



Segurança & Defesa

133

junho 2016

A participação
de Angola na
Arquitetura de
Paz e Segurança
Africana

Luis Bernardino

Por um Instituto
Universitário
Policial

Acácio Pereira

A Gestão da
Continuidade de
Negócio
- Quando as
Empresas se
organizam como as
Forças Armadas!

João Alvelos

O culto da
identidade no
Século XX:
Portugal

Adriano Moreira

Centros de
excelência da NATO

Nuno Sardinha Monteiro

Por um Instituto Universitário Policial

Acácio Pereira

Presidente do Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do SEF (SCIF-SEF).
Inspector Chefe do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – SEF.

Quais são as mais-valias de partilhar um tronco comum de ensino superior policial nas áreas de formação, sustentabilidade, credibilidade e acreditação do sistema?

Partilhar não pode nunca ser confundido com outra definição que não a legítima: dividir, repartir, distribuir, participar.

No atual quadro da segurança interna de Portugal, as forças e os serviços de segurança estão definidos na Lei de Segurança Interna e, independentemente da tutela ministerial, todos contribuem na parte que lhes cabe para garantir a segurança dos portugueses e preservar a soberania nacional nos termos e limites definidos na Constituição da República. As mesmas forças e serviços asseguram também o contributo de Portugal para o propósito europeu de um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicas dos estados-membros, nos termos do Tratado da União¹.

Estas forças e serviços são, concretamente, a Guarda Nacional Republicana – GNR, a Polícia de Segurança Pública – PSP, a Polícia Judiciária – PJ, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – SEF, a Polícia Marítima – PM e o Serviço de Informações e Segurança – SIS. Exclui-se aqui a tutela ministerial, considerando-se apenas o objeto intrínseco, primário e último: a atividade policial, ou, para incluir o SIS, o sistema de segurança interna.

Embora o sistema funcione num quadro de pluralidade e heterogeneidade, a formação em cada estrutura individual é autónoma das demais e estanque nos seus conteúdos funcionais, sem interação com os pares. Importa, portanto, ainda que de uma forma sucinta, analisar cada uma delas e fixar as suas especificidades e desconformidades. Iremos colocar o enfoque na formação dos seus quadros, naquilo a que chamaremos o «sistema de ensino superior policial» – SESP (terminologia nossa). Entendam-se aqui todos aqueles a quem é exigido como condição de entrada, ou conferido pela formação policial superior, o grau de complexidade 3, conforme definido na parte de aplicabilidade universal da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas⁽²⁾ – por outras palavras, a titularidade de licenciatura ou grau académico superior.

Refletiremos um pouco sobre a valia de partilhar um tronco comum de áreas de formação, sustentabilidade, credibilidade e acreditação do sistema. Iremos debruçar-nos exclusivamente sobre quatro deles – a GNR, PSP, PJ e o SEF, dada a frequência de interação com os cidadãos. Exclue-se a PM, dado o seu carácter de estrutura híbrida, com tutela e gestão militares, a necessitar de uma clarificação legal e constitucional, e o SIS, dado não ser um órgão de polícia.

¹ art.º 67 e seguintes do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Acesso e ingresso – caso a caso

Pese embora todas exerçam funções de polícia nos limites da Constituição e da Lei, apresentam algumas especificidades que importa discriminar sumariamente.

GNR – A Guarda Nacional Republicana é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas, na dependência do ministro da Administração Interna e dotada de autonomia administrativa.

Tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de Defesa Nacional, nos termos da Constituição e da Lei.

É a única força de segurança com natureza e organização militares, caracterizando-se como uma Força Militar de Segurança.

O corpo policial desenvolve-se em três carreiras profissionais distintas, oficiais, sargentos e guardas, subdivididas em distintas categorias. São carreiras de ingresso a de oficiais e de guardas, e de acesso a de sargentos, com distintos graus de complexidade, grau de complexidade 3² 3 para oficiais e grau de complexidade 2 para as restantes.

PSP – A Polícia de Segurança Pública, é uma força de segurança, uniformizada e armada, na dependência do ministro da Administração Interna, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa.

Tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da Lei.

O corpo policial desenvolve-se em três carreiras profissionais distintas, oficial de polícia, chefe de polícia e agente de polícia, subdivididas em distintas categorias. São carreiras de ingresso a de oficial e de guarda, e de acesso a de chefe, com distintos graus de complexidade, grau 3 para oficial e grau 2 para as restantes.

PJ – A Polícia Judiciária é um corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do ministro da Justiça. É um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa.

Tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação, desenvolver e promover as ações de prevenção, deteção e investigação, prosseguindo as atribuições definidas na Lei, nos termos da Lei de Organização da Investigação Criminal e da Lei Quadro da Política Criminal

O corpo policial desenvolve-se em carreira única, com distintas categorias, sendo o seu ingresso no grau de complexidade.

SEF – O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa,

Tem por missão, no quadro da política de segurança interna, controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios e investigação criminal especializada / competência específica.

O corpo policial desenvolve-se em carreira única, com distintas categorias, sendo o seu ingresso no grau de complexidade 3.

Formação superior – caso a caso

O sistema de ensino superior policial, tem como função primordial a formação de quadros de elevado valor técnico e humano, futuros decisores no

campo da atuação policial no respeito pela Lei e pelos valores fundamentais da pessoa humana. O sistema desenvolve, nalguns casos, a sua atividade em paralelo com o ensino superior público, com uma formação de base científica geral e formação técnica e científica especializada nas áreas direcionadas, uma parte com paralelismo e reconhecimento dos pares e outra parte, que ainda carece de reconhecimento e certificação, pelo sistema geral de avaliação e acreditação do ensino superior.

No entanto, se este é o paradigma, as unidades que a ministram encontram-se espartilhadas por distintos estabelecimentos de ensino superior policial e, nalguns casos, até organizações específicas para certos momentos, tendo por base critérios difusos e que são tudo menos racionais, direi eu. Servem, sobretudo, interesses de valor corporativo e de auto sustento, em contraciclo com aquilo que neste século XXI é a tendência do ensino universitário público geral: o agrupamento e a partilha de valências, tendente a racionalizar recursos, ganhar dimensão e capacidade crítica.

A GNR, em linha com os militares e em sentido divergente dos demais órgãos de polícia (que formam os seus quadros, oficiais, com currículos equivalentes aos da sociedade civil), forma os seus oficiais na Academia Militar, estabelecimento integrado no recém-criado Instituto Universitário Militar, cujo estatuto refere claramente que este mesmo ensino visa a preparação de quadros altamente qualificados, conferindo no ingresso o grau de licenciatura e, posteriormente, os de mestre e de doutor.

2 art.º 86 LGTFP.

3 De. Lei nº 243/2015 de 19/10, Estatuto Profissional da PSP.

Apesar de passível de crítica, formar polícias em instituições vocacionadas para o ensino militar – confundindo assim a Segurança e a Defesa, quando os estados modernos tendem a separá-los por as sociedades o entenderem desejável – **é a única formação ao nível policial cuja avaliação e acreditação está conforme o sistema geral de avaliação e acreditação do ensino superior.**

A formação inicial na Academia Militar, para oficiais da GNR, tem periodicidade de abertura de vagas anual.

Já a PSP forma os seus oficiais no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna – ISCPSI, um estabelecimento de ensino que tem o mérito de ter surgido como uma necessidade estratégica de autonomia face ao meio militar e que a veio tornar numa estrutura policial de cariz exclusivamente civil.

O objeto do estabelecimento é a formação inicial e a formação ao longo da carreira. No entanto, este estabelecimento atravessa neste momento um período de crise pela dificuldade em obter a acreditação dos seus mestrados integrados junto da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), sendo esse facto disfarçado no próprio sítio da internet (www.iscpsi.pt), referindo nas competências uma frase enigmática construída a preceito: «Organizar e ministrar ciclos de estudos conducentes à obtenção de graus académicos em ciências policiais». Quais graus académicos? É uma pergunta que fica sem resposta em face da falta de acreditação.

A formação inicial para oficiais da PSP no ISCPSI tem periodicidade de abertura de vagas anual.

A PJ forma os seus inspetores no Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais – ISPJCC. Esta escola forma inicialmente os seus inspetores, proporcionando também a oferta formativa de qualificação e promoção ao longo da carreira.

A formação inicial de Inspetores não tem periodicidade regular.

O SEF não tem escola instituída, recorrendo a parcerias com instituições de ensino e professores sempre que necessário, tanto ao nível da formação de entrada como da formação qualitativa para promoção ao longo da carreira.

A formação inicial de Inspetores não tem periodicidade regular.

A tendência do ensino superior no caso civil

Em Portugal, como noutros países, o ensino superior está dividido em dois tipos: o politécnico e o universitário. Há duas grandes diferenças formais entre estes dois tipos de instituições: o ensino politécnico não concede todos os graus, nomeadamente o de doutor; e, por outro lado, leciona cursos que são mais vocacionados para a preparação de profissionais operativos. O ensino universitário, em contrapartida,

concede todos os graus e (provavelmente esta é a grande diferença) aos docentes do ensino superior universitário é exigido que, a par das atividades letivas, desenvolvam também atividades de investigação científica.

As atividades de investigação científica são fundamentais, desde logo por duas razões: em primeiro lugar, contribuem para a criação de conhecimento que pode e deve ser, mais tarde ou mais cedo, integrado na atividade concreta; e, por outro lado, porque sem investigação não há avanço científico e académico.

Se é certo que o ensino é fundamental em qualquer sociedade, não é menos verdade que as fontes de financiamento têm sofrido um estrangulamento crónico e contínuo, o qual, aliado à duplicação da oferta formativa, forçam a uma gestão mais apertada e, não raras vezes, partilhada. É disso exemplo a fusão da Universidade de Lisboa com a Universidade Técnica em Lisboa, da qual resultou a nova Universidade de Lisboa. Com esta fusão ganhou escala, transformando-a na maior universidade portuguesa e na quarta maior da Península Ibérica.

O caso do ensino militar em Portugal

O ensino superior público universitário militar registou num passado recente uma profunda reforma, destacando e densificando a especificidade do ensino superior militar, tanto ao nível dos ciclos de estudo como das estruturas integrantes, com a criação do Instituto Universitário Militar no âmbito da orgânica do ensino superior militar.

Ao nível do ensino e da sua estrutura curricular destaca-se a assunção da sua especificidade no âmbito do sistema público de ensino superior e «a consolidação do conceito científico de ciências militares como um corpo organizado e sistematizado de conhecimentos, de natureza multidisciplinar, resultante da investigação científica e de práticas consolidadas, avaliadas e reconhecidas pela comunidade científica, relativo ao desenvolvimento das metodologias e processos de edificação e emprego de capacidades militares utilizadas na defesa, vigilância, controlo e segurança dos espaços sob soberania ou jurisdição nacional, na resposta a crises, conflitos e emergências complexas, em missões humanitárias e de paz, em apoio ao desenvolvimento e bem-estar, na cooperação e assistência militar, bem como na atividade de segurança interna⁴».

Assumiu-se, assim, de forma clara, que este ensino visa essencialmente a melhoria da formação inicial de natureza universitária e politécnica dos oficiais das Forças Armadas e da GNR, bem como a formação complementar ao longo da carreira e a consolidação da investigação.

Ao nível das estruturas criou-se uma única instituição de ensino superior universitário militar, o IUM, integrado como estabelecimentos de ensino autónomos a Escola

4 Dec. Lei nº 249/2015 de 28 de outubro.

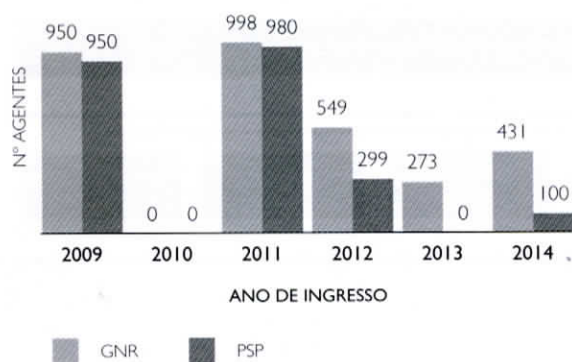
Naval, Academia Militar e Academia da Força Aérea, assim como uma unidade politécnica militar, compartimentada em quatro distintos departamentos politécnicos da Marinha, do Exército, da Força Aérea e da GNR. Integram ainda o IUM o Departamento de Estudos Pós-Graduados e o Centro de Investigação e Desenvolvimento.

Este modelo é mais do que um modelo militar, uma vez que se projeta na área da segurança interna por via da formação dos oficiais da GNR. Está patente nesta estrutura de ensino uma aspiração alimentada por alguns sectores de considerar a GNR como o quarto ramo das forças armadas.

Note-se neste caso o envolvimento de dois ministérios diferentes.

Os números de alunos admitidos nas polícias de 2009 até ao presente

INGRESSO DE AGENTES



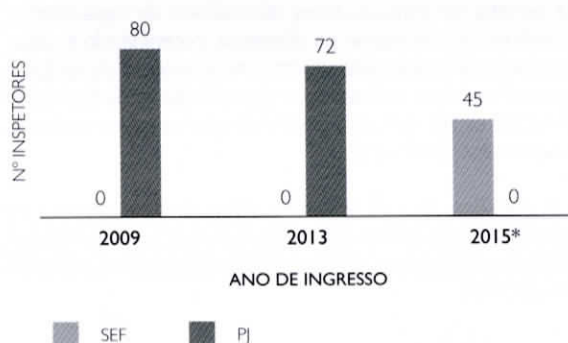
(Fonte - dados MAI nota explicativa OE 2015)

INGRESSO DE OFICIAIS



(Fonte - dados MAI, nota explicativa OE 2015)

INGRESSO INSPECTORES



(fonte aberta)

Agir contra a realidade

Os números falam por si e quase dispensam análise. Importa, no entanto, tecer algumas considerações iniciais: o universo objeto desta análise – oficiais da GNR e PSP e inspetores da PJ e do SEF – é diminuto em termos numéricos para justificar isoladamente os estabelecimentos de ensino existentes, mesmo que esteja em causa a formação inicial e a formação ao longo da carreira. Dito de outra maneira: não há escala.

Apesar da amostra não ser prolongada no tempo, os números demonstram a tendência atual de diminuição abrupta da admissão de agentes e guardas, em contradição com o número de admissão de oficiais na PSP e GNR. A única coisa que espanta é que nenhum dos anteriores ministros tenha sido questionado por isto em sede própria.

A única razão plausível da continuidade desta discrepância é, do nosso ponto de vista, a necessidade de sobrevivência dos estabelecimentos de ensino atualmente existentes, pois, como todos sabemos, não é viável formar o mesmo número de quadros se a base diminui. Os números deviam estar em consonância com a realidade e não a lutarem contra ela...

Os benefícios de partilhar meios

Em face do atrás descrito, parece-nos que seria benéfico para as forças e serviços de segurança em análise uma rentabilização do seu sistema de formação de quadros, não apenas para satisfação das necessidades imediatas das instituições, mas, sobretudo, para aumentar a eficácia dos recursos gastos em nome do país. É preciso que este sistema de ensino ganhe capacidade de investigação, que melhore a qualidade do seu ensino e que se organize em conformidade com o modelo de avaliação e acreditação do ensino superior (A3ES), em linha com as melhores práticas europeias e internacionais.

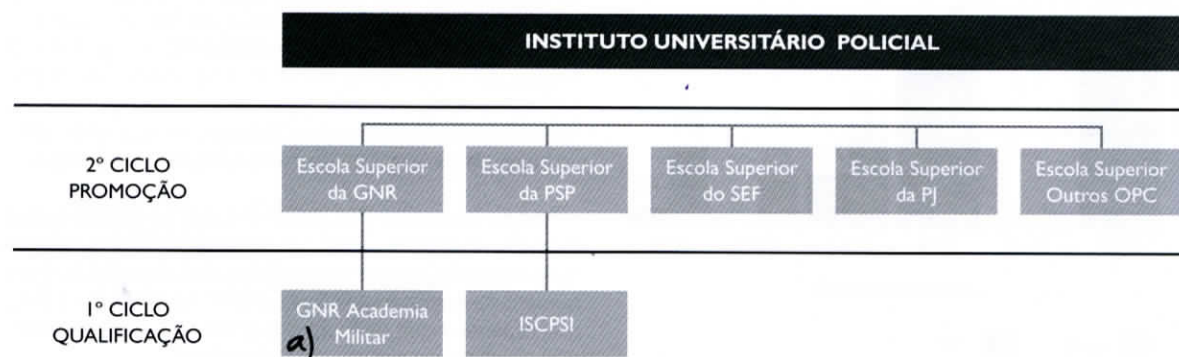
Sem copiar nenhum país em particular, seria prioritário pensar um modelo adequado àquilo que é a realidade do país e do seu modelo policial. A ideia base terá de ser a da partilha de infraestruturas, de meios e de capacidades, mantendo a diversidade na diferença, potenciando e capacitando aquilo que cada um tem, no benefício de todos. É possível partilhar mantendo a especificidade da formação de todos os serviços e forças. Pode ganhar-se em todos os sentidos, escala incluída.

A ideia base terá de ser a da partilha de infraestruturas, de meios e de capacidades, mantendo a diversidade na diferença, potenciando e capacitando aquilo que cada um tem, no benefício de todos.

Esta ideia de partilha não é, aliás, virgem do ponto de vista legislativo, pois a Lei de Segurança Interna confere ao secretário-geral do Sistema de Segurança Interna capacidade de coordenar ações conjuntas de formação, aperfeiçoamento e treino das forças e serviços de segurança, um processo embrionário que nunca passou disso mesmo.

A ideia base tem necessariamente de passar pela criação de um Instituto Universitário Policial – IUP (o nome aqui é meramente referencial) que agregue todos os sistemas de ensino de 1º ciclo (qualificação) e de 2º ciclo (promoção e formação continuada especializada), em associação com universidades nacionais e com outros institutos congéneres do espaço europeu.

Proposta de Organograma do Instituto Universitário Policial



a) Ligação funcionária e hierárquica do IUM e coordenação doutrinária com o IUP

A estrutura terá de se assumir com um carácter de complementaridade de todas as partes, assegurando um alto nível do ensino e uma estrutura curricular adequada às funções e às missões que cabem a cada força ou serviço de segurança. No campo da formação académica superior há que agir de forma ponderada e bem estruturada, de forma a evitar que certas inovações, ao invés de garantir uma evolução positiva, se transformem numa formação inconsequente ou, pior ainda, inútil.

Objetivamente, não podemos esquecer que a mudança de paradigma verificada ao longo dos últimos anos, tanto ao nível da segurança, como dos meios orçamentais, tornou imprescindível aliar a boa governação financeira à capacidade de concretizar as missões. Hoje temos que rentabilizar as estruturas existentes, não por elas próprias, mas pelo valor que estas introduzem na sociedade, deixando de lado preconceitos antigos que toldam a visão do futuro.

Os gráficos são claros e transmitem-nos uma certeza: hoje e no futuro serão menos as mulheres e os homens que terão como missão garantir a segurança dos portugueses e dos

que habitam o espaço comum europeu. Se a estratégia adotada de redução de quadros é a mais correta, o tempo o dirá. Mas será imprescindível que todos estejam bem preparados, motivados e que saibam utilizar as ferramentas disponíveis nas suas distintas missões.

O ponto de partida é claro. Os meios – quer ao nível técnico, académico e operacional – existem e estão disponíveis. Os profissionais exigem mudanças e melhorias na sua formação. O Estado tem que honrar a sua missão no quadro interno e os seus compromissos internacionais. Falta só que os atores políticos não teimem em prostergar as decisões e que atuem com a necessária celeridade.

Como dizia Victor Hugo, «saber exactamente qual a parte do futuro que pode ser introduzida no presente é o segredo de um bom governo». Ora, a situação que existe é insustentável. Saibam os políticos atuais, e os futuros, estar à altura do que as circunstâncias exigem deles.

» Bibliografia usada: diplomas legais das respectivas orgânicas, publicados no Diário da República; sítios da internet das entidades em análise.