



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Polícia de Segurança Pública: Análise ao regime de prestação de trabalho em funções públicas do trabalho policial

Bruno António Galhardo Pires

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador(a):
Dr. João Salis Gomes, Professor Auxiliar Convidado (Especialista),
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

OUTUBRO de 2014



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Polícia de Segurança Pública: Análise ao regime de prestação de trabalho em funções públicas do trabalho policial

Bruno António Galhardo Pires

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador(a):
Dr. João Salis Gomes, Professor Auxiliar Convidado (Especialista),
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

OUTUBRO de 2014

Aos meus pais e irmão
À minha esposa Mónica

AGRADECIMENTOS

Ao ISCTE-IUL. Agradeço a todos os professores que permitiram este aumento de conhecimentos.

Ao Professor João Salis Gomes, Professor do ISCTE-IUL, pela orientação e supervisão deste trabalho, assim como pelo apoio e disponibilidade que sempre demonstrou em todas as fases da realização deste trabalho. Gostaria de agradecer a confiança sempre transmitida e o tempo dispensado.

Ao Sr. Professor Doutor Juan Mozzicafreddo, Diretor do Mestrado em Administração Pública, por todo o apoio inicial dado a este projeto, supervisão e contribuições dadas.

A todos os entrevistados neste projeto pela disposição demonstrada em partilhar as suas visões, percepções e opiniões. Enquanto representantes de instituições ou organizações, foram as suas representações que permitiram a base de conhecimento para a realização deste projeto.

À minha família, incluindo os meus pais, esposa, irmão e cunhada que sempre me apoiaram e me garantiram todas as condições necessárias para a realização deste projeto. Que este trabalho também seja dedicado à minha filha que está para nascer. A eles, muito obrigado.

A todos os profissionais com que lido diariamente, dos que sacrificam as suas vidas pessoais e familiares em prol da prossecução do bem-estar da sociedade portuguesa, procurando garantir a segurança necessária para que se possa atingir uma qualidade de vida plena de paz e sossego.

Ao grupo de colegas que se formaram neste Mestrado de Administração Pública, dando origem a uma turma que, nos anos de 2012 a 2014, permitiu a criação de um grupo de amigos capazes de apoiar e de suportar todas as obstáculos e adversidades que foram surgindo no nosso caminho de busca do conhecimento. A todos eles, que esta amizade dure nas nossas vidas pessoais e profissionais.

RESUMO

O objetivo geral deste estudo centra-se na problemática da relação jurídica de emprego público dos trabalhadores com funções policiais e almeja precisar e compreender o modo de ligação entre a Polícia de Segurança Pública e a própria Administração Pública.

A investigação efetuou-se a partir de entrevistas a atores envolvidos no processo de elaboração e discussão do Estatuto de pessoal desta Força de Segurança, obedecendo a um conjunto de parâmetros previamente definidos. Para a recolha dos dados, utilizámos a técnica da entrevista semiestruturada, com os dados recolhidos sujeitos a análise de conteúdo.

As conclusões do estudo demonstraram que os trabalhadores com funções policiais não devem ser considerados de modo idêntico aos restantes trabalhadores devido à especificidade da sua missão. A restrição de direitos, o aumento de deveres, as incompatibilidades de funções e a exigência do próprio serviço assumem-se como dados justificativos da diferença.

Em síntese, os entrevistados reconheceram a importância de que, numa época de generalização do contrato de trabalho em funções públicas, advinda da redução do aparelho do Estado, os trabalhadores com funções policiais devem manter o vínculo jurídico de nomeação, devendo o mesmo ser regulado segundo regras próprias, respeitadoras da especificidade do trabalho que realizam.

PALAVRAS-CHAVE

- Nomeação;
- Contrato de trabalho em funções públicas;
- Polícia de Segurança Pública;
- Direitos, Deveres e Incompatibilidades.

ABSTRACT

The general purpose of this study lies on the problematics of the legal relationship of public employment of the workers with police duties and seeks to specify and understand the link between the Police (Polícia de Segurança Pública) and the public administration itself.

The investigation was carried out by interviews to actors involved in the preparation and discussion process of the Police Staff's statute, which took into account a whole group of parameters previously defined. In order to collect the data, we used the semi-structured interview technic, which analysed the content of the collected data.

The study's conclusions demonstrate that workers with public employment should not be considered equal to the rest of the workers due to their missions's specificity. The right's restriction and the duties increase, as well as the functions incompatibilities and the work's demanding are justifiable data of this difference.

In short, the interviewed people admitted the importance resulting from the decrease of the State in this time, which generalizes the public functions labor contract. They recognize that workers with police duties should keep the nomination's legal bond, being this adjusted within its own rules which respect their work's specificity.

KEYWORDS

- Nomination;
- Public functions labor contract;
- Polícia de Segurança Pública;
- Rights, duties and incompatibilities.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
a) Fundamentação do estudo	1
b) Definição do problema e hipóteses	2
c) Objectivos do estudo	2
d) Metodologia e estrutura adoptada	3
CAPÍTULO I - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	5
1.1. O Estado e a Administração Pública	5
1.2. Modelos de gestão de Administração Pública	12
1.2.1. O modelo de organização profissional Weberiano	13
1.2.2. <i>The New Public Management</i>	16
1.2.3. <i>The New Public Service</i>	20
1.3. O Estado e a Segurança	25
1.4. A Polícia	30
1.4.1. Definição de Polícia	30
1.4.2. A organização policial	32
1.4.3. O trabalho policial.....	33
1.4.4. A Polícia de Segurança Pública	36
CAPÍTULO II – A RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO PÚBLICO	39
2.1. A função pública.....	39
2.2. O regime dos trabalhadores em funções públicas	42
2.2.1. A Evolução do Emprego Público em Portugal	43
2.2.2. A lei geral do trabalho em funções públicas	47
2.3. As modalidades de relação jurídica de emprego público	48
2.3.1. Nomeação	49
2.3.2. Comissão de Serviço.....	50

2.3.3. Contrato de trabalho em funções públicas	52
2.4. O funcionário policial.....	52
CAPÍTULO III – O FUNCIONÁRIO COM FUNÇÕES POLICIAIS	55
3.1. O Estudo empírico	55
3.2. A relação PSP – Administração Pública.....	59
3.3. A Integração nas regras gerais	61
3.3.1. Direitos, deveres e impedimentos dos trabalhadores com funções públicas	62
3.3.2. Direitos, deveres e impedimentos dos trabalhadores com funções policiais	63
3.4. A PSP como carreira especial ou corpo especial.....	69
3.5. O modelo de relação ideal	73
3.5.1. Construção de um modelo ideal: A nomeação com regras próprias.....	75
CONCLUSÃO	79
BIBLIOGRAFIA.....	81

ÍNCIDE DE QUADROS

Quadro 1.1 – Quadro comparativo entre perspectivas de reforma administrativa.....	25
Quadro 1.2 – Quadro comparativo entre formas de Administração da Segurança	30
Quadro 3.1 – Quadro resumo da análise de conteúdo das Entrevistas.....	58
Quadro A.1 – Composição dos Sindicatos da PSP	V
Quadro B.1 – Guião da entrevista por blocos temáticos	IX
Quadro C.1 – Análise de Conteúdo das Entrevistas	XIV

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura A.1 – Estrutura Geral da Polícia de Segurança Pública.....	IV
Figura A.2 - Composição do Efetivo Policial a 31 de Julho de 2014	V

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A	Quadros referenciados no corpo do trabalho
ANEXO B	Guião da Entrevista
ANEXO C	Análise de Conteúdo das Entrevistas

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CRP	Constituição da República Portuguesa
CTFP	Contrato de Trabalho em Funções Públicas
EPPSP	Estatuto do Pessoal da Polícia de Segurança Pública
GNR	Guarda Nacional Republicana
LOPSP	Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública
LSI	Lei de Segurança Interna
LTFP	Lei do Trabalho em Funções Públicas
LVCR	Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações
PSP	Polícia de Segurança Pública
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
RCTFP	Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas

INTRODUÇÃO

a) Fundamentação do estudo

A Polícia de Segurança Pública é uma força de segurança que tem por missões essenciais defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e a defesa dos direitos, liberdades e garantias, cumprindo os imperativos da lei, nomeadamente o disposto no art.º 272 da Constituição da República Portuguesa, por forma a garantir o normal funcionamento das instituições democráticas. Encontrando-se organizacionalmente incorporada na Administração Pública, para a realização das suas funções e objectivos, dispõe de um conjunto de profissionais que cumprem as mais variadas funções. São estes elementos com funções policiais da organização que se pretende constituir como objecto do nosso estudo.

Os profissionais da Polícia de Segurança Pública, enquanto recursos humanos de uma Instituição de cariz público, estão vinculados por uma relação jurídica de emprego público que os torna trabalhadores com funções públicas, atribuindo-lhes não só de direitos como também de deveres. Se, durante anos, os elementos com funções policiais apenas foram regulados por uma única legislação (Estatuto da Polícia de Segurança Pública), com a implementação da Lei n.º 12-A/2008 de 27 de Fevereiro e a submissão do Estatuto a essa mesma lei (Decreto-Lei n.º 299/2009 de 14 de Outubro), a relação jurídica de emprego público destes profissionais tornou-se algo confusa, não se percebendo, por vezes, qual a legislação a aplicar, chegando mesmo a existir contradições entre ambas.

Com a presente dissertação proposta pretendemos não só clarificar a atual relação jurídica de emprego pública que legitima estes profissionais para o desempenho das funções que lhes estão atribuídas, como também, num momento em que se fala de mudanças a este nível, definir um modelo que nos parece ideal de inserção dos recursos humanos da Polícia de Segurança Pública na Administração Pública, face ao serviço que advém do exercício das funções policiais.

Este estudo desenvolve uma análise aos factores que poderão (ou não) equiparar os funcionários com funções policiais aos restantes trabalhadores com funções públicas. Para tal, estuda-se os campos que os entrevistados destaquem, por forma a realizar uma confrontação entre essas opiniões e os fatos decorrentes do desenvolvimento da atividade policial, procurando atingir as bases que resumam o ponto de situação sobre esta matéria.

b) Definição do problema e hipóteses

Ao delimitarmos a investigação ao domínio jurídico de emprego público, é nosso intuito que a mesma se constitua como um estudo exploratório relativo a uma realidade que nos parece dúbia, pelo que consideramos necessário conhecer/compreendê-la de modo mais aprofundado.

Com o presente trabalho, queremos dar resposta a algumas questões:

- Tendo presente a situação atual do serviço policial, será a inclusão nas regras gerais dos trabalhadores com funções públicas a realidade mais adequada? Qual a relação jurídica ideal entre os elementos com funções policiais e a Administração Pública?

Com a presente dissertação pretendemos demonstrar se será correto equiparar um polícia a outro qualquer trabalhador com funções públicas ou se será necessário existir algo que os diferencie, considerando o trabalho policial desenvolvido e as implicações derivadas do Estatuto de Pessoal da Polícia de Segurança Pública.

Face à questão acima enunciada, levantamos as seguintes hipóteses:

- a) Os elementos com funções policiais são diferentes dos restantes trabalhadores com funções públicas;
- b) A relação jurídica dos elementos com funções policiais deve ser diferente da relação jurídica dos restantes trabalhadores com funções públicas;
- c) Os direitos, deveres e incompatibilidades dos elementos com funções policiais decorrem da sua missão profissional;
- d) Os elementos com funções policiais deverão estar sob o vínculo de nomeação.

c) Objectivos do estudo

Pretendemos compreender como é aplicada a relação entre Administração Pública e os trabalhadores públicos com funções policiais, através da análise de bibliografia e do contributo de atores envolvidos no processo legislativo dessa relação jurídica. Reunimos um conjunto de questões, às quais pretendemos dar resposta, com o intuito de melhor compreender esta realidade. Foi nosso objectivo perceber se a equiparação atual entre polícias e os restantes trabalhadores com funções públicas será a mais correta, tendo como pressuposto uma análise às exigências a que os polícias estão sujeitos, nomeadamente, as expressas no estatuto do pessoal daquela força de segurança; do seu estatuto disciplinar; e por força do trabalho que é desenvolvido por aquele grupo de trabalhadores. Tal levou-nos a um objectivo geral: Demonstrar se, face ao serviço policial e à necessidade de criação de segurança

permanente de 24 horas por dia, o polícia deve ter a mesma relação jurídica (plena dos mesmos direitos e deveres) que os demais trabalhadores que exercem funções públicas. Quando todos estes dados forem reunidos, pretendemos por fim verificar a relação entre trabalho policial e relação dos polícias para com a Administração Pública, de forma a perceber as limitações e expectativas desta profissão.

Como objectivos específicos, pretende-se neste trabalho:

- a) Apresentar uma evolução do Estado e da Administração Pública, analisando as suas funções, modelos e missões genéricas;
- b) Esclarecer o trabalho policial e toda a envolvência relativa à Polícia de Segurança Pública, enquanto instituição da Administração Pública e enquanto Força de Segurança, criadora de segurança;
- c) Confrontar a atual relação jurídica de emprego público dos polícias com o trabalho policial;
- d) Construir uma relação jurídica de emprego público que potencie os direitos dos polícias para fazer face às limitações que lhes são exigidas.

d) Metodologia e estrutura adoptada

A metodologia deste trabalho compõe-se essencialmente num estudo exploratório. Assim, numa primeira fase, assenta na pesquisa e observação documental, a fim de recolher a bibliografia adequada ao tema a que nos propomos estudar. Existe, assim, uma revisão de conteúdos de bibliografia nas áreas de estudo da Administração Pública, Direito, Sociologia, Estudos Policiais e Legislação, numa tentativa de relacionamento entre ambas, para a realização de um enquadramento teórico do tema em análise. Numa segunda fase, tencionamos proceder a um estudo prático que permita a clarificação do tema em análise. Por fim, numa terceira fase, pretende-se a discussão das envolventes ao trabalho policial, procurando um modelo que reúna as condições ideais que interliguem o serviço policial com a satisfação das necessidades existentes de um regime jurídico de emprego público conflituoso.

O nosso trabalho encontra-se estruturado em quatro partes:

- A primeira parte denomina-se por *Administração Pública*. Neste capítulo, analisa-se a evolução da relação do Estado com a Administração Pública, ocorrendo também uma análise aos diferentes modelos de gestão. É a partir daqui que se relaciona esta evolução e estes modelos de gestão com a segurança enquanto missão do Estado e da própria Administração Pública. Apresentados os

pressupostos da segurança, introduz-se a Polícia de Segurança Pública como Força de Segurança, criadora dessa segurança permanente, através da análise ao seu trabalho policial;

- A segunda parte é dedicada à análise da *relação jurídica de emprego público*, nas suas diferentes formas, existindo uma apresentação das suas implicações e envolvência. Analisam-se as implicações de se desempenhar funções para entidades públicas e as sujeições que tal desempenho implica. Através da evolução do emprego público, analisam-se as diferentes modalidades de emprego público, contabilizando já as alterações que a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas introduz. Perante este enquadramento teórico e legal, apresenta-se os funcionários com funções policiais, existindo uma análise às especificidades relativas ao seu enquadramento jurídico e legal numa perspectiva de emprego público;
- Na terceira parte, procedemos à análise específica do *funcionário com funções policiais*, existindo uma análise e discussão dos resultados qualitativos obtidos em confrontação com a legislação reguladora vigente. Através das entrevistas realizadas a um conjunto circunscrito de representantes de entidades envolvidas no processo de regulação dos direitos e deveres dos polícias, procede-se à análise de diversos campos enunciados como potenciais fontes de diferenciação, por forma a compreender a relação entre essas potenciais diferenças e a regulação jurídica de emprego pública existente;
- Por fim, a quarta e última parte, intitulado de *Conclusão*, apresentamos as principais conclusões a que chegámos. A confrontação entre a teoria, a legislação e as opiniões dos entrevistados permite-nos tecer um conjunto de afirmações, as quais esperamos que venham auxiliar na resolução do problema em análise.

CAPÍTULO I - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1. O Estado e a Administração Pública

O Estado, enquanto instituição política, enquadra-se na nossa sociedade como um dos seus motores principais. Ao longo de vários séculos, o ser humano habituou-se a viver sob a regulação de poder por parte de órgãos de soberania política:

Actualmente aceitamos o estado como um dado adquirido e fora de questão. Queixamo-nos das suas exigências (...) mas dificilmente concebemos a vida sem a sua existência. No mundo de hoje, o pior que o destino pode reservar a um ser humano é reduzi-lo à condição de apátrida. As antigas formas de identificação social já não são de todo necessárias. Um homem pode levar uma vida razoavelmente satisfatória sem família, sem um local fixo de residência, sem confissão religiosa; sem o estado, porém, não é nada (Strayer, 1969: 9).

A ideia de Estado, enquanto entidade que governa a sociedade com o poder de uso da força, foi assumida por diversos autores, que defendem a criação da figura do soberano, através de um pacto a que apelidam de *contracto social*. Tendo por base os seguidores da ideia de *contracto social*, a sociedade resulta da própria natureza do homem. A todo o momento da sua evolução, o homem está sujeito a diversas necessidades físicas, intelectuais e morais, que só podem ser satisfeitas em sociedade e pela sociedade. A própria atividade instintiva e reflexiva exige a companhia dos seus semelhantes, assim como qualquer perfeição humana se acha ligada ao estado social. Segundo alguns autores, com destaque para Hobbes e Rosseau, a sociedade resultaria de uma convenção ou de um contrato entre os indivíduos.

Segundo Hobbes (1979), a humanidade advém, originalmente, de um estado de anarquia e de guerra, sendo esse estado natural ao homem. No estado de natureza, o homem é, necessariamente, obrigado a lutar pela sobrevivência pois os bens são escassos, a competição é atroz e reina o sentimento natural de desconfiança mútua. Os homens são naturalmente iguais - cada um deseja preservar a liberdade própria e adquirir domínio sobre os demais, e os seus desejos resultam de um impulso de auto-preservação. Este temor recíproco deve-se aos homens se sentirem iguais entre si e de reinar entre eles um clima de desconfiança permanente. Num ambiente onde os bens escasseiam, em que a competição não tem regras positivas (pois nem sempre o mais forte vence, podendo ganhar o mais astuto) e em que a conduta dos homens é regida pelas leis naturais, é fácil compreender e estabelecer uma identidade entre o estado de natureza e o estado de guerra. O cenário de “guerra de todos contra todos”, tomado em conjunto com o exercício da racionalidade de cada indivíduo, conduz à necessidade de institucionalizar um mecanismo de passagem entre uma situação associal e um momento de emergência da sociedade civil. O ato fundamental que marca a

passagem do estado natural ao estado civil realiza-se com a estipulação de um contrato, mediante o qual os homens renunciam ao seu direito ilimitado, transferindo-o para um único homem ou a uma única assembleia, a fim de garantir uma defesa estável para todos, surgindo, assim, o aparecimento do Estado ou sociedade civil. Segundo Hobbes, cada homem deve obrigar-se a não resistir ao soberano ou à assembleia a que se submeteu, a fim de se obter uma defesa estável da paz e dos pactos de reciprocidade em que se traduz. Uma vez constituído o Estado, os cidadãos não podem dissolvê-lo, negando-lhe o seu consenso: o Estado nasce dos pactos firmados entre os cidadãos e não de um pacto entre os súbditos e o Estado (Hobbes, 2002).

Rousseau (1999) apresenta outra perspectiva ao defender que o homem no seu estado natural é bom e pacífico e que foi a instituição social, produto de uma convenção entre os indivíduos, que o corrompeu, ensinando-lhe o egoísmo e a injustiça. A questão que subjaz ao pensamento de Rousseau (e que marca a sua época) é a de saber se seria possível um contínuo progresso no desenvolvimento e realização da natureza racional do homem. Os problemas da estruturação da ordem social, da origem e natureza da sociedade, da teoria da organização política – Estado, assumiam uma importância elevada. O pensamento de Rousseau assenta numa dura denúncia do artificialismo da vida social e numa consequente crítica da civilização que era interpretada pelo iluminismo como progresso. Rousseau (1999) constatou que o progresso verificado nas ciências, artes e cultura não se verificava no homem, isto é, não havia progresso na moralidade e felicidade humana. Mesmo a sociedade moderna (burguesia) que parece fazer do homem um ser livre, não é verdade. Rousseau refere que o homem nasce livre, mas que na sociedade se encontra acorrentado, trespassando a ideia de uma rejeição da ordem social existente, da ideia de cultura e do indiscriminado optimismo no progresso daquele tempo. O social vem prejudicar o natural o que implica que a estruturação da sociedade é deficiente e injusta (Rousseau, 1999).

Rousseau (1999) distingue, claramente, “estado de natureza” de “estado social”, afirmando que o homem no “estado natural” seria bom e feliz e que no “estado social” mau, guiado pelo “amor-próprio” ou insaciável egoísmo, tornando-se “homem artificial”. Urge compreender a passagem do “estado de natureza” ao “estado social”. Da leitura deste autor, importa esclarecer que este “estado natural” não designa uma realidade fáctica e empírica à qual se desejaria regressar. Representa, antes, uma categoria ou conceito sociopolítico a partir do qual possamos compreender a génese da sociedade, analisando e compreendendo os seus fundamentos. Não se pretende um retorno a um estado anárquico e bárbaro, mas a transformação de uma ordem social estabelecida por uma força (já analisado aqui na teoria de

Hobbes) e vivida em heteronímia, numa ordem social estabelecida em igualdade, liberdade e vivida em autonomia (Hobbes, 1979; Rousseau, 1999).

Como pensar, então, a passagem do “estado natural” ao “estado social”, isto é, como determinar a origem da sociedade e o vínculo ou contrato em que se funda e desenvolve a vida social e política? Para Rousseau, contrariamente a Hobbes, o contrato social deve ser um contrato de liberdade, isto é, descobrir uma forma de associação que possibilite que cada um, unindo-se a todos, não obedeça senão a si próprio e permaneça tão livre como antes. Ao integrar-se e fornecer uma parte de cada um a todos os outros, não se dando a nenhum em particular e a receber na mesma moeda, recebe-se a possibilidade para cada um se armar e manter as suas posses. Assim se passa do “estado de natureza” para o “estado social” e se cria uma nova ordem social, racional e livre que torna possível constituir uma sociedade justa, solidária e fraterna (Rousseau, 1999). Não parece racional afirmar-se que o acordo defendido por estes autores seja pensado como facto histórico definido. Trata-se, antes, de um mito explicativo do modo como os homens se submeteram ao soberano para evitar a guerra generalizada, resultante do domínio de uns sobre os outros. Apesar de mito, serve para clarificar a ideia que levou à formação do Estado Moderno, realizado através de um conjunto de fenómenos e acontecimentos estudados por diversos autores. Dos acontecimentos históricos, pode afirmar-se que o Estado reformulou-se, tendo por base diversas causas e factores. Embora se pareça como um dado adquirido (Strayer, 1969) e sempre igual, dando a ideia de que sempre havia sido assim, tal não corresponde à realidade, existindo alterações nos vários modelos de Estado existentes ao longo da história da humanidade (Mozzicafreddo, 2009).

O Estado surge quando ocorre a primeira sedentarização de comunidades humanas, deixando de ser apenas caçadores (e generalistas em todas as tarefas do grupo) para se fixarem como sociedades agrícolas, na antiga Mesopotâmia. Assim, ocorre a passagem de povos nómadas, em busca de animais para a caça, para uma estabilização num só local, com a cultura agrícola das terras, criando comunidades com governos e burocracias e divisão de tarefas sociais, onde cada um se especializava num conjunto específico de tarefas para bem da comunidade em geral (Fukuyama, 2006). Desde esta fase, passando pela Grécia Antiga até à época do Renascimento, grande parte das comunidades agregaram-se em cidades-estado. Cada cidade-estado era independente, possuindo todos os poderes necessários para a sua auto-manutenção e preservação da respectiva soberania. Com meios de subsistência próprios e várias especialidades de artesões como armeiros, destacavam-se os agricultores que garantiam a subsistência alimentar da população, e até exércitos próprios que, sob o reinado de um

soberano, defendiam a cidade-estado de todas as ameaças exteriores. De acordo com Strayer (1969), as cidades-estado deteriam um razoável nível de integração entre os súbditos, onde todos os cidadãos participariam activamente na vida política, existindo um sentimento forte de lealdade. Com a evolução da civilização romana, surge um diferente tipo de organização: os impérios.

Segundo Strayer (1969), estes impérios (que Strayer denomina por impérios antigos) caracterizavam-se, nomeadamente, pela vastidão e pelo poder; militarmente fortes, deteriam um elevado nível de desperdício de recursos e apenas uma parte da sua população participava activamente no processo político, não havendo, assim, um sentimento de lealdade perante a entidade governadora, pois, a mesma não era considerada um bem supremo, de âmbito social. Porém, quando em confronto, devido aos elevados recursos militares dos Impérios e à fraca capacidade de incorporação de novas cidades nas Cidades-estado, estas acabaram por serem conquistadas ou por se tornarem apenas pequenos núcleos dos Impérios. Os impérios diferenciam-se das Cidades-estado na medida que não ficam confinados a uma pequena área geográfica. Através de jogos de poder, um Império têm sempre em vista a obtenção, não só de um poder militar superior às ameaças existentes, como também uma vastidão que, dentro das possibilidades, alcance a maioria do território conhecido (Strayer, 1969).

Para se proceder à constituição de um Estado eram necessárias três condições fundamentais: em primeiro lugar, é necessário uma permanência no espaço e no tempo, isto é, é necessário o aparecimento de instituições de âmbito político que sejam persistentes no tempo e que sejam também geograficamente estáveis; seguidamente, é necessária a formação de instituições duradouras / permanentes e de âmbito impessoal; por fim, torna-se essencial a existência de um consenso relativa à necessidade de existir uma autoridade suprema e a aceitação por parte dos súbditos dessa mesma autoridade, existindo assim uma substituição dos laços de lealdade à família, organizações religiosas e comunidades locais, todas para o Estado (Strayer, 1969). É neste processo que para este autor, por volta do Séc. X / Séc. XI, começam a surgir os elementos essenciais para o surgimento de um Estado. Os Estados europeus, que surgiam por volta de 1100, depois de grandes migrações de pessoas, de guerras entre as várias civilizações em busca de maior poder, conseguiram combinar certas características dos impérios antigos como a vastidão e o poder, aliados ao grau de integração entre os súbditos e sentimento de identidade comum, formando algo novo e diferente do existente (Strayer, 1969).

Associando as três condições necessárias referidas por Strayer (1969) aos factos históricos, observa-se que, neste período, ocorreram um conjunto de fenómenos políticos e

sociais que possibilitaram a formação deste Estado na Europa. Desde o final do século XI até ao século XV, este autor refere a difusão da religião cristã como uma causa do aparecimento de instituições duradouras e permanentes, pois, apesar de não ser considerada como Estado, a Igreja detinha não só muitos dos seus atributos (como as instituições duradouras e a subjugação a um soberano - o Papa), como também era interveniente ativa a nível político com a influência gerida pelo clero em assuntos de âmbito público e pela gestão de opinião dos seus súbditos – o povo, que provocaram o aparecimento e desenvolvimento de instituições de carácter judicial e administrativo. Neste período, também se verifica o processo de estabilização da Europa, depois de várias guerras e migrações que veio proporcionar as condições necessárias para que se pudesse proceder à constituição de Estados, nomeadamente a permanência no tempo e no espaço.

Esta estabilização proporcionou condições para se poderem implementar políticas mais sólidas que criaram instituições de âmbito judicial e financeiro, que, em conjunto com as já existentes, permitiam uma clara definição dos assuntos de âmbito público, separando-os dos demais. Com menor atenção pela defesa do Estado, foi possível a aplicação de outras medidas que proporcionaram o fomento da produção agrícola, do comércio e de outras atividades para bem comum, possibilitando o tão desejado desvio da lealdade para com a Igreja, com a comunidade e com a família, direcionando esses sentimentos para o Estado. Com base nisso, foi possível o desenvolvimento da noção de soberania, terceira condição essencial para a constituição do Estado. A ideia de soberania permitiu ao Estado tornar-se na instituição que detinha a jurisdição exclusiva sobre o seu território, semelhante ao pensamento já aqui exposto pelos seguidores do *contracto social*. O Estado passou, então, a estar representado numa só pessoa: o Soberano (Strayer, 1969).

O Estado Moderno surge no século XV, através da conjugação destes acontecimentos históricos. Passou-se, então, dos impérios baseados no feudalismo (onde o povo estava subjugado a deveres e obrigações; pagava tributos a senhores feudais, sob a troca de proteção militar e à utilização das suas terras que lhes pertenciam, ficando os direitos destinados à nobreza e ao clero, enquanto pequena parte constituinte de um império), para um Estado absolutista, com os poderes concentrados na pessoa do rei (grande parte dos poderes da Igreja e dos senhores feudais), encontrando-se toda a corte subjugada não ao Estado mas ao próprio rei (Strayer, 1969; Ferraz, 2008). O Absolutismo do Estado Moderno consubstanciava-se uma forma de governo autoritário, com todo o poder concentrado nas mãos de um único titular, possuidor do poder absoluto sobre o Estado. Os teóricos do *contracto social* (apresentados neste trabalho) viam neste modelo de governação o tipo ideal para se conseguir a paz social,

não existindo assim guerras pelo poder. Por exemplo, Hobbes defendia que para conseguir proteger os habitantes da violência e do caos, a autoridade de Estado teria que ser absoluta, poder esse que poderia utilizar com autoridade, pois o mesmo lhe havia sido concedido pelo próprio povo que governava (Hobbes, 2002).

Com base na Revolução Francesa, e em todas as revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX, pôs-se fim ao Estado absolutista, substituindo-o pela aplicação de uma doutrina liberal. Pretendia-se pôr fim a períodos de crise económica e financeira, sempre com soluções que apontavam para prejudicar o povo, privilegiando o Clero e a Nobreza. Esta revolução, que decorreu sob o lema de “liberdade, igualdade e fraternidade”, deu origem à Constituição Francesa (transformando a Monarquia Absolutista em Monarquia Constitucional), com a passagem de poderes absolutos do rei para uma lógica de separação de poderes, separando os poderes em poder executivo, legislativo e judicial, com prevalência dos direitos individuais sobre os até agora direitos divinos absolutistas (Bilhim, 2000).

O pensamento político do séc. XVIII fica conhecido como a corrente liberal, progressista que se opôs ao absolutismo político. O liberalismo, entre outros princípios, preconiza a defesa da propriedade privada como função do Estado e aqueles que exercem o poder político têm um mandato popular e são responsáveis perante o povo pelo desempenho da sua missão que consiste em promover o bem comum. São ideias, embora gerais, mas que vieram a converter-se em princípios básicos comumente aceites em todo o estado democrático. Com base na constituição, o papel do Estado é, então, reduzido ao mínimo indispensável, sendo toda a sua atividade transformada em assunto jurisdicional, simplesmente atuando para o garante do sistema político vigente e defesa dos direitos individuais dos seus cidadãos (Rocha, 2001). Implementa-se uma política de *laissez-faire* na economia, ou seja, uma política onde o Estado não intervêm na mesma, pois, com a Revolução Francesa a ser liderada por burgueses, os mesmos pretenderiam um uso livre de poderes económicos. A ideia que era defendida que o mercado seria detentor de mecanismos de regulação próprios, podendo reagir de uma forma automática sobre causas perturbadoras, restabelecendo o seu normal funcionamento. Estes ideais liberais de auto-regulação do mercado resultavam numa redução (e até combate) das acções de intervenção do Estado, levando ao que muitos autores apelidaram de Estado Mínimo. A intervenção do Estado deveria ser mínima e regulamentada por um sistema de princípios e regras constitucionais, sob o domínio da lei e com respeito pela igualdade e liberdade dos cidadãos (Bilhim, 2000).

Com as crises no início do século XX, a auto-regulação que se esperava do mercado não foi suficiente, ocorrendo um conjunto de crises económicas que enfraqueceram os

mercados e, conseqüentemente, levaram ao fim do Estado liberal. Sem sinais de auto-reconstituição dos mercados, tornou-se necessário regressar a uma intervenção do Estado nos assuntos sociais e económicos, provocando assim uma ampliação das suas funções. O Estado deixava assim de se apresentar como espectador da auto-regulação dos mercados para se tornar no principal motor de resolução dos problemas (Araújo, 2007). Perante uma sociedade industrial e um desenvolvimento constitucional do Estado (com a sua própria actividade a ser reformulada juridicamente) (Mozzicafreddo, 2000), para fazer face a um aumento da diferenciação social (em parte derivado de uma reorganização administrativa do surgimento de uma administração profissional) surge a necessidade de serem criados novos mecanismos de regulação funcional, de estruturação das relações entre estruturas sociais e os indivíduos e de apoio solidário por parte da administração central, dando origem a um novo modelo de Estado - o chamado Estado-providência. Também designado como *Welfare State*, este modelo caracteriza-se por se apresentar interventor não só nas acções sociais (reforçando o bem-estar da população que se encontra em dificuldades económicas perante uma crise) como também nas acções políticas e económicas, terminando com a independência que existiria de regulação própria dos mercados (Mozzicafreddo, 1994).

O Estado-providência surge inicialmente associado a uma certa desestruturação da sociedade (derivada de uma sociedade industrial originadora de movimentações de grandes massas populacionais para as cidades, em busca do sonho de melhores condições de vida ao trabalhar em fábricas, provocando problemas sociais como o rompimento dos indivíduos para com as estruturas sociais integradoras na sociedade, como é o caso das famílias, da Igreja, etc.), aliada a uma democracia de massas e ao já referido constitucionalismo das actividades dos Estados de direito, originador de mobilizações sociais e políticas (Flora e Alber, 1984). Ao ser interventor para o auxílio da sociedade, ocorre uma grande produção de legislação de cariz social no sentido de redução das incertezas derivadas do desenvolvimento, origina-se uma relação contratual de protecção social entre o indivíduo e o Estado (Mozzicafreddo, 1994). Para além do âmbito social, o Estado também se torna protagonista no âmbito económico através da “equação Keynesiana” (Rosanvallon em Mozzicafreddo, 1994), onde intervém directamente na economia através de políticas de despesa orçamental, de orientação macro-económica de regulação do mercado, de gastos públicos e de estímulo ao consumo, com vista à criação de emprego e conseqüentemente, à dinamização da criação de riqueza e de aumento do consumo, capazes de recolocar em funcionamento uma economia caracterizada por desemprego e baixos índices de consumo (Mozzicafreddo, 1994; 2000).

Consequência de uma forte intervenção nos principais mecanismos da sociedade (principalmente no âmbito social e económico), as crises da década de 70 colocam em causa o forte papel interventor do Estado e dão origem a políticas e filosofias liberais que defendiam mercados livres sem a intervenção do Estado. Face a um Estado extenso e com um papel importante de intervenção, surgem novos movimentos de modernização e de reformas administrativas que, entre outros, pretendiam criar um Estado mais competitivo e dinâmico que fosse capaz de combater os custos onerosos que a sua grande estrutura comportava. Perante um Estado extenso com uma estrutura interventora na sociedade e com os seus membros incluídos no desempenho das suas missões, falar da evolução do Estado nesta passagem de interventor para um modelo mais liberal, significa analisar diretamente a evolução da Administração Pública no seu conjunto, uma vez que está totalmente ligada à reforma e evolução do mesmo (Mozzicafreddo, 2001).

1.2. Modelos de gestão de Administração Pública

Com a evolução do Estado ao longo dos séculos, também a Administração Pública tem evoluído, existindo uma separação gradual do poder político, assumindo cada vez mais um papel de um motor que permite uma estabilidade ao Estado. Por Administração Pública pode entender-se como a parte executiva do Governo, através da qual os seus objectivos e metas são atingidos. O seu processo consiste no conjunto de ações realizadas para se atingir a intenção ou o desejo de um Governo, sendo a parte preocupada com a realização da lei feita pelos órgãos legislativos e interpretada pelos Tribunais, com a organização e a gestão (Rosenbloom *et al*, 2002). Segundo Caupers (2005) a Administração Pública é composta por um conjunto de ações e operações desenvolvidas por um “conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar” (Caupers, 2005: 37-38).

Segundo Rocha (2001), o início da Administração Pública moderna deve-se a W. Wilson, afirmando que política e administração não deverão ser confundidas, devendo existir uma separação por parte da administração de um domínio político que era criador de corrupção e discricionariedade. Pretendia-se, assim, que os políticos definissem as políticas e que os administradores as aplicassem para o correto funcionamento do Estado. Assim, de acordo com Rocha (2001), derivado de cada modelo de Estado surge um diferente modelo de Administração Pública, moldado no sentido de satisfazer os valores, preferências e necessidades que o Estado procura impor na sociedade, ou seja, embora possa parecer

insignificante, uma alteração no aparelho do Estado provoca implicações na estrutura da Administração Pública (Mozzicafreddo, 2001). Nas palavras de Mozzicafreddo (2009):

Considera-se, porém, que as características, o modelo ou a configuração do Estado, não é uma essência, mas sim um processo que se transforma inexoravelmente conforme as circunstâncias, sobretudo onde as escolhas individuais e colectivas dos cidadãos prevalece. O Estado, tal como o interesse público, variam no tempo e no espaço, ou seja, o processo de mudança efectua-se, a médio ou longo prazo, conforme os tempos, os parceiros e as contingências, a médio ou a longo prazo (Mozzicafreddo, 2009: 1-2).

Desde a sua origem, a Administração Pública têm sofrido diversas reformas no sentido de melhorar o seu funcionamento, com uma maior eficiência, eficácia e responsabilidade, sendo, normalmente, as pressões externas que alteram o modo de funcionamento interno da administração com vista a um melhor nível de desempenho (Araújo, 2002). As reformas na Administração Pública surgem como imprescindíveis à modernização não só do seu funcionamento, como também do Estado e da sociedade, onde a mesma se insere (Mozzicafreddo, 2001), modificando estruturas administrativas, tamanho do sector público e níveis de intervenção do Estado na sociedade, provocando alterações no relacionamento Administração Pública com os cidadãos (Giauque, 2003). Segundo Mozzicafreddo (2001) para existirem reformas na Administração Pública é necessário que, por um lado, exista uma estrutura de funcionamento muito normativa e complexa, que dificulte a satisfação das necessidades para as quais o órgão está dirigido. Assim, numa tentativa de reformulação, é também necessário que existam tendências para a criação de uma estrutura menos centralizada (relativamente ao poder de decisão), tornando-se, assim, mais equitativa, justa e célere (por estar mais próxima da fonte do problema). Finalmente, é também necessário que, da parte da população, exista uma alteração das suas expectativas (relativamente ao que se espera da Administração Pública), uma alteração nas necessidades da população, assim como um diferente nível de exigência (Mozzicafreddo, 2001).

1.2.1.0 modelo de organização profissional Weberiano

A formação dos Estados modernos, já aqui referida, deu-se com base numa Administração Pública baseada nos valores da democracia e do Estado de Direito (relembre-se as implementações da revolução liberal), potenciada para a resolução dos problemas da sociedade, segundo os princípios orientadores de W. Wilson que na década de 1880 afirmava que deveria existir uma seleção na Administração Pública, com base no critério de mérito, devendo a mesma ser considerada como uma ciência, separada do poder político (Rosenbloom *et al*, 2002). O referido estudo foi depois desenvolvido por outros autores em que, da conjugação das suas ideias, surge o paradigma Wilsoniano que consagra um conjunto

de elementos: sempre haverá um centro dominante em qualquer sistema de governo; uma sociedade será controlada por esse único centro de poder, e quanto mais se unifique e controle de um só ponto, mais responsável será; o âmbito político define a função e as áreas da administração, mas esta encontra-se fora da esfera política; a estrutura hierárquica de um corpo de funcionários profissionalizados é a perfeição para uma boa administração, e uma boa administração é condição necessária para a modernidade da civilização e para o progresso do bem-estar humano (Frederickson, 1983).

A teoria da burocracia de Max Weber surge no seguimento do paradigma Wilsoniano, alicerçado num modelo de organização administrativa que se apelidava de burocrático, que funcionava como um modelo de organização e funcionamento legal, económico e técnico da administração e, consequentemente, da civilização (Pitschas, 2003). Para Max Weber, a burocracia constituía-se como um meio organizado para se atingir a racionalidade legal, económica e técnica da civilização moderna. As organizações de tipo burocrático possuiriam um nível técnico superior, comparativamente com outras formas de organização, pois possuiriam maior precisão, velocidade e conhecimento com uma redução de custos materiais e humanos (Rocha, 2001). O modelo burocrático engloba um conjunto de características, as quais Weber (visto em Albrow, 1970) acreditava ser as que levavam a uma organização com base na legitimidade e na autoridade. Assim, é necessário que, a nível organizacional, exista uma impessoalidade do modelo (com os seus trabalhadores a apenas realizarem as suas tarefas) e uma hierarquia entre organismos administrativos. Relativamente aos seus trabalhadores, eles deverão ser inicialmente selecionados com base nas suas qualificações, deverão ter uma especificação de funções (desempenhando um papel específico); deverão possuir um contrato (que exponha os seus direitos e deveres), do qual recebem um salário (de acordo com a sua posição na hierarquia) e lhes forneça um plano de carreira, estando sempre sujeitos a controlo e a um sistema disciplinar. Os cargos ocupados pelos funcionários são a sua principal missão, os quais não se apropriam do cargo ou dos recursos, mas fazem parte do mesmo.

O modelo burocrático (ou também conhecido como weberiano) surge a partir de ideias liberais, reduzindo a intervenção do Estado na atividade económica e social. Assim, a Administração Pública segue uma perspectiva na qual se limita a executar as decisões do governo, segundo regras de gestão implantadas, preocupando-se em fazer com que o sistema burocrático funcione melhor (Rocha, 2001). Com uma administração virada para o melhoramento do seu serviço, denotou-se uma preocupação com uma entrega direta de serviços ou com uma regulação de comportamentos individuais e corporativos (Denhardt e

Denhardt, 2007), isto é, o Estado fornecia serviços através de programas públicos com vista à satisfação dos pedidos de auxílio dos utilizadores dos seus serviços, possibilitando as organizações públicas a decidirem aquilo que era bom para os cidadãos. Originou-se, assim, uma administração pública burocratizada, organizada segundo tarefas, procedimentos e funções (Araújo, 2002). Contudo, conforme Peters (1996 citado por Araújo, 2007), a gestão efetiva é muito limitada em organizações hierárquicas e baseadas em regras, pois, “o modelo hierárquico implica uma luta constante por mais poder e autoridade, reduzida flexibilidade no processo de decisão e uma contínua relação com os níveis superiores da hierarquia para muitas das ações ou das decisões a tomar” (Araújo, 2007).

Até ao século XIX, a liberdade económica era característica de um Estado liberal. O modelo burocrático, até então implementado, não assegurava a resolução dos problemas do indivíduo ao nível de emprego ou doença, preocupando-se, apenas, com problemas da sociedade e não dos indivíduos. Porém, atendendo à natureza de Estado de direito, existe uma preocupação com a igualdade e com a dignidade, enquanto garantias da liberdade da pessoa humana. Existia, então, uma contradição entre a liberdade económica e o dever de auxílio instituído pela lei em promover o socorro mútuo e a assistência, que, na época, não se traduziam em obrigação jurídica do Estado (Mozzicafreddo, 2002). A garantia de liberdades inscritas em leis que decorrem do estado liberal obrigou o Estado a um aumento de funções de maneira a assegurar algum cariz social.

Diferente do Estado liberal de fomentação do mercado e falta de preocupação com questões sociais, numa tentativa de assegurar as novas funções, surge um novo tipo de Estado, denominado por Estado-providência, com vista à obtenção da igualdade de direitos atribuídos por reformas constitucionais. O não auxílio a estes novos pedidos sociais levaria ao desmoronamento da política derivada do Estado de direito liberal. Segundo Flora e Alber (1984) o surgimento do Estado-providência deveu-se a diversos fenómenos, desde logo políticos, com o surgimento das democracias de massa e fortalecimento de partidos, até ao desenvolvimento socioeconómico que provocou problemas de desigualdade. Mozzicafreddo (2002) afirma que a mudança de paradigma deveu-se, por um lado, ao início de assistência às razões económicas, sociais e urbanas num combate aos factores que alteram a relação do indivíduo com a sociedade e, por outro lado, à descoberta de uma certa regularidade de acidentes de trabalho, numa tentativa de auxiliar as suas vítimas.

De acordo com Mozzicafreddo (1994), o Estado-providência visava o pleno emprego e o fornecimento de serviços necessários à satisfação de necessidades básicas de forma a garantir um nível mínimo nacional de qualidade de vida. Porém, passar de um estado liberal

mínimo sem preocupação para com o indivíduo para um Estado-providência de garantia de um nível mínimo de qualidade de vida, implica um aumento quantitativo dos serviços fornecidos pelo Estado, logo, conseqüentemente, um aumento do próprio Estado. O Estado-providência, ao aumentar a estrutura do Estado numa tentativa de satisfazer essas novas necessidades, careceu de uma mudança, uma reforma na Administração Pública que faça frente ao aumento da despesa com necessidades dos indivíduos ao nível de saúde, educação ou segurança social e ao conseqüente aumento de meios humanos na Administração Pública nestes novos serviços (Rocha, 2000). Neste modelo, segundo Araújo (2007), por um lado, os trabalhadores da Administração Pública trabalham com uma carreira diferente do trabalho privado (com práticas de emprego, salários e tabelas de promoções próprias) e, por outro, os seus dirigentes estavam sujeitos a normas e procedimentos que visavam a redução do poder discricionário, evitando surgir interesses pessoais, fornecendo imparcialidade e isenção no trabalho desenvolvido. Face a este novo modelo, o Estado-providência havia sido reformulado, no sentido de não só garantir uma igualdade de oportunidade a todos (derivado dos ideais do Estado de direito), mas também de reduzir o grau de incerteza social, garantir um nível mínimo de rendimento e, acima de tudo, de introduzir a temática da cidadania na missão do Estado (Mozzicafreddo, 2000).

1.2.2. *The New Public Management*

A nova reforma que surge para fazer face a estes problemas é denominada por *New Public Management* e surge, na opinião de Mozzicafreddo (2000), devido a um conjunto de acontecimentos que auxiliaram o aparecimento desta reforma e ao declínio do Estado-Providência. Assim, segundo o mesmo autor, no decorrer de um cenário económico menos favorável, assistiu-se a: um aumento de desemprego e de exclusão social com um crescimento da economia irregular; a um aumento de benefícios sociais numa tentativa de regulamentação do conflito social à custa de um aumento da responsabilidade fiscal, através de critérios dualistas e não igualitários perante diferentes grupos sociais; ao surgimento de novas forças a nível político e social (surgidas da tentativa de igualdade entre estratos sociais) que geraram pressões por mudanças, e à contenda decorrente da passagem do Estado liberal, de carácter minimalista, para o Estado-providência com as alterações exigidas no âmbito económico e social, com a existência de uma complexidade de grau elevado das estruturas económicas e sociais (Mozzicafreddo, 2000). Este aumento da estrutura do Estado com base num modelo burocrático leva a um aumento do nível de burocracia que, segundo Rocha (2001), pode originar procedimentos sem utilidade e formalidades ao nível administrativo que provocam

custos e aumentos de tempo. A burocracia que era desenvolvida pelos organismos públicos não foi, de acordo com Mozzicafreddo (2001), compatível com a velocidade e dimensão da evolução da sociedade, na qual os seus cidadãos exigiam mais descentralização e níveis inferiores de rigidez e obscuridade. Tornava-se, assim, necessária uma reforma que actuasse não só no custo-benefício do Estado-providência como também na própria estrutura da administração pública (Mozzicafreddo, 2001).

A *New Public Management*¹ surge na continuidade de uma reforma ao aumento de poderes do Estado-providência, com base num modelo burocrático. Este modelo visa redirecionar o rumo do Estado no sentido de o tornar mais eficiente, moldado para atingir resultados, baseando a sua actuação não só no ideal de mercado, como também na utilização do princípio da concorrência, num aumento de incentivos ao pessoal e numa redução do número de trabalhadores da administração pública (Rocha, 2001). Giaque (2003) afirma que esta reforma decorreu com vista ao melhoramento dos serviços fornecidos ao indivíduo, com uma modernização do sistema produtivo e da administração pública, a uma contratualização com avaliação de desempenhos individuais e colectivos para assim se atingir uma redução de gastos.

Este modelo pretendia aproximar a forma de gestão da administração pública, similar à de uma empresa privada que actue no mercado, reforçando também poderes na gestão burocrática da administração pública. Segundo o autor Hood (visto em Araújo, 2007), a *New Public Management* é constituída por sete elementos interligados:

- a) Para a Administração Pública apenas é admitida a entrada de gestores profissionais originários das empresas do sector privado;
- b) As medidas e padrões de desempenho com objectivos mensuráveis tem de ser definidos de um modo claro;
- c) O controlo dos resultados faz-se com vista à necessidade de insistir nos resultados em vez dos processos;
- d) Restruturação dos grandes organismos da Administração Pública em estruturas mais diminutas com base em formas inovadoras de organização das actividades;
- e) Promoção da concorrência no sector público, principalmente através da contratação, com vista a uma redução de custos e melhoramento da qualidade dos serviços prestados;
- f) Aplicação no sector público de estilos e práticas já implementadas no sector privado, introduzindo modelos flexíveis de gestão;

¹ É aqui utilizado o artigo “a” devido a que, em tradução livre, *New Public Management* ler-se como A nova gestão pública.

- g) Disciplina e economia na utilização de recursos, procurando-se uma maior eficiência na utilização dos mesmos, com vista a uma redução de custos.

Para Pitschas (2003), pretendia-se construir modelos semelhantes de gestão entre entidades de âmbito público e privadas, assumindo novos tipos de regulação e de responsabilização. Para tal, este novo modelo prevê um reforço de poderes dos gestores de forma a ir de encontro com as ideias de W. Wilson, isto é, segundo Araújo (2000), a *New Public Management* não só problematiza esse reforço como também a transferência de instrumentos com vista a uma maior flexibilização da gestão administrativa, separada do poder político. A gestão pública, segundo este modelo, ocorre através de uma maior flexibilização, com uma clara definição de objectivos que possibilitem a mais adequada avaliação de desempenho, tanto a nível individual como a nível colectivo. Ao existir a separação entre poder político e gestão administrativa, existe uma passagem da responsabilidade pelos actos tomados para os gestores, assim como uma maior autonomia e instrumentos de trabalho, ficando os gestores capazes de desenvolver o seu trabalho com vista à obtenção de resultados práticos. Dá-se, então, estes meios aos gestores para que possam gerir à imagem do sector privado, mas ajustado à realidade pública (Araújo, 2000).

De acordo com Foster e Plowden, esta reforma ocorre para combater uma uniformidade dos ministérios, a qual não seria a mais indicada para todas as actividades do governo, esperando-se que, através da autonomização, fosse possível controlar de uma forma melhor o desempenho dos gestores e das unidades organizacionais (Foster e Plowden, visto em Araújo, 2007). Assim, a nível organizacional, com esta reforma, “o Estado reforça a sua posição decisória, as estruturas administrativas deixam de ser organizações multi-objectivos, com um vasto campo de acção e são reorganizadas em agências com um *core business* perfeitamente identificado” (Araújo, 2007: 6). Com esta reforma procura-se a excelência com vista à satisfação das necessidades do cliente, com organizações que consigam dar resposta às solicitações. Esta reforma não é uma redução do tamanho do Estado (pelo menos não seria esta a intenção), mas antes uma reestruturação do mesmo, reduzindo numas áreas para reforço de áreas que satisfaçam de uma melhor forma as conjunturas e os desafios que surjam (Kettl; Osborne e Gaebler, visto em Araújo, 2007).

Com a mudança também surgiram várias críticas à novidade, criticando a sua génese enquanto modelo e os actos que veio modificar. A equiparação da administração pública ao modelo económico de mercado é uma oposição ao Estado de direito (Rocha, 2001), pois a passagem de um método burocrático inicial para este modelo provoca a perda de valores de neutralidade política e profissionalismo (Pitschas, 2003), provocando uma descida de valores

éticos e um consequente descrédito na adesão às medidas propostas (Mozzicafreddo, 2002). É também de referir que, tendo em conta que com este modelo se prevê uma descentralização da estrutura para proporcionar um melhor serviço, esta medida torna-se logo um problema na sua aplicação, numa sociedade onde não existam recursos que a permitam nem estruturas maduras o suficientes que a suportem (Gomes, 2003).

A *New Public Management* incorpora o ideal de redução da ação do Estado e liberalização do mercado, alterando o modo de funcionamento do próprio Estado à imagem do mercado privado (Bilhim, 2008). Assim, com base neste paradigma, existe uma “Administração Pública orientada pela racionalidade gestonária e pelos valores da eficiência, da economia e da eficácia” (Araújo, 2007:1). Trata-se de um modelo que realça a realização de resultados e que se estrutura com base em mecanismos de mercado à semelhança do sector privado, assentando a sua ação em contractos e parcerias (Araújo, 2007).

Segundo Bilhim (2008), foi no “Consenso de Washington” (designado por John Willianson) que foram elaborados os dez princípios base, através dos quais têm sido elaboradas as políticas públicas neste paradigma de mercado. Assim, as medidas que visavam expandir o papel dos mercados e restringir o do Estado foram:

- a) Disciplina fiscal: o Estado deve limitar os seus gastos para eliminar o *deficit* público;
- b) Redução de gastos públicos: reduzir a intervenção do Estado com destaque para a educação, saúde e infraestruturas;
- c) Reforma tributária: reforço nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos;
- d) Juros de mercado: afastamento do Estado no mercado, permitindo que instituições financeiras internacionais atuem em igualdade com as nacionais – Liberalização do mercado;
- e) Câmbio de mercado: criação de uma taxa de câmbio que seja competitiva para permitir uma evolução do mercado sem intervenção;
- f) Abertura Comercial: criação de estímulos à exportação e de obstáculos à importação, visando uma globalização da economia nacional;
- g) Investimento estrangeiro direto: abertura a todo o capital estrangeiro;
- h) Privatização: venda de empresas do Estado;
- i) Desregulação: redução da legislação relativa ao mercado;
- j) Propriedade intelectual: criação de condições para melhorar o nível de instrução da sua população para as aplicar na economia.

É a partir destes princípios que as políticas públicas têm vindo a ser implementadas, tendo em vista a sua eficácia, eficiência e economia, pelo que, cada política pública visa, cada vez mais, um afastamento do antigo paradigma do modelo burocrático hierarquizado para uma estrutura descentralizada e automatizada das várias secções do Estado. Porém, as políticas públicas não podem ser implementadas apenas com vista aos desejos pretendidos. É necessário que, aquando da formulação da política pública, sejam pensadas também as suas metas e objectivos, devendo os mesmos ser explícitos para que, em fase de avaliação, possam ser confirmadas sobre o seu sucesso ou não. Essa avaliação só será válida se for acompanhada por provas de âmbito empírico que comprovem ou refutem a boa aplicação da mesma (Bilhim, 2008).

Acima de tudo, pode reter-se que a *New Public Management* possibilitou uma mudança do papel do Estado, passado de interveniente e gestor (às vezes com um papel principal e muitas outras como único) para um regulador da actividade e dos actores envolvidos (Rocha, 2001), possibilitando a diluição de alguma subjectividade no processo de decisão, fornecendo meios e técnicas para se poder atingir uma melhor eficácia, eficiência e economia de meios (Rocha, 2000).

1.2.3. *The New Public Service*

Partindo das críticas à *New Public Management*, os autores Denhardt e Denhardt (2007) analisam os dois modelos já aqui apresentados e apontam uma terceira alternativa, numa tentativa de realizar a tão desejada descentralização e promover um papel activo em todo o processo por parte dos cidadãos. Assim, os autores começam por analisar as quatro raízes instituídas na sociedade que permitem a adopção de um novo método virado para o cidadão: em primeiro, desde logo, começam por fazer uma referência à existência da cidadania democrática, a qual pode ser vista com foco nos direitos e deveres dos mesmos perante um sistema judicial e legal, mas também relacionada como sendo membro de uma comunidade política, com um papel activo na vida política; seguidamente, referem os modelos de comunidade e sociedade civil como alusão ao modo como a sociedade se organizou de acordo com os princípios de mercado; em terceiro, é também referida a organização humanitária e a *New Public Management*, numa alusão à passagem de uma gestão burocrática, com uma relação comportamental fria entre administradores e administrados, para uma organização mais próxima advinda da *New Public Management* e, finalmente, a quarta raiz deste novo modelo prende-se com a separação entre a administração pública enquanto ciência e enquanto positivista, na qual a mesma se encontrava mergulhada, à qual os autores apelidaram de

postmodernism, ou seja, surge numa fase onde investigadores afirmavam que o estudo da administração pública não poderia fazer-se através do positivismo como uma ciência natural (onde os factos podiam ser observados e medidos), mas sim como uma ciência social observando o comportamento humano (Denhardt e Denhardt, 2007).

Com base nestas raízes, que possibilitaram o aparecimento de um novo modelo diferente dos chamados *Old Public Management* e *New Public Management*, Denhardt e Denhardt (2007), enquanto criadores deste novo modelo apresentam sete lições / ideias, as quais deveriam ser seguidas:

- a) O objectivo é servir os cidadãos e não os clientes: procura-se atingir um resultado proveniente de um diálogo sobre valores compartilhados em detrimento da satisfação de interesses próprios. Assim, os elementos pertencentes à administração pública não devem só responder às exigências do cliente mas, antes, construir uma relação de confiança e colaboração com o cidadão;
- b) Visa-se o interesse público: os administradores públicos devem contribuir para a criação de interesses comuns e de responsabilidade compartilhada em vez da procura de soluções rápidas para satisfação de escolhas individuais;
- c) Primeiro a cidadania sobre o empreendedorismo: o interesse público é melhor realizado num projeto que una cidadãos e funcionários públicos de contribuições para a sociedade, do que por gestores que gerem dinheiros públicos como capitais próprios;
- d) O pensamento estratégico deve ser posto em prática democraticamente: o interesse público deve ser atingido através de políticas e programas que unam funcionários públicos e cidadãos num esforço colectivo e de colaboração;
- e) Reconhecer que a *accountability*² não é simples: os funcionários públicos não devem atender as solicitações dos utilizadores do serviço como clientes numa perspectiva de mercado, mas sim numa perspectiva de direitos e deveres constitucionais, legislação, valores da comunidade, normas políticas, padrões profissionais e pelos seus interesses (dos cidadãos);
- f) Servir em vez de comandar: a administração pública deve exercer uma liderança baseada em valores para atender aos interesses compartilhados dos cidadãos em vez de tentar controlar ou dirigir sociedade em novas direções;
- g) As pessoas devem ser valorizadas e não serem vistas apenas como produtividade: existe maior probabilidade de as organizações públicas atingirem o sucesso a longo prazo

² Decidiu-se não traduzir o termo *accountability* porque, segundo diversos investigadores nesta área, este termo é mais extenso do que os que são englobados pela tradução vulgar de prestação de contas.

se recorrerem a processos de colaboração e liderança compartilhada, com respeito pelas pessoas.

Segundo os princípios do *New Public Service*, a ação da Administração Pública desloca-se de uma posição de dinamizador do processo de tomada de decisão para um papel de cooperação, sendo visto apenas como um ator na formulação da decisão. A Administração Pública subjugam-se aos princípios já aqui referidos deixando de comandar ou de liderar e de tratar os cidadãos numa perspectiva fria de mercado, passando a tratar os diferentes sectores como cooperantes na tomada de decisão, devendo-os tratar sempre tendo em conta não só os seus deveres como também os seus direitos. Só assim, numa relação entre iguais, se conseguirá atingir a realização dos objectivos propostos, com a intervenção ativa de todos os seus atores (Denhardt e Denhardt, 2007).

Com um paradigma marcado para ver os utilizadores da Administração Pública enquanto cidadãos e não como meros clientes de serviços, cresce a necessidade de os integrar na tomada de decisões de políticas públicas, no sentido de serem parte integrante do processo.

A crescente complexidade que a vida moderna revelou, levou a considerar o poder político institucionalizado como uma rede de poderes, o que tende a encarar a vida política como um processo de negociação e de troca onde governar assenta, sobretudo, num processo de ajustamento entre grupos, sendo equivalente a um modo dinâmico de gerir crises. As políticas e programas que estruturam e conduzem a vida política e social atual são o resultado de interações de muitos e diferentes grupos organizações, a mistura de muito diferentes opiniões e interesses (Bilhim, 2008: 101-102).

Uma política elaborada por uma agência será diferente de uma que seja em coordenação com diversas entidades públicas, privadas e civis (Català, 2005; Pierre e Peters, 2000). A este processo dá-se o nome de Governança, a qual indica que um Governo poderá deixar de ser visto como o único elemento criador de políticas públicas, passando para uma posição de interação para com os sectores público, privado e civil (Català, 2005). Este processo implica uma interação com diferentes actores de uma sociedade, públicos e privados, tendo como objectivo o bem comum; implica novas formas de exercício de poder; uma participação dos cidadãos nas acções de decisão do meio social onde se inserem e um cariz regulador do Estado (Gomes, 2003). O Estado deixa de ser visto como o encarregado pela elaboração de políticas públicas, passando de um actor empreendedor para um actor igual aos outros com a valorização da sua cidadania activa (Bilhim, 2008).

Segundo Pierre e Peters (2000) a *Govenance* significa pensar como dirigir a economia e a sociedade em busca dos objectivos colectivos. Estes autores afirmam que a Governança é

a articulação e a defesa dos interesses colectivos numa era ao que os memos apelidam de “pós Estado forte” (Pierre e Peters, 2000).

Trata-se, sobretudo, de desenvolver um modo de governação que permita ao mercado operar e viabilize a participação activa dos cidadãos nas tomadas de decisão. Se o Estado tem uma menor capacidade de ditar, formalmente, a concepção das políticas, pode controlar de forma mais efectiva a sua implementação, na medida em que cooptou para a condução do processo interesses sociais que, a não ser assim, poderiam ostaculizar o desenvolvimento das políticas em causa. A governança supõe, em última análise, um governo mais atento aos limites da sua esfera de acção e que saiba trabalhar com eficácia no âmbito dos parâmetros estabelecidos (Gomes, 2003: 390).

Gomes (2003) classifica a Governança de acordo com quatro tipos de racionalidade: a racionalidade substantiva refere-se ao produto da substância e do conhecimento, numa visão estratégica; a racionalidade procedimental refere-se à escolha dos procedimentos e das tomadas de decisão, que incluem também as acções de orientação e de coordenação; a racionalidade estrutural refere-se à estrutura do processo de decisão e, por fim, a racionalidade avaliativa que se refere aos objectivos do decisor e aos critérios de avaliação de resultados (Gomes, 2003).

O surgimento da Governança enquanto reforma administrativa vai no seguimento da aplicação do *New Public Service* e da mudança de tipificação e paradigma entre o cliente do *New Public Management* e o cidadão do *New Public Service*. De acordo com Català (2005) esta mudança de paradigma deveu-se, por um lado, à impossibilidade de concepção de uma política pública sem a sua correcta avaliação (provocando uma política sem a fixação exata de metas e objectivos por os mesmos não serem conhecidos aquando da execução) e, por outro lado, aquando de uma tentativa de avaliação, provocou-se uma individualização das agências, provocando uma falta de coordenação entre elas, existindo o desenvolvimento por parte de apenas uma agência especializada, em vez de uma possível coordenação com outros atores públicos, privados ou civis.

A Governança pode ser entendida segundo dois modos diferentes: numa dimensão normativa e numa dimensão analítica. Ao referir a dimensão normativa, designa-se o modo como é exercido o poder em interação com os diferentes sectores da sociedade, na prossecução de políticas com vista ao bem comum, ou seja, pretende-se referir a relação entre os diversos atores e o seu papel. Já quanto à dimensão analítica, pretende-se referir os processos de interação entre as instituições e grupos, os quais permitem à Governança uma capacidade para melhorar a capacidade de se atingirem soluções para os problemas do bem-estar comum, em detrimento da liderança moral de cada um deles (Gomes, 2003; Català, 2005). As políticas públicas num contexto de Governança podem ir não só num sentido de

criação de condições de governabilidade, como também de criação de respostas eficazes e equitativas às necessidades, de criação de mudanças socioeconómicas, de alterar a solidariedade social, os mercados e até a própria reestruturação do Estado (Gomes, 2003).

De acordo com Pierre e Peters (2000), existem quatro modos de Governança diferentes que actuam a diversos níveis da sociedade, sendo designados como self-governing, co-governing, hierarchical Governance e por modo misto. Quando se fala em self-governing está-se a referir uma auto-governança, um sistema vivo que vê a organização como um todo com autonomia própria e auto-organização. Já por co-governing, entende-se a existência de formas horizontais de governo, onde para se atingir os objectivos, se recorre à comunicação, colaboração, coordenação ou cooperação entre os diversos actores, não existindo um actor que assuma o papel de governo central ou dominante. Neste modo de Governança, se ocorrer a um nível micro, existirá uma colaboração entre actores individuais, se ocorrer a um nível médio, será uma coordenação entre actores sectoriais, e a nível macro existirá cooperação entre actores nacionais ou internacionais. Relativamente ao hierarchical Governance existe já uma hierarquização entre actores, funcionando a relação com base em normas que definem direitos e obrigações de cada um dos seus actores, assim como as suas responsabilidades. Por fim, o modo misto manobra-se com base em acordos mútuos, acções combinadas entre entidades públicas e privadas, com incidência na diversidade, complexidade e dinamismo dos objectivos a serem alcançados (Pierre e Peters, 2000).

Relativamente à aplicação, se a Governança é aplicada num primeiro nível, visa resolver problemas que surjam de âmbito individual, tendendo à sua resolução e criação de oportunidades. Se aplicada num segundo nível, pretende-se intervir nas condições em que são criadas as soluções ou oportunidades para os problemas do primeiro nível, interagindo com o Governo em aspectos estruturais. Aplicada em meta-Governança actua sobre a alteração da forma em como todo o processo está a ser aplicado, fornecendo ideias de como todo o processo deveria ser governado (Pierre e Peters, 2000).

O Estado está cada vez mais a reduzir a produção de bens e serviços para se assumir como agente regulador dentro do paradigma da Governança, modificando a sua relação com os outros diversos actores (Gomes, 2003). Apesar da Governança tencionar alterar as relações entre o Estado e a sociedade, fazendo com que o Estado deixe de ser um líder, a verdade é que o Estado continua a ser o centro do poder (Pierre e Peters, 2000).

Quadro 1.1 – Quadro comparativo entre perspectivas de reforma administrativa

	Modelo burocrático de Weber	New Public Management	New Public Service
BASE TEÓRICA	TEORIA POLÍTICA	TEORIA ECONÓMICA	TEORIA DEMOCRÁTICA
Racionalidade dominante	Pensamento sinóptico	Pensamento técnico e económico	Pensamento estratégico ou formal
Concepção do Interesse Público	Politicamente e expresso na lei	Agregação de interesses próprios	Diálogo sobre valores partilhados
Responsabilidade dos funcionários públicos	Para com os Constituintes	Para com os Clientes	Para com os Cidadãos
Papel do Governo	Aplicação de medidas definidas politicamente	Comando (agindo como um catalisador de forças de mercado)	Servir (negociando interesses para criação de valores comuns)
Mecanismos para alcançar objetivos políticos	Programas administrados através de ag. governamentais	Estruturas de incentivos por meio privado e agências sem fins lucrativos	Coligações com agências privadas para acordos mútuos nas necessidades
Abordagem à accountability	Hierárquico Responsabilidade para com líderes políticos	Mercado Responsabilidade para com grandes grupos de cidadãos (ou clientes)	Multifacetada Público participa na comunidade e é também responsável
Discrecionabilidade administrativa	critério limitado - permissão	Liberdade para realizar objetivos empresariais	discrição necessária e responsável
Estrutura Organizacional	Burocracia Centralizada	Agências descentralizadas e autónomas	Estruturas colaborativas com liderança partilhada
Motivações	Remuneração, benefícios, proteções e serviços civis	Empreendedorismo, Redução do aparelho do Estado	Serviço público, contribuição para a sociedade

Fonte: adaptado de Denhardt e Denhardt (2007)

1.3.0 Estado e a Segurança

Com a sedentarização das populações e a criação das primeiras comunidades, foram surgindo territórios cuja defesa implicava a sua sobrevivência. Enquanto grupos sociais pressupõem necessidades coletivas essenciais como a preservação da vida, da liberdade, da segurança de cada um dos seus membros e património (Caetano, 1999). Com o nascimento dos Estados, a segurança deixou de ser assumida por indivíduos em particular para ser assumida como um assunto da sociedade (Guinote, 2005). Retomando as ideias de Hobbes (1979, 2002) e de Rousseau (1999), para estes autores a segurança foi entendida como a questão essencial que levou os homens (enquanto indivíduos pertencentes a comunidades em guerra) a abdicarem do seu direito ilimitado para se constituir uma sociedade capaz de desenvolvimento, entregando-a a um homem ou assembleia capaz de a gerir (dando origem ao Estado). É de acordo com este

contrato social que a segurança, enquanto fim do Estado, é a primeira liberdade cívica (Clemente, 2009). Ainda hoje, no Estado de Direito democrático, esta liberdade cívica é um direito fundamental dos cidadãos, consagrada na Constituição da República Portuguesa (doravante designada por CRP), competindo ao Estado garantir a independência nacional, “criar condições políticas, económicas, sociais e culturais” (art.º 9, alínea a) da CRP), “garantir os direitos e liberdades fundamentais” (art.º 9, alínea b) da CRP) e “defender a democracia política” (art.º 9, alínea c) da CRP), assistindo aos cidadãos o direito fundamental à liberdade e à segurança (art.º 27 da CRP).

Definir segurança, enquanto conceito, implica não só ter em conta a manutenção da ordem, o bem-estar de pessoas e bens, a tranquilidade e a ausência de perigo para os cidadãos, como também a ausência de todas as circunstâncias que façam perigar a própria existência do Estado e do seu sistema de Direito democrático (António Fernandes, 2005). Segurança pode ser definida como “o estado de tranquilidade e de confiança mantido por um conjunto de condições materiais, económicas, políticas e sociais, que garante a ausência de qualquer perigo, tanto para a colectividade, como para o cidadão individualmente considerado” (António Fernandes, 2005:30).

Segundo o preceituado no art.º 9 da CRP, distingue-se entre dois tipos de segurança: a interna e a externa. A Segurança externa (entendida como defesa nacional) encontra-se entregue às Forças Armadas (art.º 275 da CRP), encontrando-se prevista no art.º 273 da CRP, e visa garantir, nos termos da Constituição, a defesa de todas as instituições democráticas e convenções internacionais contra qualquer agressão ou ameaça externa, garantindo, assim, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações. Já por segurança interna entendem-se as missões que são entregues à instituição policial (art.º 272 da CRP), nomeadamente, o fornecimento do sentimento de segurança que favoreça o bem comum da sociedade, o combate a todos os factores que coloquem em causa ordem pública e o cumprimento das leis vigentes por parte da sociedade, cumprimento que origina também a defesa da liberdade e da segurança das populações. A segurança interna constitui uma tarefa fundamental do Estado, sendo considerada uma atividade está consignada à polícia, de natureza administrativa e/ou de natureza judicial, devendo atuar segundo os princípios e deveres da Constituição, com vista à promoção do bem-estar individual e colectivo. De acordo com a Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna (doravante designada como LSI), segurança interna é entendida como

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 dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática (art.º 1, n.º 1 da LSI).

A LSI funciona como a legislação enquadradora da política de segurança interna do Estado e como reguladora da ação das forças e serviços de segurança, encarregues da sua prossecução. De acordo com o art.º 1, n.ºs 2 e 3 desta lei, a atividade de segurança interna deverá exercer-se de acordo com a lei (CRP, lei penal e processual penal, lei sobre política criminal, lei quadro sobre política criminal e leis orgânicas das forças e serviços de segurança), estando as suas medidas previstas para a proteção da vida e integridade das pessoas; para a manutenção da paz pública e da ordem democrática, defendendo-a de ataques terroristas, sabotagem, espionagem e criminalidade violenta ou altamente organizada; prevenção e reação a acidentes graves ou catástrofes, com a defesa e preservação do ambiente e da saúde pública.

Segundo Brandão (2004), noutros tempos segurança referia-se a uma vertente militar e estadual, mas, atualmente poderá dizer-se que agrupa uma reflexão de realidades desafiantes dessa forma de pensar, adquirindo diferentes significados (Gomes, 2008). Segurança pode assim ser analisada de acordo com dois pontos de vistas diferentes: se a analisarmos num prisma tradicional, ela envolve termos militares e centra-se na sobrevivência do Estado (analisando-o enquanto ator central) contra as ameaças objectivas; se a analisarmos num prisma não tradicional ou liberal, a segurança engloba também as questões sociais, económicas e ambientais da sociedade em causa. Este alargamento deve-se às teorias da escola liberal, uma vez que, para além da dimensão militar de defesa do Estado, também as alterações de âmbito económico (por exemplo uma crise económica pode colocar em causa a posição e o poder de um Estado), de âmbito social (exemplo de uma crise de identidades institucionais que coloquem em causa a definição de políticas de um Estado) e de âmbito ambiental (por exemplo a destruição de recursos ambientais necessários ao desenvolvimento de uma sociedade), podem colocar em causa não só a existência e subsistência de um Estado como também o bem-estar da sua população (Fiães Fernandes, 2005). Sendo a segurança um conceito socialmente construído, a sua definição depende dos indivíduos, da sociedade e do momento histórico onde é empregue, adaptando-se conforme as especificidades em análise (Fiães Fernandes, 2005; Gomes, 2008).

Adaptado a diferentes culturas e sociedades, o conceito de segurança sofreu alterações ao longo da evolução das civilizações, tendo sido mais significativas desde o século XVIII até ao século XX, estando diretamente relacionadas com as transformações no Estado (e implicitamente as transformações da Administração Pública) e no modo diferenciado de intervenção na sociedade (Oliveira, 2006). Retomando a evolução já aqui apresentada do Estado e iniciando esta fase de evolução a partir do Absolutismo, (por não se verificarem

grandes evoluções nesta matéria em tempos anteriores) a responsabilidade em matéria de segurança e de justiça estava concentrada num senhor absoluto, que monopolizava tudo e todos, preocupando-se, sobretudo, com questões de âmbito patrimonial. Com a revolução liberal e a origem dos Estados regidos por uma Constituição, à semelhança dos interesses patrimoniais das ideias liberais, também a segurança ficou relacionada com a defesa da propriedade, da vida e das estruturas do Estado. É durante esta fase que existe a monopolização da segurança por parte do Estado, deixando de existir senhores feudais para ocorrer uma única entidade detentora da segurança, entidade pública de resolução dos conflitos de particulares (Oliveira, 2006).

Com o surgimento das crises económicas do século XX (e de todos os conflitos sociais) e da falha da autorregulação dos mercados do Estado Liberal, com o surgimento do Estado-providência, a segurança é reformulada, pois, perante uma sociedade industrial com um aumento da diferenciação social e um aumento dos índices de criminalidade associado a uma certa desestruturação da sociedade (com movimentações de grandes massas populacionais para as cidades, provocando problemas sociais como o rompimento dos indivíduos para com as estruturas sociais integradoras na sociedade, como é o caso das famílias, da Igreja, etc.), surge um novo conjunto de exigências por parte da população que já não exige a “mera proteção coerciva dos seus direitos e liberdades, mas todo um conjunto de atuações em diversas áreas da vida social, especialmente na proteção de riscos e perigos reais e prováveis” (Oliveira, 2006: 54).

A produção de legislação de cariz social no sentido de redução das incertezas derivadas do desenvolvimento (Mozzicafreddo, 1994), em conjunto com o aumento de funções que visavam a satisfação das necessidades da população, originou a mudança de desejo das populações de um simples desempenho de funções de segurança por parte do Estado, que até ao momento vinha a desempenhar, para lhe começar a solicitar cada vez mais uma segurança que abranja todo um conjunto de atuações em diversas áreas da vida social (Oliveira, 2006). Esta alteração de paradigma originou que o Estado aumentasse às já existentes funções de prevenção e de combate às ameaças e riscos reais, a função de combate aos fenómenos que são subjetivamente percebidos pelos cidadãos como ameaças à sua sobrevivência e à sua qualidade de vida (Gomes, 2008). Com o direcionamento para a satisfação das necessidades da população, o Estado tornou-se demasiado burocratizado, incapaz de dar resposta aos problemas reais, sendo necessário encontrar soluções que viabilizem as carências (Fiães Fernandes, 2005). Em conjunto com esse aumento de exigências ao Estado, surge uma transformação para uma sociedade globalizada (Gomes, 2008), um ambiente de ansiedade, caracterizado pelo abandono dos valores tradicionais e pelo aumento da

criminalidade (Guinote, 2005) e uma tomada de consciência em relação aos problemas ambientais e à crise petrolífera (Brandão, 2004) que levaram a que o fenómeno do sentimento de insegurança fosse aumentando, desenvolvendo, consequentemente, conceitos alternativos de segurança.

Para a satisfação das novas necessidades no âmbito de segurança (com um combate aos fenómenos subjetivos de insegurança) o Estado teria que deixar de ser ator único na produção de segurança para integrar a própria população nesse projeto, em busca das subjetividades que terminem com a insegurança. Esta emergência de novos conceitos de segurança (originando consequentemente novos modelos e técnicas de policiamento) criados através de uma multiplicidade de factores sócio-económicos e político-institucionais (por exemplo a explosão demográfica nas zonas urbanas e suburbanas, os novos direitos de cidadania ou até a crise do Estado-providência) (Elias, 2009), aliada a uma crise de governabilidade, a um cenário de globalização e à evolução do Estado e da Administração Pública (com a criação de políticas em coordenação com diversas entidades públicas, privadas e civis), origina um Estado incapaz de responder aos problemas sociais, tornando-se um parceiro da criação de segurança, em conjunto com outras entidades que poderão ser públicas ou até privadas (Fiães Fernandes, 2005).

O confronto entre monopólio do Estado na segurança e a criação de parceria realça duas concepções de segurança: por um lado, existe a concepção realista ou de Administração da Segurança onde o Estado soberano detém toda a responsabilidade pela segurança e conflitos entre a população; por outro, existe a concepção Humana ou *Governance* da Segurança na qual o Estado ainda detém grande parte da responsabilidade da segurança, mas a mesma está entregue a várias entidades que irão tratar das necessidades da população (Brandão, 2004; Oliveira, 2006). Com esta forma de pensar passam a existir preocupações de segurança a nível governamental, mas também preocupações para com o cidadão, o qual ocupa um lugar central na segurança, com o direito a usufruir da segurança no espaço público, participando na sua definição e resolução de problemas (Gomes, 2008), produzindo uma segurança multinível, que engloba vários tipos de segurança (Brandão, 2004).

Face a este novo conceito multinível e à integração do cidadão na definição da segurança, a sociedade funciona como parceira do Estado (mantendo o mesmo o monopólio da mesma), através da implementação de novas políticas e práticas de segurança, nomeadamente, através do estabelecimento de parcerias entre o Estado e a sociedade civil e a contratualização entre o Estado central e os poderes locais (Oliveira, 2006). Com a integração da sociedade na definição de políticas de segurança visa-se combater a desestruturação dos

valores da sociedade (com os consequentes aumentos dos níveis de insegurança), aproximando o cidadão ao Estado no combate aos factores subjetivos que afectam os seus modelos tradicionais de linguagem, cultura, associação, costume, identidade religiosa e nacional (Brandão, 2004).

Quadro 1.2 – Quadro comparativo entre formas de Administração da Segurança

	Administração da Segurança	Governance da Segurança
A quem compete a Segurança?	Estado	Co-produção de todos os actores sociais
Quais são os referenciais de ação?	Separação entre: prevenção ≠ repressão; público ≠ privado; segurança interna ≠ segurança externa	Complementariedade e interligação entre: prevenção e repressão; público e privado; segurança interna e segurança externa
Como se relaciona e como intervém o Estado?	Verticalmente e unilateral, através do cumprimento de normativos	Contratualização com os parceiros; Dinâmica horizontal com os actores sociais; Intervém pela política pública
Como se relacionam os Estados entre si?	Não admite interferências de outros Estados	Componente supranacional Dinâmica transnacional
Qual o papel do cidadão na segurança?	Não intervém	Papel activo; Participação em parcerias; Reconstrução do controlo social de proximidade
Que conhecimentos é necessário possuir?	Quadro legal de intervenção	Conhecimento técnico; Investigação do meio de intervenção; Diagnósticos sociais
Qual a forma de organização?	Centralizada; Concentração de decisões	Descentralizada; Autonomia ao nível local; Mais próximo do cidadão

Fonte: adaptado de Oliveira (2006)

1.4. A Polícia

1.4.1. Definição de Polícia

Ao promover o cumprimento das leis e a aplicação de sanções, o Estado exerce um conjunto de atividades através dos seus órgãos, atividades que estão incorporadas na sua função executiva. Se é através dos Tribunais (embora de um modo passivo) que o Estado resolve os litígios para com a lei ou entre partes e se é através de serviços administrativos que se executa as leis, é através da Polícia que o Estado garante diretamente o cumprimento das mesmas, quer por uma via mais preventiva ou mais repressiva (Caetano, 1999; Raposo, 2006).

Enquanto missão do Estado no garante da defesa dos direitos e liberdades do cidadão (art.º 9 da CRP), a segurança interna é uma missão assegurada através da Administração

Pública, concretamente através da polícia, enquanto conjunto de organizações que visam a preservação da segurança e a manutenção da força. Com a Administração Pública virada para a prossecução do interesse público e defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, a polícia trabalha na defesa da legalidade democrática e manutenção da segurança interna e dos direitos dos cidadãos. A Polícia visa assegurar o respeito pela lei, o favorecimento do bem comum da sociedade e a preservação da organização do poder e das estruturas estatais. Associando a segurança à ordem pública, a Polícia atua entre a desordem suportável e a ordem indispensável fornecendo assim segurança pública e, consequentemente, cidadania uma vez que a prevenção policial amplia a capacidade de cidadania numa sociedade (Clemente, 2009).

De acordo com Caetano (1999: 1150), polícia é entendida como “o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objectivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”. Clemente (2006: 2009) associa esta definição a um sentido funcional-normativo, atribuindo-lhe outros dois sentidos: referindo-se a um sentido formal ou funcional, refere que a polícia é um conjunto de normas reguladoras da ordem pública, “o modo de agir da Administração Pública que visa os fins de segurança pública de carácter geral” (Clemente, 2006: 44); num sentido orgânico, polícia é uma instituição pública encarregue de manter a ordem pública e o cumprimento das leis, um “serviço da Administração Pública que tem por atribuição exclusiva, ou predominante, a prossecução de uma atividade de uma polícia geral” (Clemente, 2006: 46). Já Correia (1994) apresenta a Polícia num sentido orgânico ou institucional, entendendo-a como a totalidade do serviço administrativo do qual, segundo a lei em vigor, possua como tarefa exclusiva ou predominante o exercício das atividades de polícia.

Sendo uma instituição pública, a função policial encontra-se incorporada nos atos administrativos do Estado, isto é, encontra-se integrada na Administração Pública. Raposo (2006) apresenta ainda um sentido material de polícia (semelhante ao sentido formal apresentado por Clemente, 2009), afirmando que por polícia “entendem-se os atos jurídicos e as operações materiais desenvolvidas por certas autoridades administrativas – as autoridades policiais – e respectivos agentes de execução, com vista a prevenir a ocorrência de situações socialmente danosas, em resultado de condutas humanas imprevidentes ou ilícitas” (Raposo, 2006: 26-27).

Tal como o Estado e a Administração Pública, a polícia tem acompanhado as mudanças da sociedade. Presentemente, as suas funções estão concentradas numa instituição

de direito, CRP, no art.º 272 (dentro do título IX – Administração Pública), com destaque para a defesa da legalidade democrática e o garante da segurança interna e os direitos dos cidadãos. A sua atuação visa assim a defesa da liberdade e da segurança de pessoas, da defesa da propriedade de forma a salvaguardar a manutenção da ordem pública.

1.4.2.A organização policial

A Polícia desenvolve a sua atividade não só de prevenção mas também de repressão ao descobrir infracções, ao punir os infractores da ordem social, ao deter e ao fazer uso da força, nos casos em que a lei preveja. De acordo com Dias (2001), a polícia exerce uma função multidisciplinar, com competências nas áreas da prevenção, da investigação, da manutenção da ordem pública e até em áreas específicas como é o caso das armas ou do trânsito. Segundo Canotilho e Moreira (2010) a prevenção é constituída pelas funções de vigilância e de prevenção criminal. Segundo a via da vigilância pretende-se (através de atos das autoridades) evitar a infracção das regras impostas pelas normas, e na segunda adotam-se medidas que procurem a proteção de pessoas e bens, como a vigilância de locais suspeitos. É neste sentido que importa realçar dois tipos diferentes de polícia: a administrativa e a judiciária. Polícia administrativa é a que visa “a manutenção da ordem pública, prevenindo os possíveis danos sociais, através de uma correta regulamentação e reprimindo-os através da coerção, isto é, por via do emprego da força”. Já por Polícia Judiciária entende-se a que “tem por fim a investigação dos delitos e infracções e a entrega dos autores aos tribunais encarregues de os punir” (Hauriou, 1933 em Oliveira, 2006: 106). É de acordo com estes conceitos que as organizações policiais se encontram estruturadas, cabendo, então, às polícias administrativas a prevenção e às polícias judiciárias a investigação.

A segurança começa na prevenção implicando que, para a sua produção, seja necessário a mobilização de recursos para resolver as situações de insegurança (Clemente, 2009). Para a prossecução dos seus objectivos, a Polícia encontra-se estruturada de acordo com determinados modelos e sistemas, “subsistemas de sistemas de organização do Estado mais complexos, integrando uma estrutura de valores e de normas idêntica à do sistema mais lato” (Oliveira, 2006: 98), os quais se adequam conforme a sociedade onde estão inseridas com toda a sua cultura, tradição e estruturação, ou seja, estes sistemas resultam “da emergência e desenvolvimento dos Estados e das políticas por eles prosseguidas” (Oliveira, 2006: 98). Detentora do monopólio do uso da violência legítima, a polícia é definida, numa concepção weberiana, como um “mecanismo de distribuição de uma força coerciva, não

negociável, colocada ao serviço de uma compreensão intuitiva das exigências de uma situação” (Bittner, 2003 em Oliveira, 2009: 145).

Segundo Tupman e Tupman (1999, em Oliveira, 2006) no espaço europeu existem três tipos de modelos policiais: o modelo napoleónico, caracterizado por se submeter a um poder político centralizado e dividido em duas grandes forças policiais; o modelo nacional, onde existe apenas uma força policial com competência a todo o território nacional e; o modelo descentralizado, caracterizado por diversas forças policiais espalhadas pelo território, com uma competência territorial limitada (podendo ser a um município) e uma maior autonomia face aos outros modelos (por não dependerem diretamente do poder político central). Segundo Oliveira (2009), o modelo napoleónico (ao qual este autor apelida de europeu-continental) baseia-se na satisfação das preocupações políticas, estando, assim, politicamente instrumentalizado e pouco relacionado com as inquietações societais. Este autor apresenta ainda o modelo anglo-saxónico, preocupado com a satisfação das necessidades da sociedade e, por último, o modelo policial de vigilância, associado a regimes autoritários, com uma estrutura centralizada e com uma preocupação de manutenção da ordem pública. Poderemos relacionar este modelo anglo-saxónico com o modelo descentralizado (pois ambos se encontram perto da população para a satisfação das suas necessidades) e o modelo nacional com o modelo policial de vigilância (ambos com uma estrutura centralizada, sob a dependência direta da Administração Central).

Em Portugal por influência do Império de Napoleão, é adoptado o modelo napoleónico, com uma estrutura centralizada, nacional e assente presentemente em duas grandes forças policiais: a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública (Durão, 2008). É necessário ter em conta que este modelo dualista assenta em critérios de segurança interna geral, observando-as como polícias integrais, não obstante das novas missões de segurança que o Estado adquiriu com a fase do Estado-providência, nomeadamente as competências ao nível de segurança alimentar, económica, etc. que levaram à criação de outras forças e serviços de segurança como a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica ou até o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

1.4.3. O trabalho policial

Apesar de apresentarem uma estrutura weberiana e aparentarem ser um modelo “puro” de organização, as organizações policiais não realizam um trabalho totalmente prescrito, antes estão condicionadas por “uma complexa teia de ligações formais e informais” entre os seus membros, o poder político/administrativo e os próprios cidadãos (Oliveira, 2009: 146). Torna-

se difícil definir o trabalho policial uma vez que funciona no seio da sociedade e toda a sua complexidade expressa-se num trabalho complexo, confuso e contraditório (Reiner, 1985). Há tarefas que a Polícia tem de discernir por si mesma, procurando as formas mais corretas para fazer face aos problemas da ordem social. Porém, “a ordem social, porque é social, é por definição arbitrária, sujeita às avaliações sociais, ora implicando ora excluindo práticas de conservação, de reforço e sanção tão variadas como as que originou os “desarranjos”, as desordens” (Durão, 2008: 79).

É nestes desarranjos e desordens que a Polícia aprecia e estuda uma situação anómala, irregular ou ilícita, decidindo-se por uma ação que esteja prevista nas medidas de polícia. Ao alterar percursos, identificar pessoas ou empregar a força em caso de necessidade, a Polícia usa medidas de polícia que estão “previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário” (art.º 272, n.º 2 da CRP), sempre com “observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos” (art.º 272, n.º 3 da CRP). Abstratamente, analisando a descrição legal das medidas de polícia, a sociedade impõe obrigações à Polícia mas não prescreve a forma de as concretizar, deixando à Polícia uma certa margem de manobra. Realizar tarefas para a resolução de problemas, em que a sua resolução não vem prescrita legalmente e a instituição com um cariz burocrático “influencia e determina todo o restante trabalho, mesmo o operacional” (Durão, 2008: 184), obrigando a que os polícias desenvolvam certas características que os definem na sua condição policial.

Para a resolução das ocorrências em que tenham de exercer o seu discernimento, os elementos policiais devem adoptar práticas que simultaneamente visem o interesse público, os interesses do colectivo e os direitos e interesses individuais. Para tal, deverão pautar o seu comportamento (que definirá a condição policial) segundo as regras do direito e da moral, uma vez que ambos estipulam as regras sociais e culturais que delimitam a vida em sociedade (Dias, 2001). Esta condição policial e estes atos segundo a moral e o direito originam uma cultura profissional onde as interações formais e informais dentro e fora da organização criam uma autonomia institucional dessas organizações. Não se trata apenas de seguir normas, ordens e determinações hierárquicas mas de discernir os seus atos pelas regras de uma subcultura instituída (Oliveira, 2009; Durão, 2008; Reuss-Ianni, 1999).

Esta condição obriga ao desenvolvimento de condições cognitivas e a predisposições para analisar, perceber e agir de determinada maneira. A função policial, enquanto um trabalho multidisciplinar, obriga à orientação dessas condições cognitivas e predisposições para a criação de competências que possibilitem a realização de diversos trabalhos, nomeadamente de investigação criminal, de prevenção criminal, de segurança pessoal ou até

da própria manutenção da ordem (Dias, 2001). Para tal, alguns autores falam em personalidade de trabalho e à existência de traços comuns. Segundo Skolnick e Fyfe (1994), a personalidade de trabalho do polícia resulta da conjugação de três factores: o perigo enfrentado, tal como os militares; a autoridade junto do público, à imagem dos professores; e a eficácia da ação, como qualquer operário. O que caracteriza o polícia em relação aos demais é a combinação das três características numa situação de trabalho, o que origina percepções cognitivas, marcadas por traços comuns a todos os polícias, qualquer que seja a função que exerce: presença de uma suspeita relacional, baseada em mal-entendidos entre os polícias e o público; um isolamento social, compensado por uma forte solidariedade interna; valorização do pragmatismo de que decorrem o conservadorismo intelectual, política e social; e também um certo *ethos* machista que alimenta atitudes preconceituosas, relativamente a minorias étnicas e outras fracções da população mais desfavorecidas. “Há uma condição policial no mesmo sentido em que se falava outrora de uma condição operária, isto é, de um destino social imposto, que seu detentor não escolheu e que a ele se impõe do exterior” (Monjardet, 2003: 194).

Segundo Durão (2008), o monopólio da força coerciva diferencia e condiciona os polícias de duas formas: o risco é uma probabilidade presente diferente daquela que vivem os operários e a segunda resulta do facto de uma vez estar instituída a força, esta deve ser vigiada. “A corporação policial vive numa tensão permanente entre seus interesses – que são diversificados e a dividem, opõem seus diferentes segmentos – e a condição policial, que unifica” (Monjardet, 2003: 201). Este autor afirma que nos polícias existe um conflito de identidades que os identifica na especificidade: se por um lado possuem uma identidade derivada da sua função específica, por outro possuem uma identidade em comum – a identidade de polícia.

Monjardet (2003) refere que a própria tensão entre divisão e unidade é assim um elemento de reforço da diferença. Mais do que eminentemente perigoso, “o mundo no qual o polícia atua está cheio de ‘incivilidade’, desrespeito, hostilidade, insulto, ameaça, opressão” (Manning e Van Maanen, 1978 citado por Durão, 2008: 85). O conflito permanente do policiamento é uma possibilidade latente que a qualquer momento se pode tornar realidade e é neste conflito eminente que caracteriza cada um dos elementos policiais que define as organizações e as compõe pois elas “não são apenas a soma das interações entre os seus participantes: adquirem vida e uma energia independente das pessoas que as acionam” (Hirsh e Gellner, 2001, citado por Durão, 2008: 72). Muitas das vezes, este conflito com o cidadão

exige fortes cargas emocionais aos polícias, levando-os a caminho desviantes, a problemas de saúde ou até ao suicídio (Caçador, 2010).

É neste conflito de culturas / subculturas que surge o conflito entre as organizações policiais e os próprios cidadãos, uma vez que a imposição da autoridade (e do próprio poder da autoridade do Estado e da aplicação das medidas de polícia) coloca em causa a liberdade e a procura da segurança poderá reduzir a privacidade e até o próprio uso da liberdade dos cidadãos.

1.4.4. A Polícia de Segurança Pública

Vivemos num Estado de direito democrático (art.º 2 da CRP) o que significa que os seus cidadãos dispõem dos direitos fundamentais à liberdade e à segurança (art.º 27 da CRP), cabendo ao Estado, através da Polícia, a defesa desses direitos, da legalidade democrática e da segurança interna (art.º 272 da CRP). É nestes termos constitucionais que a PSP surge na Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto (Lei Orgânica da PSP - LOPSP) como “uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa” (art.º 1, n.º 1 da LOPSP), com a missão de “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei” (art.º 1, n.º 2 da LOPSP). Enquanto organização policial assente num modelo de policiamento napoleónico, a PSP detém uma organização única para todo o território, encontrando-se diretamente dependente do Governo, através do Ministério da Administração Interna (art.º 2 da LOPSP).

A PSP surge na nossa sociedade como força de segurança interna por via do art.º 25, n.º 2 da LSI, isto é, surge como um organismo público que concorre para o garante da segurança interna em conjunto com outros organismos, trabalhando exclusivamente ao serviço da sociedade portuguesa, devendo os seus elementos serem rigorosamente apartidários. Uma vez que “a atividade de segurança interna pauta-se pela observância dos princípios do Estado de direito democrático, dos direitos, liberdades e garantias e das regras gerais de polícia” (art.º 2, n.º 1 da LSI), a PSP com uma organização única para todo o território nacional (art.º 2, n.º 3 da LSI) aplica um conjunto de atos que são designados como medidas de polícia, as quais “são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário e obedecendo a exigências de adequação e proporcionalidade” (art.º 2, n.º 2 da LSI).

Segundo este enquadramento, esta Força de Segurança detém um vasto conjunto de atribuições (expressas no art.º 3 da LOPSP), com destaque para o garante das condições de

segurança que permita o exercício dos direitos e liberdades dos cidadãos, o garante da ordem e tranquilidade públicas, a prevenção da criminalidade em geral e dos demais atos contrários à lei, a investigação dos atos criminais e contraordenacionais e o garante da execução de atos administrativos emanados por entidades competentes. Enquanto polícia com diversas áreas de atuação, as suas competências passam por diversas áreas do âmbito da segurança, atuando na prevenção criminal, na investigação de ilícitos criminais e contraordenacionais, na manutenção da ordem pública, na regulação de matérias específicas (como é o caso do trânsito e da legislação rodoviária), segurança a pessoas e bens (inclusive a segurança pessoal de membros dos órgãos de soberania, de altas entidades, de cidadãos sujeitos a ameaças), proteção do ambiente e da natureza e licenciamento e fiscalização de matérias específicas (estando-lhe incumbidas as áreas relativas ao armamento e à segurança privada).

Com um dispositivo para a efetivação do cumprimento das suas atribuições em todo o território nacional (art.º 5 da LOPSP), a PSP assenta em três grandes estruturas: a Direção Nacional que compreende a administração geral da PSP (art.º 18 da Lei LOPSP); as Unidades de Polícia que englobam, por um lado, os Comandos territoriais, (que englobam os comandos metropolitanos, distritais e regionais de Polícia, responsáveis pelo policiamento territorial) e por outro a Unidade Especial de Polícia (art.º 19 da LOPSP); e os estabelecimentos de ensino policial, responsáveis pelo ensino dos seus elementos policiais (art.º 20 da LOPSP)³.

Territorialmente, através dos Comandos territoriais de polícia, a PSP é composta por Comandos Metropolitanos (nas cidades de Lisboa e do Porto), por Comandos Regionais (nos arquipélagos dos Açores e da Madeira) e por Comandos Distritais (um por cada um dos restantes distritos de Portugal continental). No total de todas as suas estruturas, esta organização policial conta com 22 055 elementos, dos quais 689 não detêm funções policiais, sendo os restantes 21 366 elementos pertencente ao efetivo policial⁴.

Conforme os art.ºs 37 e 41 do Estatuto de Pessoal da Polícia de Segurança Pública – Decreto-Lei n.º 299/2009 de 14 de Outubro (doravante designado como EPPSP), o pessoal policial encontra-se agrupado hierarquicamente em diversas categorias previstas nas carreiras de oficial de polícia, de chefe de polícia e de agente de polícia. Estando integrado em carreiras pluricategoriais, “o pessoal policial deve, em regra, exercer funções correspondentes ao conteúdo funcional da sua categoria” (art.º 42, n.º 1 do EPPSP). Genericamente e de acordo com o art.º 39 do EPPSP, as funções policiais dividem-se em:

³ Ver Anexo A – Figura A.1

⁴ Dados obtidos através do Relatório do controlo de efetivos da Direção Nacional, com dados relativos a 31 de julho de 2014.

- Função de comando e direção – refere-se o exercício da autoridade para comandar, dirigir, chefiar, coordenar e controlar unidades, subunidades e forças operacionalmente e taticamente;
- Função de assessoria – consiste no apoio e assessoria a um comandante, através da elaboração de estudos, informações, diretivas, planos, ordens e propostas que facilitem a tomada de decisão e a supervisão da sua execução;
- Função de supervisão – consiste na coordenação dos agentes executores;
- Função de execução – realização de tarefas e ações que traduzam as diretrizes superiormente determinadas.

Correlacionando as funções com as carreiras existentes, verifica-se uma relação direta entre o conteúdo funcional e a missão que lhes está adstrita. Assim, analisando as diferentes carreiras⁵, observa-se:

- A carreira de oficial de polícia, com 851 elementos policiais, é dotada de seis categorias, estando organizada por ordem descendente em Superintendente-Chefe, Superintendente, Intendente, Subintendente, Comissário e Subcomissário. A estes estão adstritas as funções de comando e direção, encontrando-se ainda prevista a função de assessoria para a categoria de Subcomissário;
- A carreira de chefe de polícia, com 2389 elementos policiais, é dotada de duas categorias, estando organizada por ordem decrescente em Chefe-Principal e Chefe. Para esta classe estão previstas as funções de comando e direção (aplicando-se apenas a Chefe-Principal, para o comando de esquadras nos comandos regionais ou distritais), e as funções de supervisão / chefia, nomeadamente de serviços integrados nas Divisões Policiais, de serviços técnicos e administrativos da Unidade Especial de Polícia, de Brigadas e a realização de supervisão sobre o trabalho realizado por Agentes;
- A carreira de agente de polícia, com 18126 elementos policiais, é dotada de duas categorias, estando organizada por ordem decrescente em Agente-principal e Agente. Para esta classe estão previstas as funções de natureza executiva de carácter operacional ou de apoio à atividade operacional, cabendo ainda as funções de coordenação de agentes à categoria de Agente-Principal.

São estes elementos policiais no desempenho da missão e das funções que lhes estão adstritas que torna possível a prossecução dos objetivos da PSP enquanto Força de Segurança. Importa, agora, analisar o modo de ligação funcional entre estes e a Administração Pública.

⁵ Ver Anexo A – Figura A.2

CAPÍTULO II – A RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO PÚBLICO

2.1. A função pública

A Administração Pública, enquanto indispensável à concretização das intenções do Estado, é constituída por órgãos e entidades; comportando um conjunto de trabalhadores que, diariamente, zelam pelo cumprimento das várias missões. A Administração Pública é uma entidade especial, única na relação com o Estado, e necessita, também, de funcionários que estão sujeitos a regulamentos próprios.

Esta entidade especial obedece a um conjunto de princípios fundamentais, norteadores da atuação dos órgãos e agentes administrativos, regulados entre os art.^{os} 266 a 272 da CRP. Os que assumem destaque e que devem ser seguidos para se atingir uma Administração transparente (encontram-se instituídos no art.º 266 da CRP) e são os da prossecução do interesse público e da legalidade (art.º 266, n.º 1 da CRP - a Administração Pública está integralmente ao serviço do interesse público, prossequindo a sua ação pelo respeito dos direitos e interesses legalmente instituídos). Deverão ser também atendidos (constantes agora no art.º 266, n.º 2 da CRP) os princípios da igualdade (implica que a Administração nas suas relações com pessoas individuais ou colectivas deva adoptar comportamentos iguais sem tratamentos preferenciais), o da proporcionalidade (segundo o qual todas as ações administrativas, tendo em vista o interesse público, sejam tomadas de modo a não sacrificarem, desnecessariamente, os interesses particulares dos cidadãos), o da justiça (vincula a Administração a respeitar a dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais e os princípios da igualdade e proporcionalidade) e o da imparcialidade e boa-fé (vincula a Administração a abster-se de decidir ou participar na decisão, quando estejam em causa situações ou relações que possam afectar a regularidade do exercício de funções, ou potencie conflitos entre interesses público e provados).

Num contexto subjetivo, a Administração Pública compõe-se de “indivíduos que exercem uma atividade laboral, mediante remuneração e outros benefícios patrimoniais e sociais, para uma entidade pública, sujeitos a uma disciplina jurídica” (Neves, 2013:172). Segundo Viana (2007), é de realçar que as transformações ocorridas na função pública (como as alterações de âmbito jurídico, político, social e económico) provocam consequências no regime da função pública, com os próprios trabalhadores a verem-se enquadrados pelo modelo de gestão que vigore. Inicialmente, existiu uma relação de especial dependência hierárquica entre a Administração e o trabalhador, na qual a relação jurídica de emprego estabelecida entre ambos era de carácter orgânico, com o trabalhador a ser um elemento da chamada

“máquina administrativa”, não considerando o trabalhador, propriamente dito, nessa condição, mas como agente do interesse público e executante dos fins do Estado.

De acordo com Moura (2001), a relação jurídica de emprego público encontra-se associada a uma prestação de trabalho subordinada, na qual um dos sujeitos se encontra a realizar um trabalho sob a autoridade, direção e disciplina de um outro sujeito, revestido de pessoa colectiva pública de direito público. Por estar relacionado com os interesses da sociedade, esta relação de trabalho necessita de ser diferenciada das relações de trabalho comuns, encontrando-se, assim, subordinada, desde logo, às ordens do Direito Administrativo. Ainda que o exercício dessas funções possa ser semelhante ao praticado no sector privado, por um dos sujeitos ser o Estado obriga que as funções desempenhadas pelo trabalhador sejam reguladas de um modo diferenciado de um trabalhador do sector privado, exigindo assim um regime de emprego diferenciado (Moura, 2004).

Com a evolução da sociedade, em geral (com o pós Segunda Guerra Mundial na Europa e com a Revolução de 1974 em Portugal), surge um processo de modernização e democratização da Administração Pública, iniciando-se um processo de reconhecimento universal de direitos dos trabalhadores e, nesse processo, as relações passaram a ser reguladas pelo direito (em Portugal as relações surgem inscrita na CRP de 1976), com a correspondente publicitação do contrato de trabalho. Com a implementação do Estado de Providência e da Administração Pública prestadora de muitos serviços, surge um pesado sistema administrativo que, consequentemente, dá azo a um lento serviço administrativo. É neste sentido que surgem vozes que defendem uma redução desta iniciativa alargada por via da simples redução ou até de uma privatização das funções do Estado (Viana, 2007).

O conceito de funcionário público sofreu alterações com a evolução da sociedade e da própria Administração Pública. Segundo Caetano (1999), na versão original da atual CRP, em 1976, relativamente à função pública existia a distinção entre funcionários e agentes do Estado, distinção que estaria baseada no conceito tradicional de agente administrativo, isto é, um conceito que definia todos os “indivíduos que por qualquer título exerçam atividade ao serviço das pessoas colectivas de direito público, sob a direção dos respectivos órgãos” (Caetano, 1999: 641). Enquanto que os agentes do Estado eram entendidos como agentes não funcionários (incluía-se os agentes políticos, provisórios, interinos e estagiários, todos eles extra quadros), por funcionário público entendia-se que seria o “agente administrativo provido por nomeação vitalícia voluntariamente aceite ou por contrato indefinidamente renovável, para servir por tempo completo em determinado lugar criado por lei com carácter permanente, segundo o regime legal próprio da função pública” (Caetano, 1999: 672).

Da expressão inicial de funcionários e agentes do Estado, ao analisarmos o art.º 269 da CRP observa-se que a menção, agora, é descrita nos termos de os “trabalhadores e demais agentes do Estado”. Segundo Canotilho e Moreira (2010), esta alteração (que surge após uma revisão constitucional) tem como consequência, por um lado, que deixe de “estabelecer-se uma dicotomia estrutural na relação jurídica de emprego entre «funcionalismo público», regido por um estatuto jurídico especial e «trabalhadores da Administração Pública», regidos pelas leis gerais do trabalho” e, por outro lado, que deixe de “haver argumento literal para não considerar os funcionários públicos como trabalhadores, para efeitos de titularidade dos correspondentes direitos, liberdades e garantias constitucionais” (Canotilho e Moreira, 2010: 838-839). Moura (2004) refere que já desde o final da década de 80 que a Administração era constituída por funcionários (trabalhando sob o vínculo de nomeação), agentes administrativos (contratados em regime de contrato administrativo de provimento) e os outros trabalhadores (com um vínculo de contrato de trabalho a termo certo). Devido a esta alteração de definição, percebe-se que existam agora os trabalhadores da Administração Pública e os não trabalhadores da Administração Pública. Assim, por não trabalhadores entendem-se os elementos pertencentes às categorias de agentes políticos, membros de Governo e pessoal dirigente (por não conterem uma relação direta com a Administração Pública), e por trabalhadores entendem-se todas as pessoas físicas que, mediante uma remuneração, realizam uma atividade de trabalho, sob a direção de uma entidade pública (Viana, 2007).

Ao falar-se em funcionário público, tendo em conta os referidos trabalhadores e demais agentes (não trabalhadores) do Estado, o conceito parece algo frágil e dicotómico. De acordo com o art.º 269 da CRP, ambos estão reunidos no regime da função pública, portanto, unidos num conjunto específico de organização de recursos humanos, que tem como sentido a prossecução do interesse público (Canotilho e Moreira, 2010), na satisfação das necessidades e promoção do bem-estar da sociedade (Madureira e Ferraz, 2010), sempre sob a vinculação aos princípios constitucionais, já aqui referidos. O regime da função pública que decorre da CRP comporta um estatuto próprio: o estatuto da função pública (Canotilho e Moreira, 2010). De acordo com o Neves (2013), ao interpretarmos o direito de acesso à função pública (art.º 47 da CRP), existe um direito de igualdade e de liberdade de acesso aos empregos públicos, em que o procedimento concursal surge como instrumento de seleção comparativa com base no mérito, ou seja, em geral o recrutamento do pessoal da Administração Pública faz-se, em regra, por concurso, por forma a respeitar o princípio da igualdade de acesso aos cargos públicos (art.º 50 da CRP). Segundo Viana (2007).

Ao falar-se de regime da função pública há que ter em conta:

- Art.º 47 n.º 2 da CRP (respeitante ao direito à carreira e à promoção);
- Art.º 269 da CRP no seu n.º 3 (relativo ao regime disciplinar), n.º 4 (relativo à proibição de acumulação de empregos ou cargos públicos) e n.º 5 (relativo às incompatibilidades do exercício de empregos ou cargos públicos);
- Art.º 271 n.ºs 2 e 3 da CRP (relativo ao regime de dependência hierárquica) e;
- Art.º 22 e art.º 271, n.º 1 da CRP (de onde decorre o regime de responsabilidade).

2.2. O regime dos trabalhadores em funções públicas

Segundo Canotilho e Moreira (2010), a CRP não obriga a que todos os trabalhadores, agentes do Estado e outras entidades públicas sejam constituídas por recursos humanos pertencentes à função pública e que possuam esse regime. Com o presente conceito de funcionário público instituído na CRP, não se torna obrigatório a adopção de um único regime, sendo possível a contratação privada. Ao deixar-se para o legislador ordinário a delimitação do âmbito da função pública (decorrente do art.º 165, n.º 1, alínea t) da CRP e com base no art.º 269, n.º 1 da CRP onde se faz referência aos “demais agentes” e a “trabalhadores”), pode alargar-se ou diminuir o número de funcionários públicos através da definição de grupos ou categorias de profissionais ou entidades sujeitos ao estatuto de função pública (Viana, 2007). Da oposição inicial entre função pública e sector privado, hoje, existe uma fuga da Administração Pública para o sector privado, ficando a função pública reduzida (não esquecer os princípios de reserva de Administração Pública e de função pública para determinadas atividades) a apenas uma das modalidades de emprego na Administração Pública (Canotilho e Moreira, 2010). Assim, percebe-se que para além do comum funcionário público que é caracterizado por um regime jurídico próprio e específico da Administração Pública, outros modelos de recursos humanos são utilizados para a prossecução dos objectivos da Administração Pública.

De acordo com Caupers (2002), os recursos humanos da Administração Pública podem ser interpretados de duas formas distintas: se adoptarmos o chamado modelo de carreira (aplicando-se o regime de direito público), as pessoas entram para a Administração Pública, normalmente, através de concurso (findo o qual as pessoas entram para a Administração Pública através do ato administrativo de nomeação), iniciando uma carreira que poderá durar a restante vida profissional, carreira que possui um conjunto de posições das quais os mesmos poderão exercer aquando de possíveis promoções; o outro modelo é denominado de emprego (aplicando-se o regime de direito privado), em que as pessoas deixam, temporariamente, as suas atividades profissionais, prestam um serviço à Administração Pública durante um determinado período de tempo (com uma entrada que

ocorre normalmente por eleição ou escolha e através da forma de contrato de pessoal), período que aquando o seu fim, regressam às anteriores atividades profissionais. Em Portugal, ambos os modelos de recursos humanos são utilizados em paralelo, em que os recursos humanos adotados através do modelo de carreira são apelidados por funcionários de carreira e os outros (através do modelo de emprego) são apelidados por agentes de confiança (Caupers, 2002).

2.2.1. A Evolução do Emprego Público em Portugal

O aumento de funções e missões por parte do Estado derivadas do Estado-providência originou um aumento significativo do seu corpo funcional (Administração Pública) a fim de fazer face às novas necessidades. Em Portugal, esta reforma surge já no final da década de 70 (ao contrário de outros países, onde já se verificava uma decadência do Estado-providência, derivada da crise petrolífera de 1973), uma vez que anteriormente o país se encontrava, politicamente, governado por uma ditadura, inviabilizando as grandes alterações legais que seriam necessárias (Mozzicafreddo, 1992). Perante uma Administração Pública que se viu reprimida durante décadas, com a chegada da democracia pós-ditadura, as exigências de mudança eram muitas. Porém, mesmo depois da revolução que dita o fim da ditadura, até ao final da década de setenta, pouco se alterou (devido a uma enorme instabilidade governamental), salientando-se, apenas, algumas alterações pontuais nesta matéria (Rocha, 2007). É a partir desta fase de evolução do Estado (e da própria Administração Pública) que importa analisar as evoluções do emprego público, uma vez que é com esta fase que surgem as maiores alterações.

A passagem de um Estado ditatorial para uma democracia assente nos princípios do Estado-providência desencadeou um conjunto de alterações profundas, nomeadamente no âmbito económico, com uma transferência de sectores-chave da economia para o sector público, através do processo das nacionalizações. Face a esta nova realidade, tornou-se necessário instituir um padrão de ligação entre a Administração Pública e os seus trabalhadores, pelo que se criou um enquadramento normativo e institucional dessa relação de trabalho, com as suas bases inscritas na Constituição (Mozzicafreddo, 1992). O presente enquadramento circunscreveu diversas matérias dessa relação (através do Decreto-Lei nº 191/79 do A até ao F), desde uma revisão de vencimentos, a regulação dos termos da aposentação, o regime do pessoal dirigente, a estruturação das pensões de sobrevivência, as novas carreiras da administração pública e até a criação de um novo estatuto disciplinar. Com estas alterações, são os princípios de ingresso que mais destaque ganham (tanto nas carreiras

como no regime de pessoal dirigente), com um recrutamento diferenciado, conforme a categoria em causa, ocorrendo uma submissão aos princípios não só de carreira como também do emprego, uma vez que seria possível o recrutamento através de um emprego estável de carreira ou através de um critério de uma confiança política que lhe poderia ser retirada a qualquer momento (Rocha, 2007).

No início da década de 80, Portugal continuava a implementar os princípios do Estado-providência e a regulamentar a relação entre Administração Pública e os seus trabalhadores, surgindo um novo conjunto de legislação em 1982, que visava redefinir os detalhes dessa relação. Dessa redefinição ganha destaque uma reestruturação das carreiras (estruturando-as em categorias com um conjunto de regras relativamente ao seu quadro de pessoal) com uma criação de carreiras diferenciadas horizontalmente (em coincidência com os níveis de habilitação dos seus funcionários), assim como uma definição dos princípios orientadores da avaliação de desempenho dos trabalhadores e a definição de novas regras sobre o recrutamento de novos empregados (Rocha, 2007). Algumas destas alterações viriam a sofrer modificações nos anos seguintes, surgindo um novo estatuto disciplinar (Decreto-Lei n.º 24/84) e uma nova reestruturação das carreiras (Decreto-Lei n.º 317/86 a alterar o Decreto-Lei n.º 248/85). Importa referir que, no período visado, (pós revolução até meados da década de 80) a Administração Pública continuava num crescimento de funcionários para fazer face ao aumento das funções do Estado, encontrando-se ainda submersa numa instabilidade governativa ao nível político. Face a esse aumento, surge um incremento das despesas do Estado causado pelo aumento do aparelho do Estado (num aspecto funcional) mas também derivado do aumento do custo de políticas sociais (Mozzicafreddo, 1992).

Com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), tornou-se necessário adaptar a estrutura da Administração Pública às regras vigentes emanadas por tratados europeus. Perante uma Administração Pública que se encontrava em adaptação à exigência das políticas sociais (existindo um grande número de funcionários nas áreas da Saúde e da Educação), surgiu a necessidade de elaborar um conjunto de novas relações jurídicas de emprego entre a Administração Pública e os seus funcionários, capazes de fazer frente a um novo mercado de trabalho mais alargado e mais competitivo (Mozzicafreddo, 1992; Rocha, 2007). As alterações que surgiram visavam o fornecimento de melhores serviços da Administração Pública, com funcionários mais bem formados, possibilitando uma melhoria na gestão dos recursos (Araújo, 2002). Assim, entre 1985 e 1994 assistiu-se a esse conjunto de alterações, assumindo destaque a criação de um novo regime jurídico de recrutamento e seleção de funcionários (Decretos-Lei n.º 498/88 e n.º 52/91), a criação de um

novo regime geral de carreiras (Decretos-Lei n.º 248/85 e n.º 317/86), a criação de um novo regime de férias, faltas e licenças (Decreto-Lei n.º 497/88), a criação de um novo sistema retributivo (Decreto-Lei n.º 184/89) e a criação de normas de formação profissional (Decreto-Lei n.º 9/94). Importa referir que é neste conjunto de alterações que começa a existir uma distinção dentro dos funcionários da Administração Pública, reconhecendo-se a existência de corpos especiais, nomeadamente os que trabalham nos sectores da educação, saúde, justiça, representação externa e defesa dos interesses do Estado (Rocha, 2007).

Numa sociedade que começava a tender para a globalização, inserida num contexto comunitário, a Administração Pública começava a ser gerida de acordo com princípios de modernização, numa altura em que, face aos modelos da Europa, existia a ideia de uma Administração Pública pesada e ineficaz. Surgia então a necessidade de reinventar a Administração Pública, experimentando novos modelos de gestão de recursos humanos. É no período entre 1996 e 2000 que, guiados pelos objectivos de fornecimento de melhor qualidade de serviços, modernizados, eficazes e com menos burocratização que surgem novas alterações legislativas nos diplomas que regiam a função pública até esta data (Rocha, 2007). Assim, voltam a ocorrer alterações, entre outros, ao nível do ingresso e progressão nas carreiras (Decretos-Lei n.º 404-A/98 e n.º 44/99) e nas férias, faltas e licenças (Decreto-Lei n.º 100/99). É nesta altura que começa a surgir a preocupação de adaptação da Administração Pública às necessidades do cidadão, procurando fornecer melhor serviços, com mais qualidade e melhor informação ao cidadão (Rocha, 2007), conseguindo-se apenas uma continuidade em vez da ruptura desejada (Araújo, 2002).

Com a intenção da Administração Pública se mostrar mais eficaz e moderna, começa a ser discutida (em 2003 através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003) a aplicação dos princípios da *New Public Management* para uma racionalização de custos e aproximação do sector público ao sector privado (Gomes, 2010), verificando-se, na prática, através do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), iniciado em 2006. Com o objetivo de reduzir a estrutura funcional do Estado e de recolocar alguns dos seus funcionários num programa de mobilidade especial, voltam a ocorrer alterações na legislação que regula o aspecto funcional, com destaque para a alteração ao estatuto do pessoal dirigente (Lei n.º 2/2004), a alteração da Lei de vínculos, carreiras e remunerações (Lei n.º 12-A/2008 de 27 de Fevereiro - LVCR), o código do trabalho em funções públicas (Lei n.º 59/2008) e a introdução do contrato individual de trabalho em funções públicas (Lei n.º 23/2004, alterada pelo Código do trabalho em funções públicas).

De todas as alterações aqui apresentadas, as que assumem maior destaque são as introduzidas por este último conjunto de alterações, nomeadamente as introduzidas pela LVCR. Perante uma Administração Pública em conversão para uma implementação em empresas públicas ao nível local a serem geridos de forma empresarial (Moura, 2004) e com uma redução da estrutura da Administração Central através da privatização de algumas das suas áreas de missão (com a implicação da redução dos seus trabalhadores, passando a ser geridos pelo sector privado) (Gomes, 2010), o seu corpo funcional sofre alterações jurídicas, originando uma alteração de vínculo da nomeação para o contrato de trabalho. À exceção dos trabalhadores ligados aos corpos especiais, os restantes trabalhadores viram o seu vínculo de nomeação ser substituído pelo contrato de trabalho em funções públicas, a sua remuneração a ser alterada para uma tabela remuneratória única e as suas carreiras a serem reduzidas a três carreiras distintas: a de técnico superior, a de assistente técnico e a de assistente operacional. É com estas alterações que se cumpre a iniciativa de aproximação do sector público ao privado, verificando-se ao nível funcional uma aproximação ao regime geral estabelecido no Código do Trabalho.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro e da LVCR, existiu uma alteração de paradigma do emprego público. Se a nomeação era até à data a forma pela qual se satisfaziam as necessidades próprias e permanentes dos serviços públicos, preenchendo os lugares do quadro de pessoal, sendo esse, portanto, o meio por excelência de constituição das relações de emprego público, com a entrada em vigor desta nova lei o Contrato de Trabalho em Funções Públicas (doravante dignado como CTFP) passou a constituir-se como a nova solução por via a evitar-se nomeações e comissões de serviço. Em ambas as modalidades de contrato (por tempo indeterminado ou por termo resolutivo), estabelece-se uma relação de trabalho subordinado. Se os contratos de trabalho a termo existiam apenas quando a Administração Pública necessitasse de recorrer a recursos humanos extraordinários para satisfazer necessidades transitórias dos serviços (conforme descrito pela já revogada Lei n.º 23/2004), a verdade é que em 2008 passou a ser utilizado como o meio mais fácil e pretendido para fazer face às necessidades de emprego público. A nomeação viu-se restrita apenas aos trabalhadores que executem funções ditas de autoridade ou que envolvam o exercício de atividades e competências específicas relativas às áreas do art.º 10 da LVCR, deixando mesmo assim o seu carácter de definitivo, podendo agora também ser transitório (Moura, 2010)⁶.

⁶ Alterações instituídas através da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro.

2.2.2. A lei geral do trabalho em funções públicas

O contrato de trabalho que antes de 2008 era aplicado como um meio transitório destinado a satisfazer necessidades temporárias da Administração Pública passou, com a entrada de ambas as leis já referidas (com especial destaque para a Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas - RCTFP) a ser o elo de ligação de preferência entre trabalhador e Administração. Embora não o fosse afirmado categoricamente, o RCTFP prevê que os contratos deveriam ser a termo resolutivo para satisfação das necessidades, devendo apenas ser aplicado o termo resolutivo incerto de uma forma excepcional, dando preferência ao termo certo (art.º 93). De acordo com Antunes (2010), o que se prevê com a aplicação de regulações jurídicas com maior facilidade de dissolução é a da aplicação de uma política que concilie segurança e flexibilidade, sendo necessário então um regime jurídico flexível, capaz de fazer face aos desafios económicos da atualidade. Assim, opta-se por uma mistura de direito privado com direito público, optando-se por adoção de uma modalidade de emprego de âmbito público mas com toda uma regulação de natureza administrativa.

Guiado não só pelas virtudes mas também pelas lacunas das (diversas) leis atualmente em vigor que regulam as modalidades de relação jurídica do emprego público, entrou em vigor uma legislação que visa clarificar as relações entre a Administração Pública e os seus trabalhadores num único documento, unindo, em si, toda a legislação existente: a Lei n.º 35/2014 – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (doravante designada como LTFP). Ainda enquanto se tratava de um documento de trabalho (Proposta de Lei n.º 184/XII), já existia o objectivo de terminar com a repartição de matérias entre diplomas específicos e o Código do Trabalho, reunir o essencial do regime laboral dos trabalhadores da função pública, transformando assim cerca de 1200 artigos pertencentes a nove diplomas legais num único diploma com 406 artigos. Logo à partida, nesse documento percebia-se que não se pretendia uma ruptura com as normas vigentes, mas antes uma clarificação ou até uma intensificação das normas, uma vez que se pretende, desde logo, a aproximação das regulações específicas da Administração Pública às normas vigentes do Código do Trabalho. Para tal, este documento apresenta como ideias-chaves de modelo a seguir:

- Convergência do regime dos trabalhadores públicos com o regime dos trabalhadores comuns;
- Assimilar a figura do contrato de trabalho em funções públicas como o modelo de vínculo de emprego público;

- Simplificar as recentes alterações legislativas em matéria do regime laboral da função pública.

Com a entrada em vigor desta Lei passa a existir a referência afirmativa de que o modelo de vínculo entre a Administração Pública e trabalhador deverá ser o contrato de trabalho em funções públicas, expondo, assim, em texto o que já havia sendo aplicado implicitamente desde a entrada em vigor da LVCR e do RCTFP. Também se fica a perceber que a intenção de se manter o modelo de emprego público é para se manter, com a aproximação cada vez maior dos trabalhadores em funções públicas com os trabalhadores do ramo privado.

2.3. As modalidades de relação jurídica de emprego público

Os principais regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas são regulados pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas – LTFP, assim como o regime jurídico-funcional aplicável a cada modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público. Entenda-se que esta lei regula os trabalhadores que exercem funções públicas, assim como o seu regime jurídico-funcional, logo, pretende regularizar a relação jurídica das modalidades de emprego de recursos humanos na Administração Pública.

Atendendo ao art.º 1 n.º 2 da LTFP, esta lei é “aplicável à administração direta e indireta do Estado” (com as devidas adaptações), sendo a lei que “regula o vínculo de trabalho em funções públicas” conforme consta no mesmo art.º 1. Da leitura deste artigo, percebe-se que esta lei é aplicável aos serviços da administração regional e da administração autárquica (n.º 2 do art.º 1), aos órgãos e serviços de apoio ao Presidente da República, dos tribunais e do Ministério Público (n.º 3 do art.º 1), aos órgãos e serviços de apoio à Assembleia da República (n.º 4 do art.º 1), aos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (n.º 5 do art.º 1, com certas limitações) e aos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas que não exerçam funções nas referidas entidades (n.º 6 do art.º 1).

Da leitura do art.º 6 da LTFP, percebe-se que o trabalho em funções públicas pode ser prestado mediante vínculo de emprego público ou por contrato de prestação de serviços (art.º 6, n.º 2). Por contrato de prestação de serviços entende-se a relação estabelecida com pessoas coletivas, ou excecionalmente com pessoas singulares, segundo o qual estas prestam um trabalho não subordinado sob as formas de contrato de tarefa ou contrato de avença. Relação jurídica de emprego público é uma relação entre um trabalhador e uma pessoa de direito

coletivo público, em que esta assume uma posição de autoridade advinda do interesse público, encontrando-se o trabalhador a realizar um trabalho remunerado. Não analisando o contrato de prestação de serviço (por não ser matéria deste estudo e por não estar sujeito a determinadas regras, nomeadamente a disciplina, direção ou horário de trabalho – art.º 10 da LTFP), constatamos que existem três modalidades diferentes de relação jurídica de emprego público ou de vínculos de emprego público: através da nomeação, do contrato ou da comissão de serviço (art.º 6, n.º 3).

2.3.1. Nomeação

A nomeação que liga o trabalhador à administração pública através do vínculo da nomeação, vinha definida no art.º 9, n.º 2 da LVCR como um “ato unilateral da entidade empregadora pública cuja eficácia depende da aceitação do nomeado”. De acordo com o art.º 8, n.º 1 da LTFP, os trabalhadores são nomeados (integrados em carreiras adequadas) para o cumprimento ou execução de missões específicas das Forças Armadas; para representação externa do Estado; informações de segurança; investigação criminal; segurança pública; inspeção ou para missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes, sempre no âmbito de carreiras especiais (mesmo artigo, n.º 2). A sua nomeação poderá ser definitiva (efetuada por tempo indeterminado) ou a título transitório, ocorrendo sob a forma de despacho, onde conste a referência às normas legais habilitantes e à existência de adequado cabimento orçamental (art.ºs 56 e 41 da LTFP). Um indivíduo que seja nomeado para o exercício de funções públicas passa a ser um trabalhador integrado numa carreira específica, nomeado para o exercício de funções públicas. Com a LVCR, ao contrário do que estava disposto na Lei n.º 184/89 (que foi revogada), deixa de existir o conceito de funcionário (passando os mesmos a ser designados como trabalhadores), surgindo a possibilidade de uma nomeação transitória (precária), situação que continua com a entrada em vigor da LTFP.

O ato administrativo da nomeação visa “designar um indivíduo para preencher um lugar do quadro, na sequência do procedimento concursal de recrutamento e seleção” (Viana, 2007: 18-19). A eficácia da nomeação está dependente da sua aceitação, iniciando-se após as funções para todos os efeitos legais, inclusive em termos de remuneração e contagem de tempo de serviço (art.ºs 42 a 44 da LTFP), submetendo-se a todas as implicações (já aqui explanadas) derivadas do regime da função pública (art.º 269 da CRP). Genericamente, a nomeação tem por objetivo satisfazer necessidades permanentes e próprias dos serviços (Caupers, 2002) e agrupa os seus trabalhadores num conjunto diversificado de carreiras. Ao

analisar a LTFP, verifica-se no art.º 84 que existem as carreiras gerais e especiais, e que a cada carreira corresponde um conteúdo legalmente descrito.

As carreiras gerais são as que “cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que a generalidade dos órgãos ou serviços carece para o desenvolvimento das respectivas atividades” (art.º 84, n.º 1 da LTFP). De acordo com o art.º 88 da mesma lei, são consideradas gerais as carreiras de técnico superior, de assistente técnico e assistente operacional. A entrada para as respectivas carreiras faz-se através de procedimento concursal que exige, entre outros, um determinado nível habilitacional para o correto desempenho das funções a que concorrem (art.ºs 33 e 34 da LTFP). Das três carreiras referidas, a carreira de técnico superior é uni categorial, pois, apenas contém uma única categoria e as restantes são pluricategoriais porque contém diversas categorias (art.º 88, n.º 2 da LTFP, remetendo para o anexo dessa Lei).

Para além das carreiras gerais, de acordo com o art.º 84 da LTFP, são carreiras especiais as que “cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que apenas um ou alguns órgãos ou serviços carecem para o desenvolvimento das respectivas atividades”. Enquanto vigorava a LVCR, eram exemplos de carreiras especiais as carreiras das Forças Armadas, de docente do Ensino Superior Politécnico, de docentes Universitários, de médicos, da inspeção, da enfermagem e das Forças de Segurança (PSP e Guarda Nacional Republicana - GNR). Com a entrada em vigor da LTFP, esta legislação deixa de ser aplicável aos militares das Forças Armadas, aos militares da GNR e ao pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, passando os seus regimes a constar em lei especial (art.º 2 da LTFP).

2.3.2. Comissão de Serviço

O art.º 9 da LTFP refere que uma comissão de serviço poderá constituir-se para o exercício de cargos não inseridos em carreiras, designadamente de dirigentes ou para a frequência funções de curso de formação específico ou da aquisição de certo grau académico ou de certo título profissional por trabalhador com vínculo de emprego público por tempo indeterminado.

Recorre-se a este tipo de modelo de recurso humano normalmente para se fazer face a necessidades pontuais, optando-se pelo recrutamento por escolha (Caupers, 2002). Para os chamados agentes de confiança (nomenclatura derivada desta escolha), utiliza-se as comissões de serviço para nomeação de pessoal dos gabinetes dos membros do Governo e para as chefias dos níveis superiores por forma a ser possível uma ligação de confiança entre o poder político e a Administração Pública. De forma a perceber-se a utilização deste modelo de

recrutamento, analisa-se de seguida o modo de recrutamento dos dirigentes na Administração Pública Portuguesa.

O facto de se ter de sujeitar uma Administração pública não só ao direito como também ao poder político implica que na seleção dos seus elementos de direção tenha que se ter em atenção se se pretende adotar um critério político (fazendo uma ligação mais próxima do poder e menos dos executantes) ou mais administrativo (fazendo um exercício mais próximo dos executantes e mais distante do poder político). De acordo com Madureira e Ferraz (2010), em Portugal é dada primazia à seleção de dirigentes públicos oriundos de carreiras administrativas públicas, sendo nomeados em comissão de serviço por tempo determinado e estabelecido inicialmente, assumindo “um cariz mais político, baseado em critérios que visam salvaguardar a confiança do poder político no dirigente selecionado” (Madureira e Ferraz, 2010:54).

Face ao presente Estado de Direito em que nos inserimos, a seleção de dirigentes da Administração Pública segue um conjunto de regras e princípios. Assim, a Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro que veio alterar o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado (regulada até então pela Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro), regula, entre outros, o modo de seleção dos dirigentes, aplicando-se logo à partida, de acordo com o art.º 1, aos institutos públicos. Segundo a DGAEP (Direção Geral da Administração e do Emprego Público) e a Lei n.º 2/2004 no seu art.º 2, n.º 1, são entendidos como cargos dirigentes os que exercem funções de direção, gestão, coordenação e controlo dos serviços e organismos públicos.

Os dirigentes distinguem-se em “cargos de direção superior e cargos de direção intermédia, e em função do nível hierárquico, das competências e das responsabilidades que lhes estão cometidas, subdividem-se, os primeiros, em dois graus, e os segundos, em tantos graus quanto os que a organização interna do serviço ou organismo exija” (DGAEP⁷).

Em ambos os casos o recrutamento é realizado por procedimento concursal precedido de publicitação da vaga na bolsa de emprego público durante 10 dias com indicação, nomeadamente, dos requisitos formais de provimento, do perfil pretendido, tal como se encontra caracterizado no mapa de pessoal, e dos métodos de seleção a aplicar.

⁷ Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=b6e3c588-cb76-4bc1-a923-e5252ec709b5>. Último acesso a 26 de Julho de 2014.

2.3.3. Contrato de trabalho em funções públicas

A LTFP é explícita quanto ao vínculo de emprego público que se deve seguir quando, no seu art.º 7, se afirma que esse vínculo deverá ser em regra o do contrato de trabalho em funções públicas (doravante designado como CTFP). Na LVCR, no seu art.º 20, referia que “são contratados os trabalhadores que não devam ser nomeados e cuja relação jurídica de emprego não deva ser constituída por comissão de serviço”, ou seja, percebe-se que um contrato não confere os mesmos direitos que uma nomeação ou uma comissão de serviço, sendo visto como a alternativa a estas, aos quais lhes é aplicado o Código do Trabalho. Ainda na LVCR, no art.º 9, n.º 3, percebe-se que “o contrato é o ato bilateral celebrado entre uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica, agindo em nome e em representação do Estado, e um particular, nos termos do qual se constitui uma relação de trabalho subordinada de natureza administrativa”. Segundo o art.º 6, n.º 4 (relativamente a todo o vínculo jurídico) e no art.º 56, n.º 1 da LTFP, este poderá revestir a forma por tempo indeterminado ou contrato a termo resolutivo, certo ou incerto. Note-se que segundo Viana (2007), o uso de contratos de trabalho por tempo indeterminado está dependente da obrigação da administração possuir um quadro próprio para a celebração deste tipo de contratos (podendo existir ao mesmo tempo que o quadro de pessoal em nomeação). De acordo com o art.º 57, só se pode fazer recurso ao contrato a termo resolutivo para a resolução de situações pontuais, nomeadamente uma substituição direta ou indireta de um trabalhador que esteja ausente ou para fazer face a projetos pontuais.

Diferente do regime de nomeação, o CTFP é um contrato de adesão, em que o contratado não tem qualquer poder de introduzir alterações significativas ao regime de direito administrativo que disciplina esta relação de emprego. Em caso de conflito, o procedimento é diferente de um contrato de trabalho vulgar, recorrendo-se para os tribunais de trabalho, enquanto que num contratado em funções públicas recorre-se para os tribunais administrativos competentes.

2.4. O funcionário policial

A Polícia de Segurança Pública, enquanto instituição da Administração Pública, é composta por um conjunto de trabalhadores que se encontram vinculados segundo relações jurídicas de emprego público. É uma instituição que se encontra “organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, estando o pessoal com funções policiais sujeito à hierarquia de comando e o pessoal sem funções policiais sujeito às regras gerais de hierarquia da função pública” (art.º 1, n.º 3 da LOPSP). Para o pessoal sem funções policiais, é aplicada a LTFP,

regulando esses trabalhadores à luz das mesmas regras que os restantes trabalhadores da Administração Pública. Relativamente ao pessoal com funções policiais, existe um conjunto de especificações que os diferenciam dos restantes trabalhadores.

Os elementos com funções policiais da Polícia de Segurança Pública encontram-se integrados numa carreira específica, regulada através do EPPSP. Para além de possuir postos de trabalho específicos apenas para esta Instituição, detém, entre outros, a atribuição de uma missão específica, de um carácter específico aos seus trabalhadores (o carácter policial da sua missão) e um conjunto de restrições aos direitos dos seus trabalhadores (derivado do art.º 272 da CRP). Esta especificidade decorre do art.º 41 da LVCR, ao referir-se que os conteúdos funcionais não possam ser absorvidos pelos conteúdos das carreiras gerais, à sujeição dos trabalhadores a deveres funcionais mais exigentes e à necessidade para o ingresso da frequência de um curso de formação com a duração superior a 6 meses.

O EPPSP aplica-se, segundo o art.º 2, ao pessoal com funções policiais da PSP, ou seja, aplica-se ao “corpo de profissionais da PSP com funções policiais, armado e uniformizado, sujeito a hierarquia de comando, integrado nas carreiras de oficial de polícia, chefe de polícia e agente de polícia e que prossegue as atribuições da PSP” (art.º 3 do EPPSP). Porém, de acordo com o art.º 4 da presente legislação, estes elementos com funções policiais estão também sujeitos aos “deveres e goza dos direitos previsto na lei geral para os demais trabalhadores que exercem funções públicas”, isto é, estão também sujeitos às regras da LVCR. Os elementos com funções policiais estão assim previstos no art.º 2, n.º 1 da LVCR, uma vez que “a presente lei é aplicável a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respectivas funções”. A alteração do Estatuto em 2009 deveu-se, entre outros factores, à adaptação do corpo especial do pessoal com funções policiais existente até à data (com regras próprias consagradas num estatuto autónomo) para o transformar em carreira especial, de acordo com as regras da LVCR.

Na atual Administração Pública onde se procura o contrato de trabalho para vincular os trabalhadores com funções públicas às entidades de direito público, mesmo com a conversão de corpo especial para carreira especial operada em 2008, os elementos policiais sempre possuíram uma relação jurídica de emprego público com o vínculo de nomeação. Analisando a LVCR, está previsto no art.º 10 que os trabalhadores que exercem funções na segurança pública devem ser nomeados. Mesmo com a publicação da LTFP, a mesma referência continua a ser aplicável, através do art.º 8, n.º 1. A mesma referência surge no EPPSP, no art.º 3, ao referir que considera-se o pessoal policial como estando em regime de

nomeação. É no art.º 65 do EPPSP, n.º 1 que é referido que “a relação jurídica de emprego público do pessoal policial constitui-se por nomeação definitiva efectuada por tempo indeterminado, nos termos da lei geral e do presente decreto-lei”. Assim, concretamente, o vínculo de nomeação preenche os lugares existentes nos quadros de pessoal das forças de segurança através de procedimento concursal (Viana, 2007), possibilitando que estas Instituições, através desses quadros, possam satisfazer as suas necessidades próprias e assim prosseguir a prossecução dos seus objectivos (Caupers, 2002).

Com a entrada em vigor da LTFP, os elementos policiais da PSP (assim como os militares da Guarda Nacional Republicana) deixam de estar sujeitos às regras dos demais trabalhadores que exercem funções públicas uma vez que, de acordo com o art.º 2, n.º 2, esta lei deixa de ser aplicável ao pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, passando o seu regime a constar de regulamentação através de lei especial. Esta exclusão aplica-se apenas aos elementos pertencentes às forças de segurança interna de competência genérica, continuando as restantes (por exemplo o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras ou até a Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica) a ser vistas como carreiras especiais, regidas pelas regras dos demais trabalhadores com funções públicas. Porém, a legislação especial que ainda se encontra em vigor é o EPPSP que submete os elementos com funções policiais às regras gerais dos demais trabalhadores que exercem funções públicas. É no art.º 43 da LTFP que se encontra a referência à necessidade de aprovação de uma nova legislação especial para estes trabalhadores, a qual deve ser aprovada até ao *terminus* do ano vigente. Até lá, indica o mesmo artigo que os elementos policiais deverão continuar a ser regidos pela lei aplicável antes da entrada da LTFP. Porém, é este mesmo diploma que vem revogar a LVCR, assim como toda a legislação que a alterava. Assim, até à aprovação de um novo estatuto, os elementos policiais encontram as suas relações jurídicas reguladas por um diploma que já foi (quase na sua totalidade) revogado, com regras que não deveriam ser aplicáveis.

A negociação do novo Estatuto do Pessoal não tem data marcada, uma vez que até ao presente momento (final de Outubro de 2014) ainda não existe projeto final que possa ser discutido com os sindicatos, de modo a se poder atingir um acordo coletivo de trabalho. Assim, observa-se a aplicação de um conjunto de procedimentos que, apesar de existir a necessidade de serem regulados pela especificidade (por exemplo a aceitação de acumulação de funções), ainda se regem pelas regras da generalidade, assim como outros temas dos quais irão carecer de alterações aquando da vigência de regras que regulem os profissionais da PSP pela sua especificidade enquanto corpo especial ao invés da sua equiparação aos demais.

CAPÍTULO III – O FUNCIONÁRIO COM FUNÇÕES POLICIAIS

3.1. O Estudo empírico

Tendo por base toda a recolha bibliográfica que foi apresentada, enquanto dissertação pretendemos dar um contributo científico na área em análise, procurando, através de um trabalho de investigação com métodos apropriados, apresentar uma atitude crítica e permanente do tema para uma correta aplicação do conhecimento científico (Carmo e Ferreira, 1998; Quivy e Campenhoudt, 2008; Santo, 2010). Face aos objectivos apresentados para o nosso estudo, orientámo-lo segundo uma abordagem qualitativa, a forma de investigação que mais se adequa à natureza do trabalho que nos propomos levar a cabo. Trata-se de um tipo de investigação que obedece a determinadas características: o investigador recolhe os dados necessários à sua investigação e estabelece um contacto direto com os sujeitos; a natureza descritiva e os dados recolhidos apresentam-se sob a forma de palavras e, de entre os dados possíveis, estão as transcrições das entrevistas e outros documentos ou registos oficiais que tenham interesse para o caso. Neste tipo de investigação, parte-se dos dados recolhidos que serão analisados, a fim de chegar à compreensão do fenómeno a estudar; e, por fim, destaca-se a importância vital do significado (Bogdan e Bilken, 1994). Face a um fenómeno específico, mas complexo no contexto real em que se manifesta, existe a noção de que uma recolha e análise de dados traduzidos em palavras, não poderá resultar numa pretensão de generalizar os resultados obtidos. Não se pretende assim estudar o fenómeno em todas as suas implicações mas sim a intenção de obter abundante e profunda informação com o propósito de compreender globalmente uma realidade devidamente identificada.

Tendo presente a abordagem qualitativa através da recolha de contributos pela técnica da entrevista, procedemos às definições dos critérios para a escolha dos elementos do estudo. Uma vez que o tema do nosso trabalho debruça-se sobre a relação jurídica do emprego público a decorrer num espaço temporal de mudança não só das regras aplicadas aos vínculos dos elementos policiais (através da alteração do seu estatuto de pessoal) como também aos restantes trabalhadores da Administração Pública (através da entrada em vigor da LTFP), torna-se necessário reunir contributos de entidades relacionadas com o assunto em causa. Assim, decidiu-se entrevistar um conjunto de atores envolvidos na elaboração e discussão da nova legislação de vínculos dos elementos com funções policiais. Uma vez que se trata de um diploma que assume a natureza de um Decreto-Lei, a sua elaboração é da competência do Governo, podendo o mesmo ser elaborado em colaboração com a direção da instituição visada. É neste sentido que em despacho do Director Nacional da PSP, foi constituído um

grupo de trabalho com a função de apresentar um projeto de estatuto que visasse as necessidades da Instituição, face ao seu pessoal. Para a implementação de um estatuto que provoca alterações em direitos e deveres dos elementos com funções policiais, torna-se necessário que o projeto final do diploma seja negociado com os sindicatos, de acordo com o exposto no art.º 35 da Lei n.º 14/2002, artigo que deriva do exposto no art.º 56 da CRP.

Assim, tendo em conta os atores de uma relação triangular entre poder político, direção de meios e sindicatos, envolvidos em todo este processo de elaboração do estatuto, decidiu-se recolher o contributo através das entrevistas a representantes de:

- a) Ministério da Administração Interna, procurando reunir o ponto de vista do órgão do Governo que tutela as polícias integrais de segurança pública;
- b) Direcção Nacional da PSP (DN PSP), procurando perceber a visão que detém para a gestão funcional dos seus elementos com funções policiais, no âmbito de dependência funcional da Administração Pública;
- c) Associação Sindical dos Profissionais de Polícia (ASPP), sindicato com maior representação dentro da Instituição e com voz ativa, com 59% de elementos sindicalizados;
- d) Sindicato dos Profissionais de Polícia (SPP), segundo sindicato com maior representação dentro da Instituição e com voz ativa, com 14% de elementos sindicalizados;
- e) Sindicato Nacional dos Oficiais de Polícia (SNOP), sindicato que reúne uma grande percentagem de oficiais (e em específico os oficiais superiores), classe que escasseia em todos os restantes sindicatos.

Tendo por base os atores necessários para a aprovação de um estatuto de pessoal, reunir os contributos da tutela, da organização e dos sindicatos da organização permite-nos adquirir pontos de vista que poderão conduzir a diferentes rumos para o bem-estar dos seus trabalhadores. É de realçar que, numa instituição onde existem doze sindicatos a representar os elementos com funções policiais, optou-se por apenas entrevistar os que se tem apresentado à sociedade como parte da solução para os problemas da instituição, apresentando uma voz ativa. Se a escolha da ASPP e do SPP recaiu por serem os mais representativos e por maioritariamente assumirem destaque na discussão dos problemas (contabilizando no total 73% do total de elementos policiais sindicalizados)⁸, a escolha do SNOP deve-se por um lado

⁸ Ver Anexo A – Tabelas referenciadas no corpo do Trabalho – Quadro A.1

ao destaque que também tem assumido e, por outro, por possuir no seu quadro de associados cerca de 60% elementos policiais pertencentes aos quadros de oficiais superiores (englobando as categorias de Superintendentes-Chefe, Superintendentes, Intendentes e Subintendentes), categorias que escasseiam em todos os restantes sindicatos. Mesmo mantendo a nossa intenção de reunir os pontos de vista deste triângulo de decisão (Ministério da Administração Interna, Direcção Nacional da Polícia e Sindicatos), não foi possível obter o ponto de vista do Ministério da Administração Interna, sendo dado como motivo a aproximação da data de aprovação do novo Estatuto do Pessoal da PSP e as implicações que tal colaboração poderia originar.

Como instrumento da recolha de dados, realizámos entrevistas orientadas na sua forma semi-diretiva. A justificação do recurso a esta técnica e a esta modalidade tem a ver com o facto de pretendermos recolher dados referidos pelo próprio sujeito entrevistado, permitindo-nos perceber como é que representa a atual ligação funcional e o modo como desejaria que fosse regulamentada. A atitude não diretiva do entrevistador face ao entrevistado permite-lhe uma certa margem de liberdade para construir as suas respostas e exprimir livremente o seu pensamento. Com o objectivo de garantir a validade e a adequação deste instrumento de recolha de dados para o propósito da nossa investigação, elaborámos, previamente, um plano das entrevistas, do qual constavam os objectivos, os temas a abordar e assim como o tipo de questões a colocar, o que nos permitia, se necessário, (re) orientar o entrevistado para as questões com interesse para o nosso estudo. Neste trabalho, apresentamos o guião utilizado em anexo⁹. É do resultado destas entrevistas que se procedeu à análise de dados, isto é, ao “processo de busca e de organização sistemático de transição das entrevistas... com o objectivo de aumentar a sua própria compreensão desses mesmos materiais” (Bogdan e Biklen, 1994: 205).

Após a fase de leitura do material das entrevistas e como resultado das impressões e conceitos, fomos registando ao longo do referido processo de leitura as ideias que nos pareceram essenciais para o estudo em causa. A partir daqui, queremos conhecer o modo como os sujeitos entrevistados representam o seu ponto de vista perante as questões que lhes foram colocadas. O resultado dessa interpretação será utilizado a partir deste momento numa forma de complemento às matérias que serão apresentadas doravante.

⁹ Ver Anexo B – Guião da Entrevista.

Quadro 3.1 – Quadro resumo da análise de conteúdo das Entrevistas

	DN PSP	ASPP	SPP	SNOP
A PSP pode ser considerada como Administração Pública	Sim	Sim	Sim	Sim
A missão da PSP é a mesma que a missão da Administração Pública	Sim	Sim	Não	Sim
Os trabalhadores com funções policiais devem ser considerados de igual forma aos demais trabalhadores	Não Direitos restringidos Deveres acrescidos Restrições funcionais	Não Direitos restringidos Deveres acrescidos Restrições funcionais	Não Direitos restringidos Deveres acrescidos Restrições funcionais	Não Direitos restringidos Deveres acrescidos Restrições funcionais
Vínculo funcional para os trabalhadores com funções públicas	Contrato	Contrato	Contrato	Contrato
Vínculo funcional desejável para os elementos policiais	Nomeação	Nomeação	Nomeação	Nomeação
Motivo da diferenciação do vínculo profissional	Funções de soberania e autoridade Autoridade de Polícia Criminal Formação específica	Funções de soberania e autoridade Serviço exigente Desgaste físico, mental ou psicológico Disponibilidade permanente	Disponibilidade permanente Serviço exigente Desgaste físico, mental ou psicológico	Serviço exigente Responsabilidade acrescida
Matérias de devam ser reguladas pela especificidade	Aposentação Horário	Aposentação Remuneração Assistência na Saúde Carga fiscal	Aposentação Remuneração Horário	Aposentação Carreiras Horário Avaliação

Fonte: Elaboração própria

Com base nas entrevistas recolhidas, construiu-se um quadro resumo que agrupa as ideias principais apresentadas neste trabalho e as ideias derivadas da estruturação do guião das entrevistas, posições que puderam ser retiradas depois de realizada a análise de conteúdo às entrevistas¹⁰. Serão estes os pontos a analisar no decorrer deste trabalho.

¹⁰ Ver Anexo C – Análise de Conteúdo das Entrevistas.

3.2. A relação PSP – Administração Pública

A PSP organiza-se segundo uma estrutura hierarquizada com diversas décadas de existência, apresentando na sua organização alguns pontos característicos do modelo burocratizado de Weber tais como o seguimento do estipulado em leis, a aplicação de medidas definidas politicamente (relembrando que se trata de uma força de segurança do Estado), a existência de uma burocracia ainda algo centralizada (com a decisão de muitos assuntos a passar pelo Director Nacional da PSP) e o prevalecimento do reforço da motivação do trabalho através das remunerações, benefícios, proteções e serviços sociais. Integrada na Administração Pública, contrasta nas grandes opções políticas tomadas (apesar de ser indiretamente implicada por ser parte integrante), uma vez que impera o pensamento da *New Public Management*.

Por razões da crise económica e financeira ocorrida nos últimos anos no nosso país, a Administração Pública foi, por diversas vezes, conotada como um aparelho enorme, lento e burocratizado. A falta de orçamento aliada a estas conotações deram origem à implementação de ideias da *New Public Management* com vista à redução do aparelho do Estado, assumindo destaque a cedência/desresponsabilização de determinadas áreas de interesse (recorrendo a privatizações ou até a parcerias público-privadas) e a redução de trabalhadores ou redução de direitos (através de alterações nos seus vínculos jurídicos). Apesar de ser parte integrante da Administração Pública, a PSP demarca-se deste modelo de gestão, nomeadamente no que toca à redução de recursos humanos. Possivelmente derivado da opinião pública, o emagrecimento do aparelho da PSP tem ocorrido através da redução de ingressos de novos trabalhadores ao invés da redução dos quadros atuais. Podendo a segurança ser um sentimento subjetivo, a redução do número de trabalhadores com funções policiais poderia incrementar o sentimento de insegurança na população, podendo originar a instabilidade dos pilares que suportam o Estado de Direito Democrático.

Ao invés de se seguirem os princípios da *New Public Management*, na PSP tem imperado o desejo de ser reconhecida junto da população como uma instituição de confiança. Assim, apesar de possuir uma estrutura e alguns princípios burocráticos, a PSP tem promovido esforços para se constituir como uma instituição que responda às suas responsabilidades para com os cidadãos, procurando a criação de parcerias com outras instituições ou com agências privadas que visem a satisfação de necessidades comuns (assumindo destaque o policiamento de proximidade com as ideias da *Governance* da Segurança), com uma accountability que possa ser multifacetada com a intervenção da

comunidade (existindo por exemplo ao nível local os grupos comunitários e os grupos de segurança, grupos onde a PSP surge como ator ao lado de muitas outras entidades), transpondo as motivações da Instituição para a criação de serviço público, apresentando-se como ator de contribuição de segurança para a sociedade.

Quando questionados os entrevistados deste estudo sobre se considerariam a PSP enquadrada na sociedade atual e na Administração Pública, foi-nos referido que a PSP faz parte de “uma atividade de soberania que tem de facto uma natureza diferente de uma outra atividade”, quando comparada com outras atividades da Administração Pública que “tem mais uma natureza de serviço, de prestador/cliente, enquanto que no caso da polícia, enquanto atividade de soberania, não estamos aqui numa relação propriamente de prestador/cliente” (DN PSP, Setembro 2014). Perante uma Administração Pública que tem “melhorado consideravelmente”, na PSP “tem havido de facto uma evolução significativa para uma melhor serviço ao cidadão e ao Estado democrático e isso é visível nos resultados e em geral na satisfação das pessoas quando são escutadas relativamente ao papel da Administração em geral” (DN PSP, Setembro 2014). Todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que a PSP está integrada numa Administração Pública que se encontra num processo de remodelação, “advindo da conjuntura económica mundial que surgiu alguns anos” (ASPP, Setembro 2014), existindo um processo de adaptação de “todos os trabalhadores de modo adequá-los à política que (o Estado) defende” (SPP, Setembro 2014). Dessa reestruturação, a opinião é que a Administração Pública fica com uma estrutura adequada, nunca devendo ocorrer uma “fusão única” de competências (SNOP, Agosto 2014). Perante esta reestruturação, todos afirmaram que na PSP, através dos seus trabalhadores, procura-se um distanciamento de uma reestruturação ao nível de ligação funcional, pretendendo-se antes adaptar a Instituição à sociedade atual, ocorrendo alterações e inovações que visem “prestar um melhor serviço aos cidadãos e ao Estado de Direito Democrático” (DN PSP, Setembro 2014). Percebe-se por estes discursos que, mesmo sendo reestruturada funcionalmente por princípios economicistas, a visão dos trabalhadores é a de moldar a Instituição num sentido que não seja de redução de custos mas antes de prestação de um melhor serviço à população, considerando-a como um conjunto de cidadãos plenos de direitos e como parte integrante no processo.

Para além de poder ser perceptível as diferenciações apresentadas entre os trabalhadores com funções policiais e os restantes trabalhadores da Administração Pública, foi também possível perceber que, face a uma Administração Pública que se encontra sob reestruturação (numa tentativa de redução do aparelho do Estado), os entrevistados sentem-se

integrados numa Instituição que detém características diferentes da restante Administração Pública, ao visar que a mesma não segue objetivos economicistas mas sim na satisfação do cidadão, na conquista da população que “sabidamente reconhece a sua polícia, reconhece o seu trabalho e a sua competência”, com uma percepção “positiva no sentido da ação da polícia (onde) os cidadãos não estão insatisfeitos com o trabalho da polícia” (DN PSP, Setembro 2014). É uma instituição burocrática mas que luta para ser vista como de serviço público.

Quando questionados se considerariam a PSP como parte da Administração Pública, a resposta foi unânime ao afirmarem que a PSP é parte constituinte da Administração Pública, desempenhando um serviço público de fornecimento e criação de segurança. Relativamente a se a PSP e a Administração Pública desempenhariam a mesma missão, as opiniões já divergiam. Os representantes da DN PSP, SNOP e ASPP afirmam que a missão e os objetivos que visam são os mesmos. Porém, o representante do SPP afirma que a missão da PSP “há de ser enquadrada publicamente, mas não pode ser uma Administração Pública tal e qual um outro ministério” (SPP, Setembro 2014). Da interpretação que extraímos da leitura completa da entrevista a este representante, observa-se que a consideração de que não desempenham a mesma missão deve-se por um lado à especificidade da função policial ser diferente das restantes (sendo referido o trabalho administrativo), e por outro à consideração de que perante uma Administração Pública que visa a redução do seu aparelho, a PSP visa a defesa do cidadão. Porém, afirma que a PSP visa a defesa e o bem-estar dos cidadãos, missão que também está entregue à Administração Pública. Apesar de indiretamente nos parecer que a resposta será positiva, foi considerado negativamente devido à expressão de que “não pode ser uma Administração Pública”.

3.3. A Integração nas regras gerais

Com a entrada em vigor da LVCR, a PSP, enquanto corpo funcional da Administração Pública, teve de adaptar os seus funcionários às regras vigentes dos restantes trabalhadores com funções públicas. Apesar de já existir legislação que transforma este corpo funcional em corpo especial (através da LTFP), por ainda se regerem pelo atual EPPSP, estes funcionários estão integrados numa carreira especial mas sujeitos às regras dos demais funcionários públicos.

Enquanto trabalhador em funções públicas, por exercer funções para uma entidade de direito público, encontra-se sujeito a um conjunto de “normas legais que define e regula os poderes correspondentes” (Caetano, 1999: 661), isto é, um “conjunto de normas legais de direito público que definem e regulam os poderes, direitos, deveres, impedimentos e

incompatibilidades dos trabalhadores que exercem funções públicas emergentes das respectivas relações jurídicas de emprego público”, designado como Estatuto da Função Pública (Pimentel, 2011: 42). Assim, um trabalhador em funções públicas tem que ter presente que deverá pautar o exercício das suas funções de acordo com um determinado conjunto de princípios vinculativos (já aqui referidos) que se encontram explanados na CRP, entre os art.^{os} 266 a 272. A sujeição das normas e condutas dos trabalhadores a estes princípios constitucionalizados possibilita a realidade de uma Administração Pública que, pelo seu interesse público, se pretende mais justa, democrática e com total respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

3.3.1.Direitos, deveres e impedimentos dos trabalhadores com funções públicas

Um trabalhador com funções públicas, ao possuir um estatuto diferente dos restantes trabalhadores, possui um combinado de direitos que se encontravam consagrados num conjunto diversificado de legislação (com destaque para os enunciados na CRP), encontrando-se grande parte agrupada agora na LTFP. No exercício das suas funções, um trabalhador com funções públicas é sujeito de direitos específicos ao iniciar funções, ao exercê-las e ao cessar as mesmas. Do conjunto de direitos, há que destacar o direito que o trabalhador tem em participar na elaboração da legislação do trabalho que os regula as regras sobre o seu trabalho (art.º 15 da LTFP). Tendo presente que terá acesso a uma remuneração (art.º 145 da LTFP) e a férias (art.º 126 da LTFP), é direito do trabalhador em funções públicas de constituir associações sindicais (art.º 337 da LTFP) assim como, através de comissões e subcomissões de trabalhadores (art.º 324 da LTFP), a participar nos procedimentos relativos aos trabalhadores. A todos os trabalhadores com vínculo de emprego público que se encontram regulados pela LTFP, é-lhes concedido o direito à greve (art.º 394 da LTFP).

A vinculação destes trabalhadores às entidades de direito público, para além dos direitos, acarreta um conjunto de deveres específicos a serem cumpridos, os quais se encontram enunciados na Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro, legislação que aprova o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas. Desse estatuto, ressaltam os deveres gerais (como por exemplo os deveres de zelo, isenção, lealdade, imparcialidade ou de sigilo) que devem ser aplicados a todos os trabalhadores que exercem funções públicas e os deveres especiais que devem incidir exclusivamente a aspectos derivados da função exercida por estes. A existência destes deveres deve-se em parte ao art.º 266 da CRP, procurando criar uma Administração Pública composta por trabalhadores que visem o respeito pelos direitos e

interesses legalmente protegidos dos cidadãos, criando assim regras próprias (puníveis disciplinarmente) para a prossecução dos objectivos determinados para a satisfação do bem-estar dos cidadãos.

Sendo a Administração Pública composta por um conjunto de trabalhadores que prosseguem a prossecução do interesse público, existe um conjunto de condicionalismos e de incompatibilidades que se aplicam a esses trabalhadores sob a forma de procedimentos legais, procurando evitar a violação dessas normas. Ao contrário dos deveres, a violação destes impedimentos não resulta em procedimento disciplinar mas antes em situações legais, procurando que não seja colocado em causa esse objectivo. Analisando desde logo o art.º 19, n.º 1 da LTFP, “no exercício das suas funções, os trabalhadores em funções públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração”, exercendo essas funções públicas, em regra, em regime de exclusividade (art.º 20 da LTFP). Estas incompatibilidades advêm constitucionalmente dos art.ºs 269 e 270 da CRP ao referir que “a lei determina as incompatibilidades entre o exercício de cargos públicos e o de outras atividades”. Das situações onde é permitida a acumulação, caso aconteça com outras funções públicas (art.º 21 da LTFP) deverá ser sob manifesto interesse público, enquanto se for com funções ou atividades privadas (art.º 22 da LTFP), essas funções não deverão ser legalmente incompatíveis com as funções públicas, não sejam desenvolvidas em horário sobreposto, não comprometam a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas e que não provoquem prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (art.º 22, n.º 3 da LTFP), nunca podendo praticar atos contrários aos interesses do serviço onde se insiram (art.º 22, n.º 4 da LTFP). É de realçar que, independentemente das funções a acumular, estão sujeitas a autorização prévia e a proibições específicas (art.ºs 23 e 24 da LTFP).

3.3.2.Direitos, deveres e impedimentos dos trabalhadores com funções policiais

Integrado numa carreira especial (uma vez que ainda se rege pela LVCR até aprovação de um novo Estatuto de Pessoal), um trabalhador com funções policiais é equiparado aos demais trabalhadores com funções no que toca às regras em torno do seu regime jurídico de emprego público. Porém, o mesmo não se pode referir quanto aos seus direitos, deveres e incompatibilidades. De acordo com as entrevistas que reunimos, a opinião da maioria dos entrevistados é a de que “os polícias são funcionários públicos mas só para deveres, para

direitos não são” (SNOP, Agosto de 2014). Resta analisar em detalhe cada uma destas características.

Enquanto trabalhadores a desempenhar funções públicas, os trabalhadores com funções policiais gozam de parte dos direitos dos restantes trabalhadores, acrescidos de outros específicos. A limitação dos direitos gerais e o acrescento de direitos específicos advém da sua atividade policial e das necessidades decorrentes da mesma. É na Lei n.º 6/90, de 20 de Fevereiro (que aprova o regime de exercício de direitos do pessoal da PSP) que se percebe que “o pessoal da PSP com funções policiais goza dos direitos e está sujeito aos deveres previstos na lei geral para os funcionários e agentes da Administração Pública, salvo o disposto na presente lei e nos respectivos diplomas estatutários” (art.º 3, n.º 1 da Lei n.º 6/90). A mesma ideia é transposta no EPPSP, no seu art.º 4, acrescentando as exceções previstas na legislação de segurança interna, na Lei n.º 14/2002, no Regulamento de Continências e Honras Policiais, no Estatuto Disciplinar, no Estatuto de Pessoal e em outros regulamentos especialmente aplicáveis.

Se o pessoal policial goza dos mesmos direitos salvo o disposto nestes diplomas, é da leitura do art.º 6 (alterado parcialmente pela Lei n.º 14/2002, de 19 de Fevereiro e expressos também no art.º 5 do EPPSP), sob a epígrafe de restrições ao exercício de direitos que se percebe que está vedado a estes trabalhadores a realização de declarações que afectem a subordinação da polícia à legalidade democrática e à sua isenção política e partidária, a realização de declarações sobre matérias que tiveram conhecimento através das suas funções e que constituam segredo de Estado ou de Justiça, surgindo ainda limitações ao seu direito à greve, direito de reunião e à liberdade sindical. Apesar de na Lei n.º 14/2002 já vir permitida a liberdade sindical, a mesma é restringida à participação restrita de associações sindicais compostas exclusivamente por pessoal com funções policiais em serviço efetivo nos quadros da PSP. Todos estes condicionalismos ou restrições vêm também explanadas no EPPSP, no seu art.º 5.

Quando colocada a questão aos nossos entrevistados sobre os factores que diferenciam um elemento com funções policiais dos demais trabalhadores com funções públicas, estas limitações ao nível dos seus direitos são sempre referidas, nomeadamente quando se referem aos “direitos que a constituição dá a todos os cidadãos mas, no caso dos polícias, ou estão altamente restringidos ou são mesmo suprimidos” (SNOP, Agosto 2014), encontrando-se todos em sintonia ao dar como exemplo o direito à greve.

Um elemento com funções policiais enquanto cidadão poderia ser sujeito dos mesmos direitos que os restantes cidadãos portugueses ou pelo menos dos mesmos direitos que um

trabalhador com funções públicas. Porém, devido ao seu carácter policial e à sua pertença a uma Instituição fornecedora de uma segurança permanente, o trabalhador com funções policiais vê-se limitado nesses direitos constitucionais, encontrando-se essa limitação expressa e legitimada através do art.º 270 da CRP, nomeadamente através das restrições impostas na estrita medidas das exigências próprias das respectivas funções.

Conforme referido anteriormente, para além da restrição de direitos inerentes a outros trabalhadores, os trabalhadores com funções policiais são sujeitos de outros direitos de carácter especial, decorrentes da sua missão e do seu trabalho, encontrando-se previstos no EPPSP entre os art.ºs 18 a 27. Este conjunto de direitos especiais que engloba, entre outros, o livre-trânsito a estabelecimentos e outros locais públicos ou abertos ao público; a utilização dos meios de transporte colectivos terrestres, fluviais e marítimos; a posse de um bilhete de identidade especial (mas que não dispensa o de cidadão nacional); o uso de fardamento (e a comparticipação nas despesas de aquisição); o uso e porte de arma; o apoio judiciário (de situações decorridas da missão policial) e o direito à habitação (em determinados casos específicos). Após uma análise ao conteúdo destes direitos especiais, percebe-se que os mesmos não visam compensar a limitação ou restrição dos direitos de cidadania mas sim de possibilitar um melhor desempenho profissional da sua missão enquanto elemento com funções policiais. Enquanto cidadão ou enquanto trabalhador a desempenhar uma missão na Administração Pública, um trabalhador com funções policiais é sujeito, assim, de uma cidadania mais restringida derivado ao seu trabalho e à sua missão profissional.

Quadro 3.2 – Quadro comparativo de deveres profissionais

Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública	Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas
	Dever de Prossecução do Interesse Público
Dever de Isenção	
Dever de Zelo	
Dever de Imparcialidade	
	Dever de Informação
Dever de Obediência	
Dever de Lealdade	
Dever de Sigilo	
	Dever de Correção
	Dever de Assiduidade
	Dever de Pontualidade
Dever de Aprumo	

Fonte: Elaboração própria

Enquanto trabalhador com funções policiais, um polícia detém um conjunto de deveres específicos, estando sujeito disciplinarmente ao Regulamento Disciplinar da Polícia de

Segurança Pública, expresso na Lei n.º 7/90 de 20 de Fevereiro, e como consta do seu art.º 1, independentemente da natureza do respectivo vínculo. Para além do princípio da legalidade que é no art.º 6 apelidado como princípio fundamental, um trabalhador com funções policiais encontra-se sujeito a um conjunto de deveres gerais e outros específicos.

Apesar de no art.º 1, n.º 3 do Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas vir expresso que exceptuam-se deste estatuto os trabalhadores que possuam estatuto disciplinar especial como é o caso dos elementos com funções policiais, a verdade é que se analisarmos os dois deveres gerais que não vêm expressos no regulamento disciplinar da PSP observa-se:

- Conforme o art.º 3, n.º 3 do estatuto disciplinar, o dever de prossecução do interesse público consiste na defesa pelas leis e pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Legalmente, este dever é também um dever de todos os elementos com funções policiais uma vez que, de acordo com o art.º 272, n.º 1 da CRP, a Polícia e os seus trabalhadores já se encontram constitucionalmente incumbidos da defesa da legalidade democrática (e das suas leis), assim como dos direitos dos cidadãos.
- Conforme o art.º 3, n.º 6 do estatuto disciplinar, o dever de informação consiste em prestar ao cidadão a informação solicitada, com ressalva da que não deva ser divulgada. Este princípio encontra-se implícito em diversa legislação, sendo complementado pelo princípio de sigilo (art.º 12 do Regulamento Disciplinar da PSP). Assim, desde que não envolva matérias que constituam segredo de Estado ou de Justiça, que sejam relativas a dispositivos ou atividades operacionais da polícia classificados como grau de reservado ou superior ou que seja relativa a dispositivos das forças ou serviços de segurança, o princípio é de informação ao cidadão nas matérias que lhe forem solicitadas.

Face ao exposto, por aos trabalhadores com funções policiais estarem a ser impostos os mesmos deveres que aos restantes trabalhadores com funções públicas (conforme consta no art.º 4 do EPPSP) é que se pode afirmar que existe um maior número de deveres gerais impostos aos trabalhadores com funções policiais, comparativamente com os demais trabalhadores com funções públicas. Porém, dada a essência dos interesses que lhes compete proteger, existe ainda um conjunto de deveres específicos que os mesmos devem cumprir no exercício das suas funções e fora delas. Desse conjunto de deveres decorrentes da sua missão, há que destacar dois por, comparativamente com os demais trabalhadores com funções

públicas, demonstrarem ser limitativos do uso e exercício dos seus direitos enquanto cidadão: o dever de disponibilidade e o dever profissional.

De acordo com o art.º 7 do EPPSP, o pessoal policial deve manter permanentemente disponibilidade para o serviço mesmo com sacrifício dos interesses pessoais, devendo ter habitação habitual num local que não diste mais de 50 quilómetros do local onde preste serviço (ainda que possa requerer excepcionalmente um pedido ao Diretor Nacional da PSP), sendo obrigado a comunicar e a manter permanentemente atualizados o local de residência habitual e as formas de contacto. Face a um cidadão comum ou até a um trabalhador com funções públicas, um trabalhador com funções policiais, sujeito a este dever, vê limitada a sua liberdade de escolha do seu local de residência e do seu planeamento da sua vida familiar, uma vez que poderá ter de relocalizar a residência e do planeamento da sua família (implicando a movimentação de pessoas que não se encontram sujeitas a estas regras), assim como ter sempre presente que a permanente disponibilidade para o serviço poderá colocar em causa os planos que terá organizado para si e para os seus familiares ou amigos.

Associado ao dever de disponibilidade surge o dever profissional, expresso no art.º 5 do EPPSP. Para além de exigir ao pessoal policial uma dedicação ao serviço com toda a lealdade, zelo, competência, integridade de carácter e espírito de bem servir, impõe-lhes que, mesmo fora do período normal de trabalho ou da área de jurisdição da subunidade ou serviço onde exerçam funções, devam tomar medidas para evitar a prática de qualquer crime, para encontrar os seus agentes, devendo intervir e comunicar ao seu superior hierárquico e ao órgão de polícia criminal competente para a investigação. Da conjugação destes dois deveres, percebe-se que um trabalhador com funções policiais tenha de possuir uma disponibilidade permanente mesmo que prejudique a sua vida pessoal, não devendo possuir residência longe do local de trabalho (para permitir uma melhor prontidão) e devendo atuar perante um cenário de crime, respeitando a legislação em vigor, independentemente da sua localização ou horário.

Um polícia está sujeito a deveres especiais que decorrem do próprio regulamento disciplinar, que tem um conjunto de deveres que se impõe ao elementos policiais, independentemente de estarem no local de trabalho, ou de estarem na sua vida civil: se alguém vier fazer queixa de um elemento policial, mesmo que ele não esteja em missão policial mas sendo ele polícia, esse comportamento, sendo investigado, pode ser considerado infracção disciplinar, mesmo que não seja em função do serviço. Por isso exige-se ao polícia um comportamento que não se exige aos restantes cidadãos, nem aos restantes trabalhadores da Administração Pública. Isso tem que pressupor direitos, um enquadramento diferente dos restantes trabalhadores da Administração Pública (DN PSP, Setembro 2014).

Analizados os direitos e deveres, há que atentar também às incompatibilidades, impedimentos e acumulações de funções. Segundo o art.º 10 do EPPSP, o pessoal policial deve reger-se pelo regime geral de incompatibilidades, impedimentos e acumulações públicas e privadas, o mesmo que é aplicável aos trabalhadores com funções públicas. Encontrando-se exclusivamente ao serviço do interesse público (art.º 19, n.º 1 da LTFP), embora a acumulação com funções públicas se proceda da mesma forma (deverá ser sob manifesto interesse público – art.º 21 da LTFP), a acumulação com funções privadas já é mais limitativa, uma vez que essas funções não deverão ser legalmente incompatíveis com as funções públicas, não comprometam a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas e que não provoquem prejuízo para o interesse público (art.º 22, n.º 3 da LTFP), nunca podendo praticar atos contrários aos interesses do serviço onde se insiram (art.º 22, n.º 4 da LTFP).

Comparativamente com os trabalhadores em funções públicas, um polícia detém:

Quadro 3.3 – Quadro resumo de direitos, deveres e incompatibilidades dos elementos com funções policiais

DIREITOS	DEVERES	INCOMPATIBILIDADES e IMPEDIMENTOS
Direitos de trabalhador com funções públicas: - Igualdade de direitos, com exceção do direito à greve Direitos específicos: - Acréscimo de direitos que apenas poderão ser exercidos no cumprimento do serviço Direitos de cidadania: - Restrição de direitos de cidadania	Deveres de trabalhador com funções públicas: - Igualdade de deveres Deveres específicos: - Acréscimo de deveres que restringem os direitos de cidadania Deveres de cidadão: - Desde que presencie um crime, deverão ser substituídos pelos deveres específicos	Incompatibilidades específicas: Proibição de exercer qualquer profissão que colida com os interesses do serviço. Dado pertencer a uma polícia com caráter de fiscalização, existe a proibição de acumular qualquer função (inclusive as comerciais) que possa ser fiscalizada pela Polícia

Fonte: Elaboração própria

Ora, um elemento com funções policiais, que pertence à instituição PSP vê limitado o seu raio de ação, uma vez que se trata de uma polícia integral que reúne múltiplas valências e capacidades, com componentes de prevenção, investigação ou fiscalização de diversas áreas da sociedade. Em específico, um trabalhador com funções policiais “não pode desempenhar,

funções que por natureza são visadas num ato de fiscalização, ou seja não posso desempenhar funções que eu próprio fiscalizo” (ASPP, Setembro 2014). Não vai poder acumular funções privadas em qualquer atividade comercial (por exemplo desempenhando funções em restaurantes), não vai poder exercer funções como segurança privado ou como armeiro (por serem áreas específicas de fiscalização da PSP) ou até de taxista, entre outros.

Do contributo que recolhemos juntos dos nossos entrevistados, quando questionado o que diferenciava um trabalhador com funções policiais dos demais trabalhadores com funções públicas, em forma de resumo (por nos parecer que detém as características referenciadas por todos) apurou-se que:

A sua sujeição a deveres especiais, esse é o elemento que mais caracteriza, que mais permite distinguir dos restantes trabalhadores da Administração Pública. Especialmente a restrição dos direitos, liberdades e garantias que estão previstos na constituição, direito à manifestação, à reunião, à associação, direito à greve, incompatibilidades que advêm da nossa missão... a polícia não pode ter segundos empregos em determinados tipos de circunstâncias; o próprio dever de disponibilidade, pois o polícia não pode negar-se perante uma circunstância em concreto a trabalhar, a deslocar-se ao serviço; a exigência do próprio serviço de rua, operacionalidade que é exigida ao elemento policial, o trabalho por turnos na rua... essa exigência, embora acho que outros trabalhos também a possam ter, mas essa é específica da polícia, a penosidade do trabalho policial, tudo isso caracteriza aquilo que nós designamos como uma certa condição policial que distingue um polícia dos restantes trabalhadores da Administração Pública. Dos restantes mas que nos aproxima da GNR, aos militares... existe essa aproximação porque temos missões muito idênticas (DN PSP, Setembro 2014).

Não sendo intenção deste trabalho criticar nem analisar se as diferenças ao nível de direitos, deveres e impedimentos são as adequadas face aos restantes trabalhadores com funções públicas (com a alteração aos mesmos a ser da exclusiva competência da Assembleia da República, prevista no art.º 164, alínea o) da CRP), pretende-se sim demonstrar que efetivamente essas diferenças existem face à (tentativa de) equiparação do trabalho realizado por ambas as categorias em análise. Atualmente, apesar de regidos pelas mesmas regras, a diferença consta no tipo de carreira que cada um desempenha, sendo os elementos com funções policiais integrados numa carreira especial (pois, apesar de formalmente já serem considerados como corpo especial, a não definição de regras novas origina um cumprimento das regras que já estariam vigentes, aquando da integração dos elementos com funções policiais numa carreira especial).

3.4. A PSP como carreira especial ou corpo especial

Com a entrada em vigor da LTFP, a PSP passou a ser considerada como um corpo especial. Os elementos com funções policiais desta Força de Segurança já em tempos detiveram esta

categorização, sendo a mesma substituída em 2009 com a entrada em vigor do EPPSP (em consonância com a LVCR), transformando-os na altura numa carreira especial. Importa analisar qual a diferença entre ambas as categorizações e as implicações que da designação advêm.

Conforme já aqui analisado, de acordo com o art.º 41 da LVCR, até à aprovação de um novo Estatuto os elementos com funções policiais encontram-se integrados numa carreira especial, devido ao facto de cumulativamente possuírem conteúdos funcionais específicos, deveres funcionais mais exigentes e ser exigida formação inicial específica para a integração nas carreiras policiais. Mas antes da entrada em vigor da LVCR, os elementos policiais encontravam-se regulados por um Estatuto de Pessoal (que vigorou até 2009) com regras próprias a serem aplicadas aos seus elementos policiais: o Decreto-Lei n.º 511/99 de 24 de Novembro. Em análise a esta legislação, procurando referências que subjugassem os elementos policiais à Administração Pública, encontra-se apenas os art.ºs 19, 49 e 64, ao referir que “o pessoal com funções policiais está sujeito ao regime de férias, faltas e licenças aplicável aos funcionários e agentes da Administração Pública, com as especialidades constantes do presente diploma” (art.º 64 do Decreto-Lei n.º 511/99), assim como o sistema de aposentação, embora com normas específicas (art.º 19 do Decreto-Lei n.º 511/99) e a sujeição ao regime geral de incompatibilidades e acumulações de funções (art.º 49 do Decreto-Lei n.º 511/99). A razão de existirem poucas referências de subordinação é de que os elementos policiais, através deste diploma, eram considerados como um corpo especial, dotados de regras próprias que os diferenciavam dos restantes trabalhadores da Administração Pública. Através deste diploma, os elementos policiais estavam sujeitos a regras próprias que regulamentavam todos os aspectos do seu estatuto, inclusive todas as implicações derivadas da relação jurídica de emprego público.

Face a uma Força de Segurança regida por regras próprias, com a aprovação do EPPSP, esta Instituição deixa o carácter de corpo especial para se converter numa carreira especial, regulada pelas regras gerais da Administração Pública. Analisando o preâmbulo do EPPSP, “a conversão do corpo especial do pessoal com funções policiais da PSP em carreira especial” deveu-se ao cumprimento do quadro legal consagrado na LVCR. Entre os polícias, ficou a ideia de que haveria sido uma “opção política, uma opção de contenção de despesa, não sabemos ao certo o que terá sido, mas só veio trazer grandes discórdias” (SPP, Setembro 2014). Através da entrevista realizada ao representante da DN PSP, percebe-se que ao falar-se de uma carreira especial, os elementos policiais ficam “sujeitos a todas as normas e leis de trabalho em funções públicas” (DN PSP, Setembro 2014); relativamente ao corpo especial,

“permite-nos evoluir para domínios que até aqui não era possível”, possibilitando, por exemplo, a criação de “mais uma categoria na carreira de chefes e uma na de agentes” (DN PSP, Setembro 2014). Percebe-se então, ao analisar a LVCR, que a mesma seja aplicável a todos os trabalhadores que exercem funções públicas com exceção dos militares (art.º 2 da LVCR)¹¹, indicando apenas as características para a integração em carreiras gerias ou carreiras especiais. Contrapondo, a LTFP vem já peremptoriamente afirmar que, no seu art.º 2, para além dos militares esta legislação também não é aplicável ao pessoal com funções policiais da PSP (cujo regime deverá ser em lei especial), exceptuando-se apenas alguns princípios e procedimentos da Administração Pública, nomeadamente a manutenção do exercício de funções públicas, com garantias de imparcialidade, devendo ser seguidas as normas gerais relativamente ao planeamento e gestão de recursos humanos, ao procedimento concursal de acesso à Administração Pública, à organização das carreiras e aos princípios gerais em matéria de remunerações.

Uma vez que a CRP insere a Polícia no capítulo da Administração Pública, variada legislação enuncia que a Polícia exerce uma missão pública e que através dos contributos dos nossos entrevistados se percebe também essa linha de pensamento, importa questionar qual a relevância de os elementos com funções policiais serem considerados como corpo especial ou como carreira especial. O facto é que até 2009, enquanto vigorava o Decreto-Lei n.º 511/99 que considerava a PSP como uma Instituição com regras próprias (salvo as exceções), os elementos com funções policiais viam os seus direitos, deveres, missão, vantagens e desvantagens a serem regulamentadas indo ao encontro do que seriam as suas necessidades (há que ter em conta sempre o conflito entre as necessidades reais e o desejo político). Com a entrada para a LVCR, com a exceção de pormenores, toda a regulação foi equiparada a outros trabalhadores com funções públicas, trabalhadores esses que desempenham funções que se diferenciam das desempenhadas pelos elementos com funções policiais.

Desde a entrada em vigor da LVCR e do RCTFP, aliado a um contexto de crise económica e financeira (que originou um pedido de ajuda externa por parte do Governo Português), as ideias da *New Public Management* foram cada vez mais implementadas, nomeadamente na procura da redução do aparelho do Estado, culminando com a implementação da LTFP. Enquanto parte integrante do aparelho do Estado na sua vertente funcional, os trabalhadores com funções públicas observaram neste espaço de tempo a uma

¹¹ Importa mencionar que não foi dado destaque ao estudo dos militares neste trabalho, porque em toda a bibliografia analisada era perceptível que a exclusão se devia à sua condição militar e à necessidade de os autonomizar da gestão da Administração Pública e do próprio Governo, de forma a não confundir os princípios do Estado de Direito Democrático.

alteração das regras de ligação funcional entre estes e a Administração Pública, com alguns a verem o seu vínculo funcional a ser alterado, outros a serem dispensados ou até a verem-se dirigidos por empresas ou parcerias público-privadas. Relativamente aos trabalhadores com funções policiais, por desempenharem uma função de soberania e possuírem uma relação jurídica de nomeação, não viram o seu vínculo a ser alterado, mas foram também sujeitos a alterações legislativas por estarem sujeitos às regras dos demais trabalhadores com funções públicas.

O EPPSP, sujeito às normas e regras da LVCR implicou que fosse aplicado um conjunto de restrições e alterações originadas por esta tentativa de redução do aparelho do Estado. Desde a entrada em vigor da LVCR e do RCTFP, sucedeu já um grande conjunto de alterações a estes diplomas (conforme as necessidades de contenção orçamental), ocorrendo uma alteração de direitos (podendo mesmo ser consideradas como uma restrição) dos trabalhadores por forma a reduzir o aparelho do Estado, sendo que neste caso, atuando na redução das despesas para com os trabalhadores com funções públicas. As alterações eram estudadas e analisadas tendo como modelo os trabalhadores das carreiras gerais, aprovando-se legislação de restrição e de intervenção para esses e para todos os outros que estivessem a ser regulamentados pelas mesmas regras. Os trabalhadores com funções policiais, por serem considerados uma carreira especial, também viram esses pacotes de legislação alterarem o seu regime de trabalho. A publicação da Lei n.º 68/2013, de 29 de Agosto é um desses exemplos, que sujeitou todos os funcionários do Estado ao cumprimento de um horário de referência de quarenta horas semanais. Se tal parece exequível de aplicar a um trabalhador que desempenha funções administrativas ou a outros que detenham um horário fixo de trabalho, o mesmo já não se pode afirmar quando se aplica a funcionários com uma missão de autoridade do Estado, que realizam um serviço de 24 horas com turnos noturnos e que vivem em permanente conflito com o cidadão, sujeitos a um dever de disponibilidade para qualquer ocorrência criminal. A sujeição às regras gerais (enquanto carreira especial) origina a que sejam tomadas medidas que visavam inicialmente os trabalhadores gerais e não os que detêm uma missão específica. Daí que, enquanto corpo especial, já é possível a criação de regras que vão ao encontro das necessidades específicas da profissão. Recorrendo ao exemplo anterior, torna-se possível “propor um horário diferente dos restantes funcionários públicos, por sermos um corpo especial e estarmos fora da lei de trabalho de funções públicas” (DN PSP, Setembro 2014).

A necessidade de se tornar num corpo especial é uma preocupação transversal a todos os nossos entrevistados. Segundo o representante do SPP, a função dos polícias “não pode ser

confundida com outro trabalhador da administração pública, tal e qual como foi a legislação de 2008 que tratou tudo por igual. Nós não somos iguais, não podemos ser iguais, temos muitas especificidades” (SPP, Setembro 2014). O representante da ASPP afirma já que “quem tem especificidades destas não pode ter um vínculo laboral, estar debaixo de uma lei que o equipara a outros funcionários públicos, tem que haver diferenças temos que ser diferenciados, porque a nossa abordagem, o nosso dia-a-dia não é igual a qualquer outro funcionário” (ASPP, Setembro 2014). A equiparação entre PSP e corpo especial também é defendida pelo representante do SNOP, uma vez que considera

que a polícia deve ter regras próprias, deve ter um conjunto de direitos e deveres próprios, que aliás muitos deles saem logo da própria constituição. Portanto não faz muito sentido que se queira pensar em aplicar regras da generalidade aos polícias quando a própria constituição, que é o mais importante, restringe logo à partida um conjunto de direitos aos elementos policiais. Ou seja, dizer que os polícias são funcionários públicos mas só para deveres, para direitos não são (SNOP, Agosto 2014).

3.5. O modelo de relação ideal

A passagem da nomeação generalizada para o contrato de trabalho em funções públicas que se aproximasse do existente no ramo privado foi um dos assuntos referenciados nas entrevistas, existindo uma sintonia quando discutido se o contrato de trabalho em funções públicas seria o ideal para a generalidade dos trabalhadores com funções públicas. Nos contributos das entrevistas, foi referido que “na generalidade da Administração Pública (...) não se justifica a nomeação” (SPP, Setembro 2014). A passagem para o contrato de trabalho,

permite uma maior flexibilidade em termos emprego, em termos de ingresso, em termos de gestão do trabalhador, que vai no sentido de uma maior exigência ao trabalhador, uma maior exigência no seu rendimento, da sua eficiência e eficácia no posto de trabalho, através de uma melhor avaliação, de uma melhor recompensa em função de aquilo que ele mostrar (DN PSP, Setembro 2014).

Questionados sobre as vantagens desta passagem, o representante do SNOP afirma que, comparativamente à nomeação,

não cria no funcionário aquela ideia de que tem um emprego para a vida (...) não sendo aplicado ao Estado tendencialmente uma lógica empresarial, ou seja, uma avaliação em função de objectivos, em função de resultados obtidos. O funcionário do Estado fica com a ideia de que, a partir do momento em que consegue entrar para a estrutura, estará lá a vida toda independentemente daquilo que faça ou que não faça, independentemente da sua assiduidade, independentemente do seu registo disciplinar, independentemente de muitas coisas que, segundo sei, em muitos países são aspectos determinantes para que o contrato possa cessar (SNOP, Agosto 2014).

Se a passagem dos trabalhadores com funções públicas parece ser aceitável para os nossos entrevistados, a equiparação destes aos elementos com funções policiais já se torna num motivo de discórdia.

Não podemos estar a contratar Polícias tipo segurança privada. Não podemos fazer um contrato de trabalho com um polícia de um ano ou dois ou três anos ou o que seja. Temos que ter um vínculo muito longo, um vínculo de trabalho muito longo pois temos uma missão especial, específica. Não podemos garantir que um polícia ao fim de 3 anos tenha feito tudo. Na Polícia existe um sistema de aprendizagem contínua. Temos que estar adaptados com toda a legislação, que constantemente vai alterando. Nós temos uma adaptação e essa adaptação é contínua, uma formação contínua. Se tivermos um contrato de trabalho, contrato de trabalho por tempo determinado, chegava a um determinado período de tempo, terminava e deixava de ser Polícia. Não houve qualquer vínculo, passávamos a ir para o fundo de desemprego... Não podemos ir (SPP, Setembro 2014).

Apresentado que os elementos com funções policiais desempenham um trabalho diferente e que a Instituição pretende moldar-se segundo os princípios de um modelo de gestão diferente, coloca-se a questão do porquê da igualdade de tratamento entre ambos ao colocá-los de acordo com uma legislação que compreende as mesmas regras para ambos? Se existe essa equiparação, será que o contrato de trabalho também seria aplicável aos trabalhadores com funções policiais? Ora, de acordo com o contributo das entrevistas, “sendo a função policial uma função distinta, todo um conjunto de funções da Administração Pública, (...) deve haver um tratamento diferenciado do que foi consagrado na lei do trabalho em funções públicas” (DN PSP, Setembro 2014). Esse desejo de diferenciação já está a ocorrer com a saída da LTFP mas falta agora a definição das prerrogativas que devam ser definidas na especialidade.

Ao afastarmo-nos dessa lei, agora tem de ser traduzido num conjunto de normas (...), no sentido de procurar construir um regime normativo, que respeite a especificidade da função policial, da condição policial, sempre procurando salvaguardar que nós não estamos voltados para dentro, nós estamos voltados para fora e tudo isto visa procurar prestar um melhor serviço aos cidadãos e ao Estado de Direito Democrático, com isto tudo. Não é só criar melhores condições para dentro, mas que essas melhores condições que possamos criar para dentro se traduzam num melhor serviço policial dirigido aos cidadãos (DN PSP, Setembro 2014).

Tendo por base os modelos de segurança apresentados por Oliveira (2006), podemos afirmar que a PSP é uma Força de Segurança que pretende cada vez mais uma aproximação à *Governance* da Segurança, deixando gradualmente de parte o modelo da Administração da Segurança. Assim, apesar de continuar subjugada ao Estado (ao relacionar-se verticalmente), de pautar a sua atuação de acordo com um quadro legal de intervenção e de possuir uma forma de organização centralizada com uma concentração de poderes, esta Instituição

pretende, através da aposta na prevenção e do reforço dos seus programas de proximidade, procurar uma intervenção mais ativa dos cidadãos na criação de segurança, não só através da criação de contratos como na participação em parcerias e em diagnósticos locais, procurando assim estar mais próxima do cidadão. Atendendo a que estas intenções pressupõem pessoas capazes de aplicar conhecimentos técnicos (em parte derivados da sua experiência profissional) torna-se necessário garantir que o seu corpo de recursos humanos seja dotado por pessoas que se preocupem integralmente com o prosseguimento da sua missão e não com a sua estabilidade profissional.

Com base nos argumentos apresentados pelos nossos entrevistados para justificar a diferenciação ao nível do vínculo funcional, podemos afirmar que o modelo de emprego jurídico da nomeação é o preferido por ser o garante da estabilidade profissional de quem lida diariamente com a gestão de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, com incivilidades, com situações de stress e com o uso da autoridade que lhe foi conferida pelo Estado (implicando o uso e porte de arma de fogo). Também para uma Instituição que se diz que prossegue a mesma missão que a Administração Pública (embora com determinadas especificidades), possuir elementos policiais que possam colocar em prática os conhecimentos adquiridos ao longo de uma carreira para a resolução de situações sociais (e consequentemente diferenciadas) para ser mais vantajoso do que apostar num modelo de emprego precário, podendo colocar em risco a segurança e ordem pública da sociedade e dos cidadãos.

3.5.1. Construção de um modelo ideal: A nomeação com regras próprias

Com base nos argumentos apresentados e nos pontos de vista retirados das entrevistas, percebe-se que a recente conversão de uma carreira especial para um corpo especial é algo que já era desejado desde a anterior conversão ocorrida em 2008.

O facto de sermos corpo especial permite-nos, e não apenas carreira especial, porque se fosse carreira especial estávamos sujeitos a todas as normas e leis de trabalho em funções públicas. O facto de ter sido retirados e excluídos dessa lei e considerarem-nos como corpo especial, permite-nos evoluir para domínios que até aqui não era possível. Estando integrados na lei 12-A/2008, dou-lhe um exemplo: nós somos uma organização com carreiras multi-categoriais, temos seis categorias na carreira de oficiais, temos duas na carreira de agentes e duas categorias na de chefes. O facto de estarmos fora da lei 12-A/2008 vai-nos permitir à partida, criar eventualmente mais uma categoria na carreira de chefes e uma na de agentes. (...) Por exemplo, relativamente ao processo de avaliação, o facto de sermos um corpo especial, permite-nos também criar um sistema de avaliação diferente do sistema atualmente vigente na Administração Pública. (...) Isto são exemplos da gestão de recursos humanos. Relativamente ao planeamento e mapa de pessoal, aí já temos que seguir

exatamente o que está na própria lei de trabalho em funções públicas. (...). Agora tudo o que não está lá escrito, a PSP desde o momento que tenhamos essa lei aprovada pelo Governo, cuja proposta está a ser discutida com a tutela, a partir do momento que tenhamos essa lei, esse diploma, podemos de facto ter uma autonomia em termos de desenvolvimento da nossa gestão de recursos humanos diferente da restante Administração Pública. É isso que nos distingue em ser um corpo especial fora da lei de trabalho em funções públicas e sermos uma carreira especial, mas aí dentro da lei de trabalho de funções públicas (DN PSP, Setembro 2014).

Considerando que: a missão da polícia “não pode ser confundida com outro trabalhador da administração pública, tal e qual como foi a legislação de 2008 que tratou tudo por igual”; que os polícias não são iguais aos restantes trabalhadores com funções públicas pois detém muitas especificidades (SPP, Setembro 2014) e; que “a necessidade da segurança obriga a ter sempre alguém (para) garantir a segurança pública, daí a disponibilidade para o serviço, a rotatividade de horários, obriga a ter essa disponibilidade permanente de segurança, que terá de ser garantida a segurança pública” (SPP, Setembro 2014), então percebe-se que os trabalhadores com funções policiais não desejem a passagem para o contrato de trabalho em funções públicas, desejando manter o vínculo funcional da nomeação.

Analisando as matérias que os nossos entrevistados afirmam que devam ser reguladas pela sua especificidade, assumem destaque a aposentação (argumento apresentado pelos quatro entrevistados), o horário (argumentado por três dos entrevistados) e a remuneração (argumentado por dois dos entrevistados). A matéria da aposentação é referida pelos nossos entrevistados como uma das áreas de diferenciação entre polícias e os restantes trabalhadores com funções públicas, derivado à exigência do serviço desempenhado por cada um. Por um lado, baseado no estudo de Caçador (2010), sabe-se que em comparação com a restante população portuguesa, os polícias vivem cerca de onze anos a menos, tendo uma esperança média de vida que ronda os 69 anos de idade. Por outro lado, sendo a atividade policial uma missão de resolução de problemas, em que onde os polícias têm de recorrer à sua subjetividade e valores éticos para superar algumas lacunas da lei, essa resolução exige uma elevada carga psicológica, física e emocional, levando-os a agruparem-se em subculturas próprias para a superação desses obstáculos (Durão, 2008; Reuss-Ianni, 1999). Ora, se o serviço é mais exigente (quando comparado com outros serviços) e se a esperança média de vida é menor do que comparativamente com outros trabalhadores, a questão da aposentação torna-se uma das matérias que os polícias gostavam de ver diferenciada, afirmando que aos mesmos lhes deveria ser permitido aposentarem-se anos mais cedo para assim poder usufruir dessa aposentação.

A matéria do horário de serviço é outro dos assuntos que os nossos entrevistados defendem que deverá ser diferente dos restantes trabalhadores. Enquanto fornecedores/criadores de uma segurança permanente, para além do serviço exigente (em que cada dia é diferente), os polícias sujeitam-se a um trabalho por turnos que possibilite aos cidadãos uma segurança permanente. Ora, criar um paradigma que se baseia na generalidade dos trabalhadores com funções públicas (muitos deles com funções administrativas e horário de expediente) e aplicar aos demais trabalhadores, cria situações de diferença de critérios onde inicialmente se desejaria o oposto, a igualdade.

A questão da remuneração, da estruturação das carreiras, da avaliação, da assistência na saúde e na especificidade da carga fiscal a aplicar são assuntos que os nossos entrevistados assumem que deva ser regulado na especificidade, argumentando que, direta ou indiretamente, são matérias que visam assuntos muito específicos da Administração Pública, concretamente na vida dos polícias. Resumidamente, e de acordo com as opiniões dos nossos entrevistados: se os polícias desempenham uma missão mais exigente, devem ser pagos por isso e/ou sofrer uma diferente carga fiscal; se desempenham uma missão diferente, devem ser avaliados de forma diferente e possuir uma estruturação de carreiras diferente, e se estão sujeitos a uma maior probabilidade de desgaste físico, mental ou psicológico, devem ter uma melhor assistência na saúde.

Perante uma maior convergência e uma tentativa de igualdade entre os trabalhadores com funções públicas (correspondendo à tentativa de emagrecimento do aparelho do Estado e de redução de custos), é necessário ter em conta que a PSP e os seus trabalhadores, enquanto Polícia reconhecida junto da população que protege, não se orienta integralmente pelos mesmos objetivos que a Administração Pública no geral, apresentando-se como uma Instituição que se quer isenta e protetora dos pilares em que assenta o Estado de Direito Democrático. Assim, perante a passagem generalizada dos seus trabalhadores para o contrato de trabalho em funções públicas, os trabalhadores com funções policiais deverão continuar a ficar sob um vínculo de nomeação, pois, apesar de se perder a flexibilidade que um contrato poderia fornecer, ganha-se uma estabilidade que a PSP necessita de ter, ao possuir nos seus quadros elementos policiais que não estão preocupados com a segurança do seu emprego, mas sim em adaptar-se às alterações legislativas que surgem, à proteção dos seus cidadãos e à satisfação das necessidades da PSP e, consequentemente, do próprio Estado.

O trabalhador da Administração Pública que sabe que está contratado, e que a qualquer momento pode cessar o respetivo vínculo funcional, sente mais o peso da exigência, isto é, sabe que tem de render, de cumprir critérios de uma maior eficiência e eficácia, lutando

por uma melhor avaliação e, conseqüentemente, uma maior recompensa final. Um trabalhador com funções policiais já está sujeito ao peso da responsabilidade imposto pela sociedade, não necessitando de precariedades e imposições internas que poderão ser desnecessárias. A gestão dos trabalhadores contratados obedece a um modelo aberto, sujeito a uma maior flexibilidade em termos de emprego. As características que encontramos no contrato de trabalho parecem favorecer os objetivos fixados pela Administração Pública. Mas, tendo por base o conteúdo das entrevistas realizadas, esta lógica parece incorreta quando consideramos o desempenho das funções policiais. Porquê? Porque a missão específica da polícia não é compatível com o espaço de aprendizagem por um, dois, três ou quatro anos. A complexa missão policial exige uma aprendizagem, isto é, uma educação/formação contínua. Um profissional de polícia leva muitos anos a fazer. Faz-se fazendo-se. Este fazer-se é incompatível com os parâmetros temporais de um ou mais contratos de trabalho.

A abrangência e dignidade da função policial exige, por sua vez, um regime normativo específico que respeite a dimensão da condição policial. É essencial que se crie um quadro normativo que regule não só a dimensão preventiva e repressiva, mas que olhe, também, para a parte social da segurança, apostando na implementação e reforço de programas baseados numa lógica de plena interação com os cidadãos e isto só é sustentável no tempo se a relação jurídica de emprego dos elementos policiais assentar na nomeação.

Partindo do conteúdo das entrevistas realizadas, deparamo-nos com fortes argumentos que suportam que o emprego jurídico da nomeação permite não só uma maior estabilidade profissional como garante uma melhor tranquilidade e ordem públicas. É importante ressaltar que enquanto corpo especial, os respetivos funcionários não estão “sujeitos a todas as normas e leis de trabalho em funções públicas” (DN PSP, setembro 2014). Sendo assim, deve ter-se em conta que a missão deste corpo especial não pode julgar-se de modo idêntico à missão geral da Administração Pública. Não pode considerar-se de modo idêntico porque contém especificidades que informam a necessidade permanente de garantir a segurança pública e, para tal fim, a lógica do vínculo funcional da nomeação é mais apropriada do que a lógica do contrato de trabalho.

CONCLUSÃO

O trabalho que apresentamos incide sobre as regras que deverão envolver a relação jurídica de emprego público dos elementos com funções policiais da Polícia de Segurança Pública. Investigámos como é que o vínculo dos polícias é legislado e como é que isso afeta o seu trabalho profissional. Concluímos que, face à especificidade e a exigência do seu trabalho, aos polícias não deverão ser aplicadas as mesmas regras que regulem a generalidade dos trabalhadores com funções públicas. Da diferenciação de direitos, deveres e incompatibilidades, a especificidade da sua missão com regras muito próprias e a integração numa Instituição que se diferencia da restante Administração Pública levam a que aos polícias lhes devam ser aplicadas regras próprias de acordo com o trabalho por eles realizado.

Como elemento da PSP, os trabalhadores com funções policiais pertencem a uma Força de Segurança que, entre outros fins, visa a prossecução do bem comum. Integrada organicamente e legalmente na Administração Pública, a PSP é responsável por fornecer segurança aos cidadãos. Para tal, os seus trabalhadores com funções policiais realizam um trabalho de aplicação da lei, sendo uma missão quase permanentemente de conflito com o cidadão, obrigando-o ao desempenho de uma missão exigente e ao uso de capacidades e faculdades para garantir a manutenção da ordem pública, colmatando qualquer lacuna legal que exista.

Debruçámo-nos sobre os direitos, deveres e incompatibilidades dos elementos com funções policiais, comparando-os com os dos restantes trabalhadores com funções públicas e concluímos que a missão policial obriga a diferenças entre ambos, resultando numa restrição de direitos e num aumento de deveres para os elementos com funções policiais a bem do cumprimento da sua missão, confirmando assim uma das hipóteses que havíamos levantado.

Ao analisarmos as regras que moldam a relação jurídica observa-se que partindo da LVCR (e de toda a legislação que a remodela), os trabalhadores com funções policiais ficaram sujeitos a regras que os regulam pela generalidade, sendo-lhes aplicada legislação que os obriga a cumprir padrões e normas que haviam sido criadas com base na generalidade. A introdução de um horário mínimo semanal de referência é apenas um dos exemplos que não teve em conta a especificidade da missão. Portanto, segundo esta abordagem, é negativa a nossa hipótese de que os elementos com funções policiais são diferentes dos restantes trabalhadores com funções públicas. Porém, no decorrer da elaboração deste trabalho, a própria sociedade foi-se alterando e com ela também a legislação portuguesa. Assim, da integração inicial dos trabalhadores com funções policiais numa carreira especial (sujeita às

regras gerais da LVCR), os mesmos são considerados hoje como um corpo especial, sujeitos a regras próprias. Neste momento, em Setembro/Outubro de 2014, encontram-se num processo de transição. Efetivamente, com a LTFP foram considerados como diferentes mas ainda falta a aprovação de um Estatuto próprio que defina essas diferenças. Assim, com base nesta alteração e com base nos argumentos extraídos das nossas entrevistas, afirmamos que efetivamente os elementos com funções policiais são diferentes dos restantes trabalhadores com funções públicas, não só no aspeto do cumprimento da sua missão como também nos seus direitos, deveres e incompatibilidades.

Numa Administração Pública que se encontra num processo de remodelação (com vista à redução do aparelho do Estado), com um vínculo jurídico a tender para o contrato de trabalho em funções públicas, os trabalhadores com funções policiais não devem ser sujeitos a esse vínculo, uma vez que originaria uma preocupação nos elementos policiais na manutenção do emprego, podendo colocar em causa a segurança necessária e vital ao Estado de Direito Democrático. Uma vez que se trata de uma missão abrangente e exigente, torna-se necessário que os elementos com funções policiais possuam uma segurança no emprego, que seja estável e duradoura, para que lhes permita a adaptação e formação necessária para a prossecução dos objetivos da Instituição. Assim, relativamente à hipótese de que a relação jurídica dos elementos com funções policiais deve ser diferente da relação jurídica dos restantes trabalhadores com funções públicas, concluímos que deverá pautar-se por critérios específicos que garantam a devida estabilidade, tornando afirmativa a nossa hipótese.

Se nos fosse solicitado para resumir as ideias do nosso trabalho numa frase, poderia sê-lo feito ao afirmar que *a PSP é uma organização da Administração Pública mas os seus funcionários com funções policiais não devem ser considerados como trabalhadores que exercem funções públicas porque, apesar de prosseguirem uma missão pública da competência do Estado, os seus trabalhadores com funções policiais desempenham um conjunto de tarefas que pouco se assemelha ao trabalho desempenhado pela generalidade dos trabalhadores com funções públicas.*

A conclusão a que chegámos é de que os elementos com funções policiais deverão estar sob o vínculo de nomeação, vínculo esse que deverá ser regulado por regras próprias que respeitem a devida especificidade e características próprias do exercício desta missão, a bem da segurança que se pretende criar e a bem da PSP que se quer cada vez mais eficiente e eficaz na defesa dos cidadãos, na expectativa dos seus profissionais se relacionarem com a população segundo um paradigma de serviço público que se pretende sadio, eficiente e eficaz.

BIBLIOGRAFIA

- Albareello, Luc, Christian Maroy, Danielle Ruquoy, Françoise Digneffe, Jean-Pierre Hiernaux e Pierre de Saint-Georges (orgs.) (1997), *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais* (Tradução de Luísa Baptista), Lisboa, Gradiva.
- Albrow, Martin (1970). *Bureaucracy*. Londres: MacMillan.
- Almeida, João e José Pinto (1975), “Teoria e investigação empírica nas ciências sociais”, *Análise Social - Ano 11*, nº42-43, pp. 365-445.
- Almeida, João e José Pinto (1995), *A Investigação nas Ciências Sociais*, Lisboa, Editorial Presença.
- Alves, Isaías (2007), “Cultura profissional e violência policial: uma discussão”, *Revista Estudos do Trabalho*, (Online)
Disponível em: <http://www.estudosdotrabalho.org/RevistaRET01.htm>
- Araújo, Joaquim (2000), “Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Volume 1, nº1, pp. 38-47.
- Araújo, Joaquim (2002), *Gestão pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Coimbra, Quarteto.
- Araújo, Joaquim (2007), “Avaliação da gestão pública : a administração pós burocrática”, Universidade do Minho
Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>
- Bayley, David (2006), *Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa* (Tradução de Renê Belmonte), São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- Bilhim, João (1998), “Metodologia e técnicas de Avaliação”, em Anom, *A Avaliação na Administração Pública - Acta Geral do 1º Encontro INA*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, pp. 125-132.
- Bilhim, João (2000), *Ciência da Administração*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Bilhim, João (2001), *Teoria Organizacional, Estruturas e Pessoas*, Lisboa, ISCSP.
- Bilhim, João (2008), “Políticas Públicas e Agenda Política”, *Revista de Ciências Sociais e Políticas* nº2 - Primavera, pp. 99-121.
- Bogdan, Robert e Sari Bilken (1994), *Investigação Qualitativa em Educação*, (Tradução de Maria Alvarez, Sara Santos e Telmo Baptista), Porto, Porto Editora.
- Brandão, Ana (2004), “Segurança: um conceito contestado em debate”, em Adriano Moreira (org.), *Informações e Segurança - Estudos em homenagem do General Pedro Cardoso*, Lisboa, Edições Prefácio, pp. 37-55.
- Caçador, Sílvia (2010), *A mortalidade na Polícia de Segurança Pública*, Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais, Lisboa, ISCPSI.
- Caetano, Marcello (1999), *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, Coimbra, Almedina.
- Caixeiro, Cristina (2011), “A Cultura Organizacional”, *Revista Alentejo Educação*, n.º2, pp. 23-30.
- Canotilho, José e Vital Moreira (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra, Coimbra Editora.
- Carmo, Hermano e Manuela Ferreira (1998). *Metodologia da investigação: Guia para Auto-aprendizagem*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Català, Joan (2005), *De la burocracia al management, del management a la governanza*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Caupers, João (2002), *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Lisboa, Âncora Editora.
- Caupers, João (2005), *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Âncora Editora.
- Castaño, Francisco, Rafael Moyano e Ángel Castillo (1997), “La educación multicultural y el concepto de cultura”, Organización de Estados Iberoamericanos
Disponível em : <http://www.oei.es/oeivirt/rie13a09.htm>
- Clemente, Pedro (2006), *A Polícia em Portugal*, Oeiras, Instituto Nacional de Estatística.
- Clemente, Pedro (2009), “Polícia - O caminho...”, em Manuel Valente (org.), *Estudos Comemorativos dos 25 anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna em homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Coimbra, Almedina, pp. 87-107.

- Correia, Sérvulo (1994), “Polícia”, em Anom, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VI, Lisboa, *sine nomine*, pp. 393-408.
- Coutinho, Clara (2004), “Quantitativo versus Qualitativo: Questões Paradigmáticas na pesquisa em avaliação”, *Avaliação de competências : reconhecimento e validação de aprendizagens aprendidas pela experiência*, Lisboa, Colóquio da Admee-Europa, pp. 437-448.
- Coutinho, Clara (2005), *Percurso da Investigação em Tecnologias Educativas em Portugal*, Braga, Universidade do Minho.
- Coutinho, Clara (2011), *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas, Teoria e Prática*, Coimbra, Almedina.
- Coutinho, Clara, Adão Sousa, Anabela Dias, Fátima Bessa, Maria Ferreira e Sandra Vieira (2009), “Investigação-acção: metodologia preferencial nas práticas educativas”, em Anon, *Revista Psicologia, Educação e Cultura*, Carvalhos, pp. 355-379.
- Costa, Leda e José Barbosa (2011), “A Cultura Organizacional e Seus Impactos na Formação das Estratégias Empresariais”, SEGET - Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia
Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos2011.php?pag=113>
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2007), *The New Public service, serving not steering*, Nova Iorque / Londres, M. E. Sarpe.
- Dias, Manuel (2001), *Liberdade, Cidadania e Segurança*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Dubar, Claude (2005), *A Socialização. A construção das Identidades Sociais e Profissionais*, (Tradução de Andréa Silva), São Paulo, Martins Fontes.
- Durão, Susana (2008), *Patrulha e Proximidade - Uma etnografia da Polícia em Lisboa*, Coimbra, Edições Almedina.
- Elias, Luís (2009), “A (nova) governança da segurança numa contemporaneidade complexa”, em Manuel Valente (org.), *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI*, Coimbra, Edições Almedina, pp. 751-769.
- Estrela, Edite, Maria Soares e Maria Leitão (2006), *Saber Escrever Uma Tese e Outros Textos*, Lisboa, Dom Quixote.
- Fernandes, José (Org.) (1994), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VI, Lisboa, *sine nomine*.
- Fernandes, António (2005), “O Poder Político e Segurança Interna”, em Manuel Valente (org.), *I Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra, Almedina, pp. 23-37.
- Fernandes, Fiães (2005), “As “novas” ameaças como instrumento de mutação do conceito “segurança””, em Manuel Valente (org.), *I Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra, Almedina, pp. 123-152.
- Ferraz, David (2008), *A Alta Administração Pública no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
- Ferreira, José, António Caetano e José Neves (2001), *Manual de Psicossociologia das Organizações*, Lisboa, McGraw-Hill.
- Flora, Peter e Arnold Heidenheimer (1984), *The development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick e Londres, Transaction Publishers.
- Flora, Peter e Jens Alber (1984), “Modernisation, Democratisation and the Development of Welfare State in Western Europe”, em Peter Flora e Arnold Heidenheimer, *The development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick e Londres, Transaction Publishers, pp. 37-80.
- Foddy, William (1996), *Teoria e Prática da Construção de Perguntas em Entrevistas e Questionários*, (Tradução de L. Campos), Oeiras, Celta Editora.
- Foucault, Michel (2008), *A Arqueologia do Saber*, Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- Frederickson, H. George (1983), *Nueva Administracion publica*, (Tradução de Angel Ruiz) México, N.O.E.M.A. Editores, S.A.
- Fukuyama, Francis (2006), *A construção de Estados*, Lisboa, Gradiva.
- Giaque, David (2003), “New Public Management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 69, Parte 4, pp. 567-592.
- Giddens, Anthony (2004), *Sociologia*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

- Gomes, João (2003), “A Avaliação de Políticas Públicas e a governabilidade”, em Juan Mozzicafreddo, João Gomes e João Batista, *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora, pp. 389-408.
- Gomes, Paulo (2008), “Segurança e reformas policiais na Europa. O caso de Portugal”, em Roberto Lima, Gláucia Mouzinho, Andréa Nascimento e Juliana Latini, *Reflexões sobre segurança pública e justiça criminal numa perspectiva comparada*, Brasília, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, pp. 37-51.
- Guinote, Hugo (2005), “Forças Armadas e Forças de Segurança”, em Anom, *Volume comemorativo - 20 anos ISCPSI*, Lisboa, Almedina, pp. 947-976.
- Hobbes, Thomas (1979), *A natureza humana*, (Tradução de João Lopes), Lisboa, Imprensa Nacional da Casa da Moeda.
- Hobbes, Thomas (2002), *Leviatã*, (tradução de João Monteiro e Maria Silva), Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Hood, Christopher (1991), “A Public Management for all Seasons?”, *Public Administration*, Vol. 69, n.º1, pp. 3-19.
- Laing, Ronald (1989), *O Eu e os outros: o relacionamento interpessoal*, (Tradução de Áurea Weissenberg), Rio de Janeiro, Editora Vozes.
- Machado, Paulo, Luís Isidro, Ana Neves, Susana Durão, Carlos Fogaça e Susana Silva (Orgs.) (2009), *Manual de Diagnósticos Locais de Segurança*. (Tradução de Maria Correia), Lisboa, Ministério da Administração Interna - Direcção-Geral da Administração Interna.
- Madureira, César e David Ferraz (2010), “As configurações político-administrativas e a selecção de dirigentes, O caso da administração pública portuguesa”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º63, pp. 51-69.
- Monjardet, Dominique (2003), *O que faz a Polícia: Sociologia da Força Pública*. (Tradução de Mary Barros), São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- Moura, Paulo (2004), *A privatização da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (1992), “O Estado-providência em Portugal: estratégias contraditórias”, *Sociologia - Problemas e Práticas*, n.º12, pp. 57-89.
- Mozzicafreddo, Juan (1994), “O Estado-Providência em transição”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º16, pp. 11-40.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e poder político” em Juan Mozzicafreddo e João Gomes (orgs.), *Administração e política – Perspetivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, p. 1-33.
- Mozzicafreddo, Juan (2002), “A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 40, pp. 9-22.
- Mozzicafreddo, Juan e João Gomes (2001), *Administração e política – Perspetivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan, João Gomes e João Batista (orgs.) (2003), *Ética e administração : como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2009), O papel do Estado na sociedade, *Colóquio Pilares da Estratégia Nacional*, Lisboa, IDN, pp. 1-16.
- Neves, Ana (2013), “Função pública”, em Jorge Gouveia e Francisco Coutinho (Orgs.), *Enciclopédia da Constituição Portuguesa*, Lisboa, Quid Juris?, pp. 172-173.
- Oliveira, José (2006), *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento - A emergência do policiamento de proximidade*, Lousã, Almedina.
- Oliveira, José (2009), “As políticas públicas policiais na definição das boas práticas policiais: O caso português”, em Manuel Valente (org.), *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI*, Coimbra, Edições Almedina, pp. 143-163.
- Peters, B. Guy e Donald Savoie (orgs.) (2000), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalising the Public Service*, Montreal & Kingston - London – Buffalo, McGill-Queen's University Press.
- Pierre, Jon e B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and State*, Londres, Macmillan Press.

- Pitschas, Rainer (2003), “Reformas da Administração Pública na União Europeia – Porque necessitamos de mais ética no serviço público?”, em Juan Mozzicafreddo, João Gomes e João Batista (orgs.), *Ética e administração : como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora, pp. 31-46.
- Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and the public service*, Oxford, Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher (2000), “How Do We Know How Good Public Services Are?”, em Peters, B. Guy e Donald Savoie (orgs.) (2000), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalising the Public Service*, Montreal & Kingston - London – Buffalo, McGill-Queen's University Press, pp. 119-152.
- Quivy, Raymond e LucVan Campenhoudt (2008), *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (Tradução de João Marques, Maria Mendes e Maria Carvalho), Lisboa, Gradiva.
- Raposo, João (2006), *Direito Policial*, Coimbra, Almedina.
- Reiner, Robert (1985), *The Politics of the Police*, Sussex, Wheatsheaf Books & Harvest Press.
- Reiner, Robert (2004), *A Política da Polícia*, (tradução de Jacy Ghirotti e Maria Marques), São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- Reuss-Ianni, Elizabeth (1999), *Two Cultures of Policing*, New York, Transaction Publishers.
- Rocha, José (2000), “Modelos de gestão pública”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, pp. 6-16.
- Rocha, José (2001), *Gestão pública e modernização administrativa*, Oeiras, INA.
- Rocha, José (2007), *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Rosenbloom, David, Robert Kravchuk e Richard Clerkin (orgs.) (2002), *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Nova Iorque, McGraw-Hill.
- Rousseau, Jean-Jacques (1999), *O Contrato Social*, (Tradução de Leonardo Brum), Mem Martins, Europa-América.
- Ruquoy, Danielle (1997), “Situação de entrevista e estratégia do entrevistador”, em Albarello, Luc, Christian Maroy, Danielle Ruquoy, Françoise Digneffe, Jean-Pierre Hiernaux e Pierre de Saint-Georges (orgs.) (1997), *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais* (Tradução de Luísa Baptista), Lisboa, Gradiva, pp. 84-116.
- Santo, Paula (2010), *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Sarmiento, Manuela (2008), *Guia Prático sobre Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses de Doutoramento, Dissertações de Mestrado e Trabalhos de Investigação Aplicada*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora.
- Silva, Henrique (2013), “O Código de Procedimento Administrativo e a actividade de polícia”, *JURISMAT - Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes*, pp. 161-198.
- Skolnick, Jerome e James Fyfe (1994), *Above the Law - Police and the Excessive Use of Force*, New York, The Free Press.
- Strayer, Joseph (1969), *As origens medievais do estado moderno*, (Tradução de Carlos Ferreira), Lisboa, Gradiva.
- Trevisan, Aandrei e Hans Bellen (2008), “Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção”, *Revista de Administração Pública*, pp. 529-550.
- Trice, Harrison e Janice Beyer (1993), *The cultures of work organizations*, London, Prentice Hall.
- Tuckman, Bruce (2000), *Manual de Investigação em Educação*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Valente, Manuel (Org.). (2005), *I Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra, Almedina.
- Viana, Cláudia (2007), “O conceito de funcionário público - tempos de mudança?”, *Revista de Estudos Politécnicos*, Vol V, n.º 8, pp. 7-34.

FONTE

Legislação

Constituição da República Portuguesa, de 2 de Abril de 1976

Lei n.º 184/89, de 2 de Junho - Estabelece princípios gerais de salários e gestão de pessoal da Função Pública.

Lei n.º 6/90, de 20 de Fevereiro - Aprova o regime de exercício de direitos do pessoal da PSP

Lei n.º 7/90 de 20 de Fevereiro - Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública

Lei n.º 14/2002, de 19 de Fevereiro - Regula o exercício da liberdade sindical e os direitos de negociação colectiva e de participação do pessoal da Polícia de Segurança Pública

Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro - Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho - Aprova o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública

Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto - Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro - Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas

Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto - Aprova a Lei de Segurança Interna

Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro - Aprova o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas

Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro - Aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro - Quarta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro

Lei n.º 68/2013, de 29 de Agosto - Estabelece a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas e procede à quinta alteração à Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto, e à quinta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro

Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho - Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

Decreto-Lei n.º 191-A/79, de 25 de Junho - Revê o Estatuto da Aposentação

Decreto-Lei n.º 191-B/79, de 25 de Junho - Revê o Estatuto das Pensões de Sobrevivência

Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho - Reestruturação de carreiras e correção de anomalias

Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho - Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local

Decreto-Lei n.º 191-E/79, de 26 de Junho - Estabelece disposições reguladoras da reversão do vencimento de exercício

Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho - Estabelece o regime jurídico e condições de exercício das funções de direção e chefia

Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro - Aprova o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local

Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho - Aprova o Regime geral de estruturação das carreiras da função pública

Decreto-Lei n.º 317/86, de 25 de Setembro - Alteração do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho

Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro - Aprova o regime de férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro - Aprova o regime geral de recrutamento e seleção de pessoal para a Administração Pública

Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho - princípios gerais de salários e gestão de pessoal da Função Pública.

Decreto-Lei n.º 52/91, de 25 de Janeiro - Adapta à administração local o regime de recrutamento e seleção de pessoal constante do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro

Decreto-Lei nº 9/94, de 13 de Janeiro - princípios gerais que devem reger a formação profissional na Administração Pública

Decreto-Lei nº 404-A/98, de 18 de Dezembro - Estabelece regras sobre o regime geral de estruturação de carreiras da Administração Pública.

Decreto-Lei nº 44/99, de 11 de Junho – Primeira alteração ao Decreto-Lei nº 404-A/98, de 18 de Dezembro

Decreto-Lei nº 100/99, de 31 de Março - Estabelece o regime de férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da administração central, regional e local, incluindo os institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos.

Decreto-Lei n.º 511/99, de 24 de Novembro - Aprova o Estatuto do Pessoal da Polícia de Segurança Pública

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

Proposta de Lei n.º 184/XII – Proposta de aprovação da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

Sites electrónicos

<http://www.aedb.br>

<http://www.estudosdotrabalho.org>

<http://www.dgap.gov.pt>

<http://www.psp.pt>

<http://www.oei.es>

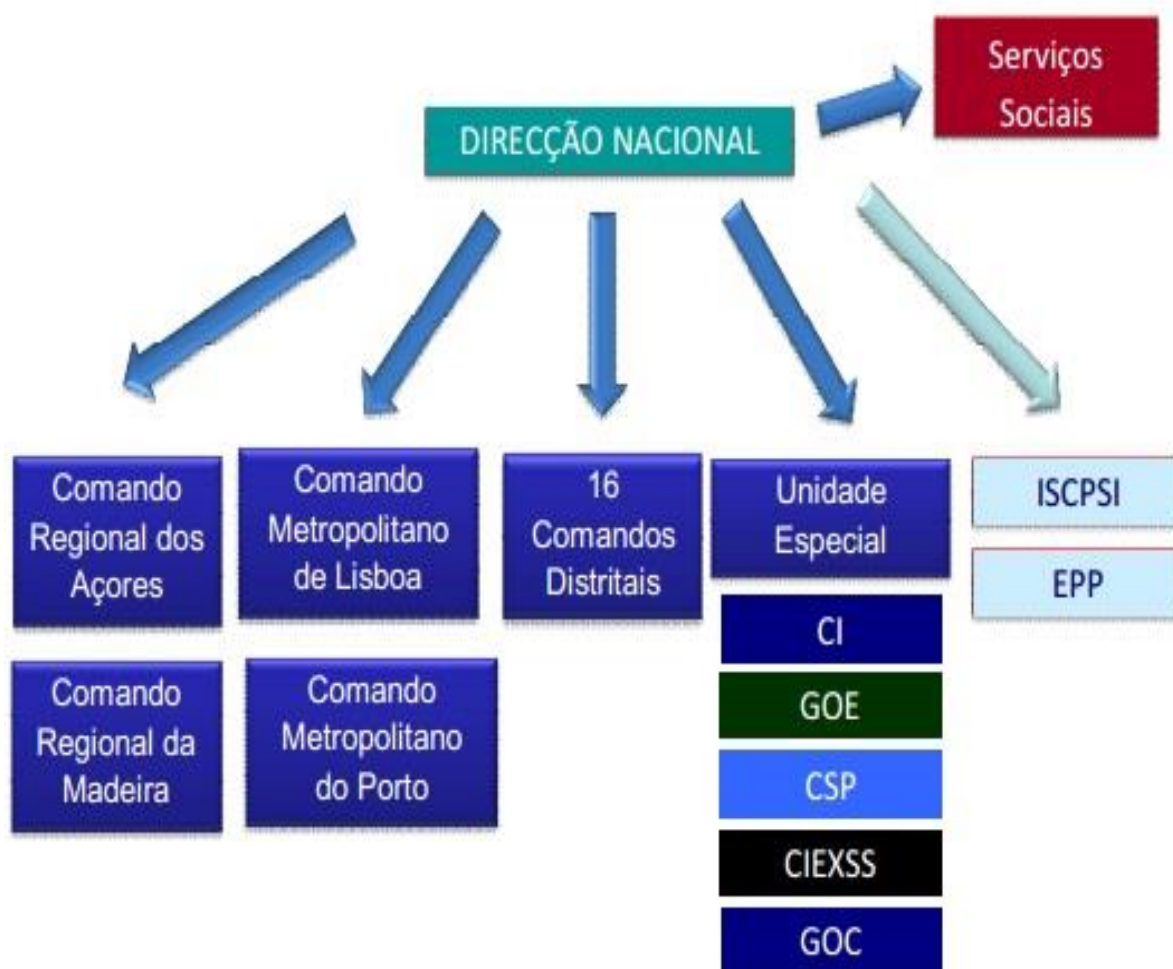
<http://www.uminho.pt>

ANEXOS

ANEXO A

QUADROS REFERENCIADOS NO CORPO DO TRABALHO

Figura A.1 – Estrutura Geral da Polícia de Segurança Pública¹²

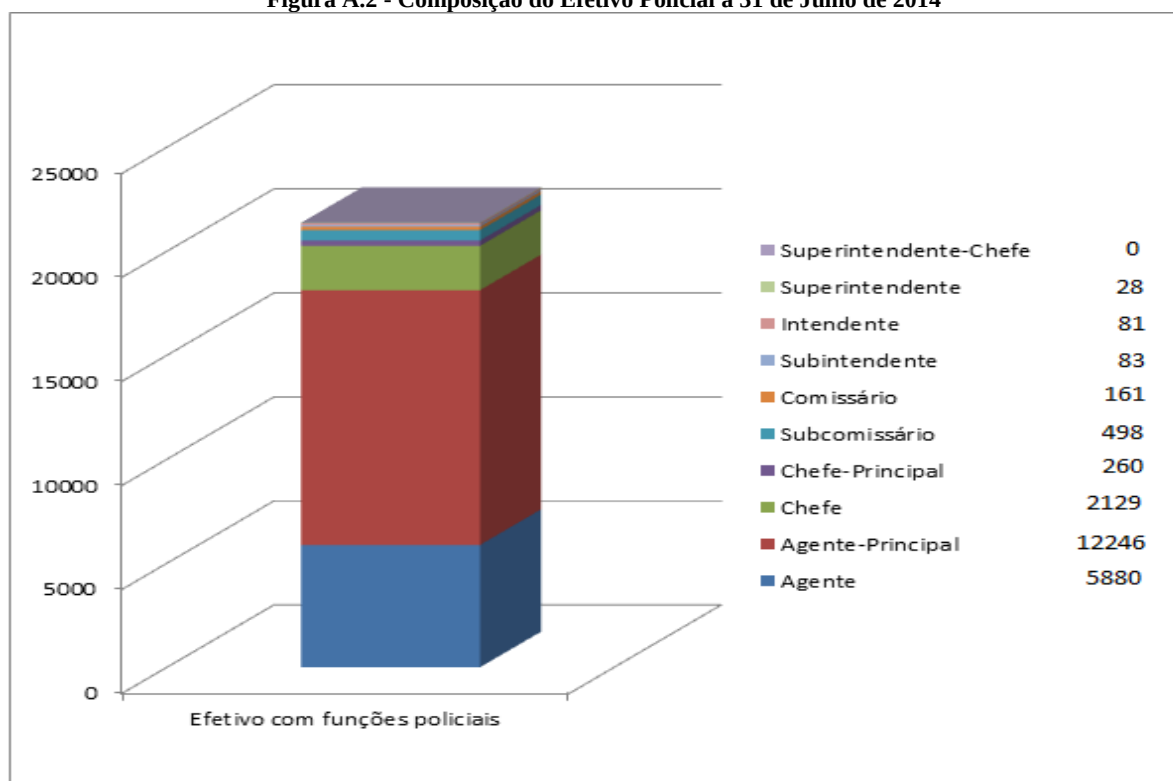


Fonte: Plano de prevenção de riscos de corrupção e infracções conexas da PSP – 2014¹³

¹² Referenciado na página 37

¹³ Disponível em <http://www.psp.pt/Pages/apsp/instrumentosdegestao.aspx?menu=3&submenu=4>. Último acesso a 11 de Setembro de 2014.

Figura A.2 - Composição do Efetivo Policial a 31 de Julho de 2014¹⁴



Fonte: Elaborado através dos dados fornecidos pelo Controlo de Efetivo Policial – Dados de 31 de Julho de 2014

Quadro A.1 - Composição dos Sindicatos da PSP¹⁵

Designação	Sigla	Percentagem, aproximada, em relação:	
		Ao número de sindicalizados	À representatividade por categoria/geral
Associação Sindical Autónoma da Polícia	ASAPOL	1%	0,4%
Associação Sindical dos Profissionais de Polícia	ASPP	59%	40%
Federação Nacional dos Sindicatos de Polícia	FENPOL		
Sindicato Independente de Agentes de Polícia	SIAP	4%	3%
Sindicato Nacional de Polícia	SINAPOL	8%	6%
Sindicato Nacional da Carreira de Chefes de Polícia	SNCC	1%	6%
Sindicato Nacional de Oficiais de Polícia	SNOP	2%	33%
Sindicato de Oficiais de Polícia	SOP	2%	27%
Sindicato dos Profissionais de Polícia	SPP	14%	9%
Sindicato de Agentes de Polícia	SPSP	0,6%	0,2%
Sindicato Vertical de Carreira da Polícia	SVCP	0,9%	0,6%
Sindicato Unificado da Polícia da Polícia de Segurança Pública	SUP	9%	6%

Fonte: Polícia de Segurança Pública, 2014

¹⁴ Referenciado na página 38

¹⁵ Referenciado na página 56.

ANEXO B

GUIÃO DA ENTREVISTA

GUIÃO DA ENTREVISTA

Tema / Problema:

Relação Jurídica de emprego público dos elementos com funções policiais

População Alvo:

Atores envolvidos no processo de elaboração e discussão do Estatuto do pessoal da PSP

Âmbito / Natureza da Investigação:

As representações dos representantes de diversas entidades relativamente à problemática da relação jurídica de emprego pública dos polícias, assim como as regras envolventes.

Objectivos Gerais:

- Compreender a ligação entre PSP e Administração Pública e a missão de ambas;
- Analisar se os trabalhadores com funções policiais devem ser considerados de igual forma aos demais trabalhadores;
- Demonstrar se, face ao serviço policial e à necessidade de criação de segurança 24 horas por dia, o polícia deve ter a mesma relação jurídica (plena dos mesmos direitos e deveres) que os demais trabalhadores que exercem funções públicas;
- Verificar a relação entre trabalho policial e relação dos polícias para com a Administração Pública, de forma a perceber as limitações e expectativas desta profissão;
- Estudar quais os motivos que possam diferenciar funcionalmente os polícias dos restantes trabalhadores com funções públicas;
- Perceber qual o vínculo funcional desejável para os elementos com funções policiais;
- Perceber que matérias devem ser regulamentadas na especialidade e quais na generalidade.

Quadro B.1 – Guião da entrevista por blocos temáticos

Blocos Temáticos	Objetivos específicos	Formulário de Questões	Tópicos
Bloco A	Explicitar a entrevista Motivar os entrevistados		Informar os inquiridos sobre os objetivos da entrevista; Garantir o anonimato e a confidencialidade dos dados a recolher; Sensibilizar os entrevistados para a importância das suas opiniões.
Bloco B	Enquadrar a Administração Pública com Estado de Direito e com a Polícia	Solicitar ao entrevistado a sua visão sobre a constituição funcional da Administração Pública Solicitar ao entrevistado a sua opinião na relação Polícia com a Administração Pública	Solicitando-lhe que analise a atual Administração Pública, num aspeto funcional, como a enquadra na atual sociedade? Acha que a sua estrutura é adequada aos tempos atuais? Observando a Administração Pública como um conjunto de indivíduos que visam a satisfação das necessidades do Estado, que competências vê nela? Acha que algo deveria ser diferente ou concorda com a situação atual? Tendo em conta as competências analisadas, parece-lhe que a Polícia poderá ser caracterizada como Administração Pública?

Bloco C	Obter dados que permitam perceber a atual relação jurídica da Administração Pública	Solicitar a opinião sobre a generalização do contrato de trabalho em funções públicas aos trabalhadores da Administração Pública	Que lhe parece (ou como entende) o tipo de ligação funcional existente entre a Administração Pública e os seus funcionários? A atual relação (a do contrato de trabalho) é algo recente mas houve outros tipos de relações funcionais. Concorde com esta relatividade de tipos de relações funcionais? Porquê? Considera a relação funcional atual a mais correta ou não? Pode justificar?
Bloco D	Obter dados que permitam perceber a atual relação jurídica dos elementos policiais	Solicitar ao entrevistado a sua opinião sobre o vínculo funcional entre os trabalhadores com funções policiais e a Administração Pública Averiguar a atual ligação jurídica. Analisar a comparação entre vínculos jurídicos Comparar através das ligações funcionais existentes se os trabalhadores com funções policiais se equiparam aos demais trabalhadores com funções públicas	Concorde ou discorde da atual relação funcional existente entre polícias e Administração Pública? Os elementos policiais encontram-se ligados à Administração Pública sob nomeação ou através de um contrato de funções públicas? Numa altura em que se pretende a passagem para uma quase totalidade de trabalhadores sob o vínculo de contrato, acha que esse será o futuro dos polícias? Tendo presente o que falámos acerca da relação funcional, acha que os elementos policiais e os restantes trabalhadores com funções públicas, devem ser considerados do mesmo modo? Acha que todos têm os mesmos direitos e obrigações, uma vez que são considerados trabalhadores com funções públicas?

Bloco E	Obter dados que permitam perceber a missão da Polícia	Face à missão da polícia, caracterizar o trabalho policial, a ligação funcional dos trabalhadores com funções policiais e os seus direitos e deveres	A missão jurídica da Polícia é aquela que está descrita na lei. Para si, qual deveria ser a missão essencial da Polícia? Em seu entender, o que pode caracterizar os elementos policiais, de modo a poderem ser considerados como diferentes (a nível funcional) dos demais trabalhadores com funções públicas. Esta caracterização delimita, de algum modo, os seus direitos e deveres?
Bloco F	Perceber qual a solução para tal	Solicitar ao entrevistado a opinião sobre uma solução ideal.	Em termos de eficácia, como avalia a atual relação jurídica? Acha que algo deveria ser mudado ou está bem como está? Pode justificar o que referiu? Sobre o conteúdo desta entrevista, tem algo mais a acrescentar?

ANEXO C

ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS

As entrevistas foram totalmente transcritas e encontram-se disponíveis ao júri da presente dissertação. Porém, devido ao seu número elevado de páginas e às regras vigentes para este Mestreado em Administração Pública, apenas se anexa a análise de conteúdo das entrevistas, justificativa das unidades de registo que foram adoptadas.

Quadro C.1 – Análise de Conteúdo das Entrevistas

Categoria	Entrevistado	Unidade de Registo	Unidade de Contexto
A PSP pode ser considerada como Administração Pública	DN PSP	Sim	<i>Quando falamos da Administração Pública em concreto, é um termo muito genérico, um termo genérico que envolve diferentes realidades, sendo certo que nos últimos anos, quer a realidade da soberania do Estado tem evoluído significativamente no sentido de prestar um melhor serviço ao cidadão e ao Estado.</i> <i>A Polícia é um organismo da Administração Pública, não há dúvidas relativamente a isso. A própria constituição insere a Polícia no domínio da Administração Pública, é um capítulo, uma parte que faz parte da Administração Pública, e a polícia cumpre uma necessidade que todos os cidadãos tem, uma necessidade à segurança</i>
	ASPP	Sim	<i>A polícia, enquanto organização, considero (que podemos considerar como desempenhando funções de Administração Pública).</i>
	SPP	Sim	<i>Podemos enquadrá-la na Administração Pública. A Polícia desempenha função pública, segurança pública.</i>
	SNOP	Sim	<i>A polícia, enquanto instituição, enquanto missões, enquadra-se claramente na Administração Pública</i>
A missão da PSP é a mesma que a missão da Administração Pública	DN PSP	Sim	<i>Os objectivos da polícia vão ao encontro dos grandes objectivos da Administração Pública. Quando nós temos por missão manter a ordem, a segurança, a tranquilidade pública, essa é uma grande missão da Administração Pública, e nós somos a entidade, o organismo que tem por funções cumprir essa missão, que cabe à Administração Pública no sentido genérico, não tenho dúvidas quanto a isso.</i>

	ASPP	Sim	<i>A polícia enquanto organização, considero (que podemos considerar como desempenhando funções de Administração Pública).</i> <i>Sem desvalorizar a Administração Pública que é importante para a nossa sociedade, a missão da polícia, é uma missão igual mas de maior exigência.</i>
	SPP	Não	<i>Não, a missão da Polícia há de ser enquadrada publicamente, mas não pode ser uma Administração Pública tal e qual um outro ministério, com uma gestão, a gestão não pode ser igual à gestão pública, tem de ser uma gestão interna, com quem conheça bem a realidade da segurança</i>
	SNOP	Sim	<i>As funções de polícia são funções de Estado, portanto a polícia deve estar integrada na administração pública com a autonomia administrativa e técnica e até financeira que tem.</i>

Os trabalhadores com funções policiais devem ser considerados de igual forma aos demais trabalhadores	DN PSP	Direitos restringidos Deveres acrescidos Restrições funcionais	<i>Os polícias acabam por estar sujeitos a mais deveres que os restantes funcionários públicos: o dever de disponibilidade, o juramento que os polícias fazem de, se necessário for, dar a própria vida para proteger o cidadão... os restantes cidadãos não estão sujeitos a esses deveres; a restrição de direitos, liberdades e garantias, a restrição do direito de manifestação, reunião, associação, direito à greve, os outros funcionários não estão sujeitos a essas restrições. Os polícias estão sujeitos a restrições constitucionais e a restrições funcionais que os restantes funcionários não estão, por isso justifica-se essa diferença de tratamento entre um funcionário público em geral e um polícia.</i>
	ASPP	Direitos restringidos Deveres acrescidos Restrições funcionais	<i>Questões relacionadas com a isenção, com ligações partidárias, com limitações no que se refere a eleição, como fazer parte de partidos políticos, integrar numa assembleia de voto, isso também são direitos que nos são cortados (...) nós não temos direito a greve</i> <i>O elemento policial, advém do seu estatuto, a qualquer altura pode ser chamado (...) a responsabilidade que tem, de desempenhar serviço e ter que recorrer de uma arma de fogo e ajuizar uma situação de enquadrar ou não legítima defesa</i> <i>Eu considero que há funções que um polícia não pode desempenhar, funções que por natureza são visadas num ato de fiscalização, ou seja não posso desempenhar funções que eu próprio fiscalizo</i>
	SPP	Direitos restringidos Deveres acrescidos Restrições funcionais	<i>Não pode ser tratado como um trabalhador normal da função pública. Os direitos são totalmente restringidos, temos direitos restringidos, tal como a greve. Não podemos fazer greve, não podemos fazer nenhuma outra profissão em paralelo, temos uma disponibilidade permanente para o serviço.</i> <i>Enquanto que a disponibilidade na Administração Pública é uma disponibilidade fictícia digamos assim: das 9h às 17h e a partir daí faz a vida dele, na Polícia não é possível, tem uma disponibilidade permanente, totalmente diferente dos outros.</i>

	SNOP	Direitos restringidos Deveres acrescidos Restrições funcionais	<i>Têm direitos que a constituição dá a todos os cidadãos, mas que no caso dos polícias ou estão altamente restringidos ou são mesmo suprimidos</i> <i>Começando pela própria constituição, passando pela lei orgânica, pelo estatuto pessoal, pelo regulamento disciplinar, por uma série de outros diplomas, resulta claro que sobre os polícias impendam um conjunto de deveres adicionais, que não estão e que não são exigidos à generalidade dos funcionários do estado</i> <i>um polícia não pode desempenhar determinadas funções que qualquer outro cidadão pode desempenhar em acumulação com outras que eventualmente tenha</i>
--	-------------	---	---

Vínculo funcional para os trabalhadores com funções públicas	DN PSP	Contrato	<i>Parece-me correto esse tipo de contrato em funções públicas, permite ao Estado, enquanto entidade empregadora através do Governo que tem as funções executivas, quer o Estado, permite uma maior flexibilidade em termos emprego, em termos de ingresso, em termos de gestão do trabalhador, que vai no sentido de uma maior exigência ao trabalhador, uma maior exigência no seu rendimento, da sua eficiência e eficácia no posto de trabalho, através de uma melhor avaliação, de uma melhor recompensa em função de aquilo que ele mostrar.</i>
	ASPP	Contrato	<i>Atualmente aos funcionários que trabalham para o Estado é o contrato, apesar de ter alguma precariedade, alterações de circunstâncias contratuais que vinham do passado e que foram vindo a ser alteradas e que foram prejudicando um vínculo que já existia, alterações, ou seja foram graves expectativas que os funcionários noutros tempos tiveram</i> <i>(Relativamente aos polícias) O vínculo não pode ser o mesmo porque as obrigações são diferentes</i>
	SPP	Contrato	<i>Na generalidade da Administração Pública penso que não se justifica a nomeação. Se é um contrato de trabalho só de funções públicas, faz-se um contrato de trabalho por determinado período de tempo, por tempo determinado ou indeterminado.</i>
	SNOP	Contrato	<i>não cria no funcionário aquela ideia de que tem um emprego para a vida (...) não sendo aplicado ao Estado tendencialmente uma lógica empresarial, ou seja, uma avaliação em função de objectivos, em função de resultados obtidos. O funcionário do Estado fica com a ideia de que, a partir do momento em que consegue entrar para a estrutura, estará lá a vida toda independentemente daquilo que faça ou que não faça, independentemente da sua assiduidade, independentemente do seu registo disciplinar, independentemente de muitas coisas que, segundo sei, em muitos países são aspecto determinantes para que o contrato possa cessar</i>

Vínculo funcional desejável para os elementos	DN PSP	Nomeação	<i>Os militares, os polícias, os magistrados, os diplomatas, devem ter uma nomeação e não um contrato de trabalho, não podem estar sujeitos a esse regime no meu ponto de vista</i>
--	---------------	----------	---

policiais	ASPP	Nomeação	<i>Não podemos estar a dar um vínculo (de contrato) à polícia, que está investido sob uma soberania que o estado lhe confere, não podemos fazer, como se pode praticar em qualquer outro ramo da Administração Pública.</i> <i>Na nomeação dá algumas garantias, em que a pessoa está nomeada naquele cargo e vai continuar se tiver uma conduta que não seja contaria à lei</i>
	SPP	Nomeação	<i>Temos a nomeação, e, aí sim, a nomeação é o mais adequado nas forças Policiais (...), a vantagem é termos a certeza de que não temos um fim de contrato. Nós queremos estar cá estes 30, 36 anos de serviço, temos de fazer para estar adaptados de uma forma permanente, senão vínhamos aqui fazer 3 ou 4 horas e íamos embora, fazíamos um contrato</i>
	SNOP	Nomeação	<i>relação que realmente garantisse alguma estabilidade ao trabalhador mas que não lhe desse uma estabilidade total, se calhar seria o meio-termo entre o contrato de trabalho e a nomeação (...) dois princípios fundamentais, segurança no trabalho, no sentido que o funcionário não está todos os dias a pensar se no dia a seguir ainda terá emprego ou não, e introdução de mecanismo que independentemente da relação jurídica que acham permitam premiar os que apresentam bons níveis de desempenho e permita ao estado prescindir daqueles que não tenham esses níveis de desempenho</i>

Motivo da diferenciação do vínculo profissional	DN PSP	Funções de soberania e autoridade Autoridade de Polícia Criminal Formação específica	<i>O elemento policial tem funções de soberania, funções de autoridade, é uma autoridade de polícia criminal, tem um processo de formação longo não pode estar sujeito a um regime de contrato de trabalho, que tem necessariamente uma maior precariedade, do que a nomeação. Por isso, eu entendo que um elemento da autoridade não pode estar sujeito a esse regime.</i>
	ASPP	Funções de soberania e autoridade Serviço exigente Desgaste físico, mental ou psicológico Disponibilidade permanente	<i>Na sua relação funcional creio que não podemos tratar de forma igual o que é diferente. Julgo que os elementos que estão investidos de funções de soberania, não apenas os polícias, tem ser tratados de forma diferenciada de outro funcionário da Administração Pública.</i> <i>Não pode tratado da mesma forma, advêm da missão do polícia circunstâncias que nenhum outro funcionário por natureza experimenta, no seu dia-a-dia.</i> <i>Normalmente é o elemento da polícia que tem de dirimir comportamentos, por natureza num ato de stress predispõe a pessoa a reagir de forma adversa. E por natureza, está todos os dias a gerir conflitos. Isto quer queiramos quer não, reflete-se na personalidade das pessoas e é por isso que tudo isso tem incidências diretas na vida de um polícia</i> <i>O elemento policial, advêm do seu estatuto, a qualquer altura pode ser chamado</i>

	SPP	Disponibilidade permanente Serviço exigente Desgaste físico, mental ou psicológico	<i>Penso que a única coisa que faz a diferença é essa disponibilidade permanente. O elemento policial não é igual aos restantes exatamente por isso: quando entra ao serviço, por norma nenhum dia é igual, todos os dias são diferentes. Enquanto que na restante função pública basicamente são idênticos, ou vai para secretaria ou tem aqueles trabalhos para fazer no dia-a-dia e assim, nós temos todas as situações de forma inesperada, ou surge um assalto, ou policiamento normal, ou vemos situações trágicas diariamente, nos acidentes de aviação e nos assaltos violentos, nada é igual muda de dia para dia. E essa é uma diferença que nos pode levar a muita coisa mais, que é o stress, ao desgaste físico, mental, psicológico, todos estes desgastes é devido à rotatividade de horários e à natureza das ocorrências. (...) devido às especificidades do serviço e da missão, nós temos uma disponibilidade permanente na Polícia, um desgaste rápido. Há vários estudos que dão um desgaste superior a 11, 12 anos que na restante Administração Pública e isso tem de ser compensado com alguma coisa.</i>
	SNOP	Serviço exigente Responsabilidade acrescida	<i>a função de polícia, uma função particularmente exigente, particularmente com um nível de responsabilidade acrescido</i>

Matérias de devam ser reguladas pela especificidade	DN PSP	Aposentação	<i>Um polícia atualmente aposenta-se com 60 anos, segundo esta na lei e queremos que assim se mantenha, enquanto os restantes funcionários públicos é aos 65 (...) Nós entendemos que, dada a penosidade do trabalho policial, do facto de fazer turnos, andar na rua, a necessidade de uma robustez para andar na rua em trabalho policial, não se compadece com uma reforma aos 65 anos.</i>
		Horário	<i>Na questão do horário de trabalho, a lei permite a criação de horários específicos. É nossa intenção, dada a nossa natureza, efetivamente propor um horário diferente dos restantes funcionários públicos, por sermos um corpo especial e estarmos fora da lei de trabalho de funções públicas.</i>
	ASPP	Assistência na Saúde Carga fiscal Aposentação Remuneração	<i>Prestação efetiva de cuidados no que se refere a doença, reconhecimento a nível fiscal, de que a profissão tem efeitos de desgaste rápido, compensação pela redução dos direitos que os polícias têm</i>
	SPP	Aposentação Remuneração Horário	<i>Temos é que ter o nosso estatuto, regularmo-nos pelo estatuto, criarmos o estatuto e alterarmos o que achamos que é alterável e que deve ser alterado da Administração Pública, tal como a aposentação, a remuneração, os turnos que efetuamos e a disponibilidade permanente.</i>

	SNOP	Carreiras Aposentação Horário Avaliação	<i>Considerando as especificidades das carreiras e a própria condição e missão policiais, as matérias socioprofissionais deverão ser reguladas de forma integral pelo estatuto de pessoal, nomeadamente as promoções, as progressões, os horários, a avaliação... tudo o que seja específico.</i>
--	------	---	--

INFORMAÇÃO PESSOAL

Bruno António Galhardo Pires

📍 Rua André de Resende s/n, 1500-040 Lisboa (Portugal)

📞 938384611

✉ bapires21@gmail.com

Sexo Masculino | Data de nascimento 21/11/1987 | Nacionalidade Portuguesa

ESTUDOS A QUE SE
CANDIDATA

Mestrado em Administração Pública

EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

01/07/2011–Presente

Oficial de Polícia

Polícia de Segurança Pública, Lisboa (Portugal)

Principais atividades e responsabilidades:

- Comandante de Esquadra;
- Representante em Comissões Públicas.

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

06/10/2006–30/06/2011

Mestrado Integrado em Ciências Policiais

Nível 7 QRQ

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa (Portugal)

06/06/2011–29/06/2011

Formação Pedagógica Inicial de Formadores

Polícia de Segurança Pública, Lisboa (Portugal)

COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Língua materna

Português

Outras línguas

	COMPREENDER		FALAR		ESCREVER
	Compreensão oral	Leitura	Interação oral	Produção oral	
Inglês	C1	C1	B1	B1	B1
Espanhol	A2	A2	A2	A2	A2
Francês	B1	B1	A2	A2	B1

Níveis: A1/A2: Utilizador básico - B1/B2: utilizador independente - C1/C2: utilizador avançado
[Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas](#)