

POLÍCIA

SEGURANÇA PÚBLICA

Grandes Opções Estratégicas

2013 - 2016



Direcção Nacional

Largo da Penha de França, n.º1 | 1170-298 Lisboa

PORTUGAL

Introdução

Tendo em conta a necessidade de se adoptar uma mudança efectiva de paradigma de gestão da Polícia de Segurança Pública (PSP), assente numa planificação plurianual e em critérios rigorosos de planeamento e de controlo de gestão, o presente documento consubstancia as opções estratégicas assumidas pela Direcção Nacional da PSP, para o período de 2013 a 2016.

Visando o horizonte de 2013-2016, a PSP tem intenção de intervir em cinco eixos estratégicos com maior implicação orçamental: 1) Mitigação gradual do atual paradigma de mão-de-obra intensiva com vista a um maior equilíbrio entre fatores de produção trabalho e capital fixo; 2) prossecução de um macro-modelo de «*Segurança Just-In-Time*»; 3) aperfeiçoamento da matriz organizacional e funcional da área de suporte; 4) melhoria da imagem institucional e 5) reforço do apoio social e das condições de trabalho.

1. Mitigação gradual do atual paradigma de mão-de-obra intensiva com vista a um maior equilíbrio entre fatores de produção trabalho e capital fixo.

As despesas com pessoal sempre representaram mais de 90% do orçamento total da PSP, revelando um uso excessivo de mão-de-obra em detrimento do capital fixo¹. Esta situação, ligeiramente atenuada no quadro do orçamento do ano corrente (88% para despesas com pessoal), raríssima no panorama internacional, acaba por ser fruto de um insuficiente uso de tecnologia inteligente e de equipamento potenciador do fator humano, levando a que, em resposta à crescente complexidade e instabilidade socioeconómica, subsista sempre uma interminável necessidade de recrutamento de pessoal, indutora de ineficiências produtivas – o chamado «*efeito buraco negro*»². Muitas das disfuncionalidades hoje constatadas, como o excessivo normativismo na área dos recursos humanos, as taxas de absentismo, a insuficiência de meios de apoio social e de bem-estar e a inelasticidade da massa salarial são em grande parte resultado desse estado de coisas. O ideal seria estabilizar ou mesmo reduzir o saldo líquido de pessoal policial em contrapartida com maior investimento (cronicamente pouco menos do que insignificante na PSP, pelo menos em termos relativos).

É nesse quadro que propomos a incorporação regular (anual) de 500 efetivos, correspondendo ao contingente ideal de formandos tendo em conta as capacidades pedagógicas, administrativas e logísticas da Escola Prática de Polícia (EPP). Por outro lado, aumentaríamos o valor médio de saídas para a pré-aposentação para 300 / ano, aliviando a pressão crescente resultante do relativamente elevado número de profissionais com condições para passar àquela situação no final de 2013 (1.715), até porque está cientificamente demonstrado que os elementos policiais, sensivelmente a partir dos 50 anos de idade, começam a entrar numa curva descendente de produtividade fruto do elevado desgaste da profissão, começando a acusar as mazelas acumuladas ao longo dos anos sob a forma de problemas mais ou menos graves do ponto de vista físico e mental que os arrastam para elevadas taxas de absentismo e incontáveis gastos com tratamentos de saúde³.

¹ Entendido aqui como material, equipamento e tecnologia.

² No sentido em que subsistindo os fatores de ineficiência e de improdutividade – nomeadamente os decorrentes da conhecida lei económica da produtividade marginal decrescente –, as incorporações de agentes são grandemente por eles absorvidas e anuladas.

³ Segundo um estudo efetuado em sede do mestrado integrado de Segurança Interna no ISCPSP, os elementos policiais na fase final do ciclo profissional evidenciam incidências especiais de doenças graves como

Tendo sido assumida a expectativa para 2013 de admissão de 800 formandos na EPP, de forma a garantir a necessária paridade com a GNR no conjunto dos dois anos em questão (2012-2013), a redução por nós proposta de 300 elementos traduziria uma poupança global mínima, a preços atuais, de cerca de 247 milhões de euros no final do seu ciclo profissional⁴, excluindo despesas de saúde, promoções e outros custos variáveis de consumo, sendo que até 2014 a poupança ascenderia a cerca de 15 milhões de euros. Esse montante poderia ser afetado a despesas produtivas e reprodutivas de capital e aliviar a forte rigidez e inelasticidade dos consumos intermédios⁵, bem como, se assim for entendido, garantir uma política contida e parcimoniosa de promoções⁶, atentas as características próprias desta instituição, que assume inequivocamente similitudes aos níveis organizacionais, funcionais, disciplinares e culturais com as Forças Armadas.

O investimento seria prioritariamente dirigido a tecnologia e equipamento destinados a garantir um policiamento mais suportado por informações e conhecimento técnico-científico («*intelligence-led policing*»), à automatização de processos produtivos nas áreas de «negócio» e de suporte fortemente absorventes de mão-de-obra («*e-policing*») e ao aumento da componente técnica da investigação criminal de proximidade, essencial para o controlo da pequena e média criminalidade. A consolidação paulatina desta tendência possibilitará, partir de 2015 / 2016, a estabilização ou até redução do saldo líquido de efetivos policiais através da redução do volume de incorporação de formandos no Curso de Formação de Agentes e/ou do aumento do contingente de pessoal a passar para a situação de pré-aposentação, introduzindo um maior equilíbrio na estrutura orçamental da PSP, apontando como meta um peso de 80% das despesas com pessoal face ao total⁷.

No fundo, o que se pretende é menos efetivo mas melhor equipado, qualificado, com maior enquadramento hierárquico e com melhores condições de trabalho e remuneratórias, ou seja, mais motivado e capacitado.

2. Prossecução de um macro modelo de «Segurança Just-In-Time».

Na senda do que foi dito no ponto anterior, o conceito de *Segurança Just-In-Time* (JITS)⁸ traduz-se numa estratégia de gestão policial significativamente assente em tecnologia inteligente que alia a condensação de meios com a capacidade de os projetar quando, onde e como a situação o exigir, sendo suportada por um estudo sistemático de informações e de operações. Repare-se que este conceito difere substancialmente do de mera “concentração de meios”, assente em modelos de mão-de-obra intensiva e de retractilidade dos meios e que conduz a posturas demasiado passivas e a táticas basicamente reativas aos acontecimentos. Pelo contrário, o modelo JITS faz uso significativo de

perturbações mentais, tumores e complicações respiratórias, fazendo com que a sua esperança de média de vida nessa altura e, em especial, a duração média de vida seja bastante inferior à da população em geral.

⁴ Considerando uma média de idades de ingresso na ordem dos 24 anos, cerca de 32 anos de tempo de serviço efetivo e 4 anos fora da efetividade de serviço.

⁵ Claramente, seja qual for o prisma de análise, os montantes despendidos pela PSP neste domínio, em termos relativos, são dos mais baixos, senão o mais baixo, da Administração Pública em geral.

⁶ Até porque é preciso garantir uma maior taxa de enquadramento na PSP, a qual se situa muito abaixo da média das congéneres europeias.

⁷ O que estaria alinhado com a realidade internacional das forças de segurança congéneres.

⁸ “*Just In Time Security*”, alargando o acrónimo anglicista.

capital fixo com o objetivo de dispor racionalmente os meios de prevenção e reação, antecipando-se às necessidades e potenciando a sua visibilidade e proximidade no terreno.

O JITS concilia a necessidade de criar suficiente massa crítica no que toca a meios de maior complexidade e capacidade, opção típica de modelos de *logística enxuta*, com a de gerir eficazmente o sentimento subjetivo de insegurança. É neste âmbito que se inserem projetos como os de retração do dispositivo policial nos comandos metropolitanos de Lisboa e Porto, de policiamento proactivo de visibilidade⁹, georreferenciação das ocorrências criminais e dos meios policiais, vigilância aérea¹⁰, integração da informação operativa e tática em Centros de Comando, Controlo e Comunicações, desconcentração de meios mais reativos¹¹ e de alargamento de sistemas fixos e móveis de CCTV, entre outros. Este modelo complementa no plano preventivo o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP), pretendendo incutir uma sensação de capacidade interventiva mais musculada que conforte o cidadão comum e dissuada o potencial criminoso, nomeadamente com meios estrategicamente posicionados em locais de grande concentração ou circulação de pessoas e mobilizáveis para atuação conjunta quando necessário por meio de um sólido e eficaz sistema de comando e controlo ou mais ativamente com operações típicas de «*crowding-out*» e de saturação de áreas mais sensíveis e/ou criminalmente fustigadas («*hot-spots*»), com o objetivo de dispersar as fontes de perigo¹².

3. Aperfeiçoamento da matriz organizacional e funcional da área de suporte.

Depois de consolidada a sua área de «negócio», onde efetivamente está a um nível comparável ao resto do mundo civilizado, é agora tempo da PSP se dedicar à reorganização da área de suporte, a qual tem sido subestimada ao longo dos tempos mas que encerra uma importância crucial para o êxito continuado e sustentado da primeira.

Desde logo reforçando a capacidade gestão do conhecimento, designadamente de planeamento e de controlo de gestão, recorrendo a pessoal qualificado e a tecnologia que minimize a intervenção humana, com vista a acompanhar os ciclos de aprovisionamento e a respetiva execução financeira e a antecipar os desvios ao nível logístico, orçamental e financeiro. Definindo também o justo equilíbrio entre, por um lado, as necessidades de controlo centralizado das matérias financeiras e orçamentais e de absorção do efeito de economia de escala e, pelo outro, a garantia da celeridade dos processos ao nível regional e local. Este princípio visa minimizar o risco de asfixias procedimentais que se reflitam na qualidade dos serviços de *front-office* disponibilizados aos cidadãos, o que poderá passar, entre outras coisas, por um maior rigor e flexibilidade na gestão de stocks, não sendo de afastar, para além dos tradicionais stocks de segurança, a constituição de reservas estratégicas centralizadas para fazer face a necessidades especiais ou a ruturas de aprovisionamento imprevisíveis.

⁹ Com o objetivo de maximizar o número de contactos visuais dos meios policiais ostensivamente colocados em locais estratégicos de elevada concentração ou circulação de pessoas.

¹⁰ Não só ocasionalmente com o uso de helicópteros mas mais frequentemente com ultraleves com asa flexível e/ou aeronaves não tripuladas.

¹¹ Como as equipas cinotécnicas, de operações especiais e de intervenção preventiva e reativa com equipas dedicadas.

¹² Inserindo-se aqui as clássicas operações de controlo rodoviário, fiscalização de estabelecimentos noturnos, operações especiais de controlo de armas, etc.

Finalmente, a conciliação de políticas de *outsourcing* que introduzam no sistema uma melhor eficácia, eficiência e flexibilidade nos processos produtivos e que assim atenuem os chamados «custos de improdutividade»¹³ típicos de sistemas excessivamente internalizados e inelásticos, com a necessidade de garantir níveis de autonomia ou até de autossuficiência face ao mercado.

Inserem-se neste contexto os estudos já iniciados respeitantes a matérias como gestão externalizada de frotas, aluguer operacional de viaturas, apuramento econométrico das atividades desenvolvidas pela PSP e recurso a mão-de-obra especializada disponibilizada por empresas do sector para guarnecimento de centros de atividade críticos na PSP, essencialmente nas áreas logística e financeira, entre outros.

4. Melhoria da imagem institucional.

A imagem de uma instituição como a PSP tem uma importância crucial para o sucesso da sua missão, não só por questões de natureza motivacional mas principalmente de eficácia e de credibilidade junto dos seus inúmeros «*stakeholders*». Na verdade, uma polícia moderna, ágil e bem conceituada tem muito maior facilidade de impor a sua ação e obter a aceitação da população em geral, obviando eventuais focos de conflitualidade e hostilidade mútua, ao mesmo tempo que gera uma maior propensão para elevar os índices de colaboração por parte dos seus múltiplos parceiros institucionais e indiferenciados. Tudo isto, conjuntamente, contribui para o aumento do sentimento objetivo e subjetivo de segurança.

Assim, neste capítulo, é nossa intenção levar a cabo diversos projetos, muitos deles co-financiáveis, ligados à desburocratização, transparência e desmaterialização de processos, à utilização de tecnologia amiga do ambiente e energeticamente eficiente e à rapidez de acesso interno e externo à informação. Enquadram-se aqui projetos como o “PSPXXI”, que assenta numa plataforma de tecnologias de informação capaz de suportar todos os serviços que dela dependam e comunicar com todas as que individualmente sustentam as diversas atividades da PSP, o “m-PSP”, que alavanca a mobilidade do acesso à informação de suporte à operação da PSP no teatro de operações, a “Esquadra do Futuro”, que resulta da assimilação dos anteriores na estrutura policial de base – a esquadra de polícia –, a ativação de potencialidades de recolha e tratamento de informação prevista no SEI, bem como o SIGAE, o SIGESP e o RIDAP, só para falar nos principais.

Noutro domínio, é intenção da PSP rever a sua política comunicacional para com os media, parceiros internos (como os sindicatos) e diretamente para a população indiferenciada, de forma a passar de forma contínua e sustentada uma imagem de modernidade, competência e credibilidade, assumindo uma postura mais proactiva e transparente no relacionamento externo.

¹³ Nomeadamente os emergentes de situações de sobre ou subprodução nas atividades significativamente sazonalizadas.

5. Reforço do apoio social e das condições de trabalho do pessoal.

Em épocas de forte contenção orçamental e de maiores dificuldades para as famílias, é de esperar a degradação das condições socioeconómicas dos elementos policiais e não policiais da PSP, o que é uma fonte de preocupação constante dada a omnipresente exigência de serenidade, estabilidade e imparcialidade na atuação quotidiana. Para além disso, independentemente dos ciclos económicos de maior ou menor austeridade, a profissão policial é especialmente sujeita a fatores de desgaste físico e psicológico que têm que ser contrabalançados com políticas adequadas no âmbito da chamada «Logística de bem-estar», gerando os necessários equilíbrios e os processos de homeostase pessoal, familiar e social.

Nesse sentido, é intenção da PSP continuar investir na promoção de uma melhor qualidade de vida e de bem-estar dos seus funcionários, nomeadamente ao nível do alojamento, da alimentação, do apoio médico¹⁴ e psicológico, do convívio intergeracional e do acompanhamento proactivo de situações de rutura financeira, sempre em estreita colaboração com os Serviços Sociais da PSP. Assim, deverá ser privilegiada a progressiva transferência para este organismo da gestão de determinadas infraestruturas sociais ainda no domínio da PSP, tirando partido da sua maior vocação e flexibilidade orçamental para o efeito, com especial ênfase nas instalações destinadas a alojamento de pessoal – as quais genericamente se encontram muito degradadas –, na promoção do desporto e do convívio social.

Também o capítulo da higiene e segurança no trabalho deverão merecer uma atenção particular, em especial no que toca a instalações¹⁵, equipamento de proteção e material de transporte, esperando ser possível implementar um plano gradual de rejuvenescimento da frota automóvel, que se encontra extremamente envelhecida¹⁶ e fragilizada em termos de operacionalidade básica. É neste contexto que se situa a nossa proposta de afetação de cerca de 3 milhões de euros (sem IVA) para desenvolver esta primeira fase do plano, que abrangerá 185 viaturas de diverso tipo, desde para proteção a altas entidades até aos clássicos carros-patrolha.

Lisboa e Direcção Nacional da PSP, 26 de Março de 2012

O Director Nacional

Paulo Jorge Valente Gomes

Superintendente

¹⁴ Inserindo-se aqui a promoção de uma linha de sustentabilidade económica do SAD/PSP, nomeadamente, se assim for superiormente entendido, através do progressivo alinhamento com o regime da ADSE e com um maior esforço no financiamento do subsistema via orçamento da PSP.

¹⁵ Sendo aqui de destacar o enorme contributo da DGIE para encontrar soluções conjuntas que minimizem o problema da vetustez, disfuncionalidade e degradação de muitas instalações policiais.

¹⁶ A frota automóvel da PSP tem uma antiguidade média na ordem dos 12 anos, obrigando a assumir elevadíssimos encargos orçamentais no capítulo da reparação e manutenção e significativos custos administrativos na sua gestão.