

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2012/2013



III

**AS REFORMAS POLICIAIS EM PORTUGAL E SEU IMPACTO
NA ESTRUTURA E EFICÁCIA DAS INSTITUIÇÕES**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE
DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL
DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS E DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**AS REFORMAS POLICIAIS EM PORTUGAL E SEU IMPACTO NA
ESTRUTURA E EFICÁCIA DAS INSTITUIÇÕES**

TCOR GNR ADMIL Nuno Miguel Parreira da Silva

Trabalho de Investigação Individual Final do CEM-C 12/13

Pedrouços 2013



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

AS REFORMAS POLICIAIS EM PORTUGAL E SEU IMPACTO NA ESTRUTURA E EFICÁCIA DAS INSTITUIÇÕES

TCOR GNR ADMIL Nuno Miguel Parreira da Silva

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 12/13

Orientador: MAJOR INF António Paulo Gaspar da Costa

Pedrouços 2013



Agradecimentos

Ao escrever estas breves linhas, significa que se aproxima o fim do Curso de Estado-Maior Conjunto. Quando iniciei este curso já sabia que iria durar um ano letivo, mas não imaginava a sua intensidade, nem os momentos inesquecíveis que me proporcionaram o convívio com os camaradas dos três Ramos das Forças Armadas. Além disso, também foi bastante enriquecedor voltar a estudar no Instituto de Estudos Superiores Militares, não só pela forma bem estruturada do curso, como, também pela excelência do corpo docente, que muito tem contribuído para elevar o nome do Instituto como uma instituição de referência no Ensino Superior Militar.

As minhas primeiras palavras de agradecimento vão para o meu orientador, Major Infantaria Gaspar da Costa, pela sua disponibilidade permanente, conselho e ensinamentos. Sem a perspicácia das suas críticas, sugestões, generosidade e o seu tempo cedido, este estudo seria certamente diferente.

Não poderei deixar de dirigir um sincero e muito especial agradecimento a todos os Oficiais da GNR e da PSP que, prontamente, acederam a serem entrevistados, sem a sua colaboração este estudo não teria sido possível.

Aos meus amigos, recentes e de longa data, àqueles com quem já estudei e trabalhei, obrigado pelo apoio e incentivo. Aqueles que não nomeio por lapso, mas que igualmente me apoiaram, expresso também os meus sinceros agradecimentos tão sentidos quanto outros.

As palavras finais são de agradecimento profundo à minha família que me deu alento e força e a quem dedico este trabalho.



Índice

Introdução: Plano Contextual e de Abordagem.....	1
1. A Polícia como objeto de estudo. O Modelo Policial Português	7
a. A Emergência da Polícia como objeto de Estudo e as Reformas Policiais	7
b. O Modelo Policial Português	10
2. Análise dos contextos e estruturas organizacionais das Forças de Segurança portuguesas após a última reforma de 2007	15
a. Contextos Organizacionais da GNR e PSP	16
(1) Origem e História	16
(2) Articulação.....	18
(3) Missão.....	19
(4) Dimensão	20
(5) Vertentes de Interdependência.....	21
b. Estruturas organizacionais da GNR e PSP	21
(1) Integração	22
(2) Especialização.....	22
(3) Estandarização	23
(4) Formalização.....	23
(5) Centralização	23
(6) Configuração.....	24
c. Perspetiva global de análise.....	25
3. Análise e discussão dos resultados	28
a. Resposta às questões derivadas e Teste de Hipóteses.....	28
b. Resposta à Questão Central	35
Conclusões.....	37
Bibliografia.....	41



Índice de Apêndices

Apêndice 1 – Súmula do processo de reforma do Sistema de Segurança Interna.....	Ap-1-1
Apêndice 2 – Síntese do Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE.....	Ap-2-1
Apêndice 3 – Súmula do Estudo da <i>Accenture</i>	Ap-3-1
Apêndice 4 – Súmula do Estudo do IPRI/UNL.....	Ap-4-1
Apêndice 5 – Súmula do processo de reforma da GNR e da PSP.....	Ap-5-1
Apêndice 6 – Percurso da Investigação e definição da Estratégia Metodológica	Ap-6-1
Apêndice 7 – Sinopses das Entrevistas	Ap-7-1
Apêndice 8 – Desenho da Pesquisa (<i>Research Design</i>)	Ap-8-1

Índice de Tabelas

Tabela nº 1 - Propostas apresentadas pela Accenture para a GNR e PSP.....	Ap-3-1
Tabela nº 2 - Síntese dos Cenários Propostos pelo Estudo do IPRI/UNL.....	Ap-4-1



Resumo

Num momento em que a redefinição das questões da estratégia de segurança e defesa nacional assumem uma importância crescente e peso inegável no âmbito das políticas públicas de segurança em Portugal, a realização da presente investigação, de cariz acentuadamente exploratório, teve como principal objetivo, analisar o impacto que a última reforma teve nas duas únicas Polícias (GNR e a PSP) que estão orientadas para o cumprimento integral das funções básicas do Sistema de Segurança Interna - prevenção; ordem pública; investigação criminal e informações.

Do ponto de vista teórico, esta investigação contribuiu para o enriquecimento da literatura, evidenciando a importância de se conhecer os contextos e estruturas organizacionais das Forças de Segurança, principalmente quando estão em causa mudanças organizacionais que resultam de fatores externos às Instituições. Além disso permitiu ainda evidenciar que o estudo da polícia e do policiamento hoje envolve necessariamente novos problemas sociológicos e macropolíticos, onde o campo da segurança e da justiça criminal se apresenta em permanente transformação.

Ao nível empírico, este trabalho evidenciou que esta reforma assentou numa lógica de diminuição de custos e não considerou as culturas organizacionais distintas, tendo tido no essencial um impacto negativo na estrutura e eficácia da GNR e da PSP, nomeadamente ao originar alguma insatisfação e resistência dos seus membros e mantendo as suas estruturas em sistemas rígidos e burocráticos, dificultando assim a adaptação aos novos desafios das sociedades contemporâneas. Por outro lado, considerando a complexidade dos contextos socioeconómicos pelos quais estamos a passar, procurou-se compreender e evidenciar o modo como as estruturas da GNR e da PSP foram deliberadamente homogeneizadas, comprometendo o modelo dual e desperdiçando as suas capacidades próprias e específicas determinantes dessa diferenciação.

No que respeita às implicações práticas, os resultados obtidos neste trabalho permitem sugerir algumas estratégias relevantes que poderão ser utilizadas pelos responsáveis políticos na nova reforma que se avizinha das Forças de Segurança.



Abstract

The redefinition of issues of national security and defence strategy are of growing importance and undeniable weight in the context of public security policies in Portugal. The main objective of this exploratory research is to consider the impact that the last reform had on the two Police Forces (GNR and PSP) that are aimed at full compliance with the basic functions of the Internal Security System - prevention; public order; criminal investigation and information.

Theoretically this research has contributed to the enrichment of the literature, demonstrating the importance of knowing the context and organizational structures of the security forces, especially when one is talking about organizational changes that result from external factors to the institutions. In addition, it allowed to show, that the police and policing study today necessarily involves not only, new sociological problems, but also macro politics, where the security and criminal justice finds itself in permanent transformation.

At the empirical level, this work showed that this reform is based on a cost reduction logic and did not consider the two distinct organizational cultures. This reform had a negative impact on the structure and effectiveness of the GNR and PSP. It led to frustration and resistance of its members and kept its structures rigid and bureaucratic, making it difficult to adapt to the new challenges of contemporary societies. On the other hand, and considering the complexity of the socio-economic contexts we face nowadays, we tried to understand and show how the structures of the GNR and PSP were deliberately homogenized, therefore compromising the dual model system.

The results obtained in this work recommend relevant strategies regarding security forces, to be used by policy makers in the new reform ahead.



Palavras-Chave

Administração Pública; Reforma; Políticas Públicas Segurança; Policia; GNR; PSP; Cidadania; Modernização; Segurança Interna.



Lista de Abreviaturas

ADMIL	Administração Militar
CEM-C	Curso de Estado-Maior Conjunto
CEMGFA	Chefe de Estado-maior General das Forças Armadas
Cfr	Conforme, confronto
CG	Comando Geral
CPOS	Curso de Promoção a Oficial Superior
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
EG	Escola da Guarda
FFAA	Forças Armadas
FS	Forças de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GERFIP	Gestão de Recursos Financeiros Partilhada
GERAP	Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano
H	Hipótese
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IGAI	Inspeção-geral da Administração Interna
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil
INA	Instituto Nacional de Administração
IPRI	Instituto Português de Relações Internacionais
ISCPSI	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
LOGNR	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MJ	Ministério da Justiça
MP	Ministério Público
NEP	Norma de Execução Permanente
OSAMA	Órgãos dos Sistemas de Autoridade Marítima e Aeronáutica
PD	Pergunta Derivada
PGR	Procuradoria-Geral da República
PJ	Polícia Judiciária
PM	Polícia Marítima
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PSP	Polícia de Segurança Pública
QC	Questão Central
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SG/SSI	Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna
SIIOP	Sistema Integrado de Informações Operacionais de Polícia
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Serviço de Informações de Segurança



Introdução: Plano Contextual e de Abordagem

A Administração Pública (AP) tem sido alvo de frequentes críticas dos cidadãos e grupos organizados, da classe política, e dos próprios membros da organização, onde os diagnósticos sobre o estado da situação nos remetem consecutivamente para a necessidade urgente de reforma, redimensionamento, reestruturação e reengenharia (Carvalho, 2008). Nos países desenvolvidos, ou em vias de desenvolvimento, numerosos movimentos de Reforma da Administração Pública (RAP) têm procurado redefinir o papel do Estado na sociedade, não só para estabelecer quais as áreas onde este deverá atuar, como também o modo como o farão. Assim, as reformas na AP continuam a decorrer, ou se quisermos nas várias AP, pois não existe um único modelo de atividade administrativa mas, uma pluralidade de formas de atuação (Bilhim, 2000).

A reestruturação da AP surge assim da necessidade de separar dos serviços públicos, todas as atividades que se podem externalizar, mantendo apenas aquelas que constituem o seu *core business*. A extinção, fusão e reafetação de diversos Serviços e Organismos foi o culminar da reestruturação da AP, na lógica de uma nova AP, gerida segundo a filosofia e princípios semelhantes ao sector privado, que não querendo obter o lucro em concorrência com a esfera privada, espera obter maior racionalidade económica nas atividades que desempenha com vista à prossecução dos interesses dos cidadãos.

Em Portugal, esta tendência de reforma teve o seu apogeu em 2005 com a aprovação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado¹ (PRACE), que apesar de não ser inovador, e ser apenas reflexo do que se está a passar a nível mundial, teve consequências em toda a AP, inclusive nas Forças de Segurança sob tutela do Ministério da Administração Interna (MAI). No caso do MAI, para além do PRACE, a alteração do quadro de ameaças e riscos que se colocam à segurança nas sociedades contemporâneas, suscitaram a necessidade de os Estados procederem a uma revisão do conceito de segurança e consequentemente adotarem uma nova governança da segurança que implica reformas nos sistemas de segurança e nas próprias instituições policiais.

Assim, considerando que as reformas das polícias, dependem e estão associadas às reformas na AP, importa salientar que o processo de reforma do Sistema de Segurança Interna (Cfr. Súmula do processo no Apêndice 1) bem como das Forças de Segurança, também decorreu do PRACE.

¹ No domínio da reorganização estrutural da Administração, o Governo aprovou, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, o PRACE.



Desta forma, no que respeita em particular à GNR e à PSP, o Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE² (Cfr. Síntese do Relatório no Apêndice 2), tendo como ponto de partida as premissas orientadoras do PRACE e na continuidade da primeira fase, em que foi feito o levantamento da macroestrutura do MAI, analisou as microestruturas do Ministério, i.e., as missões, atribuições e competências das respetivas unidades orgânicas e suas unidades internas.³ Neste relatório, independentemente da diferença de natureza e funções específicas da GNR e da PSP, foi proposto um modelo futuro para estas duas Forças de Segurança, assente nas mesmas propostas de reforma organizacional. Em paralelo com os trabalhos da segunda fase do PRACE, o MAI encomendou três estudos a entidades diferentes. Um primeiro estudo foi encomendado à empresa de consultadoria de gestão, tecnologias de informação e *outsourcing* – *Accenture*, que foi denominado de “Racionalização de Estruturas da GNR e da PSP” (Cfr. Símula do Estudo no Apêndice 3) e tinha como principal objetivo prover o Ministro de Estado e da Administração Interna com propostas que visassem a reforma daquelas duas polícias. Este estudo foi concluído no final do primeiro semestre de 2006 e conhecido de forma mais alargada, através do sítio oficial do MAI na internet, no mês de fevereiro de 2007.

Um segundo estudo, foi realizado pelo Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) da Universidade Nova de Lisboa (Cfr. Símula do Estudo no Apêndice 4), sobre a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna, com o objetivo geral de fornecer ao Ministro de Estado e da Administração Interna um estudo teórico de fundamentação e um conjunto de propostas com vista a apoiar, científica e tecnicamente as decisões neste domínio. O estudo final viria a ser entregue no final do ano de 2006.

Finalmente, o MAI ainda solicitou ao Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) que realizasse um estudo sobre as “áreas da responsabilidade da GNR e da PSP”.⁴

Neste âmbito, após o XVII Governo Constitucional ter definido o modelo de segurança interna, iniciou-se efetivamente o processo de reforma da GNR e da PSP com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2007 de 1 de março (Cfr. Símula da Resolução no Apêndice 5), que tinha os seguintes objetivos: a adequada articulação das áreas de responsabilidade da GNR e da PSP; a racionalização das Forças de Segurança; o aumento do investimento nas instalações e equipamentos das Forças de Segurança,

² Cfr., Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE, Microestruturas, MAI, julho de 2006, pp. 61-68.

³ Presidiram a este trabalho as orientações da RCM nº 39/2006, de 21 de abril de 2006.

⁴ Este estudo não foi divulgado publicamente.



estabelecendo uma programação de base plurianual. O objetivo foi eliminar as ambiguidades e sobreposições na definição de responsabilidades, bem como racionalizar a estrutura e a gestão dos meios necessários ao exercício de funções das duas Forças de Segurança. Tendo em conta a natureza de ambas as forças de âmbito nacional e os custos institucionais, financeiros e pessoais das deslocalizações, a redistribuição de áreas de responsabilidade foi limitada aos casos em que se afigurou essencial para a racionalização das forças.

Ora, o culminar do processo de reforma das Forças de Segurança deu-se no ano de 2007, com a publicação das duas Leis Orgânicas, a da PSP no mês de agosto e a da GNR no mês de novembro⁵. Com a implementação destas leis orgânicas, decorreu a criação, extinção, modificação ou transferência de Unidades, de Serviços e de Órgãos destas duas Forças de Segurança, integrantes da anterior organização, o que constituiu uma tarefa de enorme impacto estrutural e funcional, considerando a realidade da infraestrutura tecnológica em que assenta a dinâmica e a dependência dos serviços destas duas forças.

Assim, justificamos o presente estudo porque, em primeiro lugar, os processos de reestruturação das Forças de Segurança, resultantes da implementação do PRACE, que deram origem a medidas e alterações internas na GNR e na PSP com reflexos no ano de 2008 e no caso da GNR algumas com reflexos apenas em 2009, ainda não foram estudados cientificamente. Em segundo lugar, este estudo também é pertinente, porque em Portugal, têm sido realizados poucos estudos científicos sobre as Forças de Segurança portuguesas, “vulgo GNR e PSP” (Clemente, 2006, p.72) analisadas individualmente ou em comparação. A este respeito Susana Durão (2011, pp.146-147) afirma mesmo que, “não obstante o facto de a polícia ser hoje política e publicamente controversa, o campo de estudos policiais em Portugal é relativamente recente e esteve durante muitos anos praticamente ausente da agenda das ciências sociais”.⁶ Em terceiro lugar, porque ainda recentemente, o atual Ministro da Administração Interna, Miguel Macedo, afirmou, quando falava na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República sobre a política geral do Ministério, que pretendia alterar as Leis Orgânicas das Forças de Segurança (GNR e PSP) mas que só o iria fazer “após a aprovação definitiva do novo Conceito Estratégico de Segurança e Defesa em Conselho de

⁵ A Lei nº 63/2007, de 6 de novembro que aprova a orgânica da GNR. A Lei nº 53/2007, de 31 de agosto que aprova a orgânica da PSP.

⁶ A este respeito salientamos algumas investigações académicas e obras publicadas de vários investigadores portugueses, que na sua maioria pertencem às Forças de Segurança: Clemente, 1998, 2000; Bessa, 2006 e 2012; Santos, 1999; Branco, 1996 e 2010; Oliveira, 2006; Durão, 2006; Durão e Leandro, 2003; Durão 2004; Durão, Gonçalves e Cordeiro, 2005; Durão, 2008a, 2008b; Leandro 2006; Durão, 2010a.



Ministros” (MAI, 2013). Ora, considerando que já foi publicada em Diário da República a Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 que aprova o novo conceito estratégico de defesa nacional, prevê-se que a alteração das Leis Orgânicas ocorra ainda no corrente ano.

Na nossa investigação, definimos como objeto de estudo “As reformas policiais em Portugal e o seu impacto na estrutura e eficácia das Instituições” o qual delimitamos segundo o critério formal⁷ apresentado por Canas (2007, p.461), ou seja, as únicas Forças de Segurança em Portugal, são a GNR e a PSP. Nesta delimitação, tivemos ainda em consideração que a GNR e a PSP são as únicas duas Polícias que estão orientadas para o cumprimento integral das funções básicas do Sistema de Segurança Interna, prevenção, ordem pública, investigação criminal e informações, mas também são Instituições que “integram o sistema público de regulação do comportamento aditivo, distinguindo-se das restantes instituições votadas à conformidade social pelas suas capacidades coercivas(....)” (Clemente, 2006, p.16). Dada a amplitude do objeto de estudo e a natureza interdisciplinar desta pesquisa, com um cariz acentuadamente exploratório, definiram-se como objetivos específicos: (1) Verificar se as reformas das Forças de Segurança contribuíram para o aumento da eficácia da GNR e da PSP; (2) Identificar alguns dos fatores cruciais na implementação das reformas das Forças de Segurança e que requerem uma adaptação estratégica de aplicação ajustada à realidade de Forças com naturezas distintas; (3) Apresentar contributos teóricos e substantivos, com sustentação científica, sobre os impactos das últimas reformas ocorridas nas Forças de Segurança, e que possam, eventualmente, ser úteis aos estudos em curso no MAI; (4) Expandir e atualizar o conhecimento sobre as Polícias em Portugal, recorrendo sempre que possível aos contributos dos estudos anglo-saxónicos e franceses.

A estratégia de investigação seguida foi de tipo intensivo-qualitativo (Costa, 1999, pp.9-13), no entanto a estruturação da nossa pesquisa em torno de uma estratégia metodológica central, mais de natureza intensiva-qualitativa não significou qualquer forma de restritividade apriorística quanto às técnicas de recolha e análise da informação empírica a utilizar (Cfr. Percorso da Investigação e definição da Estratégia Metodológica no Apêndice 6). Pelo contrário, recorreremos a um leque muito diversificado de técnicas, desde a análise documental com recurso à bibliografia existente sobre a reforma e reestruturação da GNR e da PSP, com a preocupação de recolher referências, para a constituição de uma

⁷ Os critérios propostos por Canas (2007) serão explicitados com maior detalhe no Capítulo 1.



base documental alargada sobre o tema que permita conhecer o fenómeno em profundidade, até às entrevistas semiestruturadas, passíveis de tratamento através da análise de conteúdo (Guerra, 2006, p.61). Assim, mais do que entrevistar grande parte da população sobre o tema em questão, optou-se por entrevistar em profundidade uma amostra⁸ de Oficiais da GNR e da PSP que reunissem cumulativamente os seguintes requisitos essenciais: tivessem conhecimentos sobre o tema; tivessem mais de 25 anos de serviço efetivo na GNR ou PSP; já tivessem atualmente ou pudessem vir a ter, a curto prazo, responsabilidades nos processos de reestruturação das Forças de Segurança. Como seria expectável, a aplicação destes critérios recaiu sobre os Oficiais do topo da hierarquia na GNR - posto de coronel - e na PSP – posto de superintendente. Desta forma foram realizadas 12 entrevistas semiestruturadas, sendo 7 entrevistas a Coronéis da GNR e 5 entrevistas a Superintendentes da PSP, número a partir do qual, verificamos que estávamos perante alguma saturação, o que nos permitiu sustentar a tomada de decisão de não realizar mais entrevistas (Cfr. Sinopses das entrevistas em Apêndice 7). Aos entrevistados foi garantido o anonimato, assim como, que a utilização das informações e opiniões recolhidas apenas serviria para fins exclusivamente académicos.

De referir ainda que o método aplicado foi o hipotético-dedutivo, seguindo a abordagem proposta por Quivy & Campenhoudt (2003) e adotada pelo IESM, que parte de um postulado como modelo de interpretação do fenómeno estudado e, gerando, através de um trabalho lógico, hipóteses, conceitos e indicadores, conforme se demonstra, de forma detalhada, no Desenho da Pesquisa (*Research Design*) em Apêndice 8.

Assim, é precisamente num cenário onde uma nova reorganização das duas Forças de Segurança se avizinha, que nos propomos refletir, emergindo a seguinte Questão Central (QC): Terá a Reforma das Forças de Segurança contribuído para a obtenção de estruturas organizacionais mais flexíveis aumentando a eficácia da GNR e da PSP?

Associadas à QC, foi possível formular as seguintes Questões Derivadas (QD):

- QD1: Que efeitos tiveram as medidas de simplificação e de desburocratização implementadas nos últimos anos no MAI, no funcionamento da GNR e da PSP?
- QD2: Que efeitos tiveram as medidas e alterações internas comuns à GNR e à PSP, resultantes dos processos de reestruturação das Forças de Segurança, sobre o contexto e estrutura das Instituições?

⁸ Neste estudo restringimos a investigação ao grupo de amostragem não probabilística e dentro deste à amostragem por tipicidade ou intencionalidade. Este tipo de amostragem consiste em selecionar intencionalmente o subgrupo da população representativa e mais adequada, quando existem grandes limitações de tempo e de recursos disponíveis (IAEM, 2005, p. 52).



- QD3: Tem existido um alinhamento das atividades da GNR e da PSP com os objetivos das políticas públicas na área da segurança interna?
- QD4: É necessário organizar e estruturar, programas de formação à medida para os dirigentes da GNR e PSP?
- QD5: Qual o sistema policial mais adequado ao nosso país?

Em função da QC e das QD, levantaram-se as seguintes hipóteses (H), com validação a fundamentar no Capítulo 3:

- H1: As medidas de simplificação e de desburocratização implementadas no MAI tiveram efeitos positivos no funcionamento da GNR e da PSP no plano interno e externo.
- H2: As medidas e alterações internas comuns à GNR e à PSP, resultantes dos processos de reestruturação das Forças de Segurança, contribuíram para uma convergência no desenho organizacional da GNR e da PSP.
- H3: A GNR e a PSP têm alinhado as suas atividades de acordo com os objetivos das políticas públicas na área da segurança interna.
- H4: Na área técnico-policial é necessário organizar programas de formação à medida para os dirigentes da GNR e da PSP.
- H5: O modelo policial mais adequado a Portugal assenta na natureza dual das Forças de Segurança.

Por último, com o intuito de responder à questão central, questões derivadas e validar as hipóteses, este trabalho apresenta uma estrutura constituída por três capítulos, que procuram dar uma sequência lógica a toda a investigação. No primeiro capítulo, procurou-se, numa primeira parte, analisar e relacionar a emergência da Polícia como objeto de estudo científico com as tendências atuais e futuras de reforma das Instituições Policiais. Numa segunda parte, procurou-se elaborar um breve enquadramento geral, com o objetivo de facilitar a compreensão do complexo modelo policial português bem como algumas das problemáticas que lhe estão associadas. No segundo capítulo, pretendeu-se apresentar os contextos e estruturas organizacionais da GNR e da PSP, fazendo ressaltar que estamos perante realidades funcionais específicas e distintas. No terceiro e último capítulo, apresentaremos a discussão dos resultados da investigação, onde se responde às questões, central e derivadas, e se validam as hipóteses do modelo de análise. Este trabalho encerra com as principais conclusões e limitações, evidenciando as contribuições mais relevantes deste estudo.



1. A Polícia como objeto de estudo. O Modelo Policial Português

A crise do Estado Providência, associada a uma cada vez menor legitimidade da AP para adotar unilateralmente determinados tipo de soluções, tem contribuído para o emergir das políticas públicas. Por outro lado, tem sido salientado em alguns estudos⁹ que os atuais modelos de polícia são incapazes de, por si só, fornecer uma resposta satisfatória às necessidades de segurança dos cidadãos, daí a emergência das políticas públicas de segurança. Os modelos tradicionais impedem a implementação de iniciativas oriundas da sociedade civil, não conseguindo, por isso mesmo, dar resposta adequada aos novos desafios sociais provocados pelo aumento do crime, do sentimento de insegurança e dos problemas sociais daí derivados (Oliveira, 2001). Ora, apesar das reformas policiais implementadas nos últimos anos, as políticas de segurança continuam a ocupar um papel de relevo na agenda política e na formulação de políticas públicas de segurança, onde, a falta de produção científica sobre as organizações policiais, também tem contribuído para a sua manutenção na agenda política (Silva, 2010). Neste contexto, pretende-se neste capítulo, em primeiro lugar, analisar e relacionar a emergência da Polícia como objeto de estudo científico com as tendências atuais e futuras de reforma das Instituições Policiais e em segundo lugar, elaborar um breve enquadramento geral, com o objetivo de facilitar a compreensão do complexo modelo policial português bem como algumas das problemáticas que lhe estão associadas.

a. A Emergência da Polícia como objeto de Estudo e as Reformas Policiais

O Professor de Justiça Criminal da Universidade de Nova Iorque, David Bayley, ao fazer um levantamento sobre estudos das instituições policiais nas principais revistas e jornais¹⁰, constatou que foram publicados menos de 15 artigos sobre a Polícia, de um período que vai desde o final da 2ª Grande Guerra Mundial até ao final da década de sessenta (Bayley, 2001). Todavia, a partir de meados dos anos 60, o interesse pela polícia alterou-se e, alguns sociólogos, cientistas políticos e economistas passaram a analisar as funções da polícia na sociedade. No entanto, o pouco interesse pelo estudo deste tipo de organizações, no meio académico, é surpreendente, pois a manutenção da lei e da ordem

⁹ Cfr. Bayley (1969, 1977, 2001); Bittner (1965, 1967a, 1967b, 1970, 1974, 1978, 1990, 2003); Brodeur (1984a, 1984b, 1998, 2002, 2003); Buckner (1967); Dieu (1993, 2002); Goldstein (1977, 1990, 2003); Greene, Jack R (2002a; 2002b); L'Heuillet (2004); Loubet del Bayle (1992); Lutterbeck (2004); Monet (1991, 2001); Monjardet (1984, 1988, 1990, 1992, 1993, 1996, 2004); Moore (2003); Reiner (1996, 1997, 1998, 2002, 2003, 2004); Skolnick (2002); Tonry (1992).

¹⁰ e.g. American Sociological Review; American Journal of Sociology; Public Administration Review; American Political Science Review; etc.



pública é uma das funções essenciais de qualquer governo. Aliás, a própria legitimidade do Estado é de certa forma determinada pela sua capacidade de manter e restabelecer a ordem em todo o território sob a sua jurisdição e a existência de ordem é um dos critérios para se determinar se um Estado existe. O curioso, segundo Bayley, é a falta de reconhecimento até mesmo dos cientistas políticos, visto que Max Weber já afirmava que o Estado moderno tem como característica fundamental o monopólio do uso legítimo da força física no interior de determinado território¹¹.

Para Bayley (2001), existem quatro fatores pelos quais a polícia não tem recebido o devido reconhecimento académico: em primeiro lugar, o facto das instituições policiais raramente atuarem como protagonistas em grandes acontecimentos históricos, sendo as suas ações quase sempre rotineiras, além de que, o policiamento é considerado pouco profissional na maioria dos países; em segundo lugar, o policiamento não envolve prestígio, nem mesmo nas atividades que se referem à investigação, onde a ação e o prestígio estão presentes em poucos casos, “frequentemente, a voz popular prefere mais recriminar a polícia e menos realçar aquilo que ela faz de bem”. (Clemente, 2006, p. 17); em terceiro lugar, a negligência académica pode ocorrer por se considerar o policiamento moralmente repulsivo; em quarto lugar, a disponibilidade de bibliografia e de dados, que na maioria dos países é escassa e restrita (Bayley, 2001).

Porém, com o final do milénio, os problemas de ordem pública e de criminalidade - consumo e tráfico de droga, o espectro do terrorismo e do crime organizado - que vinham afetando todas as sociedades, suscitaram, nos últimos anos, um grande interesse pelas estruturas e funcionamento da polícia, bem como pela medição do impacto das ações policiais sobre o crime, a desordem e o sentimento de insegurança que se vem instalando entre os cidadãos. Numa sociedade pós-moderna, as instituições tradicionais, devido à própria dinâmica societal, mostram-se incapazes de dar uma resposta capaz às necessidades dos cidadãos. Mesmo em sistemas baseados na descentralização, como é o caso do modelo Inglês de Polícia, alguns autores, como Reiner (2004), demonstraram que as respostas policiais aos problemas sociais, derivados do aumento da criminalidade e do sentimento de insegurança são insuficientes (Oliveira, 2001, pp.21-25).

Importa ainda sublinhar que as políticas públicas de segurança emergiram mais cedo nos países anglo-saxónicos do que nos países da Europa do Sul, dos quais se destacam a França e Portugal. A explicação segundo os franceses Gleizal, Domenach e

¹¹ A este respeito ver ainda a obra de Max Weber (2005, p.65).



Journes (1993, cit. por Oliveira, 2001) para esta situação ocorrer em França, deriva do facto do poder político que se interessava pela polícia ser um poder político fraco e estar demasiado enquadrado pelo direito, ao passo que nos países anglo-saxónicos a polícia tem uma regulação mais sociológica, podendo mais facilmente ser submetida a imperativos sociais e políticos. É neste âmbito que o Sociólogo Francês Monjardet (1996) concluiu, nos seus estudos académicos, que os erros e lacunas em alguns estudos científicos e não científicos sobre a Polícia, explicam-se por não serem consideradas em conjunto as três dimensões de um sistema policial, ou seja, a Instituição, a Organização e a Profissão. A mesma carência explica as dificuldades encontradas pelos Ministros da Administração Interna ou do Interior da Europa do Sul, que ao assumirem funções no Governo, afirmam que têm como projeto reformar as Polícias, “...mas rapidamente se satisfazem em mantê-la, ou em acreditar mantê-la” (Monjardet, 1996, p.17). Ao que acresce dizer que alguns dos autores mais conceituados no campo da sociologia da polícia, como o americano Bittner (2003), o canadiano Brodeur (2002) e o francês Monjardet (1996), já há bastante tempo que veem alertando para o facto social que consiste na atual forte tendência para a realização de grandes reformas nas polícias (Alves, 2008, 2011).

Assim, de forma genérica, pode-se afirmar que as reformas nas polícias podem ser ao nível dos sistemas policiais, ou apenas ao nível das organizações policiais. No primeiro caso, estas reformas estão associadas, normalmente, à redistribuição das missões, à redefinição das competências territoriais ou ao reforço dos mecanismos de coordenação e de cooperação superior (Gomes, 2006). No segundo caso, as reformas centram-se unicamente nas organizações policiais, e podem incidir sobre o modelo organizacional, sobre o modelo de policiamento, sobre os processos internos ou a gestão do pessoal.

Em 2006, Gomes afirmava, num Seminário Internacional de Gestão em Segurança Pública e Justiça Criminal, que a reforma pode ser de âmbito nacional, regional ou metropolitano e culminar numa fusão de Polícias, na sua integração, numa clarificação dos limites de competências ou, ainda numa evolução na continuidade. Alertando ainda, para o facto de no caso de o Governo optar por um novo sistema policial ou pela reestruturação do existente, emergirem algumas condicionantes que devem ser consideradas. Desde logo, e numa ótica de direito comparado, importa ter em conta a matriz jurídico-institucional em que se integra o país em questão. Por outro lado, deve levar-se em consideração a sua História, a sua identidade cultural, o seu sistema jurídico, a sua organização político-administrativa, assim como a realidade social e criminológica. Além disso, a reforma, a nível nacional, deve ser operada, desejavelmente, tendo por referência as reformas em



curso ou em estudo no âmbito da nova arquitetura de segurança interna da União Europeia. Não menos importante, é o facto de a reforma do sistema ou da organização policial não poder alhear-se da reforma mais global que esteja a ocorrer ou em preparação ao nível de toda a Administração Pública do país (Gomes, 2006).

Assinala ainda Gomes (2006), que o processo da reforma deve passar, genericamente, pelas seguintes fases: (1) realização de estudos de diagnóstico, de carácter técnico-científico, onde sejam envolvidas instituições académicas e policiais; (2) processo de tomada de decisão política; (3) processo legislativo; (4) realização de estudos técnicos de implementação. Neste contexto, constituem fatores determinantes para que o processo da reforma seja bem-sucedido, o envolvimento político materializado numa liderança forte alicerçada num bom plano de comunicação interno e externo, num forte envolvimento dos membros das instituições policiais e finalmente, não menos importante, no apoio da opinião pública, sem esquecer a necessária monitorização que permitirá introduzir as indispensáveis correções e ajustamentos (Gomes, 2006). Acresce ainda referir, como já foi salientado anteriormente, que num processo de gestão da mudança, não se podem esquecer, como em qualquer organização, as expectativas e carreiras dos membros das instituições policiais bem como as possíveis resistências decorrentes de culturas organizacionais distintas (militar *versus* civil), sob pena de a reforma não atingir os objetivos delineados e gerar frustrações e resistências dos seus membros associado a um descrédito dos decisores políticos perante a opinião pública (Gomes, 2006).

Em suma, partilha-se da opinião de Susana Durão (2011, p.147) quando afirma que o “estudo da polícia e do policiamento hoje envolve necessariamente novos problemas sociológicos e macropolíticos. Todo o campo da segurança e da justiça criminal está em rápida transformação”. A alteração do quadro de ameaças e riscos que se colocam à segurança nas sociedades contemporâneas, suscitaram a necessidade de os Estados procederem a uma revisão do conceito de segurança e conseqüentemente adotarem uma nova governança da segurança que implica reformas nos sistemas de segurança e nas próprias instituições policiais.

b. O Modelo Policial Português

Ao analisar-se a história das polícias europeias verifica-se que não existem modelos ideais de polícia, nem existe apenas um único modelo de polícia. “No plano da semiótica policial, não há uma relação constante entre a coisa e a palavra. Cada país e cada época têm os seus modelos policiais.” (Clemente, 2006, p.91). O que significa que geralmente



cada país adota o seu sistema, tendo em conta a sua história, a sua tradição, a sua cultura, a sua estrutura política e territorial do Estado e as próprias peculiaridades do cidadão. Os “sistemas policiais são subsistemas de organização do Estado mais complexos, integrando uma estrutura de valores e de normas idênticas à do sistema mais lato” (Oliveira, 2006, p.98). Desta forma, podem-se identificar os seguintes tipos de modelos de organização dos sistemas policiais: modelos monistas, dualistas ou pluralistas, estatizados ou municipais, centralizados ou descentralizados. Assim, no sistema monista, a polícia depende de um único órgão, como é o caso da Noruega; no caso de um sistema pluralista, todas as polícias existentes num país dependem de vários órgãos, como é o caso do Canadá; um sistema é considerado centralizado “a partir do momento em que tudo o que concerne aos problemas gestionários e operacionais do corpo policial é colocado sob responsabilidade final de uma instância situada no nível político central” (Monet, 2006, cit. por Oliveira, 2006). Finalmente, um sistema é denominado descentralizado “a partir do momento em que instâncias exteriores ao nível central dispõem das capacidades institucionais necessárias para influir na organização e/ou funcionamento da polícia” (Monet, 2006, cit. por Oliveira, 2006).

Acresce ainda referir que para os autores Tupman e Tupman (cit. Oliveira, 2006) existem na Europa três tipos de modelos policiais, o napoleónico, o nacional e o descentralizado. O napoleónico, como é o caso de Portugal, Espanha, Itália e França, caracteriza-se como modelo centralizado e dualista. No modelo nacional, as polícias têm uma competência alargada a todo o território nacional, onde existe um diretor nacional que depende do Ministro da Administração Interna ou do Ministro da Justiça e é mais comum em países como a Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia. Por fim, no modelo descentralizado como acontece nos EUA e em Inglaterra, onde as forças policiais estão dispostas por todo o território nacional, com competência territorial apenas nas áreas geográficas onde exercem a sua atividade e usufruem de alguma autonomia ao nível do recrutamento e na tomada de decisões operacionais.

Em Portugal, de acordo com o estabelecido na Lei de Segurança Interna¹² os organismos públicos que o Estado tem ao seu dispor e que concorrem para garantir a segurança interna, são as Forças e Serviços de Segurança, designadamente a GNR, a PSP, a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS), sendo ainda estabelecido que exercem ainda funções de

¹² Cfr. art.º 25.º do Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto.



segurança, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e do Sistema da Autoridade Aeronáutica. De todas as Forças e Serviços referidos, apenas a GNR tem uma natureza militar, já que a Polícia Marítima (PM) tem uma natureza militarizada e todas as restantes tem natureza civil (Branco, 2010, p.98). Por outro lado, importa sublinhar que só se encontra a distinção entre Forças e Serviços de Segurança nas respetivas Leis Orgânicas e na Lei Orgânica do MAI¹³, pois a Constituição da República Portuguesa e a própria Lei de Segurança Interna são omissas no que respeitam a essa definição.

Neste contexto, Branco (2012, pp.12-19) recorda que o Código de Justiça Militar continua a definir a GNR como “força militar” e também que a utilização do termo “Forças e Serviços de Segurança, para enquadrar um conjunto de entidades que têm profundas diferenças entre si, constitui uma solução equívoca e plena de ambiguidade, dado não se tratar de um conjunto homogêneo e coeso”. Além disso, este autor sublinha ainda o facto deste tratamento comum dado às diferentes Forças e Serviços acarretar consequências prejudiciais para todas as Instituições, mas especialmente para os militares da Guarda, pois são os únicos neste universo que tem um estatuto militar, “onde os deveres e as restrições são maiores”. Ainda a respeito da dificuldade de se identificar claramente no sistema policial português, quais os organismos que são efetivamente Forças de Segurança, autores como Lomba (2003), Raposo (2006), Valente (2005) e Castro (2003) têm-se dedicado especificamente a esta problemática, o que nos permite afirmar que esta temática não é consensual, pois existem interpretações divergentes sobre a delimitação deste conceito.

Para Branco (2012, p.16) a incorreta utilização do termo Força e Serviço de Segurança, “veio confundir o que até então era simples e de fácil perceção”, dando o exemplo do SEF que apesar de estar explicitamente na sua Lei Orgânica que é um “serviço de segurança”, se viu obrigado a colocar nas suas viaturas e nos coletes utilizados pelos funcionários, a palavra “Polícia”.

Neste sentido, Canas (2007, p.461) considera existirem quatro critérios que podem auxiliar na distinção entre Forças e Serviços de Segurança. O critério formal, que recorre aos diplomas orgânicos, que considera apenas a GNR e a PSP como Forças de Segurança; o critério nominal, em que as Forças de Segurança são todas as polícias em sentido próprio, designadamente a GNR, a PSP, a PM, a PJ e a Polícia Judiciária Militar (PJM), sendo que os serviços são os restantes, o SIS, o SEF e os órgãos da polícia aeronáutica; o critério estrutural, em que as Forças de Segurança apresentam uma organização de

¹³ Cfr. Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro.



comando de tipo militar, hierarquizadas e dispo de meios coercivos e dispositivo que lhes permite fazer face a situações de violência de massas (GNR, PSP e PM), sendo que os restantes se organizam numa lógica de Administração Pública (PJ, SEF e SIS); e, por fim, o critério material, em que as forças são uniformizadas e armadas e, por sua vez os serviços podem não necessariamente apresentar estas características. Desta forma, na presente investigação, consideramos para efeitos de distinção entre Forças e Serviços de Segurança, o critério formal, que recorre aos diplomas orgânicos e considera apenas a GNR e a PSP como as únicas Forças de Segurança. Sendo também de salientar que dos Serviços da administração direta do Estado, é estabelecido n.º 2 do art.º 6.º do DL n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro (Lei Orgânica do MAI) que as Forças de Segurança organicamente dependentes do MAI são efetivamente a GNR e a PSP.

Segundo Clemente (2006, pp.49-50) “o sistema policial português situa-se entre o dualismo puro e o pluralismo moderado. O pluralismo policial não constitui “*une condition nécessaire au fonctionnement démocratique*”, porquanto o sistema monista vigora nalguns países democráticos, mormente em Israel, na Irlanda e no Japão. Todavia, o monismo policial manifesta-se mais nos países de regime totalitário (República da Coreia do Norte) ou de território exíguo (República de São Marino). (...) A história particular de cada Estado produz um sistema policial, com peculiaridades próprias. Em Portugal, há a GNR, a par da PSP, enquanto, em Espanha existe a Polícia Nacional ao lado da Guarda Civil; todas elas têm um carácter nacional. (...). Em resumo, o sistema policial português apresenta-se dinâmico e dualista”.

Em suma, a estrutura atual do Sistema de Segurança Interna é o resultado da resposta política e legislativa portuguesa, face à emergência de ameaças de tipologia diferenciada, originando a criação de novas estruturas autónomas especificamente vocacionadas para lhes fazer face, o que muitas vezes prejudicou “os objetivos e interesses de unidade de direção política e de comando operacional” (Pedroso, 2009, p.70). Tornando desta forma, o sistema de organização policial português “especialmente complexo” (Góis, 2011, p.31), mas também “concorrencial” (Oliveira, 2006).

Assim, e em jeito de conclusão, pode-se afirmar que o sistema policial português em primeiro lugar é baseado no modelo napoleónico; em segundo lugar, distingue-se pelo dualismo existente ao nível da segurança e da ordem pública, destacando-se claramente neste domínio a GNR e a PSP, comparativamente com a atividade desenvolvida pela Polícia Marítima; em terceiro lugar, o sistema é também pluralista porque integra várias forças com funções de polícia administrativa geral, de natureza preventiva e de segurança



pública, destacando-se neste caso, para além da GNR e da PSP, a PM e a PJ; em quarto lugar, o sistema é fragmentado pelo facto de a tutela ser repartida por vários ministérios, designadamente, o MAI, o Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa Nacional (Inácio, 2010); por último, ainda pode ser caracterizado como centralizado, porque todas as Forças de Segurança dependem diretamente do Governo. Em suma, o modelo português “mantém características próprias que o tornam complexo e o desviam do modelo dual puro onde apenas coexistem duas forças, a Gendarmerie, corpo militar e a Polícia, corpo civil” (Branco, 2009, p. 88).



2. Análise dos contextos e estruturas organizacionais das Forças de Segurança portuguesas após a última reforma de 2007

Para organizações com a mesma natureza e objeto podem existir estruturas muito díspares (Perrow, 1981). Desta forma, não há uma classificação definível *à priori* e necessariamente decorrente de uma atividade ou objeto, mesmo no caso da GNR e da PSP. De resto, dentro de cada organização concreta pode haver setores com uma estrutura muito distinta, podendo ser adotados modelos distintos em cada um deles.

Ora, segundo, Pugh e Hickson (1968, pp.374-396) dois autores que trouxeram um grande contributo para o conhecimento e para a importância da análise das estruturas organizacionais, principalmente no que se refere ao desenvolvimento e compreensão da eficácia das organizações, a classificação de toda a organização depende do recurso a indicadores e da sua respetiva ponderação. Além disso, estes autores também referem que “a taxonomia das estruturas organizacionais pode ser considerada como um conjunto de variáveis dependentes relativamente ao seu contexto e como variáveis independentes relativamente à performance e ao comportamento organizacional” (Pugh e Hickson, 1969). Como variáveis do contexto Pugh e Hickson (1969) identificam as seguintes: tamanho inicial da organização; tamanho atual da organização; idade; diversidade de operações; variabilidade de operações; integração do fluxo de trabalho; número de locais de operação e dependência. O que permite afirmar que as dimensões das estruturas organizacionais determinam e são determinadas por um conjunto de fatores. Assim, de acordo com Pugh e Hickson (1969) existem três dimensões em que assenta a estrutura organizacional. Sendo a primeira dimensão, a “concentração de autoridade”¹⁴; a segunda dimensão, a “estruturação das atividades”¹⁵; e a terceira dimensão a “linha de controlo do fluxo de trabalho”¹⁶. Dos estudos realizados por estes autores, resultam da conjugação das dimensões referidas anteriormente, quatro tipos de organizações: (1) *Workflow Bureaucracy* - que pressupõe uma elevada estruturação de atividades/ baixa concentração de autoridade; (2) *Personnel Bureaucracy* - que implica baixa estruturação de atividades/elevada concentração de autoridade; (3) *Implicitly Structured Organization* - que pressupõe baixa estruturação de atividades/ baixa concentração de autoridade; e (4) *Full Bureaucracy* - que pressupõe alta estruturação de atividades/alta concentração de autoridade.

¹⁴ Grau em que a autoridade para tomada de decisões depende de unidades de controlo exteriores à organização e centralizada nos mais altos níveis hierárquicos.

¹⁵ Grau em que o comportamento dos colaboradores é definido: grau de especialização na distribuição da tarefa; grau de standardização das rotinas organizacionais; grau de formalização de procedimentos escritos.

¹⁶ Grau em que o controlo é exercido pela “linha de pessoal” por oposição ao exercido através de procedimentos impessoais.



Assim, como se considera que o estudo do impacto que as últimas reformas policiais de 2007 tiveram na GNR e na PSP, pode ser melhor compreendido se devidamente enquadrado nos respetivos contextos organizacionais, torna-se necessário elaborar uma análise prévia destas duas Instituições. Neste sentido, como se entende que a envolvente contextual e estruturante, vai influenciar e configurar as duas Instituições, optou-se por efetuar uma abordagem centrada em dois grandes vetores: Contexto Organizacional e Estrutura Organizacional, adaptando sempre que possível o leque de variáveis proposto por Pugh (1984), uma vez que as especificidades das organizações em análise, por vezes, não tem enquadramento direto nos estudos elaborados por estes autores.

a. Contextos Organizacionais da GNR e PSP

Partindo do leque de variáveis proposto por Pugh (1984), as quais foram devidamente adaptadas às duas organizações em análise, elegeram-se as seguintes variáveis para análise¹⁷: Origem e História; Articulação; Missão; Dimensão e Vertentes de interdependência.

(1) Origem e História

A GNR é uma instituição que encontra as suas raízes na Guarda Real de Polícia (GRP) que foi criada em Portugal em 1801, quando era Intendente da Polícia da Corte e do Reino, D. Diogo Inácio de Pina Manique, numa altura em que surgem na Europa idênticas organizações militares - a *Gendarmerie* em França (1791), a *Gendarmerie* na Bélgica (1795), a *Maréchaussée* na Holanda (1814), os *Carabinieri* em Itália (1814) e, mais tarde, a Guarda Civil em Espanha (1844). Foi a GRP a verdadeira precursora da Guarda Nacional Republicana, sendo nela que se iniciaram duas das suas características básicas, as quais se têm mantido até aos nossos dias: a dupla dependência e a sua classificação de Corpo Militar. Dependia a GRP do General das Armas da Província (vetor militar) e do Intendente Geral da Polícia (vetor segurança). No entanto, em 1802, é determinado que a GRP faça parte do Corpo do Exército, sendo também considerada tropa de linha. Após as lutas liberais, é extinta em 26 de maio de 1834, na Convenção de Évora - Monte. A Guarda Municipal (GM), criada em 3 julho de 1834, sucede à GRP. A característica militar acentua-se na GM. O serviço de oficiais era desempenhado exclusivamente por oficiais do Exército

¹⁷ Para a análise destas variáveis procedeu-se à análise dos seguintes documentos estruturantes da GNR e da PSP: Diplomas Orgânicos da GNR e da PSP; instrumentos de gestão da GNR e da PSP (Planos e Relatórios de Atividades; Balanços Sociais; Propostas Orçamentais); Grandes Opções do Plano 2012-2015; Relatórios Anuais de Segurança Interna e vários diplomas relativos à atividade desenvolvida pelas Forças de Segurança.



e só podiam ser alistados, na Guarda, as praças que tivessem servido no Exército. A dupla dependência mantém-se - Ministério do Reino e Ministério da Guerra (Santos, 1999). Com o advento da República, a GM é extinta em 12 de outubro de 1910, e simultaneamente substituída, a título meramente provisório, pela Guarda Republicana. Em 3 de maio de 1911 é então criada, como instituição nacional, a Guarda Nacional Republicana¹⁸ “para velar pela segurança pública, manutenção da ordem e proteção das propriedades públicas e particulares de todo o país”, conforme se dispunha no artigo 1º do decreto com força de lei publicado no Diário do Governo do dia seguinte (Santos, 1999).

No que respeita exclusivamente à origem e história da PSP¹⁹, segundo Alves e Valente (s.d., pp.4-10), a origem desta Força remonta ao tempo do reinado de D. Luís que, em 2 de julho de 1867, implantou a Polícia Cívica nos centros urbanos de maior densidade demográfica - Corpos da Polícia Civil de Lisboa e Porto. Inicialmente, a Polícia Cívica não dispunha de uma unidade orgânica e funcional a nível nacional e, os Corpos de Polícia Cívica instituídos e implantados em todas as capitais de Distrito, encontravam-se sob a tutela dos respetivos Governos Cívicos que, por sua vez, dependiam do Ministério dos Negócios do Reino. É com a reforma estrutural dos serviços da polícia civil de Lisboa, iniciada em 1893 e concluída em 1896, que surge pela primeira vez a designação de “Polícia de Segurança Pública” e são atribuídas competências específicas a esta unidade da Polícia Cívica, que apresenta traços comuns à atual PSP. Com a implantação da República, em 5 de outubro de 1910, a Polícia Cívica fica circunscrita apenas a algumas cidades, vendo-se confrontada com uma conjuntura pouco favorável, uma vez que o regime republicano pretendia uma força de índole militar. Em 27 de abril de 1918, é implementada a Direção-Geral de Segurança Pública que, funcionará na dependência do Ministério do Interior e superintenderá todos os serviços policiais e de segurança a nível nacional²⁰. Assim, os serviços policiais passam a ter um novo enquadramento e os Corpos de Polícia Cívica são integrados na Polícia de Segurança. Com a reforma da estrutura policial de 1918, a Polícia de Segurança consolida-se como uma unidade específica com orgânica e competências próprias (Alves e Valente, s.d.).

¹⁸ Para uma análise detalhada ver as obras de Santos (1999), Andrade (2008) e Barata & Teixeira (2004).

¹⁹ Para uma análise detalhada sobre a história da PSP ver as obras de Alves e Valente (s.d.) e Cosme (2006).

²⁰ Polícia de Segurança, Polícia de Investigação, Polícia Administrativa, Polícia Preventiva, Polícia de Emigração e Polícia Municipal.



(2) Articulação

Na sequência do PRACE, as estruturas orgânicas da GNR e da PSP foram objeto de profunda racionalização e otimização, dando origem à atual articulação definida nas suas Leis Orgânicas, ambas aprovadas no ano 2007.

No caso da GNR, a alteração foi estrutural, pois o Estado-Maior do Comando-Geral foi substituído por três Comandos Funcionais para as áreas “Operacional”, “Administração de Recursos Internos” e a “Doutrina e Formação”, transformando as unidades em novas unidades alicerçadas em critérios de especialização e extinguindo um escalão de comando, a Brigada Territorial. Neste contexto, segundo informação constante nos Planos e Relatórios de Atividades desta Força, a GNR, hoje, articula-se da seguinte forma: Estrutura de Comando e as Unidades e Estabelecimento de Ensino (Escola da Guarda). Integram a Estrutura de Comando: o Comando da Guarda que é composto pelo Comandante-Geral; o 2º Comandante-Geral; os Órgãos de Inspeção (Inspeção da Guarda); os Órgãos de Conselho e o Apoio Geral prestado pela Secretaria Geral da Guarda. Ainda na Estrutura de Comando estão integrados os Órgãos Superiores de Comando e Direção: o Comando Operacional; o Comando da Administração dos Recursos Internos e o Comando de Doutrina e Formação. Na dependência do Comandante-Geral, funcionam ainda os serviços para as áreas de estudos e planeamento, consultadoria jurídica e relações públicas.

Segundo a informação constante nos vários instrumentos de gestão disponíveis no sítio oficial da PSP (e.g. Balanços Sociais, Planos e Relatórios de Atividades), a estrutura interna da PSP assenta numa matriz hierarquizada, articulando-se os serviços da Direção Nacional em unidades orgânicas nucleares, departamentalizadas, e em unidades flexíveis, do tipo divisão. A Direção Nacional é composta pelo Diretor Nacional e os Diretores Nacionais Adjuntos; o Conselho Superior de Polícia; o Conselho de Deontologia e Disciplina; a Junta Superior de Saúde; a Inspeção e três unidades orgânicas²¹. Na dependência do Diretor Nacional funcionam ainda o Departamento de Apoio Geral, o Gabinete de Assuntos Jurídicos, o Gabinete de Estudos e Planeamento, o Gabinete de Deontologia e Disciplina, o Gabinete de Imprensa e Relações Públicas, o Gabinete de Sistemas de Informação e o Centro de Assistência Religiosa. A restante estrutura nuclear, composta por Unidades de Polícia (Comandos Territoriais de Polícia e a Unidade Especial de Polícia) e Estabelecimentos de Ensino Policial (Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e a Escola Prática de Polícia). O dispositivo territorial da PSP

²¹ Operações e Segurança; Recursos Humanos, e Logística e Finanças.



encontra-se estruturado em comandos regionais, metropolitanos e distritais, os quais se agrupam da seguinte forma: Comandos regionais de polícia (Açores e Madeira); Comandos Metropolitanos de Polícia (Lisboa e Porto); Comandos distritais de polícia.

Em suma, pode-se afirmar que ambas as Forças de Segurança têm estruturas orgânicas específicas e diversas dos demais aparelhos do Estado, com atribuições prosseguidas em todo o território nacional e mar territorial. Em termos gerais, segundo informação do Comando-Geral da GNR, a Guarda está presente em 270 concelhos dos 278 existentes, em 40% das cidades e 96% das vilas, estando a PSP nas restantes. A GNR tem ainda uma área de responsabilidade de 86.600 Km² (aproximadamente 94%).²²

(3) Missão

Nos termos do disposto no n° 2 do artigo 1° da sua Lei Orgânica²³ a GNR tem por missão legal “no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei.”, enquanto a PSP nos termos do n° 2 do artigo 1° da sua Lei Orgânica²⁴ tem por missão “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei.”. Da análise objetiva das duas missões legais resulta que a missão da GNR tem maior abrangência de competências, designadamente quando faz referência aos vários sistemas nacionais de segurança e proteção e à sua contribuição na política de defesa nacional. Ou seja, existem pois características que distinguem a missão da GNR da missão da PSP. Desde logo a natureza militar da GNR em oposição à civil da PSP, consubstanciada na dupla dependência orgânica da Guarda e que se traduz no desempenho efetivo de missões militares pela GNR, tais como as honras de Estado e a segurança aos órgãos de soberania, em situações de crise e em estado de guerra que pode passar, através do seu Comandante-Geral, para o comando operacional do Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas.

Segundo Branco (2010, p.253) as missões militares que podem ser atribuídas à GNR são: “Ações táticas limitadas de defesa e ataque; missões de vigilância e ligação entre forças fixas ou móveis; ações no âmbito da segurança da área de retaguarda; ações de contraguerrilha como força de quadrícula; ocupação e defesa de pontos sensíveis; combate

²² Informação do Comando-Geral da GNR – Comando Operacional (junho de 2012).

²³ Cfr. Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

²⁴ Cfr. Lei n.º 53/2007 de 31 de agosto.



de ruas; lançamento de patrulhas de reconhecimento, ligação e contra infiltração; ações no âmbito do controlo de danos; controlo das populações, de refugiados e de transviados; fiscalização da circulação, abertura e segurança de itinerários e proteção e regulação do movimento de colunas auto”.

No que respeita especificamente ao desempenho de missões de âmbito internacional, as duas forças apresentam mais semelhanças do que diferenças. No entanto, a GNR tem demonstrado na última década, principalmente em Timor-Leste, mas também em outros teatros de operações onde tem estado presente como o Iraque e a Bósnia, que detém capacidades de autossustentação logística, interoperabilidade com as Forças Armadas nacionais e também com a doutrina militar que é determinante na condução das operações em ambientes complexos e hostis com outras forças armadas estrangeiras.

(4) Dimensão

A GNR no seu Mapa de Pessoal para o ano 2012²⁵ tinha previsto no seu quadro de efetivos, um total de 24.261 militares distribuídos segundo a hierarquia militar pelas três categorias profissionais existentes nesta força: 808 Oficiais, 2.591 Sargentos, 20.862 Guardas. A este efetivo de militares, acrescem ainda 1.991 civis, perfazendo assim um efetivo global de 26.252 (militares e civis). No caso da PSP, o seu Mapa de Pessoal para 2012²⁶ tem previsto 24.557 efetivos policiais (pessoal com funções policiais, armado e uniformizado) no seu quadro, distribuídos segundo a hierarquia de comando pelas três categorias profissionais existentes: 1.451 Oficiais; 3.078 Chefes e 20.028 Agentes. Também aqui se tem que acrescentar ao efetivo de pessoal policial, mais 969 civis, perfazendo um total de 25.526 (policías e civis). Numa análise comparativa da evolução dos recursos humanos da GNR e da PSP, baseada nos respetivos Balanços Sociais dos últimos anos, podemos concluir que a GNR apresenta uma tendência decrescente dos seus efetivos, enquanto na PSP é visível uma tendência crescente no mesmo período em análise.²⁷

Quanto à dimensão financeira, pode retirar-se da proposta de orçamento remetida pelas duas instituições ao MAI e transcrita nos Planos de Atividades da GNR e da PSP para 2012²⁸, sendo respetivamente, na GNR: €827.700.213,00 e na PSP: €766.202.485,00.

²⁵ Cfr. Plano de Atividades da GNR para 2012 (disponível no sítio oficial da GNR na internet: www.gnr.pt).

²⁶ Plano de Atividades da PSP para 2012 (disponível no sítio oficial da PSP na internet: www.psp.pt).

²⁷ A este respeito vide: Base dados PORDATA (DGPJ/MJ. PORDATA, 2011)

²⁸ Cfr. Planos de Atividades da GNR e da PSP para 2012, disponíveis nos sítios oficiais das instituições na internet (www.gnr.pt; www.psp.pt).



Ainda a título meramente exemplificativo, no que respeita exclusivamente a um dos recursos materiais à disposição destas duas Forças, a GNR dispõe atualmente de 5.788 meios auto (acrescendo ainda 68 embarcações), enquanto a PSP dispõe de 4.959 meios auto.

(5) Vertentes de Interdependência

Para o cumprimento das suas missões, a GNR e a PSP mantêm ligações funcionais com vários departamentos do Estado ou outras instituições, entre as quais avulta a dependência funcional das Autoridades Judiciárias, instituída pelo Código de Processo Penal. Entre as demais ligações, destacam-se as seguintes que são comuns às duas Forças de Segurança: (1) No Âmbito Policial (Polícia Administrativa, Geral e Especializada): Ministérios da Justiça, das Finanças, da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária e outras Forças e Serviços de Segurança e, de um modo geral, todas as Autoridades Públicas, e Autarquias Locais. (2) No Âmbito das Atribuições de Proteção e Socorro: Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil, Cruz Vermelha Portuguesa, Instituto Nacional de Emergência Médica, Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência.

No caso específico da GNR e no âmbito das atribuições honoríficas, esta força tem uma ligação mais estreita com o Ministério dos Negócios Estrangeiros (Protocolo do Estado) do que propriamente a PSP. Finalmente, também no âmbito Militar, a GNR por força da sua natureza militar, tem uma ligação direta com o Ministério da Defesa Nacional, com Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA), com os Estados-Maiores dos Ramos e, em especial, com o Estado-Maior do Exército, já que o curso de formação inicial dos oficiais da GNR é realizado na Academia Militar, na dependência direta deste ramo e a formação pós-graduada (e.g. Curso de Promoção a Oficial Superior; Curso de Estado-Maior Conjunto e Curso de Promoção a Oficial General da GNR) é ministrada no Instituto de Estudos Superiores Militares, este na dependência do EMGFA.

b. Estruturas organizacionais da GNR e PSP

Neste caso também partimos do leque de variáveis proposto por Pugh (1984), as quais também foram devidamente adaptadas às duas organizações em análise, elegendo-se



as seguintes variáveis para a análise²⁹: Integração; Especialização; Estandarização; Formalização; Centralização; Configuração.

(1) Integração

Quer ao nível orgânico quer funcional, são notórias em ambas as Forças de Segurança, estratégias de integração em sistemas organizacionais únicos, que têm vindo a ser concretizadas, autonomamente pela GNR e pela PSP, através da elaboração de planos, diretivas e normas por parte dos Órgãos Superiores de Comando e Direção do Comando da GNR e pelas Unidades Orgânicas da Direção Nacional da PSP. Por outro lado, também se tem verificado que as duas Forças procuram a obtenção dos meios materiais e humanos necessários, segundo as prioridades estabelecidas pelo Comandante-Geral da GNR e pelo Diretor Nacional da PSP; a atualização e aperfeiçoamento do efetivo das unidades; a atualização da metodologia de ensino e sistema de avaliação; a elaboração de relatórios anuais relativos à atividade operacional e outras com ela relacionadas; a elaboração de estudos e colaboração na formulação de princípios doutrinários, tendo em vista a eficiência operacional da GNR e da PSP, a nível nacional e internacional como instrumento da política externa portuguesa; e por último, ao nível dos instrumentos de gestão³⁰

Em suma, do ponto de vista da variável integração, os aspetos divergentes entre as duas forças são praticamente inexistentes, o que não significa que as opções tomadas sejam idênticas, o que acontece é que as estratégias são semelhantes, mas seguem caminhos sempre autónomos, imperando, salvo melhor opinião, maioritariamente uma lógica concorrencial.

(2) Especialização

Ao nível da divisão das atividades em papéis especializados, pode-se dizer que se verifica uma homogeneidade ao nível interno na GNR e na PSP. Ou seja, os vários órgãos que compõem a GNR e a PSP, têm as suas missões bem definidas nos normativos internos que existem, o que facilita, em ambos os casos, um correto conhecimento das normas e determinações reguladoras da vida interna destas Instituições.

Por outro lado, deve-se também salientar a homogeneidade que existe na forma como os conteúdos programáticos são ministrados pela GNR e pela PSP nos

²⁹ Nesta análise utilizamos os mesmos documentos já referidos em 2.a.

³⁰ e.g. Diretivas de Planeamento; Elaboração de Planos e Relatórios de Atividades; Propostas Orçamentais; Quadros de Avaliação e Responsabilidade.



Estabelecimentos de Ensino próprios das duas Forças, com o objetivo final de se obter uniformidade de procedimentos e convergência de doutrina. Esta relativa homogeneização na formação resulta, em parte, da preocupação manifestada pelo Governo nos finais dos anos 90, materializada com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/98, de 17 de junho, que criou o Conselho Consultivo para a Formação das Forças e Serviços de Segurança³¹ para coadjuvar o Ministro da Administração Interna na área da formação.

Em resumo, esta é também uma variável em que não se identificaram divergências de substância entre a GNR e PSP, o único aspeto que merece realce pois é realmente distintivo é o facto do ensino na PSP ser orientado exclusivamente para a componente técnico-profissional policial e no caso da GNR, para além da componente policial ainda existir um enfoque significativo na componente militar que está presente nos curricula dos diversos cursos ministrados na Academia Militar e na Escola da Guarda.

(3) Estandardização

No que respeita ao grau de padronização de regras e procedimentos, todos os órgãos da GNR e da PSP apresentam uma elevada estandardização, seguindo com alguma rigidez os padrões estabelecidos nas normas, nas diretivas internas e em todos os regulamentos e diplomas legais. No caso desta variável, não se identificou nenhum aspeto que seja divergente entre a GNR e a PSP.

(4) Formalização

O grau de formalização – ou tradução a escrito das instruções, procedimentos e regras – é, à imagem do nível de estandardização, muito elevado em ambas as Forças de Segurança. Como exemplo, pode-se apontar, desde logo, a Ordem de Serviço das Unidades que é diária e contém toda a informação de serviço e instrução respeitante à unidade em questão. Ou ainda, as normas de procedimento operacional, notas internas, vários regulamentos, diretivas e circulares. Esta é mais uma variável em que não são identificáveis aspetos divergentes entre as duas Instituições.

(5) Centralização

O grau de centralização, ou de localização no topo da hierarquia da autoridade para tomar certas decisões, é ligeiramente mais acentuado na GNR do que na PSP, pois numa

³¹ Este Conselho Consultivo viria a ser extinto no ano de 2005, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/2005 de 30 de junho.



análise comparativa, os comandantes dos Comandos Distritais da PSP que são nomeados pelo Ministro da Administração Interna têm mais autonomia do que os Comandantes dos Comandos Territoriais da GNR que são nomeados pelo Comandante-Geral da GNR.

Todavia, em ambos os casos existem subdelegações de autoridade, a partir do topo da hierarquia, podendo, nestes casos, o Comandante-Geral da GNR e o Diretor Nacional da PSP avocarem a si a decisão final, mesmo que raramente o façam. Em suma, pode-se afirmar que vigora quer na GNR, quer na PSP, com ligeiras diferenças, um sistema de descentralização vertical limitada.

(6) Configuração

A configuração dos órgãos que compõem as Unidades da GNR e da PSP obedecem, na generalidade, aos parâmetros típicos de uma estrutura fortemente influenciada pela organização militar, sendo mais marcante no caso da GNR, desde logo, pelo uso de metodologias e terminologia típicas da Instituição castrense. De resto na conjuntura atual, está novamente a ser discutida a possibilidade de voltar a implementar-se o escalão Brigada a nível territorial tal como estava antes da última reestruturação, assim como a reativação da Brigada de Trânsito e da Brigada Fiscal que em consequência da reestruturação e por proposta de uma Empresa de Auditoria tinha sido suprimido (Cfr. Apêndice 5), acentuando novamente as características da organização militar. O que parece evidenciar no caso da GNR que a própria “força da cultura organizacional burocrática (mecanicista) tende a absorver todas as mudanças”, ou seja, a bloqueá-las, congelando particularmente aquelas que se revistam de um carácter estrutural (Ferraz, 2010).

Nas duas Forças, destacam-se três grandes áreas, a “Operacional”, a “Logística e Financeira” e o “Ensino/Formação”. Por conseguinte, reflexo direto dos princípios fundamentais, na natureza e dos seus fins, e simultaneamente condicionante, da forma de gestão e das relações internas e externas a GNR, mas também a PSP assumem-se com características muito próprias, assentes em princípios e regras bem definidas e exclusivas. No caso da GNR, é bem evidente o princípio da unidade de comando, que se consubstancia na unidade de doutrina e de comando, mas se se analisar mais detalhadamente também é possível identificar o mesmo princípio na PSP. Investe-se num único Comandante toda a autoridade necessária ao seu exercício, como são exemplos os Comandantes das diferentes Unidades e subunidades que existem na GNR e na PSP.



c. Perspetiva global de análise

Em face do que tem vindo a ser exposto, de acordo com a teoria preconizada por Pugh e Hickson (1969) quer a GNR, quer a PSP, com as necessárias adaptações, encaixam mais no tipo de organização *Personnel Bureaucracy*, que implica baixa estruturação de atividades/ elevada concentração de autoridade. No entanto, salienta-se que esta tendência de concentração da autoridade é mais evidente no caso da GNR do que na PSP.

Todavia, mesmo se se tomar como base de referência os ensinamentos de Mintzberg (1979) e a classificação de configurações estruturais por ele propostas³², percebe-se que a GNR e a PSP, à semelhança do que acontece com a “Administração Pública portuguesa, têm no início do século XXI, características de uma burocracia mecanicista” (Ferraz, 2010). Tal como aconteceu na AP em geral, também na GNR e na PSP foi visível o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação, o que permitiu através de diversos sistemas de acesso e tratamento e resposta eletrónica *on-line*, no âmbito dos programas de simplificação administrativa e legislativa³³ (SIMPLEX), que estas duas Forças implementassem novos programas de policiamento, de interação com o público via *internet*³⁴ com resultados muito positivos ao nível da simplificação e democratização do acesso do cidadão às Forças de Segurança.

Neste contexto, pode-se afirmar que a GNR e PSP se deveriam estruturar como Burocracias Profissionais, porque apresentam algumas das características desta configuração tais como: estrutura tendencialmente simples e de dimensão variável, descentralizada, funcionando com um sistema técnico não sofisticado em ambiente complexo e estável. Este tipo de configuração, burocracia profissional, pressupõe a existência de um maior investimento no que concerne à socialização, à formação e ao desenvolvimento de competências técnicas e comportamentais, onde cada funcionário deverá conseguir avaliar e controlar o seu desempenho, tornando-se mais autónomo,

³² Segundo Mintzberg (1979) existem cinco modelos, ou configurações, de estruturas de organização: a estrutura simples; a estrutura burocrática mecanicista; a estrutura burocrática profissional; a estrutura divisionalizada e a estrutura adhocrática.

³³ “É um programa que pretende tornar mais fácil a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração e, simultaneamente, contribuir para aumentar a eficiência interna dos serviços públicos. O primeiro programa SIMPLEX foi apresentado em 2006.”

³⁴ e.g. apresentação das queixas via *on-line*; consulta dos perdidos e achados; possibilidade para civis e militares candidatarem-se *on-line* para a GNR e PSP; informação sobre bens apreendidos; simplificação de procedimentos e das formas de controlo/ Quadro legal dos explosivos; sistema de informação e gestão de armas e explosivos; requerimentos no âmbito da Lei das Armas; sistema integrado de informação sobre acidentes rodoviários; gestão de acidentes de trânsito apenas com danos materiais através de base de dados criada para o efeito; identificação de condutores mais simples; sistema de gestão eletrónica de documentos apreendidos a condutores; localização via SMS de viaturas rebocadas; sistema de informação e gestão de segurança privada; Verão Seguro – Chave Direta; Centro de atendimento 24h a vítimas de violência doméstica.



permitindo assim que as chefias e dirigentes se dediquem efetivamente às suas tarefas de direção e de gestão. Num contexto desta natureza, todos os elementos da organização deverão ser avaliados ao nível das competências (técnicas e comportamentais) e ao nível dos desempenhos, sendo esta avaliação devidamente quantificada. A adoção da burocracia profissional não significa que seja abandonada a coordenação feita a partir do topo hierárquico, o que implica é que ao contrário da burocracia mecanicista, a autoridade passe a ter por base as competências profissionais que devem estar distribuídas pela organização e não ser apenas nos postos de trabalho chave, como os chefes, os dirigentes intermédios e os dirigentes de topo (Ferraz, 2010).

No entanto, a GNR e a PSP apresentam ambas uma configuração estrutural, apesar de algumas condições contraditórias, mais do tipo mecanicista, porque têm uma hierarquia disciplinada, com uma cadeia de autoridade nítida do Guarda/Agente para cima, passando pelos Sargentos/Chefes, pelos Oficiais subalternos e Capitães/Comissários até chegar aos Oficiais superiores, onde o poder é claramente investido no posto, que por sua vez está diretamente ligado à função e nível de responsabilidade. O fluxo de informação é, essencialmente, no sentido ascendente, o que deixa cada superior melhor informado do que os seus subordinados e limita a informação dos níveis inferiores da hierarquia, existindo em alguns casos um controlo muito apertado dos que estão situados na base da estrutura. As regras e regulamentos fazem sentir um peso considerável no dia-a-dia laboral, a comunicação institucional é bastante formalizada e os guardas/agentes que pertencem aos níveis operacionais da base da pirâmide hierárquica não têm qualquer participação nas estratégias ou decisões dos dirigentes intermédios e muito menos do topo estratégico. Uma das explicações apresentadas por Mintzberg para as organizações como a GNR e a PSP se sentirem mais atraídas por uma Burocracia Mecanicista em vez de Profissionalizada, é devido à sua orientação para o controlo muito acentuado e pela sua necessidade de prestar contas.

Todavia, também não podemos descurar que nas atividades diárias das Forças de Segurança, em situações de normalidade social, a GNR e a PSP evidenciam alguns aspetos comuns, apenas se distinguindo na localização geográfica, onde a GNR tem efetivamente uma maior dispersão territorial e a PSP está concentrada, nos locais de maior densidade populacional. No entanto, como recorda Alves (2011) a GNR demonstra ter uma capacidade para atuações mais “robustas”, decorrentes dos meios ao seu dispor, tem competência para exercer policiamentos especializados nas áreas do trânsito; do fiscal e aduaneiro; das fronteiras; da proteção da natureza e ambiente e da presença militar da



soberania em todo o território nacional. Além, disso a GNR porque ainda tem meios específicos e competências técnicas nas áreas da cavalaria e da utilização de viaturas blindadas utilizadas no teatro de operações do Iraque, permitem-lhe reforçar e complementar a atuação da PSP. Podemos assim afirmar, baseado essencialmente na perspectiva legal, que o poder político entende que a PSP é de facto uma força de segurança civil, enquanto a GNR também é uma “força de segurança, civil quando possível, militar quando necessário” (Esteves, 2006 cit. por Oliveira, 2010, p.49), já que “desempenha missões militares e policiais, numa polivalência que a individualiza no seio das forças e corpos que exercem funções de segurança e defesa no nosso país” (Branco, 2012, p.18).



3. Análise e discussão dos resultados

Neste capítulo procederemos à análise e discussão dos resultados. Para tal, respondemos a cada uma das questões derivadas e simultaneamente testamos as hipóteses que lhes estão associadas, tendo por base a análise que realizámos anteriormente bem como a análise de conteúdo que realizámos aos discursos dos Oficiais da GNR e da PSP. No caso das entrevistas, com base numa grelha de análise (Cfr. Apêndice 7), procuramos, por um lado, colocar em evidência as regularidades, ou seja, aquilo que se evidenciou como comum e, por outro, as singularidades, ou aquilo que conseguimos individualizar. Sendo ainda de relevar a este propósito que não foi nosso objetivo enquadrar o discurso dos entrevistados em categorias rígidas e campos necessariamente opostos. Neste percurso analítico, procurámos ainda não eliminar as contradições e heterogeneidades presentes nos discursos, mas sim identificar os seus elementos mais recorrentes e estruturadores. Além disso, ainda tivemos em consideração que, apesar dos discursos dos Oficiais, por vezes, veicularem determinados pressupostos de pendor corporativista, que orientam a imagem que pretendem transmitir sobre as suas Instituições, procurámos o necessário distanciamento analítico, interpretando esses discursos criticamente e confrontando-os, sempre que possível, com outras fontes. Finalmente conclui-se este capítulo com a resposta à nossa questão central.

a. Resposta às questões derivadas e Teste de Hipóteses

Na procura da resposta à QD1 (*Que efeitos tiveram as medidas de simplificação e de desburocratização implementadas nos últimos anos no MAI no funcionamento da GNR e da PSP?*), verificamos que no plano interno os “Portais Sociais da GNR e da PSP”, associado à “reestruturação dos sítios oficiais das duas Instituições na internet”, foram medidas de simplificação e de desburocratização³⁵ consideradas com efeitos muito positivos no funcionamento das duas Instituições, transmitindo uma imagem de inovação e maior transparência dos serviços prestados aos cidadãos bem como um acesso célere à informação (Entrevistas nº 1, 5 e 10). No plano externo, a GNR e a PSP atingiram resultados muito positivos ao nível da simplificação e democratização do acesso do cidadão às Forças de Segurança (Entrevistas nº 7 e 8). Verificando-se assim uma “maior eficácia e qualidade de serviço que estas corporações prestam à sociedade. Permitindo a implementação de novos programas de policiamento, de interação com o público via

³⁵ Para além destas duas medidas ainda existiram outras mas que não tiveram o mesmo impacto, tais como: Abono de família sem burocracia (GNR e PSP) e o Sistema de Assistência na Doença *on-line*.



internet; apresentação das queixas via *on-line*; consulta dos perdidos e achados; simplificação e desburocratização” (Entrevista nº 12). No entanto também importa salientar, que apesar dos efeitos produzidos sobretudo ao nível da simplificação dos processos internos e externos, com resultados mensuráveis na qualidade do serviço prestado aos cidadãos (Entrevistas nº 2, 3 e 12), a reforma ficou “muito aquém do plano das grandes reformas do sistema de segurança interna e da organização interna das Forças de Segurança” (Entrevista nº 11).

Ficou, pois, confirmada a H1, que partia do pressuposto que as medidas de simplificação e de desburocratização tiveram efeitos positivos no funcionamento da GNR e da PSP no plano interno e externo.

Tendo respondido à primeira questão derivada, recordemos a segunda: *Que efeitos tiveram as medidas e alterações internas comuns à GNR e à PSP resultantes dos processos de reestruturação das Forças de Segurança, sobre o contexto e estrutura das Instituições?*

A análise realizada no capítulo anterior, permite-nos afirmar que do ponto de vista organizacional reconhece-se que após a última reforma, existem mais semelhanças do que diferenças no desenho organizacional entre a GNR e a PSP. De resto, também ficou evidente essa mesma vontade de alguma convergência no desenho organizacional, por parte do MAI, na última reestruturação das Forças de Segurança, onde apesar dos vários grupos de trabalho e estudos realizados (Cfr. Apêndices 2, 3 e 4) as Forças não tiveram uma participação determinante nas principais orientações estratégicas que foram plasmadas nas respetivas Leis Orgânicas e Estatutos de Pessoal e Remuneratórios e nos próprios Sistemas de Saúde onde foi “nítida a aproximação na redação” (Entrevista nº 2). Veja-se a título de exemplo o caso da GNR, que em consequência da reestruturação e por proposta de uma Empresa de Auditoria, foi suprimido o escalão de comando Brigada, tipicamente característico da Instituição castrense e foram extintas as Brigadas de Trânsito e Fiscal entre muitas outras alterações (Cfr. Apêndice 5). O principal argumento para ocorrer esta alteração estrutural, seria a necessidade de libertar efetivos das tarefas administrativas para a atividade operacional/policial, que supostamente iriam ser substituídos por funcionários civis contratados ou provenientes de outros organismos públicos (Entrevistas nº 1, 2, 5, 10 e 11). Ora, por inúmeras dificuldades de contratação e mobilidade interna na Administração Pública, a intenção de libertar efetivos da GNR e da PSP para a atividade operacional bem como o encerramento de Postos e Esquadras, ainda não passou de uma mera intenção política sem efeitos práticos. “O saldo não corresponde às expectativas. Não houve libertação significativa de efetivos para a atividade operacional; a diminuição dos



custos não compensou a perda de apoios sociais aos níveis dos sistemas de assistência na doença³⁶; a formação conjunta para a GNR e PSP em áreas específicas não chegou a ser implementada; os estatutos remuneratórios tornaram-se ainda mais complexos (...)” (Entrevista nº 5). Em contrapartida, “a articulação das áreas de intervenção da GNR e da PSP e os instrumentos de planeamento comum a nível estratégico e operacional, permitiram melhorar a coordenação entre as forças, o que deve ser reconhecido” (Entrevista nº 6).

No que respeita propriamente à opção tomada pelo MAI de implementar medidas de alteração comuns a GNR e à PSP não ter tido o sucesso desejado, pode ser explicado pelo facto de não ter considerado um aspeto central e determinante, ou seja, as culturas e estruturas organizacionais distintas das duas Forças de Segurança (militar *versus* civil). A natureza militar da GNR e a condição militar dos seus servidores³⁷, “não pode ser tratada da mesma forma que a instituição polícia, nem os seus profissionais, cujo estatuto é muito perto do da função pública (...) no âmbito estrutural, a igualização de duas realidades totalmente distintas, foi altamente prejudicial para a operacionalidade e funcionalidade da GNR, cuja dispersão territorial, não tem comparação com o dispositivo concentrado da PSP, nem a sua organização militarmente hierarquizada, onde a pirâmide hierárquica de postos, tem equivalência ao tipo de unidades e estruturas da polícia, factos completamente desprezados na reforma contida na última lei orgânica, com consequências desastrosas para o funcionamento e operacionalização da GNR” (Entrevista nº 1). Desta forma, consideramos como confirmada a H2, que partia do pressuposto que as medidas e alterações internas comuns à GNR e à PSP resultantes dos processos de reestruturação das Forças de Segurança contribuíram para uma convergência no desenho organizacional da GNR e da PSP.

Recordemos agora a QD3 -*Tem existido um alinhamento das atividades da GNR e da PSP com os objetivos das políticas públicas na área da segurança interna?*

A GNR e a PSP, tal como é tradicional na Administração Pública, têm as suas missões gerais definidas em função das atribuições e competências numa perspetiva

³⁶ Com efeitos visíveis, “a reforma do sistema de saúde nas duas forças de segurança excluiu milhares de beneficiários, piorando o acesso aos serviços de saúde dos agregados familiares dos militares e agentes.” (Entrevista nº 6).

³⁷ Desta condição militar do pessoal da GNR decorrem as restrições ao exercício de certos direitos, liberdades e garantias que vigoram igualmente para os militares das Forças Armadas, nos termos da Lei de Defesa Nacional (Lei n.º 31-A/2009 de 7 de julho). Aos militares da GNR fruto do seu estatuto da condição militar apenas lhes é conferido o direito de associação, à semelhança dos militares das Forças Armadas, já aos elementos da PSP é-lhes conferida a liberdade sindical, mas ainda assim é-lhes vedado o direito à greve.



basicamente jurídica, dependendo de uma visão hierárquica, centrada no funcionamento interno e de leitura restritiva (*o que é permitido fazer*).

Ao que acresce referir, que a GNR³⁸ e a PSP estão ligadas ao MAI, dependendo das orientações políticas e de administração de recursos humanos, materiais e financeiros, condicionando a margem de liberdade própria destas duas Instituições. Assim, apesar das Forças de Segurança terem o dever de alinhar as suas atividades com os objetivos das políticas públicas de segurança, o processo decorre “com muitas dificuldades e algumas resistências. Os instrumentos legais que traduzem as principais políticas de segurança interna adotadas nos últimos anos e os instrumentos de gestão pública têm sido genericamente concretizados pela GNR e PSP, com exceção, como é evidente, dos processos que não estão dependentes das suas capacidades e valências. Em termos gerais, a GNR e PSP têm revelado posturas cooperativas com os programas e medidas tomadas pelos sucessivos Governos, tanto na área específica da segurança, como na implementação dos programas de reestruturação, modernização, simplificação e desburocratização da administração pública” (Entrevista nº 8). A tendência será que este alinhamento seja intensificado (...) porque têm vindo a ser implementados mecanismos e sistemas de gestão integrada, extensivos a toda a AP, como é o caso atualmente do GERFIP³⁹, no domínio da gestão financeira e patrimonial, ou futuramente o caso do GERAP⁴⁰, na área da gestão de recursos humanos, aos quais as Forças de Segurança têm de aderir. Para além da implementação destes e de outros sistemas integrados de planeamento e gestão da AP, também os mecanismos de inspeção interna e externa têm permitido aumentar o alinhamento das práticas com os objetivos políticos, estratégicos e operacionais definidos” (Entrevista nº 11). Em face do exposto, concluímos que GNR e a PSP têm alinhado as suas atividades de acordo com os objetivos das políticas públicas na área da segurança interna, respondendo desta forma à QD3 e confirmando a H3.

Debruçamo-nos agora sobre a QD4 - *É necessário organizar e estruturar, programas de formação à medida para os dirigentes da GNR e PSP?*

O ensino e a formação, elemento estruturante de qualquer profissão, principalmente na militar, assume uma importância acrescida numa força de segurança de natureza militar,

³⁸ No que respeita exclusivamente à GNR, de acordo com a sua Lei Orgânica, esta Força tem dupla dependência, ou seja, depende em tempo de paz do MAI, para efeitos de recrutamento, administração e execução do serviço decorrente da sua missão geral, e do MDN para efeitos de uniformização e normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento. Em caso de guerra ou em situação de crise, as forças da GNR passarão a estar subordinados ao CEMGFA, através do seu Comandante-Geral, quando nos termos da Lei estas forem colocadas na sua dependência para efeitos operacionais.

³⁹ Gestão de Recursos Financeiros Partilhada.

⁴⁰ Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública.



como é a GNR, porquanto, para além dos saberes funcionais que se repartem em duas grandes áreas, a técnico-policial e a técnico-militar, a condição militar obriga à interiorização de normas e valores que constituem o lastro do “ser militar” e a formação de carácter, que conduz à autodisciplina, ao espírito de camaradagem, à coesão e ao espírito de corpo, típicos valores da condição militar. Na perspetiva da Instituição Militar, o ensino académico ministrado isoladamente, que, afinal, qualquer universidade pública ou privada é capaz de ministrar, não é suficiente para formar Oficiais. No entanto, é a própria Instituição Militar que, dada a magnitude e a quantidade de mudanças que afetam os Oficiais das Forças Armadas e da GNR, entende que a diversificada oferta formativa das Universidades Civis pode e deve complementar o processo educativo do militar e o seu desenvolvimento cultural.⁴¹ Relativamente à harmonização da formação, que muitas das vezes se pretende entre todos os elementos das Forças de Segurança, em particular dos Oficiais, esta levanta algumas dificuldades, já que fruto da condição militar do pessoal da GNR, estes têm que ter sempre em simultâneo, o desenvolvimento científico das práticas militar e policial, situação que não ocorre com os Oficiais da PSP. Desta forma, pelo menos a “formação de origem dos Oficiais, militares e agentes deve ser diferenciada, embora com um tronco comum em matérias estritamente ligadas à atividade policial, sobretudo na área do direito e das ciências sociais (Entrevista nº 6). Temos que ter sempre presente, que independentemente da natureza militar dos efetivos da GNR ser inegável, a necessidade do domínio da área técnico-policial, exige que “se desenvolvam tarefas muito concretas, como levantar um auto de contraordenação, ..., fazer uma abordagem a um suspeito, gerir um local onde ocorreu um crime, fazer o atendimento a uma vítima de crime..., mas, por outro lado, exige-se que compreendam qual o seu papel na sociedade, as relações sociais e os seus atores, o sistema legal onde estão inseridos, as regras de conduta ética e deontológica, o respeito pelos direitos fundamentais, etc.(...) significa isto que as atuais organizações policiais devem conciliar o saber-fazer com o saber-pensar” (Sousa, 2009, p.115-122).

Assim, podemos afirmar que, sem prejuízo da formação militar que os Oficiais da GNR supostamente devem ter nos Estabelecimentos de Ensino Militares, no que respeita exclusivamente à área técnico-policial “é possível e é necessário que os Oficiais (Superiores e Intermédios) das Forças de Segurança tenham formações conjuntas, dirigidas para o conhecimento mútuo e para a aprendizagem de técnicas e táticas comuns e partilha

⁴¹ A este propósito veja-se a título de exemplo o Programa de Doutoramento em História, Defesa e Relações Internacionais, realizado no ISCTE-IUL em parceria com a Academia Militar.



de boas práticas” (Entrevista nº 10), onde para além “da formação geral que é proporcionada pelo INA, é desejável que, como sucede episodicamente por iniciativa da Secretaria-Geral do MAI, se estruture um programa de formação que tenha em conta a realidade específica das Forças” (Entrevista nº 11). A título de exemplo “(...) os diretores de informações da GNR e da PSP têm exatamente as mesmas atribuições e as dos Comandantes Territoriais/Distritais das FS também são praticamente coincidentes, sendo rigorosamente iguais no que se refere a tarefas de relacionamento com o ambiente externo (Tribunais, Governos Cívicos, Autarquias, etc.) (Entrevista nº 5).

Em face do exposto, consideramos que se confirma a H4, que na área técnico-policia é necessário organizar programas de formação à medida para os dirigentes da GNR e da PSP.

Finalmente, recordamos a QD5: *Qual o sistema policial mais adequado ao nosso país?*

Contrariamente ao que ocorre em outros países europeus, em Portugal tem sido muito difícil alcançar um consenso geral entre os maiores partidos políticos no domínio da segurança, para o comprovar basta que analisemos, ainda que de forma sumária, os programas dos governos desde a década de 90 até aos dias de hoje, e facilmente identificamos alguma falta de racionalidade num sistema excessivamente fracionado por diversos ministérios e simultaneamente plural. Se recuarmos a 2002, já o então Ministro da Administração Interna, à data Nuno Severiano Teixeira, sentia necessidade de clarificar o indiscutível, ou seja, “(...) nem a PSP, por ter um estatuto civil, é, pura e simplesmente Administração Pública, nem a GNR, por ter um estatuto militar é um quarto ramo das Forças Armadas. São ambas Forças de Segurança e é essa identidade que a Lei de regime, quer definir, colmatando o vazio legislativo existente entre a Lei de Segurança Interna a Lei Orgânica de cada uma das Forças de Segurança, consagrando à Guarda o seu estatuto essencial de Força de Segurança constituída por militares organizada em corpo especial de tropas, ou dito de outro modo de Força de Segurança de natureza militar.” (Teixeira, 2002, 48-49).

Recentemente o atual Ministro da Administração Interna, Miguel Macedo, após algumas intervenções públicas a proporem uma fusão das duas Forças de Segurança e consequente criação de uma Polícia Nacional única, veio publicamente esclarecer no passado dia 26 de março, que tinha “a intenção de manter a natureza dual das forças de segurança (...)”(MAI, 2013). Neste particular, importa salientar que da análise que fizemos às entrevistas, este foi o único aspeto em que os discursos dos Oficiais se distanciaram



consideravelmente, o que significa que, genericamente, os Oficiais da GNR defenderam o modelo dual e os Oficiais da PSP defenderam a criação de uma polícia única em resultado da fusão das duas Forças de Segurança, ficando aqui evidente o que pode ser denominado, por uma tendência algo corporativista. Neste contexto, recorda-se que a opção por um determinado modelo policial é uma questão política e que apesar de ser possível identificarmos argumentos para ambas as opções, “o facto é que o modelo dual português, para além de historicamente sedimentado por quase dois séculos, tem reconhecimento constitucional no nº 4 do artigo 272, ao que acresce que nos últimos anos, mais propriamente desde a queda da II República, o poder político oficialmente, apenas uma vez em 1975, durante o PREC, o pretendeu extinguir, através da fusão da GNR com a PSP, altura em que chegou a haver um comandante-geral para as duas forças, situação ultrapassada com o regresso à normalidade, após o 25 de novembro de 1975” (Branco, 2009, p.89). O poder político, tem entendido que a manutenção do modelo dual tem vantagens reconhecidas, ou seja, genericamente significa que prefere manter uma força de segurança de natureza militar, uma força de segurança de natureza civil, uma polícia judiciária orientada para a criminalidade organizada e um serviço especializado na migração. Todavia, também importa relevar que para potenciar verdadeiramente a eficácia do atual modelo português, as missões e atribuições das Forças e Serviços de Segurança, têm que estar claramente definidas, não existindo sobreposições, mas sim complementaridade, coordenação e partilha de informação, só assim será possível a Portugal ultrapassar os desafios que se colocam na área da segurança. Uma eventual alteração ao atual modelo dual, implicaria mudanças significativas de hábitos de trabalho e posturas organizacionais que estão enraizadas há longos anos, razão pela qual tudo indica que este modelo perdure nos próximos anos.

Por último, temos que ter sempre presente que por vezes “o conhecimento a respeito das organizações das polícias é usado como um mapa das estradas, ou seja, quando chegamos ao destino, colocamos o mapa no porta-luvas do carro, onde vai permanecer até que seja novamente necessário. Ao mesmo tempo, as polícias lutam suas batalhas mais amargas para decidir as mudanças na organização. E os políticos pensam que abolir ou fundir as forças policiais seja a mesma coisa que mudar a constituição.” (Bayley, 2003, p.539). Neste sentido, podemos confirmar a nossa H5 que postulava que o modelo policial mais adequado a Portugal assenta na natureza dual das Forças de Segurança.



b. Resposta à Questão Central

Apesar de se terem verificado algumas alterações a nível dos processos de trabalho e da estrutura organizacional das Forças de Segurança em Portugal, assentes essencialmente numa lógica de diminuição de custos e sem considerar as culturas organizacionais distintas (militar *versus* civil), como foram os casos da maior complexificação e homogeneização dos estatutos de pessoal e remuneratórios e a perda acentuada de apoios sociais aos níveis dos sistemas de assistência na doença, numa análise global podemos concluir que não foi alcançado o estado final desejado pelo MAI. A expectativa de que a reforma das Forças de Segurança conduziria a uma libertação significativa de efetivos para a atividade operacional bem como a disponibilização interna de postos de trabalho para civis e o encerramento de Postos e Esquadras desnecessários, não se vieram a verificar, colocando assim em causa um dos principais objetivos da reforma que consistia na racionalização das estruturas e eficácia das Forças de Segurança, “impedindo o dispositivo de realizar um policiamento mais eficaz” (Entrevista nº 6). Resultando assim, da análise às respostas dos entrevistados bem como aos diversos estudos encomendados pelo MAI (Cfr. Apêndices 3 e 4), que existiu uma insuficiente tradução das propostas apresentadas, em medidas legislativas, plasmadas na Lei de Segurança Interna e nas novas Leis Orgânicas e Estatutos de Pessoal da PSP e GNR. Por outro lado, a própria resistência a uma reforma assente em mudanças impostas pela lei, “permitem-nos hoje concluir, em jeito de avaliação, que a reforma efetiva da área do MAI ficou, uma vez mais, muito aquém do que parecia ser a intenção inicial dos decisores políticos quando encomendaram os referidos estudos” (Entrevista nº 11). “Os processos de reestruturação das Forças de Segurança, em muitos casos, foram fundados em pressupostos não suficientemente validados, baseados mais em ideias feitas e preconceitos do que em problemas críticos.” (Entrevista nº 5). O que nos permite compreender a razão pela qual as Grandes Opções do Plano para o período 2012-2015⁴² na área da administração interna, venham reiterar novamente a necessidade de, entre outros aspetos importantes neste domínio, “proceder à reorganização das forças de segurança de forma a garantir uma maior eficiência e eficácia, eliminando a duplicação de competências e redundância de funções, numa lógica de eficiência e eficácia; promover a simplificação e racionalização de processos, assegurar a contenção da despesa e a rentabilização dos recursos disponíveis, que conduzam a um aumento da capacidade operativa das forças de segurança; reforçar e

⁴² Cfr. Lei nº 64-A/2012, de 30 de dezembro.



renovar os dispositivos da GNR e da PSP, de modo a concentrar o máximo de efetivos nas valências operacionais e no policiamento de proximidade”. O próprio discurso do atual Ministro da Administração Interna, Miguel Macedo, no passado dia 26 de março na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, conduz-nos para essa conclusão, designadamente quando voltou a estabelecer um dos principais objetivos da última reforma de 2007, ou seja, afirmou que a “modernização das áreas administrativas e a reorganização das forças de segurança é que podem permitir libertar mais guardas/agentes para a área operacional” e que por essa razão pretendia alterar as Leis Orgânicas da GNR e da PSP” (MAI, 2013).

Em suma, apesar do esforço da última reforma, a GNR e a PSP continuaram a assentar, essencialmente, em sistemas rígidos e burocráticos, não dando lugar ao aparecimento de estruturas mais flexíveis e eficazes, capazes de se adaptarem em relação a novos desafios das sociedades contemporâneas. Originando como seria previsível, à luz do que referimos anteriormente, um impacto negativo na estrutura e eficácia das Forças, mas também alguma insatisfação e resistência dos seus membros, veiculadas nos órgãos de comunicação social⁴³ pelas associações e pelos próprios dirigentes de topo, sem esquecer o inegável descrédito dos decisores políticos perante a opinião pública.

⁴³ e.g. Considerando a profunda alteração na estrutura organizacional da GNR, as resistências e frustrações foram mais visíveis nesta Força de Segurança conforme se demonstra através de alguns títulos de notícias da imprensa escrita do ano 2009 - Jornal Público de 02JAN2009 “Final da BT não é consensual”; Jornal de Notícias de 06JAN2009 “Reestruturação da GNR causa mal-estar”; Jornal Correio da Manhã de 07JAN2009 “Centenas de GNR sentem-se enganados”.



Conclusões

Num momento em que a redefinição das questões da estratégia de segurança e defesa nacional assumem uma importância crescente e peso inegável no âmbito das políticas públicas de segurança em Portugal, a realização da presente investigação, de cariz acentuadamente exploratório, teve como principal objetivo, analisar o impacto que a última reforma teve nas duas únicas Polícias (GNR e a PSP) que estão orientadas para o cumprimento integral das funções básicas do Sistema de Segurança Interna - prevenção; ordem pública; investigação criminal e informações.

Decorrente da publicação da Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2007 de 1 de março, iniciou-se um percurso para a reforma do sistema policial português, apesar das inúmeras dificuldades decorrentes de um sistema demasiado fracionado por diversos ministérios e simultaneamente plural, conforme foi amplamente demonstrado no estudo realizado pelo IPRI/UNL (Cfr. Apêndice 4). Apesar de se terem verificado algumas alterações a nível dos processos de trabalho e da estrutura organizacional das Forças de Segurança em Portugal, numa análise global não se alcançou o estágio final desejado pelo MAI, ou seja, a GNR e a PSP continuaram a assentar, essencialmente, em sistemas rígidos e burocráticos, não dando lugar ao aparecimento de estruturas mais flexíveis, capazes de se adaptarem em relação aos novos desafios das sociedades contemporâneas. Por outro lado, ainda se continuam a verificar algumas ambiguidades e sobreposições na definição de responsabilidades das Forças de Segurança e a almejada racionalização das estruturas e da gestão dos meios necessários ao exercício de funções, só parcialmente foi atingida.

É preciso recordarmos que os padrões organizacionais, mesmo ao nível das polícias, tem sido objeto de propostas que procuram a sua redefinição, questionando a hegemonia da ideia de que a organização policial é um “sistema” funcionalmente eficaz na consecução de objetivos explícitos e formalmente definidos de acordo com a racionalidade da tomada de decisão. É por essa razão que surgem novas formas organizacionais menos burocráticas, o que demonstra que a organização do trabalho policial não é universal, encontrando-se mesmo condicionada por um amplo conjunto de variáveis contingenciais que variam de país para país.

Neste contexto, se entendermos que a última reforma das Forças de Segurança era algo inevitável ao desenvolvimento da GNR e da PSP, facilmente o decisor político poderia ter antecipado que estávamos perante processos que só muito excecionalmente são tranquilos, na medida em que se constituem como fontes de transformação, mais ou menos profundas, de anteriores modelos de trabalho, provocando alterações nas rotinas diárias da



organização. Por outro lado, também se poderia antecipar que os recursos humanos das duas Instituições em causa, iriam constituir-se como um dos fatores principais a ter em consideração num contexto de mudança organizacional, já que a implementação de mudanças implica necessariamente a participação ativa e o envolvimento desses colaboradores. Todavia, no caso da presente investigação é lícito afirmar que não se verificou uma mudança organizacional provocada pelas próprias Forças de Segurança com o objetivo de alterarem os seus sistemas organizacionais, o que se passou foi antes, uma mudança organizacional que resultou de fatores externos à GNR e à PSP e que alterou o seu funcionamento, provocando uma transformação do todo organizacional, originando respostas adaptativas por parte das duas organizações, com maior evidência no caso da GNR. A este propósito convém recordar Oliveira (2006, p.236), principalmente quando afirma que no sistema policial “sempre foi dada ênfase à via legislativa como instrumento de mudança estrutural das organizações”.

Como tivemos oportunidade de verificar ao longo desta investigação, a estruturação das organizações não constitui somente o resultado de uma resposta às exigências colocadas às organizações por variáveis do contexto em que se encontram inseridas. Razão pela qual não se pode desconsiderar a influência notória no desenvolvimento de estratégias que os atores organizacionais, no caso em análise dos oficiais da GNR e da PSP, podem exercer no modo como as organizações se estruturam, nomeadamente através da forma como a interpretam e constroem o funcionamento organizacional. Tratando-se pois, de um argumento que vem reforçar a importância de se conhecer a estrutura estável de opiniões e comportamentos dos oficiais, ou atitudes, no desenvolvimento organizacional. A mudança organizacional, impõe frequentemente que os seus elementos mudem não só o seu comportamento mas também as suas atitudes. O que significa que os comportamentos que os Oficiais apresentam em relação à sua perceção sobre a mudança são variáveis, sendo perfeitamente natural que exista resistência à mudança. Ao que acresce salientar que o mais usual é o pessoal ver com mais clareza as desvantagens/obstáculos do que os benefícios, quando se fala da implementação de um novo modelo.

Assim, na próxima reorganização das Forças de Segurança, já anunciada publicamente pelo Ministro da Administração Interna em exercício, recomenda-se que o MAI tenha em atenção que a informação certa e atempada é sempre o melhor veículo para o sucesso de uma mudança organizacional estratégica, pois além de catalisar as vontades individuais para a mudança garante aos seus elementos todo o conhecimento e apoio que os mesmos necessitem. A não efetivação desta informação provocará, nos indivíduos, uma



sensação de insegurança e medo, logo uma atitude comportamental de oposição a qualquer tipo de mudança. Um conhecimento mais profundo acerca dos Oficiais, tais como a sua caracterização sociodemográfica, as suas conceções sobre o trabalho policial, as suas perceções sobre as reformas da AP e as respetivas atitudes, contribuirá certamente para calcular a durabilidade de uma eventual resistência à mudança. Finalmente, e não menos importante, também se deve ter consciência que as pressões externas e internas, conduzem a transformações na estrutura organizacional e que a mudança organizacional só é possível se existirem atores sociais com vontade suficiente para atuarem para além das estratégias e regras instituídas e de se aperceberem de outras oportunidades (Sainsaulieu & Segrestin, 1987, pp.199-215).

Neste contexto, importa assim sublinhar, que o papel que os Oficiais podem desempenhar na vida das organizações policiais, não pode, nem deve ser desvalorizado, já que as abordagens clássicas dificilmente contribuem para uma análise centrada na importância de se entender as organizações como contextos sujeitos a mudanças por vezes radicais. Este tipo de abordagens preocupa-se quase exclusivamente, com a prescrição de modelos previamente traçados, sem ter em consideração as diferentes variáveis intervenientes na vida de uma organização que complexificam a subsistência e o desenvolvimento das próprias organizações.

Nos últimos anos, nem sempre a forma como a GNR e a PSP se têm vindo a desenvolver traduz a existência de um conjunto de respostas às exigências colocadas pela tutela e pela própria sociedade, no sentido de um crescimento consistente e de acordo com objetivos delineados. Estas respostas produzem mudanças nas organizações, que deverão ser acompanhadas, estudadas e compreendidas, pois elas intervêm, simultaneamente, como causa e consequência da respetiva diferenciação das estruturas da GNR e da PSP no complexo modelo policial português. Sendo inegável que a maior parte dos estudos à escala observacional que hoje nos servem de apoio para pensar estes problemas foram realizados em contextos organizacionais ingleses e norte-americanos, que são estruturalmente diferentes do português. É a compreensão deste dinamismo que possibilitará uma monitorização mais adequada por parte da respetiva tutela, recomendando-se neste caso que sejam considerados os diferentes fatores de contingência que darão um contributo mais sólido para a próxima reestruturação da GNR e da PSP. Por outras palavras, dada a complexidade dos contextos socioeconómicos pelos quais estamos a passar, torna-se importante proceder a uma compreensão do modo como as estruturas da GNR e da PSP se têm vindo a diferenciar, tentando identificar os fatores determinantes



dessa diferenciação e, também, as mudanças resultantes da introdução dessas novas estruturas organizacionais. É pois, num quadro organizacional em mutação, onde a necessidade de efetuar mudanças, galvanizando oposições e concordâncias é uma realidade, que o MAI irá proceder à próxima reorganização da GNR e da PSP. Finalmente, também se recomenda que sejam tidos em consideração os conselhos de Monjardet (1996, p.222), designadamente quando refere que toda a reforma da polícia é aceite na medida em que aumente os recursos da organização e/ou reforce o estatuto profissional dos polícias; e é desviada ou rejeitada quando ameaça o equilíbrio precário estabelecido entre a organização e a profissão, isto é, quando ameaça destabilizar o sistema de decisão interna. Perante o exposto, estamos em condições de propor novas linhas de investigação. A primeira que propomos centra-se no estudo da cultura profissional que é o “calcanhar de aquiles” de toda a investigação científica sobre a polícia, já que não é possível, à primeira vista, compreender o trabalho de um polícia sem primeiro perceber o seu sistema de valores (Monjardet, 1996, pp. 155-156), mas também a sua estrutura estável de opiniões e comportamentos, ou atitudes, no desenvolvimento organizacional. Uma outra linha de investigação, remete-nos para o complexo paradigma da avaliação do desempenho individual e organizacional da polícia.

Por último, como todas as investigações empíricas, também esta tem as suas limitações, no entanto, a que se considerou como principal foi sem dúvida a informação que ainda ficou por explorar e a conseqüente necessidade de projetá-la no futuro para a GNR e PSP.

Mas, por mais limitado que seja o presente estudo, ele terá todavia, a virtude de oferecer um primeiro levantamento de aspetos relacionados com última reforma das Forças de Segurança, num contexto de dinâmicas de mudança decorrentes dos processos de reestruturação da GNR e da PSP. Constituindo assim um ponto de partida e uma referência para novos estudos onde as interrogações e pistas obtidas serão certamente mais aprofundadas na nova reforma que se avizinha do sistema policial.

Por outro lado, este estudo empírico ainda apresenta outra limitação metodológica que importa salientar, designadamente o facto de se ter utilizado uma amostra, que só permite uma generalização analítica, mas compromete a generalização extensiva. Além disso, as análises efetuadas podem vir a ser substancialmente melhoradas com o recurso a um estudo longitudinal, permitindo assim determinar de forma conclusiva a direcionalidade de algumas das relações encontradas nesta investigação.



Bibliografia

- Accenture, 2006. *Estudo de Racionalização de Estruturas da GNR e da PSP*. Relatório Final. Lisboa: Ministério da Administração Interna
- Albarello, L. *et al*, 1997. *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva
- Almeida, PP, 2009. Políticas de Segurança: Visão de Futuro, *Revista de Segurança e Defesa*. jan/mar, p. 50 – 55.
- Alves, AC, 2008. *Em busca de uma sociologia de polícia*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana.
- Alves, AC, 2009. Segurança Polícia e Gendarmerias. *Segurança e Defesa*, Junho-Agosto, pp. 32-42.
- Alves, AC, 2010. *Introdução à segurança*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana
- Alves, AC, 2011. *Contributos para uma sociologia policial*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana
- Alves, FS & Valente, AC (s.d.), *Polícia de Segurança Pública – Origem, evolução e actual missão*, Gabinete de Estudos e Planeamento – DN/PSP
- Andrade, N, 2008. *Para Além do Portão – A GNR e o Carmo na Revolução de Abril*. Lisboa, Guerra e Paz, Editores, S.A.
- Assembleia da República, 1987. Lei de Segurança Interna. (Lei n.º 20/87, de 12 de julho, atualizada pela Lei n.º 8/91, de 01 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 61/88, de 27 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 51/96, de 16 de maio e pelo Decreto-Lei n.º 149/2001, de 07 de maio), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 1998. Cria o Conselho Consultivo para a Formação das Forças e Serviços de Segurança. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/98, de 17 de junho), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2005. Aprova o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE). (Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2005. Extingue o Conselho Consultivo para a Formação das Forças e Serviços de Segurança. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/2005, de 30 de junho), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2006. Define as orientações gerais e especiais para a reestruturação dos ministérios. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril), Lisboa: Diário da República.



- Assembleia da República, 2007. Aprova a Lei Orgânica da PSP. (Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, publicado no D.R. 168, Série I de 2007.08.31), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2007. Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana. (Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, e Declaração de Retificação n.º 1-A/2008, de 4 de janeiro), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2007. Aprova as opções fundamentais do sistema de segurança interna, estabelecendo as orientações para a reforma do sistema de segurança interna. (Resolução do Conselho de Ministros n.º45/2007, de 1 de março), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2007. Fixa as linhas orientadoras da reforma das Forças de Segurança (GNR e PSP) (Resolução do Conselho de Ministros n.º44/2007, de 1 de março), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2008. Aprova a Lei de Segurança Interna. (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 66-A/2008, de 28 de outubro), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2009. Aprova a Lei de Defesa Nacional. (Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2011. Aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015. (Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro), Lisboa: Diário da República.
- Barata, MT & Teixeira, NS, 2004. *Nova História Militar de Portugal*. Vol. IV, Círculo de Leitores.
- Bayley, D, & Skolnick, JH, 2001. *Nova Polícia – Inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas*. S. Paulo: Editora Universidade de S. Paulo.
- Bayley, D, 1969. *The Police and Political Development in India*. Princeton, New Jersey.
- Bayley, D, 1977. *Police and Society*, Beverly Hills. California: Sage Publications.
- Bayley, D, 2001. *Padrões de policiamento*, S. Paulo: Editora Universidade de S. Paulo.
- Bessa, F, 2006. *Os Jovens e as Forças de Segurança Portuguesas – Estudo Comparativo*, Dissertação de Mestrado, Lisboa, ISCTE.
- Bessa, F, 2012. *Oficiais da Guarda Nacional Republicana – Uma Análise Sociológica*, Dissertação de Doutoramento em Sociologia, Lisboa, ISCTE/IUL.
- Bilhim, J, 2000. Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da Administração, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I, (1).
- Bittner, E, 1965. The Concept of Organization, *Social Research*, 32: pp.239-255.



- Bittner, E, 1967a. The Police on Skid Row: A Study in Peace-Keeping, *American Sociological Review*, 32, 5, pp.699-715.
- Bittner, E, 1967b. Police Discretion in Emergency Apprehension of Mentally Ill Persons, *Social Problems*, 14, 3, pp.278-292.
- Bittner, E, 1970. *The Functions of Police in Modern Society*. Washington D.C: National Institute of Mental Health.
- Bittner, E, 1974. Florence Notingale in Pursuit of Willie Sutton: A Theory of the Police, Jacob, H. (ed), In: *The Potencial for Reform of Criminal Justice*. Beverly Hills: California, Sage Publications.
- Bittner, E, 1978. The Functions of The Police in Modern Society. In: Manning, Peter K. & Van Maanen, John (eds), *Policing. A View from the Street*, New York: Random House.
- Bittner, E, 2003, 1990. *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Branco, C, 2000. *Desafios à Segurança e Defesa e os Corpos Militares de Polícia*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Branco, C, 2009. O Sistema Dual Português. *Segurança e Defesa*, setembro-novembro, pp.86-91.
- Branco, C, 2010. *Guarda Nacional Republicana, Contradições e Ambiguidades*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Branco, C, 2012, Militares da Guarda, *Revista Pela Lei e Pela Grei*, Nº2 abril-junho.
- Brodeur, JP & Monjardet, D, 2003. Connaître la Police – Grands textes de la recherche anglo-saxonne, Paris, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Institut des Études de la Sécurité Intérieure.
- Brodeur, JP, 1984a. La Police, Mythes et Réalités, *Criminology*, XVII, 1, pp.9-41.
- Brodeur, JP, 1984b. Police et Coersion, *Revue Française de Sociologie*, XXXV, 3, pp.457-485.
- Brodeur, JP, 2002. *Como Reconhecer um Bom Policiamento*, Problemas e Temas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Brodeur, JP, 2003. *Les visages de la police – pratiques et perceptions*. Montréal: Les Presses de Montréal.
- Brodeur, JP, et al., 1998. *How to Recognize Good Policing: Problems and Issues*, London New Dheli, Police Executive Research Forum. Washington D.C.: Sage Publications.



- Buckner, HT, 1967. *The Police: The Culture of a Social Control Agency*, Phd, University of California, Berkeley.
- Campenhoudt, LV, 2003. *Introdução à Análise dos Fenómenos Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Canas, V, 2007, A actividade de polícia e a proibição do excesso: as Forças e Serviços de Segurança em particular, In: Gouveia, J. & Pereira, R, 2007. *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina.
- Carvalho, ER, 2008. *Agenda e Reforma Administrativa em Portugal*, Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade Administração Pública, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Políticas.
- Castro, CS, 1998. A IV Revisão Constitucional e o direito à liberdade e segurança e direitos conexos, *Boletim da Faculdade de Direito*. Coimbra, 74, p. 457.
- Castro, CS, 2003. *A Questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora
- Clemente, P, 1998. *Da Polícia de Ordem Pública*, Dissertação de Mestrado em Estratégia, ISCSP, Edição do Governo Civil do Distrito de Lisboa.
- Clemente, P, 2000. *A Polícia em Portugal – Da Dimensão Política Contemporânea da Segurança Pública*, Tese de Doutoramento, ISCSP.
- Clemente, P, 2006. *A Polícia em Portugal*. Cadernos INA, Oeiras: INA – Instituto Nacional de Administração
- Correia, A, 2002. Que modelos de Forças de Segurança face à evolução da sociedade e da taxa de criminalidade. In: *Ciclo de Conferências da Escola Prática, Forças de Segurança, a Sociedade e a Criminalidade*, Queluz.
- Cosme, J, 2006. *História da Polícia de Segurança Pública, das origens à actualidade*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Costa, AF, 1999. *Sociedade de Bairro: Dinâmicas Sociais da Identidade Cultural*. Lisboa: Celta Editora.
- DGPJ/MJ. PORDATA, 2011. *Pessoal ao serviço nas polícias e outros organismos de apoio à investigação em Portugal*. [Em linha] Lisboa: PORDATA. Disponível em: <http://www.pordata.pt/Portugal/Pessoal+ao+servico+nas+policias+e+outros+organismos+de+apoio+a+investigacao-276>, [Consult. 1 abr. 2013].
- Dieu, F, 1993. *Gendarmerie et Modernité*. Paris: Montchrestien.
- Dieu, F, 2002. *La Gendarmerie, secrets d'un corps*. Bruxelas: Editions Complexe.
- Durão, S, 2006. *Patrulha e Proximidade – uma etnografia da polícia em Lisboa*, Tese de Doutoramento, Lisboa, ISCTE.



- Durão, S, 2010a, Carreiras subjetivas entre agentes da Polícia de Segurança Pública em Portugal”, In: *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Vol. 3, 8 pp. 9-44.
- Durão, S, 2010b. Ser ou não ser polícia: uma profissão?. In: Delicado, Ana; Borges, Vera; Dix, Steffen 2010. *Profissão e Vocação, ensaios sobre grupos profissionais*, Lisboa: ICS, Imprensa de Ciências Sociais.
- Durão, S, 2011. Polícia, segurança e crime em Portugal: ambiguidades e paixões recentes, *Etnográfica*, 15 (1): 129-152.
- Esteves, JMG, 2006. *Guarda Nacional Republicana Tendências da Profissão de Oficial num Tempo de Transição*, Dissertação de Mestrado, Évora, Universidade de Évora.
- Ferraz, D, 2008. *A seleção de dirigentes públicos no contexto da evolução de Estado e de Administração – Contributos para uma definição de uma política integrada*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.
- Ferraz, D, 2010. As configurações político-administrativas e a seleção de dirigentes, o caso da Administração Pública portuguesa, *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 63, pp.51-69
- Fonseca, FJS, 2010. *A Evolução das Políticas Públicas de Segurança Interna em Portugal, na Era da Globalização*, Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa.
- Ghiglione, R, & Matalon, B, 1997. *O Inquérito - Teoria e Prática*. Oeiras: Celta Editora.
- Gleizal, JJ, Domenach, JG, Journés, C, 1993. *La police – Le cas des démocraties occidentales*. Paris: PUF.
- Góis, J.P.T., 2011. *Modelos de Organização Policial*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
- Goldstein, H, 1977. *Policing a Free Society*, Cambridge. Massachusetts: Bollinger.
- Goldstein, H, 1990. *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw-Hill.
- Goldstein, H, 2003. *Policiando uma Sociedade Livre*. S. Paulo: Editora Universidade de S. Paulo.
- Gomes, PV *et al.*, 2001. Modelos de Policiamento. In: *Separata em Polícia Portuguesa*, ano LXIV, II, 128.
- Gomes, PV, 2006. *Segurança e Reformas Policiais na Europa – O caso de Portugal*. In: *I Seminário Internacional de Gestão em Segurança Pública e Justiça Criminal*, Rio de



- Janeiro, União Europeia, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Universidade Federal Fluminense, Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisa.
- Gouveia, J. e Pereira, R, 2007. *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina
- Greene, JR, 2002a, *Administração do Trabalho Policial*. S. Paulo: Editora Universidade de S. Paulo.
- Greene, JR, 2002b. Avaliando as Estratégias Planejadas de Mudança no Policiamento Moderno: Implementando o Policiamento Comunitário”. In: *Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas*, Brodeur, JP. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Guarda Nacional Republicana, 2011. *Balanço Social - 2010*. Lisboa: GNR.
- Guarda Nacional Republicana, 2012. *Plano de Atividades - 2012*. Lisboa: GNR.
- Guarda Nacional Republicana, 2012. *Relatório de Atividades - 2012*. Lisboa: GNR.
- Guerra, IC, 2006. *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo*. Cascais: Princípia Editora
- Inácio, CIC, 2010. *Políticas Públicas de Segurança – novo paradigma*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Instituto de Altos Estudos Militares, 2005. *Metodologia de Investigação Científica*. Lisboa: IAEM.
- L’Heuillet, H, 2004. *Alta Polícia Baixa Política – uma visão sobre a Polícia e a relação com o Poder*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Leandro, A, 2006. *A Primeira Escola de Alistados Femininos da PSP, Género, Poder e Identidade*, Dissertação de Mestrado em Antropologia, Lisboa, ISCTE.
- Lomba, P, 2003. Sobre a teoria das medidas de polícia administrativa. In: *Estudos de Direito de Polícia*, 1.º vol., pp. 191 -192, ed. da AAFDL
- Loubet del Bayle, JL, 1988. *Police et Société*. Toulouse: Presses de l’Institut d’Études Politiques de Toulouse.
- Loubet del Bayle, JL, 1992. *La Police. Approche Socio-Politique*. Paris, Montchrestien.
- Lourenço, N, et al., (Coord.), 2006. *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna, Relatório Final – Modelos e Cenários*, Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa.
- Lutterbeck, D, 2004. Between Police and Military The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries, *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 39(1): 45–68.



- Ministério da Administração Interna, 2001. Altera o Decreto-Lei n.º 61/88, de 27 de fevereiro, regime de organização e funcionamento do Gabinete Coordenador de Segurança. (Decreto-Lei n.º 149/2001 de 7 de maio), Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Administração Interna, 2001. Altera o Decreto-Lei n.º 61/88, de 27 de fevereiro, regime de organização e funcionamento do Gabinete Coordenador de Segurança. (Decreto-Lei n.º 149/2001 de 7 de maio), Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Administração Interna, 2009. Aprova o Estatuto do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) (Decreto-Lei, n.º 275/2009, de 02 de outubro), Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Administração Interna, 2009. Aprova o Estatuto do Pessoal Policial da Polícia de Segurança Pública, (Decreto-Lei n.º 299/09, de 14 de outubro), Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Administração Interna, 2009. Aprova o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana. (Decreto-Lei n.º 297/2009 de 14 de outubro), Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Administração Interna, 2009. Aprova o Regulamento da Escola Prática de Polícia (EPP), (Decreto-Regulamentar, n.º 26/2009, de 02 de outubro), Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Administração Interna, 2011. Aprova a lei Orgânica do MAI. (Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro), Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Administração Interna, 2012. *Reforma do Sistema de Segurança Interna e das Forças de Segurança*. [em linha] Lisboa: MAI. Disponível em: <http://reformassi.mai-gov.info/legislacao/resolucao-do-conselho-de-ministros-n-44-2007/>, [Consult. 2 FEV. 2013]
- Ministério da Administração Interna, 2013. *Leis Orgânicas das Forças de Segurança avançam após aprovação definitiva do novo conceito Estratégico*. [Em linha] Lisboa: MAI. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-administracao-interna/mantenha-se-atualizado/20130326-mai-organicas-forcas.aspx>, [Consult. 30 Mar. 2013].
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2006. Aprova o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior, (Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março), Lisboa: Diário da República
- Mintzberg, H, 1979. *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.



- Mintzberg, H, 1999. *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Moleirinho, P, 2009. *Da Polícia de Proximidade ao Policiamento Orientado pelas Informações*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- Monet, JC, 1991. *Police en Europe*, Institut des Haute Études de la Sécurité Intérieure.
- Monet, JC, 2001. *Polícias e Sociedades na Europa*. S. Paulo: Editora Universidade de S. Paulo.
- Monjardet, D, 1985. Police et Sociologie. Questions Croisées. *Deviance et Société*, 8, 4: pp.297-311.
- Monjardet, D, 1988. Le Maintien de l'Ordre. Technique et Idéologies Professionnelles des CRS, *Déviance et Société*, 12, 2, pp.101-126.
- Monjardet, D, 1990. La Manifestation du Côté du Maintien de l'Ordre". In Favre, P. (ed), *La Manifestation*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Monjardet, D, 1992. Une Réalité Silencieuse, Risque et Peur, Composantes du Métier Policier. *Informations Sociales*, 24, pp.36-43.
- Monjardet, D, 1993. Le Modèle Français de Police, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 13, pp.61-82.
- Monjardet, D, 1996. *Ce Que Fait la Police. Sociologie de la Force Publique*. Paris: Éditions La Découverte.
- Monjardet, D, 2004. Entretien avec, Retisser des Liens Quotidiens. In: *Sciences Humaines*, 146: p.16.
- Monjardet, D, et al., 1984. *La Police Quotidienne, Éléments de Sociologie du Travail Policier*, Paris: Groupe de Sociologie du Travail, CNRS-Paris VII.
- Mozzicafreddo, J, et al., 2000. *Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?*. Oeiras: Celta Editora.
- Oliveira, JF, 2000. *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*, Dissertação de licenciatura, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Oliveira, JF, 2001. Os Modelos de Polícia, face à Emergência das Políticas Públicas de Segurança. In: *Separata em Polícia Portuguesa*, ano LXIV, II série, 128, pp. 15-25.
- Oliveira, JF, 2003. Os Modelos de Policiamento e as Políticas de Segurança. A Emergência do Policiamento de Proximidade, In: Juan Mozzicafreddo et al., *Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?*. Oeiras: Celta Editora.



- Oliveira, JF, 2005. O Processo de Modernização da Polícia de Segurança Pública – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. In: *III Colóquio Internacional do Mestrado em Administração e Políticas Públicas*, Lisboa, ISCTE.
- Oliveira, JF, 2006. *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra: Edições Almedina.
- Pedroso, AT, 2009. *Segurança Interna - O Imperativo da Congruência entre Conceito, Modelo e Sistema Operativo*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- Perrow, C, 1981. *Análise Organizacional: Um Enfoque Sociológico*. São Paulo: Atlas.
- Polícia de Segurança Pública, 2011. *Balanço Social 2010*. Lisboa: PSP.
- Polícia de Segurança Pública, 2012. *Opções Estratégicas 2013-2016*. Lisboa: PSP.
- Polícia de Segurança Pública, 2012. *Plano de Atividades 2012*. Lisboa: PSP.
- Polícia de Segurança Pública, 2013. *Estratégia da PSP para as TIC 2013-2016*. Lisboa: PSP.
- Prace, 2006. *Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE*, Microestruturas, Ministério da Administração Interna.
- Pugh, DS & Hickson, DJ, 1968. The Comparative Study of Organizations. In: *Industrial Society*. D. Pym (ed.), 374-396, Harmondsworth: Penguin.
- Pugh, DS & Hickson, DJ, Hinings, CR & Turner, C, 1968. Dimensions of Organization Structure. *Administrative Science Quarterly*, Vol.13, N.1, pp.65-105.
- Pugh, DS & Hickson, DJ, Hinings, CR, Turner, C, 1969. The Context of Organization Structures. *Administrative Science Quarterly*, Vol.14, No1, pp. 91-114.
- Pugh, DS, & Hickson, DJ, Hinings, CR, 1969. An Empirical Taxonomy of Structures of Work Organizations. *Administrative Science Quarterly*, Vol.14, No1, pp.115-126.
- Pugh, DS, 1984. *The Measurement of Organization Structures: Does Context Determine Form?*. In: Pugh, DS (ed.), *Organization Theory*, Middlesex (England), Penguin, pp. 67-86.
- Quivy, R & Campenhoudt, L, 2003. *Manual de Investigação Científica*. Lisboa: Gradiva.
- Raposo, J, 2006. *Direito Policial I*. Lisboa: Almedina
- Reiner, R, 1996, 1992. Policing a Postmodern Society. In: Reiner, R, (ed), *Policing. Cops, Crime and Control: Analysing the Police Function*, Vol I, Aldershot, Dartmouth.
- Reiner, R, 1996a. *Controlling the Controllers: Police Discretion and Accountability*, Vols II, Hants, The London School of Economics and Political Science Dartmouth.



- Reiner, R, 1996b. *Policing, Cops, Crime and Control: Analysing Police Function*. Vols I, Hants. The London School of Economics and Political Science Dartmouth.
- Reiner, R, 1997. Policing and the Police. Introduction: Criminology and the Study of the Police. In: Maguire, M, et al., *The Handbook of Criminology*, 2nd edition, Clarendon Press.
- Reiner, R, 1998. Copping a Plea. In: Holdaway, Simon & Rock, Paul, *Thinking About Criminology*, Toronto, UCL Press.
- Reiner, R, 2002. Processo ou Produto? Problemas na Avaliação do Desempenho Policial Individual. In: Brodeur, JP, 2002. *Como Reconhecer um Bom Policiamento. Problemas e temas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Reiner, R, 2003. A pesquisa policial no Reino Unido: uma análise crítica. In: Tonry, M, & Morris, N, 2003. *Policiamento Moderno*. São Paulo: EDUSP.
- Reiner, R, 2004. *A Política da Polícia*. S. Paulo: Editora Universidade de S. Paulo.
- Rocha, M, 2009. A Segurança Nacional e a Problemática do Sistema Policial Dualista. Proelium. *Revista da Academia Militar*, pp.11-73.
- Sainsaulieu, R, & Segrestin, D, 1987. Para uma Teoria Sociológica da Empresa. *Sociologia Problemas e Práticas*, 3.
- Santos, APR, 1999. *O Estado e a Ordem Pública – As Instituições Militares Portuguesas*, Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. ACMA-Artes Gráficas.
- Silva, NMP, 2002. *Soldados Provisórios da GNR – Perfis Sociais e Expectativas de Carreira 1999-2002*, Dissertação de Licenciatura, Lisboa, ISCTE.
- Silva, NMP, 2010. Cidadania e Segurança: Uma Análise Prospectiva. In: *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa, Coleção Segurança e Defesa*. Loures: Diário de Bordo.
- Sistema de Segurança Interna, 2012. Relatório Anual de Segurança Interna 2011. Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.
- Sistema de Segurança Interna, 2013. Relatório Anual de Segurança Interna 2012. Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.
- Skolnick, J, & Fyfe, JJ, 1993. *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*. New York: Free Press.
- Skolnick, JH & Bayley, DH, 2001. *Nova Polícia: Inovações na Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas*, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Skolnick, JH & Bayley, DH, 2002, 1988. *Policiamento Comunitário*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.



- Skolnick, JH, 1966. *Justice Without Trial*. New York: John Wiley.
- Sousa, VL, 2009. A Formação de Agentes da PSP: os últimos 14 anos. *Segurança e Defesa*, junho-agosto, pp. 114-122.
- Teixeira, NS, 2002. *Contributos para a Política de Segurança Interna*, Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Teixeira, NS, et. al., 2006, Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna, Relatório Preliminar, Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa.
- Teles, C, 1995, *Trabalho de Polícia e o Processo de Profissionalização*, Dissertação de Mestrado em Sociologia, ISCTE.
- Tonry, M & Morris, N, 1992. *Modern Policing, Crime and Justice - A Review of Research*, Chicago: University Of Chicago.
- Tupman, B, & Tupman, A, 1999. *Policing in Europe – Uniform in Diversity*. Exeter, Intellect
- Valente, G, 2005. *Teoria Geral do Direito Policial*. Lisboa: Almedina.
- Weber, M, 2005. *Três Tipos de Poder e outros escritos*. Lisboa: Tribuna da História - Edição de Livros e Revistas, Lda.



Apêndice 1 – Súmula do processo de reforma do Sistema de Segurança Interna

O primeiro conceito de Sistema de Segurança Interna (SSI), só veio a materializar-se nos finais da década de 80 (1987), quando a Assembleia da República aprovou a primeira Lei de Segurança Interna (LSI)⁴⁴. Nesta data foi também criado o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), sendo um órgão interministerial de consulta em matéria de segurança interna e o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS), que funciona na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministério da Administração Interna (MAI), sendo um órgão de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das Forças e Serviços de Segurança (FSS). Esta primeira LSI definia como entidades e organismos públicos com funções de segurança: A Guarda Nacional Republicana (GNR); a Polícia de Segurança Pública (PSP); A Polícia Judiciária (PJ); o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF); o Serviço de Informações e Segurança (SIS); os Órgãos dos Sistemas de Autoridade Marítima e Aeronáutica (OSAMA).

Neste contexto, no período correspondente ao mandato do XVII Governo Constitucional, surgiu a necessária reforma do SSI, que já se impunha há alguns anos, de forma a corrigir os desajustamentos existentes entre o quadro legal, então em vigor, e o novo quadro de ameaças e riscos quer a nível interno, quer a nível externo. Esta vontade de reformular a velha LSI começou a concretizar-se com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º45/2007 de 1 de março, onde foram aprovadas as opções fundamentais do sistema integrado de segurança interna, estabelecendo as orientações para a reforma do Sistema de Segurança Interna, tendo como base um conceito estratégico de segurança mais adequado ao tempo atual, capaz de integrar, por um lado, a ação de prevenção e a resposta necessária e, por outro lado, enfrentar os riscos resultantes da criminalidade e da nova ameaça do terrorismo internacional, bem como dos riscos naturais, tecnológicos ou de outra natureza que também impendem sobre a sociedade portuguesa (MAI, 2012). Nos termos desta reforma, foi criado um Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI), tendo em vista otimizar e projetar, de forma planeada, as capacidades operacionais dos vários sistemas, entidades, órgãos e serviços cuja atividade seja relevante para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas. Pretendeu-se, assim, criar uma arquitetura adequada à prevenção, contenção e resposta ao espectro atual de ameaças e riscos, assente num conceito interdisciplinar de segurança interna, que abrangesse a participação das regiões autónomas, das autarquias locais e da sociedade com vista a alcançar a coesão nacional para a segurança da República Portuguesa. Neste novo modelo, o SISI continuou a assentar na manutenção de uma força de segurança de natureza militar (GNR), uma força de segurança de natureza civil (PSP), uma Polícia Judiciária centrada na criminalidade mais complexa e, dada a relevância crescente do fenómeno migratório, um serviço especializado de imigração e fronteiras (SEF). O SISI passou a ser liderado por um Secretário-Geral, que passou a coordenar a ação das Forças e Serviços de Segurança e que pode assumir, em determinadas situações, a direção, o comando e o controlo dessas forças tendo também responsabilidades executivas na organização de serviços comuns, como é o caso do Sistema Integrado de Redes de Emergências e Segurança de Portugal (SIRESP) e da Central de Emergências 112. A referida Resolução do Conselho de Ministros determinou ainda a criação de um Conselho Superior de Investigação Criminal, presidido pelo Primeiro-Ministro, do qual fazem parte os Ministros da Justiça e da Administração Interna, o Procurador-Geral da República e os responsáveis máximos de todos os órgãos de polícia criminal. De igual modo, o Ministro da Defesa Nacional foi mandatado para, no quadro da Reestruturação da Estrutura Superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas,

⁴⁴ Cfr. Lei n.º 20/87, de 12 de julho, atualizada pela Lei n.º 8/91, de 01 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 61/88, de 27 de Fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 51/96, de 16 de Maio e pelo Decreto-Lei n.º 149/2001, de 07 de Maio.



propor uma nova articulação entre o Sistema de Autoridade Marítima e o SISI (MAI, 2012). Todavia, a nova Lei de Segurança Interna (Lei nº 53/2008) só viria a ser publicada em 29 de agosto de 2008, passando o conceito de segurança interna a ser definido logo no nº1 do art.º 1.º como, “A actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.

A LSI definiu quais são os organismos que exercem funções de segurança interna (art.º 25.º), quais as medidas e as medidas especiais de polícia (art.º 28.º e 29.º), a utilização de meios coercivos (art.º 34.º) e uma inovação que consiste na colaboração das Forças Armadas em matéria de segurança interna (art.º 35.º).

A atividade de segurança interna passou a ser desenvolvida por um conjunto de entidades, órgãos e serviços que desenvolvem ações de direção, coordenação, fiscalização, consultivas e operacionais, para implementar as políticas públicas de segurança, ou seja, o Sistema de Segurança Interna (MAI, 2012). O que significa que com a publicação da nova LSI, o SSI passou a ter os seguintes órgãos: O “Conselho Superior de Segurança Interna” (CSSI) que passou a ser o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna, presidido pelo Primeiro-Ministro e integrando os Ministros da Administração Interna, da Justiça, da Defesa Nacional, das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, deputados, responsáveis máximos dos sistemas SSI e SIRP, Forças Armadas, Forças de Segurança e de outros serviços relevantes em termos de segurança; O “Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna” (SGSSI) que funciona na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna; O “Gabinete Coordenador de Segurança” (GCS) que é o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das forças e dos serviços de segurança, funcionando na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna (MAI,2012).

A principal inovação desta LSI consistiu na criação do SGSSI, com competências de estabelecer a articulação e cooperação da ação das Forças e dos Serviços de Segurança, nomeadamente: o sistema prisional, de forma a tornar mais eficaz a prevenção e a repressão da criminalidade; o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro; os Serviços de Emergência Médica; os Serviços de Segurança Rodoviária e Transporte; Segurança Ambiental; garantir a articulação entre o SSI e o planeamento civil de emergência; estabelecer com o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SGSIRP) mecanismos adequados de cooperação institucional de modo a garantir a partilha de informações; articular as instituições nacionais com as de âmbito local (polícias municipais e os conselhos municipais de segurança); estabelecer ligação com estruturas privadas, incluindo designadamente as empresas de segurança privada (MAI, 2012).

Neste particular, importa salientar que as competências do SGSSI são exercidas no âmbito de plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e serviços de segurança, que é aprovado em Conselho de Ministros, sendo a proposta feita pelo Primeiro-Ministro, colocando assim, limites ao exercício das competências do SGSSI, de modo a afastar toda e qualquer conotação política no seu exercício.



Apêndice 2 – Síntese do Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE (Modelo proposto para a GNR e a PSP)

No que respeita em particular à GNR e à PSP, o Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE⁴⁵, tendo como ponto de partida as premissas orientadoras do PRACE e na continuidade da 1ª fase, em que foi feito o levantamento da macroestrutura do MAI, debruçou-se sobre as microestruturas do Ministério, i.e., sobre as missões, atribuições e competências das respetivas unidades orgânicas e suas unidades internas.⁴⁶

Neste relatório, independentemente da diferença de natureza e funções específicas da GNR (militar) e da PSP (civil), foi proposto um modelo futuro para estas duas Forças de Segurança, assente nas mesmas propostas de reforma organizacional, designadamente:

- Cadeias de comando mais curtas de modo a possibilitar uma estrutura mais flexível, fluída e horizontal, aproximando o topo da hierarquia das bases, por um lado e, a instituição do cidadão, por outro;
- Rentabilização dos meios operacionais através da integração;
- Incremento de órgãos de *staff* – com funções de consultadoria e assessoria, no estudo e resolução de problemas da organização, orientando os órgãos de linha (operacionais) no desempenho da missão;
- Ênfase na atividade essencial;
- Rentabilizar os recursos humanos – transferindo para a missão operacional, parte do efetivo militar que está atualmente a desempenhar funções administrativas;
- A venda de património como uma forma de sustentar todo este processo de mudança;
- Adoção do modelo de “gestão por objetivos” – através da implementação do Plano e do Relatório de Atividades, da revisão do sistema de avaliação, aproximando-o do SIADAP, de modo a refletir o mérito e o desempenho, na progressão e promoção.

Nesta linha de ação, a Comissão Técnica do PRACE, ainda propôs um conjunto de medidas a implementar pela GNR e pela PSP, que se podem sintetizar da seguinte forma:

- Projetar a reorganização faseadamente, por áreas geográficas, de forma sucessiva;
- Inventariar as unidades orgânicas ao nível dos recursos humanos e materiais;
- Eliminar a duplicação de funções, desburocratizando os procedimentos, definindo prioridades nas suas atividades e objetivos, orientando os respetivos esforços no sentido de concretizar as atividades para as quais estão vocacionadas;
- Entregar a gestão de atividades secundárias, inorgânicas e não operacionais a entidades especializadas para o efeito;
- Transferir os efetivos afetos às tarefas inorgânicas para a atividade operacional;
- Otimizar os recursos, aplicando na gestão dos mesmos, métodos empresariais, por um lado, aumentando a capacidade de atuação e por outro, flexibilizando o dispositivo;
- Proceder à integração das Unidades Especiais nas Unidades Territoriais, no caso da GNR e no caso da PSP, proceder à reformulação da filosofia constitutiva da unidade base, a Esquadra, também aqui integrando as várias componentes da missão;
- Abandonar a política de contínuo crescimento dos quadros de pessoal e estabilizar o número de efetivos;
- A estrutura orgânica da GNR e da PSP e a distribuição dos efetivos devem acompanhar e adaptar-se à mutação a que se assiste na ocupação do território por parte da população;
- Elaborar novas leis de organização e funcionamento e estatutos de pessoal, próprios para a GNR e para a PSP.

⁴⁵ Cfr., Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE, Microestruturas, MAI, julho de 2006, pp. 61-68.

⁴⁶ Presidiram a este trabalho as orientações da Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2006, de 21 de abril de 2006.



Apêndice 3 – Súmula do Estudo da *Accenture*

O estudo encomendado à empresa de consultadoria *Accenture*⁴⁷ foi denominado de “Racionalização de Estruturas da GNR e da PSP” e tinha como objetivo prover o Ministro de Estado e da Administração Interna com propostas que visavam a reforma daquelas duas polícias. Este estudo foi concluído no final do primeiro semestre de 2006 e conhecido de forma mais alargada, através do sítio oficial do Ministério da Administração Interna na internet, no mês de Fevereiro de 2007.

Neste estudo a vertente economicista⁴⁸ aparece logo no seu enquadramento, onde constam os dois principais objetivos - racionalização de custos e aumento de eficiência do MAI. Das propostas apresentadas neste relatório, salientam-se as seguintes:

Tabela nº 1 – Propostas apresentadas pela *Accenture* para a GNR e PSP
Fonte: (Relatório da *Accenture*, 2006, p.2)

GNR	PSP
Eliminação do nível de Brigada e revisão dos Grupos no dispositivo territorial	Adequação dos Postos de comando em função da complexidade relativa
Revisão do enquadramento orgânico da Brigada Fiscal	Alteração das competências dos Comandos Regionais dos Açores e eliminação dos atuais
Integração da Brigada de Trânsito no dispositivo territorial	Integração unidades especiais sob um único comando
Criação de uma Unidade de Intervenção Única	Reorganização da Direção Nacional da PSP
Departamentalização do Comando-Geral	Transferência das competências de trânsito nas áreas de Lisboa e Porto para as Polícias Municipais
Alteração do horário de referência	Transferência completa das competências de guarnição e segurança aos Palácios de S. Bento, Belém e Necessidades para a GNR
Obrigatoriedade do 11º ano de escolaridade para admissão	
Revisão do quadro de Oficiais	

Além das propostas apresentadas para a GNR e para a PSP, no Relatório da *Accenture* ainda são sugeridas outras propostas comuns às duas Forças de Segurança, designadamente: “articulação e transferência de competências para os organismos centrais do MAI; implementação de Serviços Partilhados nas áreas de RH e Contabilidade (POCP); extensão da atuação da Unidade Ministerial de Compras; externalização e/ou extinção de funções; reconversão de recursos operacionais e utilização de civis em áreas não operacionais; revisão do modelo remuneratório (incluindo suplementos); aproveitamento progressivo de recursos e conteúdos funcionais de formação; recurso a Centro de Arbitragem para resolução de litígios; simplificação de Processos; implementação de sistemas e tecnologias de informação.”

⁴⁷ A *Accenture* é uma organização global de serviços de consultoria de gestão, tecnologias de informação e *outsourcing*. É uma das maiores empresas de consultoria do mundo. Em janeiro de 2011, a empresa tinha mais de 225 mil funcionários em 120 países. Endereço web: <http://www.accenture.com>.

⁴⁸ Cfr. e.g. “Libertação dos 1.083 recursos (1061 militares) afetos ao nível de Brigada para reafectação a outros níveis/ funções (equivalente a 17,3 M€ em formação e 21,2 M€/ ano em salários); Libertação das instalações das quatro Brigadas Territoriais e de cinco Grupos Territoriais (e eventual libertação de instalações de Destacamentos e Postos em função da revisão em curso do dispositivo territorial); Eliminação dos custos associados aos salários dos RH que transitam para o Ministério das Finanças (1.100 RH, equivalente a 21,5 M€/ ano); Libertação de 1.978 recursos para reafectação a outros níveis/ funções (equivalentes a 31,6 M€ em formação e 38,7 M€”/ ano em salários; Libertação de edifícios; Libertação de 286 RH do nível Brigada e 131 RH do nível Grupo para a reafectação a outros níveis/funções (equivalente a 6,7 M€ em formação e 8,2 M€/ ano em salários); Potencial libertação de edifícios; Concentração física dos recursos num único local, com sinergias a nível dos serviços de suporte (messes, segurança das instalações, etc.) e libertação de edifícios; Libertação de um mínimo de 250 recursos, de acordo com estudos do Regimento de Infantaria e Regimento de Cavalaria da GNR (equivalente a 4 M€ em formação e 4,9 M€ em salários (Relatório *Accenture*, pp. 3-6).



Apêndice 4 – Súmula do Estudo do IPRI/UNL

No que respeita ao estudo encomendado ao IPRI/UNL, sobre a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna, foi apresentado um relatório preliminar em junho de 2006 e o relatório final em dezembro do mesmo ano. Este estudo, entendido como um diagnóstico do modelo de segurança interna em Portugal, evidenciou os seguintes aspetos: ausência de uma efetiva instância de coordenação operacional; duplicações funcionais e territoriais; separação entre os dois níveis de investigação criminal; deficiente articulação do SSI com o SIRP e duplicação de órgãos de apoio; excesso de atores no sistema; existência de várias tutelas políticas e de numerosos órgãos de polícia criminal; existência de uma cultura de concorrência institucional, entre vários órgãos de polícia criminal; existência de fortes obstáculos à cooperação e coordenação entre os vários órgãos de polícia criminal (Lourenço, 2006).

Para além dos aspetos anteriormente evidenciados, este estudo tem subjacente um conceito alargado e integrado de segurança interna, inter-relacionado com: os sistemas de informações; de segurança aeronáutica; de segurança marítima; de emergência médica e transportes; de segurança ambiental; da defesa nacional; o sistema penal; coordenado por um Secretário-Geral com funções de direção, controlo e comando, na dependência do Primeiro-Ministro (Lourenço, 2006).

O estudo conclui com a apresentação de três cenários hipotéticos para um novo modelo do sistema de forças em Portugal. Um primeiro cenário (X), denominado de “múltipla dependência”, que previa a integração do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) na PSP, criando uma Polícia Nacional que, tal como a GNR, ficaria sob a tutela do MAI, enquanto a Polícia Judiciária (PJ) se manteria no Ministério da Justiça (Lourenço, 2006, pp.46-52). Neste cenário as áreas de atribuição da GNR passariam a ser a ordem e segurança públicas; investigação criminal; trânsito; polícia fiscal; polícia ambiental e florestal; proteção civil; missões internacionais de polícia com estatuto militar e domínio hídrico. No caso da Polícia Nacional, passaria a ter como atribuições a ordem e segurança públicas; investigação criminal; imigração e controlo de fronteiras e missões internacionais de polícia civil. A PJ ficaria com duas atribuições, a investigação criminal e a polícia científica, enquanto a Polícia Marítima teria as atribuições de fiscalização das atividades no espaço marítimo e segurança marítima. (Lourenço, 2006, p.48).

O segundo cenário (Y), denominado de “dependência única”, com o mesmo modelo, mas com uma tutela única, ou seja, a transferência da PJ para o MAI. Por último o cenário (Z) denominado de “dependência única e redução do número de atores”, semelhante aos atuais modelos espanhol e francês, a Polícia Nacional passaria a agregar a PSP, SEF e PJ, mantendo cada uma delas a sua autonomia funcional e técnica e a GNR mantinha as mesmas competências dos cenários anteriores (Lourenço, 2006, p.51). Importa referir que em qualquer dos cenários apresentados, a GNR fica sempre autónoma, conforme se demonstra na Tabela nº 2 a seguir indicada.

Tabela nº 2 – Síntese dos Cenários Propostos pelo Estudo do IPRI/UNL Fonte: (Lourenço, 2006, p.73)

Características	Cenários		
	(X)	(Y)	(Z)
Existência de um órgão de direção e coordenação com funções de comando operacional	Sim (SGSI)	Sim (SGSI)	Sim (SGSI)
Tutela do SGSI (Dependência hierárquica)	Múltipla	Única	Única
Forças e Serviços de Segurança envolvidos	GNR + Polícia Nacional (PSP+SEF) + PJ	GNR + Polícia Nacional (PSP+SEF) + PJ	GNR + Polícia Nacional (PSP+SEF+PJ)



Apêndice 5 – Súmula do processo de reforma da GNR e da PSP (resultante da publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007 de 1 de março)

Após o XVII Governo Constitucional ter definido o modelo de segurança interna, iniciou efetivamente o processo de reforma da GNR e da PSP, que tinha os seguintes objetivos: a adequada articulação das áreas de responsabilidade da GNR e da PSP; a racionalização das Forças de Segurança; o aumento do investimento nas instalações e equipamentos das Forças de Segurança, estabelecendo uma programação de base plurianual. O objetivo foi eliminar as ambiguidades e sobreposições na definição de responsabilidades, bem como racionalizar a estrutura e a gestão dos meios necessários ao exercício de funções das duas Forças de Segurança. Deste modo, o Governo procurou melhorar a acessibilidade e proximidade das Forças de Segurança aos cidadãos, garantindo a sua presença nos locais onde são mais requeridas, reforçando a visibilidade e valorizando o seu potencial de prevenção e de combate à criminalidade. Noutra vertente, pretendeu também melhorar as condições de funcionamento das Forças de Segurança, reparando ou reinstalando as subunidades policiais degradadas e reforçando a sua capacidade de intervenção, através de mais e melhores meios e equipamentos e do recurso sistemático a novas tecnologias de informação e comunicação. Tendo em conta a natureza de ambas as forças de âmbito nacional e os custos institucionais, financeiros e pessoais das deslocalizações, a redistribuição de áreas de responsabilidade foi limitada aos casos em que se afigurou essencial para a racionalização das forças. Assim, ficou confiada à GNR, através da sua Unidade de Segurança e Honras de Estado, a segurança dos Palácios de Belém, São Bento e Necessidades, devendo o Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança, identificar outros locais onde eventualmente, se verifique uma situação de sobreposição de meios, propondo a sua afetação exclusiva a uma das forças. Por outro lado, por força desta Resolução do Conselho de Ministros, foi realizado o ajustamento dos dispositivos territoriais, foi determinada a elaboração de instrumentos de planeamento estratégico e operacional comuns, salvaguardando as especificidades de programas e ações requeridas pelo perfil das respetivas áreas de responsabilidade, competindo à Direção Geral da Administração Interna (DGAI) assegurar a elaboração dos instrumentos de planeamento integrado e a avaliação da respetiva execução, intervindo, ainda, na implementação da gestão por objetivos e na elaboração de programas especiais de segurança em comum e na avaliação da execução (MAI, 2012).

Relativamente à criação de serviços partilhados comuns às duas forças, nos domínios das relações internacionais, obras, aquisições, sistemas de informação e comunicações, foi promovida a contratação com a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E. (GeRAP). Os serviços a disponibilizar por esta empresa em algumas áreas da gestão de recursos humanos e financeiros, com prioridade para o processamento de vencimentos e a contabilização das receitas e despesas, segundo o Plano Oficial da Contabilidade Pública, proporcionando, mediante acordos de níveis de serviço, uma execução mais eficiente, ao que acresce uma diminuição dos custos e dos recursos operacionais atualmente associados a estas áreas. No que respeita à introdução de formações conjuntas e unidades curriculares comuns às forças, foi determinada a realização da adaptação dos cursos ministrados nos estabelecimentos de ensino superior público policial e militar aos princípios constantes do regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior⁴⁹, no quadro do Processo de Bolonha, e a revisão das carreiras de oficiais na GNR e na PSP (MAI, 2012).

Quanto ao processo de “Racionalização das Forças de Segurança”, consistiu em primeiro lugar, na reestruturação dos seus serviços de obras, aquisições, informática,

⁴⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março.



transmissões, finanças e pessoal, proporcionada pela nova orgânica do MAI, pelo SISI e pela criação da GeRAP. Procurando eliminar a replicação de serviços de apoio ao longo da cadeia hierárquica, garantindo-se, uma redução do número de recursos operacionais afetos a funções administrativas. Esta racionalização pressupunha a adoção de mecanismos de gestão por objetivos e da reengenharia de procedimentos com forte impacto na gestão e atividade das Forças de Segurança, desde os relativos ao processamento de suplementos remuneratórios aos relativos ao processamento de contraordenações de trânsito, passando por diversos procedimentos auxiliares do sistema judicial, muito em particular as citações e notificações (MAI, 2012).⁵⁰ No que concerne especificamente às medidas e alterações internas na GNR, podem identificar-se as seguintes:

- a) A reestruturação do Comando-Geral com a extinção do estado-maior geral ou coordenador e do estado-maior especial ou técnico e a criação de três comandos funcionais: operações; recursos humanos; logística e finanças;
- b) A eliminação de um escalão de comando com a extinção das brigadas territoriais – prevendo-se a possibilidade de criar comandos eventuais para operações de âmbito regional que o possam justificar –, e a redução do número de grupos territoriais no Continente de 23 para 18, ajustando o seu âmbito territorial à dos antigos distritos administrativos, devendo ser correspondentemente ajustados os destacamentos;
- c) O reforço do enquadramento em função destas alterações quer no Comando Geral, quer nos grupos territoriais, cujo comando é atribuído a coronel;
- d) A revisão do enquadramento dos destacamentos e postos garantirá o comando por major nos destacamentos e o comando de todos os postos por sargento;
- e) Extinção da Brigada de Trânsito, com a criação de uma direção técnica no Comando-Geral e afetação integral aos grupos territoriais dos efetivos disponíveis, preservando-se a sua especialização, a exemplo do que acontece com a investigação criminal, permitindo melhor racionalização dos meios e o reforço do policiamento de trânsito nas vias onde se regista maior sinistralidade. A unidade técnica da atuação é assegurada pela Direção Técnica, e a unidade operacional garantida por diretivas nacionais de operações, emitidas sempre que tal se revele necessário;
- f) Extinção da Brigada Fiscal e subsequente: i) Criação da Unidade de Controlo Costeiro, que assegurará, de modo integrado, a vigilância, patrulhamento e interceção naval ou terrestre em toda a costa do Continente e das Regiões Autónomas, reunindo os elementos hoje afetos a estas funções; ii) Criação de uma Unidade de Ação Fiscal, com carácter especializado e de alto nível técnico, reunindo os elementos hoje afetos a funções de investigação, sendo o restante efetivo atribuído ao dispositivo territorial;
- g) Unificação dos Regimentos de Cavalaria e Infantaria, com a criação de uma Unidade de Segurança e Honras de Estado e de uma Unidade de Intervenção. A Unidade de Segurança e Honras de Estado, de pequena dimensão, deve reunir a Banda Sinfónica, a Charanga a Cavalos e o pessoal estritamente necessário às cerimónias e honras de Estado e à segurança dos palácios de Belém, São Bento e Necessidades, que passa a estar confiada exclusivamente à GNR;

⁵⁰ Exemplos de medidas propostas: a) construção e implementação de um sistema de gestão por objetivos nas forças e serviços de segurança e nos serviços centrais do MAI; b) simplificação do sistema de subsídios, suplementos e gratificações abonados aos elementos das Forças de Segurança; c) criação do Sistema de Contraordenações de Trânsito (SCOT), plataforma de mobilidade comum às Forças de Segurança que permite o acesso remoto a todas as informações pertinentes à área de trânsito, bem como a produção de todos os documentos relacionados, podendo funcionar em modo *on-line* ou em diferido; d) dispensa de comparência obrigatória das Forças de Segurança nas ocorrências de acidentes de trânsito em que não se verifiquem danos pessoais; e) reorganização das estruturas policiais, encarregadas de realizar diligências processuais, simplificando os respetivos procedimentos.



- h) A Unidade de Intervenção reúne os elementos dos atuais regimentos de cavalaria e infantaria afetos à manutenção da ordem pública, à proteção e socorro, à cinotecnia, à inativação de explosivos e ao aprontamento para missões internacionais. Uma parte dos seus efetivos é colocada sob comando operacional dos grupos territoriais;
- i) Ajustamento do dispositivo territorial da GNR com vista a uma maior eficiência da sua atividade operacional;
- j) Componente importante da reforma é, ainda, a alteração de três elementos fundamentais no âmbito dos recursos humanos: i) Fixação do 11.º ano de escolaridade completo como requisito mínimo de admissão ao curso de guardas, garantindo a equivalência deste curso ao 12.º ano de escolaridade; ii) Criação de um quadro próprio de oficiais gerais, a prover progressivamente por oficiais do quadro de oficiais da própria GNR, licenciados em ciências militares pela Academia Militar ou que tenham complementado a formação obtida no Curso de Formação de Oficiais com outra licenciatura relevante para o exercício de funções; iii) Criação de um horário de referência para os militares da GNR, sem prejuízo da disponibilidade permanente para o serviço.

No que concerne às medidas de ajustamento da organização da PSP, em particular das unidades especiais, e revisão dos níveis de enquadramento e alterações internas, podem identificar-se as seguintes:

- a) Criação dos Departamentos de Investigação Criminal e de Segurança Privada, na Direção Nacional, para enquadrar a ação da PSP nos dois domínios em causa;
- b) Criação do Comando Regional da Região Autónoma dos Açores, extinguindo-se os três Comandos Equiparados atualmente existentes, substituídos por Divisões;
- c) Integração das unidades especiais – GOE, CI e CSP – numa única unidade, sem prejuízo de especializações, favorecendo o pleno aproveitamento dos seus elementos;
- d) A Direção Nacional da PSP apresentará, no prazo de 30 dias, uma proposta de revisão do seu dispositivo territorial nas cidades de Lisboa e Porto e a consequente reformulação das divisões e esquadras dos demais concelhos das respetivas áreas metropolitanas;
- e) Adequação dos níveis dos comandos distritais e das divisões à complexidade da respetiva função, designadamente ao número de efetivos, de modo a garantir uma adequada gestão do corpo de oficiais e a melhoria do nível de enquadramento;
- f) Em relação aos recursos humanos, adequação do Regulamento Disciplinar e o Estatuto de Honras e Continências à natureza civil da PSP.

Acresce ainda referir que foi também preconizado na referida Resolução do Conselho de Ministros, a instituição, em parceria com as associações socioprofissionais e socioprofissionais, de um centro de arbitragem permanente (CAP) especializado para resolução alternativa dos litígios estatutários, conforme previsto no Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Ao nível da programação plurianual dos investimentos, foi prevista a aprovação de uma Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança, já que a reforma das Forças de Segurança exige um investimento significativo, coerente e consistente na sua execução plurianual (MAI, 2012).

Por último, relativamente à área de recursos humanos, as alterações orgânicas das forças, a externalização de funções e a criação de serviços partilhados tinham como objetivo final a libertação de efetivos para a atividade operacional (MAI, 2012).



Apêndice 6 – Percurso da Investigação e definição da Estratégia Metodológica

A escolha do método e das técnicas de investigação estão diretamente relacionadas com a escolha do objeto e das hipóteses de trabalho. Assim, se considerarmos que a escolha do método nos remete para os objetivos da investigação, podemos afirmar que a sua finalidade tem a ver com a produção de conhecimento sobre um determinado fenómeno social e não com a intervenção sobre esse mesmo fenómeno. As modalidades de articulação entre teoria e observação não são sempre exatamente as mesmas, variam consoante as finalidades cognitivas principais atribuídas à pesquisa e as estratégias de investigação adotadas. Recorrendo à bibliografia de investigação em ciências sociais, no sentido referido, é possível identificar numa sistematização esquemática, três tipos principais de estratégias metodológicas, com finalidades analíticas diferenciadas, géneros de resultados distintos e modos específicos de conduzir a pesquisa: as estratégias de investigação “extensivas-quantitativas”; as “comparativas-tipológicas”; e as “intensivas-qualitativas”. No entanto, as mais utilizadas nas ciências sociais são as estratégias de investigação extensivas-quantitativas e as intensivas-qualitativas (Costa, 1999, pp.9-13).

A presente investigação insere-se, no fundamental, na terceira das modalidades de investigação inventariadas, já que é raro cada pesquisa concreta apresentar as características de um “tipo puro”, assim a estratégia de investigação seguida foi, antes de mais, de tipo intensivo-qualitativo. A estruturação da nossa pesquisa em torno de uma estratégia metodológica central, mais de natureza intensiva-qualitativa, não significa qualquer forma de restritividade apriorística quanto às técnicas de recolha e análise da informação empírica a utilizar. Pelo contrário, recorreremos a um leque muito diversificado de técnicas, desde a análise documental⁵¹ com recurso à bibliografia existente sobre a reforma e reestruturação da GNR e da PSP, com a preocupação de recolher referências, para a constituição de uma base documental alargada sobre o tema⁵², até às entrevistas semiestruturadas - passíveis⁵³ de tratamento através da análise de conteúdo.

Desta forma, optámos por uma entrevista, semiestruturada, conferindo uma certa flexibilidade e liberdade às respostas dos oficiais da GNR e da PSP, importa referir que temos consciência que esta técnica tem sempre associado um processo social, cujo resultado final é o produto social proveniente da informação recolhida. Este processo social é influenciado de forma decisiva pela forma como é estabelecida a situação de uma entrevista, uma vez que a interação entre o entrevistado e o entrevistador é condicionada por fatores ligados à situação como o tempo e o espaço, quanto tempo dura e em que espaço físico se realiza a entrevista, e por fatores de ordem cultural, cognitiva, motivacional e até conjuntural (Ghiglione e Matalon, 1997, pp.63-80). A utilização deste tipo de metodologia, de técnica de recolha e tratamento dos dados, visa uma tentativa de conhecimento do fenómeno em profundidade, conferindo, de alguma forma, uma certa flexibilidade e liberdade às respostas dos entrevistados.

Assim, constituímos um guião de entrevista estruturado em seis tópicos articulados entre si que tornaram possível a compreensão do tema em análise, nas suas diferentes dimensões e níveis:

⁵¹ O uso proficiente da informação recolhida através da base documental, pode não permitir respostas imediatas às nossas questões, todavia, a partir de uma análise mais fina, podem ser retiradas interpretações suficientemente contrastadas que possibilitem captar o sentido e o significado que encerram. No âmbito deste estudo e com o intuito de retirar o máximo proveito dos sempre limitados recursos da investigação, a consulta documental justifica-se, por se tratar de documentos que regulamentam as práticas profissionais da GNR e da PSP.

⁵² As fontes já consultadas e a consultar são: Biblioteca do IESM e do INA; Bibliotecas das Universidades de Lisboa (e.g. ISCTE e ISCSP); Estudos encomendados pelo Ministério da Administração Interna sobre a temática em análise.

⁵³ No que respeita ao instrumento da entrevista, em particular, importa referir que as entrevistas abertas e semiestruturadas suscitam bastante interesse pois estão associadas à expectativa de ser mais provável os entrevistados apresentem o seu ponto de vista a partir deste recurso que não de outros.



- 1) Efeitos das medidas de simplificação e de desburocratização implementadas nos últimos anos no Ministério da Administração Interna (MAI) no funcionamento da GNR e da PSP.
- 2) Medidas de simplificação e desburocratização que são essenciais e/ou urgentes implementar na GNR e/ou na PSP.
- 3) Processos de reestruturação das Forças e Serviços de Segurança, resultantes da implementação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), que consagra a modernização da Administração Pública, deram origem a medidas e alterações internas comuns à GNR e à PSP. Efeitos que tiveram, essas medidas sobre o funcionamento da GNR e da PSP.
- 4) Processo de melhoria da gestão pública e alinhamento das atividades da GNR e da PSP com os objetivos das políticas públicas na área da segurança interna.
- 5) Organização e estruturação de programas de formação à medida para os dirigentes da GNR e PSP.
- 6) Sistema policial mais adequado para Portugal.

Através da utilização deste guião, procuramos, facilitar a recolha e organização da informação e por outro lado, conduzir a entrevista de forma a não permitir que os entrevistados abordassem temas dispersos, além disso também garantimos, tal como solicitado por alguns Oficiais, o anonimato assim como a utilização das informações e opiniões recolhidas apenas para fins exclusivamente académicos. Com o objetivo inicial de perturbar o menos possível, os entrevistados foram solicitados a interpretar e a posicionarem-se face aos tópicos acima referidos, organizando a sua opinião e evidenciando os significados atribuídos, possibilitando que o entrevistador percecionasse a forma como estes sentem e interpretam as problemáticas em questão.

Assim, mais do que entrevistar (ou inquirir) grande parte da população sobre o tema em questão, optou-se por entrevistar em profundidade as pessoas que reunissem cumulativamente os seguintes requisitos essenciais: tivessem conhecimentos sobre o tema; tivessem mais de 25 anos de serviço efetivo na GNR ou na PSP; já tivessem atualmente ou pudessem vir a ter, a curto prazo, responsabilidades nos processos de reestruturação das forças de segurança. Como seria expectável, a aplicação destes critérios recaiu sobre os oficiais do topo da hierarquia na GNR - posto de coronel - e na PSP – posto de superintendentes. Desta forma foram realizadas 12 entrevistas semiestruturadas, sendo 7 entrevistas a Coronéis da GNR correspondendo a 12% do universo dos Coronéis (58) e 5 entrevistas a Superintendentes da PSP, correspondendo a 16% do universo de Superintendentes (31), número a partir do qual, verificamos que estávamos perante alguma saturação, o que nos permitiu sustentar a tomada de decisão de não realizar mais entrevistas.

Para cada uma das entrevistas realizadas foram elaboradas análises detalhadas, posteriormente, a informação foi objeto de análise de conteúdo, utilizando para o efeito as grelhas de análise com a mesma estrutura do guião da entrevista. A informação obtida revelou um teor muito rico, possibilitando, de facto, uma análise de conteúdo produtiva, através da qual sistematizamos e interpretamos toda a informação transmitida e complementamos algumas das conclusões retiradas da análise dos inquéritos por questionário.

Por último, cumpre ainda referir que o Trabalho de Investigação Individual seguiu todas as normas e procedimentos definidos nas NEP/ ACA - 010 e ACA-018, ambas de 16 de julho de 2012.



Apêndice 7 – Sinopses das Entrevistas gravadas em suporte digital (DVD)



Nota: Não estão autorizadas cópias do suporte digital, nem a divulgação dos conteúdos, para fins diferentes daquele que é o âmbito do presente Trabalho de Investigação Individual.



Apêndice 8 – Desenho da Pesquisa (Research Design)

