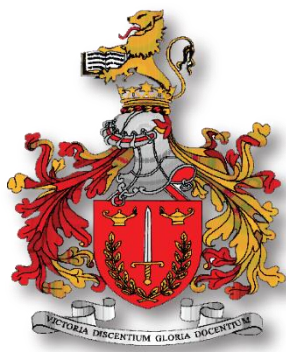


INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



A Lei de Segurança Interna de 2008

- Avaliação *ex ante* a implementação do atual modelo policial português

Estudo Teórico

Trabalho Individual Final

5.º Curso de Comando e Direção Policial

Autor: Nuno Miguel Anastácio Almeida

Lisboa, 10 de fevereiro de 2023



Resumo

A segurança é, em Portugal, assumida como uma tarefa fundamental do Estado nas suas vertentes pública e armada. Neste contexto, as instituições responsáveis por ela enquadram-se na administração direta do Estado. O presente trabalho trata do processo de desenvolvimento efetivo do modelo de segurança interna vigente, como política de segurança pública e como reforma setorial da Administração em relação ao sistema policial e entidades constituintes. Fez-se uma revisão da literatura existente no domínio da análise de políticas públicas em Portugal identificando os fatores que suportaram a revisão legislativa, de modo a perceber que alternativas foram identificadas, quais as alternativas escolhidas e respetivos fatores que fundamentaram a decisão política. Na Polícia de Segurança Pública ocorreram mudanças, sendo então formuladas propostas de reforma. Traduzindo as recomendações em planeamento interno para regularizar os fluxos internos, reduzindo o número de unidades com maior autonomia e menor complexidade; eliminando escalões hierárquicos nos processos organizacionais; estabelecendo documentos de governação e prestação de contas; maior proximidade com os cidadãos através de programas especiais de policiamento e canalizando para a atividade central recursos anteriormente afetos a atividades facilmente assumidas pelo método de *outsourcing*, priorizando o aspeto primordial e policial da organização.

Palavras-chave: Administração Pública; Reforma Administrativa; Segurança; Polícia;

Abstract

Security is, in Portugal, assumed as a fundamental task of the State in its public and armed aspects. In this context, the institutions responsible for it fall under the direct administration of the State. The present work deals with the process of effective development of the current internal security model, as a public security policy and as a sectoral reform of the Administration regarding the police system and its constituent entities. A review of the existing literature in the field of public policy analysis in Portugal was carried out, identifying the factors that supported the legislative revision, in order to understand which alternatives were identified, which alternatives were chosen and the respective factors that supported the political decision. In the Public Security Police, changes occurred and reform proposals were then formulated. It translated the recommendations into internal planning to regularize the internal flows, reducing the number of units with more autonomy and less complexity; eliminating hierarchical levels in the organizational processes; establishing governance and accountability documents; greater proximity with citizens through special policing programs and by channelling to the central activity resources previously allocated to activities easily assumed by the outsourcing method, prioritizing the primary and police aspect of the organization.

Keywords: Administrative Reform; Police; Public Administration; Safety.

Introdução

A segurança em Portugal é vista como uma tarefa fundamental do Estado, na sua vertente pública e armada. Logo, as instituições que por ela são responsáveis integram-se na administração direta do Estado, ficando deste modo sujeitas às escolhas reformistas tomadas pelos Governos.

Por estar numa íntima associação com as conjunturas externas que vão dando forma ao país, a Administração está sujeita a mudanças transversais ou setoriais que promovem modificações orgânicas, funcionais e legislativas nas instituições que a incorporam, independentemente da localização no circuito do Estado em que se encontrem (Teles, 2020).

Assim, a segurança é considerada uma das funções fundamentais dos Estados (Bilhim, 2013) que a exercem e operam através das suas forças policiais, enquadradas num modelo específico, nas vertentes de investigação criminal, manutenção da ordem pública e em defesa do ordenamento de mera ordenação social (Dias, 2012). Estando sob a direção direta da Administração, as organizações às quais os poderes de segurança são legalmente impostos, estão no âmbito decisório do poder político e, portanto, são destinatários e atores na execução de políticas públicas.

Laswell (1958) sumaria o conceito de política pública a quem ganha o quê, ao porquê e quais as modificações que acarretam, alicerçando a ideia de que se resume na escolha do poder político, ou seja, do governo, de agir ou não agir, com objetivo de provocar um efeito nos governados, influenciar os dominados, na ótica de Dye (1984). Para o efeito, quando os governos pela sua maneira de atuar procuram criar políticas, recorrem à sua formulação, criando os seus próprios programas únicos para efetuarem mudanças no mundo real, seja incorporando os seus próprios programas ou respondendo às necessidades políticas identificadas e emergentes (Souza, 2003).

Atendendo ao desenvolvimento da análise de políticas públicas, num contexto de pós-guerra em que o Estado, nomeadamente nos Estados Unidos da América, que ia alargando o seu leque de intervenção no âmbito da defesa, da educação, da saúde e da segurança, importava desenvolver conhecimentos para uma conveniente governação, no sentido de garantir o sucesso na aplicação de políticas públicas (Araújo & Rodrigues, 2017), pelo que com o presente trabalho pretende-se cumprir o objetivo principal de avaliar *ex ante* a implementação da Lei de Segurança Interna de 2008, a qual redefiniu o modelo policial português, propondo cumprir os seguintes objetivos derivados:

- i. Apresentar uma perspetiva teórica no que se refere ao ciclo de produção de políticas públicas;
- ii. Apresentar o estado da arte das políticas públicas de segurança em Portugal;
- iii. Enquadrar o ciclo de produção do modelo do sistema policial português e apresentar nos resultados as fases que a compuseram;
- iv. Fazer uma avaliação *ex ante* da política de segurança que estabelece o sistema de segurança interna.

Para o efeito e sendo a metodologia um conjunto de procedimentos e meios que permite a produção de conhecimento (Quivy & Campenhoudt, 2003; Sarmiento, 2008), procedeu-se a uma revisão bibliográfica e revisão dos documentos e legislação que desenvolveu e formalizou esta política pública sectorial, identificando o processo de agendamento, a formulação por meio da análise das alternativas de desenho propostas e, por fim, a tomada de decisão política.

A Resolução de Conselho de Ministros 45/2007 (RCM), de 1 de março, fixou a necessidade de reforma legislativa. Estabeleceu alternativas de política para os problemas identificados que procurou adaptar o modelo de segurança de Portugal ao contexto internacional e a novas ameaças. Para a sua concretização foram encomendados estudos com antecedência para fornecer aos decisores as informações necessárias.

Partindo desta premissa, pretende-se com este estudo conceder um contributo para a literatura existente no domínio da análise de políticas públicas em Portugal numa tripla dimensão: i) identificar os fatores que suportaram a revisão legislativa; ii) perceber que alternativas foram identificadas; e iii) analisar quais as alternativas que foram escolhidas e quais os fatores que levaram à decisão.

Apresenta-se a seguinte questão introdutória: Que problema político, que alternativas e que fatores foram considerados na tomada de decisão do modelo de segurança interna atual?

De modo a documentar e subsidiar o desenho deste artigo, foi adotada uma metodologia de revisão de literatura no campo da administração pública e políticas públicas, com alusões ao direito e à segurança, neste contexto. De forma a dissecar as alterações ocorridas nesta área da Administração Central, foram analisados os relatórios encomendados pela tutela, bem como a excedente legislação.

O ciclo de políticas públicas

Do problema político e do agendamento

Segundo os precursores da teoria clássica, para que determinado assunto chegue à agenda política, é imprescindível que ele se torne um fato político relevante e que justifique uma ação ou omissão do poder político. A criação de um conflito é uma forma de transformá-lo num problema político que requeira intervenção do legislador, porém, outros agentes podem estar na origem do problema político (Bilhim, 2016).

Kelman (1987), ao delinear as etapas das políticas públicas desde sua criação como fato político até à sua avaliação, situa a origem do problema político numa fase que caracteriza como a “ideia política”, que constitui o conceito base que motiva a criação de propostas, mesmo que não sejam muito específicas, mas que pressionam o poder político a tomar uma decisão.

Decorre que as opções e os programas políticos que orientam os rumos do ciclo político e social na atualidade são muitas vezes a consequência de uma rede de interações e relações entre atores, grupos e organizações que envolvem diferentes interesses e diferentes motivações. Esta visão desvia-se de uma conceção institucionalista, em que a formulação das políticas públicas se limitava a um procedimento administrativo que encaminha à sua criação e implementação por meio de diploma legal próprio da competência do poder executivo ou legislativo, consoante a matéria ou procedimento (Bilhim, 2016). Esta visão aproxima-se, de facto, do conceito de cidadania, colocando a ênfase do problema político e o início da formulação da política pública no cidadão ou em grupos de cidadãos, que influenciam a tomada de decisões políticas e transformam um dado problema em problema político a ser solucionado, numa demonstração da teoria da escolha pública.

Voltando à origem de um problema político, para Bryner (2010) o ciclo de formulação de políticas inicia-se quando a sociedade identifica problemas comuns, sejam de natureza económica ou social, que não podem ser resolvidos sem a interferência de instituições governamentais, sugerindo o ato de assumir da responsabilidade pelos elementos respetivos e adstritos a cada etapa do processo.

Formulação de políticas públicas

Após o registo das questões identificadas na agenda política, segue-se o processo de elaboração das propostas e alternativas, que são analisadas e classificadas para a sua

rejeição ou aceitação. A análise acima visa considerar as consequências que uma determinada escolha pode trazer para a ação pretendida, num procedimento prospetivo. É nesta etapa que os consultores, investigadores académicos, e outros especialistas que desempenham funções especializadas de gestão, desenvolvem alternativas e/ou moldam quadros futuros, fazendo projeções, predições e conjeturas. Esses três padrões figuram conceitos diferentes. As projeções têm uma visão de previsão com base em tendências passadas ou atuais; as predições "explicam as causas e respetivas consequências das políticas públicas"; e as conjeturas são hipóteses e teorias acerca do comportamento vindouro da sociedade e do meio (Caeiro, 2015, p.103).

A formulação de políticas públicas é fruto de uma necessidade reconhecida em adequar condignamente ao que é exigido e ao que pode ser executado, o que é necessário e viável, com o fim de garantir o bem comum da sociedade por meio da resolução de parte de seus problemas (Gomes, 2007).

A formulação de políticas públicas requer três fatores essenciais, a saber: os objetivos definidos que orientam a política numa determinada direção; os meios aplicados para atingir os objetivos; e reconhecimento específico das características e limitações desses mecanismos e instrumentos (Hall, 1993).

É o processo de formulação em que o seu esboço funciona como um motor de mudança, uma vez que proporciona a grupos específicos benefícios e incentivos à participação na vida cívica, dando-lhes recursos para tal. Em questões sociais isso é mais evidente, porém, num contexto mais generalizado ainda é importante abordar a questão do relativo bloqueio no momento em que uma determinada deliberação é tomada. Ao escolher uma alternativa, o custo de adotar outra num estágio seguinte, pode revelar-se incomportável, mesmo com a eventualidade de tornar mais grave o problema original (Sidney, 2007).

Tomada de decisão

O ciclo de produção de políticas públicas é fragmentado concetualmente e de acordo com a literatura nas seguintes fases: definição da agenda, que inclui reconhecer a existência de um problema de política e elegê-lo como prioridade; a formulação da política; a tomada de decisão; e a sua implementação (Fischer, Miller, & Sidney, 2007), perspectiva teórica que fundamenta a análise das políticas pública securitária.

Allison e Zelikow (1999) apontam as conceções do racional, político e organizacional, como modelos de tomada de decisão (ao analisar as decisões tomadas na

Crise dos Mísseis de Cuba). Ao desenvolver e adotar esse raciocínio, os autores estabelecem quanto ao modelo a existência de uma matriz estruturada e mecanizada que regule o processo decisório, no sentido de maximizar o resultado, seguindo critérios de eficiência. Apesar das semelhanças com o anterior, o modelo organizacional, acrescenta à equação as características das organizações que distanciam decisões de processos racionais deliberados, aproximando-as de decisões manipuladas pelas próprias vicissitudes organizacionais e também pela influência, ainda que escassa, dos líderes organizacionais. Numa perspectiva de competição para tomar a decisão mais favorável possível a cada interveniente, o modelo político leva em conta a existência de vários atores, presentes num determinado conflito criado para resolver um problema político. O processo decisório é então resultado de acordos, coligações e negociações entre os mesmos.

Complementarmente ao já mencionado, as tomadas de decisão sustentam-se em modelos reproduzidos pelos decisores. Harrison (1999) distingue entre métodos de tomada de decisão rotineiras e não rotineiras. A tomada de decisão rotineiras são programáveis e previsíveis e possuem um caráter repetitivo que segue um padrão e procedimento e que, pelas suas particularidades, assumem-se como de complexidade relativa. Por seu lado, as decisões não rotineiras, por não serem programadas, exigem maior preparação para a decisão, em que as circunstâncias envolvidas apontam para uma maior certeza entre causa-efeito e um processo de tomada de decisão mais individualizado que incorpora juízos pessoais e a visão estratégica do decisor sustenta a opção escolhida.

A implementação

Ainda que o presente seja um estudo de avaliação *ex ante*, considerou-se apropriado abordar teoricamente o período do processo de implementação de políticas públicas. Discorre de um resultado direto do processo de formalização e tomada de decisão por meio do estabelecimento de regulamentação, da conceção de regras, procedimentos e tarefas enquanto fase de operacionalização e concretização da política.

Neste contexto, juntamente com as referências e o quadro legislativo adequado, importa assegurar a disponibilização dos meios adequados para garantir a eficácia da aplicação, quer em termos de recursos humanos quer financeiros, sem esquecer o compromisso, o empenho e a motivação da estrutura organizacional. Ainda nesta fase, deverá ser assegurado o sistema de disponibilização de informação sobre o processo de implementação de forma a responder à imperatividade de correspondência entre os objetivos definidos e os resultados alcançados. (Paixão & Ferrão, 2019).

Quanto às teorias de implementação, inicia-se a análise por aquelas que abrangem uma perspectiva de *top-down*, na qual as políticas públicas são concretizadas e formuladas de cima para baixo, com início no seu topo, sem assumir a influência dos seus promotores.

Nesta senda e de acordo com Van Meter e Van Horn (1975), esta implementação representa e surge no contexto de objetivos políticos bem definidos, havendo uma estreita relação entre o poder político e os implementadores, implementadores estes que demonstram entusiasmo pela sua aceitação. A implementação só terá sucesso nos casos em que existir consenso na definição dos objetivos a alcançar e nas situações em que objetivo seja apenas uma mudança marginal.

A implementação *bottom-up*, ou de baixo para cima, evidencia-se pela ligação que os responsáveis pela implementação podem ter com os beneficiários, bem como a relevância que a conjuntura local pode desempenhar na implementação da política. Esta visão afasta-se da ideia de um emprego inflexível de procedimentos, enfatizando a rede de atores diretamente responsáveis pela implementação da política pública (Pülzl e Treib, 2007). Nesta teoria levantam-se questões sobre a conduta dos designados *street level bureaucrats* (a burocracia de nível de rua) que, pela autonomia e estreita relação com os beneficiários, bem como pelos instrumentos de implementação empregados e pela discricionariedade que lhes é concedida pela administração, podem transformá-los em atores centrais de um modelo *bottom-up* (Lipsky, 1980).

Estado, Polícia, Políticas Públicas de Segurança e organização do sistema policial Estado enquanto garantia da segurança

O Estado assume na sua essência um vasto leque de fundamentos e atividades cujo exercício justifica a sua própria existência, admitindo-se a análise de que o Estado surge e nasce com o propósito de garantir, imediata ou programaticamente, a segurança, a justiça e o bem-estar coletivo, ou seja, como forma de assegurar a satisfação das necessidades da população sob o seu cuidado (Amaral, 2015).

Assumindo um ponto de vista de natureza histórica no ocidente, o fim primordial das organizações políticas de garantir a segurança está associado ao sistema de poderes feudais. No entanto, a ideia de um estado liberal com relativa ineficiência social foi abandonada com o aparecimento de revoluções fraturantes como a ocorrida na Rússia em 1917 e a fenómenos de larga escala e grande impacto a nível mundial, como a Grande Depressão de 1929. Durante a transição para o Estado Intervencionista, a proteção da população adquiriu uma dimensão adicional graças ao Estado-providência, de bem-estar do

pós segunda guerra mundial, em que a correspondente reforma começou a ocorrer nas duas últimas décadas do século XX (Lara, 2017).

Se bem que os fatores de eficiência e eficácia sejam critérios considerados como principais pontos de discussão na dimensão do Estado e dos seus recursos humanos, afigura-se-nos como predominante na literatura a discussão sobre as funções que o Estado deverá desempenhar, em que numa análise final, incorporam uma abordagem intervencionista que salvaguarda a prestação de certos desígnios marcadamente públicos que degeneram, por sua vez, num bem público, aumentando a sua abrangência; ou estipulam uma abordagem normativa em que não interceder de forma tão efetiva, assume uma posição de fiscalização, orientação e direção sectorial, através de políticas públicas (Carapeto & Fonseca, 2014).

Sob um conjunto de normas expressas e colocadas em vigor, positivismo jurídico, a segurança interna em Portugal, enquanto tarefa e bem públicos, sob a direção do entendimento do anterior autor e nos termos da Lei n.º 20/87, de 12 de junho, em articulação com os artigos 164.º e 169.º da Constituição da República Portuguesa, indica a “atividade 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 de direitos, liberdades e garantias fundamentais do cidadão e o respeito pela legalidade democrática”, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 1º do diploma.

Assim, constata-se que como bem público a segurança visa responder às ameaças internas, aos normativos jurídicos vigentes e ao próprio Estado Democrático de Direito, que a utiliza como escudo, como detentor da legitimidade do uso de força, e que considera a segurança enquanto pedra basilar para a defesa dos interesses do Estado e dos cidadãos. A segurança opera também numa dinâmica harmonia homogenia com a liberdade, um papel de equilíbrio, mas que se distende por outros patamares do quotidiano dos cidadãos (Dias, 2012).

Nesta conjuntura e como manifestação da atividade securitária do Estado, as Polícias, consideradas num sentido lato e abrangente, quando inseridas num Estado de Direito Democrático em vez de se integrarem enquanto braço armado do Estado autoritário, levam a cabo a sua atividade num cenário regulado e subordinado à premissa da legalidade, como garante dos direitos dos cidadãos e como vigilantes sob os atos que, pelo seu carácter subversivo ou criminoso, constituem atentado contra à ordem e à tranquilidade públicas e contra à liberdade e segurança individuais (Valente, 2017).

No âmbito da Administração Pública, as forças policiais, qualquer que seja a sua natureza administrativa e/ou criminal, e fazendo parte da dimensão da administração direta, encontram-se na dependência hierárquica do responsável executivo que as superintende (Caupers, 2013; Bilhim, 2013), sendo objeto de orientações políticas que se concretizam por meio de políticas públicas setoriais. A essência da função policial e das instituições que a norteiam sofreu alterações substanciais ao longo dos tempos, ajustando-se a regimes políticos, modelos societários e períodos específicos de consolidação ou enfraquecimento do Estado, ganhando ou perdendo competências, poderes e medidas de controlo sob as atividades dos cidadãos, de acordo com a evolução das referidas condicionantes enformadoras.

Polícia e Políticas Públicas de Segurança

Na sua génese, o conceito de Polícia teve uma grande variedade de significados, funções e atribuições, recuando ao governo da cidade, numa perspetiva clássica, desenvolvendo-se gradativamente junto com o desenvolvimento dos sistemas políticos e sociais, na medida em que o Estado se definia, se tornava mais abrangente nos vários domínios da vida quotidiana e se tornava mais complexo. Numa avaliação às suas origens contemporâneas, depreende-se que a atividade de Polícia está associada a onze áreas de atuação nos capítulos de controlo e fiscalização: “religião, costumes, saúde, víveres, segurança e tranquilidade públicas, ciências e artes liberais, comércio, ofícios, criados, pobres e hospitais” (Santos, 2006, p.131).

Segundo Caetano (2004), numa perspetiva mais contemporânea e numa ótica de bases/origens das atuais forças policiais em Portugal, o sentido funcional de polícia qualifica-se na atividade administrativa que visa prevenir uma ameaça aos interesses gerais do todo, através de comportamentos individuais que podem conduzir a danos sociais que viola a própria Lei no sentido mais amplo procura prevenir.

Para Valente (2017), este conceito emerge da inevitável evolução da função policial e das instituições por ela responsável, devido ao desenvolvimento dos Estados e à criação de vários órgãos responsáveis pelas inúmeras funções dantes conferidas à polícia, isto com o encargo de proteger os vários domínios da vida individual dos cidadãos. A Polícia aqui traçada e, num conceito orgânico, trata todos os órgãos hierarquizados, burocráticos e controlados pelo Estado, cujas missões capitais se traduzem na manutenção da ordem e na prevenção e repressão da criminalidade, cenário para o qual em muito contribuíram o século XIX e a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão (Santos, 2006).

Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa (CRP) no seu Artigo 272.º define as funções de Polícia, dividindo-as em três grandes áreas: a Legalidade Democrática, a Segurança Interna e os Direitos dos Cidadãos.

No século XXI, tal como verificado no resto do mundo ocidental, tem-se a convicção de que a segurança se tornou em Portugal, a principal atividade de polícia, aqui relacionada com a manutenção da soberania do Estado, num quadro de governação em rede. Acredita-se, pois, que a fração primordial do serviço policial – a atividade de policiamento – assenta e desenvolve-se na ideia de manutenção e gestão da ordem numa determinada comunidade, cidade ou localidade. Esta ordem pública é tratada de forma diferente em países como Portugal e França em comparação com outras nações europeias, precisamente pela natureza de restabelecer a normalidade e a ordem durante acontecimentos como as manifestações e reuniões públicas, ou para fazer cessar graves incidentes de alterações que possam colocar pessoas e bens em risco. No entanto, na sua génese caracteriza-se por manter uma ordem social que favoreça o desenvolvimento de outras dimensões da sociedade (Durão, 2011).

São tomadas opções políticas com o fim da defesa da mencionada ordem pública, materializadas em políticas públicas, de carácter sectorial e por sua vez é influenciadora da segurança interna do Estado. Em sequência, é através do processo de transferência do poder de decisão entre os cidadãos e o poder executivo que é conferido a este último a responsabilidade de garantia de que estarão asseguradas as dimensões da justiça e da segurança, isto no âmbito e contexto de Estado de Direito Democrático, numa relação próxima com a defesa dos direitos fundamentais individuais e coletivos. “É esta garantia de proteção dos direitos fundamentais, coletivos e institucionais do Estado, que obriga a uma permanente visão tática da realidade política e securitária” (Correia, 2012, p. 25).

Neste sentido, a conceção de políticas públicas de segurança estruturais e sistémicas, pode proporcionar uma resposta aos desafios de segurança existentes e emergentes, incorporando alguns deles na uniformização e simplificação do sistema policial português, tendo em vista a utilização e aplicação de recurso de forma eficiente e económica, inevitavelmente escassos (Oliveira, 2012). Se de facto a Lei de Segurança Interna de 2008 foi coerente com este objetivo, mesmo que na perspectiva entre os serviços e forças de segurança, procuramos analisar nas páginas que se seguem, importados na primeira fase, abordar esta questão no texto legislativo e os fatores que levou a isso.

Legislação operacionalizante do Sistema de Segurança Interna

Na segunda metade da década de 1980, aparece primeiro o conceito de Sistema de Segurança Interna (SSI), com a aprovação da primeira Lei de Segurança Interna, em 1987. No seu artigo 3.º contemplava a existência de uma política de segurança que pretendia salvaguardar os objetivos de segurança interna, definidos no artigo 1.º, ou seja, a segurança interna e o respeito pela lei e pelas correspondentes medidas de polícia tipificadas, com o fim último de proteção da vida, da integridade das pessoas, da paz pública e a ordem democrática, contra as mais diversificadas ameaças.

Esta Lei veio definir os organismos públicos em Portugal – forças e serviços de segurança – que exerciam funções de segurança interna: a) a Guarda Nacional Republicana (GNR); b) a Guarda Fiscal (GF); c) A Polícia de Segurança Pública (PSP); d) a Polícia Judiciária (PJ); e) o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF); f) os órgãos dos sistemas da autoridade marítima e aeronáutica; e g) o Serviço de Informações de Segurança (SIS).

Entre as principais inovações salientam-se a conceção do Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) como órgão consultivo em matéria de segurança (artigo 10.º) e do Gabinete Coordenador de Segurança (GCS), enquanto órgão consultivo em aspetos técnicos e operacionais da atividade das forças e serviços de segurança que dependam diretamente do Primeiro-Ministro ou, por delegação, do Ministério da Administração Interna (artigo 12.º).

A razão de reforma do SSI preconizada em 2008 já se impunha desde há muito tempo, de forma a alinhar a regulamentação legal que vigorava com as novas ameaças à segurança num mundo em constante transformação e afastado da realidade do final dos anos 80. As ameaças à segurança representavam preocupações no quadro tanto interno como externo, numa ótica de conciliar o conceito estratégico de segurança com a necessidade de responder aos problemas imediatos e prementes do cidadão, como de igual modo aos riscos associados ao crime altamente organizado e à nova forma de terrorismo internacional que o 11 de setembro veio estabelecer na ordem mundial (Silva, 2015).

Resultados

Problema político e o agendamento

A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) 45/2007, de 1 de março, estabeleceu formal e legalmente as questões processuais, os objetivos e problemas políticos a solucionar no âmbito da revisão legislativa da Lei da Segurança Interna de 1987. Segundo

o diploma do executivo do governo, os problemas identificados resultam das circunstâncias analisadas ao longo do tempo, das pesquisas e estudos realizados e da audição dos dirigentes máximos das instituições e de membros de governos antecedentes. O Programa do XVII Governo Constitucional antecipava a necessidade de revisão da Lei de Segurança Interna, dando importância as novas ameaças.

O enquadramento da RCM identifica como principais desadequações as que decorreram da definição de um quadro jurídico ainda vigente da época da Guerra Fria, com provas de limitações e constrangimentos de coordenação entre as instituições que integram o Sistema de Segurança Interna (SSI), constrangimentos esses dificilmente superados pelo Gabinete de Coordenação de Segurança, que perante a premência de procurar soluções conjuntas, onde a ação conjunta teria sido imperativa, se demonstrava inoperante. Do mesmo modo que denotava uma inoperacionalidade interdisciplinar de coordenação e comunicação entre a Administração e o cidadão. Do mesmo modo como foram ainda levantadas questões relacionadas com intercâmbio de informações criminais e policiais, decorrendo daí a necessidade de desenvolver plataformas transversais de articulação entre os diversos serviços, de modo a vincular e partilhar informações. De relevar que, no âmbito da cooperação internacional, a CRM define ainda o reposicionamento do papel de Portugal rumo à estruturação de um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, bem como na dinâmica securitária global.

Partindo de um ponto de vista teórico de consolidação, e dada a necessidade de dar prioridade às questões incluídas no programa de políticas públicas, o modelo de avaliação e decisão incremental, afigura-se como sendo o mais adequado, uma vez que define como prioritário o respeito pelos interesses já implantados e fundamentalmente, a deliberação de ajustes marginais a uma base pré-existente, proporcionando estabilidade, por meio de incrementos pontuais a uma política pública existente (Bilhim, 2016). Ainda que o diploma envolva mais que um mero acrescento a um panorama já existente, nota-se uma negação expressa a alterações significativas ao modelo que à altura vigorava.

Processo de análise e estudo

Conforme se extrai da RCM, o governo realizou um processo de análise e estudo, durante o qual auscultou anteriores responsáveis governamentais, bem como titulares dos mais altos cargos do SIS, diversos peritos e representantes de instituições também elas vinculadas ao sistema, seja porque atuam em parceria, ou porque representam os profissionais de determinado órgão.

Assim, um dos estudos realizados teve como objetivo realizar uma análise SWOT do sistema então vigente, sugerindo cenários válidos que funcionassem de acordo com a nova conjuntura internacional e no contexto de Portugal. Este estudo publicado em 2006 foi elaborado pelo Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) e define a prevenção, a ordem pública, a investigação criminal e as informações como áreas fundamentais do SSI (Lourenço, N., Cabral, C. C., Duque, J. J., & Machado, P., 2006). Identificou também a figura de CSSI como um dos principais atores do SSI proposto, concebido com o objetivo de auxiliar o Primeiro-Ministro, que o preside, na análise e avaliação das relevantes questões de segurança, estando formado de forma nuclear por três elementos, nomeadamente, pelo Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal (SPRING) que, naturalmente, incorpora as Forças e Serviços de Segurança (FSS). Outra figura de realce na tese seria o Secretário-Geral da Segurança Interna (SGSI), equiparado ao Secretário de Estado, que possui prerrogativas legítimas necessárias que lhe conferissem funções de coordenação, direção, comando e controlo operacional sobre os diversos órgãos constituintes do sistema.

Considerando apenas a parte central do sistema que o relatório do IPRI aponta como SPRING, é apresentada uma variedade de cenários para alcançar uma solução mais exequível de comando, controlo e coordenação, os quais serão explanados subsequentemente.

O “cenário X” coloca sob um plano de “múltipla dependência” da tutela ministerial o SGSI, que desempenha tarefas de controlo, coordenação e comando operacional em caso de necessidade de uma intervenção conjunta de grande envergadura, definindo como FSS a Guarda Nacional Republicana (enquanto força de segurança militarizada), a Polícia Nacional (incorporando a Polícia de Segurança Pública e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) e a Polícia Judiciária (com encargo de investigação criminal e polícia científica). GNR e PN prosseguem sob a mesma tutela e a PJ sob outra.

O “cenário Y”, designado como “dependência única”, assume o mesmo padrão, mas coloca a PJ sob a tutela do MAI, realçando os benefícios da economia de recursos e o facto de expressar as intenções inerentes à reforma do SSI. Contudo aponta as resistências culturais como principais limitações.

O “cenário Z” representado de “dependência única e dedução do número de atores”, idêntico aos atuais modelos de França e Espanha, agruparia a PSP, o SEF e a PJ numa polícia única, com a denominação de Polícia Nacional (no entanto, conservando cada

uma a sua autonomia funcional e técnica), mantendo a GNR a orgânica e conteúdo funcional dos cenários anteriores.

Paralelamente, foi encomendado um estudo sobre os temas abordados, mas com enfoque na reformulação da PSP e da GNR segundo critérios economicistas, numa ótica de redução de custos e aumento de eficiência nas instituições tuteladas pelo MAI. O modelo foi também analisado pelo GCS, contudo o estudo desenvolvido não foi aberto para consulta pública, embora também se tenha centrado na eliminação da duplicação e sobreposição de competências da GNR e da PSP, e tentava suprimir descontinuidades do dispositivo territorial, no sentido de formar manchas de competência e territorialidade mais uniformes (Silva, 2015).

Adicionalmente e segundo o mesmo autor (Silva, 2015), foi o estudo concretizado pelo IPRI, que identificou as principais vulnerabilidades e pontos críticos do sistema criado em 1987 e levou à redação da Resolução de Conselho de Ministros 45/2007, de 1 de março, do qual o resultado legislativo da tomada de decisão será seguidamente abordado.

Decisão política

Como observado anteriormente, o processo de formulação de políticas públicas é sustentado no estudo de alternativas e de diferentes cenários, fornecendo ao poder político um combinado de informações que permitiu aos decisores efetuar a escolha, assumindo-se uma disponibilização de informação e de cenários suficientemente variada para considerar uma decisão fundamentada em critérios racionais.

De acordo com Pasquino (2002) e acompanhando a sua síntese de modelos de tomada de decisão, que os distingue como racionalidade radical, racionalidade limitada, incrementalismo ou fomento desconexo e de “caixote do lixo”, a busca de informações para apoiar uma decisão leva à consideração do modelo de racionalidade limitada neste problema específico, porque e de acordo com Simon (1947), fornece uma visão global do problema com o objetivo de atingir uma solução completa, fundamentada na noção de parcialidade de alternativas, e focada na negociação entre os atores mais afetados pela resolução e a privilegiar a satisfação das exigências.

A RCM 45/2007, de 1 de março, de forma antecipada à aprovação legislativa do sistema de segurança interna, instituiu as intenções do executivo ao definir que “quanto à organização e funcionamento das forças e serviços de segurança, há que adoptar medidas de reforma, declinando, todavia, alterações radicais no sistema”, e que “há, com efeito, vantagens reconhecidas em manter uma força de segurança de natureza militar, uma força

de segurança de natureza civil, uma polícia judiciária centrada na criminalidade complexa, organizada e transnacional e, face à relevância crescente do fenómeno migratório, um serviço especializado de imigração e fronteiras.”

Assim, foi decidido manter duas forças de segurança, a PSP e a GNR, o SEF (enquanto serviço de segurança com controlo de fronteiras e com capacidade de emissão de documentos relacionados com imigração), e a PJ (um serviço com funções de investigação criminal), numa filosofia de dependência múltipla de várias tutelas. Concebeu-se a imagem do Secretário-Geral do Sistema Integrado de Segurança Interna, com funções inovadoras, particularmente, de “direcção, comando e controlo das forças e serviços de segurança, em situações especiais, tipificadas na lei”, de acordo com o diploma supracitado.

Discussão/Conclusão

Dos resultados

Os resultados obtidos no presente estudo e acompanhando a articulação de temas adotada no mesmo dão-nos a conhecer que a definição dos problemas políticos surgiu como necessidade gradualmente reconhecida pelo poder político, pelo facto de que se foi constatando um modelo inadequado à data da aplicação, sobretudo no respeitante aos pontuais conflitos de jurisdição, territorialidade e articulação entre forças e serviços de segurança. De igual modo levantaram-se questões de adaptação às expectativas e necessidades condicionadas pelo contexto europeu e internacional sobre as quais era premente responder, de modo a prevenir o começo ou intensificação das novas ameaças à segurança num universo em rápida e sistemática mudança, que já não ajustava ao panorama definido pela Lei de Segurança Interna de 1987 (Silva, 2015).

A formulação de políticas securitárias foi marcada pela definição de diferentes alternativas e soluções, emanadas de órgãos independentes do poder político, destacando-se o papel do relatório do IPRI na definição de diferentes cenários em que se contemplassem agregações entre forças e serviços de segurança, conservando em todos os cenários a existência de duas forças de segurança, alternando nas 3 alternativas configuradas, o número de atores envolvidos (Lourenço, N., Cabral, C. C., Duque, J. J., & Machado, P., 2006).

A existência permanente das duas forças de segurança, além das necessidades operacionais inerentes, pode igualmente ser fruto da sua previsão constitucional, dado que se referem a elas no plural, conjeturando e enquadrando esta bipolaridade ou até mesmo definindo a sua obrigação, conforme previsto no n.º4 do artigo 272.º da CRP.

O processo de tomada de decisão assentou na disponibilização de informação e na classificação dos diferentes cenários do modelo de Segurança Interna, uma vez que as vantagens superam quaisquer eventuais e possíveis méritos de soluções alternativas. Por conseguinte, a satisfação das exigências e necessidades reconhecidas, contrapôs-se ao modelo de racionalidade radical, que procura soluções aceitáveis e recusa opções de rutura em termos de negociações entre os diferentes atores (Simon, 1947).

Limitações ao Estudo

A presente pesquisa centrou-se principalmente na revisão da literatura existente no campo de políticas públicas, segurança e sistema de segurança interna, mostrando limitações em aprofundar a pesquisa devido a restrições de tempo. Num estudo da reforma do sistema de segurança interna e política pública de segurança, deparamo-nos com uma insuficiência de literatura que trate especificamente desse assunto, resultando em limitações de análises posteriores, limitadas a alguns pesquisas empíricas, concretizando e focando o estudo nos documentos legislativos ou relatórios que sustentam as decisões políticas. Também é importante mencionar o carácter sigiloso dos documentos, que podem agregar perspectivas adicionais à pesquisa.

Considerações finais

O Estado como instrumento que surge na qualidade de raiz e fundamento de uma sociedade complexa, garante dimensões da vida em sociedade, estando a segurança pública, na sua vertente armada, uniformizada e de carácter nacional, como uma função que o Estado renuncia a partilhar com organismos de natureza privada (Lara, 2017), estando neste sentido as Polícias em Portugal sob a administração direta do Estado.

A PSP é uma instituição policial uniformizada, de dimensão nacional, integrada sob tutela ministerial que controla e fiscaliza as suas atividades, sem prejuízo da fiscalização judicial decorrente da atuação policial, segundo a Lei Orgânica da PSP.

Apesar de histórica e organicamente estar intimamente ligada a um contexto castrense, tornando a organização menos disponível a mudanças e permeabilidades reformistas, existe a perceção de que não permaneceu imune, sendo alvo de reformas e reestruturações concretas (Gomes, 2006).

O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços públicos, constitui genericamente a pretensão de reduzir as estruturas do Estado, no sentido de abordar o sobredimensionamento

da Administração Pública e, por conseguinte, a sua ineficiência, burocracia e afastamento à população, adotando-se os pressupostos inerentes à *New Public Management* (Carvalho, 2008) e, concomitantemente, promovendo a convergência com os cidadãos destinatários da ação do estado, aplicando critérios próprios e específicos.

Em resposta à questão inicial - Que problema político, que alternativas e que fatores foram considerados na tomada de decisão do modelo de segurança interna atual?

Considera-se que, sobretudo, as contingências internacionais e a necessidade de adaptação a novas ameaças impulsionaram o Estado a abordar este problema político, sendo que das alternativas apresentadas, acabou-se por optar pela continuidade, com a atualização do sistema, passando a incluir uma figura ao nível coordenação entre as forças e serviços de segurança.

Que mudanças ocorreram na PSP com a implementação das reformas administrativas do Estado português? - Foram formuladas propostas de reforma da administração pública que visam: i. reduzir as unidades orgânicas menos complicadas, que conduzem à sua integração nas unidades existentes; ii. definição de modelos de gestão de desempenho e bônus; iii. cadeia de comando mais achatada e simplificada; e iv. incentivando o comprometimento dos recursos necessários à atividade-fim, ou seja, a terceirização de serviços de apoio.

Assim, a PSP traduziu estas recomendações em planeamento interno para regularizar os fluxos internos, reduzindo o número de unidades com maior autonomia e menor complexidade; eliminando escalões hierárquicos nos processos organizacionais; estabelecendo documentos de governação e prestação de contas; maior proximidade com os cidadãos através de programas especiais de policiamento e canalizando para a atividade *core* recursos anteriormente afetos a atividades facilmente assumidas pelo método de *outsourcing*, priorizando o aspeto primordial e policial da organização.

Referências

- Allison, G. T., & Zelikow, P. (1999). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Addison-Wesley.
- Amaral, D. F. (2015). *Curso de Direito Administrativo* (Vol. I). Almedina.
- Araújo, L., & Rodrigues, M. d. (2017). Modelos de análise políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83, pp. 11-35.
- Assembleia da República [AR]. (1976). Decreto de aprovação da Constituição, de 10 de abril: Constituição da República Portuguesa. Diário da República, 1.ª Série, N.º 86
- Assembleia da República (2008). Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto: Lei de Segurança Interna. Diário da República, 1.ª série, N.º 167, 6135 – 6141
- Bilhim, J. A. (2013). *Ciência da Administração*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J. A. (2016). Políticas Públicas e agenda política. Em *Valorizar a Tradição: Orações de sapiência no ISCSP* (pp. 82-102). ISCSP, Ulisboa.
- Bryner, G. (2010). Organizações públicas e políticas públicas. Organizações públicas e políticas públicas. In: Peters, B. & Pierre, J. (orgs.). *Administração pública: coletânea* (pp. 315-333).
- Caeiro, J. C. (2015). *Estado social, políticas públicas e política social*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Caetano, M. (2004). *Manual de Direito Administrativo* (Vol. II). Almedina.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2014). *Administração Pública. Modernização, Qualidade e Inovação*. Edições Sílabo.
- Carvalho, E. R. (2008). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. Tese de Doutoramento. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Caupers, J. (2013). *Introdução ao Direito Administrativo*. Âncora Editora.
- Correia, E. P. (2012). Política e Segurança: teorias e conjunturas da atualidade. Em E. P. Correia, & R. d. Duque, *O poder político e a segurança* (pp. 25-26). Fonte da palavra.
- Constituição da República Portuguesa. Diário da República. Série I, n.º 86/1976, 738-775. Assembleia Constituinte.
- Dias, M. D. (2012). Um olhar conjuntural em torno da(s) política(s) (d)e segurança. Em E. P. Correia, & R. d. Duque, *O Poder Político e a Segurança* (pp. 59-69). Fonte da Palavra.

- Durão, S. (Fevereiro de 2011). Polícia, segurança e crime em Portugal: ambiguidades e paixões recentes. *Etnográfica: Revista do Centro de Estudos de Antropologia Social*, pp. 129-152.
- Dye, T. (1984). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Fischer, F., Miller, G., & Sidney, M. (2007). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods*. Taylor & Francis.
- Gomes, J. S. (2007). O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea. Em J. Mozzicafreddo, J. S. Gomes, & J. S. Batista, *Interesse Público, Estado e Administração*. Celta Editora.
- Gomes, P. V. (2006). Segurança e Reformas Policiais na Europa - O caso de Portugal. *I Seminário Internacional de Gestão em Segurança Pública e Justiça Criminal*. Universidade Federal Fluminense, Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisa.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, Social Learning and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, 25.
- Harrison, B.J. (1999). Are you to burn out? *Fund Raising Management*.
- Kelman, H. C. (1987). The political psychology of the Israeli-Palestinian conflict: How can we overcome the barriers to a negotiated solution? *Political Psychology*, 8 (3), 347-363.
- Lara, A. d. (2017). *Ciência Política. Estudo da Ordem e da Subversão*. Edições ISCSP.
- Laswell, H. D. (1958). *Politics: who gets what, when, how*. Meridian Books.
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (2015). Sétima revisão constitucional. Diário da República, Série I-A, 155, 4642-4686. Assembleia da República.
- Lei n.º 20/87 de 12 de Junho. Diário da República Iª Série. N.º 134, pp. 2294-2297.
- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto (2007). Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública. Diário da República, Série I, 53, 6065-6074. Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (2008). Aprova a Lei de Segurança Interna. Diário da República. Série I n.º 167/2008, 6135-6141. Assembleia da República.
- Lipsky, M. (1980). Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.
- Lourenço, N., Cabral, C. C., Duque, J. J., & Machado, P. (2006). *Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna - Relatório Final - Modelo e cenários*. Instituto Português de Relações Internacionais.
- Oliveira, J. F. (2012). Definir uma política pública, de equidade, de reorganização do sistema policial, a médio/longo prazo. Em E. P. Correia, & R. d. Duque, *O poder político e a segurança* (pp. 177-190). Fonte da palavra.

- Paixão, J. M., & Ferrão, J. (2019). *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas*. Imprensa da Universidade de Lisboa.
- Pasquino, G. (2002). *Curso de Ciência Política*. Principia.
- Pülzl, H.; Treib, O. (2007). *Implementing Public Policy*. In Fischer, F., Miller, G. e Sidney, M.(Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis*
: Theory, Politics and Methods (pp. 89–107). CRC Press.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2003). *Manual de Investigação em Investigações em Ciências Sociais*. Gradiva.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2007, de 19 de Março
- Santos, M. J. (2006). A introdução da polícia civil em Portugal: entre projetos e realidades, os equívocos de uma política de segurança. Em P. T. Almeida, & T. P. Marques, *Lei e Ordem. Justiça penal, criminalidade e polícia. Séculos XIX-XX* (pp. 131-145). Livros Horizonte.
- Sarmento, M. (2008). *Guia prático sobre a metodologia científica para a elaboração escrita e apresentação de teses de doutoramento, dissertações de mestrado e trabalhos de investigação aplicada*. Universidade Lusíada de Lisboa.
- Sidney, M. S. (2007). Policy Formulation: Design and Tools. Em F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 79-87). CRC Press.
- Silva, N. P. (2015). *Entre o militar e o policial. As Reformas da Administração Pública*. Diário de Bordo.
- Simon, Herbert A. (1947). *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization*. The Macmillan Company, 1947.
- Souza, C. (2003). Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, 39, 11-24.
- Teles, F. (2020). Public Administration in Portugal. Em G. Bouckaert, & W. Jann, *European Perspectives for Public Administration. The Way Forward* (pp. 440-452). Leuven University Press.
- Valente, M. M. (2017). *Teoria Geral do Direito Policial*. Almedina.
- Van Meter, D., e Van Horn (1975), "The policy implementation process: a conceptual framework", *Administration and Society*, 6 (4), pp. 445-488.