, que essa verba desapareça, e não seja canalizada para as outras áreas de investimento e que, se calhar, daqui a 10 anos, quando outro aspirante se lembrar de fazer um trabalho sobre esta

área, continuaremos a ter 87,8% do orçamento gasto em recursos humanos, apesar de em termos absolutos gastarmos menos mas, continuamos a gastar a mesma percentagem, isso é que é o problema, não é o valor em si, o valor é o necessário, o problema é a percentagem e, se nós daqui a 10 anos continuarmos a gastar 88% nos recursos humanos, então as estratégias que tiverem sido implementadas entretanto não serviram de muito, porque vamos continuar com os mesmos problemas. Espero que isso não aconteça mas sinceramente temo, até pelo clima de austeridade em que se vive, que qualquer poupança que alguém consiga fazer, infelizmente, depois não tira proveito nenhum disso.

**Anexo 9: Entrevista ao Diretor do Instituto Superior de Economia e Gestão,
Professor João Duque, em 4 de fevereiro de 2013**

Economia Portuguesa versus Segurança Pública

1. De forma geral, como caracteriza a economia portuguesa atualmente?

A economia portuguesa está a ganhar novas formas, é uma economia mais aberta, uma economia mais vocacionada para o mercado internacional, é um processo de contração muito grande da atividade e, portanto, em virtude de ser uma economia muito dependente do Estado português, e o Estado português, particularmente agora, está muito carente de fundos e sem meio de obter esses fundos de forma significativa, fora do espaço nacional, portanto, é uma situação bastante deprimente do ponto de vista económico, e não se vislumbra assim com facilidade uma recuperação da economia a muito curto prazo. Depois há aquelas opiniões políticas que tentam-nos dizer que há uns melhores, há outros piores, depois muda o lugar de poder para a oposição e trocam de discurso, parece que deixam no lugar da posição os discursos, que é para os outros ficarem com eles. Mas a realidade, que as pessoas observam, é que desde o tempo do Ministro Manuel Pinho que, disse um dia, que acabou a crise, desde essa altura, temos constantemente a ter gente a querer dizer que acabou a crise, ou que vai acabar a muito curto prazo e, o que as pessoas veem é que não é nada disso. É uma economia muito dependente da economia pública e, a economia pública indo abaixo, faz-se o que se pode. Até que a economia privada consiga garantir o suficiente dinamismo para, digamos fazer com que a economia portuguesa fique menos dependente dos fundos públicos, vai demorar um tempo e, esse tempo é muito doloroso, porque é vermos o Estado a não ter capacidade para dar dinamismo à economia, a economia a contrair diariamente, cada vez a precisar mais do Estado porque as pessoas ficam cada vez mais dependentes do Estado, pois ficam sem emprego. É uma coisa terrível e, sem tempo para darmos a volta e, as empresas privadas têm dificuldade porque, não é de um dia para o outro, nem todas as empresas conseguem fazer do mercado internacional o seu mercado, o que quer dizer, que isto vem de há bastante tempo, é possível que paremos de cair mas, daí a crescer e a crescer com dinamismo vai um pedaço grande, a menos que, entretanto as coisas mudem e, alguma coisa aconteça e nos possa ajudar significativamente, mas não estou muito otimista em relação a isso.

2. Acha que a área de segurança pública vai ser afetada pela anunciada intenção de reestruturar o Estado?

Acho que sim, eu não sei é como, mas eu acho que sim. Pode-se dizer assim, há funções do Estado que são intocáveis mas, eu acho que vai sempre ser mexido porque, nem que seja do ponto de vista de algum reequilíbrio, daquilo que são as dificuldades e, eu imagino que existem em muito lado, nomeadamente na segurança interna, estamos a falar na segurança pública, haverá zonas de melhor cobertura e outras piores, é sempre assim, até porque há movimentos da população que levam exatamente a isso e há, bolhas de pobreza e de conflitualidades que se criam com rapidez e, o que acontece é que o Estado nunca tem flexibilidade, normalmente não tem, se calhar, até passa a ter e as gerações futuras poderão ter esse espírito mais aberto e pressionante. Num ano degrada-se tanto as condições de vida das pessoas, basta pensar que há bairros, há povoações que são devastadas por o fecho de uma unidade industrial, isto significa que criámos um gueto de pessoas que levam a um despoletar de problemas de natureza social e, de necessidade de segurança pública que eram diferentes á um ano atrás. Portanto, o que eu acho é que deveria haver mais alguma flexibilidade. Outra coisa é que os efetivos depois possam ter uma mobilidade muito maior, isto no ponto de vista da carreira individual e familiar dos membros das corporações, não é nada agradável de ouvir, eles gostam de ter estabilidade, então na mentalidade dos portugueses é terrível. Em cima disto, levanta-se o problema do mercado imobiliário, é que as pessoas nas últimas décadas, nos últimos 50 anos, têm sido alvos de uma grande pressão para a compra de casa própria, aliás com dificuldade em arrendamento. Há determinadas profissões que, naturalmente, não deviam comprar casa, nomeadamente as pessoas da segurança. Os militares portugueses nos anos 60/70 tinham uma tradição de casar com muitas professoras, e porquê, porque era muito fácil criar a mobilidade do casal, porque se o marido era colocado num determinado sítio dentro de Portugal, era muito fácil arranjar colocação numa escola para a esposa ir dar aulas, era sempre um caso, não era de irem 10.000 militares com 10.000 professoras para um determinado sítio não era, vai um para aqui, outro para acolá, eles trocavam e, portanto, os parceiros podiam deslocar-se com a família. Quando você cria um problema de habitação que leva as pessoas a comprarem casa, claro já está tudo estragado à partida, isto para dizer que, vai haver, naturalmente, acho eu, pressões para se alterar as regras e provavelmente a qualidade da cobertura da segurança, que se hoje muita gente se queixa, apesar de tudo em termos internacionais, eu acho que até somos um país seguro, muito seguro. Nós residentes

sabemos que há zonas muito problemáticas, não andamos lá, mas de um modo geral as pessoas sentem-se seguras, andar à noite em Lisboa e, durante o dia na maioria dos sítios. É possível que com a quebra da capacidade do Estado para acudir a tanta coisa, quando há áreas que também são importantes e que as pessoas têm muito interesse (como a saúde, a educação, etc.), se calhar, a segurança interna, a segurança pública pode ficar um pouco mais protegida, se calhar digo eu, se perguntar às pessoas, ao cidadão comum, o que é que preferem, gastar os seus impostos na segurança interna ou na defesa das fronteiras, as pessoas referem segurança das fronteiras para quê? Isso até é caricato. Portanto, eu diria que, nesse sentido, eu acho que vai haver alguma alteração também a nível de segurança interna que pode estar mais protegida relativamente a outras mas, que será seguramente afetada, eu tenho quase a certeza que sim, falar em 4.000 milhões de euros, não é possível não mexer em funções básicas do Estado, cortes dessa natureza, como se fala, eu acho que não é possível.

3. O que pensa sobre a questão da segurança pública, relativamente ao seu grau de importância?

Pois é das grandes funções do Estado, se há funções em que o Estado tem obrigatoriamente que estar, é de facto na segurança do espaço público. A segurança privada não existia há 50 anos atrás, a segurança era feita pelas forças de segurança pública. Os privados têm avançado muito na construção de empresas, instituições, que não são militarizadas mas, são de segurança, o espaço público limitou-se mais, contraiu-se mais e, mesmo as instituições públicas já requerem a prestação de serviços de empresas de segurança privadas para fazerem, digamos assim, o controle da segurança dos espaços públicos. Nós somos uma escola pública e, quem faz a segurança do espaço público é uma empresa privada, não são funcionários públicos, isto agora é comum vai-se a qualquer hospital é uma empresa privada, vai-se a uma escola e algumas delas são instituições privadas. Portanto, a defesa da segurança dentro dos espaços públicos já é feita pelas instituições privadas. Qualquer das formas, segurança pública é uma das funções mais nobres e, que o Estado não pode eximir-se de controlar, particularmente as zonas urbanas, naturalmente, por exemplo, onde é que estão os votantes, eu acho que é como o sangue que corre no nosso corpo, quando o coração começa a enfraquecer e não tem capacidade para irrigar todo o corpo, são as extremidades dos membros que começam a perder a vitalidade e, são essas que se começam por amputar num corpo doente, naturalmente, a cobertura da

segurança do espaço público tem que começar a sofrer, muito provavelmente, começa a sofrer nessas zonas de menos população. Não vamos falar da PSP, porque é uma polícia que está nas áreas urbanas, mas faz complementaridade com a GNR em algumas zonas mas, alguma ou até nas duas forças vão começar a cortar e, mesmo nas zonas urbanas vão começar a cortar, a não ir a determinados bairros, ou ir com menos frequência, agora isto vai levantar problemas de segurança e, que provavelmente os privados vão complementando com algum tipo de coisas, umas mais organizadas e sérias, como estão acontecer nos espaços públicos, outras menos organizadas e perigosas, que é o caso das melícias, você pode ter determinadas zonas urbanas ou determinados bairros que são controlados por grupos de melícias de gente que começa a andar armada, de pau e forquilha, que é o que têm mais á mão, que é para segurar os próprios bens, porque sentem que o Estado não o faz.

4. O que acha da correspondência entre o grau de importância/reconhecimento atribuído à segurança pública e o seu financiamento através dos sucessivos orçamentos de Estado?

(não respondida)

5. Na sua opinião, contribuirá a crise económica (atual) para o aumento da criminalidade?

Acho que sim, é o resultado disto, as pessoas não ficam criminosas ou mais criminosas por o facto de estarem em crise, há um problema muito grave na segurança que é a sensação de uma parte significativa das pessoas sentirem que não têm nada a perder, quando uma pessoa sente que tem direito a um determinado tipo de conforto e, que esse conforto é todo negado e, onde inclusive o espaço de detenção é mais confortável do que aquele que ele tem, como alternativa, ele quer é partir coisas para ir preso. No limite que é que ele tem? Ou ganha muito, consegue roubar coisas para ficar melhor, ou se for apanhado fica melhor do que está, portanto, isto é um mero engano, ninguém vai hesitar, naturalmente, e isso tenderá a acontecer, é resultado daquilo que pode ser uma redução na qualidade do serviço, ou pelo menos na impressão da qualidade do serviço, que é diferente. Mas digamos que é essa impressão é que é importante, isto é, se as reduções que houverem, se forem complementadas, de alguma maneira, com uma política de comunicação, de que isto

apenas afetou alguma alteração das condições de trabalho, racionalizando-se mas não pondo em causa a qualidade da cobertura que se faz no terreno, a coisa pode ser que passe, mas, se de repente começa a ver a sensação generalizada que o corte no orçamento significa cortar no efetivo, a cobertura do terreno, cortar aqui, cortar acolá, então vai ser um descalabro.

6. Quando se fala em aumento de criminalidade, na sua ótica, a solução passará por empregar mais recursos (meios humanos, materiais e financeiros)?

Vamos lá ver, eu não sou especialista nisso, não faço ideia do que é que se pode fazer. Mas como é óbvio, eu posso compensar às vezes com equipamento a presença de efetivos, há cidades que têm uma rede de cobertura, por exemplo, em vídeo, no espaço público que é muito significativo, isto significa, que eu consigo ter 10 elementos que fazem muito mais numa sala a ver vídeos de espaço público, do que 20 ou 30 elementos a passarem na rua a pé e, se depois tiverem uma rede com estes 10 elementos mais uns quantos postos, digamos assim, no terreno que possa acudir rapidamente às situações, consigo muitíssimo mais do que com 30 ou 40. De repente, com um terço das pessoas faz-se cinco vezes mais, ou dez vezes mais, hoje em dia com a tecnologia e a melhoria nos equipamentos que existem, portanto, de capital investido, nós conseguimos multiplicar imensas vezes a qualidade e a eficácia das polícias mas isso, significa que se tem que fazer investimento nesse sentido. Portanto, de alguma maneira, tem que haver uma alteração nas composições dos orçamentos, menos pessoas mas, pessoas com um determinado tipo de competências, por exemplo, as pessoas na sala com câmaras de vídeo, eles têm que saber mexer naquilo, tem que ser gente mais preparada, mais competente e, por outro lado, eventualmente, menos gente isso sim, agora mais investimento de capital para se poder ter essas tecnologias.

Orçamento da Polícia de Segurança Pública

7. O que pensa sobre a conceção e composição do orçamento da polícia, relativamente ao funcionamento e organização da mesma? E à realidade económica do país?

(não respondida)

8. Tendo em conta os gastos (87,8%) que a PSP tem com todo o seu efetivo, face à conjuntura económica do país será este um valor sustentável?

Eu não faço ideia, eu para pensar em algo assim, tinha de pensar em algo que fosse semelhante e eu não tenho, a PSP não é uma empresa, tem uma atividade que é muito particular, eu se pegar numa empresa de segurança privada, não tem o mesmo tipo de orçamento, mesmo que a fazer quase a mesma coisa, não tem, porque o equipamento de fogo é diferente, o equipamento de detenção é diferente, os equipamentos de vigilância não são da empresa, tipicamente, a empresa presta um serviço e aconselha o residente a fazer determinados tipos de investimento que não é o caso da PSP, a PSP tem de comprar viaturas, tem que ter as viaturas, se as viaturas estão avariadas, tem que as mandar arranjar. No caso dos condomínios, por exemplo, os equipamentos de vídeo não são das empresas, são dos condóminos, que os instalam, portanto, nem sequer a isso é fácil de comparar. Eu diria que o que é comparável é com instituição semelhante na União Europeia, eu não tenho dados desses sobre qual é a percentagem, mas lá está, aqui há dois fenómenos que são importantes, primeiro há aqui vários indicadores que convêm ler ao mesmo tempo, um deles é da idade dos efetivos, que eu admiro que em Portugal já sejam de uma idade avançada, é mau e é bom, é mau porque os efetivos com idades avançadas estão menos aptos a fazer uma atividade mais assustadora e preventiva, nesse sentido, por outro lado, é bom porque estão mais próximos da reforma e isso permite fazer a substituição certa para o momento certo. No futuro, a polícia do futuro há-de ter menos gente, mas gente mais competente, mais preparada, mais tecnicamente habilitada e, mais de acordo com aquilo que eu dizia á pouco mas, isto significa, que tem de haver uma alteração grande.

9. Na sua opinião, serão suficientes os 9,3% que são afetos à aquisição de bens e serviços e os 0,4% dedicados à aquisição de bens de capital?

(não respondida)

Sustentabilidade da situação orçamental da PSP

10. Em termos de eficiência e eficácia, o que acha sobre o valor atribuído às despesas com o pessoal no orçamento da PSP?

Lá está eu não tenho referências, eu podia ser populista e, dizer uma resposta que você gostaria de ouvir. A sensação que eu tenho, é que um orçamento que tem quase 90% com despesa com o efetivo, quer dizer, nem para andar de carro, qualquer dia vão a meio de uma perseguição e o carro pára, com falta de combustível, já aconteceu provavelmente, com toda a certeza, já aconteceu tudo na PSP. Às vezes por falta de zelo do condutor, que não tinha o carro perfeitamente aparelhado para andar no giro, outras vezes, porque a perseguição é longa demais e fica-se sem combustível. Os assaltantes ou têm carros próprios que são artilhados, ou roubam um topo de gama e, quer dizer, que a polícia anda sempre em desvantagem, já anda porque vai atrás deles, o outro também vai com uma preocupação maior, quem vai a fugir tem que olhar para o retrovisor e para a frente, o que aumenta a dificuldade mas, normalmente está muito mais bem equipado, depois arranca á frente, depois ou é próprio e vai bem artilhado, ou é alheio e escolhe um topo de gama. Portanto, pondo isto em termos simples, eu vejo aqui na escola que nós também temos um peso enorme nos recursos humanos da instituição, e não temos material circulante, temos instalações e, temos depois despesas de investigação, bases de dados, biblioteca, bens de consumo de eletricidade etc., a minha tarefa não é feita numa percentagem, não imponho condições nenhuma, agora o que se pede é que as pessoas andem equipadas de acordo com aquilo que é o estado do tempo e que tenham equipamento condigno, fardamento, isto é, eu tenho que dar condições de casa não condições de rua mas, também tenho um peso enorme de recursos humanos, é o normal. Por isso, é que eu lhe digo, não tendo outros dados comigo, mas vocês têm e, se vocês forem áquilo que é os dados da União Europeia, com certeza que veem qual é o custo, qual é a percentagem da estrutura, quantos efetivos é que há por não sei quantos habitantes, qual é a idade média de efetivos, qual é a

percentagem de polícias que está a fazer o trabalho de campo versus serviços administrativos, têm vários indicadores que vos permitem colocar a PSP naquilo que é o mapeamento e ver em que medida isso é razoável ou não. Agora, a sensação que tenho é que é pouco, mas se me dissesse assim, olhe é 50, 50, acha que isto é suficiente? Eu diria não, não é suficiente, está a ver, não faço a mínima ideia, portanto, é um bocado difícil, não faço a mínima ideia.

11. Com a economia que temos, que tipo de solução é que terá de se adotar de modo a melhorar as contas da PSP? Como se poderá compensar essa eventual medida?

(não respondida)

12. Sendo a profissão de polícia tão exigente é necessário a existência de todo um conjunto de apoios a nível social (cuidados médicos, alimentação...). O que pensa sobre o orçamento da polícia relativamente ao facto desta ter de suportar os encargos com o pessoal, bem como prestar todo o apoio social que os cerca de 23000 polícias precisam?

(não respondida)

Avaliação da existência de alternativas

13. Qual a sua opinião quanto aos malefícios e benefícios associados à manutenção de organizações que têm um elevado número de mão-de-obra?

Um dos grandes malefícios, das organizações pesadas a nível de pessoal, é a pessoa sentir que a sua contribuição é nula e, portanto, quando você sente que a sua contribuição é nula e, se instala na neutralidade das pessoas, isso significa que você, se pensar assim, amanhã não vai trabalhar e, se não for nunca não acontece nada, eu diria que esse é o pior malefício. E o que temos é a possibilidade de encontrar mecanismos que contornem isto, que não deixem que isso aconteça, que as pessoas continuem a ter uma tensão e uma atenção sobre o seu desempenho, que seja suficientemente forte para evitar que as pessoas

entrem numa política de que, não faço nada, quero lá saber, eu acho que esse é o grande malefício. O benefício vem da sua dimensão, uma instituição muito grande ganha uma inércia que quando é posta em funcionamento, ela própria tem uma inércia e, a inércia pode ser má, mas também pode ser boa, é que dificilmente se trava, não se pode desconvocar, por exemplo, hoje á noite telefonar a toda a gente e dizer amanhã ninguém aparece nas esquadras, não se consegue, portanto, essa dinâmica e essa força e a imagem que uma instituição grande pode obter, que demora muito tempo mas, que depois ganha e, é mais difícil de perder. Eu vivi 3 anos em Inglaterra, uma das instituições mais respeitadas é a polícia, respeitadas no bom sentido de aproximação às populações, cuidado no tratamento dado às pessoas, eles beneficiaram muito de terem uma educação muito voltada para as pessoas, sei lá nos anos 60 e 70, um homem polícia tinha que estar muito bem arranjado, camisa e calça bem vincada e, tinha brio pelo facto de ser polícia e, aquilo é uma tradição. Portanto, um dos benefícios que eu acho, que as grandes instituições podem ter, é a projeção e os exemplos e, nisso às vezes não é preciso dinheiro nenhum, é preciso alguma imaginação e alguma criatividade, todos os anos, ou meses, eu tenho a certeza que há um gesto feito por um polícia que merece ser divulgado publicamente e, isso é um exemplo, que no caso da polícia, se fosse uma instituição privada podia servir internamente, para mobilizar as pessoas, eleger o funcionário do mês, que pode ser ao nível de departamento mas, no caso da polícia serve para colocar a polícia no sítio certo, no ponto de vista da imagem que a população tem dela. Agora a rapaziada anda por aí a apanhá-los, detê-los e quase que há uma cumplicidade, por vezes, do juiz com o suposto criminoso, é um bocado a sensação que se tem, eles entram lá e passados uns tempos poem-nos na rua e, isso desmoraliza qualquer indivíduo da força que chega lá e lhe dizem não cumpriu uma determinada coisa (que é dar 14 tiros para o ar e não sei quê, o tipo é baleado e eu tenho que dizer, se o senhor me acertar e se eu morrer o senhor vai preso) isto é de loucos. Portanto, a polícia tem esta dificuldade, que eu acho extraordinário, que é ser um bocadinho como um cão, que é ser um cão mais dócil e amigo e defensor do bom, mas ser o cão mais raivoso que há para o lado mau, isso é muito difícil, é muito difícil fazer conciliar na mesma instituição esses dois papéis, que é, nós somos os mais amigos e depois às vezes acontecem casos que eu acho que até foi um dos casos mais bem-sucedidos que foi a última manifestação que houve em que a malta espera, espera, leva, leva e depois há carga e que depois, por infelicidade, foi parar umas a quem não devia e menos a quem devia, mas isto é um bocado assim. Isto é extraordinariamente difícil, e meter isso nos agentes do terreno porque são pessoas, para já no caso daqueles agentes são tipos treinados

para um determinado tipo de fim e, eles são homens e, portanto, ao fim de não sei quanto tempo de estarem ali, quando os largam é difícil contê-los. É muito importante a aproximação, da polícia à sociedade, depois o brio que se deve ter, normalmente, na educação e no trato, o polícia, a sensação que deve ter é que está ali a representar até mais que a corporação, é uma identidade da segurança dum país educado, civilizado. Quando uma pessoa está perdida vem ter com o polícia e o polícia ser simpaticíssimo, rir-se, é uma postura extraordinária e fica bem, é uma questão de educação, de brio, mas é de escola, quando se vai para a rua, vai-se para a rua com uma missão e deve ser assim, agora numa esquadra, num escritório até podemos chamar nomes quando estamos uns com os outros mas, quando a pessoa sai da porta para fora, não pode ir com aquela postura, não pode ser assim, é um relações públicas do Estado com o cidadão e, isso é uma postura que eu acho que é extraordinária.

14. No seu entender, quais seriam as alternativas à existência de mão-de-obra intensiva, no caso da PSP

(não respondida)

Anexo 10: Entrevista ao Diretor Nacional Adjunto da PSP para a área de Recursos Humanos, Superintendente José Oliveira, em 6 de março de 2013

Economia Portuguesa versus Segurança Pública

1. De forma geral, como caracteriza a economia portuguesa atualmente?

Atualmente a economia portuguesa está numa situação de grande debilidade, sobretudo devido ao forte desemprego. Associado a isso está a inexistência de investimento, o que leva à não criação de postos de trabalho e também ao encerramento de empresas, de pequenas e médias empresas. Isso é gerador de aumento da despesa pública e de menos receita para o Estado, o que se traduz em menos receita, o que complica as coisas. Como é do conhecimento de toda a gente, o grande problema, neste momento, do Estado português é a economia. A despesa está mais ou menos controlada ou vai sendo controlada, o problema está de fato na economia. Se a economia não crescer, se não houver mais empresas, mais investimento, não haverá mais emprego, não haverá mais pagamento de impostos e isso complica as contas nacionais.

2. Acha que a área de segurança pública vai ser afetada pela anunciada intenção de reestruturar o Estado?

Sim, estou convicto que sim. Esta área precisa de ser reformada, uma reforma que abarque a estrutura e que, ao mesmo tempo, conduza a uma maior eficiência, o que significa eventualmente menos gastos, em certas áreas. Por exemplo, se não houver estruturas duplicadas, se se optar pela fusão das polícias, de algumas ou de todas as polícias, isso vai significar necessariamente uma diminuição da despesa a médio/longo prazo.

3. O que pensa sobre a questão da segurança pública, relativamente ao seu grau de importância?

A segurança pública é um dos três fins, que o Estado prossegue, a par da Justiça e do bem-estar dos cidadãos. O Estado prossegue o fim da segurança e dentro da segurança temos a segurança externa e a segurança interna e, dentro da segurança interna temos a segurança

pública. Sem segurança não há liberdade, não há democracia, o Estado não funciona, os cidadãos não exercem os seus direitos, digamos que a segurança pública é fundamental para que tudo funcione.

4. O que acha da correspondência entre o grau de importância/reconhecimento atribuído à segurança pública e o seu financiamento através dos sucessivos orçamentos de Estado?

Daquilo que me tenho apercebido, até pelos estudos que tenho feito neste domínio, é que nem sempre esse grau de importância tem tradução no orçamento das várias polícias. Felizmente a insegurança é algo que não se sente fortemente no nosso país, não existe um elevado nível de criminalidade e de insegurança como noutros países, mesmo países europeus, por isso a insegurança não é algo muito sentido ou percecionada pelos nossos governantes e pelas populações. Daí talvez a razão para que a segurança não seja colocada na agenda pública ou na agenda política, levando a que o investimento seja ineficiente e intermitente quando é distribuído pelas várias polícias. O investimento é muito irregular, no domínio da dotação de meios, há momentos em que nós temos dinheiro para investimentos, por exemplo, na altura em que realizámos a EXPO' 98, o EURO 2004. Mas, como já demonstrei, não tem faltado dinheiro, em média, nos últimos 20 anos investiu-se cerca de 50M€ ano o que é muito dinheiro. Contudo, depois de distribuído por tantos corpos policiais e, especialmente, instalações, a eficiência da sua utilização é diminuta. Não se trata de um problema de falta de meios, mas mais de organização do nosso modelo policial.

5. Na sua opinião, contribuirá a crise económica (atual) para o aumento da criminalidade?

Não faço ideia, mas a maior parte dos estudos não atribuem uma causa direta para o aumento da criminalidade à crise económica. Os indicadores criminais que são conhecidos na PSP, neste momento que vivemos, apontam para uma diminuição, uma retração da criminalidade. Na realidade é isso a que neste momento se está a assistir, há menos crime, uma diminuição na casa dos 10% do crime geral e da criminalidade violenta. Eu não digo que não tenha algum impacto, mas todos os dados históricos negam isso, não é automático, pode acontecer mas não é automático.

6. Quando se fala em aumento de criminalidade, na sua ótica, a solução passará por empregar mais recursos (meios humanos, materiais e financeiros)?

Face a um aumento da criminalidade podemos ter que, de facto, aplicar mais recursos para fazer face ao crime, depende do nível de crime. Não tem uma correspondência direta e automática, mas pode acontecer que face a um surto de crime, nós tenhamos que investir mais numa determinada área, como já aconteceu, aquando do *carjacking*, quando foi necessário combater esse crime ou preveni-lo, criamos equipas especiais e dotámo-las de bons carros, para poder dar uma resposta de qualidade em termos de prevenção a este tipo de crime. Poderá acontecer a necessidade de um maior investimento em termos de recursos financeiros e recursos humanos, mas no meu ponto de vista, não podemos aferir a questão do crime ou a questão da segurança olhando para o curto prazo. Se o crime aumentou num mês ou em dois ou num ano, não deve ser apenas por essa razão que vamos aumentar os recursos humanos e materiais, não é isso! Devemos aumentar os recursos de uma forma planeada, no sentido de tornar a polícia cada vez mais profissional. Por que uma polícia profissional é também um fator dissuasor do crime. Por isso, o Estado português, independentemente do aumento ou da diminuição conjuntural da criminalidade, deverá alocar os recursos suficientes à polícia de forma que esta mantenha ou mesmo aumente o seu nível de prevenção criminal, e mesmo de repressão, especialmente no domínio da investigação criminal. Eventualmente, temos os recursos humanos demasiado distribuídos por subunidades, se conseguíssemos concentrar mais os recursos, teríamos talvez uma maior capacidade de resposta, seríamos mais eficientes. Essa reorganização está pensada e proposta ao Sr. Ministro e consiste na diminuição de esquadras em Lisboa e no Porto. Com isso julgamos que podíamos aumentar a resposta preventiva sem um aumento de recursos, seríamos mais eficientes.

Orçamento da Polícia de Segurança Pública

7. O que pensa sobre a conceção e composição do orçamento da polícia, relativamente ao funcionamento e organização da mesma? E à realidade económica do país?

Nós consumimos grande parte dos recursos financeiros em recursos humanos, nos salários, restando, em termos relativos, pouco dinheiro para consumos intermédios e para o investimento. Isto não é tanto um problema de conceção e de composição do orçamento, mas sim um problema de gestão global da polícias ou das polícia que se têm centrado no recrutamento de mais e mais efetivo, isto é de mão-de-obra intensiva. Mesmo que façamos uma gestão de meios mais eficiente, enquanto continuarmos a recrutar mais e mais pessoal, é difícil fazer de forma diferente. Se nos dão um determinado orçamento, em primeiro lugar, temos que o distribuir para pagar salários, essa é a primeira prioridade, e a seguir é que temos os consumos intermédios e o investimento, que é muito diminuto.

Embora não seja apenas a polícia a fazer investimento para a polícia, existe também a Direção Geral de Infraestruturas e Equipamentos que tem dentro da sua missão reparar e construir infraestruturas, adquirir equipamentos, como as viaturas.

8. Tendo em conta os gastos (87,8%) que a PSP tem com todo o seu efetivo, face à conjuntura económica do país será este um valor sustentável?

Não, o valor, em média nos últimos anos está um pouco acima dos 90%. Neste domínio como noutros temos que mudar de vida, mas não podemos prescindir desse valor porque ele representa o valor suficiente para pagar os salários, todos os meses, aos nossos polícias. Mantendo este modelo de polícia, dito dual, não há alternativa, mesmo nesta conjuntura económica.

Devíamos ter mais dinheiro para investimento e para consumos intermédios porque há muita coisa que fica por fazer, por exemplo, reparações de equipamentos, aquisição de mobiliário, de computadores, já viu aí nas esquadras e serviços muita coisa está degradada, não quer dizer que se substitua todos os anos o mobiliário, mas já há mobiliário dos anos 60 ou 70, conviria de alguma forma fazer uma mudança desse tipo de material e isso teria de significar uma maior percentagem para consumos intermédios, para a aquisição de bens e

serviços. O mesmo na questão do investimento, as instalações, muitas delas estão degradadas, nós tínhamos que ter capacidade para poder nós próprios recuperarmos muito património porque se não o fizermos agora as coisas vão-se degradando, degradando, e depois sairá mais caro. E isso é insuficiente, face ao que temos atualmente é insuficiente, devíamos no meu ponto de vista gastar apenas na casa dos 82/83% em pessoal, o restante deveria ficar para aquilo que lhe acabei de dizer.

9. Na sua opinião, serão suficientes os 9,3% que são afetos à aquisição de bens e serviços e os 0,4% dedicados à aquisição de bens de capital?

Não são suficientes, entendo que devíamos ter mais dinheiro para o investimento e para os consumos intermédios porque há muita coisa que fica por fazer, por exemplo, reparações de equipamentos, aquisição de mobiliário, de computadores. Já viu que nas esquadras e serviços muita coisa está degradada, precisa de ser substituída e para isso teríamos de ter uma maior percentagem de dinheiro para os consumos intermédios. O mesmo na questão do investimento, as instalações estão muitas delas degradadas. Devíamos ter capacidade para poder, nós próprios, recuperar o património porque se não o fizermos agora as coisas vão-se degradando, degradando, e depois sairá mais caro. E o dinheiro é insuficiente. Devíamos, no meu ponto de vista, gastar apenas na casa dos 82/83% em pessoal, o restante deveria ficar para aquilo que lhe acabei de dizer.

Sustentabilidade da situação orçamental da PSP

10. Em termos de eficiência e eficácia, o que acha sobre o valor atribuído às despesas com o pessoal no orçamento da PSP?

Eu acho que é o correto, mas isso não significa que os polícias ganhem bem. O que eu quero dizer é que temos feito uma previsão orçamental suficiente e adequada, em função daquilo que os polícias auferem. Nós fazemos todos os anos uma previsão orçamental que tem expressão, anual, no Orçamento de Estado. Como é que fazemos? Calculámos aquilo que os polícias ganham atualmente, reputada a um mês do ano, e juntamos-lhes os compromissos futuros, especialmente promoções, progressões, nos ingressos e assim calculamos o valor a orçamentar para o ano seguinte. O valor que ficar no orçamento para

despesas com o pessoal terá que ser suficiente no processo de execução orçamental durante todo o ano. Nos últimos dois anos não tem havido suborçamentação, o dinheiro tem chegado até a fim do ano, contrariamente ao que se passou durante toda a década de 2000.

11. Com a economia que temos, que tipo de solução é que terá de se adotar de modo a melhorar as contas da PSP? Como se poderá compensar essa eventual medida?

Eu não vejo, seriamente, em termos de pessoal, grande margem de manobra para sermos mais eficientes. Mais do que melhorar as contas da PSP, eu entendo que devíamos melhorar digamos, de uma vez por todas, o regime remuneratório do pessoal, não faz sentido mantermos este nível de suplementos salariais. Muitos deles não fazem sentido. Um polícia está a ser pago de duas formas ou mais, para cumprir a sua missão policial. Eu acho que o pessoal devia ter uma remuneração base adequada, tendo em conta a missão da polícia. Posso admitir que um elemento que faz turnos, que anda durante o dia e a noite, pudesse ganhar mais alguma coisa, mas todos os polícias deviam ganhar o mesmo, não devia haver aqui diferenças salariais que existem por força dos suplementos. Toda a gente anda à procura de um suplemento. Isso é perverso. Um agente que sai da EPP que vai para uma esquadra sabe ao que vai, porque é que lhe há-de ser pago um suplemento para fazer a sua missão que é a patrulha. O sistema remuneratório tem que ser mais linear, mais adequado, mais simples de forma a permitir uma melhor gestão e mobilidade. Por isso, a melhor forma de melhorar as contas seria melhorar o sistema remuneratório do pessoal policial. Tirando isso, não vejo como mudar. Isso não significa que não possamos ser mais eficientes na atribuição dos suplementos, estamos a fazer esse trabalho diariamente.

12. Sendo a profissão de polícia tão exigente é necessário a existência de todo um conjunto de apoios a nível social (cuidados médicos, alimentação...). O que pensa sobre o orçamento da polícia relativamente ao facto desta ter de suportar os encargos com o pessoal, bem como prestar todo o apoio social que os cerca de 23000 polícias precisam?

Isso já não é bem assim, como sabe, o governo, nós próprios estamos sujeitos ao cumprimento do memorando da tróica. E falo, por exemplo, no domínio do apoio na saúde. O nosso SAD tem que ser autossustentável até 2016. Estamos, neste momento, a passar os

medicamentos para o Serviço Nacional de Saúde e em julho vamos passar tudo o que é exames complementares de diagnóstico e terapêutica. Por isso, as despesas com a saúde na realidade vão sair do orçamento da PSP. A própria alimentação também, em parte, está fora do orçamento da PSP, excetuando o Instituto e a Escola Prática. Nós, hoje em dia, recebemos o subsídio de alimentação no nosso vencimento e de seguida vamos pagar a refeição. Esse problema não se coloca.

Avaliação da existência de alternativas

13. Qual a sua opinião quanto aos malefícios e benefícios associados à manutenção de organizações que têm um elevado número de mão-de-obra?

É o facto de termos orçamentos em que mais de 90%, do valor é destinado ao pessoal. Temos tido o que alguns designam como regime de mão-de-obra intensiva. Mas é preciso ver que as instituições como a polícia e a própria GNR, isto é, o trabalho policial, está muito baseado em mão-de-obra, sabemos que a tecnologia tem os seus limites. Mas nós queremos apostar cada vez mais na utilização da tecnologia. Podemos ter meios de videovigilância nas esquadras que evite, se calhar, tantos polícias para fazerem funções de mera segurança estática, mas a tecnologia tem um limite. Por exemplo, ao nível da gestão, ao nível da administração podemos ter sistemas informáticos que nos facilitem a gestão, que necessitem de menos pessoas, mas de qualquer forma a pessoa tem que existir para pensar, para refletir sobre o que fazer. Por isso, nas polícias a mão-de-obra vai sempre imperar, embora entendo que podemos fazer melhor e estamos a tentar fazer melhor. É essa a intenção atualmente da Direção. Investir mais em meios tecnológicos e se calhar menos em mão-de-obra, daí a nossa intenção de em vez de ter cursos de 1000 na EPP, termos cursos de 500 polícias e utilizar o restante dinheiro para investimento, para mudarmos tecnologias, meios informáticos, etc.

14. No seu entender, quais seriam as alternativas à existência de mão-de-obra intensiva, no caso da PSP?

As alternativas, como já referi há pouco, são sobretudo a videovigilância, outros meios tecnológicos, no domínio de apoio à atividade operacional. Temos que ter bons sistemas

tecnológicos de controlo, de planeamento, tudo isso diminui alguma mão-de-obra. Temos que ter tecnologia para produzir relatórios e documentos de forma automática. Por exemplo, nós aqui no Recursos Humanos, estamos com um projeto de melhoria do GIVeRH. Trata-se de melhorar a plataforma informática de gestão de pessoal, de forma que a ficha biográfica de cada um dos polícias seja automatizada. São esses automatismos que nós queremos introduzir de forma a diminuir os meios humanos que estão envolvidos neste processo, até agora manual. Mas a mão-de-obra, repito, na atividade policial, continua a ser importante, daí nós queremos continuar a recrutar novos alunos para a EPP e ISCPSI. Não podemos passar no Instituto sem novos alunos nem na Escola Prática, todos os anos temos que ter no mínimo 300 a 500 alunos, não só para que a máquina funcione, mas acima de tudo para que a PSP seja rejuvenescida. Reconhecemos o problema dos 90% que gastamos em mão-de-obra, mas temos que continuar, enquanto mantivermos este modelo policial, a formar polícias anualmente, entre 300 a 500 novos polícias.

Anexo 11: Entrevista ao Professor Paulo Trigo Pereira, em 7 de março de 2013

Economia Portuguesa versus Segurança Pública

1. De forma geral, como caracteriza a economia portuguesa atualmente?

A economia portuguesa está em recessão, com elevadas taxas de desemprego, está sujeita a um programa de consolidação orçamental e de austeridade e, portanto, a economia portuguesa vai continuar este ano, que vem, e o próximo, em recessão, o que significa que vai continuar a haver os cortes, os congelamentos salariais, os cortes na administração pública e, o seu relançamento estará muito dependente do que for a evolução da economia europeia. Portanto, as perspetivas para este ano também são más, a economia europeia vai ter uma recessão.

2. Acha que a área de segurança pública vai ser afetada pela anunciada intenção de reestruturar o Estado?

Eu acho que sim, quer dizer, todas as áreas vão ser afetadas, acho que a defesa nacional vai ser mais do que a segurança pública porque têm muito mais efetivos, de qualquer maneira, a segurança pública, apesar de tudo, como é uma área chave da própria estabilidade do país, e, por outro lado, devido á possibilidade de haver, digamos assim, convulsões sociais ser cada vez maior e, de ser muito importante a Polícia de Segurança Pública neste contexto, acho que apesar de tudo, serão relativamente bem tratados em termos gerais, vão ser afetados mas, não serão os mais afetados, por exemplo, os professores serão os mais afetados no básico e no secundário, do que a PSP sem dúvida nenhuma.

3. O que pensa sobre a questão da segurança pública, relativamente ao seu grau de importância?

Eu não posso pôr aqui um *ranking* de graus de importância mas, num Estado democrático de direito, é óbvio que a segurança pública é muito importante e, é tão mais importante quanto pior for a situação do país e, quanto maior for a instabilidade social. Eu penso que, no ponto de vista dinâmico, a segurança pública vai tornar-se mais importante nos

próximos anos porque a solução da economia portuguesa não está para breve, vamos continuar a ter uma grande pressão social/económica e o crime, penso que, está a aumentar e vai continuar a aumentar, portanto, não significa que se ponha a segurança pública em primeiro lugar, mas lá está se a economia fosse fluorescente, a criminalidade diminuía, diminuía o desemprego e no contexto atual obviamente que a segurança pública aumenta o seu grau de importância.

4. O que acha da correspondência entre o grau de importância/reconhecimento atribuído à segurança pública e o seu financiamento através dos sucessivos orçamentos de Estado?

Eu acho que tem havido cortes na PSP, como em todo o lado, sei de casos um pouco anedóticos que me deixam assim um bocadinho perplexo, por exemplo, a nível de fardamento, das armas, quer dizer terem que comprar as próprias coisas? Eu não sei muito bem, são coisas que a pessoa lê nos jornais, agora eu acho que tem que haver obviamente condições dignas. Uma coisa é perder a arma por desleixo, outra coisa é a arma ser roubada, acho que não se pode comparar estas coisas. Uma pessoa perder a arma por desleixo obviamente têm que pagá-la, da mesma maneira que se eu perder a minha pen com as minhas aulas o custo é meu porque foi por meu desleixo. Se há coisas que são exteriores aos agentes, eles não devem suportar esses custos e, portanto, o que eu acho é que a PSP não pode estar alheia ao esforço nacional de todos os setores de cortes que vamos ter que ter nos próximos anos, mas há de fato patamares mínimos de dignidade que têm que ser assegurados.

5. Na sua opinião, contribuirá a crise económica (atual) para o aumento da criminalidade?

Sim, obviamente que sim.

6. Quando se fala em aumento de criminalidade, na sua ótica, a solução passará por empregar mais recursos (meios humanos, materiais e financeiros)?

A solução não é só mais meios humanos, materiais e financeiros, há uma parte que tem a ver com ações que se devem fazer, pedagógicas, de persuasão junto das pessoas, das

empresas de forma a melhorarem a sua segurança, há aqui uma campanha, digamos assim, para já de monitorização e, de fato se se vê que o crime está a aumentar, ou o crime mais violento, isso tem que ser pensado de uma forma sistémica, quer dizer, ourivesarias, por exemplo, tem de haver uma campanha direcionada às ourivesarias, isto não envolve necessariamente mais recursos humanos, envolve é pensar quais são os setores chave em que há criminalidade, definir estratégias para esses setores chave, falar com os agentes do setor, tentar definir uma estratégia para o setor. Portanto, nós não podemos agora estar sempre a pensar em mais recursos humanos e materiais, temos é que pensar em aumentar a eficácia dos recursos humanos que temos porque isto é o panorama geral.

Orçamento da Polícia de Segurança Pública

7. O que pensa sobre a conceção e composição do orçamento da polícia, relativamente ao funcionamento e organização da mesma? E à realidade económica do país?

Eu não conheço o orçamento da polícia. Agora eu acho que onde se pode ganhar efetivamente é em partilha de serviços e em serviços administrativos, quer dizer uma pessoa não tem que ser polícia para estar a fazer uma função administrativa, portanto, eu acho que as funções administrativas podiam perfeitamente ter um corpo mais barato, que assegure um conjunto de funções. Na parte administrativa talvez possa haver alguma poupança para aumentar aquilo que de facto depois contribui para a segurança, que é ter mais agentes no terreno, patrulhas, carros patrulha, é isso que depois tem um efeito dissuasor e o chamado *back-office*, se calhar, pode ser racionalizado e partilhas de serviços etc.

8. Tendo em conta os gastos (87,8%) que a PSP tem com todo o seu efetivo, face à conjuntura económica do país será este um valor sustentável?

A fatura do pessoal é sempre a maior fatura dos orçamentos destes serviços, nas universidades é a mesma coisa e vai continuar a ser. É evidente que há a parte toda das despesas de capital que é importante e menos de 1% parece pouco, pouco para pensarmos em instalações, em utilização, viaturas etc., tudo isso parece pouco, é importante aumentar

essa parte, mas lá está o que interessa não é só a percentagem, é a percentagem e o valor global, a mesma percentagem com um valor muito mais pequeno é uma coisa, portanto é o orçamento global e a percentagem.

Eu também diria que 0,4% acho manifestamente insuficiente, só que lá está, isto pode ser o orçamento de funcionamento, antigamente havia o PIDDAC, tinham os investimentos e eu não sei até que ponto é que isto considera os investimentos todos ou não, mas deixo esta questão em aberto.

9. Na sua opinião, serão suficientes os 9,3% que são afetos à aquisição de bens e serviços e os 0,4% dedicados à aquisição de bens de capital?

(respondida anteriormente)

Sustentabilidade da situação orçamental da PSP

10. Em termos de eficiência e eficácia, o que acha sobre o valor atribuído às despesas com o pessoal no orçamento da PSP?

Bom, esta volta á questão anterior, eu respondo a isto num ponto de vista metodológico, ou seja, eu não posso pedir eficiência e eficácia só com o valor do orçamento. Um orçamento para mim não me diz nada sobre eficiência e eficácia, eu para medir eficiência e eficácia tenho que ter um orçamento e depois tenho que ter indicadores de atividade, e de outputs, resultados, plantas, patrulhas feitas, quer dizer eu tenho que ter um relatório de atividades que não seja só conversa mas, tenha indicadores de performance, então aí é que eu consigo analisar eficiência e eficácia. Portanto, eu com um orçamento não sei se é de mais ou de menos, depende, se não fizessem nada era demais, se fizeram muito é de menos, portanto, temos que ter indicadores, nós temos que avançar nós, país, em todas as áreas de atividade, indicadores de atividade, performance, que é para depois percebermos como é que as chefias estão ou não a conduzir bem a polícia.

11. Com a economia que temos, que tipo de solução é que terá de se adotar de modo a melhorar as contas da PSP? Como se poderá compensar essa eventual medida?

Eu não sei o que é o subcontratado ao nível da PSP em termos de prestação de serviços, essa é uma área em que tipicamente pode haver, às vezes, algum ganho, alguma poupança, a subcontratação a terceiros, mas é assim, eu continuo achar que grande parte do orçamento deve ser para pessoal, porque digamos, aquilo que caracteriza uma série de serviços nas administrações públicas é o seu caráter de trabalho intensivo, isto é, uma atividade de trabalho intensivo, obviamente que também tem uma parte tecnológica de sistemas de informação que é muito importante para a investigação criminal, nomeadamente, mas tenho dificuldade em responder a esta pergunta sem conhecer o orçamento da PSP.

12. Sendo a profissão de polícia tão exigente é necessário a existência de todo um conjunto de apoios a nível social (cuidados médicos, alimentação...). O que pensa sobre o orçamento da polícia relativamente ao facto desta ter de suportar os encargos com o pessoal, bem como prestar todo o apoio social que os cerca de 23000 polícias precisam?

Eu acho que nós construímos aqui um país em que cada coisinha faz a sua, o exército faz não sei o quê, a marinha faz não sei o quê, a polícia faz não sei o quê, temos múltiplos sistemas e depois a racionalidade de isto tudo perde-se. Acho que é normal que haja um sistema mais ou menos geral para todos os funcionários em funções públicas e, acho bem que haja, digamos assim, por exemplo, subsídio de risco para profissionais que têm atividades de risco, portanto, não é para todos os polícias, quero dizer, se o polícia está na esquadra a bater á máquina, esse polícia não deve ter subsídio de risco, agora se o polícia vai no Corpo de Intervenção para a Cova da Moura obviamente, muito mais que os militares, que já não fazem guerra em lado nenhum, em exceção no Afeganistão, muito mais que eles, os polícias devem receber um tratamento diferenciado. Portanto, regime geral, o mesmo tratamento, apoio específico, psicológico, em situações de *stress*, eu acho que há necessidades específicas da polícia que devem ter um tratamento diferenciado e específico para polícias que estão de facto sujeitos ao risco.

Avaliação da existência de alternativas

13. Qual a sua opinião quanto aos malefícios e benefícios associados à manutenção de organizações que têm um elevado número de mão-de-obra?

Eu não sei se é isto, mas é assim, eu acho que estou a repetir aquilo que já disse, a função ensino, saúde, hospitais, a função polícia, estas funções são mão-de-obra intensiva e, não-de ser sempre, a alternativa obviamente que é o *big-brother*, isto é, meter câmaras de televisão em todo o lado, e eu esse tipo de sociedade não é uma sociedade em que eu me reveja e prefiro uma polícia de proximidade. Portanto, mão-de-obra intensiva, acho que a qualidade do serviço passa por ser mão-de-obra intensiva, é evidente que eu posso meter um vídeo na minha sala de aula, não é, ponho um vídeo chego lá toco no botão, eles veem-me a dar a aula e depois vou dar os últimos 5 minutos para tirar dúvidas, mas a qualidade do serviço não é a mesma coisa e na polícia é exatamente igual. Nós podemos transformar isto numa coisa de capital intensivo, é só câmaras de televisão em todo o lado, depois os computadores andam a monitorizar, ligados a uma central de informação, mas isso não é um tipo de sociedade que eu gostaria de viver. Portanto, acho que a função policial é uma função nobre que deve ser baseada em presença, proximidade e, depois obviamente, os corpos especializados em crime violento, etc.

14. No seu entender, quais seriam as alternativas à existência de mão-de-obra intensiva, no caso da PSP?

Eu acho que não tem que haver uma alternativa á mão-de-obra intensiva, deve haver mão-de-obra intensiva, faz parte da qualidade do serviço que é prestado porque se não for mão-de-obra intensiva, como é que nós fazemos essa vigilância? É evidente que se pode, tendo até em conta a estratégia inglesa, envolver os cidadãos nos bairros para que façam um pouco também o papel de uma ligação de maior proximidade com a polícia, que penso que, também está a ser feito com estes programas, por exemplo, vá para férias, mas acho que deve ser mão-de-obra intensiva.

**Anexo 12: Entrevista ao Presidente do Sindicato de Oficiais de Polícia, Subcomissário
Hélder Andrade em 13 de abril de 2013**

Economia Portuguesa versus Segurança Pública

1. De forma geral, como caracteriza a economia portuguesa atualmente?

Em crise, cuja saída, além da ajuda externa, tem que passar pela capacidade e confiança dos próprios portugueses. Somos um povo nobre com um passado histórico relevante e já passamos por situações tão ou mais graves que a atual e soubemos lidar com elas.

2. Acha que a área de segurança pública vai ser afetada pela anunciada intenção de reestruturar o Estado?

Sem dúvida alguma. O atual sistema dual sai muito caro e estou em crer que mais ano menos ano, de forma gradual, vamos caminhar para uma polícia única.

3. O que pensa sobre a questão da segurança pública, relativamente ao seu grau de importância?

Portugal só pode progredir se as políticas assentarem em três pilares: Segurança Interna, Saúde e Educação, sem desprimor, para outros também importantes. Mas, estes três são fundamentais para o bem-estar dos naturais, dos residentes e dos que nos visitam. As pessoas só se fixam em países seguros e com um sistema de saúde, o mesmo se passando com os investidores. Concomitantemente, um povo que descure a educação jamais será uma pátria de princípios e valores. Há que investir no capital humano. Precisamos de bons técnicos para podermos ser competitivos.

4. O que acha da correspondência entre o grau de importância/reconhecimento atribuído à segurança pública e o seu financiamento através dos sucessivos orçamentos de Estado?

Os sucessivos orçamentos do Estado, como já o disse publicamente e, em várias sedes e instâncias, têm sido bastante magros neste aspeto. Sobre este desiderato sugiro que leia a

crónica que escrevi no Diário de Notícias na passada terça-feira dia 9 de abril (creio que está publicada no nosso site www.asop.pt).

5. Na sua opinião, contribuirá a crise económica (atual) para o aumento da criminalidade?

Sem sombra de dúvida.

6. Quando se fala em aumento de criminalidade, na sua ótica, a solução passará por empregar mais recursos (meios humanos, materiais e financeiros)?

Isso é importante mas, mais que isso, é fazer uma boa gestão que o sistema dual não permite. Sobre este desiderato pode recolher mais informação no estudo que está publicado no nosso site.

Orçamento da Polícia de Segurança Pública

7. O que pensa sobre a conceção e composição do orçamento da polícia, relativamente ao funcionamento e organização da mesma? E à realidade económica do país?

É um orçamento magro quando comparado com os atribuídos a outras forças de segurança e serviços da administração, independentemente do resto.

8. Tendo em conta os gastos (87,8%) que a PSP tem com todo o seu efetivo, face à conjuntura económica do país será este um valor sustentável?

Não. Precisamente por isso é que temos que acabar com o sistema dual e criar uma polícia única. Poupávamos mais de cem milhões de euros por ano e prestávamos um melhor serviço à população.

9. Na sua opinião, serão suficientes os 9,3% que são afetos à aquisição de bens e serviços e os 0,4% dedicados à aquisição de bens de capital?

Manifestamente insuficientes.

Sustentabilidade da situação orçamental da PSP

10. Em termos de eficiência e eficácia, o que acha sobre o valor atribuído às despesas com o pessoal no orçamento da PSP?

A maior riqueza das Instituições são as pessoas e tudo o que for investido judiciosamente com o pessoal é bem feito.

11. Com a economia que temos, que tipo de solução é que terá de se adotar de modo a melhorar as contas da PSP? Como se poderá compensar essa eventual medida?

Sem querer ser tautológico, volto a dizer, acabando com o velho e gasto sistema dual.

12. Sendo a profissão de polícia tão exigente é necessário a existência de todo um conjunto de apoios a nível social (cuidados médicos, alimentação...). O que pensa sobre o orçamento da polícia relativamente ao facto desta ter de suportar os encargos com o pessoal, bem como prestar todo o apoio social que os cerca de 23000 polícias precisam?

A profissão de Polícia além de exigente é de desgaste rápido. Por isso é que os polícias têm uma longevidade de cerca de nove anos a menos que os outros. É dever e obrigação da Corporação cuidar daqueles que devotadamente a servem.

Avaliação da existência de alternativas

13. Qual a sua opinião quanto aos malefícios e benefícios associados à manutenção de organizações que têm um elevado número de mão-de-obra?

Tem que se estudar o assunto casuisticamente e “per si”. Identificar os problemas e depois procurar as soluções.

14. No seu entender, quais seriam as alternativas à existência de mão-de-obra intensiva, no caso da PSP?

A criação de uma polícia única.

Anexo 13: Quadro de pessoal com funções policiais (2001-2010)

Anos	Efetivo policial	Variação	Variação percentual
2001	21490		
2002	21422	-68	-0,3%
2003	20898	-524	-2,4%
2004	20835	-63	-0,3%
2005	20813	-22	-0,1%
2006	20751	-62	-0,3%
2007	21312	561	2,7%
2008	21013	-299	-1,4%
2009	21480	467	2,2%
2010	22277	797	3,7%

Fonte: Relatório de Actividades da PSP 2010

Anexo 14: Quadro da evolução dos orçamentos das FSS em € (2004-2011)

	PSP	GNR	SEF	PJ
2004	569025277,9	702545664,2	46725205,21	93881806,72
2005	586941290,6	721061955,6	52403624,77	99183703,53
2006	565554877,1	727817415,8	60627943	98961615,38
2007	580827723,4	760244197,4	75648867,82	95837664,01
2008	610693054,9	787780819,8	77378326,36	99923036,32
2009	699717900	868684384,5	78734767,94	109934480
2010	701618264	889625107,2	76267917,53	111548706,2
2011	754622109,6	900647433,2	81745994,42	111817159,3
TOTAL	5069000497	6358406978	549532647,1	821088171,5
Aumento global do orçamento	185596831,8	198101769	35020789,21	17935352,58
Aumento global do orçamento %	24,59%	22,00%	42,84%	16,04%

Fonte: Conta Geral do Estado

Anexo 15: Quadro da evolução das despesas com o pessoal em € (2004-2011)

	PSP	GNR	SEF	PJ
2004	529496985,5	645126427,9	33478009,07	82600561,22
2005	547034716,9	664050708	36857089,16	87270537,28
2006	526189038,5	661463184,7	39303536,99	85354393,89
2007	538443493	688214783,1	43339298,66	82558727,93
2008	567560579,5	721877392	45363874,19	83460946,69
2009	649892563,5	801160995,3	49958035,93	95167201,12
2010	656527737,1	830857046	51675367,53	100163418,5
2011	707439275,1	840130975,2	48561684,75	98434220,83
TOTAL	4722584389	5852881512	348536896,3	715010007,5
Total em função do orçamento	93,17%	92,05%	63,42%	87,08%

Fonte: Conta Geral do Estado

Anexo 16: Quadro da evolução das despesas com o pessoal em % (2004-2011)

	PSP	GNR	SEF	PJ
2004	0,930533328	0,918269745	0,716487149	0,879835658
2005	0,932009258	0,920934329	0,703330911	0,879887866
2006	0,930394308	0,908831213	0,648274295	0,862500006
2007	0,92702788	0,905254898	0,572900823	0,86144345
2008	0,929371269	0,916342939	0,586260731	0,835252308
2009	0,928792251	0,922269365	0,634510487	0,865672
2010	0,935733533	0,933940645	0,677550525	0,897934381
2011	0,937474885	0,932807827	0,594055832	0,88031409

Fonte: Conta Geral do Estado

Anexo 17: Quadro da evolução das despesas com o pessoal (2005-2013)

PSP			
	Orçamento total	Despesas com o pessoal	% de despesas com o pessoal no orçamento
2005	526594607	489083804	0,92876721
2006	532995000	496764588	0,932024856
2007	572388635	524755999	0,916782701
2008	575276253	524861000	0,912363403
2009	630015560	571780668	0,907565946
2010	683191029	616381863	0,902210124
2011	645368383	576039246	0,892574321
2012	703713850	617766638	0,877866249
2013	796827880	711337173	0,8927112

Fonte: Mapas Orçamentais

Anexo 18: Quadro da evolução das despesas com a aquisição de bens e serviços correntes em € (2004-2011)

	PSP	GNR	SEF	PJ
2004	33433371,93	50357606,33	10669927,27	9767378,76
2005	36999134,61	52729352,65	11591485,66	10765437,98
2006	37756665,82	56411867,12	16794874,15	11689300,49
2007	39409541,75	58395988,77	23699198,64	11992547,43
2008	38749394,96	61438625,63	28413584,83	13799320,8
2009	48713928,6	61768478,13	26309707,42	13142102,78
2010	43453519,55	55577779,75	22194786,69	10812250,44
2011	43452498,11	55252933,29	29226696,57	12356797,53
TOTAL	321968055,3	451932631,7	168900261,2	94325136,21
Total em função do orçamento	6,35%	7,11%	30,74%	11,49%

Fonte: Conta Geral do Estado

**Anexo 19: Quadro da evolução das despesas com a aquisição de bens de capital em €
(2004-2011)**

	PSP	GNR	SEF	PJ
2004	5543019,86	6609694,34	2186033,52	175063,47
2005	2667359,21	3821266,22	3376327,32	613761,37
2006	1168550,11	9484302,01	3930884,52	763767,04
2007	2342439,84	13358704,91	7566623,93	873084,33
2008	3962448,99	4151870,56	2242630,75	1673300,91
2009	660059,67	5161250,8	1005747,66	614551,59
2010	1093081,3	2680697,23	970947,77	212907,18
2011	1031988,02	2681076,4	1086302,63	680547,51
TOTAL	18468947	47948862,47	22365498,1	5606983,4
Total em função do orçamento	0,36%	0,75%	4,07%	0,68%

Fonte: Conta Geral do Estado

Anexo 20: Quadro das despesas per capita em razão do orçamento atribuído ao agrupamento despesas com o pessoal em € (2008-2010)

	PSP			GNR		
	Efetivo	Orçamento afeto ao agrupamento despesas com pessoal	Despesas per capita	Efetivo	Orçamento afeto ao agrupamento despesas com pessoal	Despesas per capita
2008	21683	567560579,5	26175,371	25355	721877392	28470,81
2009	22255	649892563,5	29202,092	25353	801160995,3	31600,244
2010	22994	656527737,1	28552,133	24108	830857046	34463,956
MÉDIA			27976,532			31511,67

	SEF			PJ		
	Efetivo	Orçamento afeto ao agrupamento despesas com pessoal	Despesas per capita	Efetivo	Orçamento afeto ao agrupamento despesas com pessoal	Despesas per capita
2008	1478	45363874,19	30692,743	2532	83460946,69	32962,459
2009	1435	49958035,93	34813,962	2703	95167201,12	35207,992
2010	1364	51675367,53	37885,167	2593	100163418,5	38628,391
MÉDIA			34463,957			35599,614

Fonte: Conta Geral do Estado e Relatórios de Actividades das FSS