

PARA UMA REFORMA DO SISTEMA PRISIONAL

O CASO DA APLICAÇÃO DO ESTATUTO DO CORPO DA GUARDA PRISIONAL

Conceição Gomes

Carlos Nolasco

Gustavo Veiga

Fernanda Jesus

Marina Henriques

Carla Soares

Carolina Carvalho

PARA UMA REFORMA DO SISTEMA PRISIONAL

O CASO DA APLICAÇÃO DO ESTATUTO DO CORPO DA GUARDA PRISIONAL

Conceição Gomes

Carlos Nolasco

Gustavo Veiga

Fernanda Jesus

Marina Henriques

Carla Soares

Carolina Carvalho

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA DO CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Ficha Técnica

Título: Para uma reforma do sistema prisional. O caso da aplicação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional

Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra
Boaventura de Sousa Santos (Diretor Científico)

Coordenação: Conceição Gomes

Coordenação do trabalho de campo: Carlos Nolasco e Conceição Gomes

Autores do Relatório: Conceição Gomes, Carlos Nolasco, Gustavo Veiga, Fernanda Jesus, Marina Henriques, Carla Soares, Carolina Carvalho

Consultores: Joana Nunes Vicente (Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra), José Manuel Mendes (Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra), José Mouraz Lopes (Juiz Conselheiro)

Equipa: Ana Pinhal, Carla Soares, Carlos Nolasco, Conceição Gomes, Carolina Carvalho, Fernanda Jesus, Gustavo Veiga, Manuel Sequeira, Marina Henriques, Paula Fernando

Estudo realizado no âmbito do Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, por solicitação da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais.

ÍNDICE

Acrónimos	15
Prefácio	19
Introdução geral	23
Enquadramento metodológico	27

PARTE I

Um olhar alargado sobre o sistema prisional: a relevância de análises e de soluções sistémicas ... 39

Introdução à Parte I 41

1. 40 anos de políticas do sistema prisional: breve análise 43

- 1.1. A ressocialização dos reclusos como objetivo estratégico da execução da pena de prisão 44
- 1.2. A Prisão como última resposta 50
- 1.3. O Parque prisional e os critérios de afetação dos reclusos 52
- 1.4. O modelo organizacional e funcional dos estabelecimentos prisionais 54
- 1.5. Uma ausência programática relevante: os recursos humanos e a formação 55
- 1.6. O sistema prisional nas Grandes Opções do Plano 56
- 1.7. O diagnóstico político e a dificuldade de concretização da agenda programática 57

2. O orçamento da DGRSP 61

3. Crimes, penas e prisão 71

- 3.1. Tendências da criminalidade e das sanções penais 72
- 3.2. A evolução da população reclusa 77
- 3.3. A ação dos tribunais e o tempo da reclusão 83
- 3.4. O encarceramento na União Europeia e a posição relativa de Portugal: alguns indicadores 88

PARTE II

O contexto interno: a estrutura orgânica da DGRSP, os recursos humanos e materiais e a afetação dos reclusos 95

Introdução à Parte II 97

4. A estrutura orgânica da DGRSP e A autonomia dos estabelecimentos prisionais 99

- 4.1. Evolução do quadro legal 99
- 4.2. A gestão dos estabelecimentos prisionais 104
- 4.3. As perceções sobre o grau de autonomia dos estabelecimentos prisionais 107

5. As infraestruturas e os recursos (materiais e humanos) dos estabelecimentos prisionais 111

- 5.1. O parque prisional e os recursos materiais: edifícios e frota automóvel como principais problemas 115
- 5.2. Os recursos humanos 122

6. A afetação dos reclusos a estabelecimento prisional 127

- 6.1. O atual quadro legal 127
- 6.2. A prática 128
- 6.3. Experiência comparada 133

PARTE III

O Corpo da Guarda Prisional	135
Introdução à Parte III	137
7. Para uma caracterização geral dos elementos do Corpo da Guarda Prisional	139
7.1. O Corpo da Guarda Prisional em números: evolução e afetação por estabelecimento prisional	139
7.2. A distribuição do pessoal do CGP por EP: a afetação e a mobilidade interna	141
7.3. A insuficiência do rácio de reclusos por guarda prisional enquanto indicador de gestão e de distribuição de guardas por EP	145
7.4. Para uma caracterização sociográfica do Corpo da Guarda Prisional	152
7.5. O ingresso na carreira e as expectativas profissionais	156
7.6. Motivações e expectativas face à carreira.....	157
7.7. O percurso profissional no Corpo da Guarda Prisional.....	158
7.8. Autorrepresentações sobre o exercício profissional: a ambivalência entre funções de segurança e de reinserção social	162
7.9. A realização profissional e as condições de trabalho	163
7.10. O impacto da vida profissional na vida pessoal e familiar.....	167
7.11. O reconhecimento social da profissão de guarda prisional.....	169
7.12. A comparação com outras forças de segurança	172
7.13. Experiência comparada	174
8. O Corpo da Guarda Prisional: o estatuto e a qualificação de “força de segurança”	177
8.1. Os diplomas pré-Estatuto do Corpo da Guarda Prisional	180
8.2. O primeiro Estatuto	182
8.3. O atual Estatuto do Corpo da Guarda Prisional	183
8.4. O Corpo da Guarda Prisional como “força de segurança”	185
9. As tensões laborais e as reivindicações sindicais	189
9.1. Mapeamento das tensões laborais.....	190
Ano 2017: o novo horário de trabalho torna-se o foco central da contestação.....	191
Ano 2018: a agudização da tensão laboral e o alargamento das reivindicações.....	194
Ano 2019: a revisão estatutária para correção da equiparação remuneratória à PSP	200
Ano 2020: a ação sindical condicionada pela declaração do estado de emergência e pela situação pandémica	203
9.2. A agenda sindical na perceção dos elementos do CGP inquiridos e entrevistados.....	207
9.3. Experiência comparada	211
10. Carreiras e categorias do CGP: a perceção de uma carreira estagnada	213
10.1. A estrutura da carreira: evolução do quadro legal até ao atual Estatuto.....	213
10.2. A estrutura e o desenvolvimento da carreira no atual Estatuto	214
10.3. A promoção e a progressão na carreira.....	216
10.4. O acesso (mais difícil) à carreira de chefe da guarda prisional.....	219
10.5. Figuras não previstas estatutariamente	223
10.6. A Progressão (lenta) com impacto na remuneração	224
10.7. A reestruturação da carreira.....	227
10.8. Experiência comparada	229
11. A progressão na carreira e as principais questões remuneratórias.....	231
11.1. O quadro legal da remuneração do CGP: a questão das equivalências	231
11.2. Suplementos remuneratórios.....	236
11.3. A remuneração do trabalho suplementar	238
11.4. As condições remuneratórias na experiência comparada: breve referência	240
11.5. Perceções dos elementos do CGP e das direções de estabelecimentos prisionais sobre as condições remuneratórias	242
11.6. A questão remuneratória do CGP na perceção de outros atores do sistema prisional.....	249
12. A avaliação do desempenho do Corpo da Guarda Prisional: a necessidade de um sistema próprio	251
12.1. A dispersão do quadro legal aplicável	251
12.2. As principais incoerências de um sistema disperso e desadequado	255
12.3. A avaliação do desempenho na perceção dos atores do sistema prisional	261
12.4. O Procedimento de avaliação do desempenho.....	262

12.5. As menções qualitativas e a conversão em pontos	266
12.6. A limitação de <i>Muito bom</i> pela quota de 25%.....	268
12.7. Impactos (negativos) do atual sistema de avaliação do desempenho: o caso da alteração do posicionamento remuneratório.....	270
12.8. Sugestões dos elementos do CGP entrevistados.....	273
13. A formação do corpo da guarda prisional na lei e na prática.....	275
13.1. A densificação da formação no plano da lei	275
13.2. A evolução positiva da formação inicial	277
13.3. O reforço da formação contínua: ainda as perceções negativas apesar da mudança em curso.....	279
13.4. Dinâmicas de mudança em curso	282
13.5. As áreas temáticas respondem à heterogeneidade funcional?.....	289
14. As funções e o volume de trabalho.....	293
14.1. As funções do CGP previstas no Estatuto	293
14.2. A prática funcional do CGP nos estabelecimentos prisionais: os fatores e as circunstâncias que a influenciam	296
14.3. O caso do modelo de organização do trabalho no EP do Funchal.....	299
14.4. O volume de trabalho	300
14.5. O papel do CGP na ressocialização dos reclusos	307
14.6. Experiência comparada	311
15. O horário de trabalho do Corpo da Guarda Prisional: uma avaliação das dinâmicas de mudança	313
15.1. A evolução da organização dos tempos de trabalho na lei	313
15.2. O novo Regulamento do Horário de Trabalho.....	315
15.3. Avaliações imediatas da aplicação do novo horário de trabalho	318
15.4. A aplicação do horário de trabalho na perceção dos elementos CGP.....	322
15.5. Os dados do Inquérito por questionário.....	324
15.6. A “cultura laboral” de recorrência às trocas de turno	330
15.7. As questões mais controversas na opinião dos elementos do CGP entrevistados.....	334
15.8. Perceção dos elementos de Direção dos estabelecimentos prisionais relativamente ao horário de trabalho.....	336
16. A segurança e a saúde no trabalho: entre a lei e a prática	341
16.1. O Enquadramento jurídico: instrumentos internacionais e legislação aplicável.....	342
16.2. O que dizem os estudos sobre a segurança e saúde no trabalho deste corpo profissional	347
16.3. As perceções dos guardas prisionais sobre a segurança e a saúde no trabalho e os principais fatores de risco.....	349
16.4. A concretização da segurança e saúde no trabalho: a relevância do apoio psicológico	363
16.5. O absentismo no Corpo da Guarda Prisional.....	367
16.6. A relevância da formação para a promoção da segurança e saúde no trabalho.....	370

Conclusões e recomendações

Para uma reforma do sistema prisional: O caso da aplicação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional	373
I. Porquê uma agenda estratégica de reforma do sistema prisional: a necessidade de estreitar a disjunção entre as medidas programáticas e a sua operacionalização	376
I.1. 40 anos de políticas públicas do sistema prisional	376
I.2. Os diagnósticos evidenciam a distância entre as intenções programáticas e a prática	378
I.3. Sistema de justiça penal.....	385
II. O Corpo da Guarda Prisional: a procura de afirmação num quadro de ambivalências funcionais e estatutárias.....	389
II.1. Retrato breve do Corpo da Guarda Prisional (amostra)	389
II.2. O enquadramento normativo do Corpo da Guarda Prisional: dispersão e ambiguidade.....	390
II.3. Uma relação laboral marcada por tensões manifestas e latentes com impacto no funcionamento dos estabelecimentos prisionais	392
II.4. A estrutura e o desenvolvimento da carreira	393
II.5. Progressão na carreira e outras questões remuneratórias	396
II.6. Avaliação do desempenho: a relevância de criação de um sistema de avaliação específico	399

II.7. Formação: o necessário incremento da formação contínua	401
II.8. Volume de trabalho e conteúdos funcionais	403
II.9. O horário de trabalho	405
II.10. Segurança e saúde no trabalho.....	411
Referências bibliográficas.....	415

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 1. Distribuição amostral prevista e efetiva e datas de presença nos estabelecimentos prisionais	30
Tabela 2. Número de entrevistados por perfil profissional	33
Figura 1. Dimensões mais relevantes dos programas do governo	43
Figura 2. A Ressocialização como orientação estratégica da execução da pena de prisão: principais áreas de ação	45
Gráfico 1. Evolução da dotação orçamental do Ministério da Justiça e dos Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção (2011-2021).....	62
Gráfico 2. Dotação orçamental da DGRSP (2012-2021)	65
Gráfico 3. Orçamento global do Ministério da Justiça e dotação atribuída à DGRSP (2012-2021).....	65
Gráfico 4. Orçamento previsto <i>versus</i> orçamento atribuído DGRSP (2014-2020)	68
Gráfico 5. Arguidos na fase de julgamento e condenados em processos-crime nos tribunais judiciais de primeira instância (2005-2019).....	74
Gráfico 6. Peso relativo da tipologia de crimes pelos quais os arguidos foram condenados (2005-2019)	74
Gráfico 7. Arguidos condenados nos tribunais judiciais de primeira instância por crimes previstos em legislação avulsa (2005-2019).....	75
Gráfico 8. Criminalidade mais representativa com condenação nos tribunais judiciais de primeira instância (2019).....	75
Gráfico 9. Evolução das penas aplicadas em processos-crime findos nos tribunais judiciais de primeira instância (2005-2018).....	76
Gráfico 10. Evolução do peso relativo das penas aplicadas em processos-crime findos nos tribunais judiciais de primeira instância (2005-2018).....	76
Gráfico 11. Movimento de reclusos (2005-2019)	77
Gráfico 12. Evolução do número de reclusos preventivos e condenados entrados (2005-2019).....	78
Gráfico 13. Evolução dos reclusos existentes a 31 de dezembro por situação jurídico-penal (2005-2019)	78
Gráfico 14. Peso relativo dos reclusos saídos segundo o motivo de saída (2005-2019).....	80
Gráfico 15. Evolução do número de reclusos condenados existentes em 31 de dezembro por tipo de crime (2013-2019).....	80
Gráfico 16. Evolução do número de reclusos condenados existentes a 31 de dezembro em cumprimento de pena de prisão por duração da pena (2005-2019)	81
Gráfico 17. População prisional (2019).....	89
Gráfico 18. Taxa de encarceramento (2019)	90
Gráfico 19. Variação da taxa de encarceramento (2009-2019).....	91
Gráfico 20. Taxa de ocupação (2019).....	92
Figura 3. Organograma da DGRSP.....	102
Gráfico 21. Lotação e ocupação dos estabelecimentos prisionais em Portugal (1974-2020).....	112
Tabela 3. Distribuição da população prisional por EP em 31 de dezembro de 2019	113

Gráfico 22. Concordância com a afirmação “A atual ocupação do EP (nº de reclusos) deveria ser reduzida” (n=321)	114
Gráfico 23. Concordância com a afirmação “O EP onde exerço funções tem as condições adequadas para o meu desempenho profissional” (n=317)	119
Gráfico 24. Concordância com a afirmação “Os edifícios deste EP necessitam de melhorias profundas” (n=318).....	120
Gráfico 25. Concordância com a afirmação “Os equipamentos existentes neste EP encontram-se em bom estado” (n=317)	121
Gráfico 26. Concordância com a afirmação “A frota automóvel deste EP encontra-se em bom estado” (n=319)	122
Gráfico 27. Evolução das diferentes categorias profissionais (1984-1990; 1992-2019).....	123
Gráfico 28. Dispersão de recursos humanos pelas diferentes unidades (2013-2019)	123
Gráfico 29. Concordância com a afirmação “O número de outros profissionais é adequado para o funcionamento deste estabelecimento” (n=315).....	124
Gráfico 30. Evolução do número de guardas prisionais	140
Gráfico 31. Guardas Prisionais nos EP e nos serviços centrais (2019).....	140
Gráfico 32. Guardas prisionais nos EP, por grau de complexidade de gestão (2019)	141
Tabela 4. Mapa de pessoal da DGRSP – Corpo da Guarda Prisional (2019, 2020)	141
Gráfico 33. Rácio de reclusos por guarda prisional – Portugal (1984-2019)	145
Gráfico 34. Rácio de reclusos por guarda prisional – Conselho da Europa (2019).....	146
Gráfico 35. Adequação do número de guardas prisionais nos EP (n=319).....	147
Tabela 5. Rácio de reclusos/guardas prisionais nos estabelecimentos prisionais de grau de complexidade de gestão elevado (2017)	148
Tabela 6. Rácio de reclusos/guardas prisionais nos estabelecimentos prisionais de grau de complexidade de gestão médio (2017).....	149
Gráfico 36. Adequação do rácio de reclusos por guarda prisional nos EP (n=321)	150
Gráfico 37. Adequação do rácio de reclusos por guarda prisional por EP (n=321)	150
Gráfico 38. Sexo (n=320).....	152
Gráfico 39. Distribuição dos inquiridos por faixa etária (n=312)	153
Gráfico 40. Idades médias, por EP (n=312).....	153
Gráfico 41. Habilitações académicas (n=316).....	154
Gráfico 42. Habilitações académicas, por grupo etário (n=310)	155
Gráfico 43. Itinerário profissional prévio ao ingresso no Corpo da Guarda Profissional (n=316)	156
Gráfico 44. Carreira atual (n=320)	159
Gráfico 45. Categorias da carreira de guarda prisional (n=276).....	159
Gráfico 46. Categorias da carreira de chefe da guarda prisional (n=29)	159
Gráfico 47. Antiguidade no exercício de funções no CGP (n=319)	160
Gráfico 48. Número de estabelecimentos prisionais onde já exerceu funções (n=231).....	160
Gráfico 49. Razão para a mudança de estabelecimento prisional (n=227)	161
Gráfico 50. Razão para a mudança de estabelecimento prisional, por carreira profissional (n=224).....	161
Gráfico 51. Realização profissional (n=318).....	164
Gráfico 52. Realização profissional, por carreira (n=315).....	164
Gráfico 53. Realização profissional, por grupo etário (n=309)	165
Gráfico 54. Realização profissional, por EP (n=318)	165
Gráfico 55. Relação com os superiores hierárquicos (n=320)	166
Gráfico 56. Resolução de conflitos entre elementos do CGP (n=318).....	167
Gráfico 57. O atual horário dos turnos e a conciliação entre o trabalho e a vida pessoal (n=227)....	168
Gráfico 58. Duração da viagem casa-trabalho, por EP (n=317)	169
Gráfico 59. Valorização social da profissão de guarda prisional (n=314)	171
Gráfico 60. Valorização social da profissão de guarda prisional, por grupo etário (n=305).....	171
Gráfico 61. Valorização social de outras forças de segurança (n=317)	173

Gráfico 62. Valorização social de outras forças de segurança, por carreira (n=314)	173
Gráfico 63. Valorização social de outras forças de segurança, por EP (n=317)	174
Gráfico 64. O CGP deve ter os mesmos direitos e deveres que outras forças de segurança? (n=316)	174
Gráfico 65. O Estatuto do CGP deve ser revisto? (n=319)	180
Gráfico 66. Distribuição das greves do CGP, por entidade sindical (2017-2020)	206
Gráfico 67. Perceções sobre as reivindicações laborais (n=316 ; n=318)	208
Tabela 7. Estrutura da carreira única do CGP até ao atual Estatuto	213
Gráfico 68. A ascensão na profissão (n=317; n= 315).....	216
Gráfico 69. Adequação do número de elementos da carreira de chefe da guarda prisional para os cargos de chefia (n=321).....	221
Gráfico 70. Adequação das funções desempenhadas à categoria profissional (n=318)	222
Gráfico 71. Nível remuneratório por categoria profissional.....	225
Gráfico 72. A equiparação das carreiras e das categorias do CGP às da PSP (n=317).....	228
Tabela 8. Posições e níveis remuneratórios da PSP e do CGP após a alteração estatutária de 2019	235
Tabela 9. Níveis remuneratórios do CGP em 2021	236
Gráfico 73. Revisão dos níveis remuneratórios do CGP (n=316)	247
Gráfico 74. Adequação dos níveis remuneratórios à progressão na carreira (n=318)	247
Gráfico 75. Tempo de progressão nas carreiras e nas categorias (n=317; n=315).....	248
Gráfico 76. Perceção da adequação do sistema de avaliação do desempenho (n=317)	261
Gráfico 77. Perceção da justiça da avaliação individual do desempenho (n=318).....	262
Gráfico 78. Adequação da formação inicial (n= 319).....	278
Gráfico 79. Ações de formação (n=312; n=318)	281
Gráfico 80. Carências formativas (n=310; n=315)	281
Gráfico 81. Número de formações frequentadas nos últimos cinco anos (n=286)	284
Gráfico 82. Frequência de ações de formação (n=318)	285
Gráfico 83. Razões de não frequência de outras formações (n=302).....	285
Gráfico 84. Temas das formações realizadas.....	289
Gráfico 85. Postos ocupados (n=313)	297
Gráfico 86. Número de postos ocupados durante a última semana de trabalho (n=306)	298
Gráfico 87. Tarefas realizadas pelos elementos do CGP (n=319; n=318)	300
Gráfico 88. Adequação do número de elementos do CGP (n=319).....	301
Gráfico 89. Adequação da proporção de reclusos por guardas prisionais neste EP é adequada (n=321)	302
Gráfico 90. Adequação das tarefas ao tempo de trabalho (n=320)	303
Gráfico 91. Distribuição de trabalho (n=318; n= 319)	304
Gráfico 92. Realização de tarefas que consideram não ser da sua responsabilidade (n=319).....	305
Figura 4. Mapa do horário de trabalho e tempos de descanso de um ciclo de 6 dias	317
Gráfico 93. Regime de horário, por carreira profissional (n=309)	324
Gráfico 94. Regime de horário de trabalho, por categoria profissional	324
Gráfico 95. Satisfação face ao horário de trabalho (n=298)	325
Gráfico 96. Satisfação face ao horário de trabalho, por categoria	326
Gráfico 97. Turno preferido (n=234).....	326
Gráfico 98. Interferência do atual horário de turnos na vida pessoal (n=227)	327
Gráfico 99. O atual horário dos turnos e as reivindicações do CGP (n=320)	327
Gráfico 100. O número de horas de cada turno (n=322).....	328
Gráfico 101. O atual horário dos turnos e a sobrecarga nos elementos do CGP (n=315).....	328
Gráfico 102. O atual horário dos turnos e o funcionamento do EP (n=316)	329
Gráfico 103. O prolongamento do turno/horário de trabalho (n=301; n=299)	329
Gráfico 104. Horas extraordinárias (n=320)	330
Gráfico 105. Trocas de turno (n=227).....	333

Gráfico 106. Percepções sobre segurança no trabalho (n=315).....	349
Gráfico 107. Percepções sobre segurança no trabalho, por EP (n=315)	350
Gráfico 108. Percepções sobre o risco para a segurança no trabalho (n=318)	351
Gráfico 109. Percepções sobre o risco para a segurança no trabalho, por EP (n=318).....	351
Gráfico 110. Ocorrência de agressões físicas (n=318)	352
Gráfico 111. Ocorrência de agressões físicas, por EP (n=318).....	353
Gráfico 112. Utilização da contenção física com reclusos (n=316; n=314)	354
Gráfico 113 e Gráfico 114. Utilização da contenção física com reclusos, por EP (n=316; n=314).....	354
Gráfico 115 e Gráfico 116. Condições físicas dos estabelecimentos prisionais (n=317; n=318)	357
Gráfico 117. Material necessário para o desempenho de funções de guarda prisional (n=317).....	358
Gráfico 118. Necessidade de material de segurança adicional, por EP (n=315)	359
Gráfico 119. Equipamentos e frota automóvel (n=316; n=319)	360
Gráfico 120. Frota automóvel, por EP (n=319)	360
Gráfico 121. A aplicação da segurança e saúde no trabalho (n=318).....	363
Gráfico 122. A aplicação da segurança e saúde no trabalho, por EP (n=318)	363
Gráfico 123. Necessidade de apoio psicológico (n=317)	364
Gráfico 124. Necessidade de apoio psicológico, por EP (n=317)	365
Gráfico 125. Percepções acerca das baixas médicas (n=320; n=316; n=318).....	368
Gráfico 126. Ausência ao trabalho durante o ano anterior (n=314) Gráfico 127. Número de dias de ausência ao trabalho durante o ano anterior (n=104)	369

ACRÓNIMOS

ASCCGP – Associação Sindical de Chefias do Corpo da Guarda Prisional

BE – Bloco de Esquerda

CCA – Conselho Coordenador da Avaliação

CEDERSP – Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos Humanos

CEPMPL – Código de Execução de Penas e Medidas Privativas da Liberdade

CES – Centro de Estudos Sociais

CDS-PP – Partido Popular

CGP – Corpo da Guarda Prisional

CP – Código Penal

CPP – Código de Processo Penal

CPT – Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes

CRP – Constituição da República Portuguesa

CT – Código do Trabalho

DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

DGPJ – Direção-Geral da Política de Justiça

DGRSP – Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais

DGSP – Direção-Geral dos Serviços Prisionais

DR – Diário da República

ECGP – Estatuto do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional

EP – Estabelecimento Prisional

EPL – Estabelecimento Prisional de Lisboa

FRA – Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

GISP – Grupo de Intervenção e Segurança Prisional

GNR – Guarda Nacional Republicana

GOC – Grupo Operacional Cinotécnico

GOP – Grandes Opções do Plano
IGSJ – Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça
LTFP - Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LSI – Lei de Segurança Interna
MDE – Mandado de Detenção Europeu
MNPT – Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura~
OE – Orçamento do Estado
ONG – Organização não governamental
OPJ – Observatório Permanente da Justiça
PAF – Plano Anual de Formação
PCP – Partido Comunista Português
PHVE – Permanência na Habitação com Vigilância Eletrónica
PR – Presidente da República
PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
PSD – Partido Social Democrata
PJ – Polícia Judiciária
PSP – Polícia de Segurança Pública
RGEP – Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais
RHT – Regulamento de Horário de Trabalho
SGMJ – Secretaria-Geral do Ministério da Justiça
SIADAP – Sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública
SICGP – Sindicato Independente do Corpo da Guarda Prisional
SIEJ – Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça
SNCGP – Sindicato Nacional do Corpo da Guarda Prisional
SPACE – Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe
SPSS – Statistical Package for Social Science for Windows
TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TEP – Tribunal de Execução de Penas
TFC – Trabalho a favor da comunidade
TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia
WPB – World Prison Brief

PREFÁCIO

O presente estudo foi desenvolvido pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES), através do seu Observatório Permanente da Justiça (OPJ), por solicitação da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), tendo como objetivo central analisar e propor recomendações sobre as condições socioprofissionais e a aplicação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional (CGP). O estudo decorreu entre novembro de 2019 e março de 2021. A sua execução colocou a equipa perante três desafios, que gostaríamos de salientar. O primeiro decorreu da delimitação do campo em análise e da definição das metodologias. Embora o enfoque do estudo estivesse determinado, a abrangência das questões em torno da aplicação do Estatuto do CGP exigia que as mesmas fossem devidamente contextualizadas. Era importante evidenciar outras dimensões mais amplas, quer internas ao sistema prisional, como a organização e gestão dos estabelecimentos prisionais ou a afetação dos reclusos, quer externas, como o sistema de penas e de medidas de segurança. É que as políticas e medidas a elas dirigidas podem ter um impacto significativo no volume e nos conteúdos funcionais dos recursos humanos afetos aos estabelecimentos prisionais, com destaque para os guardas prisionais. No entanto, estando totalmente fora do âmbito deste trabalho desenvolver um diagnóstico e recomendações conducentes a uma reforma alargada do sistema prisional, afigurou-se fundamental, ainda assim, selecionar algumas dimensões desse contexto. Salientamos aquelas que são suscetíveis de produzirem esse impacto, pressupondo o desenvolvimento de políticas públicas que privilegiem uma perspetiva holística e que consideramos serem as que poderão permitir respostas verdadeiramente transformadoras. O objeto de estudo expandiu-se, por isso, para outras dimensões especialmente relevantes para a construção dessa perspetiva sistémica, por forma a deixar pistas capazes de contribuir para uma reflexão integrada dos problemas e desafios que circundam o sistema prisional.

O segundo desafio relaciona-se com o contexto de tensão político-sindical que tem marcado, nos últimos anos, o sistema prisional. A tensão laboral que opõe o Corpo da Guarda Prisional, através dos sindicatos representativos da classe, às entidades que tutelam as prisões – Ministério da Justiça e Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais – tem tido um elevado grau de mediatização, sobretudo nos períodos de greve. Acresce que, apesar de se tratar de uma tensão que abrange apenas um dos corpos profissionais, o seu impacto no sistema prisional é vasto. O período longo de conflitualidade, a relevância do número de elementos do CGP no conjunto dos recursos humanos afetos aos estabelecimentos prisionais e as funções que desempenham são fatores determinantes para que aquele conflito condicione, de forma relevante, quer o desempenho funcional de outros atores do sistema, quer o quotidiano dos reclusos que nele se encontram. Nestas condições, o desenvolvimento do trabalho de campo e a produção do relatório tornam-se mais complexos.

Um terceiro desafio foi totalmente imprevisível e obrigou a vários ajustamentos nas metodologias, no plano de estudos e no desenvolvimento do trabalho empírico. A pandemia de COVID-19 atingiu o país no momento em que nos preparávamos para iniciar o trabalho de campo nos estabelecimentos prisionais selecionados. Apenas em julho de 2020, quando estavam reunidas as condições de segurança sanitária, foi possível dar início a esse trabalho. Esta circunstância obrigou a um reforço da equipa e a um esforço adicional, de modo a que num período de tempo muito mais curto do que inicialmente previsto fosse possível realizar as entrevistas e aplicar os questionários no maior número possível de estabelecimentos prisionais constantes da amostra. Os membros da equipa prescindiram de parte das suas férias para que esse trabalho não parasse, até porque antevíamos, como veio a ocorrer, que uma segunda vaga da COVID-19 voltasse a impedir o acesso aos estabelecimentos prisionais. A situação pandémica, além de afetar a recolha de dados, levou ao encurtamento muito significativo do tempo previsto para a sua análise. E teve, também, impacto no desenvolvimento de outras metodologias e na recolha de dados em geral. As restrições internas de viagens, de reuniões e de contactos tornaram muito limitada a realização de várias entrevistas e painéis de discussão programados. Iguais restrições tiveram impacto na recolha de dados da experiência comparada. Neste caso, as dificuldades advieram, não só das limitações de viagens, mas também das medidas de confinamento e de restrições dos próprios países. Estas circunstâncias impediram quer as visitas a estabelecimentos prisionais nos países em que incidiu a análise da experiência comparada, quer a realização de reuniões presenciais. Os contactos com responsáveis e membros do CGP dos países em análise tiveram que ocorrer à distância. Apesar da boa colaboração conseguida, o desenvolvimento desta análise comparada exigiu um esforço adicional, dado que vários elementos se encontravam em teletrabalho, o que dificultou não só os contactos em si, como a disponibilização de dados.

A utilização das metodologias adequadas, o esforço de reconfiguração do trabalho de campo e de readaptação das metodologias permitiram recolher e analisar os dados aqui apresentados. Mas, para tal, foram cruciais duas condições. A primeira, já referida, deveu-se ao esforço de toda a equipa para ultrapassar as adversidades decorrentes da pandemia de COVID-19. A segunda, neste caso a mais relevante, diz respeito à adesão e colaboração, por parte dos vários elementos do sistema prisional contactados. Desde logo, os responsáveis máximos da DGRSP e os técnicos dos seus organismos, tendo-se revelado sempre disponíveis para, além das autorizações necessárias para a realização do trabalho de campo, disponibilizar os dados solicitados. A todos agradecemos na pessoa do Senhor Diretor da DGRSP, Dr. Rómulo Augusto Marreiros Mateus. Especial agradecimento é devido às direções dos Estabelecimentos Prisionais de Alcoentre, Beja, Coimbra, Covilhã, Faro, Funchal, Guarda, Lisboa, Paços de Ferreira, Porto, Santa Cruz do Bispo (Feminino) e Tires (Feminino) pela forma como nos receberam e procuraram sempre facilitar o nosso trabalho, no quadro das condições difíceis que todos os dias enfrentam, especialmente neste contexto pandémico, mas também pela partilha das suas perspetivas sobre as diferentes dimensões do sistema prisional e a aplicação do Estatuto do CGP. A sua experiência no sistema prisional e os testemunhos do seu quotidiano são muito relevantes para a reflexão sobre o desenho das políticas públicas. Um agradecimento é ainda devido à Associação de Diretores e Adjuntos Prisionais, na pessoa do Dr. Luís Couto, pela prestimosa colaboração e disponibilidade.

Agradecemos, também, nas pessoas dos seus presidentes, à Associação Sindical de Chefias do Corpo da Guarda Prisional e do Sindicato Nacional do Corpo da Guarda Prisional a disponibilidade

demonstrada pelas respetivas direções e elementos dos sindicatos para connosco partilharem as suas perspetivas e reivindicações.

Por último, mas de relevância central para este trabalho, muito gostaríamos de salientar a generosa disponibilidade dos elementos do Corpo da Guarda Prisional e dos vários técnicos entrevistados nos diferentes estabelecimentos prisionais e que acederam partilhar as suas perceções sobre diferentes dimensões em análise, não só relativas às condições laborais e de exercício de funções, mas também no que se refere ao sistema prisional em geral. Para assegurar o seu anonimato não os identificamos, mas a todos gostaríamos de expressar o nosso profundo agradecimento por duas razões principais. Por um lado, sem a sua participação não seria possível realizar este trabalho e, por outro, esses contactos foram muito enriquecedores para todos os elementos da equipa.

Este estudo contou com o apoio inestimável de três consultores a quem queremos deixar um agradecimento muito especial. Foram eles: a Professora Doutora Joana Nunes Vicente, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, cujo apoio foi essencial na determinação dos enquadramentos jurídicos e na definição das recomendações de natureza legal; o Professor Doutor José Manuel Mendes, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, que desempenhou um papel central na construção das metodologias, designadamente, do inquérito por questionário; e o Doutor José Mouraz Lopes, Juiz Conselheiro, pelo seu relevante conhecimento no âmbito da justiça penal.

INTRODUÇÃO GERAL

O sistema prisional tem estado no centro do debate político e social, reclamando a atenção das políticas públicas de justiça em diferentes domínios. A recomposição e a valorização dos recursos humanos constituem uma vertente desse debate que não deve ser dissociada de outras dimensões mais amplas do universo prisional, quer inerentes ao próprio sistema, como os modelos de administração e gestão dos estabelecimentos prisionais, quer ao sistema de execução de penas e de medidas de segurança. Nos últimos anos, o sistema prisional foi marcado por uma tensão laboral com elevado grau de mediatização, sobretudo nos períodos de greve, que opõe o Corpo da Guarda Prisional, através dos sindicatos representativos da classe, às entidades que tutelam as prisões: o Ministério da Justiça e a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais. Apesar de se tratar de uma tensão setorial, o seu impacto no sistema prisional é vasto. Neste contexto, consideramos que este estudo pode contribuir para um debate amplo com a intervenção de todos os intervenientes.

Apresentamos neste relatório os principais resultados do estudo desenvolvido pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, através do seu Observatório Permanente da Justiça, por solicitação da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, que teve como objeto central a análise das condições socioprofissionais e a aplicação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional. O estudo, embora obedeça a uma agenda instrumental orientada para a produção de recomendações de políticas públicas no que diz respeito às condições socioprofissionais e à aplicação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional, procura também contribuir para reforçar o conhecimento produzido sobre este corpo profissional, bem como os seus papéis e funções sociais no âmbito do sistema prisional.

A abrangência das questões que constituem o quadro reivindicativo daquele corpo profissional impôs o alargamento da reflexão relativa à reestruturação e valorização do CGP a outras dimensões mais amplas, quer internas, como as condições sociolaborais de outros profissionais do sistema e a organização e gestão dos estabelecimentos prisionais, quer externas ao sistema prisional, como o sistema de penas e de medidas de segurança. Os desafios associados à aplicação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional e as reivindicações deste corpo profissional interpelam várias dimensões do sistema prisional e do sistema de justiça penal, exigindo uma análise ampla a partir de uma perspetiva sistémica. Esta análise tem dois objetivos: evidenciar a necessidade de desenvolver uma agenda estratégica de reforma do sistema prisional assente em diagnósticos credíveis e em medidas dirigidas à resolução de problemas conjunturais e estruturais; e salientar a centralidade da reforma do sistema prisional adotar uma perspetiva sistémica, que inclua uma visão integrada, tanto dos problemas e desafios que circundam o sistema prisional, como das soluções.

O relatório está estruturado em quatro partes. Após a introdução geral e o enquadramento metodológico, evidenciamos na Parte I a perspectiva sistêmica que consideramos essencial a esta análise para que as políticas públicas tenham um impacto verdadeiramente transformador do sistema prisional, situando o objeto de estudo no seu contexto interno e externo. Esta primeira parte do relatório, estrutura-se em três pontos: o mapeamento das principais dimensões emergentes nos programas dos governos constitucionais e das reformas que lhes procuram dar resposta; a análise da evolução do orçamento da DGRSP, considerando o efeito condicionador da implementação das reformas; a reflexão sobre a evolução do volume da criminalidade e das tendências de punição e a sua repercussão na taxa de reclusão.

Considerando a centralidade das reformas de natureza organizacional e gestonária para tornar mais eficiente a utilização de infraestruturas e recursos e, conseqüentemente, melhorar o desempenho funcional do sistema prisional, na Parte II desenvolve-se uma reflexão articulada a partir do quadro legal e da prática sobre três dimensões do contexto interno do sistema prisional: a estrutura orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais e, dentro dela, o grau de autonomia dos estabelecimentos prisionais; as infraestruturas e os recursos (materiais e humanos) dos estabelecimentos prisionais; e os critérios de afetação dos reclusos pelos estabelecimentos prisionais e dentro de cada estabelecimento prisional.

A Parte III deste relatório diz respeito especificamente ao Estatuto do Corpo da Guarda Prisional. Considerando os objetivos do estudo, a análise incidiu sobre as seguintes dimensões: enquadramento normativo do Corpo da Guarda Prisional como força de segurança; caracterização sociográfica deste corpo profissional; principais tensões e reivindicações laborais; estruturação da carreira; progressão e questões remuneratórias associadas; avaliação do desempenho; formação; conteúdos funcionais; horário de trabalho; e segurança e saúde no trabalho.

Esta Parte inicia-se no ponto 7 com uma caracterização socioprofissional do Corpo da Guarda Prisional, que contextualiza as reflexões apresentadas nos pontos seguintes, centradas nas questões estatutárias, que têm estado no centro da agenda reivindicativa deste corpo profissional, e, em geral, na aplicação do seu Estatuto. Esta caracterização assenta, essencialmente, nas autorrepresentações dos guardas prisionais respondentes ao questionário e entrevistados, mas também de indicadores oficiais que mostram a evolução numérica deste corpo profissional e a sua distribuição pelos diferentes estabelecimentos prisionais. A análise permitiu traçar um panorama amplo das representações dos guardas prisionais acerca das condições do seu exercício profissional, do impacto do seu trabalho no funcionamento dos estabelecimentos prisionais, do seu percurso profissional desde o ingresso na carreira e do modo como configuram a sua identidade profissional.

Após a caracterização socioprofissional do Corpo da Guarda Prisional, apresenta-se, no ponto 8, uma análise da evolução estatutária no período democrático, dando conta da dispersão do quadro legal e refletindo sobre a qualificação deste corpo profissional como força de segurança. Essa dispersão dificulta, só por si, a regulação das várias vertentes inerentes à profissão e ao desempenho funcional, com normas pouco coerentes ou mesmo contraditórias entre si.

Tendo em conta o objeto central deste estudo, considerámos relevante identificar os momentos e as reivindicações mais significativas dessa tensão laboral no ponto 9, contribuindo para a reflexão sobre a necessidade de implementar uma dinâmica de mediação com o objetivo de chegar a um

compromisso negocial que potencie a definição e a concretização de reformas estruturais dirigidas não só a este grupo profissional, mas também ao sistema prisional no seu todo. O mapeamento dessa conflitualidade com recurso a uma linha cronológica permite observar a sequência de momentos de conflitualidade laboral entre 2017 e 2020, evidenciando também as principais questões que emergiram no debate político e mediático.

No ponto 10 são tratadas as questões da estruturação e do direito ao desenvolvimento da carreira, com impacto no quotidiano profissional do CGP e indutoras de insatisfação laboral, dando conta das tensões laborais que têm gerado e da sua centralidade na agenda sindical. Salienta-se, a partir das perceções daqueles profissionais, a estagnação na carreira, por ausência de abertura de concursos, pela progressão lenta e pela inadequação dos níveis remuneratórios.

A questão da remuneração tem constituído uma das principais reivindicações do CGP. De acordo com a análise apresentada no ponto 11, são múltiplas as questões com impacto na remuneração que têm marcado a agenda sindical, designadamente, a progressão entre níveis remuneratórios, a reposição de cortes salariais, o descongelamento da progressão nas carreiras, a remuneração do trabalho suplementar e o pagamento de suplementos.

No ponto 12 damos conta da avaliação do desempenho do Corpo da Guarda Prisional, tendo em conta o seu impacto no direito ao desenvolvimento da carreira (que pode ocorrer por acesso a uma categoria superior dentro da carreira – no caso das carreiras pluricategoriais – e por alteração do posicionamento remuneratório dentro da categoria), assinalando a dispersão e o desajustamento da regulação atual, bem como as perceções dos elementos do CGP e de atores do sistema prisional entrevistados, nomeadamente diretores de estabelecimentos prisionais e elementos dos serviços centrais da DGRSP.

A formação é objeto de reflexão no ponto 13 enquanto dimensão relevante da qualidade e da eficiência do desempenho profissional, bem como da valorização dos respetivos corpos profissionais. Neste ponto, além das inovações ocorridas no plano da lei, considerámos importante analisar as perceções dos elementos do CGP quanto à execução da política de formação, com especial enfoque na vertente da formação contínua.

No ponto 14 damos conta das principais questões associadas ao volume de trabalho e conteúdos funcionais, da dispersão do conteúdo funcional do CGP (em ambas as carreiras e nas respetivas categorias) por um conjunto alargado de funções associadas aos diferentes postos ocupados no quotidiano laboral. A análise evidencia alguma heterogeneidade entre estabelecimentos prisionais na organização do trabalho, com estabelecimentos prisionais em que se procura definir perfis funcionais para determinados postos ou funções, enquanto em outros é a flexibilidade laboral e a dispersão funcional que se salientam.

O ponto 15, relativo ao horário de trabalho, dá conta da aplicação do Regulamento de Horário de Trabalho do Corpo da Guarda Prisional, que organiza os tempos de trabalho e os correspondentes períodos de descanso. A sua implementação constituiu um dos principais pontos da agenda reivindicativa, concretizada em greves sucessivas (conforme detalhado no ponto 9). Decorridos mais de três anos da sua entrada em vigor, reflete-se sobre as perceções dos guardas prisionais acerca da

sua aplicação e dos impactos, não só no funcionamento dos estabelecimentos prisionais, mas também na conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal daqueles profissionais.

A dimensão da segurança e saúde nas condições de trabalho dos guardas prisionais é objeto de reflexão no ponto 16. Considerando que os elementos do Corpo da Guarda Prisional desenvolvem o seu trabalho num ambiente com riscos para a segurança e saúde, a reflexão desenvolvida procura mapear, a partir da análise das perceções dos guardas prisionais entrevistados e da aplicação do inquérito por questionário, os principais fatores de risco, os seus impactos e as discrepâncias mais relevantes entre os princípios e o enquadramento legal desta matéria e a sua aplicação prática.

Na parte final apresentam-se as conclusões e recomendações que resultam do trabalho realizado, estruturando-se em duas partes. A primeira parte incide sobre algumas dimensões de uma agenda estratégica de reforma do sistema prisional e a segunda parte refere-se à aplicação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional.

O presente relatório contém, ainda, um anexo que, pela sua relevância, aqui destacamos. No anexo apresenta-se uma análise descritiva dos dados que resultaram da aplicação do questionário com o objetivo de caracterizar socioprofissionalmente o Corpo da Guarda Prisional, recolhendo de forma padronizada informação sobre o seu perfil e sobre as perceções dos seus elementos face à sua profissão e ao sistema prisional. Embora os dados do questionário sejam objeto de análise ao longo do relatório, considerámos pertinente autonomizar aquela análise descritiva pelo retrato geral que permite traçar do Corpo da Guarda Prisional. O questionário aplicado encontra-se no final do anexo.

ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

O objeto central do estudo aqui apresentado consistiu, como já referido, na análise das condições socioprofissionais e da aplicação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional, não podendo deixar de considerar a conflitualidade sociolaboral subjacente às reivindicações daquele grupo profissional. A complexidade e a amplitude do objeto de estudo justificaram o desenvolvimento de um extenso trabalho de investigação, combinando as perspetivas qualitativa e quantitativa, através de uma metodologia que seguidamente se expõe. As problemáticas em análise incluem questões que carecem, por um lado, de uma caracterização apenas possível através das abordagens metodológicas quantitativas, por permitirem retratos mais amplos e representativos alicerçados em informações e variáveis analisadas mediante procedimentos estatísticos e, por outro lado, de abordagens qualitativas que se afiguram particularmente adequadas à compreensão da realidade sociojurídica em estudo. Assim, com o propósito de melhor conhecer as condições socioprofissionais e a aplicação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional nas suas múltiplas dimensões, a realização deste trabalho assentou numa pluralidade metodológica, com recurso a estratégias articuladas e complementares.

No decurso da investigação, recolheram-se dados de fontes diversas através de estratégias plurais, numa triangulação de informação que permite maior profundidade e compreensão do fenómeno em estudo. Com o objetivo de explorar a complexidade dos temas e a diversidade de perspetivas, para além da análise documental, recorreu-se a ferramentas metodológicas enquadradas no método do inquérito (questionário e entrevistas) e a técnicas associadas ao método da observação¹. O trabalho de campo, tal como previsto aquando da elaboração do plano de estudo, consistia na investigação a desenvolver nos estabelecimentos prisionais em Portugal e junto das instituições prisionais dos países selecionados para a análise comparada. No entanto, como já referido, considerando o período temporal em que decorreu este projeto de investigação (dezembro de 2019 a janeiro de 2021), o plano de estudo inicialmente definido careceu de um forte esforço de adaptação devido aos constrangimentos causados pela situação pandémica vivida. Na sequência das medidas decretadas pelo Governo para fazer face à situação epidemiológica da pandemia de COVID-19, o trabalho de campo foi sujeito a reformulações procedimentais. As deslocações aos estabelecimentos prisionais tiveram de ser, por várias vezes, recalendarizadas e o número de estabelecimentos prisionais previsto inicialmente na amostra ligeiramente reduzido. Os termos em que se analisou a experiência comparada foram, também, fortemente reajustados em função daquelas medidas, tendo em conta

¹ Embora as técnicas associadas ao método da observação não tenham sido aplicadas de forma sistemática durante o trabalho de campo, foram implementadas através da observação levada a cabo pela equipa de investigação durante a permanência nos estabelecimentos prisionais, tendo enriquecido o enquadramento contextual da informação recolhida e a perspetiva analítica adotada.

que os longos períodos de proibição ou desaconselhamento de viagens internacionais impossibilitaram a deslocação dos investigadores aos países selecionados, exigindo a adoção de estratégias de superação desta dificuldade detalhadas no subponto deste enquadramento metodológico relativo à experiência comparada.

O trabalho de investigação nos estabelecimentos prisionais teve início em janeiro de 2020 com a primeira deslocação ao EP da Guarda. Este foi o estabelecimento prisional selecionado para a realização do estudo piloto, com o objetivo de levar a cabo um estudo preliminar em pequena escala para testar e melhor definir alguns aspetos relacionados com as ferramentas de recolha de dados que haviam sido construídas – o questionário e os guiões de entrevista – e estimar o tempo e os recursos necessários para o desenvolvimento do trabalho de campo na sua globalidade. A continuação dos trabalhos neste EP, bem como do trabalho de campo em geral, foi sujeita, pouco depois, a uma recalendarização em função da declaração do primeiro estado de emergência em março de 2020. O trabalho de campo foi retomado logo que possível, tendo as condições de trabalho sofrido os ajustamentos necessários de acordo com as orientações emanadas pela Direção-Geral de Saúde, assegurando todas as condições de segurança aquando dos momentos de interação pessoal, não só nos contextos formais de entrevista e de aplicação do questionário, mas também nos momentos informais de contacto com os atores do sistema prisional.

O trabalho de campo realizou-se em dez estabelecimentos prisionais, tendo a equipa de investigação – constituída, na maioria das vezes, por três investigadores – permanecido, em média, três a quatro dias em cada um deles, em horário diurno. Contudo, o agravamento da situação pandémica e a deteção de surtos de infeção em alguns estabelecimentos prisionais justificou a necessidade de reformulação do trabalho de campo nos Estabelecimentos Prisionais de Paços de Ferreira e Santa Cruz do Bispo (feminino), onde apenas foi possível a aplicação do questionário, e a sua não realização no EP de Tires (feminino). O agendamento do trabalho e os horários da presença da equipa de investigação foi sempre previamente acordada com os elementos da direção. Na generalidade dos estabelecimentos prisionais, o primeiro dia foi dedicado sobretudo ao conhecimento das instalações, definição de procedimentos e espaços de trabalho com a direção e a chefia do CGP, e entrevista com a direção, sendo os restantes dias dedicados à aplicação dos questionários e realização de entrevistas. Para tal, foi solicitada, em cada EP, a disponibilização de duas salas para o desenvolvimento do trabalho.

Uma nota de carácter geral diz respeito à realização de reuniões de equipa, com carácter regular, em todas as etapas do processo de investigação com o objetivo de monitorizar o seu desenvolvimento, discutir pistas de análise e/ou reajustar a calendarização das tarefas. Naturalmente, pela complexidade das matérias em discussão, estas reuniões foram particularmente relevantes durante as fases de discussão das recomendações e conclusão do relatório que aqui se apresenta.

Tendo em conta a pluralidade metodológica que caracteriza este estudo, e em benefício da clareza do seu enquadramento, os procedimentos de investigação, as técnicas de análise dos dados e os participantes são apresentados de seguida.

1. Análise documental e de dados estatísticos

Considerando a importância de recolher informação sobre o objeto de estudo desta investigação através da análise de documentos e dados disponíveis, a análise documental e estatística assumiu uma especial centralidade. Desde logo, a compreensão do quadro legal do sistema prisional e do estatuto do CGP apoiou-se em fontes de informação documental que serviram, numa fase inicial, para obter um primeiro retrato contextualizador das problemáticas em estudo, lançar pistas de investigação e, ao longo de todo o trabalho, sustentar perspetivas de análise e enquadrar informação disponibilizada pelos atores do sistema.

A análise documental incidu, essencialmente, em: relatórios institucionais (nacionais e internacionais) sobre o sistema prisional, incluindo indicadores das múltiplas dimensões que o compõem; documentação relativa a instrumentos e recomendações internacionais; diplomas legais respeitantes ao CGP e o sistema penal e prisional; circulares informativas e outros documentos institucionais disponibilizados pela DGRSP, essenciais para a compreensão de matérias procedimentais e para o aprofundamento de enquadramentos normativos; estudos académicos sobre o sistema prisional e o CGP; e artigos de imprensa que permitiram densificar a análise das principais reivindicações laborais do CGP.

A informação estatística disponibilizada por entidades oficiais sustentou a caracterização do sistema penal e prisional português e o seu enquadramento à escala internacional. A metodologia da análise de elementos estatísticos disponíveis consistiu, em primeiro lugar, na recolha de dados quantitativos constantes das estatísticas oficiais da justiça. Uma primeira abordagem foi feita a partir dos dados disponibilizados pelo Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça (SIEJ) e dados disponibilizados pela DGRSP. Na ausência de alguns dados essenciais para completar a nossa análise, solicitámos dados concretos à DGRSP e à Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ). Outros dados complementares, em matéria de orçamentação, foram obtidos diretamente dos vários Orçamentos de Estado e dos dados oficiais publicados pelo Ministério da Justiça. Estes indicadores, no seu conjunto, permitiram desenvolver análises sistemáticas, sempre que os dados disponíveis o permitiram, entre 2005 e 2020. Por sua vez, os dados utilizados para compreender a posição de Portugal na União Europeia resultam do projeto europeu SPACE (Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe) e dizem respeito ao ano 2019.

2. Inquérito por questionário

O questionário é uma ferramenta de recolha padronizada de dados que apresenta um conjunto de perguntas sobre determinados tópicos que permitem medir opiniões, interesses, atitudes, aspetos de personalidade, relatos comportamentais e informação biográfica. Este instrumento revelou-se particularmente útil para a caracterização socioprofissional do CGP, a análise das condições de trabalho dos guardas prisionais, do seu dia-a-dia profissional, da evolução da sua carreira e para a recolha das suas perceções face à profissão e ao seu enquadramento legal, com destaque para o seu estatuto, e à sua aplicação.

O questionário aplicado é de autoadministração, composto por um total de 32 perguntas de seleção (fechadas) e de produção (abertas), organizadas em seis secções: i) caracterização sociográfica; ii)

caraterização profissional; iii) dimensão organizacional; iv) dimensão funcional; v) condições de trabalho; e vi) valorização profissional (Anexo II). As questões foram desenvolvidas após um trabalho inicial de análise e enquadramento da evolução legal e do exercício profissional do CGP, bem como das reivindicações sindicais mais recentes. Uma versão não final foi aplicada durante o estudo piloto no EP da Guarda (em julho de 2020), a dez guardas prisionais, cujos comentários e contributos foram tidos em consideração na construção da versão final do questionário.

Sendo o questionário um instrumento de recolha padronizada e sistemática de dados, o seu objetivo não é o detalhe contextual de determinado tema ou comportamento, mas a caraterização de fenómenos circunscritos do objeto de estudo. Embora este estudo tenha como objetivos alargados a análise das dimensões internas e externas que enquadram o exercício profissional do CGP, esta ferramenta de recolha de dados responde diretamente ao objetivo de caraterizar socioprofissionalmente o CGP e as suas condições de trabalho. Portanto, o universo em estudo é o CGP, pela sua alocação aos 49 estabelecimentos prisionais existentes no país. Na impossibilidade de inquirir todo o universo, foi constituída uma amostra intencional de variação máxima dos estabelecimentos prisionais², estratificada pelo número e género dos guardas prisionais e pelo nível de segurança dos estabelecimentos prisionais e a identificação de um número amostral de guardas prisionais em cada EP, num total de 360 respondentes, a que corresponde uma margem de erro de 5%, um nível de confiança de 95% e uma distribuição na população de 50%. A tabela 1 mostra a constituição amostral pretendida e efetivamente recolhida. Em cada EP, o critério para a integração do grupo amostral foi a seleção aleatória (igual probabilidade).

Tabela 1. Distribuição amostral prevista e efetiva e datas de presença nos estabelecimentos prisionais

EP	Inquéritos previstos	Inquéritos recolhidos válidos
Alcoentre	40	46
Beja	20	28
Coimbra	40	41
Covilhã	20	21
Faro	20	21
Funchal	40	42

² Este tipo de amostra distingue-se das amostras probabilísticas típicas das abordagens quantitativas por duas ordens de razões, essencialmente relacionadas com a flexibilidade de ajustamento que permitem ao longo da investigação (Bravo & Eisman, 1998; Guba & Lincoln, 1994; Yin, 1994). Trata-se, por um lado, de um processo de amostragem dinâmico e sequencial, que possibilita a ocorrência de alterações para completar os dados já obtidos ou para dar conta de situações contrastantes e, por outro lado, viabiliza o ajuste automático da amostra caso surjam novas hipóteses de trabalho que justifiquem uma redefinição da amostra e/ou o seu reajustamento às novas condições da análise.

Lisboa	40	44
Paços de Ferreira	40	13
Porto	40	39
Santa Cruz do Bispo (Feminino)	30	29
Tires (Feminino)	30	-
Total	360	324

A aplicação do questionário autoadministrado ocorreu aquando da realização do trabalho de campo nos estabelecimentos prisionais selecionados e seguiu o seguinte procedimento: foi pedido à direção de cada EP a escala de serviço dos guardas prisionais para os dias agendados para a realização do trabalho de campo, selecionando-se de entre estes, com recurso a uma tabela de números aleatórios, aqueles que responderiam ao questionário até perfazer o número pretendido, tendo assim todos os elementos igual probabilidade de integrar a amostra. Esta seleção fez-se pelo número de identificação do guarda e não pelo seu nome. Foi também pedido, em cada EP, a disponibilização de uma sala destinada a este procedimento, onde estaria um elemento da equipa de investigação a receber os respondentes que aí se deslocariam à medida que o trabalho assim o permitisse, sendo-lhes distribuído um questionário para preenchimento. Todos os respondentes preencheram voluntariamente o questionário, após uma exposição oral e escrita dos objetivos do estudo e da forma de análise da informação recolhida, bem como da garantia da confidencialidade dessa informação e do anonimato do participante, de acordo com as boas práticas de investigação em ciências sociais. Após a resposta, cada respondente introduziu o questionário num envelope, fechou-o e colocou-o numa urna presente na sala, garantindo a impossibilidade de identificação do mesmo.

Este protocolo de aplicação do questionário foi sujeito, em alguns estabelecimentos prisionais, a ajustamentos necessários. Nos casos em que se verificou a impossibilidade de os elementos do CGP selecionados se deslocarem à sala de preenchimento devido ao volume de trabalho e dinâmica de funcionamento do EP, o investigador deslocou-se ao respetivo posto de trabalho, entregou o questionário e o envelope de garantia de anonimato e combinou o método de recolha. Como solução de recurso para situações em que o tempo de permanência da equipa de investigação não se revelava suficiente para a recolha de todos os questionários preenchidos, foram deixados envelopes selados e endereçados ao Centro de Estudos Sociais, para que os mesmos pudessem ser enviados por correio. O protocolo foi, também, alterado nas situações em que os elementos do CGP selecionados aleatoriamente para preencher os questionários se encontravam ausentes por motivos de permuta de serviço. Assim, a seleção dos respondentes partiu sempre da lista de seleção aleatória elaborada pela equipa de investigação, substituindo-se apenas os elementos inacessíveis durante os dias de permanência dos investigadores nos respetivos estabelecimentos prisionais. Para a identificação do guarda correspondente a cada número ou sua substituição, a equipa de investigação contou, em cada EP, com o inestimável apoio de um elemento central (em regra, o comissário ou chefe principal) que, para além desta gestão, teve também um papel essencial na motivação dos guardas para a participação no estudo.

A exceção a este procedimento aconteceu nos Estabelecimentos Prisionais de Paços de Ferreira, Santa Cruz do Bispo (feminino) e Tires (feminino). Atendendo à identificação de surtos de COVID-19 em alguns estabelecimentos prisionais nos dias anteriores às datas previstas para a realização de trabalho de campo naqueles estabelecimentos, considerou-se prudente não prosseguir com a realização do trabalho de campo nos termos em que estava previsto. Assim, nos casos de Paços de Ferreira e de Santa Cruz do Bispo (feminino), os questionários e os respetivos envelopes de garantia de anonimato foram enviados por correio, tendo sido distribuídos internamente de acordo com as indicações fornecida pela equipa de investigação e recolhidos presencialmente pela equipa de investigação. No EP de Tires (feminino), dada a evolução da situação pandémica, foi já impossível a aplicação do questionário, por ter sido interdita a deslocação para esse concelho, não sendo exequível qualquer deslocação da equipa ou envio de material de investigação.

Os dados recolhidos foram sujeitos a uma análise de estatística descritiva com recurso ao *software IBM SPSS Statistics*, versão 26. A informação recolhida pela resposta às perguntas abertas do questionário teve um tratamento qualitativo análogo ao material recolhido em entrevista, do qual se dá conta no ponto 3 deste enquadramento metodológico. A análise às respostas do questionário, para além de integrar cada um dos pontos deste relatório, é autonomizada no Anexo II, considerando a sua relevância para a caracterização geral do CGP e o interesse que poderá suscitar a investigadores no âmbito de estudos futuros. Apesar dos esforços para a constituição de uma amostra que espelhasse as principais características do universo de estudo, esta investigação não apresentava propósitos de estimação de valores populacionais através de valores amostrais nem de validação de hipóteses, não havendo lugar a estatística inferencial. Assim, todas as análises apresentadas devem interpretar-se por referência ao grupo amostral considerado.

3. Entrevistas

As entrevistas constituem uma ferramenta privilegiada para a avaliação das perceções e representações dos atores do sistema prisional. Neste estudo, assumiram um papel central na recolha de informação que permitiu enquadrar e aprofundar os temas em análise – não só os que constituem a caracterização socioprofissional do CGP mas também as perceções sobre o sistema penal e prisional – e explorar a validade das perspetivas analíticas construídas pela equipa de investigação.

A análise das entrevistas seguiu um procedimento que assegura o anonimato dos entrevistados, tendo sido numeradas e codificadas (sem respeito pela ordem de realização) e, quando gravadas, sido transcritas. O material recolhido em entrevista foi sujeito a uma análise qualitativa através de um processo de categorização orientado pelos objetivos de investigação e pelos dados obtidos (Gibbs, 2007) e agregado em subcategorias temáticas. Alguns excertos integrados em cada uma dessas categorias temáticas dão corpo à análise e discussão nos diversos pontos deste relatório. Os excertos utilizados ao longo deste relatório são identificados com recurso à expressão “Ent.”, seguida do número atribuído aquando do processo de codificação e das letras iniciais associadas ao perfil profissional – GP para os elementos do CGP; D para os elementos da direção dos estabelecimentos prisionais, TS para os técnicos de saúde e TR para os técnicos de reeducação (exemplo: Ent. 43GP) –, por forma a ter uma identificação codificada que assegure o anonimato dos entrevistados. As respostas às perguntas abertas do questionário também são utilizadas como exemplos ilustrativos em

alguns capítulos, identificados como “Q”, seguido de um número atribuído aquando do processo de codificação (exemplo: Q. 183).

Entrevistas exploratórias

Numa primeira fase da investigação, em novembro de 2019, foram realizadas quatro entrevistas exploratórias – não estruturadas e coletivas – a elementos da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, da Associação de Diretores e Adjuntos Prisionais, do Sindicato Nacional do Corpo da Guarda Prisional e da Associação Sindical de Chefias do Corpo da Guarda Prisional. Estas entrevistas cumpriram o propósito de circunscrever os objetivos do estudo e fazer emergir pistas de investigação, assumindo um papel fundamental numa fase inicial do projeto de investigação para o conhecimento das diferentes perspetivas no que diz respeito ao Corpo da Guarda Prisional.

Entrevistas de recolha sistemática de dados - diagnóstico

Numa segunda fase da investigação, durante a realização do trabalho de campo, procurou-se construir um diagnóstico concreto das características socioprofissionais do CGP e das suas reivindicações através de auto e hétero relatos, auscultando-se os próprios elementos do CGP e outros profissionais do sistema prisional que com eles interagem diretamente. Para tal, entrevistaram-se individualmente elementos do CGP, diretores e/ou elementos da direção dos estabelecimentos prisionais, técnicos de saúde e técnicos de reeducação. Esta fase do estudo contou com a participação de 131 entrevistados. As entrevistas foram realizadas presencialmente nos estabelecimentos prisionais onde se realizou trabalho de campo (Tabela 1) e também no EP da Guarda. A entrevista à direção do EP de Santa Cruz do Bispo (feminino) foi feita com recurso a meios digitais, por não ter sido possível realizar-se presencialmente devido ao evoluir da situação pandémica.

A distribuição das entrevistas por perfil profissional do entrevistado encontra-se representada na Tabela 2.

Tabela 2. Número de entrevistados por perfil profissional

Perfil profissional	Entrevistados
Guardas prisionais	93
Direção	17
Técnicos de saúde ou reeducação	21

Estas entrevistas obedeceram a um guião semiestruturado adaptado aos três perfis de entrevistados. Os guiões de entrevista, embora sendo semiestruturados, de modo a permitir a flexibilidade necessária na condução das entrevistas, encontravam-se organizados em diversos pontos. O guião do CGP encontrava-se estruturado em: caracterização do entrevistado; perceção sobre a profissão; formação; organização do trabalho; condições de trabalho; recursos materiais; relação com outros grupos profissionais; carreiras do CGP; equiparação à PSP; perceção sobre o sistema prisional. O guião dos elementos da direção estruturava-se em: caracterização do EP; administração do EP; condições

laborais; saúde no EP; reabilitação; CGP; sistema penal. Os técnicos de reeducação e saúde foram entrevistados de acordo com um guião organizado nos seguintes grandes temas: caracterização do entrevistado; funções/atividades que desempenha; formação; CGP; e perceções sobre o sistema prisional.

Em cada EP, os elementos do CGP inquiridos através de entrevista foram também sujeitos a um processo de seleção amostral, intencional, diversificando a antiguidade, as funções e, sempre que possível, o sexo dos entrevistados. Embora com variações de número, em todos os estabelecimentos prisionais foram entrevistados os seguintes profissionais: chefe de serviços de Vigilância e Segurança, elementos do CGP na carreira de chefe da guarda prisional, elementos do CGP na carreira de guarda prisional (com mais e menos tempo de serviço), elementos do CGP a desempenhar funções na portaria e elementos do CGP responsáveis pela elaboração da escala. Foram, também, entrevistados técnicos de saúde e técnicos de reeducação, bem como elementos da direção.

Todos os entrevistados participaram voluntariamente no estudo, sendo informados do seu objetivo e da forma como a informação recolhida ia ser trabalhada. A todos foi garantida a confidencialidade da entrevista e o anonimato do material divulgado. Sempre que autorizada, houve lugar à gravação da entrevista com o propósito de facilitar o trabalho de análise.

Entrevistas de discussão das propostas preliminares de recomendações

Após a realização do trabalho de campo e a análise sistemática das diversas dimensões que compõem este estudo, afigurou-se relevante sujeitar algumas das principais conclusões e propostas preliminares de recomendações à discussão e apreciação crítica por parte de atores com especial conhecimento do sistema prisional, alguns deles já entrevistados na fase inicial da investigação (elementos da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, da Associação de Diretores e Adjuntos Prisionais, da Associação Sindical de Chefias do Corpo da Guarda Prisional e do Sindicato Nacional do Corpo da Guarda Prisional). Estas entrevistas também tiveram como propósito esclarecer várias questões que a análise dos dados recolhidos suscitou à equipa. Foi realizado um total de seis entrevistas que resultaram em discussões importantes do ponto de vista da partilha de perspetivas quanto ao diagnóstico preliminar apresentado, permitiram aprofundar o conhecimento sobre as principais questões emergentes e serviram o propósito de testar a adequação de algumas recomendações que se estavam a desenhar à luz dos dados recolhidos. Estas entrevistas foram realizadas através da plataforma Zoom, por razões da evolução da pandemia e por se tratar de um meio de utilização frequente no atual contexto e, portanto, familiar aos participantes. A realização destas entrevistas por meios digitais justificou-se, desde logo, pela impossibilidade de constituir os previstos painéis de discussão presenciais, cuja concretização nestes moldes ficou impedida devido às medidas de combate à pandemia.

4. Experiência comparada

A experiência comparada consistiu na análise de diferentes realidades no plano europeu, incidindo concretamente nos três países selecionados para efeitos de experiência comparada – Áustria, França e Países Baixos. A seleção destes países teve por base, logo no início do projeto, um extenso processo de pesquisa e análise documental aquando da primeira etapa da experiência comparada, tendo como

fonte de dados documentos institucionais e relatórios internacionais disponíveis. Este trabalho de pesquisa e análise assumiu alguma complexidade, sobretudo decorrente da dificuldade associada ao caráter restrito da informação disponibilizada pelos organismos oficiais, mas também decorrente dos idiomas em que a informação está acessível. Através deste processo de análise, foi elaborada uma breve caracterização dos sistemas prisionais para o conjunto de indicadores disponíveis para a maioria dos (à data da realização desta análise) 28 Estados-membros da União Europeia, permitindo obter uma visão comparada e o posicionamento relativo de Portugal. Com base nesta caracterização, foram identificadas realidades penais e penitenciárias semelhantes em diversos países. Foi, posteriormente, aprofundada a análise para uma seleção de países agregados em três grupos diferenciados consoante a sua distância ou proximidade à realidade portuguesa. Cada um dos países selecionados é paradigmático destes três grupos cuja pertinência da análise se impôs.

O primeiro grupo de países é constituído pela Dinamarca, Finlândia, Países Baixos e Suécia, reconhecidos pela sua *Welfare Approach* (Lappi-Seppälä, 2011). O objetivo final do encarceramento é a reinserção dos reclusos na sociedade, procurando-se que esse objetivo seja efetivamente orientador das políticas públicas nesta matéria. O corpo profissional que mais proximamente acompanha os reclusos desempenha, em regra, um papel duplo, combinando funções securitárias com funções de reabilitação e reinserção, para cujo exercício realizam extensa formação. A lotação dos respetivos parques prisionais encontra-se dentro da sua capacidade oficial³ e as condições materiais são comparativamente melhores⁴. Os rácios de população reclusa por pessoal que a acompanha são os mais favoráveis da União Europeia⁵, sendo exequível a combinação de componentes securitárias e de reabilitação. Esta combinação, aliada a uma maior autonomia, origina, também, gratificação profissional acrescida (Vereycken & Ramioul, 2018). Sucessivamente salientada em relatórios como o modelo ideal, a abordagem escandinava é, há várias décadas, referência internacional (Lappi-Seppälä, 2011). Ainda assim, considerámos mais adequada a escolha de uma experiência “mais próxima” da realidade portuguesa – os Países Baixos. Os Países Baixos constituem um caso paradigmático de redução drástica da taxa de encarceramento nos últimos anos, com impacto nas condições da reclusão e no desempenho do corpo de guardas prisionais. É uma realidade distinta da portuguesa neste particular, que permite aos profissionais o desenvolvimento da sua atividade num contexto caracterizado por diferentes componentes, recursos materiais e formativos, a que correspondem níveis de gratificação profissional elevados, cujo conhecimento considerámos relevante.

O segundo grupo de países, composto por Espanha, França e Itália, possui maiores semelhanças com a realidade portuguesa, considerando quer alguns indicadores estatísticos, quer os desafios enfrentados pelos respetivos sistemas prisionais. A diminuição ou sobrecarga dos seus recursos, aliada à sobrelotação dos parques prisionais tem provocado insatisfação laboral, com destaque para o corpo de guardas prisionais, demonstrada através de sucessivas reivindicações sindicais. A deterioração de alguns problemas endémicos ao sistema prisional, agravados por restrições financeiras, tem estado no debate social e político, emergindo como problema mais mediatizado a sobrelotação prisional. Em

³ Apenas a Dinamarca apresentava uma taxa de ocupação de 100,5%.

⁴ Considera-se que piores condições materiais nos estabelecimentos prisionais exercem influência não só na população reclusa, mas degradam, igualmente, a qualidade de vida do corpo prisional (Bierie, 2012).

⁵ A par de Irlanda do Norte, Irlanda e Croácia.

França, após uma redução da população prisional e da taxa de encarceramento, tem-se verificado, desde 2002, um aumento sucessivo desses valores, enfrentando o país um problema crónico de sobrelotação (Aebi & Tiago, 2020). O sistema prisional italiano viu a população prisional decrescer, após atingir um pico em 2010, altura em que as condições de detenção eram alvo de intenso debate público, de denúncias e de condenações por parte do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (Gonnella, 2013). Essa ligeira diminuição foi anulada pelo recente aumento da população prisional, acompanhada pelo crescimento da taxa de encarceramento. Uma das soluções do sistema prisional italiano para a diminuição da sobrelotação tem passado pelo recurso a amnistias (Gonnella, 2013). No caso de Espanha, após exceder a capacidade dos seus estabelecimentos prisionais, atingindo um pico de população prisional e da taxa de encarceramento também em 2010, esses indicadores têm vindo a melhorar consistentemente, diminuindo a sua população prisional desde então. Embora o objetivo último do encarceramento seja, em todos os países, a ressocialização da população reclusa, na prática, parece existir um predomínio das funções securitárias. A reabilitação é maioritariamente confiada a profissionais distintos do corpo de guardas, mas o pendor securitário da ação prisional, entre outros fatores, tem limitado, quer o número de recursos humanos afetos diretamente àquele objetivo, quer a sua ação. À prevalência do foco securitário alia-se uma realidade prisional complexa, com populações prisionais multiculturais e diversas ameaças (por exemplo, terrorismo e crime organizado), agravada pela sobrelotação dos estabelecimentos e por insuficiências da formação profissional. São várias as reivindicações sindicais para responder a esses problemas, a que acresce a luta por melhores condições salariais. Os três países partilham com Portugal vários indicadores e problemáticas que, aliadas a uma proximidade cultural, salientam a pertinência de conhecer com maior detalhe as suas experiências. A nossa escolha recaiu sobre França, país que partilha com Portugal uma proximidade relevante, considerando quer a cultura jurídica, quer o sistema penal e penitenciário. Acresce que o país se tem confrontado nos últimos anos com problemáticas semelhantes às vivenciadas pelo sistema prisional português que têm desencadeado movimentos e reivindicações sindicais semelhantes.

O terceiro grupo de países é constituído pela Alemanha e Áustria. Apesar de alguma diversidade existente entre os vários estados da Alemanha, não constituindo uma unidade absolutamente coesa no âmbito penal, podemos encontrar semelhanças entre os sistemas penitenciários destes dois países, para além das semelhanças culturais e sociais. Ambos os países têm mantido as suas taxas de encarceramento e ocupação relativamente estáveis, ainda que marcadas por trajetórias opostas. Se em 2008 ambos apresentavam as taxas mais baixas das últimas décadas, a Alemanha prosseguiu essa tendência decrescente em anos mais recentes, enquanto na Áustria se assistiu a uma tendência inversa. A Áustria apresenta uma ligeira sobrelotação do seu parque prisional. A composição da população prisional é bastante diversa, apresentando taxas de não nacionais das mais elevadas na União Europeia, particularmente na Áustria. Embora o corpo profissional que acompanha a população reclusa seja heterogéneo, incluindo assistentes sociais, psicólogos, entre outros, o corpo de guardas é considerado o elemento principal no meio prisional. Assim, ambos os sistemas prisionais colocam especial ênfase na relação entre este corpo profissional e o recluso, sendo essa dinâmica considerada fator central da reabilitação dos reclusos. Nesse sentido, é dada especial relevância à formação inicial do corpo de guardas. O foco na reabilitação tem expressão mais forte do que no grupo anterior, ainda que se reconheça que a pressão económica force a seletividade nos esforços de reabilitação (Dollinger & Kretschmann, 2013). O terceiro país selecionado para a comparação foi a Áustria. Uma das características do seu sistema prisional prende-se com a ênfase colocada no papel do corpo de

segurança na reabilitação da população encarcerada, partilhando algumas características do modelo nórdico, ainda que aplicado a uma realidade penal distinta, mais próxima da existente no nosso país. Partilha ainda a proximidade com Portugal em diversos indicadores, como o número da população prisional e a taxa de ocupação, entre outros.

Após a seleção dos países, a segunda etapa da experiência comparada centrou-se no enquadramento legal dos sistemas penais e prisionais, no contexto socioprofissional e nos desafios funcionais do corpo da guarda prisional de cada um dos países selecionados, procurando identificar debates e soluções relevantes para o contexto nacional. O aprofundamento do conhecimento das diferentes realidades penitenciárias, as suas problemáticas e as soluções aplicadas consistiu na terceira etapa desta metodologia. Para tal, foram encetados contactos com as diferentes entidades oficiais com responsabilidade nos sistemas prisionais dos diferentes países, bem como as principais organizações sindicais da guarda prisional. No caso dos Países Baixos, foi contactada a Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), entidade com responsabilidade sobre todo o sistema penitenciário e o Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), entidade sindical representativa de todos os funcionários públicos, que possui um sector dedicado aos trabalhadores prisionais. No caso francês, foi contactada a Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) e os três sindicatos mais representativos: CGT-Pénitentiaire, Syndicat National Pénitentiaire Force Ouvrière (FO Pénitentiaire) e UFAP-UNSa Justice (UFAP). Adicionalmente, foi mantida também uma correspondência com a École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP). Na Áustria, foram contactados o Bundesministerium für Justiz e o sindicato afeto aos servidores públicos, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (GÖD). Com exceção desta última entidade, na qual a barreira linguística impediu uma troca mais aprofundada de informação, foi estabelecida uma comunicação prolífica e enriquecedora com todas as entidades, que permitiu a partilha de informação e exploração dos tópicos em análise.

Embora o plano metodológico inicial previsse a deslocação a estes países, com reuniões presenciais com entidades oficiais e sindicatos, bem como a visita a estabelecimentos prisionais, a situação resultante da pandemia de COVID-19 impediu que tal acontecesse. Acresce que, durante todo o tempo previsto para a realização deste trabalho, a grande maioria das entidades contactadas estiveram em regime de teletrabalho, o que dificultou o acesso a informação. Ainda assim, procurou-se ultrapassar essas limitações através de períodos de troca de correspondência e informação em formato eletrónico, recorrendo também à realização de reuniões através das plataformas digitais.

PARTE I

UM OLHAR ALARGADO SOBRE O SISTEMA PRISIONAL: A RELEVÂNCIA DE ANÁLISES E DE SOLUÇÕES SISTÊMICAS

INTRODUÇÃO À PARTE I

Estudos realizados pelo Observatório Permanente da Justiça no âmbito do sistema prisional, designadamente sobre a reinserção social dos reclusos (Gomes *et al.*, 2003), e sobre a justiça penal (Gomes *et al.*, 2009), bem como o trabalho desenvolvido pela Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional (CEDERSP) assinalavam a essencialidade do desenvolvimento de políticas integradas, que incluíssem as várias dimensões do sistema prisional, mas sem ignorar outras do sistema penal com especial impacto naquele. Essa perspetiva sistémica é fundamental para que as políticas públicas tenham um impacto verdadeiramente transformador do sistema prisional, no sentido de criar condições que permitam concretizar, eficiente e eficazmente, a sua orientação estratégica para a reinserção social dos reclusos. Como já então assinalava a CEDERSP, o problema não é, no essencial, um problema de legislação, mas da sua implementação efetiva, para cujo défice contribui a ausência de uma estratégia global adequada à realidade (Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional, 2004).

Ressalta a ideia de que, em cem anos de história legislativa do nosso sistema prisional, os diplomas referidos espelham, ao longo dos tempos, ideias progressistas relativamente a este tema, além de revelarem uma boa técnica legislativa. Mas sabe-se (ao menos pelo que o legislador de cada reforma escreve sobre a situação das prisões do seu tempo, apesar da reforma anterior) que, em grande parte, as boas ideias não têm passado à prática e a realidade continua sempre a degradar-se. Vê-se, assim, que o problema do nosso sistema prisional nunca foi como continua a não ser hoje, no essencial um problema de má legislação ou falta dela, antes consiste num problema de falta de visão global da estratégia adequada à execução das leis elaboradas (falta de vontade política e administrativa, falta de organização e de gestão, falta de meios humanos, técnicos e financeiros e, também, falta de empenhamento da própria sociedade no seu conjunto (Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional, 2004: 30).

Outros diagnósticos sobre o sistema prisional, designadamente os constantes dos relatórios do Provedor de Justiça à Assembleia da República, de 2018 e 2019, enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção⁶, evidenciam também a relevância dessa perspetiva alargada. Por exemplo, é assinalado o impacto negativo do elevado tempo médio da reclusão na taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais.

Os dados recolhidos no âmbito do trabalho de campo realizado para este estudo mostram igualmente a necessidade de as reformas afastarem soluções conjunturais, avulsas e desarticuladas, sobre as várias dimensões do sistema prisional. Dada a situação frágil e complexa em que o sistema se encontra, a resposta das políticas públicas tem de passar pelo desenvolvimento e implementação de

⁶ Relatórios do Provedor de Justiça à Assembleia da República enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção (2018, 2019), consultados a 07/12/2020, em <https://www.provedor-jus.pt/?idc=16>.

uma agenda estratégica, que preveja respostas estruturais (ainda que a implementar faseadamente) para as várias dimensões do sistema prisional, de modo a conseguir um impacto verdadeiramente transformador. Deve assinalar-se que esse olhar estratégico encontra eco no relatório do Governo sobre o Sistema Prisional e Tutelar “Olhar o futuro para guiar a ação presente”, de 2017. Nele se reconhece que, para uma resposta cabal aos problemas do sistema prisional, é necessário desenvolver uma perspetiva integrada que inclua “parceiros e partes interessadas”, designadamente os tribunais e o Ministério Público, os órgãos de polícia criminal e

Um número de organismos que intervêm em áreas da exclusão social, do emprego e do tratamento de várias dependências. A satisfação das necessidades desse universo reclama compromissos variados e requer uma visão sistémica, abrangente e coerente que pode ser definida como “Sistema de Execução de Sanções Penais e Medidas Tutelares Educativas” (Ministério da Justiça, 2017: 6).

E essa agenda não pode deixar de incluir uma reflexão crítica consequente sobre a política criminal e o papel do judiciário na execução de penas e de medidas. A inter-relação entre o sistema penal e as políticas com enfoque na reinserção social é enfatizada em vários estudos. Destacamos as análises sobre relação entre prisão e sociedade, por exemplo, no domínio da economia política da reclusão (Cunha, 2008) ou perspetivando as prisões como elemento das estratégias de regulação da pobreza (Wacquant, 2001). Uma outra linha de análise reflete sobre o impacto das políticas de agravamento das penas como potenciadoras da hipertrofia prisional, associada ao aumento dos índices de reclusão e aos “efeitos de *stock*” enquanto efeito cumulativo da população prisional que se renova menos porque permanece mais tempo encarcerada (Cunha, 2008). A CEDERSP assinalava também que o modelo de encarceramento, como forma privilegiada de punição, está longe de ser o ideal, desde logo, tendo em conta que os estudos não reconhecem a existência de uma relação positiva da prisão, só por si, como variante relevante dissuasora da criminalidade. A Comissão chamava, assim, a atenção para os riscos associados ao aumento das penas de prisão de média e longa duração, que se traduzem em permanências mais prolongadas de mais indivíduos nos estabelecimentos prisionais. Entre nós, como se sinalizará, além do aumento das molduras penais e da duração das penas de prisão, desiguais desempenhos funcionais dos tribunais de execução de penas estarão a contribuir, entre outros efeitos disruptivos, para o prolongamento da pena de prisão em alguns estabelecimentos prisionais e, consequentemente, para esse “efeito de *stock*”.

Para melhor compreender a disjunção entre os objetivos das políticas públicas e a realidade do sistema prisional, por um lado, e a relevância de as reformas no setor serem orientadas por uma perspetiva sistémica, por outro lado, iniciamos esta seção com o mapeamento das principais dimensões emergentes nos programas dos governos constitucionais⁷ e das reformas que lhes procuram dar resposta. Num segundo ponto, pelo efeito condicionador da implementação das reformas, analisamos a evolução do orçamento da DGRSP⁸. No terceiro e último ponto desta Parte I, traçamos uma panorâmica geral sobre a evolução do volume da criminalidade e das tendências de punição e a sua repercussão na taxa de reclusão.

⁷ Foram consultados e analisados todos os programas dos governos constitucionais (I Governo Constitucional a XXII Governo Constitucional), constantes do Portal do Governo, consultados em 18/11/2020, em <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx>.

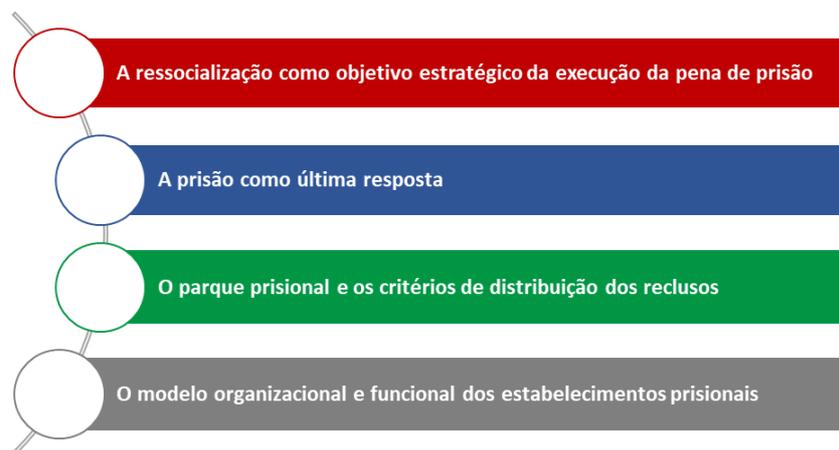
⁸ Em 2017, o Governo reconhecia que só em parte a reforma do sistema prisional de 2010 tinha sido alcançada, atribuindo as causas às “grandes restrições orçamentais dos últimos anos” (Ministério da Justiça, 2017: 8).

1. 40 ANOS DE POLÍTICAS DO SISTEMA PRISIONAL: BREVE ANÁLISE

São duas as orientações em tensão no lastro das políticas públicas dirigidas ao sistema prisional: por um lado, a dignificação e a humanização do sistema, procurando criar condições que deem lastro à concretização dos objetivos de reinserção social e de cumprimento de direitos fundamentais dos reclusos (formação, saúde, reforço de direitos compatíveis com a reclusão, melhoria das condições físicas dos estabelecimentos prisionais, etc.); e, por outro lado, a necessidade de garantir a vigilância, a segurança, a ordem interna e a disciplina nos estabelecimentos prisionais. Essa tensão está presente, tanto no plano programático, como no desempenho funcional do sistema prisional. E, se o primeiro privilegia a primeira orientação, com o pendor securitário a ser pouco enfatizado, a prática, como é evidenciado ao longo do relatório, parece dar especial relevância à segunda.

Como referimos na introdução geral, analisamos os programas de governo do período democrático no sentido de aquilatar as dimensões do sistema prisional que neles emergem como as mais relevantes. Identificámos as seguintes:

Figura 1. Dimensões mais relevantes dos programas do governo



Fonte: OPJ/CES

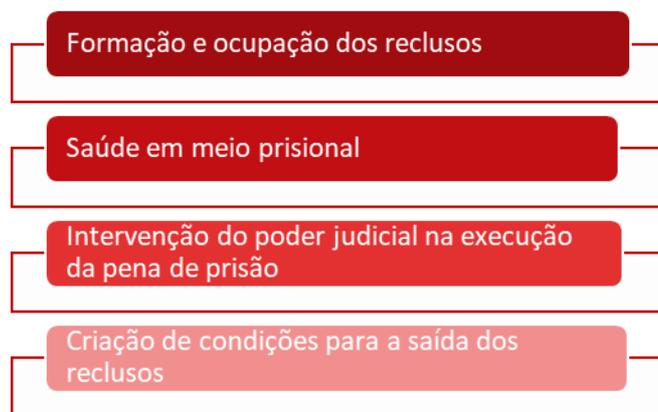
1.1. A ressocialização dos reclusos como objetivo estratégico da execução da pena de prisão

A ressocialização dos reclusos emerge, desde o primeiro Governo, como uma das dimensões mais relevantes da execução da pena de prisão⁹, em torno da qual os governos se propõem desenvolver e aplicar um conjunto alargado de medidas. Consequentemente, as reformas mais significativas neste domínio assumem igualmente essa orientação. Desde logo, a reforma do sistema prisional de 1979, operada pelo Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de agosto¹⁰: “a execução das medidas privativas de liberdade deve orientar-se de forma a reintegrar o recluso na sociedade, preparando-o para, no futuro, conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem que pratique crimes” (artigo 2.º). Para a concretização dessa orientação estratégica, destacam-se nos programas de governo as seguintes áreas de ação:

⁹ Os programas, desde os primeiros governos constitucionais, assinalam a orientação estratégica da ressocialização nas políticas a desenvolver para o setor, como evidenciam os excertos seguintes. I Governo (1976-1978): “O nosso direito prisional, ainda orientado para uma ação repressiva, tem de pôr o acento tónico na recuperação e reintegração social do delinquente”; IV Governo (1978-1979): “No domínio penitenciário, há que reordenar a organização prisional de forma a que a execução das penas, visando, eminentemente, a reinserção do delinquente na sociedade”; V Governo (1979-1980): “Procurar a ressocialização e valorização profissional dos delinquentes sem prejuízo da segurança e da disciplina nos estabelecimentos prisionais”; IX Governo (1983-1985): “Há que verificar com realismo e prudência as reformas a realizar, de modo que se possam dar passos seguros no caminho de uma política criminal norteada pela preocupação de ressocializar o delinquente”; X Governo (1985-1987): “(...) redimensionar-se-á o Instituto de Reinserção Social, colocando-o mais aptamente ao serviço de uma política integrada de ressocialização”; XI Governo (1987-1991): “O Governo encetará uma política destinada à reinserção dos delinquentes recuperáveis”; XVII Governo (2005-2009): “Para promover a ressocialização dos agentes de crimes e uma defesa social eficaz, preconiza-se uma maior amplitude na aplicação de penas alternativas à pena de prisão, privilegiando-se, nomeadamente, a aplicação da pena de trabalho a favor da comunidade, e a alteração do modelo de execução de penas, acolhendo-se as necessidades de reinserção social e familiar e de integração no mercado de trabalho dos condenados”; XVIII Governo (2009-2011): “A situação de reclusão deve ser entendida como uma oportunidade para criar melhores condições de reintegração”; XXI Governo (2015-2019): “Aperfeiçoar o sistema de execução das penas e valorizar a reinserção social: o Governo acredita que o cumprimento das penas, qualquer que seja a sua natureza, deve ter uma função genuinamente ressocializadora, sem prejuízo para a ordem interna dos estabelecimentos e do respeito pelo sentido da decisão condenatória”. Consultado a 11/12/2020, em <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx>.

¹⁰ Este diploma, que apenas entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 1980, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/80, de 22 de março e pelo Decreto-Lei n.º 414/85, de 18 de outubro. Posteriormente, foi revogado pelo Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, através do Decreto-Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro.

Figura 2. A Ressocialização como orientação estratégica da execução da pena de prisão: principais áreas de ação



Fonte: OPJ/CES

A aposta na formação e na ocupação dos reclusos é uma das áreas de ação recorrentemente anunciada nos programas de governo. Por exemplo, logo no programa do III Governo (1978) faz-se referência a um pacote legislativo em preparação que, entre outros, incluía as vertentes da ocupação e da formação profissional dos reclusos. Também o XI Governo (1987-1991) destacava a relevância da “extensão das atividades de formação dos reclusos”. No final da década de 90 do século passado, o programa do XIV Governo apostava na formação, educação e trabalho dos reclusos como varáveis centrais da reforma do sistema prisional. Igual ênfase era colocada no programa do XVIII Governo (2009-2011), que salientava a importância da “qualificação dos reclusos, para um retorno ao mercado de trabalho com mais oportunidades”, devendo o sistema desenvolver ferramentas para a criação de “novas oportunidades de desenvolvimento pessoal que permitam uma melhor ressocialização e, conseqüentemente, prevenir mais eficazmente futuras situações de criminalidade”. A concretização desse objetivo era densificada, no plano legal, em várias reformas. A reforma de 1979 considerava que:

O trabalho, a formação e o aperfeiçoamento profissionais, bem como as atividades ergoterápicas realizadas nos estabelecimentos, visam, fundamentalmente, criar, manter e desenvolver no recluso a capacidade deste realizar uma atividade com que possa ganhar, normalmente, a vida após a libertação, facilitando a sua reinserção social (artigo 63.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de agosto)¹¹.

No mesmo sentido, o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade (Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro)¹² assinalava o ensino, a formação profissional e o trabalho como dimensões relevantes da reinserção social¹³.

¹¹ Também as atividades de “tempo livre”, deveriam orientar-se pelo mesmo objetivo estratégico “(...) a fim de assegurar o bem-estar físico e mental do recluso e de desenvolver as suas faculdades, em ordem à reinserção social” (artigo 83.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de agosto).

¹² Reiterava, como finalidade da execução das penas e medidas privativas da liberdade, a “reinserção do agente na sociedade, preparando-o para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem cometer crimes, a proteção de bens jurídicos e a defesa da sociedade” (artigo 2.º, n.º 1).

¹³ A regulamentação de várias matérias, incluindo da organização e funcionamento do ensino, das atividades laborais e das atividades ocupacionais foi concretizada através do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais (Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de abril).

Mais recentemente, o programa do XXI Governo, orientado pela ideia de o cumprimento das penas dever “ter uma função genuinamente ressocializadora”, conferia especial centralidade à formação e à ocupação dos reclusos como dimensões estratégicas da ressocialização, propondo medidas como:

Investimento na formação profissional dos reclusos e no trabalho prisional, mediante justa remuneração; captação de mais contratualização privada e dinamização do empreendedorismo nas zonas económicas penitenciárias, aumentando a oferta de trabalho em meio prisional; criação do Regime dos Contratos Individuais de Formação, Reinserção e Trabalho em Meio Prisional, incentivando a adesão dos reclusos a planos individuais de readaptação que incluam a prestação de trabalho e a formação profissional; ampliação das valências de vocação profissionalizante em todos os estabelecimentos prisionais, apostando na criação de novas unidades produtivas de natureza empresarial, atendendo às necessidades do mercado de emprego e à respetiva inserção sociogeográfica; dinamização de uma bolsa de ofertas de emprego para o período posterior ao cumprimento de pena de prisão, reforçando os apoios sociais para a reintegração na vida ativa; aprofundamento da relação das entidades penitenciárias com as comunidades locais e o setor empresarial (Programa do XXI Governo Constitucional, 2015: 63)¹⁴.

A saúde é uma segunda área de ação à qual os programas de governo dão também relevo, em especial na vertente de resposta aos problemas relacionados com adição, sobretudo toxicod dependência, avançando-se com vários tipos de medidas. O programa do XII Governo previa a instalação, nos estabelecimentos prisionais, de unidades terapêuticas e de recuperação como medida de combate à toxicod dependência em meio prisional e o programa do Governo seguinte avançava com a ideia de articulação com o Ministério da Saúde, de forma a criar uma intervenção conjunta e especializada, incluindo nessa intervenção os fenómenos relacionados com consumo de drogas. Também os programas do XV, XVI e XVII Governos davam especial ênfase a medidas no âmbito da promoção da saúde psíquica e física dos reclusos, prevendo medidas para tratamento de fenómenos aditivos. O objetivo era reforçar o regime prisional hospitalar e a prevenção e o tratamento da toxicod dependência e das doenças associadas. Com esse pano de fundo, foi criado, em 2006, um grupo de trabalho, através do Despacho conjunto n.º 72/2006 dos Ministros da Justiça e da Saúde (II Série do Diário da República de 24 de janeiro), com a missão de apresentar propostas para a implementação de um plano de ação nacional para combate à propagação de doenças infecciosas em meio prisional e prevenção e tratamento das toxicod dependências e das patologias associadas ao consumo. O grupo de trabalho apresentou os seus resultados num relatório, datado de 20 de julho de 2006 (Grupo de Trabalho Justiça/Saúde, 2006)¹⁵, que incluía um conjunto vasto de recomendações e de medidas – muitas delas de higiene e segurança quotidiana, como tornar acessível a lixívia e fornecer instruções claras sobre o seu uso – destacando, entre outras, a recomendação de uma experiência-piloto de troca automática de seringas.

Os programas do XXI e XXII Governo voltavam a incluir na agenda a questão dos cuidados de saúde, quer no que respeita à saúde em geral, quer, em particular, aos cuidados destinados a patologias relacionadas com toxicod dependência, doenças infecciosas e saúde mental, interpretada como medida “tendente a aperfeiçoar o sistema de execução de penas e valorizar a reinserção social”.

¹⁴ Programa do XXI Governo Constitucional, consultado a 17/12/2020, em <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.

¹⁵ Plano de Ação Nacional para Combate à Propagação de Doenças Infecciosas em Meio Prisional (2006), consultado a 14/02/2020, em <https://www.pnvihsida.dgs.pt/informacao-tecnica-e-cientifica111/legislacao-em-vigor/despachos-conjunto-n-722006-de-24-de-janeiro.aspx>.

Assegurar os cuidados de saúde, em especial nas situações de toxicod dependência, doenças infecciosas e doenças do foro da saúde mental (Programa do XXI Governo Constitucional, 2015: 62)¹⁶.

(...) investir (...) no acesso a cuidados de saúde da população reclusa, designadamente ao nível da saúde mental (Programa do XXII Governo Constitucional, 2019: 54)¹⁷.

No plano das reformas legais, o Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, consagra, como direito fundamental do recluso, o acesso a cuidados de saúde “em condições de qualidade e de continuidade idênticas às que são asseguradas a todos os cidadãos” (artigo 32.º, n.º 1), distinguindo o dever de diferenciação da reclusão no caso da saúde mental¹⁸. Mais recentemente, o Governo procurava criar melhores condições para a concretização desse direito. Destacam-se as Resoluções do Conselho de Ministros n.º 86/2012, de 15 de outubro e n.º 51/2014, de 24 de agosto, ambas autorizando o Ministério da Justiça a realizar despesa relativa à aquisição de serviços de saúde para os períodos de 2012-2014 e 2014-2017¹⁹, respetivamente²⁰. O Decreto-Lei n.º 70/2019, de 24 de maio, deu um passo significativo nessa matéria ao aprovar as adaptações ao regime do Código que se revelam necessárias e adequadas, atendendo à diferente natureza e finalidades das medidas de internamento, assim como às especificidades das unidades de saúde mental não prisionais, nomeadamente a sua estrutura orgânica, diversa da de um estabelecimento prisional (ver preâmbulo).

Contudo, essas medidas não alteram a perceção, por parte de muitos dos atores entrevistados, de que a falta de respostas robustas ao problema da saúde mental em meio prisional continua a ser uma das lacunas graves do sistema. Vale a pena enunciar os objetivos e medidas daquele último diploma para melhor se compreender a disjunção, também nesta matéria, entre o plano da lei e a sua execução prática. Prevê-se, entre outros:

unidades obrigatoriamente dotadas de uma equipa clínica multidisciplinar, que integra médicos, enfermeiros e profissionais de áreas como a psicologia, a terapia ocupacional e o serviço social [...]; um conselho da unidade, equivalente ao conselho técnico de estabelecimento prisional, que funciona como órgão auxiliar do diretor, emitindo parecer, nomeadamente, a respeito do plano terapêutico e de reabilitação, da escolha do regime de execução, da concessão de licenças de saída administrativas e da aplicação de medidas disciplinares [...]; concretizar os critérios e procedimentos de afetação do internado [...] numa avaliação dos riscos e necessidades individuais do internado, em especial as necessidades clínicas, de reabilitação, de segurança e de reinserção social [...]; preferência pela execução das medidas em unidade de saúde mental não integrada nos

¹⁶ Programa do XXI Governo Constitucional, consultado a 14/02/2020, em <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.

¹⁷ Programa do XXII Governo Constitucional, consultado a 14/02/2020, em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3d%3d>.

¹⁸ O n.º 2 do artigo 126.º estabelece que as medidas privativas da liberdade aplicadas a inimputáveis ou a imputáveis internados por decisão judicial em estabelecimento destinado a inimputáveis, bem como o internamento preventivo, são executados preferencialmente em unidade de saúde mental não prisional e, sempre que se justificar, em estabelecimentos prisionais ou unidades especialmente vocacionadas para a prestação de cuidados de saúde mental.

¹⁹ Dois anos antes, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2012, de 15 de outubro, autorizou o Ministério da Justiça a proceder à contratação de serviços de saúde diversos para 47 estabelecimentos prisionais destinados à profilaxia e tratamento da população prisional para o período de 2012 a 2014.

²⁰ Considerando “a carência de trabalhadores pertencentes ao mapa de pessoal da DGRSP necessários à prestação dos cuidados de saúde, e confirmada a inexistência de trabalhadores em situação de requalificação, nos termos da Portaria n.º 48/2014, de 26 de fevereiro, torna-se imperioso recorrer à contratação externa de serviços de saúde diversos para a população reclusa e jovens educandos” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2014, de 24 de agosto).

serviços prisionais, apenas se justificando a sua execução em estabelecimentos ou unidades do sistema prisional quando razões de segurança o requeiram [...]; criam-se mecanismos tendentes a assegurar a continuidade dos cuidados no Serviço Nacional de Saúde após a libertação do internado, em especial durante o período de liberdade para prova, mediante articulação a estabelecer com os serviços locais de saúde mental da área de residência [...]; o facto de serem, na generalidade, cidadãos particularmente vulneráveis, torna indispensável [...] o papel dos tribunais de execução das penas — tanto dos juizes como dos magistrados do Ministério Público que neles exercem funções —, enquanto garantes da legalidade da execução e dos direitos dos internados, bem como das demais entidades a quem a lei ou convenção internacional atribui competência para tal (Decreto-Lei n.º 70/2019, de 24 de maio).

A intervenção do poder judicial na execução da pena de prisão, defendida logo nos programas dos primeiros Governos, tinha como objetivo central garantir aos reclusos o acesso a uma entidade independente que se considerava poder estimular “a adesão dos presos ao processo da sua reintegração social” (Decreto-Lei n.º 783/76, de 29 de outubro)²¹. Nessa matéria, a maior ênfase emerge no programa do XI Governo (1987-1991) com a referência expressa à necessidade de colocar em funcionamento os tribunais de execução das penas, como instrumentos fundamentais para “assegurar um sistema gradualmente renovado, respeitador do ser humano e da sua inviolável dignidade”, para o qual se requeria a intervenção judicial. Esta temática volta a ser expressamente referenciada na agenda do XIII Governo, preconizando a revisão da legislação respeitante aos tribunais de execução das penas.

Em finais do ano 2009 era publicado o Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, reiterando que

A execução das penas e medidas de segurança privativas da liberdade visa a reinserção do agente na sociedade, preparando-o para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem cometer crimes, a proteção de bens jurídicos e a defesa da sociedade (n.º 1 do artigo 2.º).

Prevê, entre os direitos dos reclusos, o direito a “ser ouvido, a apresentar pedidos, reclamações, queixas e recursos e a impugnar perante o tribunal de execução das penas a legalidade de decisões dos serviços prisionais” (artigo 7.º)²². Ao tribunal de execução das penas é atribuída a missão de “garantir os direitos dos reclusos, pronunciando-se sobre a legalidade das decisões dos serviços prisionais nos casos e termos previstos na lei”, tendo competência para acompanhar e fiscalizar a execução da pena e decidir da sua modificação, substituição e extinção, mas também para “acompanhar e fiscalizar a execução da prisão e do internamento preventivo” (artigo 138.º)²³. Nesse

²¹ Diploma que definia a orgânica dos tribunais de execução das penas, alterado pelo Decreto-Lei n.º 222/77, de 30 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 204/78, de 24 de julho, pela Lei n.º 59/98, de 25 de agosto e revogado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro.

²² A estes tribunais compete “administrar a justiça penal em matéria de execução das penas e medidas privativas da liberdade”, cabendo ao Ministério Público “acompanhar e verificar a legalidade da execução das penas e medidas privativas da liberdade” (artigos 133.º e 134.º). A competência territorial é definida em função da localização do estabelecimento a que se encontre afeto o recluso (artigo 137.º).

²³ São as seguintes as competências dos tribunais de execução das penas: a) Homologar os planos individuais de readaptação, bem como os planos terapêuticos e de reabilitação de inimputável e de imputável portador de anomalia psíquica internado em estabelecimento destinado a inimputáveis, e as respetivas alterações; b) Conceder e revogar licenças de saída jurisdicionais; c) Conceder e revogar a liberdade condicional, a adaptação à liberdade condicional e a liberdade para prova; d) Homologar a decisão do Diretor-Geral dos Serviços Prisionais de colocação do recluso em regime aberto no exterior, antes da respetiva execução; e) Determinar a execução da pena acessória de expulsão, declarando extinta a pena de prisão, e determinar a execução antecipada da pena acessória de expulsão; f) Convocar o conselho técnico sempre que o entenda

sentido, a lei determina, entre outros, que a competência para a concessão e revogação de licenças de saída jurisdicionais é do tribunal de execução das penas (artigo 79.º); que o conselho técnico, enquanto órgão auxiliar do tribunal de execução de penas, é presidido pelo juiz do tribunal de execução das penas com jurisdição sobre a área de localização do estabelecimento prisional (142.º e 143.º); que a competência para a homologação, ou não, do plano individual de readaptação e do plano terapêutico e de reabilitação é do juiz (artigo 172.º); e uma maior intervenção do juiz na atribuição de liberdade condicional (artigo 173.º ss.).

A criação de condições para a saída dos reclusos em fim de pena ou em liberdade condicional é uma dimensão consensualmente reconhecida por estudos e pelos próprios atores do sistema, como estratégica para a concretização do objetivo de reinserção social. A primeira referência programática mais robusta diz respeito às “casas de saída”²⁴ referidas no programa do XX Governo que, como se sabe, apenas exerceu funções em gestão corrente (num total de 27 dias, entre 30 de outubro e 26 de novembro de 2015). No programa seguinte (XXI Governo), reforçam-se as propostas de apoio aos reclusos, aquando da saída do estabelecimento prisional e durante os primeiros tempos em liberdade

necessário ou quando a lei o preveja; g) Decidir processos de impugnação de decisões dos serviços prisionais; h) Definir o destino a dar à correspondência retida; i) Declarar perdidos e dar destino aos objetos ou valores apreendidos aos reclusos; j) Decidir sobre a modificação da execução da pena de prisão relativamente a reclusos portadores de doença grave, evolutiva e irreversível ou de deficiência grave e permanente ou de idade avançada, bem como da substituição ou da revogação das respetivas modalidades; l) Decidir sobre a homologação do plano de reinserção social e das respetivas alterações, as autorizações de ausência, a modificação das regras de conduta e a revogação do regime, quando a pena de prisão seja executada em regime de permanência na habitação; m) Rever e prorrogar a medida de segurança de internamento de inimputáveis; n) Decidir sobre a prestação de trabalho a favor da comunidade e sobre a sua revogação, nos casos de execução sucessiva de medida de segurança e de pena privativas da liberdade; o) Determinar o internamento ou a suspensão da execução da pena de prisão em virtude de anomalia psíquica sobrevinda ao agente durante a execução da pena de prisão e proceder à sua revisão; p) Determinar o cumprimento do resto da pena ou a continuação do internamento pelo mesmo tempo, no caso de revogação da prestação de trabalho a favor da comunidade ou da liberdade condicional de indivíduo sujeito a execução sucessiva de medida de segurança e de pena privativas da liberdade; q) Declarar a caducidade das alterações ao regime normal de execução da pena, em caso de simulação de anomalia psíquica; r) Declarar cumprida a pena de prisão efetiva que concretamente caberia ao crime cometido por condenado em pena relativamente indeterminada, tendo sido recusada ou revogada a liberdade condicional; s) Declarar extinta a pena de prisão efetiva, a pena relativamente indeterminada e a medida de segurança de internamento; t) Emitir mandados de detenção, de captura e de libertação; u) Informar o ofendido da libertação ou da evasão do recluso, nos casos previstos nos artigos 23.º e 97.º; v) Instruir o processo de concessão e revogação do indulto e proceder à respetiva aplicação; x) Proferir a declaração de contumácia e decretar o arresto de bens, quanto a condenado que dolosamente se tiver eximido, total ou parcialmente, à execução de pena de prisão ou de medida de internamento; z) Decidir sobre o cancelamento provisório de factos ou decisões inscritos no registo criminal; aa) Julgar o recurso sobre a legalidade da transcrição nos certificados do registo criminal (n.º 4 do artigo 138.º). A competência prevista na alínea d) resulta da alteração introduzida pela Lei n.º 40/2010, de 03 de setembro, e a prevista na alínea l) pela Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto.

²⁴ Segundo a página oficial da DGRSP existe uma experiência: “uma unidade residencial, instalada no perímetro do EPR da Caldas da Rainha que acolhe reclusos que terminaram, com êxito, o programa de tratamento da toxicodependência e que reúnem condições jurídico-penais para serem colocados em RAVE”. Consultado a 14/12/2020, em <https://dgrsp.justica.gov.pt/Justi%C3%A7a-de-adultos/Penas-e-medidas-privativas-de-liberdade/Sa%C3%BAdade/Casa-de-Sa%C3%ADda>. No mesmo sentido, a página do EP de Caldas da Rainha, em nota informativa, dá conta que na zona envolvente do Estabelecimento foram construídas duas moradias, sendo uma delas designada de “Casa de Saída”, destinando-se a mesma “a reclusos de todos os Estabelecimentos que tendo seguido, em regime fechado, programa de tratamento de toxicodependência, ali são colocados na fase final de cumprimento de pena, em regime aberto, continuando a beneficiar de apoio especial embora já se encontrem a trabalhar ou a estudar no exterior”. Consultado a 14/12/2020, em <https://dgrsp.justica.gov.pt/Justi%C3%A7a-de-adultos/Penas-e-medidas-privativas-de-liberdade/Estabelecimentos-prisionais/%C3%81rea-territorial-alargada-do-tribunal-de-execu%C3%A7%C3%A3o-de-penas-de-Lisboa/Estabelecimento-Prisional-de-Caldas-da-Rainha>.

através de medidas como as “casas de saída”, acesso ao rendimento social de inserção e ajuda à procura de trabalho²⁵.

É importante destacar a relevância então já atribuída a esta vertente pela Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional ao propor, com carácter prioritário,

Um programa de apoio aos ex-reclusos, atendendo às necessidades específicas de cada caso, no período imediatamente posterior à sua libertação, condicional ou definitiva, incluindo de acordo com a proposta de lei-quadro da Reforma do Sistema Prisional a criação de uma rede de casas de saída e a concessão aos ex-reclusos dos apoios que se mostrarem necessários, nomeadamente em termos de rendimento social de inserção, ajuda à procura de emprego e obtenção de adequada formação profissional (Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional, 2004: 103).

Contudo, como foi evidenciado pelos atores entrevistados no âmbito deste projeto, aquele quadro promissor choca, com frequência, com a realidade, tratando-se de uma matéria que mantém muitas lacunas no plano da concretização prática.

1.2. A Prisão como última resposta

Uma segunda dimensão, mais relacionada com as políticas penais, mas com forte impacto no sistema prisional e transversal a diversos programas de governo, assenta no princípio da prisão, quer como punição, quer como medida de coação, como última resposta do sistema penal. Este princípio orientador envolve duas principais vertentes. Por um lado, o aprofundamento das penas e medidas alternativas à prisão, de modo a que a prisão seja sempre a última das penas e das medidas de coação a aplicar nos casos em que as outras se revelem inadequadas. Por outro lado, o foco é colocado nas políticas de descriminalização de condutas, nas molduras penais e nos procedimentos e condições de flexibilização da execução da pena de prisão. A questão que deveria estar no debate e na agenda política é saber até que ponto a sociedade estará a ser excessivamente criminalizadora ou a bastar-se com a criminalização, transferindo para os sistemas penais e prisionais problemas sociais, que exigem,

²⁵ Do Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, em título dedicado ao “Apoio social e económico” resulta que aos “serviços prisionais, em articulação com os serviços públicos de emprego e formação profissional, compete realizar ações com vista à futura colocação laboral dos reclusos” (n.º 1 do artigo 53.º). É atribuída aos serviços prisionais a obrigação de promover até, pelo menos, três meses anteriores à data previsível da libertação, a inscrição nos centros de emprego, estabelecendo-se ainda que, cumprida a pena ou medida privativa da liberdade, os cidadãos que se encontrem desempregados podem beneficiar de medidas e programas especiais de promoção do emprego (artigo 53.º). Em termos de apoio económico, que pode ser em prestações pecuniárias ou em espécie, estabelece-se que este pode ter como finalidade, entre outros, “contribuir para as despesas com transportes e manutenção, quando sejam concedidas licenças de saída jurisdicionais e administrativas de curta duração e de preparação para a liberdade; contribuir para as despesas imediatas com transportes e manutenção logo após a libertação do recluso; apoiar o desenvolvimento de projetos profissionais do recluso após a sua libertação, designadamente de autoemprego” (n.º 3 do artigo 54.º). Nos termos da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que regula a atribuição de rendimento social de inserção, a instrução do pedido no caso de reclusos é feita pelos serviços prisionais (n.º 5 do artigo 17.º). Do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de abril, resulta que os “serviços responsáveis pelo acompanhamento da execução da pena promovem e propõem ao diretor do estabelecimento prisional as medidas de apoio social e económico que incumbem ao estabelecimento prisional”, devendo, para este efeito, e entre outros, informar os reclusos sobre “as entidades, públicas ou privadas, competentes ou vocacionadas para prestar o apoio social e económico de que necessite ou a que tenha direito, bem como os tipos e características dos apoios disponíveis”, devendo, posteriormente e desde que obtido o consentimento do recluso, estabelecer o contacto e a articulação com essas mesmas entidades (artigo 98.º).

até para a segurança da comunidade, outro tipo de respostas com potencial verdadeiramente transformador de comportamentos.

Entre nós, a incorporação desse debate na política pública, tal como ocorreu em outros países, tem sido motivada mais pelo fenómeno da sobrelotação das prisões e menos pelos objetivos estratégicos de reinserção social. Logo no programa do I Governo, apontava-se para a necessidade de uma maior mobilização de soluções alternativas ao encarceramento, como a liberdade condicional, a semidetenção, a liberdade vigiada, etc. Em meados da década de 90 do século passado, os programas dos XIII e XIV Governos assumiam a grande preocupação com o número elevado de reclusos, o que motivava a aposta em medidas e sanções não detentivas, com destaque para a aplicação de medidas através de controlo eletrónico e para a criação de condições que permitissem o incremento da aplicação da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade e de outras sanções a executar com acompanhamento em meio livre²⁶.

Essa perspetiva era novamente reforçada no programa do XVII Governo, que enfatizava o recurso aos meios de vigilância eletrónica e às medidas de coação alternativas à prisão preventiva. A Reforma Penal de 2007, operada pela Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto, relativamente ao Código de Processo Penal e pela Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, no que respeita ao Código Penal viria a concretizar essa agenda programática. Alargava, por um lado, os critérios e as condições de aplicação das penas alternativas à prisão, conferindo ao julgador um leque mais vasto de opções e, por outro lado, procurava restringir a aplicação de penas e de medidas de coação detentivas aos crimes de maior gravidade²⁷. Em sentido contrário, a criminalização de determinadas condutas e o agravamento da punição pelo cometimento de alguns tipos de crime gerou um movimento oposto, provocando pressão no sistema prisional, induzida, quer pelo aumento do volume da criminalidade, quer pelas patologias associadas, com destaque para o crime de violência doméstica, cujo tratamento em meio prisional deveria passar por intervenções multidisciplinares (saúde, psicologia, sociologia).

Mais recentemente, o programa do XXI Governo Constitucional avançava com a proposta de

Reforçar a resposta do sistema nacional de vigilância eletrónica, particularmente na execução das sentenças de prisão de curta duração, nas condições de aplicação da liberdade condicional associadas, se necessário, a outro tipo de intervenções, nomeadamente de natureza terapêutica, no domínio da aplicação das medidas de coação, bem como na vigilância dos agressores nos casos de violência doméstica (Programa do XXI Governo Constitucional, 2015: 62).

²⁶ “A execução das sanções não detentivas deverá permitir o recurso à experimentação de novos métodos de intervenção, ao mesmo tempo que serão criadas as condições legais necessárias à aplicação e ao incremento da prestação de trabalho a favor da comunidade, pena sem expressão significativa na praxis judiciária portuguesa durante os últimos doze anos” (Programa do XIII Governo Constitucional, 1995-1999). “Serão prosseguidas as orientações destinadas a reduzir o recurso à prisão preventiva, ou a substituí-la, designadamente pelo controlo eletrónico, o acompanhamento em meio livre e a preparação da liberdade, esta última em estreita colaboração com os serviços prisionais” (Programa do XIV Governo Constitucional, 1999-2002).

²⁷ Destaca-se, entre outros, a ampliação da possibilidade de substituição da pena de prisão e da suspensão da sua execução, bem como da possibilidade de aplicação da medida de prestação de trabalho a favor da comunidade e da prisão por dias livres e semidetenção. Introduziu-se uma nova pena de substituição (pena de proibição do exercício de profissão, função ou atividade) e um novo regime de permanência na habitação com vigilância eletrónica, como medida principal. Com o mesmo objetivo de diminuição da população prisional foram introduzidas alterações no âmbito da liberdade condicional, alargando a possibilidade de aplicação, e da prisão preventiva, neste caso, em sentido contrário.

Propunha-se, ainda, rever os “conceitos de prisão por dias livres e outras penas de curta duração, em casos de baixo risco, intensificando soluções probatórias” e, cumulativamente, admitir o recurso à pena contínua de prisão na habitação com vigilância eletrónica, nos casos judicialmente determinados, com eventual possibilidade de saída para trabalhar. O quadro legal acolheu algumas daquelas orientações programáticas, através da Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto. Destacamos a redução do cumprimento de penas de prisão de curta duração, colocando fim à prisão por dias livres e ao regime de semidetenção e a possibilidade de cumprimento de pena de prisão com duração até dois anos em regime de permanência na habitação. Em sentido convergente, o XXII Governo, propõe:

Aumentar os modelos alternativos ao cumprimento de pena privativa da liberdade em estabelecimento prisional, em especial para condenados aos quais se recomende uma especial atenção do ponto de vista social, de saúde ou familiar (Programa do XXII Governo Constitucional, 2019: 54).

1.3. O Parque prisional e os critérios de afetação dos reclusos

A melhoria do parque prisional e, em geral, das condições da reclusão e os critérios de afetação dos reclusos constituem, igualmente, dimensões consistentes nos programas de governo. Os critérios de classificação dos estabelecimentos prisionais e de afetação dos reclusos aos diferentes estabelecimentos prisionais são fatores consensualmente reconhecidos como muito relevantes para a concretização dos objetivos de ressocialização. Devem poder contribuir para melhorar as condições de habitabilidade e de segurança, mas também para potenciar medidas de reinserção social. Como os estabelecimentos prisionais não podem ter todos as mesmas valências, é fundamental criar condições geradoras do efeito escala. O programa do XI Governo considerava relevante a reestruturação dos estabelecimentos prisionais, de modo a permitir criar alguma especialização que atendesse às condições específicas dos reclusos. Por sua vez, o XIII Governo, no quadro das respostas ao diagnóstico que considerava de “crise profunda” no sistema prisional, acentuava igualmente a relevância de uma política consistente de separação de reclusos. Para tal, avançava com critérios, como a situação penal do recluso (preventivo ou condenado), idade (distinguindo entre jovens e adultos), e gravidade do crime. O XV Governo voltava a colocar o tema na agenda, com especial preocupação com os reclusos mais jovens, mas salientando como condição essencial o equilíbrio entre a reinserção social e a segurança.

A Reforma do Sistema Prisional de 1979 já concretizava essa orientação política ao determinar que o sistema “garantia completa separação dos reclusos, em função do sexo, idade e situação jurídica, em estabelecimentos próprios ou, quando isso não for possível, em secções separadas dentro do estabelecimento” e que se deveria promover “a separação entre os reclusos primários e reincidentes” (artigo 12.º, Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de agosto). Quanto aos estabelecimentos prisionais, aquela reforma classificava-os em regionais²⁸, centrais²⁹ e especiais³⁰ e, considerando a vertente da segurança, de segurança máxima, fechados, abertos ou mistos. O novo Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, reclassificou os estabelecimentos prisionais em função do nível de segurança e do grau de complexidade de gestão.

²⁸ Destinados a reclusos em regime de prisão preventiva ou ao cumprimento de penas até seis meses.

²⁹ Destinados ao cumprimento de medidas privativas de liberdade de duração superior a seis meses.

³⁰ Destinados a reclusos que careçam de tratamento específico, como jovens adultos e mulheres ou reclusos colocados em regime hospitalar.

Mais à frente, neste relatório, voltaremos a estas questões. Por ora, salientamos apenas que no plano programático o princípio da separação dos reclusos é considerado um princípio estratégico de ressocialização.

A preocupação com as condições estruturais e funcionais dos edifícios consta da agenda programática desde os primeiros governos constitucionais, reconhecendo-se, por um lado, muitas deficiências e, por outro lado, prevendo-se soluções de melhoria, de renovação ou de construção de novos edifícios. Por exemplo, o XI Governo (1987-1991) que, como acima já referimos, considerava a reforma do sistema prisional como um dos objetivos prioritários da agenda de reformas, avançava com a proposta de alargamento do parque prisional, anunciando, então, o início da construção de novos estabelecimentos prisionais: Lisboa, Faro, Funchal e Ponta Delgada. O Governo seguinte, de continuidade, apresentava no seu programa um ponto dedicado “à renovação do parque prisional”, prevendo a conclusão das instalações dos novos estabelecimentos prisionais do Funchal e de Faro, a expansão dos estabelecimentos de Santa Cruz do Bispo e de Alcoentre e o início do lançamento do novo Estabelecimento Prisional de Lisboa.

A questão do parque prisional ganhou preponderância no debate com o problema da sobrelotação dos estabelecimentos prisionais. Os programas dos XIII e XIV Governos reconheciam a existência de uma crise profunda, “como uma população prisional nunca antes atingida e que coloca em alguns estabelecimentos problemas sérios de sobrelotação”. O Governo considerava, por isso, “urgente a construção de novos estabelecimentos e adaptação de edifícios existentes”. No mesmo sentido, o XIV Governo propunha no seu programa, “atingir no decurso da legislatura uma lotação de 15.000 lugares que possibilitem uma gestão adequada do sistema e a amortização de vários estabelecimentos que já não têm condições de funcionamento”.

Na última década, o propósito de construção de novas prisões continuava na agenda, pressionado pelo crescimento da população reclusa:

O sistema prisional será melhorado através da construção de novas prisões, projetadas em moldes que tenham em atenção a eficácia dos fins a que se destinam e a humanização da vida dos reclusos, devendo, igualmente, ser reforçados os meios dos centros penitenciários de alta segurança (Programa do XV Governo Constitucional, 2002: 43).

Mais recentemente, o programa do XXI Governo previa a elaboração e início de execução de um plano, com o horizonte de uma década, “com o objetivo de racionalizar e modernizar a rede de estabelecimentos prisionais e ajustar a rede nacional de centros educativos”. O plano foi concebido como instrumento fundamental para combater a sobrelotação prisional, assegurar um ambiente de segurança e um acolhimento compatível com a dignidade humana, bem como para o adequado tratamento dos jovens adultos, dos presos preventivos e dos reclusos primários. Dando continuidade a esse propósito, o atual Governo incluía também no seu programa a requalificação e modernização das infraestruturas prisionais³¹.

³¹ Já em 1996, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/96, de 29 de abril, tinha sido aprovado um Programa de Ação para o Sistema Prisional, que incluía um conjunto de medidas para o setor, entre elas, a construção de novos estabelecimentos prisionais.

Como resulta do exposto, desde há várias décadas que a requalificação ou a construção de estabelecimentos prisionais (por vezes os mesmos) têm sido anunciados e, nalguns casos, concretizadas³². Acresce que a pressão sobre o sistema prisional, com o aumento exponencial da população reclusa na década de 90 do século passado³³, levou a que vários estabelecimentos prisionais fossem colocados em instalações adaptadas, designadamente instalações militares³⁴, embora também tenham sido encerrados outros, por não reunirem as condições de habitabilidade e segurança exigíveis. Contudo, a execução plena ou mesmo próxima dos objetivos previstos, quanto às instalações penitenciárias, está longe de ocorrer, de que é exemplo paradigmático a requalificação/construção do EP de Lisboa, várias vezes anunciada, mas não concretizada.

1.4. O modelo organizacional e funcional dos estabelecimentos prisionais

O modelo de organização e funcionamento dos estabelecimentos prisionais deve questionar tanto as suas competências e funções no quadro da estrutura orgânica do sistema prisional, como a articulação entre os próprios estabelecimentos prisionais e entre estes e os órgãos centrais. Trata-se de uma dimensão objeto de algum interesse incremental da agenda programática, mas que, depois de uma primeira fase de mudanças mais significativas, se caracteriza pela estabilização das competências, organização e funcionamento dos estabelecimentos prisionais.

O II Governo apontava para a necessidade de reestruturação dos quadros, dos serviços e das funções dos serviços prisionais. Nesse sentido, preconizava a publicação de uma nova Lei Orgânica dos Serviços Prisionais e de uma Lei Orgânica Penitenciária, que o Governo seguinte também defendia³⁵. Anos mais tarde, no programa do VIII Governo, o tema voltava a estar integrado nos objetivos estratégicos do Governo para o setor. Num ponto intitulado “Serviços Modernos e Eficientes” afirmava-se a necessidade de reorganização do sistema prisional, que viria a ser concretizada pelo Decreto-Lei n.º 268/81, de 16 de setembro³⁶. O novo enquadramento jurídico reforçava a capacidade gestonária dos serviços centrais, mas também previa um conjunto de medidas atuantes a nível dos estabelecimentos prisionais, orientadas para a concretização dos objetivos de reinserção social, como a melhoria das condições internas e externas dos edifícios; o reforço da intervenção de especialistas (assistentes sociais, psicólogos, psiquiatras, professores, designadamente de educação física, e outros técnicos de tratamento prisional); e a criação de um quadro de pessoal especialmente orientado para o

³² São vários os diplomas que, desde a década de 80 do século passado, se referem à construção, requalificação e adaptação de edifícios a estabelecimentos prisionais.

³³ Em fins da década de 70 do século passado, o número de reclusos situava-se ainda dentro de valores considerados normais, com 5.463 indivíduos. Mas, em 1995 atingia já o número de 12.151. Considerava-se, por isso, a administração penitenciária como uma das mais preocupantes áreas da administração do Estado, “marcada por insegurança e grande fragilidade” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/96, de 29 de abril).

³⁴ Embora a preferência fosse pela construção de edifícios de raiz, adaptados, desde a sua conceção, às especificidades da vida prisional nas suas várias vertentes, como o caso do Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo, destinado exclusivamente à população reclusa feminina (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 145/2004, de 17 de junho). A opção política pela requalificação dos edifícios em detrimento da construção, por razões financeiras, era assumida em vários diplomas, designadamente, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2012, 20 de dezembro.

³⁵ O Decreto-Lei n.º 347/78, de 17 de novembro, introduziu algumas alterações na estrutura dos serviços prisionais.

³⁶ Este diploma foi alterado através do Decreto-Lei 10/97, de 14 de janeiro e pelo Decreto-Lei 257/99, de 7 de julho, que reforçavam competências centrais da Direção-Geral relativamente aos estabelecimentos prisionais.

enquadramento laboral dos reclusos (engenheiros, engenheiros técnicos e técnicos de formação profissional e orientação do trabalho).

O Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de abril, fez uma nova reestruturação da Direção-Geral dos Serviços Prisionais, de acordo com as recomendações do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado. Um dos objetivos era a simplificação das estruturas existentes e a sua agregação coerente, procurando ganhos de flexibilidade, eficiência e de custos. Salienta-se a criação, a nível central, de dois centros de competências: para as áreas de tratamento penitenciário, de reinserção social e de cuidados de saúde; e para o desenvolvimento da exploração de atividades económicas nos estabelecimentos prisionais, a incrementar em articulação com outras entidades públicas e ou privadas, orientadas para a formação profissional, com o objetivo de promover a empregabilidade, a reintegração profissional após a libertação dos reclusos e a otimização da gestão económica do sistema. Mantendo o mesmo modelo matricial de gestão centralizada, o diploma especificava a não atribuição de autonomia administrativa aos estabelecimentos prisionais, ampliando, contudo, “a delegação de competências e impondo a adequada reestruturação dos serviços face às novas atribuições cometidas aos serviços centrais” (Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de abril). Mais recente, no quadro da reforma dos serviços da administração pública imposta pela troica, o Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro³⁷, impôs uma nova estrutura do sistema prisional, mas com reduzido impacto a nível dos estabelecimentos prisionais. O novo modelo organizacional concretizava a fusão da Direção-Geral dos Serviços Prisionais e da Direção de Reinserção Social, dando origem à atual Direção-Geral de Reinserção Social e Serviços Prisionais, cuja estrutura será mais adiante analisada.

São duas as principais conclusões que procuramos aqui evidenciar. Por um lado, embora a estrutura do sistema prisional tenha tido algum espaço na agenda política, foi reduzido o impacto na organização e funcionamento dos estabelecimentos prisionais. Por outro lado, sobretudo nos anos mais recentes, a organização e gestão do sistema prisional, nas suas transformações mais significativas, está associada, não a objetivos estratégicos inerentes ao próprio sistema, mas à reforma da própria administração pública. Finalmente, é importante acentuar, que nenhuma das reformas colocou em causa o tradicional modelo de gestão “muito centralizado, sem estruturas intermédias regionais, com mais ou menos autonomia de gestão para os estabelecimentos prisionais” (Ministério da Justiça, 2017: 10).

1.5. Uma ausência programática relevante: os recursos humanos e a formação

A ausência de determinadas matérias na agenda programática é politicamente relevante, significando que as mesmas não foram consideradas como estrategicamente fundamentais para o setor. Destacamos a ausência nos programas de governo de referência aos recursos humanos, incluindo a componente formativa, seja de formação inicial, seja de formação contínua, não lhes reconhecendo, assim, do ponto de vista da estratégia política, especial centralidade, embora seja crucial para o sucesso de reformas estruturantes. Em particular, no que respeita ao Corpo da Guarda Prisional, a primeira referência surge, apenas, no programa do XVIII Governo, que considera a aposta na formação multidisciplinar um instrumento relevante para o desenvolvimento pessoal dos reclusos e,

³⁷ O preâmbulo do diploma remetia para o Compromisso Eficiência e para as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), no sentido de a tornar eficiente e racional na utilização dos recursos públicos e de cumprir os objetivos de redução da despesa pública a que o país estava vinculado.

consequentemente, como contribuindo positivamente para os objetivos de ressocialização. Nesse sentido, o programa assumia a importância da aposta na formação multidisciplinar do Corpo da Guarda Prisional. Mais recentemente, o programa do XXI Governo reconhecia a necessidade de desenvolvimento de políticas formativas em relação a todos os recursos atuantes no sistema prisional: dirigentes, Corpo da Guarda Prisional e demais trabalhadores. No plano legal, a concretização da componente formativa emerge mais enfaticamente no Estatuto do Corpo da Guarda Prisional (Decreto-Lei n.º 3/2014, de 09 de janeiro). Por um lado, estabelece-se a obrigatoriedade de formação inicial (cursos de formação para ingresso na carreira) e, por outro, prevê-se um curso de formação específico para a categoria de chefe e de comissário. No que respeita à formação contínua, reconhece-se o direito (bem como a obrigação) de “frequentar ações de formação e de aperfeiçoamento profissional relacionadas com o exercício das suas funções” (artigo 43.º, n.º 1).

1.6. O sistema prisional nas Grandes Opções do Plano

Além dos programas de governo, as Grandes Opções do Plano (GOP) definem a estratégia do governo para o país num período de tempo alargado. Isto é, indicam os setores e balizam as áreas de ação aos quais o governo atribui prioridade. Consideramos, por isso, relevante mapear o enfoque dado ao sistema prisional nos dois últimos planos.

Nas GOP para 2016-2019, aprovadas pela Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março, o Governo propunha-se desenvolver um conjunto de medidas, com impacto nas infraestruturas e nos recursos humanos do sistema prisional. A saber:

- a) Elaborar e iniciar a execução de um plano, com o horizonte de uma década, com o objetivo de racionalizar e modernizar a rede de estabelecimentos prisionais; b) Introduzir medidas de adequação do regime penal aplicável aos jovens delinquentes aos novos desafios da sociedade, visando a prevenção geral e especial com os objetivos da sua ressocialização; c) Melhorar a médio prazo as condições materiais dos estabelecimentos prisionais e reforço da qualificação dos profissionais do sistema prisional; d) Rever os conceitos de prisão por dias livres e outras penas de curta duração, em casos de baixo risco, intensificando soluções probatórias; e) Admitir o recurso à pena contínua de prisão na habitação com vigilância eletrónica, nos casos judicialmente determinados, com eventual possibilidade de saída para trabalhar; f) Admitir 400 guardas instruídos no 2º semestre de 2016, e o conseqüente exercício efetivo de funções em 2017, após a frequência com aproveitamento do curso inicial (Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019).

As GOP para o período 2020-2023, publicadas através da Lei n.º 3/2020, de 31 de março, estão organizadas em torno de quatro principais agendas estratégicas: 1) alterações climáticas e valorização dos recursos; 2) sustentabilidade demográfica e melhor emprego; 3) menos desigualdades e um território mais coeso; 4) transição digital e uma sociedade da inovação. A concretização da agenda beneficiará de prioridades e políticas governativas, que o Governo procura que sejam transversais. No que respeita ao sistema prisional identificamos as seguintes referências:

- a) Continuar a execução do programa de requalificação do sistema de reinserção social, prisional e tutelar educativo e reforçar os mecanismos de articulação com o Ministério da Saúde no sentido de melhorar o nível de prestação dos cuidados de saúde nos Estabelecimentos Prisionais e Centros Educativos, nomeadamente ao nível da saúde mental; b) Aprovar a lei de programação do investimento em Infraestruturas e Equipamentos do Ministério da Justiça que estabeleça a programação dos investimentos com vista à implementação de uma estratégia plurianual de construção, requalificação e conservação das infraestruturas, bem como a renovação e modernização dos equipamentos, dos sistemas de tecnologias de informação da justiça e veículos, no horizonte temporal de 2020 a 2023; c) Aumentar os modelos alternativos ao cumprimento de

pena privativa da liberdade em estabelecimento prisional, em especial para condenados aos quais se recomende uma especial atenção do ponto de vista social, de saúde ou familiar (Lei n.º 3/2020, de 31 de março, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2020-2023).

1.7. O diagnóstico político e a dificuldade de concretização da agenda programática

As muitas fragilidades dos estabelecimentos prisionais no campo das infraestruturas, dos recursos humanos, materiais e financeiros e do seu funcionamento, são ampla e recorrentemente evidenciadas nos vários relatórios do Provedor de Justiça (Provedor de Justiça, 1996, 1999, 2003, 2017b, 2018b, 2019b). Muitas dessas fragilidades – maioritariamente estruturais – já constavam do diagnóstico elaborado em 2004 pela Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional e, em parte, têm sido igualmente mencionadas nos preâmbulos de vários diplomas.

No quadro político, destacamos o diagnóstico elaborado pelo próprio Governo, ínsito no Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar, de 2017, com o título “Olhar o futuro para guiar a ação presente. Uma estratégia plurianual de requalificação e modernização do sistema de execução de penas e medidas tutelares educativas, 2017/2027” (Ministério da Justiça, 2017b)³⁸, pelo que revela sobre o baixo grau de execução da agenda programática, que o próprio poder político desenha. Aliás, o propósito do relatório é, em si mesmo, conclusivo quanto a essa circunstância ao assumir querer tratar da “eliminação do fosso que separa o direito legislado da sua aplicação efetiva” procurando com aquele trabalho,

Compreender as causas que tornam hoje necessário, passando um quinquénio, fazer uma “reforma da Reforma” baseando-se num exercício de diagnóstico e prognóstico que, no essencial, visa impedir que essas mesmas causas se voltem a reproduzir, eliminando qualquer esforço inovador de mudança (Ministério da Justiça, 2017: 10).

Ao elencar as reformas da década, o relatório reconhece que “só em parte essas reformas foram operacionalizadas”. Mas, mais que isso:

a reforma prisional pressupunha também uma liderança reformista e uma nova cultura organizacional (...) e a almejada modernização e otimização do funcionamento do sistema de justiça, no âmbito da execução das penas e medidas judiciais, precisa ainda de um grande esforço para lograr alcançar os resultados ambicionados (Ministério da Justiça, 2017: 8-9).

De entre os problemas diagnosticados, naquele relatório, salientamos os seguintes:

- ◆ **Sobrelotação prisional.** Reconhece-se que na década, “o sistema esteve sempre em sobrelotação, sendo esta situação mais acentuada nos estabelecimentos prisionais com grau de complexidade de gestão média”. E, estabelecendo a articulação com o sistema penal, identifica-se como uma das fontes do problema um *ratio* excessiva de presos por cem mil habitantes comparativamente com outros países europeus “considerando a estrutura e a frequência da criminalidade”.
- ◆ **Dificuldades de resposta diferenciadas.** Assume-se que “na generalidade do sistema prisional não tem sido possível aprofundar uma política de especialização”,

³⁸ Relatório elaborado para cumprimento do previsto no artigo 189º da Lei do Orçamento do Estado para 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro), com a epígrafe “Estratégia plurianual de requalificação e modernização do sistema prisional”.

designadamente no que respeita à situação de reclusão em prisão preventiva; dos jovens delinquentes (16 aos 21 anos), cuja intervenção necessita de programas e atividades específicas dirigidas à desistência criminal; e dos cidadãos com mais de 65 anos de idade, considerando em especial a sua maior fragilidade no plano da saúde.

- ◆ **Insuficiência de programas de reinserção diferenciados.** O relatório reconhece a essencialidade, no plano da ressocialização, em “garantir a sustentabilidade das respostas estruturadas de reabilitação e de reinserção, designadamente através do aumento do número de arguidos e condenados integrados em programas específicos de reabilitação dirigidos a necessidades criminógenas, prevendo-se o desenvolvimento de um modelo de especialização da intervenção, com a criação de redes internas de referenciação de respostas e unidades e técnicos especializados na aplicação de programas, numa perspetiva de partilha de recursos e de potenciação de resultados” (Ministério da Justiça, 2017: 121). No quadro dessas respostas, reconhece-se, igualmente, a relevância da dinamização de atividades económicas que sejam criadoras de oportunidades laborais para os reclusos.
- ◆ **Infraestruturas e recursos materiais e humanos.** Trata-se de vertentes amplamente evidenciadas no relatório como problemáticas, que destaca, entre outras, a existência de estabelecimentos prisionais com condições de habitabilidade muito degradadas e desadequadas; elevados níveis de alojamentos coletivos que não respeitam os padrões internacionais em vigor; recursos materiais obsoletos, insuficientes e desadequados, como equipamentos de segurança, viaturas, CCTV, pórticos, Raios X, etc.; e, em geral, “depauperização dos seus recursos humanos e materiais adequados para fazer face às necessidades atuais”.

À luz do diagnóstico realizado, o relatório elenca um conjunto de propostas a desenvolver para o sistema prisional, que incluem matérias muito vastas, desde a construção, requalificação e encerramento de vários estabelecimentos prisionais, a modernização tecnológica e o investimento em recursos humanos, em torno das seguintes opções estratégicas:

- 1) Consolidar os princípios orientadores da atual reforma prisional, repensando o papel do/a recluso/a enquanto agente responsável do seu processo de reeducação e reinserção social;
- 2) Repensar e reforçar o papel das carreiras estratégicas para o cumprimento das atribuições legais da DGRSP;
- 3) Racionalizar a atividade técnico-operativa e modernizar os instrumentos utilizados na assessoria aos tribunais;
- 4) Focalização da atividade técnico-operativa na área penal não prisional numa intervenção diferenciada e dirigida a fatores de risco e necessidades criminógenas para uma efetiva ressocialização de condenados na comunidade;
- 5) Renovar o parque informático e capacitar tecnologicamente as diversas unidades operativas com aplicações e rede adequadas à modernização da intervenção operativa e à gestão dos serviços centrais e desconcentrados;
- 6) Repensar e requalificar a rede de estabelecimentos (Ministério da Justiça, 2017: 17-25)³⁹.

³⁹ As propostas são as seguintes (agregação nossa): **I. Infraestruturas.** No que respeita a esta vertente, as propostas são orientadas pelos seguintes objetivos estratégicos: 1) reduzir, numa década, progressivamente a lotação do sistema prisional aproximando-a, no final de 2027, dos 12.000 alojamentos e de uma ocupação efetiva da mesma grandeza; 2) promover a dignidade e a segurança dos espaços penitenciários, investindo na construção de mais alojamentos individuais; 3) promover o design e a organização do espaço penitenciário em função dos regimes de execução e das necessidades específicas dos reclusos, permitindo uma separação rigorosa entre presos preventivos e condenados; 4) promover a aproximação dos reclusos aos locais do seu meio social de residência e nos casos dos presos preventivos aos tribunais de julgamento; 5)

É relevante notar que, entre as dimensões incluídas nas diferentes opções estratégicas, o relatório enfatiza, além da reforma da rede de estabelecimentos prisionais, que assume especial centralidade, as seguintes três. Uma primeira diz respeito à necessidade de o sistema prisional desenvolver uma outra agenda de reinserção social que verdadeiramente aposte nas vertentes da saúde, formação, ocupação laboral, melhoria das condições habitacionais que se aproximem das Regras de Mandela – princípio do alojamento em cela individual – e em medidas que efetivamente assegurem respostas diferenciadas em função das características da população prisional. Uma segunda dimensão tem enfoque nos recursos humanos, considerados como dimensão central do processo de mudança. Preconiza-se a revisão das diferentes carreiras e o recrutamento de novos recursos. A terceira dimensão merece referência pela visão funcional do Corpo da Guarda Prisional que incorpora. Propõe-se o reforço do recurso às tecnologias e mecanismos de vigilância, de modo a permitir que os elementos do CGP concentrem a sua intervenção “nas tarefas que não podem dispensar a sua intervenção presencial de controlo e de ajuda e a sua interação humana e ressocializadora” (Ministério da Justiça, 2017: 24).

manter abertos os estabelecimentos prisionais situados no interior do território continental e os de menor dimensão, reclassificando alguns destes em estabelecimentos para preventivos; 6) inverter o movimento de centralização e agregação da população reclusa feminina reduzindo a oferta de alojamento feminino em Lisboa, aumentando a oferta no Algarve e nos novos estabelecimentos a construir. Nesse sentido propõem-se: a) construir cinco novos Estabelecimentos Prisionais com uma dotação global de 2.400 alojamentos individuais: um no distrito de Setúbal; um no Minho; um no distrito de Aveiro; um no Algarve; e um na ilha de S. Miguel; b) fixar as respetivas lotações em 450, 500, 550, 600 e 300; c) encerrar faseadamente oito estabelecimentos prisionais: Lisboa; Caxias; Setúbal; Ponta de Delgada; Odemira; Silves; Leiria (ex regional); Viseu (ex regional); d) ampliar o EP de Viseu S. José do Campo; e) adaptar o EP Leiria (jovens) a um complexo prisional com valências distintas para jovens, regime comum e população reclusa especial; f) requalificar o EP de Olhão como EP feminino; g) dotar os novos estabelecimentos a construir no Minho, no distrito de Setúbal e nos Açores de unidades ou pavilhões femininos; h) requalificação do EP de Tires para acolher população reclusa masculina; i) planear e executar, nos próximos dez anos, um conjunto de intervenções de conservação e manutenção das demais unidades prisionais a manter, dotando-as de mais alojamentos individuais; j) investir na modernização do design dos estabelecimentos prisionais a construir e/ou requalificar e estabelecer critérios que permitam fixar custos médios de construção razoáveis. **II. Estabelecimentos prisionais** para cumprimento da medida de prisão preventiva: definir estabelecimentos específicos para o cumprimento da medida de coação da prisão preventiva com distribuição/implantação geo-territorial à escala nacional, tendo por referência a proximidade ao mapa judiciário/comarcas onde corre o processo em que a medida foi decretada. **III. Recursos materiais:** a) planear e executar, faseadamente, a qualificação dos equipamentos de segurança existentes e substituir os inoperacionais, prossequindo ao mesmo tempo a renovação da frota automóvel existente; b) dotar todos os EP da tecnologia VOIP e prover a atualização dos equipamentos (computadores) mais antigos, sem descuidar um forte investimento nas redes estruturadas. **IV. Recursos humanos:** a) contratar, até 2027, 200 novos elementos para o Corpo da Guarda Prisional, 125 novos técnicos superiores para área prisional; b) contratar, até 2027, 238 novos técnicos superiores para área penal não prisional a que acrescerão mais 28 para as equipas especiais de vigilância eletrónica; c) contratar 41 novos técnicos profissionais de reinserção social para as equipas especiais de vigilância eletrónica (Ministério da Justiça, 2017: 122-124).

2. O ORÇAMENTO DA DGRSP

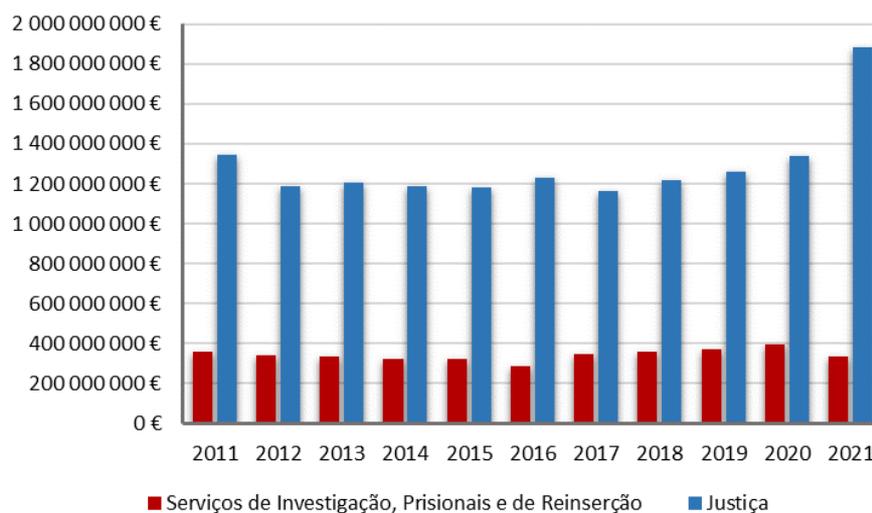
Os diagnósticos sobre o sistema prisional, acima analisados de forma breve, são consensuais na conclusão de o sistema prisional se confrontar, desde há várias décadas, com relevantes fragilidades de infraestruturas e de recursos humanos e materiais, que condicionam fortemente a efetivação do objetivo estratégico que deve orientar o cumprimento da pena de prisão: a reinserção social dos reclusos assegurando os seus direitos fundamentais. Apesar da publicação de várias reformas dirigidas ao sistema prisional, designadamente o novo Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, de 2009, o Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, de 2011, e o Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, que reestruturou a DGRSP, ao nível da prática é muito ténue a perceção de inovação e de mudança. Pelo contrário, as fragilidades que vinham há muito sendo identificadas mantêm-se e, nalgumas vertentes, têm mesmo vindo a acentuar-se, designadamente no que respeita aos recursos humanos, às infraestruturas de alguns estabelecimentos prisionais e às condições das viaturas de transporte de reclusos. Ainda que reformas de natureza organizacional e gestonária possam tornar mais eficiente a utilização de recursos, as mudanças verdadeiramente estruturais dependem de investimento financeiro⁴⁰ que, também como se reconhece naqueles relatórios, não tem ocorrido. Interessou-nos, por isso, analisar a evolução do orçamento para o setor nos últimos dez anos. Os dados apresentados constam das leis de aprovação dos orçamentos do

⁴⁰ As reformas anunciadas no Relatório Sobre o Sistema Tutelar e Prisional acima mapeadas salientavam o esforço financeiro necessário para a sua execução, considerando necessário “mobilizar recursos, quer ao nível nacional, quer ao nível do próximo quadro financeiro 2030” (Ministério da Justiça, 2017: 129).

Estado⁴¹ e, para uma análise mais fina, dos Dossiers da Justiça⁴² e dos planos e relatórios de atividades da DGRSP⁴³.

O Gráfico 1 mostra, com base nos Orçamentos do Estado, a evolução da dotação orçamental destinada ao Ministério da Justiça e, dentro dela, a evolução do peso dos Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção, apresentados conjuntamente na mesma rubrica⁴⁴.

Gráfico 1. Evolução da dotação orçamental do Ministério da Justiça e dos Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção (2011-2021)



Fonte: Orçamentos do Estado; OPJ/CES

⁴¹ Orçamento do Estado para 2011, publicado através da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro; Orçamento do Estado para 2012, publicado através da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, posteriormente alterado pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio e pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, ambos no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira; Orçamento do Estado para 2013, publicado através da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, alterado pela Lei n.º 51/2013, de 24 de julho e pela Lei n.º 83/2013, de 9 de dezembro; Orçamento do Estado para 2014, publicado através da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, alterado pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março e pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro; Orçamento do Estado para 2015, publicado através da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro; Orçamento do Estado para 2016, publicado através da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março; Orçamento do Estado para 2017, publicado através da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro; Orçamento do Estado para 2018, publicado através da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro; Orçamento do Estado para 2019, publicado através da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro; Orçamento do Estado para 2020, publicado através da Lei n.º 2/2020, de 31 de março; Orçamento do Estado para 2021, publicado através da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.

⁴² Os vários Dossiers Justiça, dos anos 2013 a 2020, foram consultados na página web da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, em <https://www.sg.mj.pt/sections/planeamento-e-gestao/dossier-justica>. O Dossier Justiça de 2021 foi consultado a 26/11/2020, em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf>.

⁴³ Alguns dos Relatórios de Atividades (2014-2019), bem como os Planos de Atividades (2008, 2009, 2011, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019, 2020) da DGRSP encontram-se disponíveis na sua página web.

⁴⁴ Para o ano 2021, consta da Lei do Orçamento do Estado um mapa relativo à classificação funcional das despesas do subsector da Administração Central (Mapa II) em que aparece, inserido nos Serviços de Segurança e Ordem Pública, o valor desagregado que é atribuído especificamente aos estabelecimentos prisionais, cifrando-se este em 233.970.904,00€. Consultado a 21/12/2020, em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c32595338304e7a45775a445a6a4e6931694d3245314c5452694f575574596a41354f4330334f44457a596a4931596a4e6c4e4451756347526d&fich=4710d6c6-b3a5-4b9e-b098-7813b25b3e44.pdf&inline=true>.

Como resulta do gráfico, depois do corte significativo em 2012, no quadro da intervenção do ajustamento financeiro, o Ministério da Justiça viu, nos últimos quatro anos, aumentar a sua dotação orçamental, em especial no ano em curso⁴⁵. A verba destinada, no seu conjunto, aos serviços de investigação, aos serviços prisionais e aos serviços de reinserção, que vinha a diminuir desde 2011, inverteu essa tendência, a partir do orçamento de 2017, com o valor mais alto em 2020, de cerca de 400.000.000,00 Euros. Contudo, esta tendência crescente voltou a inverter-se no ano 2021, com um decréscimo correspondente a 15% relativamente ao ano anterior.

Antes de analisar mais de perto o orçamento específico dos serviços de reinserção social e prisionais, damos nota das matérias que mereceram destaque nas respetivas leis do Orçamento do Estado no sentido de perceber quais as prioridades estratégicas no quadro orçamental para o setor prisional. No corpo das diferentes leis dos vários orçamentos do Estado, apenas os recursos humanos e, dentro destes, apenas o Corpo da Guarda Prisional, têm destaque, prevendo-se: a possibilidade de promoção do pessoal do CGP, embora condicionada ao não aumento da despesa com o pessoal nas respetivas entidades (Orçamento do Estado de 2012); a admissão de guardas prisionais, mas condicionada ao parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da justiça (Orçamentos do Estado de 2012, 2013, 2014 e 2015); a possibilidade de pré-aposentação, mas em situações muito limitadas (Orçamentos do Estado de 2012 a 2021); e a mudança de categoria ou de posto necessárias para o exercício de cargo ou das funções desde que, cumulativamente, os efeitos remuneratórios não tenham efeitos retroativos e que daí não resulte um aumento da despesa com o pessoal (Orçamentos do Estado de 2012, 2013, 2014, 2015).

Analisando os números dos vários orçamentos do Estado, é nos últimos cinco que o sistema prisional tem um destaque mais significativo, mantendo o investimento em recursos humanos, mas acrescentando-se as infraestruturas, embora seja sobretudo ao nível do planeamento estratégico. Assim, no ano 2017, como já referido, previa-se a definição de uma estratégia plurianual de requalificação e modernização do sistema prisional, que deveria assentar num “relatório onde sejam identificadas as necessidades existentes ao nível da reabilitação de infraestruturas e do reforço de recursos humanos” (n.º 2 do artigo 189.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro - Orçamento do Estado para 2017). Por sua vez, o orçamento do Estado para 2018, publicado através da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, assumia que o Governo, durante o ano 2018, daria início aos trabalhos relacionados com a construção de um novo estabelecimento prisional em Ponta Delgada, São Miguel, Açores. Em 2019, o Governo dava continuidade aos trabalhos relacionados com a construção de um novo estabelecimento prisional no concelho de Ponta Delgada, na ilha de São Miguel (artigo 75.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro – Orçamento do Estado para 2019). E, mais uma vez, indicava que o Governo

Toma as medidas necessárias para a execução do plano que visa o encerramento gradual dos estabelecimentos prisionais de Lisboa e de Setúbal, bem como a reinstalação dos serviços centrais do Ministério da Justiça e dos tribunais de Lisboa (artigo 184.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro – Orçamento do Estado para 2019).

O orçamento para 2020, publicado pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, além da vertente dos recursos humanos acima já referida, no campo das infraestruturas não inclui novidades, limitando-se a reiterar

⁴⁵ Para o ano 2021 a dotação orçamental do Ministério da Justiça é de 1.879.952.288,00 €, registando-se um aumento relativamente ao ano anterior de cerca de 40%.

o que já tinha sido anunciado em orçamentos anteriores (não pode deixar de acentuar-se a nota de que há estabelecimentos prisionais cuja construção, requalificação ou encerramento é recorrentemente anunciada):

O Governo, em 2020, inicia os trabalhos de construção de um novo estabelecimento prisional no concelho de Ponta Delgada, na ilha de São Miguel, identificando, em colaboração com o Governo Regional dos Açores, um terreno que viabilize a sua concretização (artigo 86.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março – Orçamento do Estado para 2020).

O Governo toma as medidas necessárias para a execução do plano que visa o encerramento gradual dos estabelecimentos prisionais de Lisboa e de Setúbal e dá continuidade aos trabalhos relacionados com a construção de um novo estabelecimento prisional no concelho do Montijo (n.º 1 do artigo 212.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março – Orçamento do Estado para 2020).

Para o ano 2021, volta a constar que “o Governo inicia os procedimentos prévios atinentes à segunda fase de construção do novo estabelecimento prisional da ilha de São Miguel” (artigo 96.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro – Orçamento do Estado para 2021) e que realizará “obras de conservação, manutenção e requalificação do edifício que alberga a Cadeia de Apoio da Horta” (artigo 97.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro – Orçamento do Estado para 2021). Relativamente aos Estabelecimentos Prisionais de Lisboa, Setúbal e Montijo e reinstalação dos serviços centrais do Ministério da Justiça e dos tribunais de Lisboa, estabelece-se que o Governo tomará

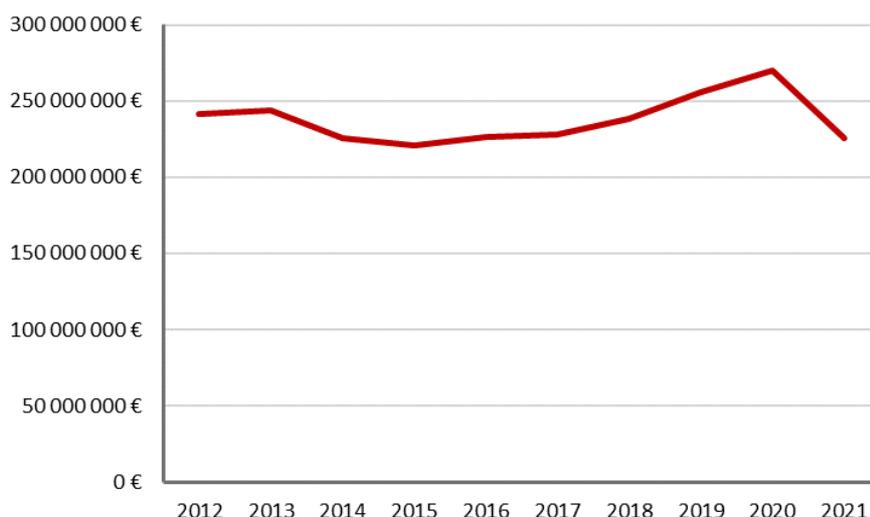
As medidas necessárias para a execução do plano que visa o encerramento gradual dos estabelecimentos prisionais de Lisboa e de Setúbal, e dá continuidade aos trabalhos relacionados com a construção de um novo estabelecimento prisional no concelho do Montijo (artigo 235.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro – Orçamento do Estado para 2021).

No que respeita aos recursos humanos, é ainda de destacar que o Orçamento do Estado para 2019 salientava que

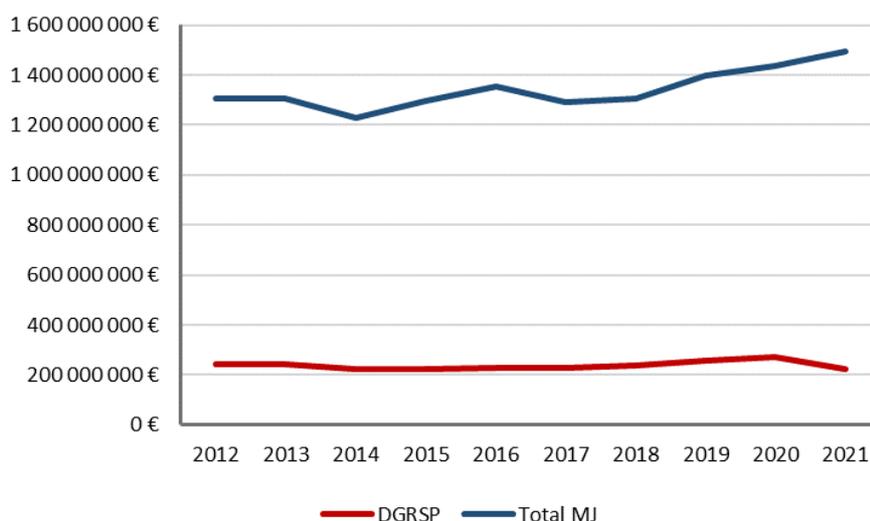
No âmbito da estratégia plurianual de requalificação e modernização do sistema de execução de penas e medidas tutelares educativas, o Governo apresentava o calendário para a implementação da estratégia e início dos procedimentos concursais para preenchimento de vagas de: a) Técnicos do sistema prisional, designadamente técnicos superiores de reinserção social e técnicos superiores de reeducação; b) Técnicos superiores de reinserção social no sistema tutelar educativo (artigo 178.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro – Orçamento do Estado para 2019).

No Orçamento do Estado para 2021 volta a fazer-se uma referência expressa ao CGP e, em particular, a novas contratações, podendo ler-se que serão “criadas vagas para admissão, até ao final do primeiro trimestre de 2021, de 150 efetivos para o Corpo da Guarda Prisional” e que o provimento destas vagas se irá efetuar mediante recrutamento e integração na respetiva carreira (artigo 44.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro – Orçamento do Estado para 2021).

Como acima referimos, para uma análise mais fina das verbas orçamentais destinadas aos serviços prisionais no quadro do orçamento do Ministério da Justiça, utilizamos como fonte os Dossiers da Justiça. O Gráfico 2 mostra a evolução da dotação orçamental da DGRSP e o Gráfico 3 compara as curvas da evolução do orçamento do Ministério da Justiça e da DGRSP.

Gráfico 2. Dotação orçamental da DGRSP (2012-2021)

Fonte: Ministério da Justiça; OPJ/CES

Gráfico 3. Orçamento global do Ministério da Justiça e dotação atribuída à DGRSP (2012-2021)

Fonte: Ministério da Justiça; OPJ/CES

No quadro geral do orçamento do Ministério da Justiça, o peso médio do orçamento da DGRSP foi, ao longo do período analisado, de cerca de 18%, com um peso mais alto, de 18,81% em 2020 e mais baixo, de 15,1% em 2021. A partir de 2016, há um crescimento consistente do orçamento da DGRSP, que se mantém mesmo quando decresce o orçamento global do Ministério da Justiça. Contudo, tendo por base o ano 2012, esse crescimento foi apenas de cerca de 12% (€241.450.125,00 em 2012 e €270.224.315,00 em 2020). A exceção é o ano 2021 em que, ainda que o orçamento do Ministério da Justiça tenha registado um aumento significativo, a dotação orçamental destinada à DGRSP decresce, comparativamente ao ano anterior em cerca de 16%, situando-se nos valores registados no período compreendido entre os anos 2014 e 2017. A justificação orçamental na componente de investimento indicia tanto as principais prioridades estratégicas (a grande preocupação são as infraestruturas), como a dificuldade em executá-las ao repetir-se a inscrição das mesmas prioridades em orçamentos sucessivos.

Em 2013 previa-se a construção do Estabelecimento Prisional de Angra do Heroísmo e a requalificação de sete estabelecimentos prisionais, de forma a, no conjunto, aumentar a capacidade do sistema prisional em 1045 lugares, tendo como referência um plano de investimento de requalificação de estabelecimentos prisionais. Justificava-se a opção pela requalificação e ampliação dos estabelecimentos prisionais em detrimento da construção de novos, por permitir “uma redução significativa da despesa por lugar” (Ministério da Justiça, 2012: 43).

Em 2014, salienta-se o pagamento da construção do novo Estabelecimento Prisional de Angra do Heroísmo e, em cumprimento do plano de investimento de requalificação de Estabelecimentos Prisionais, a requalificação dos EP de Caxias (3.ª fase), Coimbra, Leiria, Vale de Judeus e Évora (Ministério da Justiça, 2013).

Em 2015, volta a indicar-se a intervenção no EP de Évora, bem como a execução de obras para melhoria das condições de funcionamentos do EP de Angra do Heroísmo e de requalificação nos EP de Alcoentre, Vale de Judeus, Monsanto e Lisboa (Ministério da Justiça, 2014).

Em 2016, era salientado, além da remodelação, conservação e beneficiação de instalações dos estabelecimentos prisionais (sem especificar quais), o investimento na aquisição de equipamento mecânico, de defesa e segurança e para a área da saúde, bem como a modernização dos sistemas de informação, comunicação e tecnologias (Ministério da Justiça, 2016a).

Em 2017, volta a salientar-se o investimento na modernização dos sistemas de informação, comunicação e tecnologias, aliada à aquisição de material informático para a modernização e qualificação dos serviços prisionais e de reinserção social, e, ainda, em termos gerais, a remodelação, conservação e beneficiação de instalações dos estabelecimentos prisionais (Ministério da Justiça, 2016b).

Em 2018, enfatizava-se novamente, em termos gerais, a modernização dos sistemas de informação, comunicação e tecnologias; a remodelação, conservação e beneficiação de instalações de estabelecimentos prisionais; e a requalificação de espaços oficiais e dinamização das atividades económicas (Ministério da Justiça, 2017a).

Em 2019, a estratégia de investimento salienta: (i) o lançamento das fases subsequentes de construção do novo Estabelecimento Prisional na ilha de S. Miguel, Açores; (ii) o lançamento dos procedimentos de contratação do projeto de arquitetura para a construção do novo Estabelecimento Prisional da Margem Sul (Montijo); (iii) a adaptação de 13 pavilhões localizados em 4 estabelecimentos prisionais; (iv) a construção do Regime Aberto no Estabelecimento de S. José do Campo, em Viseu.

No plano das infraestruturas, é de referir, ainda, a execução do plano “Pensar Lisboa”, com vista ao encerramento gradual dos Estabelecimentos Prisionais de Lisboa e Setúbal, designadamente através da construção e adaptação de 13 pavilhões localizados em 4 estabelecimentos prisionais que permitirão libertar progressivamente o Estabelecimento Prisional de Lisboa. A previsão orçamental destaca também investimentos na modernização dos sistemas de informação, comunicação e tecnologias de segurança, bem como a aquisição de viaturas especiais de segurança prisional (Ministério da Justiça, 2018). Para 2020, ainda no plano das infraestruturas, continuavam a anunciar-se intervenções várias no parque penitenciário: lançamento do concurso para a execução dos projetos

dos novos Estabelecimentos Prisionais do Montijo e de São Miguel; a conclusão da empreitada de reforço das condições de segurança no Estabelecimento Prisional de Angra do Heroísmo; e o lançamento das empreitadas para a

Remodelação e adequação em treze pavilhões prisionais dos Estabelecimentos Prisionais do Linhó, Sintra, Pinheiro da Cruz e Alcoentre, que permitirão o futuro encerramento do Estabelecimento Prisional de Lisboa pelo aumento da capacidade de lotação do sistema prisional. Em 2020 prevê-se ainda o lançamento do concurso do projeto para a reabilitação de um pavilhão prisional no Estabelecimento Prisional de Tires (Ministério da Justiça, 2020: 52-53).

Era, também, anunciado investimento

Na aquisição de equipamentos informáticos necessários à modernização dos serviços, comunicação e tecnologias e equipamentos complementares de segurança e eletrónica, tais como equipamentos de inspeção por Raio-X, pórticos, detetores de metais, equipamentos CCTV e sistemas de intercomunicação (...). Em equipamento de ativo de rede, telefones, UPS e terminais biométricos; e aquisição de viaturas de uso geral e especiais de segurança prisional (Ministério da Justiça, 2020: 40).

No ano 2021 dá-se nota que o orçamento “permite ao Governo honrar os compromissos assumidos em relação aos cinco grandes eixos de ação política”, sendo um desses eixos a adoção de “políticas de proteção dos mais vulneráveis através da aposta na melhoria dos equipamentos e serviços prisionais”, entre outros. Destaca-se, no que respeita às infraestruturas, recuperando novamente, em grande parte, previsões de anos anteriores, as seguintes indicações:

Intervenções no parque penitenciário - início da elaboração do projeto do novo Estabelecimento Prisional de São Miguel e lançamento do concurso para o projeto do novo Estabelecimento Prisional do Montijo; novo Estabelecimento Prisional de São Miguel (remoção da bagacina existente no terreno da futura edificação) - será iniciada, no 1º trimestre, a empreitada relativa a esta 1ª fase de construção; remodelação e adequação em edificado dos Estabelecimentos Prisionais do Linhó, Sintra, Pinheiro da Cruz e Alcoentre (13 pavilhões), que permitirão o futuro encerramento do Estabelecimento Prisional de Lisboa pelo aumento da capacidade de lotação do sistema prisional; prevê-se ainda o lançamento do concurso do projeto para a reabilitação de um pavilhão prisional no Estabelecimento Prisional de Tires (Ministério da Justiça, 2020b: 29).

Inscreviam-se, ainda, as seguintes iniciativas:

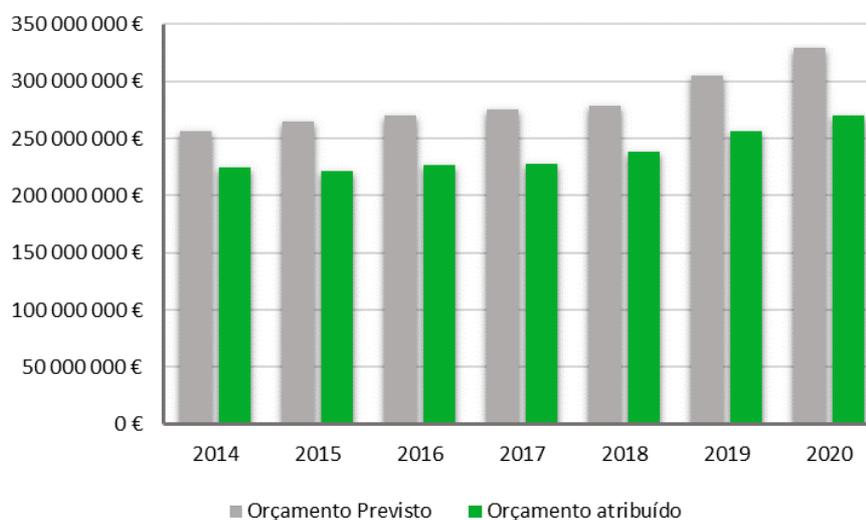
Aquisição de viaturas de uso geral e especial de segurança prisional; execução do projeto Cidad@o Recluso + (disponibiliza aos reclusos acesso seguro a um conjunto de sítios da Internet pré-determinados e aprovados), de projetos relativos à prevenção da violência doméstica, prevenção de fenómenos de radicalização; promoção do projeto Saúde+próxima (consultas de saúde por telemedicina nos estabelecimentos prisionais); implementação de medidas de eficiência energética no Estabelecimento Prisional da Carregueira (POSEUR); dinamização de projetos no âmbito dos sistemas de informação, nomeadamente, evolução do interface MITI – Modelo de intervenção técnica integrada, desenvolvimento do SIEP – Sistema de informação de execução de penas, bem como do SIGAEP – Sistema de gestão das atividades económicas dos estabelecimentos prisionais e do Sistema de inventário on-line; modernização de sistemas de informação, comunicação e tecnologias de segurança, remodelação, conservação e beneficiação de diversas instalações e requalificação dos espaços prisionais de alojamento ou de utilização/ocupação de reclusos (Ministério da Justiça, 2020b: 30).

Os dados a seguir apresentados podem também ser lidos como indicadores da disjunção entre as necessidades identificadas e as respostas orçamentais. Tendo como fonte os Dossiers da Justiça e os Planos de Atividades⁴⁶, construímos, para os anos 2014-2020, um gráfico que mostra a diferença entre

⁴⁶ Consultado na página web da DGRSP, a 16/11/2020, em <https://dgrsp.justica.gov.pt/>.

o orçamento previsto pela DGRSP e o atribuído pelo Ministério da Justiça, segundo os dados constantes dos Dossiers Justiça.

Gráfico 4. Orçamento previsto versus orçamento atribuído DGRSP (2014-2020)



Fonte: DGRSP; OPJ/CES

O valor do orçamento atribuído é sempre inferior ao valor do orçamento previsto. Por exemplo, em 2020 foram orçamentados quase 330 milhões de euros e apenas foram atribuídos 270 milhões, cujo valor disponível para executar ainda terá sido inferior em virtude das cativações. Os excertos a seguir apresentados, retirados do Relatório de Atividades da DGRSP de 2019 são elucidativos da situação de estrangulamento e de condicionamento na sua ação que a DGRSP enfrenta:

A situação orçamental da DGRSP apresenta, desde há vários anos, um défice crónico, em resultado da não satisfação das necessidades anualmente apresentadas em sede de preparação do Projeto de Orçamento (PO) e da aplicação dos cativos em sede de execução orçamental [...]. As constantes necessidades adicionais de financiamento da DGRSP têm forte impacto no quotidiano do serviço, uma vez que se prendem com a satisfação de necessidades básicas da população reclusa e jovens e do funcionamento dos serviços [...]. O ano económico de 2019 configurou mais um exercício em situação de suborçamentação com todas as consequências advenientes (Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, 2019: 381).

Concluindo-se que

Todo o contexto orçamental que caracterizou o ano económico de 2019 veio provocar um elevado esforço de contenção nos consumos de todo o sistema prisional e de reinserção, bem como o protelamento, para exercícios futuros, de ações que se encontravam programadas e se mostravam essenciais ao regular funcionamento da DGRSP e que por força da data em que as verbas foram disponibilizadas, a sua execução já se encontrava prejudicada, dado que o desenvolvimento dos procedimentos pré-contratuais, execução material e financeira das ações já não eram possíveis de realizar em tempo útil (Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, 2019: 381-382).

Como acima já deixámos dito, o Governo, através do Ministério da Justiça, não só conhece a realidade das múltiplas fragilidades do sistema prisional, como tem procurado alguma resolução, sobretudo no plano das infraestruturas, ao inscrever verbas no orçamento a ela dirigidas. Contudo, não só a previsão orçamental é insuficiente, como uma fatia dessas verbas não terá sido executada, o que significa que o problema a que se dirigiam permanece sem solução. Daí a sua inscrição em orçamentos posteriores, sendo paradigmático o caso do EP de Lisboa. Esta é uma má prática de desenvolvimento de políticas

públicas. Por um lado, fomenta as soluções conjunturais e avulsas tornando difícil o planeamento estratégico de medidas estruturais; por outro, ao criar “falsas esperanças” em várias dimensões, contribui para o desânimo dos atores do sistema e para a sua falta de confiança no Governo e nas suas instituições como impulsionadores e dinamizadores da mudança.

3. CRIMES, PENAS E PRISÃO

Como já referimos, a reflexão crítica sobre as condições socioprofissionais e a aplicação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional, enquanto componente profissional relevante do sistema prisional, obriga a um olhar mais amplo sobre os sistemas penal e prisional, considerando as vertentes com impacto direto no volume e perfil dos recursos humanos. Compreende-se a importância dessa visão holística, dada a influência recíproca entre o sistema de justiça penal e o sistema prisional, onde este também se insere e, nessa medida, podendo considerar-se como um subsistema daquele. O sistema prisional recebe, sem qualquer capacidade de controlo ou programação, as pessoas que a justiça penal identifica como devendo ser compelidas à condição de reclusão, considerando, em primeiro lugar, a tipificação de crimes e o quadro legal de sanções e de medidas de coação definido e, em segundo lugar, a aplicação desse quadro pelos tribunais. A duração efetiva da pena de prisão depende, não só da medida da pena aplicada, como também do quadro jurídico e da interpretação pelos tribunais quanto às medidas de flexibilização da sua execução, com destaque para a liberdade condicional.

Como resulta dos indicadores adiante analisados, Portugal apresenta, no quadro europeu, uma das maiores taxas de reclusão e de duração das penas de prisão. Essa pressão sobre o sistema prisional, que se acentuou em finais do século passado, tem forte impacto no seu desempenho funcional e condiciona as reformas a ele dirigidas. Naturalmente que a gestão do parque prisional, dos recursos materiais e humanos a ele afetos e a distribuição dos reclusos pelos diferentes estabelecimentos prisionais e internamente dentro de cada EP seria mais eficiente e asseguraria melhor os direitos dos reclusos se a população prisional sofresse uma diminuição significativa. Contudo, mais do que contribuir para a resolução de problemas de sobrelotação e de sobreocupação do sistema prisional, o que deve estar no centro do debate é saber se a resposta penal a determinado tipo de criminalidade deve ou não passar pelo sistema prisional ou deve obter respostas mais centradas na aplicação de medidas de coação e de penas em meio livre e numa maior abertura, na lei, mas, sobretudo, na prática, à flexibilização da pena de prisão.

Assim, tanto o rumo das políticas públicas, como a ação dos tribunais condicionam o número e o perfil dos recursos humanos alocados ao sistema de execução de penas e de medidas de coação. Facilmente se compreende que as características dos recursos humanos serão diferentes consoante a aposta se incline para a aplicação de penas e de medidas de coação em meio livre ou em meio prisional. É, por isso, importante que a agenda estratégica de reforma do sistema prisional, que deve incluir várias dimensões (gestionárias, de recursos humanos e materiais, etc.), incorpore uma reflexão crítica consequente sobre a política criminal e sobre o desempenho funcional do judiciário na execução de penas e de medidas. Essa reflexão mais abrangente não pode ser realizada neste relatório, considerando o objeto central do estudo que lhe está subjacente. Contudo, analisaremos alguns

indicadores com o objetivo de mostrar a essencialidade dessa visão sistêmica e de indicar pistas, que permitam o reforço da ideia que as medidas estruturais no campo do sistema prisional têm de ser articuladas com a política criminal e com a reflexão sobre a ação do sistema de justiça, ambas variáveis condicionantes do número de reclusos que ocupam os estabelecimentos prisionais e por quanto tempo. Como já salientámos, essa perspectiva endogeneiza a essencialidade de definição de uma agenda estratégica de reforma do sistema prisional, com medidas estruturais, mas sem excluir medidas imediatas, de curto prazo, como resposta a problemas graves ou conjunturais.

3.1. Tendências da criminalidade e das sanções penais

O questionamento sobre o volume da população prisional não pode ser afastado pela circunstância de ao sistema prisional chegar um número reduzido dos cidadãos sujeitos a um procedimento criminal. O efeito de funil no sistema criminal é conhecido. À criminalidade registada, que implica sempre a abertura de um processo de inquérito, corresponde um número muito menor de acusações e, ainda menos, de processos judiciais entrados na fase de julgamento que, por sua vez, resultam em menor número de arguidos condenados e, em ainda menor, de condenados em pena de prisão efetiva. Esse efeito de funil não exclui a verdadeira questão, que deve estar em debate, de saber se o volume de condenados em pena de prisão efetiva deve ainda ser mais reduzido e que políticas e medidas têm de ser definidas e executadas para que tal ocorra.

As variáveis que determinam o aumento ou a diminuição da população prisional são múltiplas. Não sendo este o lugar para as analisar plenamente, queremos destacar que as políticas públicas relacionadas com a criminalização de condutas e com o sistema de penas e medidas de coação são reconhecidamente das mais relevantes (Commission on crime prevention and criminal Justice, 2009; Gomes *et al.*, 2009; UNODC, 2013). Já a Recomendação n.º R (99) 22, de 30 de setembro, do Comité de Ministros do Conselho da Europa⁴⁷, relativa à sobrelotação das prisões, expressava a ideia que o volume da população prisional depende sobretudo das políticas públicas em matéria penal (criminalização de condutas, molduras penais, maior ou menor abertura para a aplicação das penas e medidas de coação em meio livre, etc.) e da forma como os tribunais mobilizam ou não penas e medidas de coação alternativas. Não podendo perder-se de vista que essa maior ou menor mobilização também depende das condições criadas para a execução dessas penas e medidas alternativas, determinantes do grau de confiança que os tribunais nelas depositam.

Em Portugal, nas últimas duas décadas, ocorreram algumas alterações legais relevantes no campo do sistema penal, com potencial impacto no sistema prisional. Destacamos as alterações introduzidas pela reforma penal de 2007 e, mais recentemente, pela Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto. A reforma penal de 2007, concretizada através da Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto, no que respeita ao Código de Processo Penal (CPP) e da Lei n.º 59/2007, de 04 de setembro, quanto ao Código Penal (CP), tinha em vista um conjunto alargado de objetivos⁴⁸, acolhendo três principais orientações, com impacto potencial na população prisional. Uma primeira, no campo das penas, através da ampliação do quadro

⁴⁷ Recommendation No. R (99) 22 concerning prison overcrowding and prison population inflation, adotada pelo Conselho de Ministros do Conselho Europeu em 30 de setembro de 1999, extraída do *Official Gazette of the Council of Europe*, de setembro de 1999. Consultado a 25/11/2020, em <https://rm.coe.int/168070c8ad>.

⁴⁸ Sobre os objetivos da reforma e o seu grau de concretização, ver o relatório do Observatório Permanente da Justiça, “A Justiça Penal: uma reforma em avaliação” (Gomes *et al.*, 2009: 85 e ss.).

de aplicação das penas alternativas à prisão, de modo a limitar a sua aplicação à criminalidade mais grave, com destaque para o alargamento da possibilidade de suspensão da execução da pena de prisão e da medida de prestação de trabalho a favor da comunidade. Foram, ainda, introduzidas algumas novidades, como uma nova pena de substituição – a pena de proibição do exercício de profissão, função ou atividade – e a possibilidade de o regime de permanência na habitação com vigilância eletrónica ser aplicado como pena principal. Procurava-se, também, apostar em mecanismos consensuais, com destaque para a suspensão provisória do processo. Contudo, como evidenciado na avaliação então levada a cabo pelo Observatório Permanente da Justiça, na prática, continuavam a entrar no sistema um número significativo de condenados para cumprir pena de prisão de duração inferior a seis meses, maioritariamente pela prática de crimes de condução em estado de embriaguez ou sem habilitação legal, destacando-se, ainda, os casos de reclusos a cumprir pena de prisão por não terem pago a pena de multa a que tinham sido condenados (Gomes *et al.*, 2009). A segunda dizia respeito à restrição do regime da prisão preventiva, que passou a poder aplicar-se apenas a crimes dolosos puníveis com pena de prisão superior a cinco anos (com exceção dos crimes de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada) e com prazos de duração máxima mais curtos. E, a terceira, em matéria de liberdade condicional, previa alterações relevantes com o propósito de flexibilizar a duração da pena, designadamente passando a prever a possibilidade de concessão da liberdade condicional a meio do período de duração da pena para a generalidade dos crimes, com a verificação cumulativa dos requisitos relativos à prevenção geral e especial ou aos dois terços para todos os crimes, desde que verificados os requisitos relativos à prevenção especial. A lei criou, ainda, um novo regime de adaptação à liberdade condicional por um período máximo de um ano, mantendo o condenado em privação da liberdade, mas já não em meio prisional, mas em regime de permanência na habitação.

Mais recentemente, a Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, assumia também como um dos seus objetivos estratégicos o combate à sobrelotação prisional. Procurando diminuir o número de reclusos em cumprimento de penas de prisão de curta duração, extinguiu a prisão por dias livres e o regime de semidetenção e previa a possibilidade de cumprimento de pena de prisão até dois anos em regime de permanência na habitação.

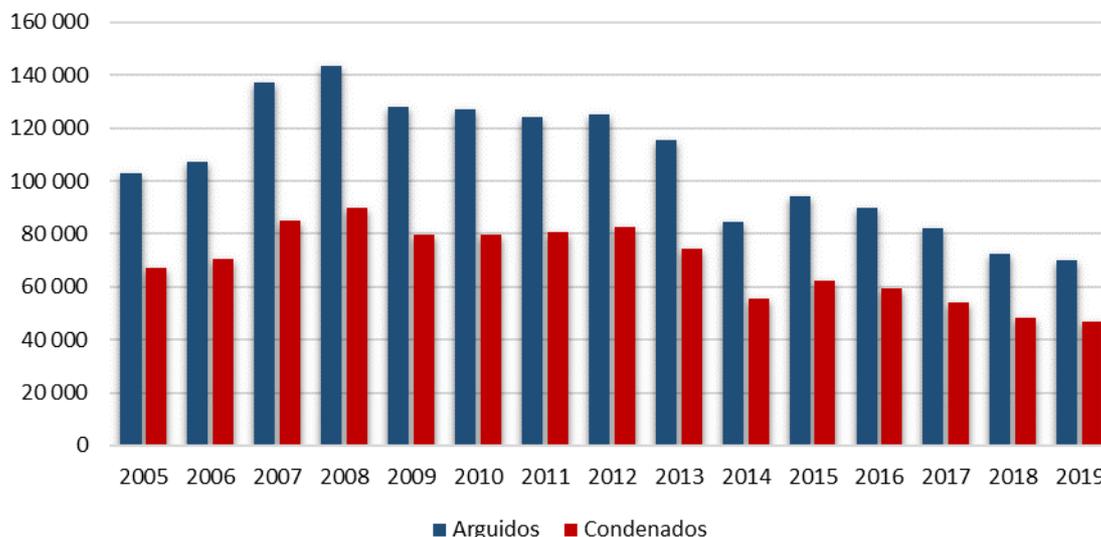
Os indicadores a seguir apresentados, relativos à evolução do número de arguidos e de condenados em processos-crime, do peso relativo dos tipos de crime em que se registou mais condenações e das penas aplicadas em tribunais de primeira instância, entre 2005-2019, permitem alguma reflexão sobre o impacto, na prática, das reformas acima brevemente apresentadas.

Evolução do número de arguidos e de condenados

Como é evidenciado no gráfico seguinte, as curvas que representam a evolução do número de arguidos na fase de julgamento (acusados em processos que transitaram para a fase judicial) e de condenados seguem, como seria expectável, tendência semelhante, decrescente desde há uma década, mais acentuadamente a partir de 2015. Contudo, nos últimos anos, o peso médio dos condenados relativamente aos arguidos na fase de julgamento aumentou ligeiramente face à média do período. Mas, o que é relevante reter é que tem decrescido, quer a criminalidade acusada, quer a criminalidade condenada, o que não significa, dado o efeito de funil acima referido, diminuição da

criminalidade registada e, muito menos, da criminalidade real. Ainda, assim, esse decréscimo não parece ter um impacto muito relevante na taxa de reclusão.

Gráfico 5. Arguidos na fase de julgamento e condenados em processos-crime nos tribunais judiciais de primeira instância (2005-2019)

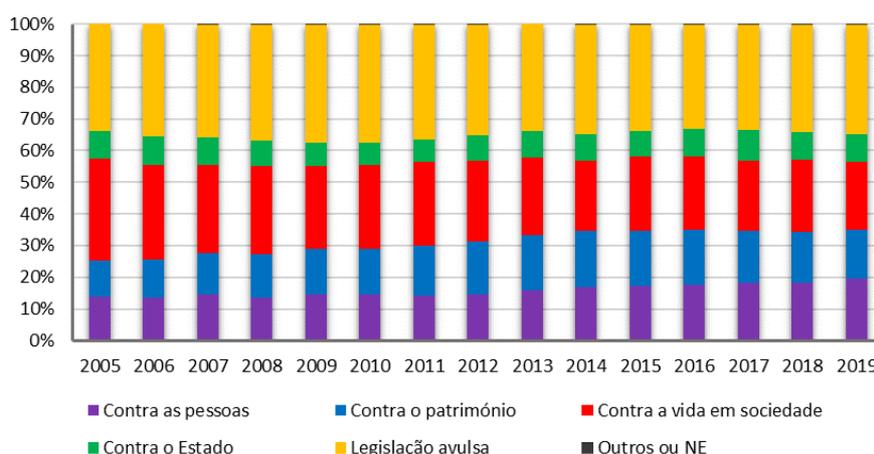


Fonte: DGPJ; SIEJ; OPJ/CES

A criminalidade dos condenados

No que respeita à tipologia dos crimes mais relevantes nas condenações, a primeira nota é de relativa estabilidade, embora com tendência de crescimento dos crimes contra o património e contra as pessoas.

Gráfico 6. Peso relativo da tipologia de crimes pelos quais os arguidos foram condenados (2005-2019)

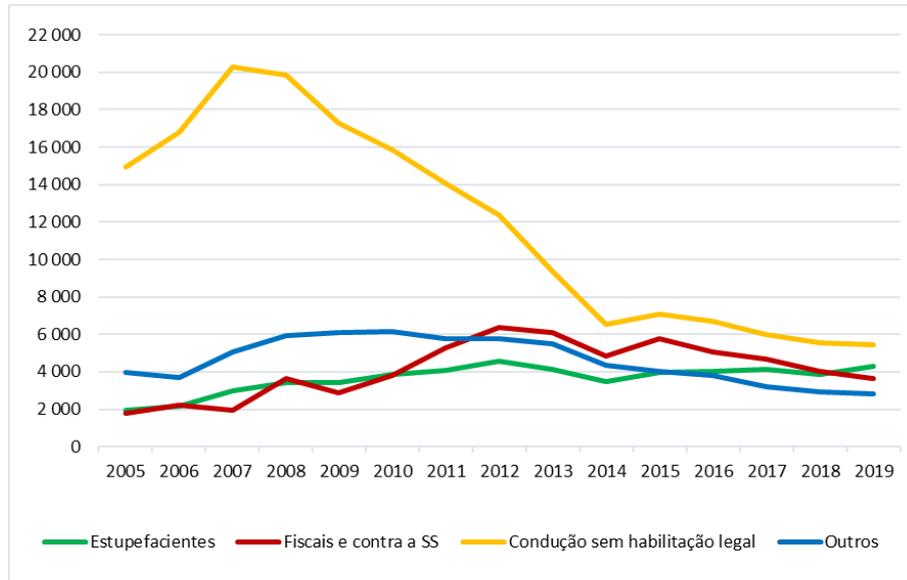


Fonte: DGPJ; SIEJ; OPJ/CES

No entanto, a percentagem mais significativa dos crimes condenados encontra-se na categoria “legislação avulsa”, onde se inclui um conjunto alargado de tipos de crime, entre outros, crimes relacionados com estupefacientes, crimes fiscais e contra a segurança social e os crimes de condução

sem habilitação legal, sendo esta a subcategoria mais representativa, como se pode ver pelo gráfico seguinte, ainda que com um acentuado decréscimo a partir do ano 2008.

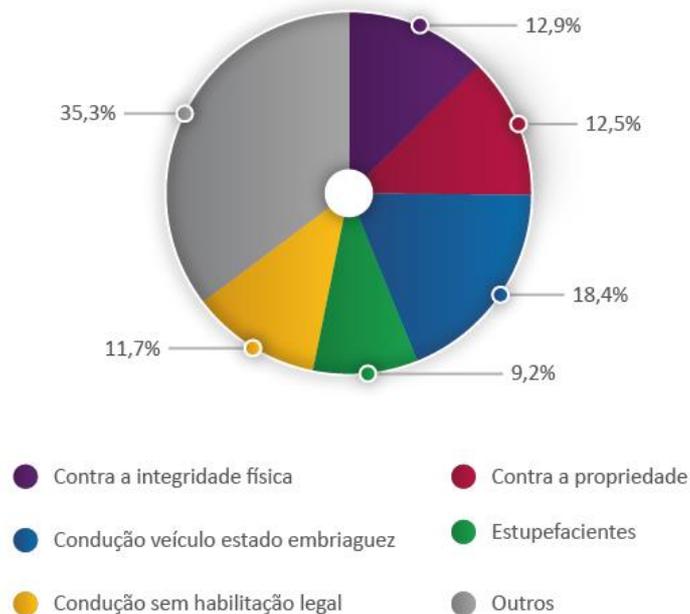
Gráfico 7. Arguidos condenados nos tribunais judiciais de primeira instância por crimes previstos em legislação avulsa (2005-2019)



Fonte: DGPJ; SIEJ; OPJ/CES

Em 2019, a criminalidade mais representativa nos processos com condenação era a seguinte: 18,4% por condução de veículo em estado de embriaguez; 12,9% por crimes contra a integridade física; 12,5% por crimes contra a propriedade; 11,7% por condução sem habilitação legal; e 9,2% por crimes relacionados com estupefacientes.

Gráfico 8. Criminalidade mais representativa com condenação nos tribunais judiciais de primeira instância (2019)

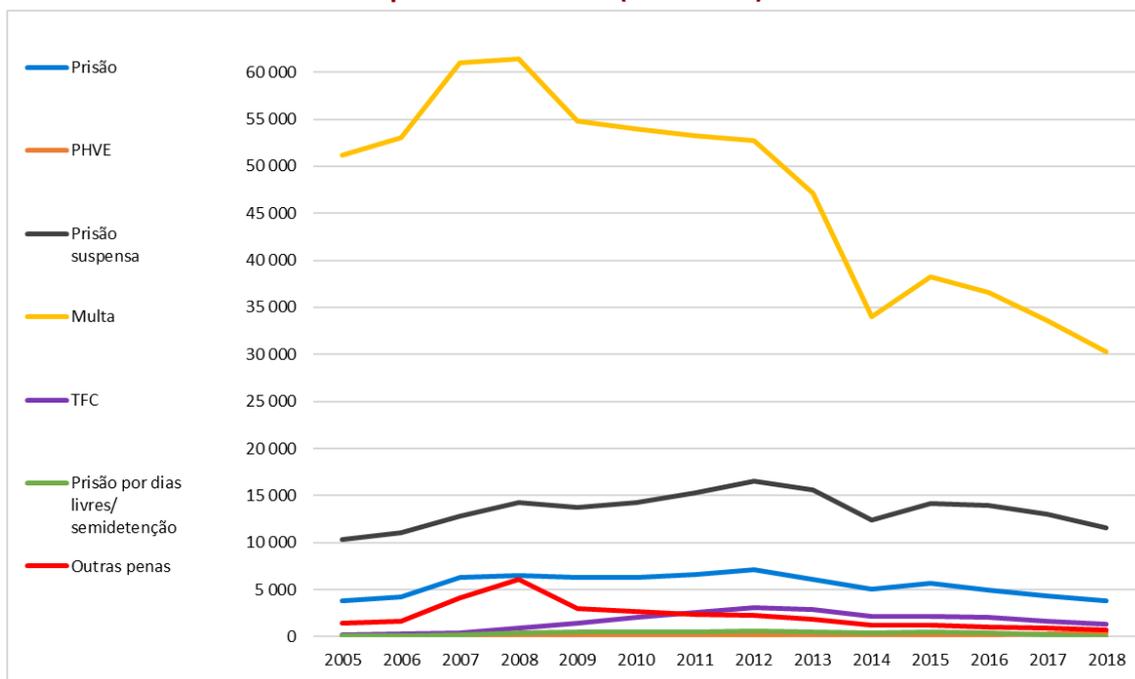


Fonte: DGPJ; SIEJ; OPJ/CES

As penas

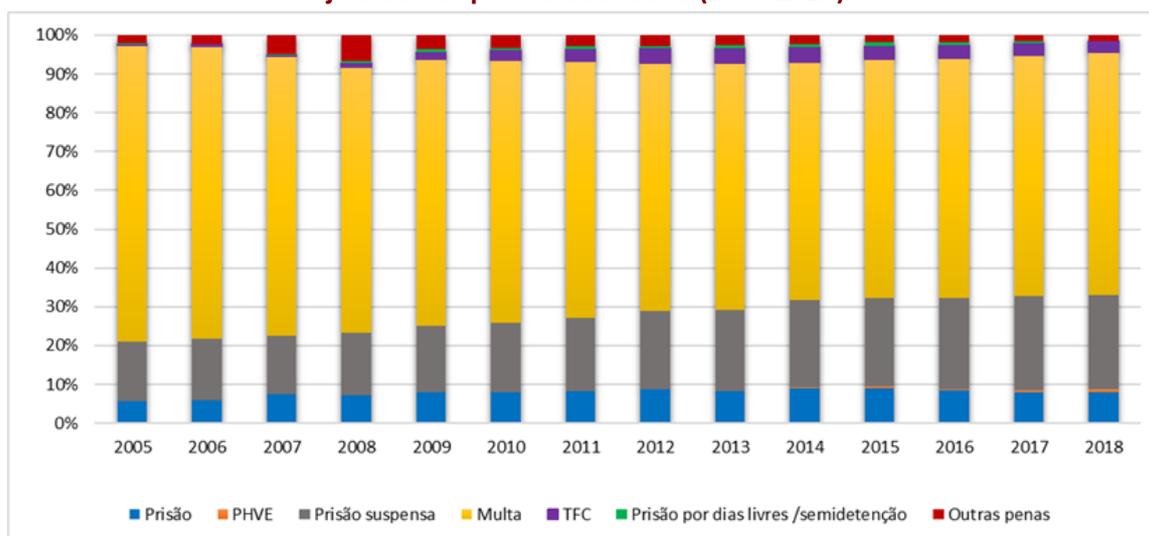
Entre 2005 e 2018⁴⁹, a estrutura de penas aplicadas regista alguma mudança, apesar de em todo o período a pena de multa e a pena de prisão suspensa na sua execução serem as mais frequentes (Gráfico 9 e Gráfico 10).

Gráfico 9. Evolução das penas aplicadas em processos-crime findos nos tribunais judiciais de primeira instância (2005-2018)



Fonte: DGPJ; OPJ/CES

Gráfico 10. Evolução do peso relativo das penas aplicadas em processos-crime findos nos tribunais judiciais de primeira instância (2005-2018)



Fonte: DGPJ; OPJ/CES

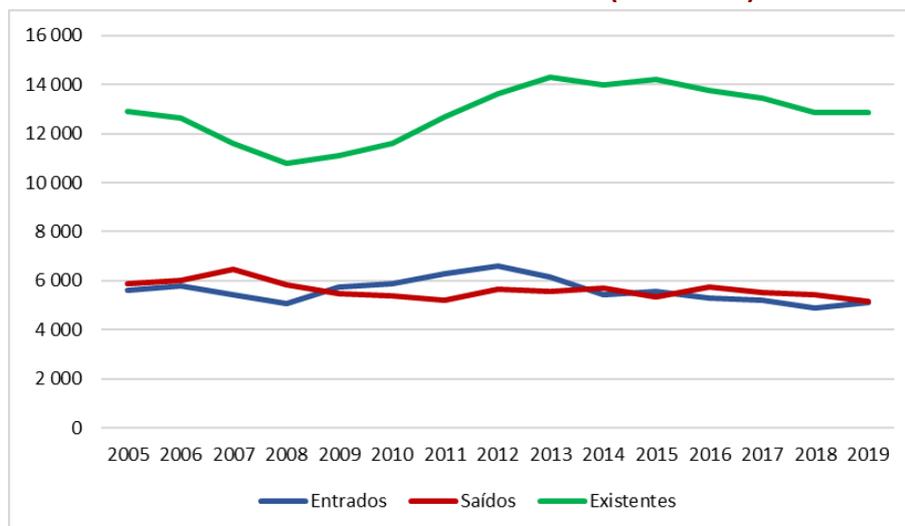
⁴⁹ Por não existirem ainda em acesso público, não é possível apresentar dados para 2019.

Como acima referimos, a reforma de 2007 abriu o campo de aplicação da pena de prisão suspensa na sua execução, sendo essa abertura visível nos indicadores. De um peso relativo de 15,3% no total de penas aplicadas, em 2005, passou-se para 24,1%, em 2018. É, contudo, importante notar que, apesar das reformas penais acima referidas, o peso da pena de prisão mantém uma relativa estabilidade. Como nota positiva, merece referência o aumento da prisão em regime de permanência na habitação com vigilância eletrónica (PHVE), aplicada em 2017 a 257 arguidos e, em 2018, a 443 arguidos. Como nota negativa, salienta-se a baixa aplicação da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade (TFC), apesar de esta ter sido uma das penas, como acima salientado, em que apostava a reforma de 2007 na punição da criminalidade de pequena e média gravidade⁵⁰. Além do seu peso relativo se manter residual ao longo do período, inverteu em 2013 a tendência de crescimento. Consideramos, por isso, que é relevante o desenvolvimento de uma avaliação, com recurso a metodologias adequadas, sobre o quadro jurídico e a aplicação das penas alternativas à prisão, com destaque para a pena de prestação de trabalho a favor da comunidade.

3.2. A evolução da população reclusa

O Gráfico 11, o Gráfico 12 e o Gráfico 13 representam, no período entre 2005 e 2019, a evolução do volume e da tipologia de crimes da população reclusa existente a 31 de dezembro, bem como da situação jurídico-penal que motiva a reclusão⁵¹.

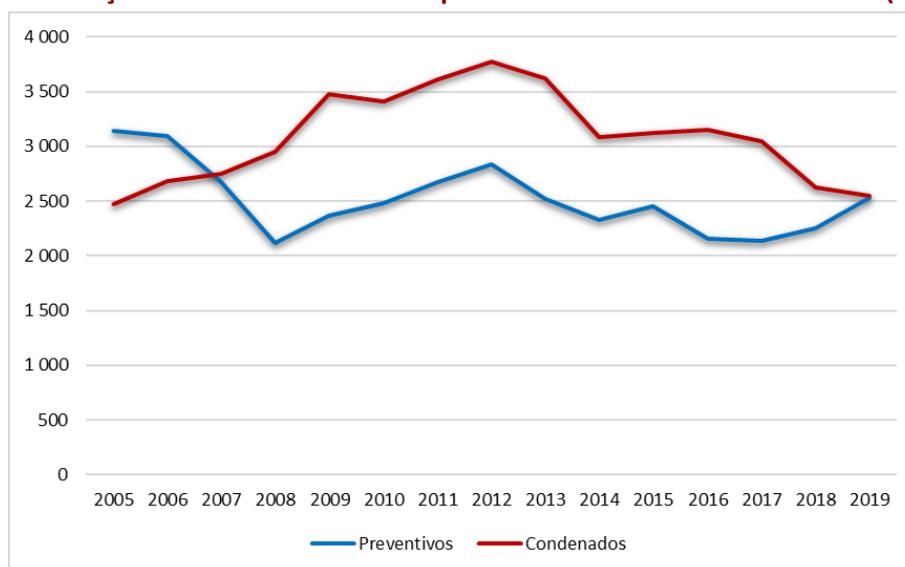
Gráfico 11. Movimento de reclusos (2005-2019)



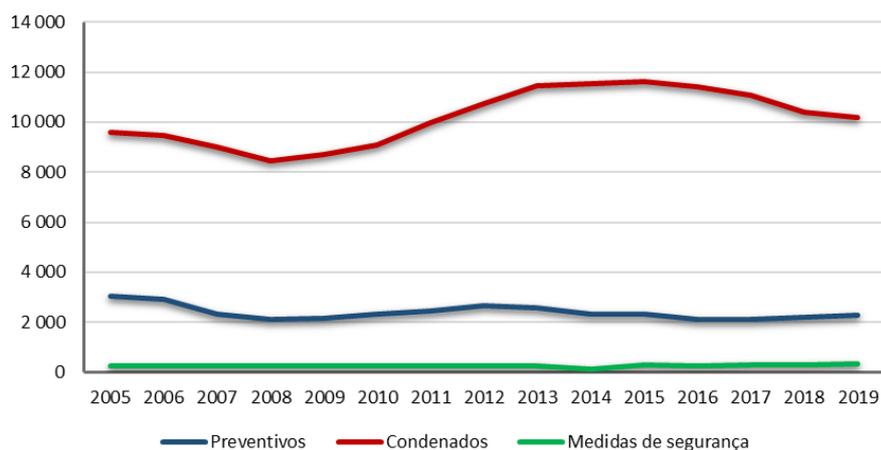
Fonte: DGRSP; SIEJ; OPJ/CES

⁵⁰ Nos termos do n.º 1 do artigo 58.º do CP, se a pena a aplicar for pena de prisão não superior a dois anos, “o tribunal substitui-a por prestação de trabalho a favor da comunidade sempre que concluir, nomeadamente em razão da idade do condenado, que se realizam, por este meio, de forma adequada e suficiente, as finalidades da punição”.

⁵¹ Os indicadores referem-se à população existente nos estabelecimentos prisionais em 31 de dezembro de cada ano. Pode, por isso, acontecer que alguns reclusos não cheguem a ser contabilizados. Será o caso dos reclusos que cumprem penas de curta duração ou prisão preventiva e que entram e saem no mesmo ano civil, antes de 31 de dezembro.

Gráfico 12. Evolução do número de reclusos preventivos e condenados entrados (2005-2019)

Fonte: DGRSP; SIEJ; OPJ/CES

Gráfico 13. Evolução dos reclusos existentes a 31 de dezembro por situação jurídico-penal (2005-2019)

Fonte: DGRSP; SIEJ; OPJ/CES

Da análise dos indicadores salientamos as seguintes notas. A primeira, em linha com o que acima já deixámos dito quanto à evolução da aplicação da pena de prisão, é que as reformas penais, com exceção do efeito conjuntural da reforma de 2007, não diminuíram o volume da população reclusa. Depois de um impacto imediato, com a libertação de um número significativo de reclusos nos meses seguintes à entrada em vigor da reforma de 2007⁵², a tendência foi de subida, com o número de reclusos a manter-se sempre nos anos seguintes acima de 12.000. As medidas tomadas no âmbito da pandemia de COVID-19 vieram dar algum alívio ao sistema prisional, com a saída de mais de dois mil

⁵² Nos termos do disposto no então novo artigo 371.º-A do CPP, “Se, após o trânsito em julgado da condenação, mas antes de ter cessado a execução da pena, entrar em vigor lei penal mais favorável, o condenado pode requerer a reabertura da audiência para que lhe seja aplicado o novo regime”. Para mais desenvolvimentos sobre este tema, ver o relatório do Observatório Permanente da Justiça, “A Justiça Penal: uma reforma em avaliação” (Gomes *et al.*, 2009).

reclusos⁵³. Mas, tal como ocorreu com a reforma de 2007, é plausível a hipótese de trabalho de se tratar de um alívio meramente conjuntural.

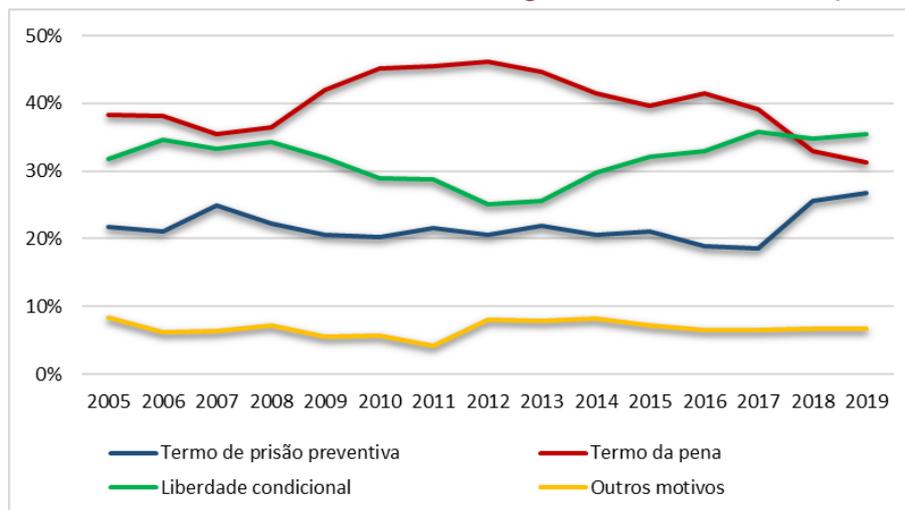
A segunda nota salienta o aumento muito significativo, nos últimos anos, de presos preventivos entrados nos estabelecimentos prisionais, aproximando-se mesmo do número de condenados entrados. Como acima referimos, a reforma penal de 2007, ao restringir os critérios de aplicação da medida de coação de prisão preventiva, fez com que o número de reclusos entrados nessas condições diminuísse significativamente. A partir de 2008, é clara a prevalência dos reclusos entrados nos estabelecimentos prisionais para cumprir pena de prisão efetiva, comparativamente com os que entram para cumprir a medida de coação de prisão preventiva, tendência que começou a inverter-se a partir de 2017. Atendendo aos prazos máximos de prisão preventiva⁵⁴, o impacto é menos visível se considerarmos a situação penal da população prisional existente em 31 de dezembro. Trata-se, contudo, de um movimento que deve ser devidamente monitorizado e avaliado.

A terceira nota decorre do gráfico seguinte, que mostra a evolução dos indicadores quanto ao motivo de saída dos reclusos. Além do aumento das saídas por termo da prisão preventiva, em decorrência de similar crescimento de reclusos entrados para cumprir aquela medida de coação, regista-se como positivo o crescimento da saída em liberdade condicional que, nos últimos dois anos, superou a saída por termo da pena. Contudo, mantém, ainda, um peso significativo o número de reclusos que cumpre integralmente a pena de prisão. Os indicadores relativos à liberdade condicional não permitem conhecer em que momento da execução da pena a mesma foi concedida, incluindo se foi concedida por obrigação legal. Trata-se, por isso, de uma matéria que também deve ser avaliada no sentido de se compreender a dimensão da sub-representação da liberdade condicional e se o problema está relacionado com o quadro legal, com a sua prática ou com ambos (Gráfico 14). Mais à frente, voltaremos a este assunto para salientar a relevância de uma reflexão consequente por parte do poder judicial nesta matéria.

⁵³ Estas medidas resultaram do regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, previsto na Lei n.º 9/2020, de 10 de abril. A lei definia “no âmbito da emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID-19”, um conjunto de medidas que tinha como objetivo a diminuição do número de reclusos nos estabelecimentos prisionais, a saber: a) um perdão parcial de penas de prisão; b) um regime especial de indulto das penas; c) um regime extraordinário de licença de saída administrativa de reclusos condenados; d) a antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional (n.º 1 do artigo 1.º). As medidas não eram aplicáveis nomeadamente a “condenados por crimes cometidos contra membro das forças policiais e de segurança, das forças armadas e funcionários e guardas dos serviços prisionais, no exercício das respetivas funções” (n.º 2 do artigo 1.º). Esta medida teve um amplo destaque mediático. Ver, a este propósito, por exemplo: <https://www.publico.pt/2020/11/08/sociedade/noticia/2141-presos-libertados-pandemia-154-voltaram-cadeia-crime-violacao-regras-1938331>. Consultado a 27/11/2020.

⁵⁴ O prazo atual de duração máxima da prisão preventiva é, para a generalidade dos crimes, de um ano e seis meses. Para determinado tipo de crimes, e desde que seja declarada “excecional complexidade”, o prazo de duração máxima pode ir aos três anos e quatro meses. Em qualquer caso, o prazo pode ser acrescido de mais seis meses, caso tenha havido recurso para o Tribunal Constitucional ou quando o processo penal tiver sido suspenso para julgamento em outro tribunal de questão prejudicial (artigo 215.º do CPP).

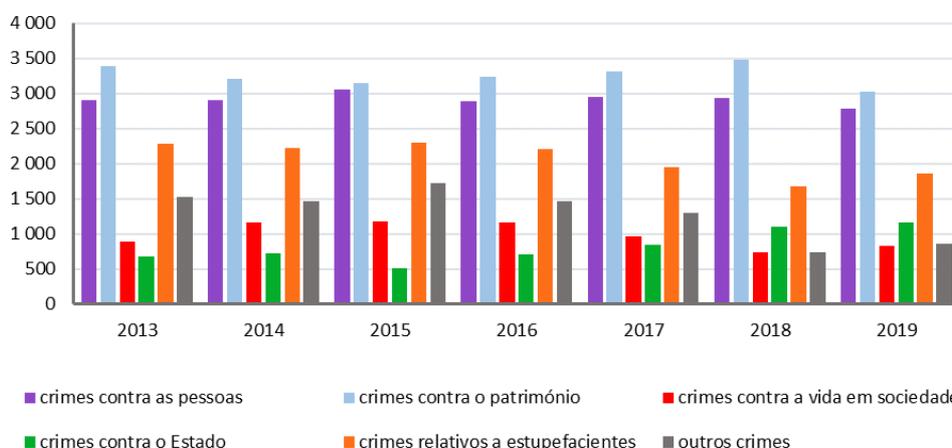
Gráfico 14. Peso relativo dos reclusos saídos segundo o motivo de saída (2005-2019)



Fonte: DGRSP; SIEJ; OPJ/CES

A quarta nota diz respeito à estrutura da criminalidade. Em consonância com a tipologia de crimes mais representativa na condenação, a maioria dos reclusos cumpre pena de prisão pela prática de três tipos de crime: contra o patrimônio e, dentro destes, por crimes de furto e roubo; contra as pessoas e crimes relativos a estupefacientes.

Gráfico 15. Evolução do número de reclusos condenados existentes em 31 de dezembro por tipo de crime (2013-2019)



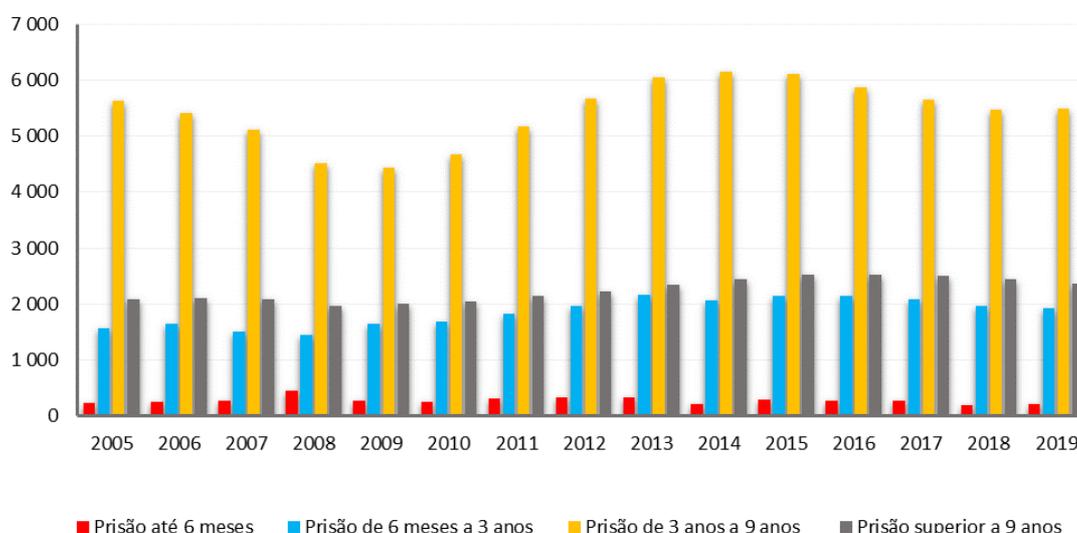
Fonte: DGRSP/SIEJ/CES-OPJ

Nos crimes contra as pessoas, salienta-se o crime de homicídio que, em todo o período considerado, é o mais representativo, embora tenha descido em números absolutos nos últimos dois anos (1.024 em 31 de dezembro de 2017; 837 em 31 de dezembro de 2018; e 794 em 31 de dezembro de 2019). Em segundo lugar, o número de reclusos condenados pelo crime de violência doméstica mais do que duplicou, passando de 292 (número também próximo dos anos anteriores) em 2017, para 708 em 2018 e para 808 em 2019. Os crimes contra a vida em sociedade mantêm, ao longo do período analisado, um peso relativo significativo. São dominados pelos crimes rodoviários: crimes de condução de veículo em estado de embriaguez ou sob a influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas e crimes de condução perigosa de veículo rodoviário. Ainda no âmbito dos crimes

rodoviários, é de destacar, pela sua representatividade, o crime de condução sem habilitação legal, inserido na categoria “Outros Crimes” (em 31 de dezembro de 2019, existia um total de 815 reclusos condenados por este tipo de crime, registando um aumento considerável relativamente ao ano anterior – 611 em 2018). Aqueles tipos de crimes rodoviários, no seu conjunto, representavam, em 31 de dezembro de 2019, 10% do total de reclusos condenados existentes no sistema prisional. Muitas das penas de curta duração dizem respeito a este tipo de crimes.

A quinta e última nota decorre da evolução dos indicadores relativos à duração da pena (Gráfico 16).

Gráfico 16. Evolução do número de reclusos condenados existentes a 31 de dezembro em cumprimento de pena de prisão por duração da pena (2005-2019)



Fonte: DGRSP; SIEJ; OPJ/CES

A estrutura de duração da pena de prisão não sofreu uma alteração significativa ao longo do período analisado, prevalecendo a condenação em penas com duração compreendida entre os 3 e os 9 anos, o que faz supor tratar-se de criminalidade grave. Mas, o indicador que gostaríamos de salientar diz respeito às penas de curta duração, sobretudo até 6 meses.

As perceções dos atores do sistema sobre as penas de curta duração

As perceções dos atores entrevistados, quer elementos do Corpo da Guarda Prisional, quer diretores dos estabelecimentos prisionais denotam bem quão urgente é a reflexão sobre como aprofundar outras respostas não carcerárias à criminalidade punida com penas de curta duração e sobre qual deve ser o regime da sua execução. Recorde-se, por exemplo, que uma das propostas constantes do Relatório Final da Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional considerava que, do ponto de vista da política criminal, era aconselhável que a execução de penas curtas (designadamente inferiores a um ano) ocorresse em regime aberto (Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional, 2004: 78).

No inquérito por questionário realizado aos elementos do CGP, pedimos para se pronunciarem sobre se consideravam que no seu EP havia muitos reclusos que deveriam cumprir pena em meio livre. Cerca de 20% dos respondentes afirmam que concordam, sendo que apenas menos de metade (cerca de

47%) é que dizem categoricamente que discordam. Os indicadores estão em linha com a posição de uma grande parte dos entrevistados, como é evidenciado nos depoimentos seguintes.

Há pessoas aqui que dado o tipo de crime podiam estar a cumprir pena sem ser na prisão [...] ainda ontem entrou um senhor para cumprir sessenta e seis dias por falta de pagamento de uma multa. Eu acho que foram buscá-lo ao trabalho. Nunca deviam trazer esse homem para aqui. Para mim, é aberrante. (Ent. 91GP)

Há pessoas que estão cá só por multas. Atualmente, está aqui muita gente presa por causa disso. Eu acho que deveria evitar-se que essas pessoas viessem para aqui. (Ent.89GP)

Eu soube que esteve aqui uma miúda com 18 anos, pagaram a multa (350 euros) e ela foi para casa, vinha cumprir 40 e tal dias. Há pessoas que não têm dinheiro para pagar, deveriam fazer trabalho comunitário. Quando são penas pequenas tem de haver outra maneira. (Ent. 49GP)

Esses das multas, custa. Conhecer esta realidade porque não pagou a multa. Não pagou porque não quis pagar ou não pagou porque não tinha dinheiro? (Ent. 107GP)

Acho que há pessoas que estão aqui dentro e que podiam cumprir outro tipo de pena, é o caso das multas. Vê-se mesmo que há pessoas que não têm condições. Nem físicas, nem mentais, nem estruturais. Não têm nada. São pastores, pessoas que não têm habilitação nenhuma, ou são pedreiros, e depois bebem até cair e depois metem-se na mota e vão a caminho de casa e são apanhados pela GNR. Uma vez, e outra, e outra. Vêm presos por seis meses, vêm cumprir 30 dias [...]. Não deveriam. Apreendessem-lhes a mota ou a carta de condução ou qualquer coisa. Acho que nunca deveriam vir para a cadeia por um motivo assim. (Ent. 40GP)

Multas não faz sentido nenhum. Agora, nesta fase do COVID-19, temos reclusos a cumprir pena por 30 dias, 70 dias. Condução sem habilitação vir preso? Tem de haver outra sanção. Acho que o trabalho comunitário não está a funcionar [...]. A cadeia deve ser apenas para os crimes mais graves. Tivemos há pouco tempo o caso de um jovem com 18 anos, por agressão, ia começar a escola, não pagou 300 euros de um crime cometido aos 16 anos. Veio para aqui super assustado, mas o pai lá conseguiu pagar a multa. Justifica-se uma situação destas? É exagerado, é excessivo. Há muitos perigos de vir tão jovem para a cadeia. É um absurdo. (Ent. 6GP)

Penso que pessoas que não pagam a pena de multa ou que estão envolvidas em crimes de estrada porque conduzem sem carta ou com efeito de álcool podiam cumprir outras penas e não estarem na prisão. Há muitos que entram aí e porque não pagaram uma multa de 1000 euros, vão 4 ou 5 meses para a cadeia. O Estado não recebe os 1000 euros, leva-o para a cadeia 4 ou 5 meses e o que é que ganhou com isso? Nada. (Ent. 10GP)

A pessoa se não tem dinheiro para pagar a pena de multa [...]. Não há a preocupação em avaliar se aquele indivíduo tem dinheiro, ver porque é que não tem dinheiro, ninguém quer saber, não tem dinheiro, paciência. Se calhar é uma pessoa que já trabalhou, que passou pela morte dos pais, tanta coisa que pode motivar a nossa vida ficar sem nexos e ir tudo por água abaixo. Ninguém se preocupa com isso. (Ent. 12GP)

Eu assisti a muitos casos em Lisboa de miúdos que iam para lá por falta de carta e por álcool e saíam de lá com uma escola de crime. Depois, já os apanhava presos mais tarde por conhecimentos que apanhavam na cadeia e pelas companhias que arranjavam na cadeia, com os “amiguinhos” que arranjavam na cadeia iam lá para fora e iam fazer o que eles faziam e, claro, vinham presos já por outros crimes, já não era álcool nem por falta de carta de condução. Também se essas pessoas não estivessem no sistema prisional aliviava o excesso da população reclusa. (Ent. 21GP)

A população prisional podia diminuir, há reclusos que podiam cumprir a pena lá fora. Penso que havia ganhos de duas maneiras. Em termos económicos e financeiros, o Estado poupava mais, a sobrelotação dos EP baixava consideravelmente e havia ganhos de parte a parte. (Ent. 36GP)

O sistema punitivo de encarceramento só deveria ser aplicado nos crimes maiores. Nos crimes menos graves não devia ser aplicado, devia ser dada uma oportunidade de pulseira eletrónica. Deveria haver mais avaliação nesse aspeto. Dava para escoar muito as cadeias. (Ent. 108GP)

O seguinte depoimento de um diretor de um estabelecimento prisional sintetiza bem as várias vertentes desta questão e de como ela exige políticas e medidas concertadas. É importante refletir,

a partir da experiência de boas práticas, no sentido de identificar propostas alternativas e encontrar mecanismos que permitam a sua replicação.

Temos um programa interessante que agora está parado por causa do COVID-19. Tínhamos muitos reclusos presos por não terem carta de condução, fazia impressão porque eram mesmo muitos e alguns eram reincidentes. Fizemos um protocolo com o ACP que oferece 5 cartas de condução por ano a esses reclusos e depois tínhamos um voluntário da associação de [...] que vinha cá para eles estudarem o código e quando estavam preparados e estavam numa fase da pena em que já podiam ter regime aberto, iam ao exterior frequentar as aulas ao ACP. Tivemos dois que saíram daqui com a carta de condução. Esse processo não é possível ser feito com todos os reclusos, desde logo, porque alguns vêm com penas muito pequeninas e nem dá tempo. Lembro-me que nem tínhamos computadores para fazerem os testes e até pedi ao tribunal que estava a renovar os computadores todos. Ofereceram os computadores. O problema desses reclusos muitas vezes é o exame de código e outros é o pagamento da carta de condução. Acho que escusavam de vir presos por esse tipo de condutas. Foi uma situação que me chocou quando aqui cheguei. Qualquer pessoa pode vir presa, até eu. Pode ser por uma multa que não pagaram, depois mudaram de casa, o tribunal envia cartas e as pessoas não sabiam. Pessoas com uma vida perfeitamente integrada na sociedade, de repente vêm aqui cumprir não sei quantos dias porque não têm possibilidade de pagar a multa. Não faz sentido, devia haver uma solução diferente que não fosse a prisão. A prisão para essas pessoas que estão integradas não tem grande influência. A prisão atrasa só a vida delas. (Ent. 66D)

Os indicadores e as perceções dos atores entrevistados são elucidativos de que há uma realidade que é necessário melhor compreender e atuar sobre ela. A (des)penalização de condutas e as respostas penais à criminalidade de pequena e média gravidade deve ser objeto de um debate informado e consequente, abrangendo, quer o plano das políticas públicas, quer a ação dos tribunais (por exemplo, no caso da condução sem habilitação legal, é importante perceber até que ponto se trata ou não de uma população que, por causa do nível de literacia, não obtém a licença de condução por não conseguir, por exemplo, lidar com um teste escrito nos termos em que ocorre).

3.3. A ação dos tribunais e o tempo da reclusão

Os dados relativos à duração das penas acima apresentados não correspondem ao tempo efetivo de reclusão de cada pessoa condenada. O que esses dados indicam é a duração da pena de prisão no momento da condenação. Mas, o tempo da pessoa condenada no sistema prisional pode ser menor, porque usufruiu de liberdade condicional, ou maior do que cada pena indicia por si, por o recluso ter de cumprir penas sucessivas. A duração do tempo efetivo de reclusão depende de vários fatores inerentes ao recluso. Em parte, depende também da ação dos tribunais, em especial dos tribunais de execução de penas, que tanto pode encurtar como alargar o tempo da prisão. Também não é aqui o lugar para uma avaliação cabal desse desempenho. Consideramos, contudo, relevante evidenciar algumas questões, induzidas pela ação dos tribunais, que emergiram no trabalho de campo, dado o impacto que têm no tempo da reclusão e na taxa de ocupação do sistema prisional.

Uma primeira questão diz respeito à concessão de liberdade condicional. Com esse instituto procura-se, de acordo com o preâmbulo do Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, “criar um período de transição entre a prisão e a liberdade, durante o qual o delinquente possa equilibradamente recobrar o sentido de orientação social fatalmente enfraquecido por efeito de reclusão”, ou seja, de modo a atenuar o efeito dessocializante da pena de prisão e a facilitar ao condenado o regresso à comunidade e a sua reintegração social⁵⁵. A decisão quanto à liberdade

⁵⁵ Ver, nesse sentido, “A liberdade condicional no direito português: breves notas” (Oliveira e Silva, 2004).

condicional é do juiz de execução de penas e assenta num conjunto de pressupostos formais e materiais. Uma vez em liberdade, o condenado fica submetido ao cumprimento de certas condições, sob pena de, em caso de incumprimento, ver revogada a liberdade condicional tendo que cumprir o resto da pena fixada. Como acima já referimos, as reformais penais têm vindo a alargar o âmbito de aplicação deste instituto, prevendo-se duas modalidades (61.º a 64.º do Código Penal): a liberdade condicional facultativa (suscetível de ser concedida depois de cumprida metade ou dois terços da pena), que exige, para a sua concessão, o preenchimento de determinados requisitos de ordem formal e material⁵⁶; e a liberdade condicional obrigatória, exigindo apenas a verificação dos requisitos de ordem formal. A concessão da liberdade condicional facultativa depende, em primeiro lugar, da verificação de dois requisitos de natureza formal: o consentimento do próprio condenado e, cumulativamente, o cumprimento mínimo de seis meses e de, pelo menos, metade da pena que lhe foi aplicada. A concessão da liberdade condicional obrigatória depende, em primeiro lugar, da verificação de dois requisitos de natureza formal: o consentimento do próprio condenado e, cumulativamente, o cumprimento mínimo de seis meses e de, pelo menos, metade da pena que lhe foi aplicada. A esses requisitos formais acrescem outros de índole material (artigo 61.º, n.º 2, alíneas a) e b) do Código Penal). No caso da apreciação da liberdade condicional a meio da pena é necessário a verificação, cumulativa, de um juízo de prognose favorável em duas vertentes: capacidade do condenado, uma vez em liberdade, em conduzir a sua vida de modo socialmente responsável sem cometer crimes e a liberdade não ser incompatível com a defesa da ordem jurídica e da paz social⁵⁷. Quando a concessão da liberdade condicional é apreciada aos dois terços da pena o último requisito deixa de ser exigido. O legislador entende que uma vez cumpridos dois terços da pena, essa precaução já não será exigível, dado o tempo decorrido sobre o cometimento do crime. Em caso de penas longas (com duração superior a seis anos), desde que cumpridos cinco sextos da pena e o condenado dê o seu assentimento, a concessão da liberdade condicional é obrigatória. Assim, sempre que a pena de prisão seja superior a seis anos, ao chegar aos cinco sextos da pena, se o condenado consentir, o tribunal é obrigado a conceder a liberdade condicional, sem fazer qualquer avaliação.

Como acima já referimos, considerando a amplitude de regimes, é relevante conhecer em detalhe o peso relativo da liberdade condicional obrigatória, até porque, justamente por efeito dessa amplitude, a quase totalidade dos reclusos deveria poder beneficiar do regime de liberdade condicional, o que, como evidenciado pelos indicadores, não acontece. Os fatores impeditivos da verificação dos requisitos de ordem material na apreciação da liberdade condicional podem ser múltiplos e só uma avaliação, com metodologias adequadas, os poderá identificar. Há, contudo, uma questão, já há muito identificada, mas que persiste, emergindo também no trabalho de campo e que deve merecer especial atenção por parte do poder judicial⁵⁸. No estudo desenvolvido no âmbito do Observatório Permanente da Justiça sobre a reinserção social dos reclusos, em 2003 (Gomes *et al.*, 2003), identificavam-se divergências relevantes entre os tribunais de execução de penas e, por vezes, dentro do próprio tribunal na apreciação da liberdade condicional, quer na apreciação de pressupostos materiais, quer na interpretação e aplicação do regime legal. Essa circunstância levava a decisões diferentes perante situações similares, com impactos relevantes no sistema prisional: tensão entre reclusos, prolongamento da reclusão “apenas” porque o juiz com competência para a apreciação do pedido de liberdade condicional considera que o regime não deveria prever o meio da pena e pedidos

⁵⁶ Ver, entre outros, “Direito Penal Português - Parte Geral II - As Consequências Jurídicas do Crime” (Dias, 2009).

⁵⁷ A lei prevê um conjunto de elementos a serem analisados pelo tribunal para o estabelecimento desse juízo, a saber: as circunstâncias do caso; a vida anterior à reclusão do agente; a sua personalidade; e a sua evolução durante a execução da pena de prisão.

⁵⁸ Sobre alguns dos problemas identificados, ver, entre outros, “Alguns Nós Górdios da Jurisdição de Execução das Penas” (Boavida, 2017).

de transferência para estabelecimentos prisionais sob a jurisdição de juízes considerados “menos restritivos”.

Compreende-se a margem de discricionariedade na apreciação dos requisitos materiais para a concessão da liberdade condicional. E compreende-se também que as exigências de prevenção especial positiva ou de socialização e de prevenção geral positiva ou de integração são mais fortes quando a liberdade condicional é avaliada a metade da pena. Consequentemente, haverá menos casos de concessão de liberdade condicional cumprida que esteja metade da pena comparativamente aos outros momentos temporais. O problema é quando a discricionariedade do tribunal é fortemente condicionada por um pré-conceito do julgador sobre o regime legal, que discorda da possibilidade de concessão da liberdade condicional a meio da pena, ou que faz uma aplicação de tal maneira restritiva dos critérios legais que torna muito difícil a sua concessão. Com as medidas de flexibilização da pena e com o instituto da liberdade condicional procura-se combater o efeito dessocializante que a prisão tem sobre o condenado, principalmente no caso de penas de longa duração. O facto de o condenado se encontrar afastado da família e das relações profissionais, o descrédito social associado a uma pena de prisão e o ambiente prisional são fatores que ativamente contribuem para o seu afastamento da comunidade, criando dificuldades na sua reinserção social. É precisamente esse efeito dessocializante, que uma prisão longa exerce sobre um indivíduo, que as medidas de flexibilização da pena (licenças de saídas administrativas e jurisdicionais) e a liberdade condicional procuram mitigar. Este deveria ser, por isso, um campo ao qual os tribunais deveriam dar especial atenção. No quadro da avaliação da reforma penal de 2007, levada a cabo pelo Observatório Permanente da Justiça, que incluía o instituto da liberdade condicional, identificavam-se um conjunto de bloqueios legais, organizacionais e culturais que estavam a dificultar a sua aplicação (Gomes *et al.*, 2009: 510-523). E, tal como no estudo de 2003 acima identificado, chamava-se a atenção para o facto de continuarem a subsistir procedimentos heterógenos e interpretações divergentes dos tribunais de execução de penas sobre algumas inovações legais. Escrevíamos, então, em jeito de recomendação:

Dado o escasso universo de tribunais de execução das penas e as particularidades da população que a eles está sujeita, estas divergências estão a ter um impacto significativo na população prisional e no funcionamento interno dos estabelecimentos prisionais (há, por exemplo, muitos pedidos de transferência) ao criarem em populações sujeitas a fortes níveis de tensão, desigualdades apenas decorrentes de diferentes interpretações da lei. Este não é, como se sabe, um problema decorrente da reforma. Mas, é muito importante que se desenvolvam todos os esforços possíveis de reflexão e debate alargado sobre esta matéria tendo em vista a uniformização possível de procedimentos e de interpretações legais (Gomes *et al.*, 2009: 519).

Ora, dez anos passados sobre esse estudo, com um novo Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade e uma nova organização judiciária, os atores entrevistados salientam questões e impactos similares aos então identificados.

Uma segunda questão, para a qual a ação dos tribunais, na interpretação e aplicação da lei, é igualmente relevante **diz respeito à realização dos cômputos dos cúmulos de penas**. Este era um problema também já identificado no estudo do Observatório Permanente da Justiça, de 2003 (Gomes *et al.*, 2003), acima referido, bem como pelos juízes dos tribunais de execução de penas, ouvidos pela Comissão de Estudo e Debate da Reforma Penal. Para esses juízes, existiam sérias “dificuldades na deteção e cômputo dos cúmulos de penas, com graves repercussões na duração da permanência dos reclusos em situação de prisão efetiva” (Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional, 2004: 77). O nosso sistema caracteriza-se por ser um sistema de pena única ou conjunta,

obtida através de um cúmulo jurídico. A partir das penas parcelares, constrói-se a moldura penal do concurso. A medida da pena do concurso é determinada dentro da moldura penal abstrata, entre um mínimo e um máximo, considerando as mesmas variáveis determinantes para a unicidade de pena. Mas, os crimes concorrentes têm que ter tido lugar antes do trânsito em julgado da condenação por qualquer deles (artigo 77.º, n.º 1 do Código Penal). São, assim,

Dois os pressupostos que a lei exige para a aplicação de uma pena única: prática de uma pluralidade de crimes pelo mesmo arguido, formando um concurso efetivo de infrações, seja ele concurso real, seja concurso ideal (homogéneo ou heterogéneo); que esses crimes tenham sido praticados antes de transitar em julgado a condenação por qualquer deles ou seja: a decisão que primeiro transitar em julgado fica a ser um marco intransponível para se considerar a anterioridade necessária à existência de um concurso de crimes (Costa, 2013: 172).

Mas, “se o crime ou crimes forem praticados depois do trânsito, já a pluralidade ou concurso de crimes não dá lugar à aplicação de uma única pena, mas sim a penas ou cúmulos sucessivos, eventualmente considerando-se a agravante da reincidência, se se verificarem os respetivos pressupostos do art. 75.º do CP” (Costa, 2013: 172).

Os critérios para aplicação de cúmulo jurídico relativamente a penas a que o condenado havia sido condenado e que não eram do conhecimento do tribunal de julgamento estão previstos no artigo 78.º do Código Penal:

Se, depois de uma condenação transitada em julgado, se mostrar que o agente praticou, anteriormente àquela condenação, outro ou outros crimes, são aplicáveis as regras do artigo anterior [concurso de crimes], sendo a pena que já tiver sido cumprida descontada no cumprimento da pena única aplicada ao concurso de crimes.

O problema dos “cúmulos anteriores transitados” ocorre quando o tribunal teve conhecimento depois de ter transitado em julgado uma dada condenação que outro ou outros crimes foram praticados pelo arguido antes desse trânsito, estando, por isso, esse ou esses crimes em concurso com o primeiro e devendo ser objeto, todos eles, de uma pena única ou conjunta. Pode suceder, ainda, que o tribunal tem conhecimento da existência de um ou vários crimes que estão em concurso efetivo com outros que já foram objeto de um cúmulo anterior, já transitado em julgado⁵⁹.

Identificaram-se três tipos de problemas em torno desta questão, que podem ter impacto no tempo da reclusão. Um, diz respeito à questão interpretativa de saber se, no novo cúmulo a efetuar para inclusão da(s) pena(s) aplicadas pelo(s) crime(s) que posteriormente se descobriu estarem em concurso com os que já foram objeto de cúmulo anterior, a pena conjunta pode ou não ser inferior à deste. Um segundo, induzido pelo deficiente sistema de organização e informatização dos tribunais, decorre da dificuldade de conhecimento das condenações anteriores, de modo a que se possa fazer o cômputo das penas. O terceiro diz respeito à dilação dos tribunais em fazerem o novo cúmulo, depois de conhecidas essas condenações. A demora no cômputo dos cúmulos de penas leva a que reclusos se mantenham em prisão efetiva quando a lei, se correta e atempadamente aplicada, lhes permitiria sair do sistema prisional.

Uma outra questão, que pode afetar a execução da pena de prisão, e que também foi evidenciada no trabalho de campo, **diz respeito à liquidação da pena de prisão**. Determina o artigo 477.º, n.º 1, do

⁵⁹ Sobre esta matéria ver, entre outros, “Conhecimento superveniente do concurso e revogação de penas de substituição. Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 3 de Julho de 2003” (Brandão, 2005).

Código de Processo Penal que o Ministério Público envia ao Tribunal de Execução das Penas e aos serviços prisionais e de reinserção social, no prazo de cinco dias após o trânsito em julgado, cópia da sentença que aplicar pena privativa da liberdade. Acrescentando o n.º 2 que “nos casos de admissibilidade de liberdade condicional” o Ministério Público indica as datas calculadas para o termo da pena e, nos casos de admissibilidade de liberdade condicional, os momentos a partir dos quais a liberdade condicional pode ou deve ser concedida.

Persiste na jurisprudência uma divergência de interpretação no que respeita ao tribunal competente para efetuar a liquidação da pena, se o tribunal de execução da pena ou o tribunal onde foi proferida a condenação⁶⁰, o que pode também arrastar essa clarificação, mais uma vez com impacto negativo nas condições e no tempo da reclusão. Parece resultar do quadro jurídico ter sido intenção do legislador transferir essa competência dos tribunais da condenação para os tribunais de execução das penas. A verdade é que não foi consagrado um modelo de jurisdicalização da execução das penas e medidas privativas da liberdade assente na intervenção exclusiva dos tribunais de execução das penas, existindo disposições contraditórias entre si ou, pelo menos, difíceis de compatibilizar e que dão azo a diferentes interpretações dos tribunais com os inerentes atrasos, desperdício de sinergias e prejuízos vários para os reclusos.

As percepções dos atores do sistema prisional sobre a ação dos tribunais, exemplificadas nos excertos seguintes, corroboram a essencialidade de o poder judicial, incluindo ao nível dos tribunais de comarca, procurar respostas mais eficientes. Essa reflexão deve, ainda, desafiar o poder político para a clarificação legal que se mostre necessária, bem como os tribunais a desenvolverem estratégias, designadamente através da promoção de debates entre os juizes do TEP, de aproximação jurisprudencial nas decisões que afetem a execução da pena de prisão. O Centro de Estudos Judiciários, através dos planos de formação inicial e contínua, poderia ter um papel ativo muito importante nesta matéria.

As medidas de flexibilização ocorrem tarde. A liberdade condicional muitas vezes acontece só aos 2/3 e não a meio da pena. Antigamente, não era tão tardio. Agora é mais difícil. (Ent. 66D)

Há muitos reclusos que querem ir para Coimbra por causa do TEP que é mais flexível e os reclusos conhecedores dessa situação pedem para ir para lá porque sentem que têm condições para serem colocados em liberdade mais cedo, para usufruir de saídas jurisdicionais mais cedo. Se aqui demora uma eternidade, lá é mais célere. São critérios de apreciação diferenciados. Este juiz do TEP terá outros critérios de apreciação diferentes dos critérios do juiz de Coimbra. Há reclusos que se sentem injustiçados. Os reclusos tendencialmente comparam-se. Eu tenho um cuidado acrescido com as pessoas que coloco a trabalhar, com os pareceres que dou nos conselhos porque há uma tendência de comparação [...]. Eu até sei que os reclusos se sentem melhor aqui, mas muitos dizem-me mesmo que preferem passar 2 anos muito maus em Coimbra do que 4 muito bons aqui. Eu falo com muitos reclusos que se sentem muito bem aqui, têm proximidade familiar, têm pessoas conhecidas, estão inseridos na escola ou no trabalho, mas por causa do TEP optam por pedir para mudar para um EP sob a jurisdição do TEP de Coimbra. Coimbra também não tem capacidade para comportar esses pedidos todos, é uma das cadeias que também tem muita gente. (Ent. 07GP)

Penso que é necessário que os TEP e as administrações dos EP tenham uma relação mais próxima. Tem de existir uma relação de confiança. Eu penso que um TEP aplicará mais facilmente medidas

⁶⁰ Dão conta dessas discrepâncias os Acórdãos do Tribunal da Relação de Évora, de 12 de julho de 2019, em que foi Relator Fernando Ribeiro Cardoso, consultado a 29/01/2021, em <http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/c00765795812bdce8025845400477578?OpenDocument>; e o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 15 de setembro de 2020, em que foi Relator Filomena Lima, consultado a 29/01/2021, em <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/e82408ef6b029bca802585ea004f452f?OpenDocument>.

de flexibilização da pena se conhecer a forma de funcionamento do EP e os próprios reclusos. E é com base nessa relação e na informação que daqui surge que as decisões devem ser tomadas. Há magistrados que atuam dessa forma, mas também há muitos que não estabelecem nenhuma relação com o EP. Têm os seus próprios critérios e não abdicam deles. Essa situação deverá ser ultrapassada. Deveria haver uma uniformização de critérios [...]. Uma outra questão relaciona-se com as penas sucessivas por causa dos tribunais não fazerem o cúmulo. Só faz sentido que cumpra penas sucessivas se o recluso cometer um novo crime enquanto está a cumprir pena. Não se verificando essa situação, tem que haver cúmulo. E, mais uma vez, temos o problema de tribunais com diferentes interpretações: umas mais restritivas que outras [...]. Nos tráficos e nos furtos, por exemplo, é frequente termos 5 ou 6 processos. Esses reclusos, quando acabam de cumprir a pena maior, têm todas as restantes para cumprir. No fim, esses reclusos acabam por cumprir penas bem maiores que os reclusos que estão a cumprir uma pena por crimes de sangue [...]. Considero que o nosso sistema sobrevaloriza a penalização dos crimes contra o património, sobretudo em comparação com os crimes contra a vida. Os reclusos que cumprem penas contra o património são os mais instáveis, com mais problemas, com menos apoio no exterior e os que causam mais problemas na segurança do EP. Não havendo cúmulo, cumprir 12 a 13 anos seguidos de prisão acontece com muita regularidade. Acredito que isto se verifique em cerca de 20% da nossa população prisional. Sabemos que isto é um problema antigo, mas que não resolvem. (Ent. 119D)

O TEP do Porto é mais exigente. Eu tenho agora, neste momento, reclusos a pedir transferência para a área de jurisdição do TEP de Coimbra. É que não é só para a concessão de liberdade condicional é para as licenças de saídas jurisdicionais. Penso que, considerando esta população, deveria existir um entendimento entre os TEP. Deveriam pautar-se pelas mesmas regras [...]. Há reclusos que já reúnem os critérios legais para requerer uma licença, têm pareceres favoráveis e o TEP indefere, porque nós ouvimos, mas não fica escrito, ainda está longe do meio da pena, quando nós sabemos que o TEP de Coimbra já não avalia dessa forma. E, para nós, é difícil explicar a esta população [...]. Imagine, um casal, foram condenados os dois na mesma duração de pena, no mesmo tipo de crime, e ele fica em Coimbra e ela vem para a área de jurisdição do TEP do Porto. Ele vai de licença primeiro. Sai primeiro que ela em liberdade condicional, apesar de ela ter também pareceres favoráveis [...]. Há casos de reclusos primários, com penas de 5 anos, que têm um comportamento sempre normativo e adequado, cumpridor de todas as regras, já com saídas ao exterior avaliadas de forma positiva, mas o juiz considera que ainda está apenas a meio da pena e não concede [...]. Há pessoas que estão aqui há mais de 10 anos sem uma saída. E é bom começarem a sair para serem testadas no exterior. Com os indeferimentos uns atrás dos outros, elas são testadas quase na altura de serem avaliadas para liberdade condicional. E, às vezes, ficamos um bocadinho também nós frustrados, porque vamos a conselho, damos o nosso parecer, mas não somos nós que decidimos, e acaba por ser indeferida uma saída ao exterior com 4 pareceres favoráveis. (Ent 120D)

3.4. O encarceramento na União Europeia e a posição relativa de Portugal: alguns indicadores⁶¹

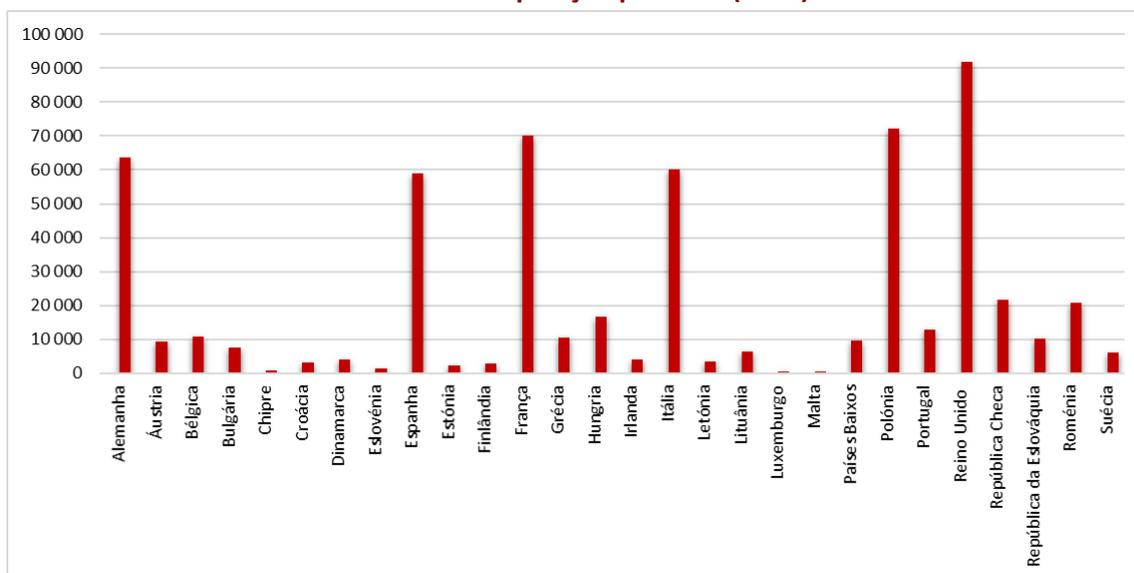
Apresentamos de seguida alguns indicadores que permitem uma panorâmica geral sobre o encarceramento nos países da União Europeia, sendo visível algumas diferenças consistentes entre países. Existiam, em janeiro de 2019⁶², 582.700 pessoas encarceradas na União Europeia. Contudo,

⁶¹ No dia do fecho deste relatório foi publicado o relatório *SPACE I - 2020 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations* relativo ao ano 2020. Não foi possível atualizar os dados apresentados. Contudo, consideramos que não existem variações significativas suscetíveis de alterar a análise apresentada. Pelo que a mesma, relativamente às dimensões analisadas, mantém-se válida. Consultado a 08/04/2021 em <https://www.coe.int/en/web/portal/-/europe-s-imprisonment-rate-continues-to-fall-council-of-europe-s-annual-penal-statistics>.

⁶² Os indicadores utilizados neste ponto constam do projeto europeu *SPACE - Council of Europe Annual Penal Statistics*, e dizem respeito a 31 janeiro de 2019 (Aebi & Tiago, 2020). Incluem-se os dados relativos ao Reino Unido (Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte) dado que, à data, ainda não se tinha verificado a sua saída da União Europeia.

como expectável, o número total de pessoas encarceradas em cada um dos países varia consideravelmente (Gráfico 17).

Gráfico 17. População prisional (2019)



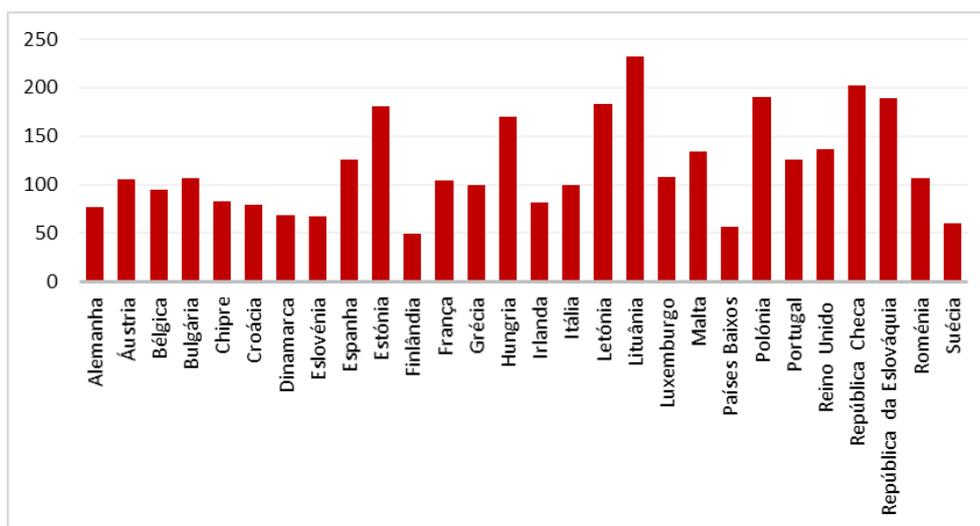
Fonte: SPACE I; OPJ/CES

Os dados evidenciam a existência de um grupo de seis países que claramente se distancia dos restantes, com um número de reclusos que varia entre cerca de 92.000 e 60.000. Com 91.724 prisioneiros, o parque penitenciário do Reino Unido é o que alberga um maior número de pessoas nos seus estabelecimentos, em segundo lugar encontra-se a Polónia, com 72.204 prisioneiros, seguida da França (70.059 reclusos) e da Alemanha (63.643 reclusos). Os dois países que fecham este grupo são Itália, com 60.125, e Espanha, com 58.983 prisioneiros. Fora deste grupo inicial, os números baixam drasticamente, com os valores dos dois países seguintes, República Checa e Roménia, a situarem-se ligeiramente acima dos 20.000 reclusos (21.577 e 20.689, respetivamente). Segue-se a Hungria, com 16.560 reclusos. O país seguinte é Portugal que, em 31 de janeiro de 2019, tinha uma população prisional de 12.867 reclusos⁶³. Segue-se o grupo que, em números absolutos, mais se aproxima da realidade portuguesa: Grécia (10.613), República da Eslováquia (10.294), Países Baixos (9.753) e Áustria (9.351). No final deste *ranking* encontram-se os países cuja realidade se distancia dos demais, com parques prisionais a albergar apenas algumas centenas de reclusos: Chipre (732), Malta (660) e Luxemburgo (664).

Contudo, uma breve análise do Gráfico 17 facilmente permite concluir que os países com maior número de reclusos são, também, os países com maior índice populacional. Daí a relevância de analisar a taxa de encarceramento, ou seja, o número de reclusos por 100.000 habitantes, indicador que possibilita a comparação entre populações prisionais nos diferentes Estados. O Gráfico 18 apresenta esses indicadores para os países da União Europeia.

⁶³ Segundo os dados mais recentes da DGRSP, reportados à primeira quinzena de janeiro de 2021 (15/01/2021), o número total de reclusos é, atualmente, de 11.234. Consultado a 29/01/2021, em <https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Est%C3%A1tisticas/%C3%81rea%20Prisional/Quinzenais/2021/1q01-2021-sitpen.pdf?ver=3Nn3iw3ncQgCFXsRQpbSog%3d%3d>.

Gráfico 18. Taxa de encarceramento (2019)

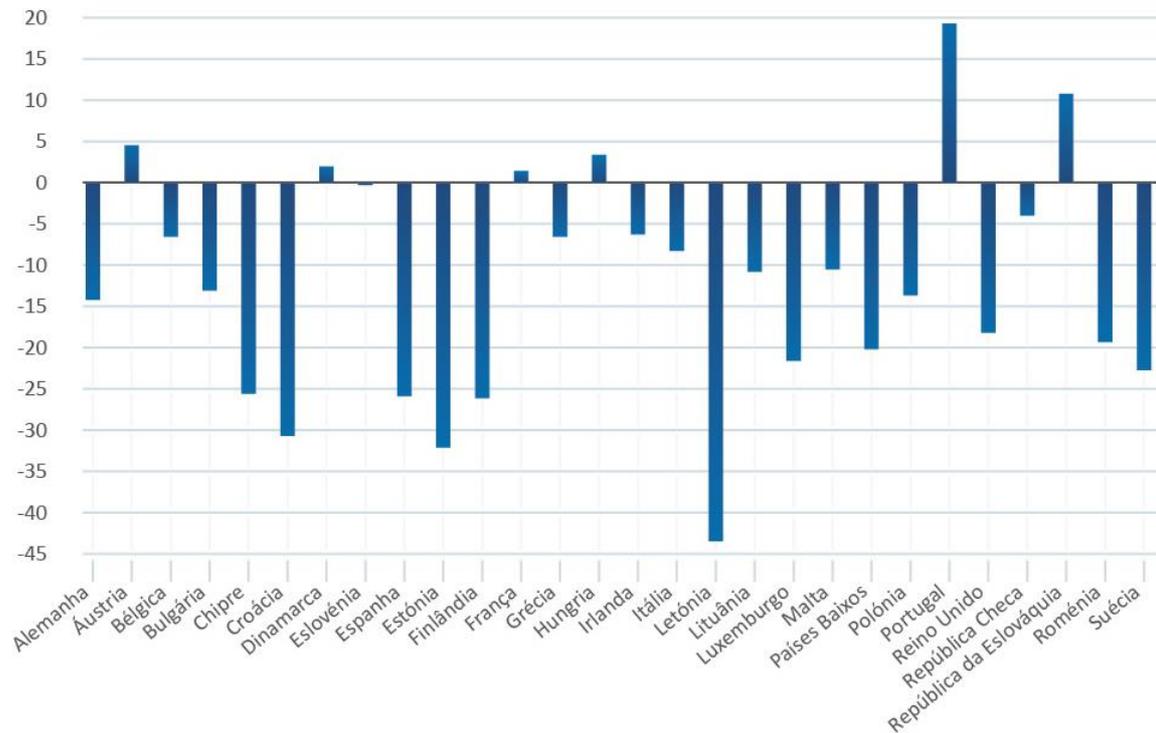


Fonte: SPACE I; OPJ/CES

Tendo em conta esse cálculo, a posição relativa dos países altera-se significativamente. Os países no topo são a Lituânia e a República Checa, com taxas de encarceramento acima dos 200 (232,1 e 202,6 respetivamente). O grupo seguinte é composto por Polónia (190,1), República da Eslováquia (188,9), Letónia (183,4), Estónia (181,1), e Hungria (169,5). Em todos esses países verifica-se uma realidade prisional caracterizada por elevadas taxas de encarceramento. Veja-se o caso da República Checa que, para uma população semelhante à de Portugal, apresenta uma das taxas de reclusão mais elevadas da União Europeia. O grupo seguinte representa uma realidade mais próxima do nosso país, apresentando taxas de encarceramento entre os 150 e os 100, e inclui: Reino Unido (136,9), Malta (133,7), Espanha (125,7), Portugal (125,2), Luxemburgo (108,2), Bulgária (106,7), Roménia (106,6), Áustria (105,6), e França (104,5). Ainda muito perto dos 100 reclusos por 100.000 habitantes temos a Itália (99,6) e a Grécia (99,0). No final deste *ranking* encontramos sobretudo países do norte europeu, nomeadamente, Finlândia (49,8), Suécia (59,7) e Países Baixos (56,4), com taxas de encarceramento significativamente mais reduzidas. É importante acentuar que, na generalidade dos países da União Europeia, a taxa de encarceramento tem vindo a diminuir (Aebi & Tiago, 2020: 29-30).

No Gráfico 19 é apresentada a variação percentual dessa taxa no período compreendido entre 2009 e 2019, nos diferentes países.

Gráfico 19. Variação da taxa de encarceramento (2009-2019)

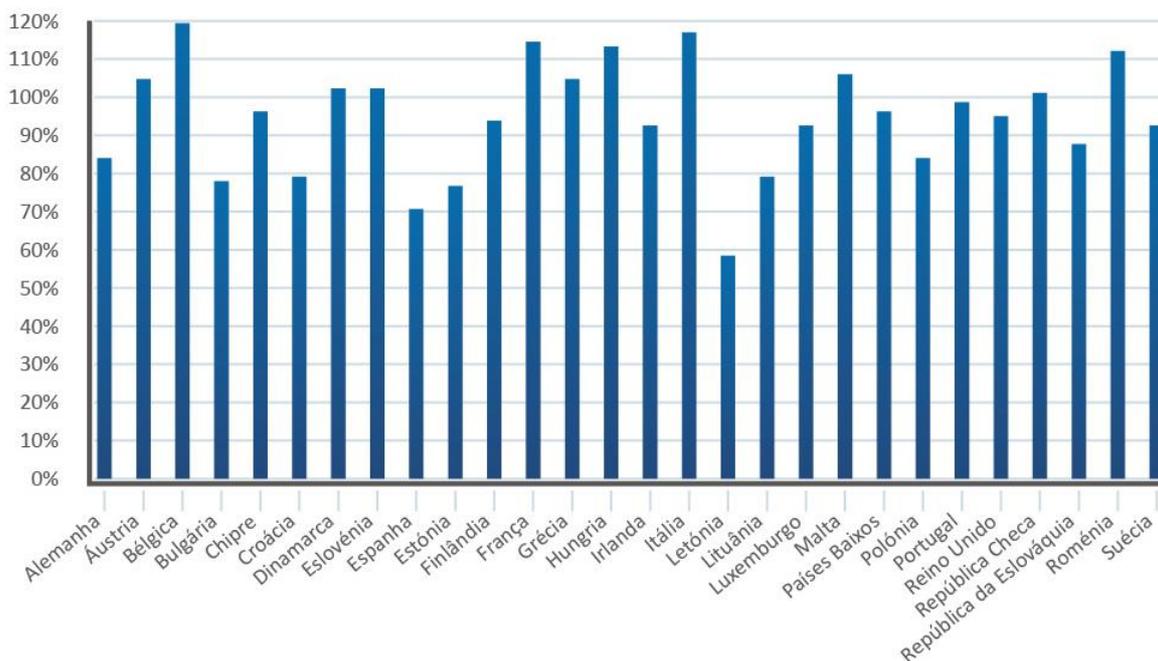


Fonte: SPACE I; OPJ/CES

As exceções à tendência geral de redução da taxa de encarceramento eram Portugal (19,2%), República da Eslováquia (10,9%), Áustria (4,5%), Hungria (3,3%), Dinamarca (2,1%) e França (1,4%). No campo oposto destaca-se Letónia, com uma redução de 43,3%, e Estónia e Croácia, que reduziram, respetivamente, a sua taxa em 32% e 30,5%. Também os seguintes países reduziram a taxa de encarceramento de modo significativo: Finlândia (26,1%), Espanha (25,8%), Chipre (25,5%), Suécia (22,7%), Luxemburgo (21,4%), Países Baixos (20%), Roménia (19,4%) e Reino Unido (18%).

Um outro indicador importante diz respeito à relação entre a população reclusa e a capacidade de alojamento do sistema prisional, isto é, a taxa de ocupação (Gráfico 20). Embora seja fruto da conjugação de diversos fatores e o seu cálculo careça de uniformização⁶⁴, este indicador, não sendo obviamente o único, permite uma primeira perspetiva geral sobre a adequação ou não dos estabelecimentos prisionais para acolher a população reclusa.

⁶⁴ Os indicadores, desenvolvidos pelo projeto SPACE, têm por base os dados fornecidos pelos próprios países, que definem as lotações oficiais dos seus parques prisionais (Aebi & Tiago, 2020).

Gráfico 20. Taxa de ocupação (2019)

Fonte: SPACE I; OPJ/CES

Os países em pior situação, no que respeita ao cumprimento desse rácio, são a Bélgica com uma taxa de ocupação de 120,6%, Itália (118,9%), França (116,5%), Hungria (114,5%) e Roménia (113,1%). Ainda com uma taxa acima dos 100%, salientava-se Malta (107,0%), Grécia (106,8%), Áustria (105,8%), Eslovénia (104,3%), Dinamarca (103,6%) e República Checa (102,5%). Em 2019, Portugal situava-se logo após este grupo, com uma taxa de ocupação de 99,5%⁶⁵, equiparando-se com o Chipre (98,1%), Países Baixos (97,3%) e Reino Unido (96,9%). A taxa de ocupação relaciona-se, não só com as políticas criminais indutoras do volume da população prisional, mas também com a dimensão do parque prisional. No quadro da União Europeia, cada país possui estabelecimentos prisionais com diferentes dimensões e especificidades, que variam de acordo com fatores vários. Comparando as taxas de encarceramento (Gráfico 18) e de ocupação (Gráfico 20) nos diferentes países, verifica-se que países com maiores taxas de encarceramento não possuem, necessariamente, uma sobrelotação do seu parque prisional. Na verdade, dos sete países com maiores taxas de encarceramento (acima dos 150), apenas a República Checa e a Hungria apresentam sobrelotação prisional (102,5% e 114,5%, respetivamente). Essa discrepância resulta da existência de amplas infraestruturas nesses países, herdadas de regimes anteriores, bem como de diferentes métodos de cálculo do espaço individual.

O sistema prisional, nas suas várias dimensões, incluindo o desempenho profissional dos seus elementos, tem estado em debate em vários países da União Europeia. Os traços desse debate são comuns, ainda que com especificidades nacionais de acordo com os respetivos contextos políticos e sociais. Uma das questões mais transversais é a sobrelotação das prisões e as suas condições materiais (Anagnostou & Skleparis, 2017). As crises financeiras impuseram a redução de recursos neste setor,

⁶⁵ No final de 2019 (31 de dezembro), segundo dados da DGRSP, esta taxa era de 97,7%. Calculado a partir dos dados consultados a 29/01/2021, em <https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Est%C3%A1tisticas/%C3%81rea%20Prisional/Quinzenais/2021/1q01-2021-sitpen.pdf?ver=3Nn3jw3ncQgCFXsRQpbSog%3d%3d>.

contribuindo para a degradação das condições da reclusão, que o aumento da população prisional pressiona. Como se reconhece em vários estudos, a sobrelotação prisional resulta de causas multifatoriais, desde logo, da propensão da legislação penal para impor penas mais longas, como solução para o controle do crime (Snacken, 2015). Essa tendência é, com frequência, incentivada pelas opiniões expressas por atores políticos ou comentaristas com forte presença na comunicação social, incentivando o denominado “Punitivismo Populista” (Tonry, 2001). A comunicação social, funcionando como caixa de ressonância dessas posições, torna-se facilitadora da pressão para o alargamento da criminalização de certas condutas e da “criminalização” de grupos socialmente marginalizados, minorias étnicas e determinadas comunidades estrangeiras, levando à sua sobre representação entre as populações prisionais (Coyle, 2006). Novos receios e ameaças, com destaque para condutas associadas ao terrorismo (Anagnostou & Skleparis, 2017), acentuam a pressão para uma sociedade mais criminalizadora e securitária, tendendo a relegar para segundo plano soluções de pendor mais restaurativo.

O aumento do número de pessoas encarceradas, aliado à redução de recursos disponíveis, expôs fragilidades dos estabelecimentos prisionais em muitos países. São reconhecidas as quebras que o pendor mais humanista dos sistemas prisionais, como característica da Criminologia e Penologia Europeia (Daems & Robert, 2017; Dünkel, 2017), tem vindo a sofrer e que estão no lastro de várias críticas aos sistemas penais e prisionais⁶⁶. Salienta-se a denúncia, por parte de organismos dos próprios países e também internacionais, de más condições de alojamento nas prisões, com frequência associados a problemas de sobrelotação. Nessa denúncia, o papel do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT)⁶⁷ e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) (Daems & Robert, 2017)⁶⁸ têm sido fundamentais. Um outro fator tem ajudado à mediatização da degradação das condições de reclusão: as reivindicações dos corpos profissionais, designadamente dos guardas prisionais, sinalizando também várias vertentes dessas condições e a necessidade de reforma dos sistemas prisionais.

Essa dinâmica denunciadora tem levado a algumas mudanças no panorama das prisões europeias, reconhecendo-se, nos anos mais recentes, alterações positivas, quer no quadro legal, quer a nível prático (Anagnostou & Skleparis, 2017). Relatórios vários reconhecem uma tendência de redução geral da população prisional europeia, de combate à sobrelotação, de melhoria das condições de alojamento e de introdução de medidas com vista a promover a reabilitação e reintegração social dos reclusos⁶⁹. Essa melhoria geral convive, contudo, com significativas diferenças entre os países, agravadas pela crise financeira com a consequente fragilização de recursos, quer humanos quer materiais, e pela complexidade do perfil da população prisional.

⁶⁶ “European Public Service Union”, consultado a 08/12/2020, em <http://www.epsu.org/ru/search/networks/prisons-services>.

⁶⁷ O CPT apresenta dados relativos aos países da União Europeia, particularmente relevantes na denúncia de condições e tratamentos degradantes nas prisões europeias. As visitas efetuadas e os relatórios produzidos foram consultados a 08/12/2020, em <https://www.coe.int/en/web/cpt/visits>.

⁶⁸ A *Factsheet* relativa a condições de detenção e tratamento de reclusos foi consultada a 08/12/2021, em https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Detention_conditions_ENG.pdf.

⁶⁹ Ver, entre outros, o capítulo “Monitoring Prisons: Assessing the Impact of European Institutions on National Prison Systems” (Bicknell & Evans, 2017).

PARTE II

O CONTEXTO INTERNO: A ESTRUTURA ORGÂNICA DA DGRSP, OS RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS E A AFETAÇÃO DOS RECLUSOS

INTRODUÇÃO À PARTE II

As vertentes da organização e funcionamento dos sistemas prisionais são referenciadas em vários instrumentos internacionais, que manifestam especial preocupação quanto à efetivação, quer da garantia dos direitos fundamentais da população reclusa no quadro de execução da pena de prisão, quer do objetivo de reinserção social das pessoas privadas de liberdade. Destaca-se o problema da sobreocupação das celas. Como é amplamente reconhecido, a realidade nacional relativa ao número de reclusos por cela contrasta, na maioria dos casos, com as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela) que recomendam evitar o alojamento de mais do que uma pessoa por cela, salvo em contextos excepcionais com sobrelotação temporária (Provedor de Justiça, 2018a). O próprio relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar considera que “o princípio do alojamento em cela individual é [...] uma via eficaz para a defesa da segurança da população reclusa e do respeito pela dignidade da/o cidadã/cidadão, que o sistema tem de preparar para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável” (Ministério da Justiça, 2017: 18).

A melhoria das condições das prisões depende de múltiplos fatores externos e internos ao sistema prisional. Desde logo, como assinalámos na Parte I, da redução do número de pessoas em situação de encarceramento e do nível de investimento e de recursos financeiros disponíveis. Contudo, tal como ocorre em outros setores do Estado e da sociedade, reformas de natureza organizacional e gestionária podem tornar mais eficiente a utilização de infraestruturas e recursos e, conseqüentemente, melhorar o desempenho funcional do sistema prisional, considerando os objetivos estratégicos que prossegue.

Procuramos, assim, nesta segunda parte, trazer alguma reflexão, considerando o quadro legal e a sua prática, sobre as seguintes dimensões do contexto interno do sistema prisional: i) estrutura orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais e, dentro dela, o grau de autonomia dos estabelecimentos prisionais; ii) volume dos recursos humanos e condições associadas aos recursos materiais e infraestruturas; iii) critérios de afetação dos reclusos pelos estabelecimentos prisionais e dentro de cada EP. Essas dimensões têm impacto no volume e na gestão dos recursos humanos, incluindo do CGP.

4. A ESTRUTURA ORGÂNICA DA DGRSP E A AUTONOMIA DOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS

Como já assinalámos na Parte I, embora a estrutura orgânica da DGRSP tenha sofrido algumas alterações ao longo do tempo, elas tiveram reduzido impacto na organização e funcionamento dos estabelecimentos prisionais. Aliás, é sintomático dessa reduzida relevância que a regulação da orgânica, funcionamento e competências dos órgãos e serviços dos estabelecimentos prisionais apenas tenha sido autonomizada em diploma próprio pela Portaria n.º 286/2013, de 9 setembro. Acresce que, à semelhança do que se verifica em outros setores da administração pública, as transformações mais significativas foram especialmente induzidas por agendas inerentes à reforma da administração pública em geral, não se vislumbrando verdadeiras mudanças estratégicas no sistema prisional.

4.1. Evolução do quadro legal

Numa breve retrospectiva, remontando ao Decreto-Lei n.º 523/72, de 19 de dezembro (Lei Orgânica do Ministério da Justiça) e ao Decreto n.º 199/73, de 3 de maio (Regulamento da Direção-Geral dos Serviços Prisionais), a Direção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP) era constituída por serviços centrais (serviços técnicos e serviços de administração) e por serviços externos (estabelecimentos prisionais, campos e brigadas de trabalho e institutos de criminologia) dispendo, ainda, do Fundo de Fomento e Patronato Prisional. Os estabelecimentos prisionais eram considerados serviços externos da DGSP (artigo 4.º, 5.º e 22.º do Decreto n.º 199/73, de 3 de maio). O legislador distinguia entre estabelecimentos prisionais com e sem autonomia administrativa (artigo 23.º). No mesmo sentido, o Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de agosto, que aprovou a Reforma do Sistema Prisional de 1979, também distinguia entre estabelecimentos prisionais com e sem autonomia (artigo 181.º). Aos diretores dos estabelecimentos prisionais centrais e especiais eram conferidas mais competências comparativamente com os diretores dos estabelecimentos regionais, consequência da existência de graus de autonomia e gestão diferenciados (artigo 183.º e 184.º do Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de agosto). O Decreto-Lei n.º 268/81, de 16 de setembro procedeu à reestruturação da orgânica da DGSP, que se mantinha inalterada desde 1972. No que diz respeito à articulação entre a DGSP e os estabelecimentos prisionais e à sua composição orgânica, não ocorreram alterações significativas. Os estabelecimentos prisionais continuavam a ser serviços externos da DGSP e, em linha com o disposto no diploma anterior, os estabelecimentos prisionais centrais e especiais dispunham de autonomia administrativa, ao contrário dos estabelecimentos prisionais regionais (artigo 43.º e 44.º do Decreto-Lei n.º 268/81, de 16 de setembro).

A circunstância de existirem regimes diferenciados de autonomia dos estabelecimentos prisionais era analisada nos relatórios sobre o sistema prisional do Provedor de Justiça (1996, 1999, 2003). Era criticada a ausência de autonomia dos estabelecimentos regionais por limitar a ação dos diretores que estavam totalmente dependentes da Direção-Geral, obrigando-os, por exemplo, a pedir vários orçamentos para a realização de pequenas despesas e a enviá-los para os serviços centrais (Provedor de Justiça, 1996: 128). Recomendava-se, por isso, que na organização dos serviços externos da DGSP se consagrasse uma maior autonomia decisória aos estabelecimentos prisionais, incluindo os regionais, com recurso a instrumentos de desconcentração:

Ultrapassando a estreita visão no quadro da autonomia administrativa e financeira [...] julgo possível dotar o sistema prisional de mecanismos de decisão que permitam a gestão rápida e eficiente dos recursos que o Estado, através do seu Orçamento, coloca ao dispor da DGSP, isto a partir da modificação do atual esquema de competências reconhecidas aos diretores dos EPCE e dos estabelecimentos prisionais regionais (Provedor de Justiça, 2003: 402).

Contudo, esse não foi o caminho seguido pelo legislador. Em 2007, o Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de abril, procedeu à reestruturação da DGSP, em linha com as recomendações do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e com os objetivos do Programa de Governo. Este diploma introduziu alterações significativas ao nível da estrutura orgânica e da autonomia dos estabelecimentos prisionais. O modelo estrutural de referência passou a ser um modelo misto, de raiz hierarquizada e matricial, o que, segundo o legislador, garantia a simplificação das estruturas existentes e a racionalização de meios e trazia vantagens consideráveis ao nível da eficácia da atuação administrativa da DGSP, da eficiência na afetação dos recursos públicos e da qualidade dos serviços prestados (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de abril). O relatório final da Comissão Técnica do PRACE concluía pela duplicação de tarefas entre os serviços centrais da DGSP e os estabelecimentos prisionais centrais e especiais na gestão dos recursos humanos e na gestão financeira e patrimonial. No sentido de reforçar a eficiência dos serviços, a Comissão recomendava a adoção de um modelo de organização que garantisse uma gestão integrada e flexível dos recursos humanos, materiais e financeiros do sistema prisional, atribuindo aos diretores dos estabelecimentos prisionais apenas a administração corrente dos meios afetos a cada estabelecimento. Nesse sentido, defendia que os estabelecimentos prisionais centrais e especiais deviam perder a autonomia administrativa, constituindo-se como serviços dependentes da DGSP, à semelhança do que se verificava com os estabelecimentos prisionais regionais (Comissão Técnica do PRACE, 2006). Em linha com esta recomendação, o Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de abril, optou por não atribuir autonomia administrativa aos estabelecimentos prisionais, ampliando a delegação de competências e impondo a reestruturação dos serviços dos estabelecimentos prisionais às novas atribuições dos serviços centrais (Preâmbulo e n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de abril).

O Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, aprovou a nova estrutura orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais. Como já referido, este diploma impôs um novo modelo de resposta organizacional ao determinar a fusão da Direção-Geral dos Serviços Prisionais e da Direção-Geral de Reinserção Social, no quadro da reforma dos serviços da administração pública. Procurava-se, à semelhança de outros serviços da administração pública, maior eficiência e racionalização na utilização dos recursos públicos, bem como a modernização do funcionamento da Administração Pública. No que respeita ao sistema prisional, o diploma assumia como objetivo principal permitir uma atuação integrada e coerente entre os serviços prisionais e os serviços de reinserção social em áreas

conexas, complementares ou que se intercetam (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 215/2012). Contudo, na percepção dos atores entrevistados no âmbito do trabalho de campo realizado, tal objetivo está, na prática, longe de ocorrer. Em consonância com a orientação de centralização gestonária, a Portaria n.º 300/2019, de 11 de setembro, veio reforçar as estruturas orgânicas nucleares dos serviços centrais da DGRSP. De acordo com o preâmbulo, um dos objetivos principais do diploma era adaptar e reforçar as unidades orgânicas encarregues da gestão financeira e patrimonial da DGRSP, de modo a fazer face à exigente e diversificada gestão de serviços. A Figura 3 representa o atual organograma da DGRSP.

Figura 3. Organograma da DGRSP



Fonte: DGRSP

A DGRSP é dirigida por um Diretor-Geral, coadjuvado por três Subdiretores-Gerais (artigo 4.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro). As competências do Diretor-Geral encontram-se definidas no artigo 7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, e incluem, nomeadamente, convocar e presidir o conselho de coordenação técnica; propor ao membro do Governo responsável pela área da justiça a criação, encerramento ou extinção de centros educativos, estabelecimentos prisionais e agrupamentos de estabelecimentos prisionais; dirigir o Serviço de Auditoria e Inspeção; determinar a realização de inspeções, auditorias e sindicâncias aos serviços da DGRSP; exercer a gestão e orientação técnica do pessoal do Corpo da Guarda Prisional; e aprovar a lotação dos centros educativos e dos estabelecimentos prisionais, nos termos da lei. Os Subdiretores-Gerais exercem as competências que lhe sejam delegadas ou subdelegadas pelo Diretor-Geral, devendo este identificar a quem compete substituí-lo nas suas faltas e impedimentos (artigo 7.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro). A DGRSP é constituída por serviços centrais e unidades orgânicas desconcentradas, sendo que estas incluem os centros educativos, os estabelecimentos prisionais e as delegações regionais de reinserção (artigo 9.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro). Para melhor se compreender o grau de centralização do sistema prisional, elenca-se as unidades orgânicas nucleares dos serviços centrais da DGRSP e respetivas competências, sendo dezoito o número máximo de unidades flexíveis estabelecidas (artigos 2.º a 9.º da Portaria n.º 300/2019, de 11 de setembro):

- a) Direção de Serviços de Execução de Medidas Privativas da Liberdade: unidade orgânica responsável pela gestão da população prisional, pelo acompanhamento dos regimes de execução das medidas privativas da liberdade previstos na lei e pela coordenação integrada das atividades de tratamento prisional;
- b) Direção de Serviços de Assessoria Técnica e de Execução de Penas na Comunidade: unidade orgânica responsável pela coordenação da atividade operativa decorrente da assessoria técnica prestada aos tribunais na tomada de decisão no âmbito do processo penal e da execução de penas e medidas na comunidade;
- c) Direção de Serviços de Vigilância Eletrónica: unidade orgânica responsável por assegurar o funcionamento do sistema de vigilância eletrónica;
- d) Direção de Serviços de Justiça Juvenil: unidade orgânica responsável pela coordenação da atividade operativa no âmbito da intervenção tutelar educativa;
- e) Direção de Serviços de Segurança: unidade orgânica responsável por garantir a segurança, a disciplina e a ordem nos estabelecimentos prisionais e a vigilância dos reclusos que devam ser custodiados ao exterior;
- f) Direção de Serviços de Recursos Humanos: unidade orgânica responsável pela gestão e administração centralizada dos recursos humanos afetos à DGRSP, incluindo o processamento das respetivas remunerações e abonos, bem como pela formação e aperfeiçoamento profissional dos seus trabalhadores;
- g) Direção de Serviços de Contratação Pública e Gestão Patrimonial: unidade orgânica responsável pela gestão das compras públicas e das infraestruturas e equipamentos da DGRSP, sem prejuízo das competências atribuídas aos diretores de estabelecimento prisional no diploma que aprova a estrutura orgânica, o regime de funcionamento e as competências dos órgãos e serviços dos estabelecimentos prisionais;
- h) Direção de Serviços Financeiros: unidade orgânica responsável pela gestão dos recursos financeiros da DGRSP, sem prejuízo das competências atribuídas aos diretores de estabelecimento prisional no diploma que aprova a estrutura orgânica, o regime de funcionamento e as competências dos órgãos e serviços dos estabelecimentos prisionais.

O Despacho da DGRSP n.º 8140-B/2019, de 12 de setembro de 2019, cria e define as competências das unidades orgânicas flexíveis da DGRSP. A análise das competências de cada uma das unidades

definidas detalhadamente no diploma (por exemplo, a Direção de Serviços de Execução de Medidas Privativas da Liberdade, que compreende as divisões de Gestão da População Prisional, de Gestão do Tratamento Prisional, e de Coordenação de Atividades de Tratamento Prisional), permite compreender melhor o elevado centralismo da ação do sistema prisional, que confere aos estabelecimentos prisionais margens muito estreitas de ação, para lá da gestão do quotidiano dos reclusos.

4.2. A gestão dos estabelecimentos prisionais

Tal como já foi referido, os estabelecimentos prisionais são unidades orgânicas desconcentradas da DGRSP que têm como missão garantir a execução das penas e medidas privativas da liberdade, devendo contribuir para a criação de condições de reinserção social dos reclusos (artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro). A estrutura orgânica – que obedece a um modelo hierarquizado, definido em função do nível de segurança e do grau de complexidade de gestão –, o regime de funcionamento e competências dos órgãos e serviços dos estabelecimentos prisionais encontram-se regulamentados na Portaria n.º 286/2013, de 9 de setembro. São órgãos dos estabelecimentos prisionais o diretor e o conselho técnico do estabelecimento prisional (artigo 3.º da Portaria n.º 286/2013, de 9 de setembro). O diretor depende hierárquica e funcionalmente do Diretor-Geral da DGRSP (n.º 1 do artigo 4.º da Portaria n.º 286/2013, de 9 de setembro). Além das competências que lhe são conferidas por delegação do Diretor-Geral, a lei atribui-lhe, entre outras, as seguintes: definir os objetivos da unidade orgânica, tendo em conta os objetivos gerais estabelecidos; representar o estabelecimento prisional; autorizar o exercício de funções a tempo parcial; gerir os recursos humanos, patrimoniais e tecnológicos afetos ao estabelecimento prisional; justificar ou injustificar faltas; autorizar a inscrição e participação do pessoal em congressos, reuniões, seminários, colóquios, cursos de formação em regime de autoformação ou outras iniciativas semelhantes que decorram em território nacional quando não importem custos para o serviço; e colaborar na elaboração do orçamento, plano de atividades e conta de gerência da DGRSP (n.º 2 do artigo 4.º da Portaria n.º 286/2013, de 9 de setembro). O diretor pode ser coadjuvado por diretores adjuntos⁷⁰. Estes são hierárquica e funcionalmente dependentes do diretor, coordenam uma ou mais áreas do estabelecimento e exercem as competências que lhes forem delegadas pelo diretor (artigo 4.º da Portaria n.º 286/2013, de 9 de setembro). Para além das competências previstas naquele diploma, tanto o diretor, como o conselho técnico do estabelecimento prisional, possuem competências dispersas em outros diplomas. No caso do diretor, tem também competências para aprovar o plano individual de readaptação após audição do conselho técnico (artigo 70.º, n.º 1 do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais - RGEP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de abril); a colocação dos reclusos em regime aberto no interior, ouvido o conselho técnico (artigo 180.º, n.º 3 do RGEP); e a aplicação de medida disciplinar, decisão que pode ser precedida de audição do conselho técnico do estabelecimento prisional (artigo 112.º, n.º 1 e n.º 3 do Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade - CEPML).

⁷⁰ Em estabelecimento prisional de nível de segurança especial ou alta e grau de complexidade de gestão elevado com ocupação superior a 250 e inferior a 900 reclusos, o diretor é coadjuvado por três adjuntos. Se, todavia, a ocupação for superior a 900 reclusos, o número de adjuntos do diretor pode ser acrescido de mais um, com funções de apoio ao diretor em domínios preponderantes (n.º 1 e n.º 2 do artigo 7.º da Portaria n.º 286/2013, de 9 de setembro). Em estabelecimento prisional de nível de segurança alta ou média e grau de complexidade de gestão médio, o diretor é coadjuvado por um adjunto (n.º 2 do artigo 8.º Portaria n.º 286/2013, de 9 de setembro).

A classificação dos estabelecimentos prisionais em função do nível de segurança e do grau de complexidade de gestão é atualmente regulamentada pela Portaria n.º 175/2020, de 24 de julho. De acordo com este diploma, os estabelecimentos prisionais podem ser classificados em função do nível de segurança como de segurança especial, alta e média, sem prejuízo de poderem incluir unidades de diferente nível de segurança, criadas por despacho do Diretor-Geral (Preâmbulo da Portaria n.º 175/2020, de 24 de julho e artigo 10.º do CEPMPL). O estabelecimento prisional de nível de segurança especial é aquele em que a execução das penas e medidas privativas da liberdade decorre, exclusivamente, do regime de segurança previsto no n.º 4 do artigo 12.º e artigo 15.º do CEPMPL; o de nível de segurança alta é aquele em que a execução das penas e medidas privativas da liberdade decorre, predominantemente, no regime comum, previsto no n.º 2 do artigo 12.º e artigo 13.º do CEPMPL; e o de nível de segurança média é aquele em que a execução das penas e medidas privativas da liberdade decorre em regime aberto, previsto no n.º 3 do artigo 12.º e artigo 14.º do CEPMPL (artigo 1.º da Portaria n.º 175/2020, de 24 de julho).

A complexidade de gestão é aferida em função da classificação de segurança, da lotação, das características da população prisional, da diversidade de regimes, dos programas aplicados, da dimensão dos meios a gerir e da ocupação existente em cada estabelecimento prisional. São considerados de grau elevado de complexidade de gestão, os estabelecimentos prisionais de nível de segurança especial, de nível de segurança alta com unidade prisional de segurança especial, os estabelecimentos de natureza hospitalar, os estabelecimentos prisionais de nível de segurança alta com lotação ou ocupação superior a 500 reclusos e os estabelecimentos de nível de segurança alta com lotação ou ocupação superior a 200 reclusos, com mais do que um regime de execução, dotado de centro financeiro com exploração económica. São ainda considerados de grau elevado de complexidade de gestão os estabelecimentos prisionais de nível de segurança alta, com lotação ou ocupação superior a 200 reclusos, que apliquem em cada ano civil pelo menos um dos seguintes programas: programas de reabilitação, dirigidos a problemáticas criminais ou grupos de reclusos específicos (por exemplo, agressores sexuais ou reclusos jovens); programas de reabilitação dirigidos a problemáticas transversais (por exemplo, treino de competências, prevenção da reincidência); programas de formação e qualificação nas áreas do ensino e formação profissional; e programas de promoção da saúde e prevenção da doença enquadrados em planos de promoção da saúde ou em planos específicos de intervenção clínica (n.º 1 do artigo 2.º da Portaria n.º 175/2020, de 24 de julho). Por sua vez, são considerados de grau médio de complexidade de gestão os estabelecimentos de nível de segurança alta não incluídos em nenhuma destas situações e os estabelecimentos de nível de segurança média (n.º 2 do artigo 2.º da Portaria n.º 175/2020, de 24 de julho).

No que respeita às regras de execução da pena de prisão é de salientar a aprovação do já referido Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, que veio regulamentar o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, concretizando os princípios fundamentais definidos. O legislador reconhecia as vantagens da aprovação de um regulamento geral, aplicável a todos os estabelecimentos prisionais. Por um lado, como garante da uniformidade e da igualdade na aplicação da regulamentação penitenciária no conjunto do sistema prisional. Por outro, permitindo reunir e sistematizar num só documento diversas matérias, que se encontravam dispersas por regulamentos, circulares e despachos, tornando mais fácil a apreensão do direito aplicável tanto para os aplicadores do direito penitenciário, como para os seus destinatários (Preâmbulo do RGEP).

[sobre a uniformização das práticas nos EP] O Diretor continua a ter alguma margem para definir regras internas da vida quotidiana dos estabelecimentos prisionais. Mas, os reclusos são todos abertos à mesma hora, fechados à mesma hora. Em todos os estabelecimentos prisionais entram só determinados produtos para os reclusos trazidos pelas visitas, só se vendem determinados produtos nas cantinas. Há uma uniformização geral dos procedimentos básicos que devem reger as cadeias [...]. Facilita imenso a gestão e deixámos de ouvir o que os reclusos tanto se queixavam de diferença entre estabelecimentos prisionais. (Ent. 08D)

Como acima já referimos, **o quadro legal não se alterou no que respeita à não previsão de autonomia administrativa dos estabelecimentos prisionais**. Contudo a DGRSP revelou recentemente abertura para transferir para os estabelecimentos prisionais competências que lhes permitem na prática usufruir de alguma “autonomia”, embora muito limitada. Essa abertura foi concretizada através do Despacho n.º 11969/2019, de 16 de dezembro do Diretor-Geral da DGRSP, que delegou nos diretores dos estabelecimentos prisionais um conjunto de competências no âmbito da contratação pública e gestão patrimonial, da gestão orçamental, da gestão de recursos humanos e da gestão da população reclusa. No âmbito da contratação pública e gestão patrimonial é delegada competência para

autorizar a escolha do tipo de procedimento, praticar todos os atos inerentes à abertura e desenvolvimento dos processos de aquisição de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas, quando precedidas do parecer obrigatório favorável da Divisão de Infraestruturas e Equipamentos, assim como autorizar as despesas inerentes, até ao montante máximo de (euro) 75.000, para os diretores identificados no Anexo I ao presente despacho, e até ao montante máximo de (euro) 50.000, para os diretores identificados no Anexo II (Despacho n.º 11969/2019, de 16 de dezembro de 2019).

Contudo, o Despacho exceciona, de acordo com a lei geral aplicável, a aquisição de um conjunto de bens e serviços, como mobiliário e estantes, equipamento informático, serviços de limpeza, equipamentos de ventilação e ar condicionado, entre outros.

Por sua vez, no âmbito da gestão orçamental, resulta daquele mesmo Despacho, a delegação de poderes nos diretores dos estabelecimentos prisionais para:

- a) Autorizar e emitir meios de pagamento, nos termos dos artigos 29.º a 31.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho⁷¹, salvo se o estabelecimento prisional não tiver centro financeiro associado⁷²;
- b) Autorizar as alterações orçamentais no âmbito da gestão flexível interna, após prévio parecer técnico favorável da Direção de Serviços Financeiros, salvo se o estabelecimento prisional não tiver centro financeiro associado;
- c) Autorizar a constituição e reconstituição do fundo de maneiio, nos termos do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, salvo se o estabelecimento prisional não tiver centro financeiro associado;

⁷¹ Diploma que define o regime da administração financeira do Estado. Nos termos do n.º 1 do artigo 32.º permite-se que “para a realização de despesas de pequeno montante” sejam “constituídos fundos de maneiio em nome dos respetivos responsáveis, em termos a definir anualmente no decreto-lei de execução orçamental”.

⁷² Os estabelecimentos prisionais com centros financeiros têm competências, no domínio da gestão e administração financeira, e através da respetiva área de Administração e Apoio Geral, para, entre outros, elaborar o projeto de orçamento relativo ao centro financeiro do estabelecimento prisional, de acordo com as indicações recebidas dos serviços centrais; executar o orçamento afeto ao estabelecimento prisional na ótica do centro financeiro, efetuando os cabimentos e compromissos das propostas de despesa; verificar a classificação e a cobertura orçamental nos processos de realização de despesa; promover uma adequada gestão dos recursos financeiros do orçamento do centro financeiro do estabelecimento prisional, acompanhando a evolução da execução orçamental e propondo medidas corretivas dos desvios, nos casos aplicáveis (n.º 2 do artigo 11.º da Portaria n.º 286/2013, de 09 de setembro, que define a estrutura orgânica, o regime de funcionamento e as competências dos órgãos e serviços dos estabelecimentos prisionais).

d) Movimentar as contas bancárias abertas em nome da DGRSP, afetas ao estabelecimento prisional.

A delegação de competências no âmbito da gestão de recursos humanos é também indiciadora do grau de centralização da atividade dos estabelecimentos prisionais. Por exemplo, é através da delegação de competências que os diretores dos estabelecimentos prisionais passam a poder autorizar as deslocações em serviço no território nacional, dos trabalhadores em exercício de funções no estabelecimento.

Assim, é por esta via que estão a ser delegados poderes nos Diretores dos estabelecimentos prisionais. Nesse sentido, o último Relatório de Atividades da DGRSP refere que se “iniciou um processo de descentralização de competências nas unidades desconcentradas, designadamente nos estabelecimentos prisionais com grau de complexidade de gestão média, concedendo maior autonomia de gestão e consequentemente maior agilização no desenvolvimento dos respetivos processos de contratação e procedimentos financeiros”. Dá-se ainda nota que este “processo abrangeu, em 2019, 7 estabelecimentos prisionais, tendo sido criados 7 novos centros financeiros no sistema GERFIP - Sistema de Gestão de Recursos Financeiros Partilhada da ESPAP (Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública), abrangendo os Estabelecimentos Prisionais de Angra do Heroísmo, Faro, Guarda, Guimarães, Silves, Viana do Castelo e Viseu” (DGRSP, 2019: 291).

4.3. As perceções sobre o grau de autonomia dos estabelecimentos prisionais

Os diretores dos estabelecimentos prisionais ouvidos no âmbito deste trabalho têm uma posição ambivalente quanto a esta matéria. Por um lado, reclamam mais autonomia/competências gestionárias, como instrumento fundamental para um funcionamento mais eficiente e eficaz dos estabelecimentos prisionais e uma melhor resposta às condições da reclusão. Por outro lado, reclamam igualmente condições de apoio, designadamente através de recursos humanos qualificados, que lhes permitam executar as competências que lhes foram delegadas no âmbito da contratação pública e gestão patrimonial e da gestão orçamental. As dificuldades inerentes a uma gestão centralizada são postas em evidência pelos diretores entrevistados, que salientam a excessiva dependência dos organismos centrais.

A dependência face ao organismo central é sempre grande para tudo. Qualquer pequena coisa que seja necessária depende sempre de existir verba e quem disponibiliza essa verba não somos nós, é o organismo central. (Ent. 29D)

Hoje em dia estamos muito dependentes da Direção-Geral. Nós não temos autonomia, a única autonomia que temos é ao nível da gestão interna no sentido da manutenção [...]. Hoje, os vencimentos, a questão da alimentação, a questão das compras, está tudo centralizado em Lisboa. Nós fazemos alguns procedimentos internos aqui, mas de resto é Lisboa quem controla hoje quase tudo. (Ent. 47D)

Está tudo centralizado em [...] Lisboa [...]. [podia] haver mais autonomia em cada cadeia. Não precisava de ser tudo lá centralizado. (Ent. 50D)

Com a realidade que temos eu não vejo outra forma que não seja haver mais competências delegadas, porque obviamente as competências que dependem dos Diretores são exercidas mais rapidamente e de forma mais eficaz no terreno, do que se forem exercidas a partir de Lisboa. Quando sentimos as necessidades nós resolvemos rapidamente porque precisamos disso resolvido. Porque somos nós que sentimos diretamente o problema. (Ent. 122D)

A mitigação do modelo centralizado pelo despacho de delegação de competências foi positivamente salientada pelos diretores dos estabelecimentos prisionais entrevistados. Contudo, salientam, por um lado, a escassez de recursos financeiros e, por outro lado, que este processo deve ser acompanhado pela disponibilização de recursos humanos capacitados que lhes permita exercer efetiva e corretamente as competências delegadas, em especial, no que respeita aos procedimentos exigidos pela contratação pública. Aliás, os depoimentos evidenciam reduzida experiência na utilização desse instrumento.

Em termos de transferências de competências/autonomia, a Direção-Geral tem dado “passos largos”, no bom sentido. [...] o Senhor Diretor-Geral já nos delegou, neste tipo de estabelecimentos prisionais de complexidade e segurança média – não dos de alta, porque esses têm outro tipo de competências – algumas competências, por exemplo, em relação a alguns contratos, procedimentos aquisitivos, que anteriormente eram 100% centralizados e que agora têm alguma descentralização. Penso que até há neste momento estabelecimentos prisionais piloto que estão com centro financeiro de custos [...]. Eu penso que isso é uma mais-valia, no sentido de nós conseguirmos ter mais noção do que é que podemos adquirir para uma gestão mais organizada. Contudo, traz uma necessidade de recursos humanos acrescida. (Ent. 20D)

O problema é que a “autonomia” tinha que ser para contratar meios. Porque se é só autonomia, digamos de procedimentos, depois, esbarra com a falta de meios [...]. Nós estamos dependentes em tudo, não temos capacidade de contratação de pessoal. Na gestão financeira, temos alguma autonomia. Neste tipo de estabelecimentos temos um centro de custo autónomo [...], mas depende do orçamento que nos é atribuído, e os orçamentos são completamente irrealistas [...]. Apesar de tudo, temos alguma autonomia, mas é uma autonomia muito condicionada com essa falta de capacidade orçamental. (Ent. 54D)

O que está a acontecer é darem-nos alguma autonomia, estamos a começar pela parte financeira [...]. Porque dotar os estabelecimentos prisionais com alguma autonomia, com um centro financeiro autónomo para ele próprio gerir as necessidades, já é um bom passo. (Ent. 120D)

Acho que foi um passo positivo o que a Direção-Geral fez, desde há um ano a esta parte, começar a criar centros financeiros autónomos, como já havia nalguns estabelecimentos prisionais. Agora, não se pode criar um centro financeiro, pedir responsabilidades novas a um EP dizendo apenas “agora vai levar com o centro financeiro autónomo”. Como é que nós acomodamos esse centro se não temos pessoal, quem vai fazer a gestão? (Ent. 123D)

Os estabelecimentos prisionais parecem estar, assim, colocados numa espécie de encruzilhada. Por um lado, reivindicam o aprofundamento de uma gestão de proximidade e, por outro lado, as condições e os meios para que ela possa ocorrer. Compreende-se, contudo, que não é possível dotar cada estabelecimento prisional de todas as valências que permitam essa gestão. A transformação de um paradigma gestor centralizado dos estabelecimentos prisionais para uma gestão de proximidade, ainda que condicionada apenas em algumas vertentes, obriga a colocar na agenda a própria estrutura orgânica do sistema prisional à semelhança do que ocorreu em outros setores, como os tribunais, a educação ou a saúde. Nestes casos, embora com soluções diferentes, a opção foi a criação de estruturas intermédias com recurso a instrumentos de desconcentração, designadamente através da figura de agrupamentos ou da criação de estruturas de escala territorial mais alargada. Diga-se, aliás, que a possibilidade de criar agrupamentos em razão da dimensão dos meios a gerir, da lotação e da proximidade geográfica entre os estabelecimentos prisionais encontra-se consagrada no n.º 3 do artigo 14.º da Lei Orgânica da DGRSP. E, em 2009, terá sido mesmo estudada a possibilidade de criar agrupamentos de estabelecimentos prisionais, com o objetivo de permitir uma maior rentabilização dos recursos materiais e humanos (por exemplo, coordenação do transporte de reclusos), mas que não chegou a ser desenvolvida. A evidência da necessidade de uma gestão mais próxima e mais articulada dos recursos e de aproveitamento de sinergias tem levado a algumas

experiências informais entre estabelecimentos prisionais territorialmente próximos. A possibilidade de desenvolver, a partir delas, experiências devidamente enquadradas, permitiria criar as condições geradoras do efeito escala necessário para essa gestão de proximidade.

Eu tenho de ir buscar medicação a Lisboa. Não faria sentido criar um espaço na zona Norte com uma farmácia central? Tenho de ir de 15 em 15 dias a Lisboa, com carro celular que me está a fazer falta para outras atividades, com um motorista e com um guarda, que também me fazem falta, para ir buscar medicação [...]. O que eu pago de portagens. Não compensa. Perdemos um dia em viagens. Trago a medicação para este EP [...] e quando sobra espaço na carrinha ainda trago para [outros EP], mas se não sobrar espaço eles também lá têm que ir. Os meus colegas como sabem que eu vou ligam-me sempre porque todos têm dificuldades, sobretudo falta de viaturas. Nós fazemos milagres. (Ent. 07GP)

Nunca ninguém sai de [...] para ir buscar um medicamento que não fale com A, B, C e D. Isso já fazemos. Nós fomos moldando uma forma de funcionamento informal. (Ent. 123D)

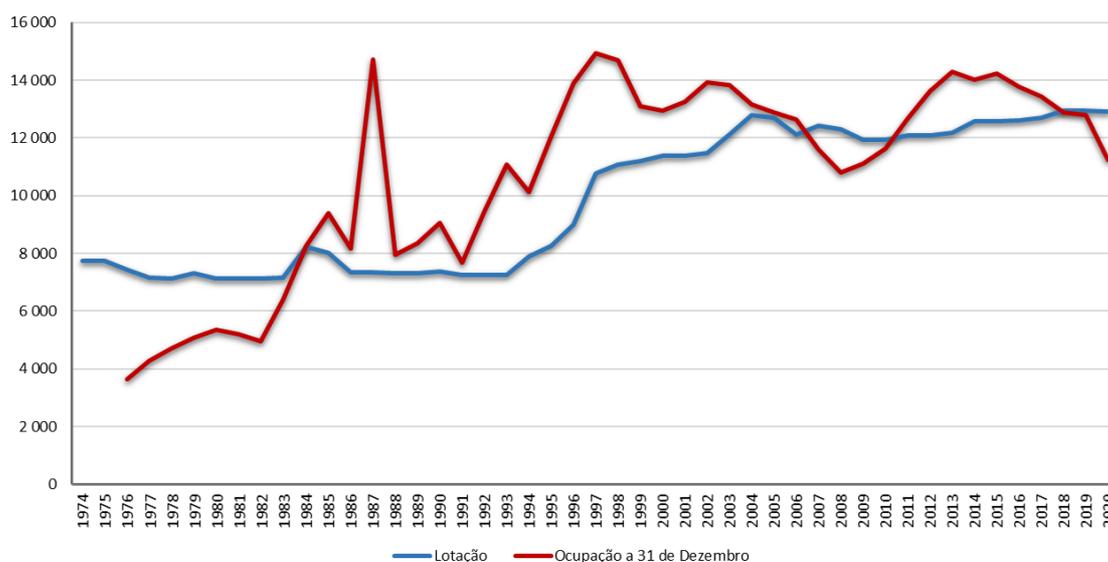
5. AS INFRAESTRUTURAS E OS RECURSOS (MATERIAIS E HUMANOS) DOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS

Entre os atores do sistema prisional entrevistados predominam as percepções de infraestruturas e de recursos materiais desadequados, degradados e insuficientes. Esta percepção de insuficiência também se estende aos recursos humanos. No seu lastro estão três fatores principais: o reduzido investimento financeiro no setor, a pressão sobre os estabelecimentos prisionais com elevada taxa de ocupação e a heterogeneidade significativa da tipologia e das condições dos estabelecimentos prisionais que, sem inovações gestonárias, agrava a ineficiência na gestão dos recursos existentes. Atualmente, existem em Portugal 49 estabelecimentos prisionais, dos quais 22 são de grau de complexidade de gestão elevado e 27 de grau de complexidade de gestão médio (Mapa I da Portaria n.º 175/2020, de 24 de julho). Como se verá de seguida, o parque prisional português é muito heterogéneo, com estabelecimentos prisionais com dimensões, lotações e ocupações muito diversas.

De um modo geral, a lotação dos estabelecimentos prisionais tem vindo a crescer continuamente. Até quase finais da década de 1990, as prisões não tinham capacidade para mais de 8.000 reclusos, situando-se esse valor, em 2020⁷³, nos 12.923 lugares, o que representa um aumento global de cerca de 5.000 lugares. O Gráfico 21 mostra a evolução da lotação e da ocupação no período democrático, com referência a 31 de dezembro de cada ano⁷⁴.

⁷³ Os dados relativos ao ano 2020 (31 dezembro) são apresentados pela DGRSP ainda como provisórios. Consultado a 02/03/2021, em <https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Est%C3%A1tisticas/%C3%81rea%20Prisional/Quinzenais/2021/1q01-2021-sitpen.pdf?ver=3Nn3jw3ncQgCFXsRQpbSog%3d%3d>.

⁷⁴ Para o ano 1975 não há dados relativos à ocupação.

Gráfico 21. Lotação e ocupação dos estabelecimentos prisionais em Portugal (1974-2020)

Fonte: Estatísticas da Justiça (1974-1998), DGRSP (1999-2020); OPJ/CES

Como é evidenciado no gráfico, a partir de meados da década de 80, a ocupação dos estabelecimentos prisionais disparou, criando um problema crónico de sobrelotação, amplamente evidenciado em vários relatórios (Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional, 2004; Gomes et al., 2003; Ministério da Justiça, 2017b). Apesar do aumento da capacidade do parque prisional, este não acompanhou o crescimento da população prisional, contribuindo, assim, para o fenómeno da sobrelotação, com as prisões portuguesas a funcionarem nas últimas décadas, de um modo geral, acima das suas capacidades. Nos últimos três anos, essa tendência parece estar a reverter-se, sendo a lotação superior ao número de reclusos⁷⁵. Em 31 de dezembro de 2020, a população reclusa era composta por 11.228 reclusos⁷⁶, o que equivale a uma taxa de ocupação de 86,9%⁷⁷, sendo esta a taxa de ocupação mais baixa registada desde 1982⁷⁸. É, contudo, importante notar que a ocupação varia consoante o estabelecimento prisional. A Tabela 3 mostra a distribuição da população prisional em 2019 por tipo de estabelecimento prisional.

⁷⁵ No período em análise, esta situação apenas se verificou, nos anos de 2007 a 2010 e, de forma mais acentuada, até inícios da década de 1980.

⁷⁶ Dados da DGRSP consultados a 02/03/2021, em <https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Est%C3%A1tisticas/%C3%81rea%20Prisional/Quinzenais/2021/1q01-2021-sitpen.pdf?ver=3Nn3jw3ncQgCFXsRQpbSog%3d%3d>.

⁷⁷ Para esta redução acentuada contribuiu o regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de segurança para fazer face à pandemia de COVID-19, conforme já mencionado no ponto 3.

⁷⁸ No ano 2008, a taxa de ocupação foi muito próxima à do ano 2020, ainda que superior (87,90%).

Tabela 3. Distribuição da população prisional por EP em 31 de dezembro de 2019

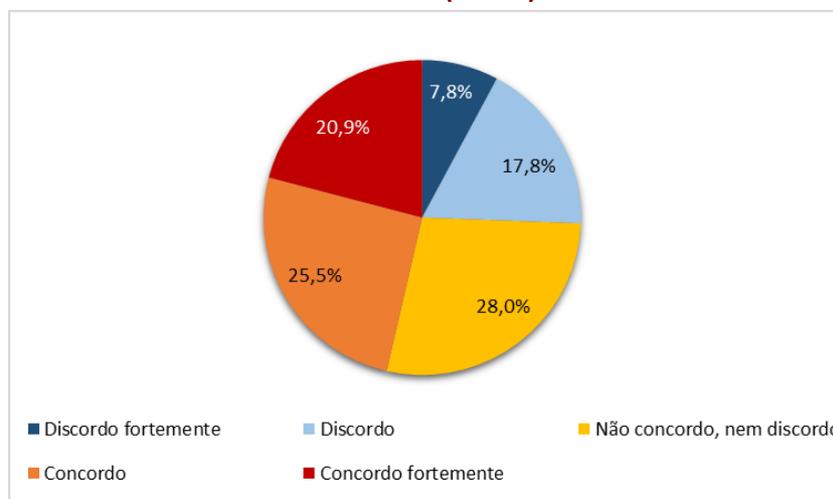
2019			
	Lotação	Reclusos existentes 31/12	Taxa de ocupação
TOTAL GERAL	12934	12634	97,68%
Grau ELEVADO	10262	9604	93,59%
Alcoentre	626	544	86,90%
Carregueira	732	748	102,19%
Caxias	398	544	136,68%
Coimbra	540	565	104,63%
Funchal (+ Secção Feminina)	349	299	85,67%
Hospital Prisional de S. João de Deus	195	64	32,82%
Izeda	301	320	106,31%
Leiria (Jovens)	347	182	52,45%
Linhó	584	424	72,60%
Lisboa	887	820	92,45%
Monsanto	202	91	45,05%
Paços de Ferreira	548	663	120,99%
Pinheiro da Cruz	645	616	95,50%
Porto	686	978	142,57%
Santa Cruz do Bispo Masculino	374	357	95,45%
Santa Cruz do Bispo Feminino	352	299	84,94%
Setúbal	162	198	122,22%
Sintra	767	571	74,45%
Tires Feminino	470	421	89,57%
Tires (Secção Masculina)	163	0	0,00%
Vale de Judeus	560	527	94,11%
Vale do Sousa	374	373	99,73%
Grau MÉDIO	2672	3030	113,40%
Angra do Heroísmo (+Secção Feminina)	350	269	76,86%
Aveiro	82	120	146,34%
Beja	162	209	129,01%
Braga	91	123	135,16%
Bragança	58	83	143,10%
Caldas da Rainha	80	95	118,75%
Castelo Branco	141	148	104,96%
Chaves	55	71	129,09%
Covilhã	101	102	100,99%
Elvas	53	70	132,08%
Évora	35	31	88,57%
Faro	103	133	129,13%
Guarda (+ Secção Feminina)	264	257	97,35%
Guimarães	73	106	145,21%
Lamego	65	79	121,54%
Leiria	111	154	138,74%
Montijo	148	186	125,68%
Odemira	56	50	89,29%
Olhão	50	50	100,00%
PJ Lisboa	116	134	115,52%
PJ Porto	48	29	60,42%
Ponta Delgada	141	145	102,84%
Silves	58	73	125,86%
Torres Novas	38	56	147,37%
Viana do Castelo	42	68	161,90%
Vila Real	67	91	135,82%
Viseu	67	83	123,88%
Cadeia de Apoio da Horta	17	15	88,24%

Fonte: DGRSP

Em números absolutos, de acordo com os dados da DGRSP⁷⁹, os estabelecimentos prisionais de grau de complexidade de gestão elevado têm capacidade para 10.262 reclusos e apresentavam, em 31 de dezembro de 2019, uma ocupação de 9.604 indivíduos, enquanto os estabelecimentos de grau de complexidade de gestão médio têm capacidade para 2.672 reclusos e tinham, em 31 de dezembro de 2019, uma ocupação de 3.030 indivíduos. Antes de tudo, é importante salientar, como já foi referido, que o indicador de lotação significa alojamentos coletivos “indesejáveis”, em vários estabelecimentos prisionais com celas que alojam vários reclusos, contrariando todas as recomendações de alojamento individual. Embora com esta ressalva, os indicadores constantes da Tabela 3 permitem concluir que o aumento do número de lugares nos estabelecimentos prisionais não encontra correspondência direta com a ocupação dos mesmos, havendo estabelecimentos onde o problema da sobrelotação é mais grave. Em 31 de dezembro de 2019, os estabelecimentos com grau de gestão elevado mais problemáticos eram Porto (142,6%) e Caxias (136,7%). Os estabelecimentos com grau de gestão média apresentam, de um modo geral, taxas de ocupação mais elevadas, sendo os estabelecimentos prisionais mais problemáticos Viana do Castelo (161,9%), Torres Novas (147,4%), Aveiro (146,3%) e Guimarães (145,2%).

A perceção de uma parte significativa dos elementos do CGP que responderam ao questionário mostra também preocupação com os níveis de ocupação dos estabelecimentos prisionais. 46,4% dos inquiridos considera que a atual ocupação dos estabelecimentos prisionais deveria ser reduzida, 28,0% assumem uma posição intermédia e 25,6% não concordam com a redução da ocupação dos estabelecimentos prisionais (Gráfico 22).

Gráfico 22. Concordância com a afirmação “A atual ocupação do EP (nº de reclusos) deveria ser reduzida” (n=321)



Fonte: OPJ/CES

Como já referimos, durante o ano 2020 os estabelecimentos prisionais puderam beneficiar de uma rápida diminuição da população prisional, o que permitiu algum descongestionamento. No quadro das medidas adotadas pelas autoridades públicas para fazer face à pandemia de COVID-19, a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, criou um regime excecional de flexibilização da execução das penas e das

⁷⁹ Consultado a 02/03/2021, em https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Est%C3%A1tisticas/%C3%81rea%20Prisional/Anuais/2019/quadro_03.pdf?ver=2020-04-29-150126-670.

medidas de segurança, permitindo a libertação (nalguns casos definitiva, noutras temporária) de um número muito significativo de reclusos (ficaram excluídos um conjunto de crimes, como homicídio ou violência doméstica). A lei previa, mediante a verificação de um conjunto de condições, as seguintes possibilidades: 1) perdão parcial da pena de prisão; 2) regime especial de indulto de pena; 3) regime extraordinário de licença de saída administrativa pelo período de 45 dias, que pode ser renovada, mais do que uma vez e por períodos de até 45 dias, por decisão do Diretor-Geral, em função da conduta assumida pelo recluso e do contexto sanitário decorrente da doença COVID-19; 4) antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional, por um período máximo de 6 meses. De acordo com os dados fornecidos pela DGRSP à imprensa, a implementação dessas medidas tinha permitido a libertação de 2.141 reclusos, à data de 8 de novembro de 2020⁸⁰. Também como já assinalámos, a libertação de reclusos no contexto da pandemia de COVID-19 deveria ser devidamente monitorizada e aproveitada para refletir sobre o sistema de penas, designadamente sobre como potenciar a aplicação consequente de penas e medidas alternativas⁸¹. Por outro lado, embora as medidas de flexibilização das penas tenham contribuído para aliviar a sobrelotação dos estabelecimentos prisionais, não deixa de ser um alívio conjuntural que não resolve o problema estrutural das condições de alojamento nos estabelecimentos prisionais.

5.1. O parque prisional e os recursos materiais: edifícios e frota automóvel como principais problemas

No que respeita a esta matéria, as perceções mais negativas recaem sobre três principais dimensões: dispersão do parque prisional, condições do edificado e condições da frota automóvel. É ampla e comumente reconhecida a necessidade de transformação do paradigma de execução da pena a partir da afirmação do tratamento digno de quem cumpre uma pena de prisão (Lopes, 2017b). A resposta eficiente passa pela ação sobre várias dimensões: condições de alojamento, salubridade, higiene, alimentação, saúde, trabalho, atividades desenvolvidas nos tempos livres, diferenciação da população prisional e relações com o exterior dos reclusos. Estas são dimensões no centro das preocupações não apenas ao nível nacional, mas também das instituições internacionais vocacionadas para a promoção dos direitos fundamentais (FRA, 2019). Em todas elas, o edificado assume uma importância vital. No caso português, a já referida heterogeneidade, quer em dimensão, quer em condições de alojamento, do parque prisional é reconhecida pela tutela, que previa encerrar oito

⁸⁰ Embora, inicialmente, as medidas de flexibilização das penas relacionadas com a pandemia de COVID-19 tivessem abrangido 1.929 reclusos, esse número ascendeu, a 8 de novembro, de acordo com a imprensa, a 2.141, uma vez que, com o passar do tempo, o número de reclusos que preenchia o requisito relativo ao período remanescente das penas de prisão foi aumentando.

⁸¹ De acordo com as notícias divulgadas, de entre os 1.415 reclusos libertados por perdão de pena, apenas 70 regressaram ao sistema prisional na sequência do cometimento de novos crimes, sendo estes essencialmente crimes contra o património. Por outro lado, dos 726 reclusos que beneficiaram da licença de saída administrativa extraordinária, 84 viram a licença revogada por violação das regras a que estavam sujeitos. Para além disso, houve 11 reclusos que regressaram ao sistema prisional por não consentirem na renovação da licença, 11 voltaram de forma voluntária e 14 não tiveram as licenças renovadas por parecer negativo do Diretor-Geral. Entretanto, dos 726 reclusos que beneficiaram deste regime, 26 foram libertados por terem atingido o fim da pena, 29 tiveram antecipação da liberdade condicional e 252 obtiveram a liberdade condicional. Consultado a 10/11/2020, em <https://www.publico.pt/2020/11/08/sociedade/noticia/2141-presos-libertados-pandemia-154-voltaram-cadeia-crime-violacao-regras-1938331>. De acordo com o Conselho da Europa, Portugal foi o quarto país europeu com uma maior percentagem de reclusos libertados (15%) enquanto medida para evitar a propagação da COVID-19. Consultado a 10/11/2020, em <https://www.publico.pt/2020/06/18/sociedade/noticia/covid19-portugal-paises-maior-percentagem-presos-libertados-1921003>.

estabelecimentos prisionais e construir cinco novos, com lotações entre os 300 e 600 reclusos. As infraestruturas revelam-se insuficientes para fazer face às necessidades de alojamento, sendo vários os estabelecimentos prisionais sem capacidade ou condições para ampliação, o que contribui para custos de exploração elevados, mobilizando meios e recursos excessivos (Ministério da Justiça, 2017b).

A dispersão do parque prisional português é uma realidade negativamente enfatizada pela maioria dos entrevistados que, na sua opinião, contribui para um aproveitamento ineficiente dos recursos. A existência de 49 estabelecimentos prisionais, alguns dos quais com uma ocupação bastante reduzida, é considerada excessiva, tendo em conta a dimensão do país, e com impacto muito negativo na utilização dos recursos humanos. Os estabelecimentos prisionais com um número reduzido de reclusos mobilizam proporcionalmente igual número guardas para o preenchimento dos respetivos postos.

Não concordo com os 49 estabelecimentos prisionais. É bom para a terra, porque os EP criam movimento. Temos Viana, Guimarães, Braga, podia-se criar uma cadeia maior e acabar com as três. Em termos de custos era diferente, ganhava-se muito dinheiro. Ganhavam-se mais homens. Acho que há desperdício de recursos. (Ent. 01GP)

Nós não temos uma dimensão, quer de país, quer de sistema prisional para ter 49 cadeias, nós temos não sei quantas "regionais" com 30/40/50 reclusos e com 20/30 guardas. Esses guardas das regionais resolviam muitos dos problemas de falta de efetivos. (Ent. 03GP)

Dou um exemplo: Viana do Castelo tem lá 20 reclusos. Vinte reclusos a entrar neste momento aqui, neste EP, não representa nada. Acabava-se com o EP lá, e isso podia significar mais 20 ou 30 guardas aqui. Guimarães, a mesma coisa. Podíamos ter aqui os reclusos de Viana, Guimarães, Braga. Só aí estamos a falar de três. (Ent. 04GP)

O número e a dimensão dos estabelecimentos prisionais são completamente desadequados [...]. Nós temos 49 cadeias a nível nacional e muitas delas não têm razão de ser. Os custos são enormes. Está lá o diretor, subdiretor, não sei quantos funcionários, guardas... Ou seja, não há um aproveitamento eficiente dos recursos. Depois, é assim, cada cadeia é heterogénea como referiu e bem e obriga a ter um número de funcionários para cadeias que têm 40 presos, quer dizer. Fazem falta? [...] Não há um aproveitamento racional dos recursos. (Ent. 11GP)

Deveria haver a construção de grandes estruturas. Grandes estruturas não significam massificação. Grandes estruturas concebidas de modo a haver uma intervenção eficaz, não é grande só por ser grande, é grande para ser eficaz. Por exemplo, resolvia-se grande parte do problema de falta de pessoal e de falta de meios. Por exemplo, o Algarve não precisava de ter três cadeias. O Algarve só com um EP podia perfeitamente funcionar. E tudo o que se gasta com recursos humanos nos três estabelecimentos prisionais dava e sobrava para uma estrutura muito maior. (Ent. 29D)

Eu acho que há cadeias a mais! Há cadeias pequenas que não se justificam, que são uma despesa enorme. O facto de serem pequenas não reduz a despesa, pois obriga a ter um número fixo de quadros. O que deveria acontecer era fazer cadeias novas, que oferecessem melhores condições de trabalho. (Ent. 35GP)

Em termos de números de pessoal do Corpo da Guarda Prisional acho que estamos mal distribuídos. Há cadeias pequenas, que precisam de X guardas, e há outro polo lá em cima que precisa de mais X guardas. (Ent. 40GP)

A opinião que tenho é que 49 estabelecimentos prisionais é demais. Temos prisões em excesso. Algumas deviam desaparecer. São demasiado pequenas. Acho que se deviam fazer prisões maiores, em cada distrito, ou juntando distritos. (Ent. 46GP)

Nós temos um número de estabelecimentos prisionais exagerado para a dimensão do país que temos. 49 estabelecimentos é um exagero. O país alterou-se, as vias de comunicação alteraram-se e hoje não se justifica ter estabelecimentos prisionais como temos em Braga, Viana do Castelo, Guimarães. Sendo que o de Braga e Guimarães estão a 15 km de distância, velhos, antigos e sem condições, quer para guardas, quer para presos. (Ent. 47D)

Não se justifica ter estabelecimentos prisionais com 30, 40, 50 reclusos [...]. Podia-se praticamente diminuir para metade o número de estabelecimentos prisionais. Criar estabelecimentos, vários de 500, 600 reclusos.... Com 20, 21, 22, 23, 25 no máximo, estabelecimentos prisionais estávamos resolvidos. (Ent. 52GP)

Não faz sentido nenhum [49 estabelecimentos prisionais]. Deviam ser muito menos. Muito menos. Estabelecimentos maiores, com mais módulos e rentabilizar os recursos humanos. Não se compreende uma cadeia regional ter lá vinte e tal guardas, vinte e tal guardas, com meia dúzia de presos. (Ent. 63GP)

Para a dimensão do nosso país não se justifica ter 49 estabelecimentos [...]. Atualmente, com a evolução da sociedade, com a evolução da tecnologia, com a evolução dos transportes, com a evolução das comunicações, não se justifica termos esta dispersão do nosso parque penitenciário. (Ent. 71GP)

Para mim não faz sentido existirem estabelecimentos prisionais com 50 reclusos, nem com 100. Acho que vivemos num país demasiado pequeno para 49 estabelecimentos prisionais. Acho um absurdo. Não faz sentido, a nível de gestão dos recursos, de despesas... Não é viável. (Ent. 97GP)

Ter esta quantidade de estabelecimentos prisionais espalhados pelo país com dimensões pequenas, obviamente que é caro porque um EP com 50 presos leva tantos guardas e tantos funcionários como se tiver 200 reclusos. Isso é caro. (Ent. 122D)

Há estabelecimentos prisionais que para mim não se justificam, [têm] pouquíssimos reclusos [...]. É um desperdício de recursos. (Ent. 69TR)

No que diz respeito às condições de alojamento dos reclusos, salientam-se pela negativa a sobreocupação das celas e as condições de conforto mínimo das mesmas. Como tem sido amplamente destacado em vários relatórios (Ministério da Justiça, 2017b; Provedor de Justiça, 2019a), e pode ser igualmente observado no decurso do trabalho de campo, a ocupação individual das celas não é a regra em todos os estabelecimentos prisionais visitados, sendo comum o recurso ao alojamento coletivo, quer através de camaratas, quer de celas com uma ocupação superior ao previsto. O mais recente relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção (Provedor de Justiça, 2019a) evidencia a insuficiência das infraestruturas penitenciárias para responder às necessidades de alojamento da população prisional, com graves consequências no que diz respeito à garantia dos direitos fundamentais dos reclusos. O alojamento individual é fundamental para assegurar a segurança e o respeito pela privacidade dos reclusos (Provedor de Justiça, 2019: 40). Reconhecendo essa necessidade, o Ministério da Justiça propunha a realização, ao longo de dez anos, de um conjunto de intervenções de conservação e manutenção em diversas unidades prisionais, dotando-as de mais alojamentos individuais, por forma a cumprir os padrões internacionais relativos às condições de cumprimento e de execução das penas de prisão (Ministério da Justiça, 2017b). Contudo, essa intervenção necessária nos termos previstos, apesar de algum esforço, está longe de estar a ocorrer.

Nós neste momento temos 870 reclusos e já tivemos 1,200. Há falta de dignidade. Temos celas que são indicadas para um recluso e que já chegaram a levar 3 reclusos. O Estado começa a falhar logo aí porque estas pessoas estão aqui para serem reinseridas, mas depois deixamos de ter condições para desenvolver esse trabalho em termos aceitáveis. (Ent. 07GP)

Ao longo destes 27 anos vivenciei situações mais complicadas em que tínhamos as celas, que neste momento estão a um/dois, mas normalmente estavam a três/quatro [...]. As condições agora são melhores, há menos presos por cela. (Ent. 10GP)

Eu falo por mim, já aconteceu quando fui aqui colocado havia camaratas com dez reclusos. Não há condições. Para além disso, dificulta a prática das nossas funções. Os reclusos têm as suas exigências e reclamam e estão no seu direito e nós não temos forma de responder.... Não há condições para isso. (Ent. 42GP)

A par do problema da sobreocupação de celas, a deterioração de outras condições de habitabilidade, tais como o estado degradado das celas (por exemplo, falta de acesso a luz natural, problemas de arejamento, de segurança, humidade, frio), das instalações sanitárias e mesmo dos espaços comuns, também põem em causa a segurança e o respeito pela dignidade dos reclusos. Os excertos das opiniões, que a seguir se transcrevem, são ilustrativos da situação de degradação do parque prisional e da urgência de nela intervir.

O edifício é velho, está caótico, é tudo velho [...]. Eu vi aqui uma coisa que não se vê em lado nenhum: água a sair de um buraco de onde saía o tubo da eletricidade. Saía o tubo para um lado e uma bica de água para o outro. (Ent. 63GP)

Em termos de infraestruturas melhorou. Estou-me a lembrar das portas todas podres, era uma escuridão lá dentro. Tem-se vindo a melhorar [...]. No pavilhão, era uma coisa muito escura, muito fria, a própria ala era muito fechada, aquilo era terrível. E agora não, as condições são melhores. Nesse aspeto estão melhores, mas podia ter melhorado mais um bocadinho. (Ent. 88GP)

Algumas partes não têm luz por causa da humidade porque as lâmpadas que são postas são queimadas. (Ent. 110GP)

Os estabelecimentos prisionais são todos diferentes, mas têm coisas que são iguais. Estão todos um bocado degradados. Uns mais, outros menos. Pela frente até podem estar arranjados, pintados e limpos, mas por trás estão degradados. Precisam de melhorias. Precisam todos, e este também não é diferente. Uns precisam mais do que outros. (Ent. 19GP)

Esta é uma casa pequena, antiga, com muitas deficiências a nível da parte elétrica, quando saiu a diretiva que os reclusos poderiam ter uma chaleira, uma televisão, por acaso, o diretor nunca autorizou a entrada de chaleiras, porque a partir do momento em que ligam uma chaleira, o quadro dispara, é tão simples quanto isso. (Ent. 51GP)

Para os estabelecimentos prisionais funcionarem melhor, teria que haver uma recuperação das instalações porque isto está de tal maneira degradado. Por exemplo, a escola que funcionava num piso superior ficou sem teto, chovia lá, as pombas andavam lá e tivemos mesmo que fechar. Arranjámos na cave um espaço que funcionava como capela e passámos a escola para aí, mas é complicado trabalhar num edifício degradado. (Ent. 66D)

O problema não é o edifício, o problema é o estado em que ele está. O problema é esse. E, por isso mesmo, estamos a fazer aquelas obras na ala. Se tem entrado naquela ala há dois anos atrás, ia-se assustar. Parecia que estava num bairro degradado. (Ent. 71GP)

Em termos de condições materiais e infraestruturas é muito fraco. Este torreão é de bradar aos céus, tanto para os reclusos como para nós. É só buracos, tudo a cair. As câmaras não funcionam por falta de manutenção. (Ent. 76GP)

As instalações, na ótica do trabalhador, não são as piores. Na ótica do recluso, se eu fosse recluso, são péssimas [...]. As condições das celas, principalmente para quem está nos últimos pisos, são más. Há muitas celas que têm muita humidade e no Inverno é terrível. No Verão, um calor enorme. Depois, há a questão do tabaco, que eu já sugeri meter extratores. Eu, enquanto trabalhava nessa unidade, era terrível estar um dia a trabalhar num pavilhão com – no meio de duzentos homens – cento e cinquenta a fumar. É terrível. (Ent. 91GP)

O edifício devia ser todo remodelado, principalmente na parte das camaratas. Esta ala, felizmente que ainda está mais ou menos e nós vamos mantendo, mandamos pintar, mandamos fazer manutenção. Agora lá em baixo aquilo é um descalabro. Aí sim, devia haver uma remodelação muito grande. (Ent. 93GP)

É um problema muito real porque o edifício está completamente degradado e não vejo como fazer obras aqui. Tínhamos que separar os reclusos e vamos metê-los onde enquanto as obras decorrem? Mas, aqui em cima, realmente, as coisas estão um bocado degradadas. (Ent. 84TR)

Voltando às instalações do EP, acho que isto está mesmo a precisar de uma remodelação completa. Neste momento a ala F é a única que tem condições condignas para alojamento dos reclusos. Nós andamos a tentar compor as coisas, mas é preciso fazer obras de fundo e não pode ser o EP com a

prata da casa a fazer isso. Podemos usar a mão-de-obra prisional, mas são obras de grande porte. (Ent. 66D)

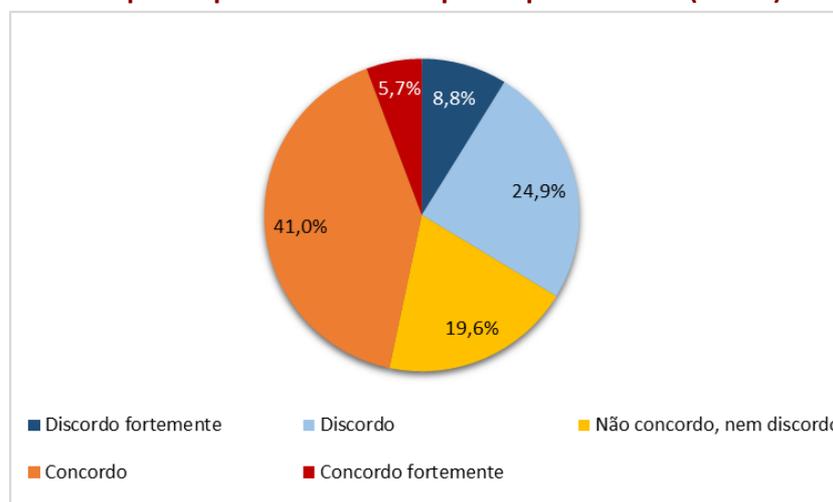
A percepção dos entrevistados sobre o edificado, as condições de trabalho e os recursos materiais existentes varia consoante o estabelecimento. Mas, em geral, reconhece-se que embora ao longo do tempo tenham sido feitos investimentos nas infraestruturas e nos recursos materiais, que permitiram acabar com situações especialmente graves e degradantes, as más condições permanecem, exigindo um especial esforço de investimento por parte da tutela.

Quanto às infraestruturas, posso dizer que em 20 anos não me lembro de virem cadeiras, nem mesas para as alas, são coisas antigas que se vão partindo, vão-se arranjando [...]. Este edifício [...] é inseguro e perigoso. (Ent. 03GP)

Houve um completo desinvestimento em tudo, desde carrinhas a infraestruturas. Os estabelecimentos prisionais centrais, que ainda vão tendo alguma autonomia financeira, vão fazendo manutenção. Mas, aqui não. Aqui, para pedir uma lâmpada é preciso pedir um orçamento. As cadeias estão completamente degradadas. (Ent. 11GP)

Os dados do inquérito por questionário aproximam-se das percepções dos entrevistados, quer quanto à heterogeneidade das situações, quer quanto à circunstância de as condições mais negativas se verificarem nas áreas ocupadas pelos reclusos. Assim, 46,7% dos inquiridos considera que o estabelecimento onde exerce funções apresenta as condições adequadas para o seu desempenho profissional, embora 33,7% não concordem com esta afirmação e 19,6% assumam uma posição intermédia. Os estabelecimentos onde os guardas se mostram mais satisfeitos com essas condições são Beja (88,9%), Funchal (76,1%) e Santa Cruz do Bispo (72,4%). A percentagem de insatisfeitos é maior nos estabelecimentos de Lisboa (60,5%) e Coimbra (56,7%).

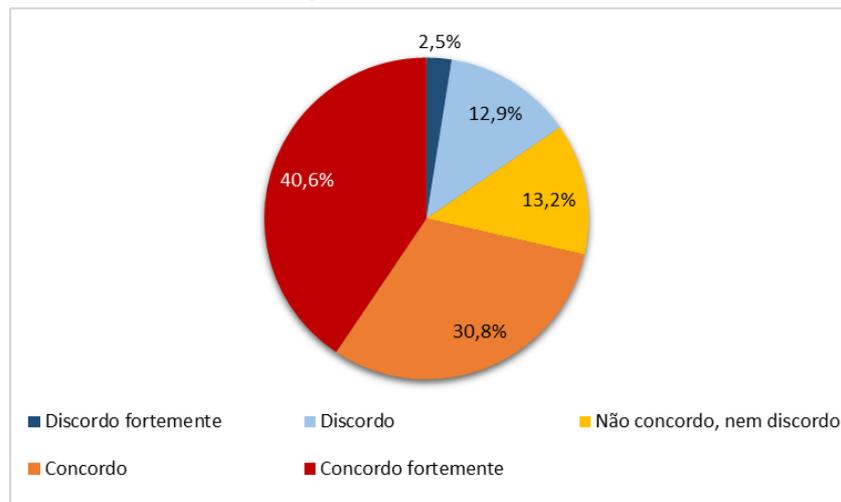
Gráfico 23. Concordância com a afirmação “O EP onde exerço funções tem as condições adequadas para o meu desempenho profissional” (n=317)



Fonte: OPJ/CES

O indicador seguinte corrobora a diferenciação que é feita entre o espaço de trabalho e o edifício no seu todo. 71,4% dos inquiridos consideram que o edificado do estabelecimento prisional onde exercem funções necessita de melhorias profundas. Esse número é particularmente expressivo nos estabelecimentos de Coimbra (97,3%), Lisboa (95,3%) e Alcoentre (87,0%).

Gráfico 24. Concordância com a afirmação “Os edifícios deste EP necessitam de melhorias profundas” (n=318)



Fonte: OPJ/CES

Os atores entrevistados colocam a ênfase na necessidade de reabilitação dos espaços para garantir a eficiência do sistema prisional e o objetivo de ressocialização dos reclusos. Além das más condições de habitabilidade, muitos estabelecimentos prisionais carecem de outros espaços adequados para assegurar determinados direitos (por exemplo, existência de quartos para visitas íntimas, ginásio), bem como para a realização de atividades de ocupação dos reclusos (Provedor de Justiça, 2019a).

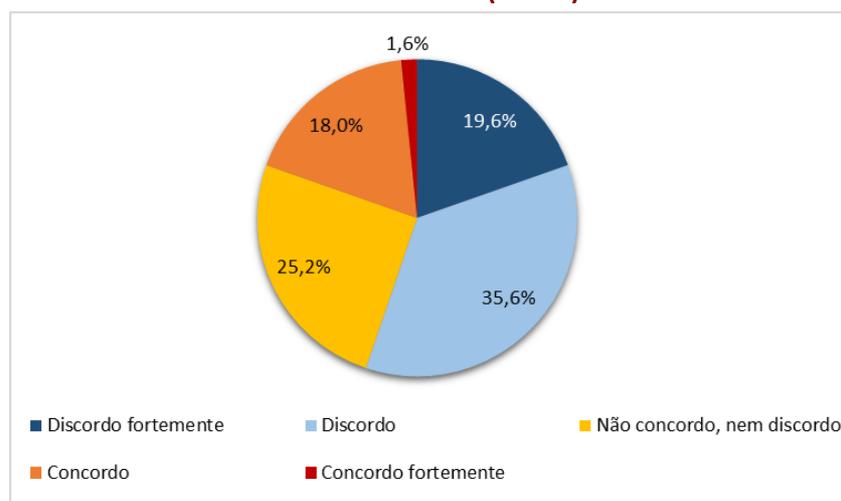
Hoje, as visitas íntimas são um direito que os reclusos têm, está na lei e temos que lhes dar. O EP [...] neste momento não respeita um requisito mínimo que está na lei [...]. Eu não tenho espaço para oficinas, não tenho espaço para formação profissional [...]. Há que repensar o sistema prisional, se queremos um sistema moderno e que permita a reinserção de reclusos, a construção de cadeias urge para estarem adaptadas a estes desafios todos. (Ent. 08D)

Por falta de recursos há atividade que não podem ser realizadas, por exemplo, a prática de ginásio. Não acontece porque não temos material, nem condições. (Ent. 42GP)

[...] um programa, se tiver um local, uma sala de formação que tem todas as condições para funcionar e em termos de segurança, será mais fácil ser aplicado, facilitando assim a reabilitação. Mas, não temos. Os programas funcionam, ora na sala da música, ora no parlatório, ora nas oficinas, ora nas escolas, ou nalguma sala ou no salão, digamos que a finalidade não é atingida da forma que se pretendia, porque ainda cria alguma confusão [...]. Eu, por exemplo, já apliquei programas outrora, nos parlatórios à hora de visita, mas lá a luminosidade é horrível, com o sol não se vê nada, nós queríamos projetar, não se lê nada! Já chegaram, por vezes a tentar tapar a luz de umas janelas, mas é complicado, não é fácil e é preciso estar lá sempre a tapar a luz e mesmo assim, não é o local mais adequado. (Ent. 72TR)

As perceções quanto às condições dos equipamentos são similares. 55,2% dos inquiridos consideraram que os equipamentos existentes no estabelecimento onde exercem funções não se encontram em bom estado, sendo de destacar, pela negativa, os estabelecimentos de Lisboa (81,4%), Funchal (66,7%) e Coimbra (61,1%), como aqueles onde existem mais guardas prisionais que discordam do bom estado dos equipamentos.

Gráfico 25. Concordância com a afirmação “Os equipamentos existentes neste EP encontram-se em bom estado” (n=317)



Fonte: OPJ/CES

Esta posição é corroborada por alguns entrevistados, que se queixam da existência de equipamentos muito antigos e desadequados ao exercício das suas funções.

Condições de trabalho [grande problema]. Quando falo em condições de trabalho falo no parque automóvel, meios auxiliares de trabalho mais adequados e modernizados, temos bastões muito antigos, temos escudos antigos.... Há aqui um conjunto de equipamentos que é preciso repensar. (Ent. 07GP)

Em termos de materiais, os equipamentos que nos são fornecidos não são suficientes. Um simples computador para se poder trabalhar. Tantas situações. (Ent. 53GP)

Mas, no que respeita aos recursos materiais, **os principais problemas salientados dizem respeito à degradação da frota automóvel dos estabelecimentos prisionais**, questão já previamente sinalizada em outros relatórios (Ministério da Justiça, 2017b). Destacam a insuficiência do número e das condições muito precárias de funcionamento das viaturas, com frequentes avarias resultantes do envelhecimento da frota automóvel, não lhes permitindo fazer face às necessidades dos estabelecimentos prisionais.

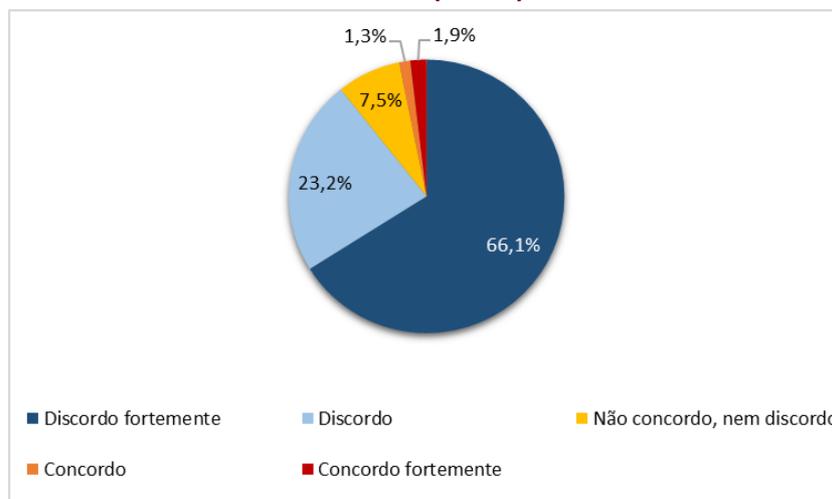
Há anos que ando a falar em renovação de viaturas. Temos uma zona oficial que pontualmente vai dando resposta em termos de manutenção às viaturas, mas são viaturas com 600 mil km. Diariamente fazemos imensos quilómetros. (Ent. 07GP)

Não há carros para todas as diligências, não chegam para todas as atividades [...]. Aqui está tudo como dantes. (Ent. 19GP)

Nós temos as viaturas do parque oficial a cair e se não fossem as oficinas que nós temos e que fazem milagres, já não tínhamos as viaturas. (Ent. 54D)

A nível de celulares/viaturas ligeiras estamos terrivelmente servidos. [...] Mesmo a nível de viaturas ligeiras, temos um défice bastante grande. Neste momento, estamos a trabalhar com uma celular, outra que sai, e uma está na oficina [...]. Num dia que haja várias diligências para sítios diferentes, torna-se muito complicado. A nível de frota automóvel, tinha que haver uma renovação. (Ent. 65GP)

De acordo com os dados do inquérito por questionário, a grande maioria dos inquiridos considera que a frota automóvel não se encontra em bom estado (89,3%), sendo os níveis de insatisfação transversais a todos os estabelecimentos, com destaque para Funchal (97,6%), Porto (94,9%) e Alcoentre (93,5%).

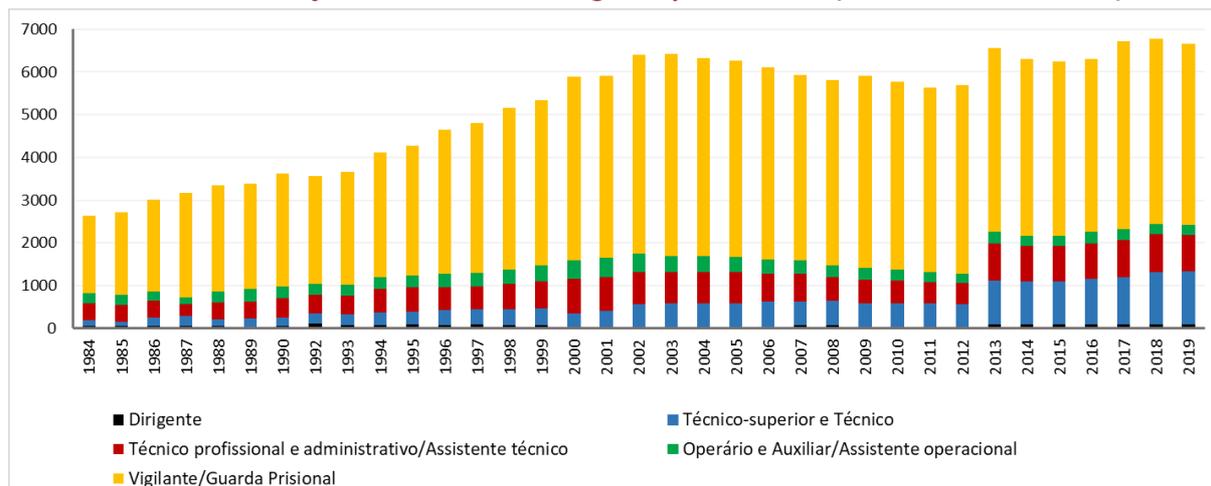
Gráfico 26. Concordância com a afirmação “A frota automóvel deste EP encontra-se em bom estado” (n=319)

Fonte: OPJ/CES

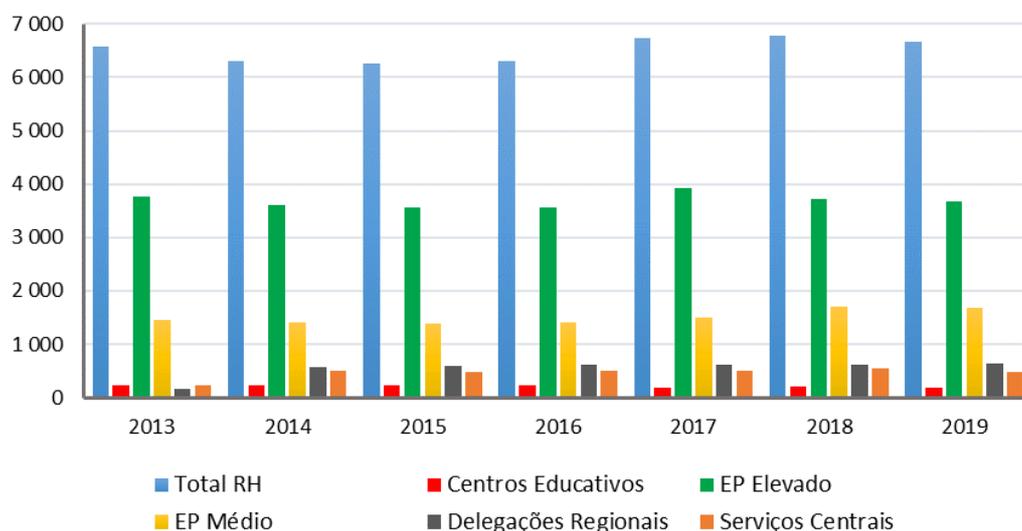
A melhoria das infraestruturas e dos equipamentos depende de vários fatores, como já referimos. Desde logo, da redução estrutural do número total de pessoas em situação de encarceramento, por forma a aliviar a pressão sobre o sistema prisional e a criar melhores condições para a definição e execução de programas de ação. Mas, acima de tudo, de um maior investimento político e financeiro no setor. E é importante ter-se em conta que há um contexto de mudança a exigir a especial atenção das políticas públicas. No quadro desse contexto, salienta-se a mobilização do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) contra o Estado português por más condições de reclusão, designadamente quanto às instalações penitenciárias, condições sanitárias, saúde dos reclusos, sobrelotação das prisões e ausência cabal de diferenciação da população prisional (Lopes, 2017a). A condenação de Portugal pelo TEDH no Caso Petrescu c. Portugal, em dezembro de 2019, por tratamento desumano e degradante, associado às condições de reclusão (número excessivo de reclusos por cela, ambiente insalubre, falta de privacidade, entre outros), constitui um sinal de alerta importante. Para além da condenação, o TEDH recomendou a adoção de medidas para que as condições nas prisões deixem de violar a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), designadamente o seu artigo 3.º (proibição da tortura, penas ou tratamentos desumanos ou degradantes). Mais recentemente, na sequência desta decisão, o TEDH voltou a condenar o Estado Português no Caso Bădulescu c. Portugal, em outubro de 2020, por violação do artigo 3.º da CEDH, também associado às condições de reclusão (sobrelotação do estabelecimento prisional, número excessivo de reclusos por cela, falta de privacidade, entre outros).

5.2. Os recursos humanos

Na vertente de recursos humanos, é salientada a insuficiência dos recursos, quer de elementos do CGP, como melhor adiante se verá, quer de técnicos em geral para responder às necessidades identificadas. O Gráfico 27 mostra a evolução dos recursos humanos da DGRSP de acordo com as diferentes categorias profissionais (não dispomos de dados relativos ao ano 1991) e o Gráfico 28 a sua dispersão pelas diferentes unidades.

Gráfico 27. Evolução das diferentes categorias profissionais (1984-1990; 1992-2019)

Fonte: Estatísticas da Justiça (1989-1990; 1992-1998); DGRSP (1999-2019); OPJ/CES

Gráfico 28. Dispersão de recursos humanos pelas diferentes unidades (2013-2019)

Fonte: DGRSP (2013-2019); OPJ/CES

A categoria profissional mais representativa é, sem surpresa, a de guarda prisional. Contudo, após 2012, a categoria de técnico superior viu a sua representatividade aumentar significativamente, devido à reestruturação da DGRSP efetuada. A maioria dos recursos humanos está alocada, como previsível, aos estabelecimentos prisionais, correspondendo, em 2019, a cerca de 80,2% do total de recursos humanos. Destaca-se, nos últimos anos, o crescimento de recursos afetos a estabelecimentos prisionais de grau de complexidade e de gestão médio. Para além dos elementos do CGP, cuja caracterização irá ser objeto de análise detalhada na Parte III do presente relatório, existem outros profissionais que desempenham papéis muito relevantes na execução da pena de prisão, como técnicos de reeducação e técnicos de saúde. No que a estes profissionais diz respeito, o relatório do Provedor de Justiça assinalava a incapacidade de atração e manutenção de profissionais qualificados na área da saúde e a necessidade de reforçar os quadros dos técnicos superiores, nomeadamente dos técnicos de reeducação (Provedor de Justiça, 2019a). Também na opinião de alguns entrevistados, o número de técnicos existentes nos estabelecimentos prisionais não é suficiente para responder às necessidades dos reclusos.

Os técnicos coitados [...]. Nós só temos um técnico. Agora até são setenta e tal reclusos, mas quando eram duzentos e tal eram dois e não sabiam para onde se deviam virar. (Ent. 12GP)

Nós beneficiaríamos se tivéssemos mais um enfermeiro do quadro. (Ent. 14TS)

A prevenção fica às vezes um pouco aquém porque realmente não conseguimos chegar lá. (Ent. 22TS)

É mais complicado, porque estamos sozinhos. Quando vim para cá estávamos numa situação ainda mais complicada, porque não havia enfermeiros do quadro e isto estava um bocado caótico. (Ent. 26TS)

Se há poucos técnicos, quem faz a compensação somos nós. No fim de semana somos nós os técnicos de reeducação, de saúde. Temos que fazer esse papel. Temos que ser multidisciplinares. (Ent. 46GP)

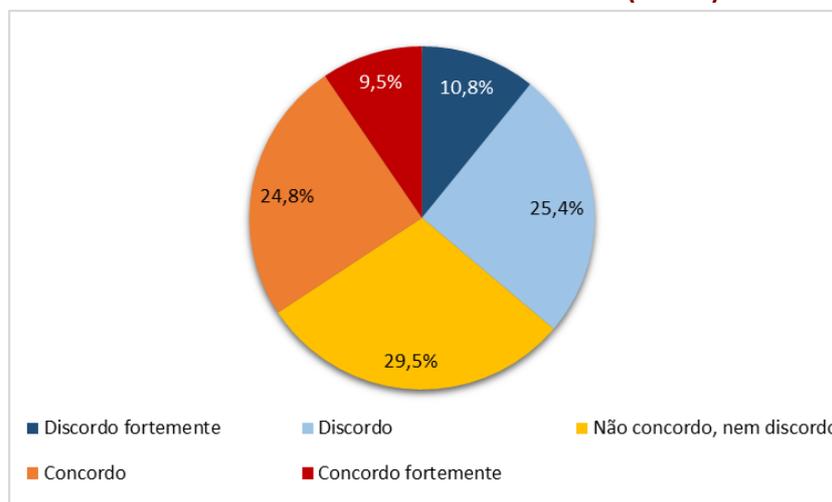
[...] não nos sobra tanto tempo para aplicar os programas de reabilitação que eu considero que são bastante importantes. (Ent. 72TR)

[principais reivindicações dos técnicos] o que nos tinham prometido há muito tempo que era mais técnicos, para podermos fazer o trabalho em condições. Porque o nosso trabalho é muito humano. Embora, depois, o que é visível são os papéis e os números, mas aquilo que faz a diferença é aquilo que nós fazemos lá dentro e no contacto com o outro. (Ent. 90TR)

Neste momento, em termos de técnicos superiores, devíamos ter oito elementos e temos quatro. Portanto, estamos a funcionar a metade. E é difícil porque é uma situação que se arrasta. (Ent. 68TR)

Aquelas opiniões são corroboradas pelos resultados do inquérito por questionário, em que 36,2% dos inquiridos considera que o número de outros profissionais não é adequado ao funcionamento do estabelecimento, sendo esta posição mais expressiva nos estabelecimentos de Lisboa (48,8%), Faro (45,0%) e Coimbra (43,6%).

Gráfico 29. Concordância com a afirmação “O número de outros profissionais é adequado para o funcionamento deste estabelecimento” (n=315)



Fonte: OPJ/CES

À falta de técnicos são atribuídas consequências graves, quer no acompanhamento dos reclusos, quer na implementação dos programas, sendo que para alguns entrevistados deveria existir uma alocação diferenciada a uma e a outra função.

[acompanhamento dos reclusos] Não, não consigo, porque o número de reclusos é grande. Quando entrei para os serviços dizia-se que a rácio recluso-técnico deveria ser, no máximo, 40-50 [...] as minhas colegas têm cento e tal reclusos. Quer dizer, não está correto. Como é que se pode fazer o

acompanhamento em condições para cento e tal reclusos? Não pode. Até 50 reclusos, o máximo. (Ent. 57TR)

[...] era importante articularmos com a reinserção social, mais até com as famílias, mas para isso, para fazermos isso, nós não poderíamos ter um número, um rácio tão grande de reclusos/técnico. [...] O que seria útil fazer não temos tempo para fazer. Além, de que, na maioria dos casos, não conseguimos cumprir o que está previsto na lei. A lei prevê que seja feita uma avaliação 60 dias após entrada, nós não temos hipótese, não conseguimos fazer. Há reclusos que às vezes estão à espera das avaliações para poderem ser transferidos, [...] e nós não temos tempo. (Ent. 72TR)

Tivemos também que intervir na aplicação do programa para os atendimentos. Eu não concordo, porque o técnico de acompanhamento não devia assumir outro papel. No grupo provavelmente existirão reclusos que eu acompanho e não acho correto. Há estabelecimentos que se podem dar ao luxo de terem uma pessoa só para o programa. Mas, não é essa a prática na maior parte dos estabelecimentos, e o técnico tem que fazer tudo, assumir os vários papéis. Eu não acho correto. Acho bem que se aplique programas, mas deviam ter pessoal para os aplicar, que não fizesse o acompanhamento dos reclusos. (Ent. 84TR)

Neste momento, estamos com cerca de 180 reclusos, mais ou menos, cada técnico. [sobre o tempo que passam com cada recluso]. O ideal seria eles serem atendidos pelo menos duas, três vezes por mês. Neste momento, conseguirmos falar com eles uma vez por mês, duas é complicado [...]. Em relação aos programas, eu penso que deveria haver técnicos para acompanhamento individual e técnicos para as outras atividades [...]. É uma das lutas que nós temos desde há muito tempo. Deveria realmente existirem duas equipas, uma equipa para acompanhamento e outra para programas, projetos. (Ent. 90TR)

Os dados indiciam a necessidade de um reforço consistente em áreas que não estão relacionadas com a segurança e vigilância dos estabelecimentos prisionais. É, contudo, salientado, pela positiva, o investimento que tem ocorrido no campo da saúde, permitindo um acompanhamento próximo e com mais qualidade da população reclusa.

6. A AFETAÇÃO DOS RECLUSOS A ESTABELECIMENTO PRISIONAL

Repensar a organização e a gestão dos recursos dos estabelecimentos prisionais obriga necessariamente a uma reflexão adequada sobre a afetação de reclusos a estabelecimento prisional. **Essa afetação tem vários impactos.** Em primeiro lugar, nas condições de reclusão (alojamento, acesso a programas específicos, trabalho, educação, etc.). Em segundo lugar, na própria gestão dos recursos humanos e materiais. De facto, facilmente se compreende se, num mesmo estabelecimento prisional, estiverem alojados reclusos que, pelas suas características, não exijam especiais medidas de vigilância e de segurança serão necessários menos elementos de vigilância. O que se quer dizer é que a existência num mesmo estabelecimento prisional de uma população prisional muito heterogénea gera diversas entropias não permitindo uma utilização eficiente dos recursos disponíveis, o que é particularmente relevante num quadro de escassez de recursos. Mas, mesmo considerando os atuais critérios, esta é uma matéria onde a disjunção entre o quadro legal e a sua prática é forte, como veremos de seguida.

6.1. O atual quadro legal

A afetação dos reclusos a estabelecimento prisional é da competência do Diretor-Geral da DGRSP, sendo comunicada aos tribunais competentes e demais entidades nos termos do RGEP (artigo 20.º, n.º 3 do CEPMPL). Para efeitos dessa tomada de decisão, os serviços centrais solicitam ao estabelecimento prisional os elementos relativos à avaliação do recluso, feita no momento da sua admissão, nos termos do artigo 19.º do CEPMPL, assim como a audição do recluso, nos termos do n.º 2 do artigo 20.º do CEPMPL⁸². Contudo, caso se verifique que o recluso, por razões de perigosidade ou de especial vulnerabilidade, deva ser imediatamente afeto a estabelecimento ou unidade prisional mais adequado às suas características antes de estar concluída a avaliação inicial, o Diretor do EP deve informar, por escrito, o Diretor-Geral, remetendo toda a informação de que disponha sobre o recluso (artigo 20.º, n.º 2 do RGEP). Previamente, quando o recluso entra em determinado EP, é avaliado pelos serviços competentes no prazo de 72 horas após o ingresso com o objetivo de se recolherem um conjunto de elementos que permitam ao Diretor do EP determinar: 1) os cuidados de saúde a prestar ao recluso; 2) as exigências de segurança, tendo em conta o eventual perigo de fuga, os riscos para a segurança de terceiros ou do próprio e a particular vulnerabilidade do recluso; e 3) o apoio a prestar ao recluso na resolução de questões pessoais, familiares e profissionais urgentes (artigo 19.º,

⁸² Neste mesmo sentido, ver n.º 1 do artigo 20.º do RGEP.

n.º 1 e 2 do RGEP e artigo 19º, n.º 1 do CEPMPL). A avaliação do recluso tem em conta, nomeadamente, a natureza do crime cometido, a duração da pena, o meio familiar e social, as habilitações, o estado de saúde, o eventual estado de vulnerabilidade, os riscos para a segurança do próprio e de terceiros, o perigo de fuga e os riscos resultantes para a comunidade e para a vítima. A informação atualizada sobre o meio familiar e social do recluso, bem como sobre a eventual execução anterior de penas, é recolhida e transmitida pelos serviços de reinserção social, podendo ser solicitados elementos adicionais junto de outras entidades (artigo 19º, n.º 2 e 3 do CEPMPL). Cumpridos os procedimentos de ingresso no estabelecimento prisional, o recluso é alojado em setor próprio destinado à admissão, onde permanece por um período que não deve ser superior a 15 dias, para ser realizada a sua avaliação inicial. O alojamento no setor de admissão tem em conta as circunstâncias de particular vulnerabilidade do recluso e de eventual perigo para outrem ou para a ordem e a segurança do estabelecimento prisional (artigo 18.º do RGEP). Até final do período de permanência no setor destinado à admissão, o recluso é presente ao Diretor do EP que, tendo em conta os elementos avaliativos já disponíveis e, caso seja necessário, ouvidos os serviços responsáveis pelo acompanhamento da execução da pena, os serviços de vigilância e segurança e os serviços clínicos, adota as medidas que considerar adequadas, nomeadamente: a determinação do futuro espaço de alojamento do recluso; a prestação de cuidados de saúde especiais; medidas de prevenção de suicídio; a prestação de cuidados psicoterapêuticos individualizados; medidas especiais de vigilância; a inserção do recluso em determinadas atividades ou programas; a proposta de transferência do recluso para outro estabelecimento prisional; e a colocação em regime aberto no interior ou a proposta de colocação em regime de segurança (artigo 19º, n.º 3 do RGEP). É com base na informação recolhida pelo estabelecimento prisional, que o Diretor-Geral determina a afetação do recluso a determinado estabelecimento de acordo com as exigências do caso concreto, podendo decidir transferir o recluso para outro estabelecimento prisional ou mantê-lo no estabelecimento onde se encontra (n.º 3 do artigo 20.º do CEPMPL).

A lei prevê um conjunto muito alargado de critérios para a afetação dos reclusos a determinado estabelecimento prisional, desde logo, a sua avaliação, mas também, a situação jurídico-penal, o sexo, a idade e o estado de saúde, o cumprimento anterior de pena de prisão, a natureza do crime cometido e a duração da pena a cumprir; as exigências de ordem e segurança; o regime de execução da pena; a proximidade ao seu meio familiar, social, escolar e profissional, as vantagens em promover essa aproximação e as exigências de aproximação à vida livre; a necessidade de participação em determinados programas e atividades, incluindo as educativas; e a necessidade de especial proteção ou de satisfação de necessidades específicas (artigo 20º do CEPMPL). Evidencia-se, assim, **no quadro legal, um espetro muito alargado de critérios, o que, sem outros orientadores, designadamente as características específicas dos estabelecimentos prisionais, permite, na prática, a colocação do recluso em quase todos os estabelecimentos prisionais**. Para uma reflexão mais consistente sobre esta matéria, vejamos como ela está a ocorrer na prática.

6.2. A prática

Da análise das perceções dos atores entrevistados sobre esta matéria resulta uma preocupação central: **a elevada heterogeneidade na afetação dos reclusos sem que haja uma efetiva separação de acordo com determinadas características**. As características especialmente evidenciadas são as seguintes: preventivo ou condenado, primário ou reincidente, idade (jovens e idosos) e patologias do

foro mental. Na perspectiva de quem está no terreno, sem essa separação, a resposta do sistema prisional, no sentido de criar melhores condições de reclusão e contribuir ativamente para a reinserção social dos reclusos, dificilmente será eficiente.

O problema é particularmente evidenciado no caso da não separação dos reclusos preventivos dos que cumprem pena de prisão pela primeira vez e dos jovens. Apesar de o RGEP determinar que devem existir estabelecimentos prisionais ou unidades especiais vocacionadas para a execução das penas privativas da liberdade aplicadas a esses reclusos (artigo 9.º, n.º 2 do CEPMPL), nem sempre, ou mesmo em muitos casos, é garantida a separação da restante população prisional através da afetação a estabelecimento prisional especializado ou da separação por diferentes alas. A estrutura, classificação e organização do parque prisional são obstáculos a uma efetiva e adequada afetação dos reclusos. Desde logo, é muito difícil nos estabelecimentos de pequena/média dimensão assegurar essa separação por diferentes alas.

Deveria haver uma separação dos reclusos. As cadeias não estão preparadas para isso. Porque é que um primário tem que estar à beira de um reincidente? (Ent. 01GP)

Temos estabelecimentos prisionais com várias valências na teoria, na prática não. Deveria ser, mas não é. Tirando os setores femininos. O resto é conversa, é teoria. Há presos misturados. Os preventivos deveriam ir para um lado, condenados para o outro, mas isso não acontece. Só acontece, na imagem geral, que é passada para a sociedade. (Ent. 10GP)

Sentimos necessidade de fazer separação de reclusos, mas não temos condições aqui. É pequeno, não dá para dividir por alas. Nas centrais, pode haver essa separação por alas. Mas, aqui não, embora, de uma maneira geral, penso que se consegue que as pessoas se sintam bem (Ent. 16GP)

Acho que devia haver uma maior separação dos reclusos [...]. Seria benéfico separar os reclusos mais jovens dos reclusos mais experientes [...]. Neste EP não há forma de separar, mas seria benéfico. (Ent. 42GP)

O que eu acho é que os estabelecimentos prisionais deveriam proceder a uma separação dos reclusos [...]. Nós até já tentamos fazer isso, mas nestas prisões mais pequenas é muito difícil porque a infraestrutura não o permite. (Ent. 46GP)

Isso está tudo contemplado em normativos, mas não é cumprido. Os preventivos não podem estar misturados com os condenados, e não podem ambos usufruir do mesmo regime. (Ent. 71GP)

Falta de espaço. Nós, por vezes, temos indivíduos primários, que nunca estiveram presos e somos obrigados a metê-los num buraco qualquer. Nós temos cuidado com os mais velhos, temos o pavilhão com os mais velhos, mas, depois, temos outros problemas, temos outros pavilhões que temos que transferir o recluso do pavilhão e começa a ser tudo um bocado misturado. Começa-se a não ter vagas. (Ent. 91GP)

Quando recebemos reclusos não temos grandes opções. Tenho quatro ou cinco lugares para “jogar” com o perfil do recluso. A única separação que consigo tentar é em função da idade e da reincidência do recluso. Um recluso idoso que entra por crime violência doméstica, há muitos agora, se for reincidente já o vou colocar num local diferente daquele que é jovem e é primário. Eu gostaria de ter outro tipo de condições para poder separar em função do crime, da idade, se é primário ou reincidente. [...] A organização em meio prisional é uma coisa muito difícil de efetuar. Não quer dizer que não se faça em casos pontuais, mas não com a necessidade que se justificava. É preciso acertar aqui muita coisa. (Ent. 07GP)

Um indivíduo com 18 anos de cadeia não deve estar com um que tem um ano de cadeia [...]. Devia separar-se por crimes, por penas. Acho que é útil para toda a gente e salvaguarda as partes, os reclusos. O primário está de um lado. E o tratamento também não pode ser igual [...]. Essa heterogeneidade para mim não faz sentido. (Ent. 11GP)

Dentro dos estabelecimentos prisionais há, de facto, a compreensão e preocupação sobre a importância de separação e é desenvolvido o esforço possível nesse sentido. Mas, o problema é que,

dadas as condições de muitos estabelecimentos prisionais e tendo em conta a heterogeneidade de reclusos que lhes chega não é possível efetivar essa separação. Daí a percepção de que a questão deva procurar resolver-se, em primeiro lugar, não dentro de cada EP, mas na afetação do recluso a determinado EP, reconhecendo as vantagens inerentes à existência de estabelecimentos prisionais especializados ou dedicados preferencialmente a receber reclusos com determinadas características (por exemplo, idosos ou jovens sem especial perigosidade).

Se tivermos um recluso menor de 20 anos, o que vamos fazer? Separá-lo? Se for um EP que tenha muitos, talvez consiga. Por exemplo, Leiria é uma cadeia especializada para jovens. Penso que a solução é existirem mais cadeias especializadas. (Ent. 06GP)

Separar toda a gente é importantíssimo... Mas não é isso que acontece... Nós temos o dobro do trabalho com os mesmos presos, porque temos que fazer circuitos diferenciados. Os que são de risco têm que estar num momento a fazer as coisas, depois têm que voltar para as celas. Aqui até havia essa possibilidade [de dividir os reclusos por dois estabelecimentos prisionais]. Punha-se os que são de risco para um lado e os que não são de risco para o outro e já não havia a necessidade de ter que fazer tudo a dobrar, não é preciso circuitos diferentes. (Ent. 12GP)

Às vezes entram miúdos muito jovens - não digo 18, 19, que vão para Leiria, para a prisão de jovens - mas entram jovens com 25, 26, 27, que vão estar com homens presos de 40, 50... O perfil, o crime, a reincidência... Tinha de haver um estudo muito mais profundo para se fazer essa separação, até porque a lei diz para separar os preventivos dos condenados e isso é impossível. Tentamos, até como tentamos com os fumadores e não fumadores. Tentamos fazer por espaço. Tinha de ser uma coisa muito bem planeada, muito bem estruturada. Se é recorrente, se não é. Há recorrentes que são uns desgraçados, que andam na rua e não têm ninguém. Tem de haver toda uma avaliação do perfil, da situação socioeconómica. Tem de ser uma coisa muito bem estudada. (Ent. 25GP)

A separação por cadeias é que deveria ocorrer. Por exemplo, uma cadeia como esta deveria ser só para crimes e penas de menor gravidade, com menos exigência de segurança. À medida que fosse subindo o nível de segurança, assim se apertava a interação com os reclusos. (Ent. 40GP)

Os reclusos são distribuídos por alas de acordo com determinados critérios: idade, se são preventivos ou condenados, tipo de perigosidade ou ligações ao exterior, tipo de crime [...]. Os mais vulneráveis estão na ala C, são a população mais idosa. Além destes critérios também temos outros cuidados porque, às vezes, há reclusos que não podem contactar entre si, não podem estar na mesma ala e é o comissário que faz muito essa gestão. (Ent. 66D)

Aqui há distribuição de reclusos por alas. Aqui temos uma ala, por exemplo, que é para pessoas com mais de 40 anos. Tínhamos a outra para os jovens que agora neste momento já deixou de fazer sentido, mas na altura fazia sentido [...]. Mas, pronto, havia uma distribuição: havia uma ala para os jovens; havia uma ala para condenados; havia outra ala para preventivos; havia outra ala para condenados mais perigosos. Pronto, aqui tenta-se fazer uma distribuição dentro do recluso que está à nossa frente. Mas, noutras cadeias não há, nas outras há muita mistura. (Ent. 89GP)

A uma política mais eficiente de afetação dos reclusos reconhece-se, como já referimos, um impacto positivo em vários domínios: na gestão dos recursos humanos e materiais, na proteção e segurança dos reclusos, na resposta a determinadas necessidades e no desenvolvimento de programas (de formação, de resposta a determinadas patologias) fundamentais para a reinserção social dos reclusos. Nesse sentido, a adequada distribuição da população reclusa tem vindo a ser reconhecida como um meio adicional para alcançar a especialização e individualização do tratamento prisional, facilitando e potenciando a ressocialização dos reclusos (Provedor de Justiça, 2019). Ora, como não é possível que todos os estabelecimentos disponham de todas as valências, é fundamental encontrar instrumentos que permitam um efeito escala. A criação de alguns estabelecimentos especializados ou vocacionados para receber determinado perfil de reclusos permitiria obter esse efeito.

A reinserção fazia-se muito melhor se não houvesse misturada, se os presos estivessem separados. Aí podíamos falar em verdadeira reinserção, mas não vamos baixar os braços, vamos fazendo a reinserção como podemos. (Ent. 08D)

Acaba-se por ter presos com perfis muito diferentes e isso prejudica alguns reclusos, também na reinserção deles. Falam tanto em reinserção. (Ent. 10GP)

Devia haver separação de reclusos. Não tanto para beneficiar o meu trabalho, mas para organizar a vida dos reclusos, para beneficiar os reclusos. Todos juntos, torna-se difícil. (Ent. 19GP)

Para o recluso seria benéfico a separação, não só para sua segurança, mas também para o trabalho de reeducação, ressocialização. (Ent. 21GP)

Os serviços deviam ter condições e capacidade para traçar o perfil dos reclusos e, assim, afetar o recluso ao local certo para que os estabelecimentos prisionais também se pudessem diferenciar quanto ao tipo de programas que aplicam aos reclusos e tipo de tratamento que devem proporcionar aos reclusos. Não temos, nem devemos, até porque os recursos são escassos, todos fazer a mesma coisa. (Ent. 122D)

A preocupação com a partilha de espaços por parte de reclusos com “experiência” criminal diferenciada, que as atuais condições de afetação não permitem resolver, foi especialmente evidenciada pelos atores entrevistados.

Não é bom estar a colocar um recluso primário no meio dos reincidentes. Os outros vão logo “abafá-lo” e ele vai ter que se “desenrascar na vida”, vai ter que aprender a viver no sistema prisional e o sistema prisional não ensina nada de bom, nada [...]. Vou-lhe dar um exemplo: [cidadão que conduz sob o efeito de] álcool [...] não se pode colocar um indivíduo desses, a título de exemplo, com um recluso de tráfico de droga [...] a bitola não pode ser a mesma. (Ent. 11GP)

Devia haver alas próprias para determinados tipos de crimes porque, por exemplo, há quem venha para cá por desobediências, por burlas e não fazem a mínima ideia do que são drogas. (Ent. 33GP)

Penso que deveria existir uma maior preocupação com a separação. Por exemplo, esses velhotes que vêm para aqui por crimes passionais, quando chegam caem logo nas garras das “piranhas”. A pena que pagam é sempre muito maior, porque os outros a isso obrigam. Deviam existir prisões especializadas ou alas especializadas. Os que vêm aqui parar porque cometeram algum delito pequeno, em contacto com outros presos aprendem logo a “escola” toda. (Ent. 35GP)

Tentamos fazer uma separação de reclusos, mas chega uma altura em que não é possível [...]. Se nós colocarmos um rapazinho que foi detido por falta de carta de condução [...] junto com aqueles de uma criminalidade mais à frente. Aquilo é uma escola para eles. (Ent. 56GP)

Outro grupo particularmente vulnerável, amplamente referido pelos entrevistados, **são as pessoas** que, embora tenham sido consideradas imputáveis pelo sistema prisional, **têm patologias que requerem tratamento e acompanhamento psicológico ou psiquiátrico**. A necessidade de respostas diferenciadas e mais eficientes à saúde mental foi particularmente enfatizada. Contudo, o atual parque prisional não está organizado de modo a assegurar a sua separação em estabelecimento ou espaço adequado, para garantir tanto o tratamento especial, como a sua proteção.

Devemos ter estabelecimentos prisionais com alas psiquiátricas. Hoje, em dia, não temos o mesmo tipo de reclusos que tínhamos há 20 anos [...]. Na população prisional há cada vez mais [...] descompensados, a ver coisas, a pensar coisas. Cada vez se nota mais este tipo de reclusos. (Ent. 06GP)

Também há outra coisa que eu acho importantíssima que deveria ser reforçada a nível dos estabelecimentos prisionais, que é o acompanhamento psicológico. (Ent. 20D)

A sociedade lá fora já não os quer e manda-os para cá e pensam que isto é um hospital psiquiátrico e não é. Há aqui uma quantidade elevada de reclusos que têm problemas do foro psiquiátrico. (Ent. 36GP)

Também falta o seguinte, nós temos alguns reclusos que não são inimputáveis, mas nós reconhecemos muitos problemas ligados à saúde mental e que no regime comum não é muito útil eles estarem cá dentro. Devia existir um estabelecimento com essa função, com técnicos específicos e pessoas ligadas à saúde. Eu acho que traria vantagens para o sistema esse tipo de especialização. (Ent. 47D)

Falta-nos locais e respostas para pessoas mentalmente desequilibradas. Porque nós temos reclusos que não são ajustados à sociedade, e não é uma cadeia normal, que vai ajustar um cidadão desses [...]. Tem de existir estabelecimentos para essa gente. Mas, com profissionais, com médicos, com enfermeiros, com medicação. Essas respostas não podem ser dadas nos estabelecimentos prisionais. Não são para essa gente. (Ent. 51GP)

Poderia pegar-se num EP pequeno para essa resposta. O mesmo digo para indivíduos com 70/80 anos. Eu, no meu EP, tenho indivíduos maioritariamente jovens e também tenho indivíduos com 70/80 anos. Podemos pegar num EP ou dois pequenos onde se possa pôr pessoas idosas, com problemas do foro mental. Talvez fosse um alívio para todos nós. (Ent. 124D)

Eu já conheci alguns que deviam estar internados num hospital ou numa clínica psiquiátrica, para terem algum tipo de tratamento diferenciado na saúde mental e não estarem na prisão. (Ent. 44TR)

Destaca-se, como exemplo de boa prática, o caso da separação de reclusos condenados pela prática de crimes sexuais. Mas, em simultâneo, evidencia-se também a preocupação de não criar situações de “guetização”. A separação desses reclusos suscita exigências particulares a nível de segurança, dada a forte rejeição por parte da cultura penitenciária de que são alvo (Provedor de Justiça, 2019). Há, por isso, a preocupação do sistema prisional em os isolar da restante população prisional, sendo a resposta mais comum a colocação em alojamento separado. Contudo, esse isolamento não os pode colocar em situação de desigualdade, obrigando-os designadamente a longos períodos de encerramento no alojamento, com a conseqüente redução das atividades ocupacionais e limitação de tempo no exterior da ala prisional (Provedor de Justiça, 2019a). É, por isso, destacado como experiência positiva o caso do Estabelecimento Prisional da Carregueira, enquanto estabelecimento vocacionado, nomeadamente, para receber criminosos de índole sexual, dotado de programas adequados a este tipo de crimes.

Conseguimos fazer uma separação dos reclusos. Temos aqui o setor de rapto, os pedófilos, violadores, e lá dentro estão os outros crimes. [...] A separação ajuda o trabalho da guarda prisional, há menos confusões, menos vinganças. (Ent. 02GP)

Eu quando aqui cheguei deparei-me com uma situação que percebi logo que tinha de mudar: num determinado sítio, para segurança deles, estavam todos confinados - 57 abusadores sexuais. Não se misturam com outros reclusos, nem no refeitório. Aquilo era um gueto, eles estavam a cumprir duas penas, na minha ótica, a que foi determinada pelo tribunal e a da prisão.... Estavam permanentemente confinados, não tinham recreio, nada. (Ent. 07GP)

Só os crimes de cariz sexual é que são separados [...]. Porque é que os crimes sexuais são separados? Porque se não forem resulta em prejuízo para o recluso. (Ent. 52GP)

Uma das razões apontadas para a não criação de estabelecimentos prisionais especializados prende-se com a relevância que é atribuída ao critério geográfico, isto é, à proximidade do recluso com a sua área de residência, de modo a facilitar a aproximação à família. Embora seja um critério relevante podem existir outras razões que se lhe sobreponham, designadamente decorrentes de determinadas características do recluso ou de objetivos de reinserção social. Tal ocorre no caso da população feminina, dos jovens no EP de Leiria, ou dos reclusos com exigências de segurança muito elevadas, todos alojados em estabelecimentos prisionais específicos. Acresce que, nalgumas regiões do país, os estabelecimentos prisionais estão muito próximos e a melhoria das vias de comunicação alterou as condições relativas de distância. Por outro lado, também resulta do trabalho de campo que a aplicação do critério de proximidade à família, nos estabelecimentos prisionais em geral, muitas vezes não é concretizada. Por razões de sobrelotação de alguns estabelecimentos prisionais ou outras, “[m]uitos cidadãos/reclusos encontram-se em Estabelecimentos fora da sua área geográfica de residência ou do seu agregado familiar, situação agravada no caso das mulheres, à exceção dos

distritos de Lisboa e Porto, o que revela a falta de capacidade instalada em determinadas zonas do país” (Ministério da Justiça, 2017: 120).

[...] Mas a questão é, por exemplo, mulheres de algumas zonas do país [...] não recebem visitas, nomeadamente dos filhos porque a residência está de facto muito longe. [...] já tivemos aqui algumas situações. (Ent. 120D)

Os relatórios existentes sobre o sistema prisional e as perceções dos atores evidenciam a necessidade de uma reflexão consequente acerca da classificação dos estabelecimentos prisionais e dos critérios de afetação dos reclusos, de modo a encontrar um modelo que, no tempo atual, responda melhor às necessidades da população reclusa e aos objetivos de ressocialização, que devem orientar a execução da pena de prisão, designadamente tornando viáveis formas de tratamento diferenciadas. Por exemplo, nos Países Baixos, existem unidades específicas para reclusos vulneráveis ou com necessidades especiais (tais como, agressores sexuais, pessoas com deficiências físicas ou mentais, idosos), com acesso a cuidados apropriados, incluindo apoio psicossocial. Os reclusos podem ser colocados nessas unidades por decisão do diretor do estabelecimento prisional, de acordo com o seu comportamento, mediante a apresentação de um pedido ou através de solicitação médica. Estas unidades obedecem às mesmas regras que o resto do estabelecimento penitenciário. No entanto, foi feito um esforço adicional para criar um ambiente informal. Para além disso, os reclusos têm acesso a atividades específicas e há redução do tempo que passam na cela. Estas unidades incluem funcionários com formação específica que trabalham em cooperação com psicólogos e assistentes sociais. Este modelo é destacado pelo CPT como um bom exemplo a replicar em outros países (Conselho da Europa, 2017).

6.3. Experiência comparada

Na **Áustria**, a classificação e subsequente afetação de reclusos é da responsabilidade da Direção-Geral Austríaca do Serviço Prisional e Prevenção da Detenção (do Ministério da Justiça). Esta classificação tem como objetivo principal garantir a diferenciação e a especialização do tratamento dos reclusos. Neste contexto, as circunstâncias pessoais dos reclusos, o seu historial e os crimes cometidos são tidas em consideração para encontrar o estabelecimento prisional mais adequado. A classificação dos reclusos tem preocupações relacionadas com a segurança e a reintegração social, procurando assegurar o tratamento mais individualizado possível. De facto, há uma preocupação crescente com a especialização de determinados estabelecimentos prisionais em certas matérias como trabalho, educação, regime de detenção (por exemplo, regime aberto), tratamento de agressores sexuais ou dependência de substâncias. Tal como referido na Parte II do presente relatório, a existência de uma política mais eficiente de afetação dos reclusos tem um impacto positivo em vários domínios, tendo vindo a ser reconhecida como uma forma adequada de assegurar e potenciar a especialização e individualização do tratamento prisional. Assim, olhando para a experiência austríaca, salientamos a tendência crescente da criação de estabelecimentos prisionais vocacionados para receber determinado perfil de reclusos.

A estrutura do **sistema penitenciário francês** assenta na existência de algum grau de especialização dos seus estabelecimentos prisionais. Assim, existem dois grandes tipos de estabelecimentos prisionais consoante o tipo de condenação e o regime de detenção: **1) Maisons d'arrêt**, para reclusos preventivos e condenados a penas de curta duração (até dois anos); e **2) Établissements pour peine**, classificados em função do tipo de população prisional que acolhem: **a) Maisons centrales**, destinados

a reclusos condenados a penas de prisão de longa duração ou de risco, caracterizados, essencialmente, pelas suas condições de segurança; **b)** *Centres de détention*, destinados a reclusos condenados ao cumprimento de penas de prisão superiores a dois anos e que apresentem boas perspectivas de reinserção social, podendo os reclusos sair durante o dia para trabalhar ou para realizar atividades formativas, beneficiando de tratamento médico ou outros apoios necessários para a reinserção social e prevenção de reincidência; **c)** *Centres de semi-liberté*, destinados a reclusos condenados e admitidos no regime aberto ou de semidetenção (*régime du placement extérieur* ou *de la semi-liberté*); **d)** *Centres pénitenciaires*, estabelecimentos mistos que incluem pelo menos duas áreas distintas (*maison d'arrêt*, *centre de détention* e/ou *maison centrale*). Existem ainda os *Établissements pénitenciaires pour mineurs*, destinados a jovens com idades entre os 13 a 18 anos, e o *Établissement public de santé national de Fresnes* (EPSNF).

Nos **Países Baixos** existe uma divisão entre estabelecimentos prisionais comuns, estabelecimentos para estrangeiros, estabelecimentos para jovens e instituições para tratamento psiquiátrico. À semelhança de Portugal, a Lei Penitenciária fixa a classificação dos estabelecimentos prisionais comuns de acordo com o seu grau de segurança: segurança extra; segurança extensiva; e segurança normal. Existem, ainda, unidades de segurança limitada e segurança muito limitada, embora a maioria destas instalações tenha sido progressivamente fechada desde 2010. Existem unidades de cuidados adicionais nas prisões para reclusos vulneráveis, o que pode dever-se à natureza da infração ou a problemas de saúde mental. Existe variação no nível de segurança das unidades de alguns estabelecimentos: algumas unidades têm medidas de segurança acrescidas (por exemplo, para terroristas ou suspeitos de terrorismo, outros reclusos de alto risco e reclusos com graves problemas comportamentais); por outro lado, também há unidades de segurança mínima, com mais liberdade e locais dedicados a regimes de detenção noturna.

Todos os reclusos têm acesso a trabalho (atividade obrigatória exceto para reclusos preventivos). É oferecida uma grande variedade de trabalhos, alguns dos quais dão origem a qualificação profissional. O CPT, aquando da sua última visita, salientou a existência de unidades para reclusos vulneráveis ou com necessidades especiais (e.g. agressores sexuais ou pessoas com deficiências físicas ou mentais) onde estes têm acesso a cuidados apropriados, incluindo apoio psicossocial. Os reclusos são colocados nessas unidades com base numa decisão do diretor do estabelecimento prisional, de acordo com o seu comportamento, mediante a apresentação de um pedido ou por solicitação médica. Estas unidades obedecem às mesmas regras que o estabelecimento prisional.

PARTE III

O CORPO DA GUARDA PRISIONAL

INTRODUÇÃO À PARTE III

A maioria dos estudos sobre o sistema prisional só muito lateralmente reflete sobre questões inerentes ao Corpo da Guarda Prisional, em regra, associadas às condições de reclusão, com sejam o rácio de reclusos por guarda prisional. Destaca-se, contudo, algumas reflexões no quadro das áreas disciplinares da sociologia, antropologia e psicologia, com enfoque em determinadas dimensões do Estatuto e exercício funcional. Uma dessas abordagens diz respeito à ambivalência de funções dos guardas prisionais, divididos entre a vigilância e a assistência dos reclusos (Cunha, 1994; Roseira, 2014, 2017b). Esta é uma questão levantada pelos próprios elementos do CGP, mas com uma certa ambiguidade, oscilando entre a contestação ao desempenho de funções não previstas estatutariamente e a reivindicação pelo seu reconhecimento. Trata-se, por isso, de uma matéria a que a revisão do Estatuto deve dar especial atenção, procurando clarificar e densificar os conteúdos funcionais do CGP e o seu impacto na definição de perfis profissionais, de requisitos de recrutamento, bem como de programas de formação inicial e permanente. Numa outra vertente, os estudos de carácter etnográfico realizados em alguns estabelecimentos prisionais dão conta das perceções dos guardas prisionais acerca dos desafios associados ao seu percurso profissional (Mateus, 2015; Valente, 2017; Varão, 2013). Destacam-se, ainda, as análises sobre programas de formação (Gonçalves e Vieira, 2005), sobre as reconfigurações da profissão (Roseira, 2014) e o estigma a ela associado (Roseira, 2017b) e sobre os desafios em termos saúde mental (Arruda, 2013; Carmo & Afonso, 2010; Gonçalo et al., 2010; Lambert et al., 2015; C. Rodrigues, 2010).

Além da reflexão constante desses estudos, algumas das questões inerentes ao exercício funcional e à aplicação do Estatuto encontram expressão nos relatórios oficiais mais relevantes sobre o sistema prisional português, produzidos nas últimas duas décadas. Destacamos os relatórios do Provedor de Justiça “As Nossas Prisões”. No relatório de 1999 identificam-se um conjunto de questões que, embora perspectivadas como inerentes ao funcionamento do sistema prisional, têm impacto neste grupo profissional. De forma sumária, destacamos as seguintes: rácio médio de guardas por reclusos inadequado e insuficiente para as necessidades do sistema; limitação na abertura de concurso; deficiências na formação, destacando-se a necessidade de mais formação nos domínios da saúde, da toxicodependência, ética e deontologia profissional (Provedor de Justiça, 1999). Em 2003, o terceiro relatório “As Nossas Prisões”, no subcapítulo Pessoal de Vigilância, salientava a evolução positiva no contingente de guardas prisionais, mas ainda insuficiente, considerando todas as funções desempenhadas dentro dos estabelecimentos prisionais, as diligências realizadas no exterior e a necessidade de garantir substituições em caso de absentismo. O relatório contém, ainda, alguma reflexão relativa à remuneração e às condições de trabalho dos guardas prisionais, que consideramos relevante assinalar pela semelhança com reivindicações atuais: a remuneração deve ser ajustada às

funções desempenhadas, atendendo à penosidade e ao risco inerente à atividade; devem estabelecer-se regras especiais respeitantes ao desenvolvimento da carreira; por analogia com as forças policiais, justifica-se a adoção de esquemas de pré-aposentação similares; deve melhorar-se a organização dos serviços, em concreto, resolvendo o problema das escalas e dos serviços extraordinários (Provedor de Justiça, 2003). Em relatórios subsequentes do Provedor de Justiça destacamos as seguintes questões relativas ao CGP: a) insuficiência de guardas afetos às prisões; b) forma intrincada de elaboração das escalas dos turnos, sobretudo em épocas festivas; c) dificuldade de progressão na carreira; e d) remuneração. Também no relatório da CEDERSP se dá relevância a algumas recomendações inerentes a este corpo profissional, como a revisão global do Estatuto profissional, a alteração da carga horária, mas sem permitir o desenvolvimento de atividade profissional em dias livres, a elaboração de um “Código de Conduta do Guarda Prisional” e a ampliação e melhoramento da formação especializada sobretudo em matéria de tratamento penitenciário e de direitos fundamentais dos reclusos (Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional, 2004: 82).

A análise das condições socioprofissionais do CGP e da aplicação do seu Estatuto, que é desenvolvida neste estudo, distingue-se daquelas reflexões essencialmente por duas razões: pela base empírica em que assenta, construída com recurso a metodologias qualitativas e quantitativas, e pela perspetiva alargada que a enforma, não só analisando as dimensões mais relevantes inerentes ao estatuto socioprofissional, como também procurando situar e articular o desempenho funcional no quadro do sistema prisional. Nesse sentido, o diagnóstico realizado procura, não só produzir recomendações suscetíveis de informar as políticas públicas nesta matéria, como também contribuir para reforçar o conhecimento sobre este grupo profissional.

7. PARA UMA CARACTERIZAÇÃO GERAL DOS ELEMENTOS DO CORPO DA GUARDA PRISIONAL

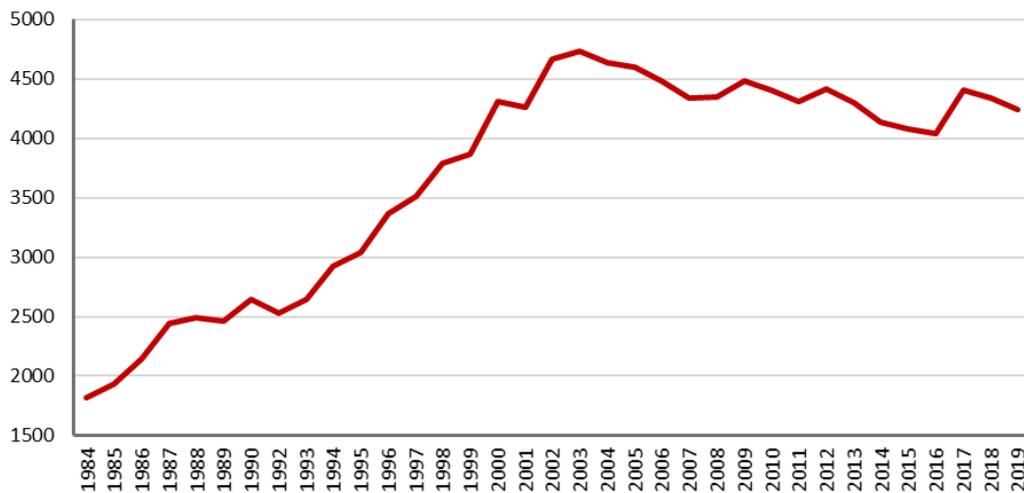
A Parte III deste relatório inicia-se com uma caracterização socioprofissional do Corpo da Guarda Prisional, a partir das autorrepresentações dos respondentes ao questionário aplicado e dos entrevistados, mas também de indicadores oficiais que mostram a evolução numérica deste corpo profissional e a sua distribuição pelos diferentes estabelecimentos prisionais. Fundamentalmente, procuramos refletir sobre as percepções do CGP acerca de um conjunto de variáveis que permitem responder à questão “quem são os elementos do CGP?”. As metodologias utilizadas e as variáveis em análise permitem traçar um panorama amplo das representações dos guardas prisionais acerca das condições do exercício profissional, do impacto do seu trabalho no funcionamento dos estabelecimentos prisionais (emergindo uma aparente tensão entre as funções de segurança e de ressocialização), do seu percurso profissional, desde o ingresso na carreira, e o que ele representa em termos de desafios e obstáculos, e o impacto na vida pessoal, permitindo, ainda, alguma reflexão sobre o modo como configuram a sua identidade profissional. Esta análise deve ser também entendida como contextualizadora das reflexões apresentadas nos pontos seguintes, centradas nas questões estatutárias, que têm estado no centro da agenda reivindicativa deste corpo profissional, e, em geral, na aplicação do seu Estatuto.

7.1. O Corpo da Guarda Prisional em números: evolução e afetação por estabelecimento prisional

O Corpo da Guarda Prisional⁸³ era composto, em 31 de dezembro de 2019, por 4.246 elementos. O decréscimo do número de guardas prisionais após 2017 acompanha o decréscimo do número de reclusos, o que significa um impacto mínimo no rácio de reclusos por guarda prisional (3,1 em 2017 e 3,0 em 2019). Em 2019, 91,4% do efetivo do CGP integrava a carreira da guarda prisional e os restantes 8,6% a carreira de chefe da guarda prisional. Do total de guardas prisionais, 86,4% eram do sexo masculino e 13,6% do sexo feminino.

⁸³ Como já mencionado, de acordo com o Estatuto do Corpo da Guarda Prisional (Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro), são membros do CGP os trabalhadores da DGRSP com funções de segurança pública em meio institucional, armados e uniformizados, integrados nas carreiras especiais de chefe da guarda prisional e de guarda prisional (artigo 3º). As suas carreiras ordenam-se, por ordem decrescente de hierarquia, nas carreiras especiais de chefe da guarda prisional, com as categorias de comissário prisional, chefe principal e chefe, e nas carreiras de guarda prisional, com as categorias de guarda principal e guarda.

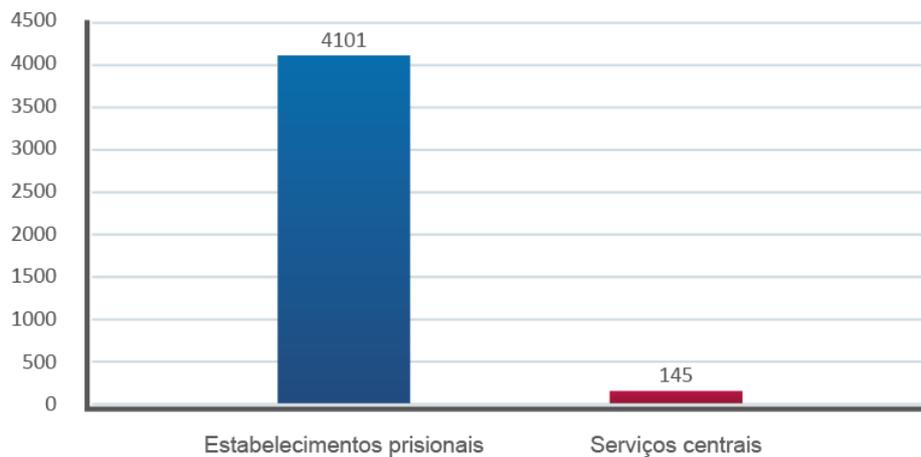
Gráfico 30. Evolução do número de guardas prisionais⁸⁴



Fonte: Estatísticas da Justiça (1984-1998), DGRSP (1999-2019); OPJ/CES

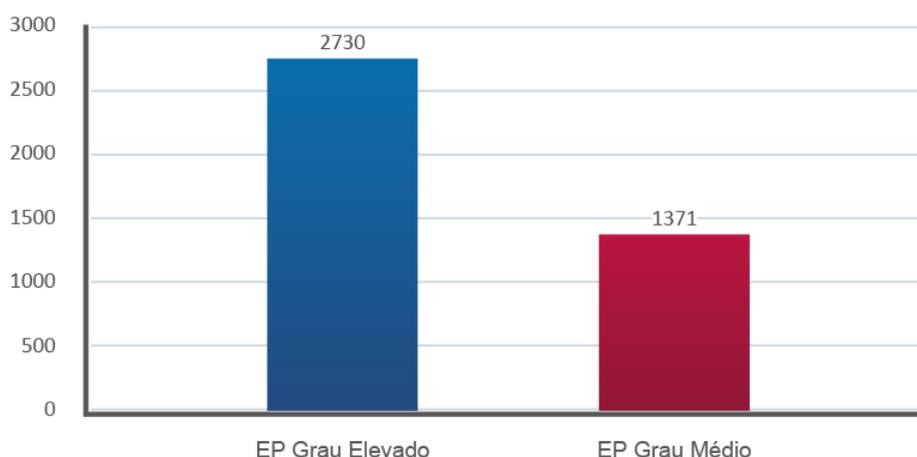
De acordo com os dados estatísticos da DGRSP, os guardas prisionais a desempenhar funções em estabelecimentos prisionais, representavam, em 2019, 97% do total de guardas prisionais.

Gráfico 31. Guardas Prisionais nos EP e nos serviços centrais (2019)



Fonte: DGRSP

⁸⁴ A informação relativa aos estabelecimentos prisionais e aos recursos humanos em Portugal teve por base os dados disponibilizados pela DGRSP, publicados anualmente desde 1999, sempre com informações relativas ao dia 31 de dezembro. Os dados anteriores a 1999 encontram-se disponíveis nas Estatísticas da Justiça, também publicadas anualmente e com dados relativos ao dia 31 de dezembro. Contudo, não estão disponíveis os valores relativos ao ano 1991 e verificou-se, ocasionalmente, alguma incoerência nos dados oficiais fornecidos.

Gráfico 32. Guardas prisionais nos EP, por grau de complexidade de gestão (2019)

Fonte: DGRSP

Os estabelecimentos prisionais de grau de complexidade de gestão elevado contavam com 66,6% do total de guardas prisionais colocados nos EP (2.730 guardas prisionais) – sendo também estes os estabelecimentos que albergam mais reclusos – e os de grau de complexidade de gestão médio contabilizavam 33,4% (1.371 guardas prisionais).

7.2. A distribuição do pessoal do CGP por EP: a afetação e a mobilidade interna

A tabela seguinte representa os postos de trabalho previstos no mapa de pessoal do CGP para 2019 e 2020 por categoria, distinguindo entre os postos de trabalho relativos aos serviços centrais e aos estabelecimentos prisionais, mas diferenciando estes últimos apenas entre estabelecimentos prisionais de grau de complexidade de gestão elevado e de grau de complexidade de gestão médio. Tal significa que não se distingue a dotação de pessoal prevista para cada EP.

Tabela 4. Mapa de pessoal da DGRSP – Corpo da Guarda Prisional (2019, 2020)

Serviços Desconcentrados										
Serviços Centrais Serviços Desconcentrados	Serviços Centrais		"EP grau de complexidade de gestão elevado"		EP grau de complexidade de gestão médio"		Total dos Serviços Desconcentrados		Total de postos de trabalho	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
CGP Guarda	190	172	1702	1632	422	510	2124	2142	2314	2314
CGP Guarda Principal	152	62	1100	1213	811	862	1911	2075	2063	2137
CGP Chefe	34	31	210	215	134	132	344	347	378	378
CGP Chefe Principal	9	12	83	80	27	27	110	107	119	119
CGP Comissário Prisional	3	3	21	21	5	5	26	26	29	29
Totais	388	280	3116	3161	1399	1536	4515	4697	4903	4977

Fonte: DGRSP (Mapa de Pessoal 2019, Mapa de Pessoal 2020)

Uma primeira nota, tendo como referência o ano 2019, refere-se à diferença significativa entre o número de guardas em exercício de funções e o número de postos de trabalho previstos no mapa de pessoal que os estabelecimentos prisionais necessitariam para o exercício das suas funções, o que

confirma todas as percepções a respeito da necessidade de mais elementos do Corpo da Guarda para preencherem todos os postos de trabalho. **A segunda nota**, que queremos destacar, **diz respeito à ausência de mapa de pessoal por EP**, o que deve obrigar a regras e práticas especialmente eficientes de distribuição dos guardas por EP, de modo a não criar situações de desigualdade relativa.

A matéria de afetação e de mobilidade interna não é tratada no Estatuto do Pessoal do CGP, que prevê apenas alguns benefícios em caso de mobilidade (artigos 41.º e 64.º do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 09 de janeiro), remetendo para os instrumentos gerais de mobilidade interna em vigor para os trabalhadores que exercem funções públicas, bem como para os definidos no Regulamento de Transferências do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional. Este regulamento foi aprovado pelo Despacho n.º 2244/2018, publicado em 6 de março e em vigor desde 1 de abril de 2018, que, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º, “dispõe sobre os instrumentos de mobilidade interna e a primeira afetação do pessoal do CGP”, revogando os anteriores despachos reguladores desta matéria (Regulamento de Distribuição e Transferência do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional, aprovado pelo Despacho n.º 6180/2000, de 10 de fevereiro, do Diretor-Geral da Direção-Geral dos Serviços Prisionais, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 67, de 20 de março de 2000 e Despacho do Diretor-Geral da Direção-Geral dos Serviços Prisionais, de 1 de julho de 2008, relativo a medidas de favorecimento das relações familiares entre os elementos do CGP).

O atual regime prevê três possibilidades distintas de distribuição dos elementos do CGP pelos estabelecimentos prisionais: afetação, movimento e transferência a pedido ou por conveniência de serviço. A afetação consiste na “atribuição de um posto de trabalho, em unidade orgânica da DGRSP, após a aprovação no curso de formação inicial da respetiva carreira” (artigo 2.º, n.º 1 do Regulamento de Transferências do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional). O mesmo normativo determina o procedimento para o preenchimento dos postos de trabalho, que são previamente determinados pelo Diretor-Geral tendo em conta o mapa de pessoal e as necessidades de efetivos nos estabelecimentos prisionais. A Direção dos Serviços de Segurança da DGRSP (DSS) desempenha um papel central nesta matéria. É esta direção que propõe ao Diretor-Geral - que tem competência para aprovar a primeira afetação - a afetação dos elementos aprovados no curso de formação inicial aos postos de trabalho a preencher “de acordo com a vontade manifestada pelos interessados, pela ordem da classificação final do referido curso” (artigo 2.º n.º 4 do Regulamento de Transferências do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional).

Resulta do atual quadro jurídico que a distribuição dos guardas prisionais por afetação deve ocorrer em movimento próprio, dirigido apenas aos elementos que terminaram a formação inicial. Esta é uma diferença significativa face ao regime anterior, que constava do Regulamento de Distribuição e Transferência do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional, (Despacho n.º 6180/2000, de 10 de fevereiro, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 67, de 20 de março de 2000). Este despacho previa um movimento prévio à afetação, que dava oportunidade de mudar de EP aos elementos em exercício de funções. A relação de vagas era publicitada em todos os estabelecimentos prisionais para que o pessoal do CGP delas tivesse conhecimento e pudesse “atempadamente gerir os seus interesses de colocação” e esgotados os pedidos de transferência registados, resultaria “um número residual de vagas, a serem preenchidas mediante distribuição dos elementos aprovados no respetivo curso de formação” (artigos 9.º n.º 1 e 11.º, n.º 2 do Despacho n.º 6180/2000). Ou seja, os formandos aprovados no curso inicial eram colocados apenas nos postos de trabalho deixados vagos depois desse movimento de pedidos de transferências.

Além da afetação, a distribuição do pessoal do CGP pelos estabelecimentos prisionais faz-se mediante mais dois instrumentos: movimento de pessoal, que consiste na transferência simultânea de elementos do CGP efetuada “de acordo com a ordem indicada nas matrizes de registo de pedidos de transferência, e visa suprir situações de necessidade de efetivos em unidades orgânicas específicas” (artigo 4.º do Regulamento de Transferências do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional) e pedidos de transferência que consistem na “atribuição de um novo posto de trabalho a um elemento do CGP, subsequente à primeira afetação, na mesma carreira e categoria, em outra unidade orgânica da DGRSP” (n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento de Transferências do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional). O pedido de transferência pode ocorrer por conveniência de serviço ou a pedido do elemento do CGP, de acordo com os requisitos definidos no diploma (artigo 3.º, n.º 2 do Regulamento de Transferências do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional). Os postos de trabalho a preencher através do movimento de pessoal, tal como ocorre em outras carreiras, são previamente determinados pelo Diretor-Geral, também mediante proposta da Direção Geral dos Serviços de Segurança, tendo em conta o mapa de pessoal e as necessidades de efetivos dos estabelecimentos prisionais. Esta determinação é feita para cada carreira e categoria, previsão que não constava do diploma anterior (artigo 5.º do Regulamento de Transferências do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional).

Uma outra alteração relevante foi introduzida pelo artigo 11.º do Regulamento de Transferências do Pessoal do CGP de 2018, e diz respeito às transferências temporárias (as quais não exigem a existência de vaga no EP de destino e não alteram a afetação do guarda ao seu EP de origem, para o qual regressa no fim da transferência, mas implicam apenas que, durante algum tempo, o mesmo fica colocado a prestar trabalho noutra EP ou serviço desconcentrado da DGRSP), quando efetuadas a requerimento do próprio, previstas no artigo 10.º, n.º 1, alínea a)⁸⁵. Com esta alteração, o tempo passado em transferência temporária (salvo as decorrentes do nascimento de filho) interrompe a contagem do tempo de antiguidade dos pedidos de transferência registados na matriz. Segundo o *Relatório Preliminar de Auditoria ao regime de trabalho do Corpo da Guarda Prisional*, da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça (Processo A-1/2018),

este artigo introduziu algumas regras tendentes a combater os excessos que se vinham a verificar na utilização destas transferências, que frequentemente, por via das renovações, se transformavam em definitivas. [...] Trata-se de uma regra exigente, na medida em que não está em causa uma simples suspensão da contagem, mas a sua interrupção – ou seja, a perda de toda a antiguidade já acumulada –, e que [...] deu já origem a várias desistências de pedidos de transferência temporária (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 28).

O novo regime parece procurar tornar mais eficiente a distribuição dos elementos do CGP pelos diferentes estabelecimentos prisionais, de modo a evitar situações amplamente relatadas no decurso do trabalho de campo, designadamente o facto de existirem estabelecimentos prisionais com elevado rácio de guardas principais e outros com acentuado défice. O atual regulamento permitiria, se efetivamente aplicado, a abertura de vagas específicas nos diferentes EP, de acordo com o número de formandos aprovados, e o conseqüente preenchimento desses lugares por esses elementos em situação de primeira afetação, sem qualquer movimentação dos elementos já em

⁸⁵ Outras alterações introduzidas pelo Regulamento de Transferências do Pessoal do CGP, aprovado pelo Despacho n.º 2244/2018, dizem respeito à distinção, na carreira de guarda prisional (embora não na de chefe da guarda prisional), quer na primeira afetação quer nas transferências, entre os elementos do sexo masculino e do sexo feminino, sendo autonomizadas as vagas a preencher, bem como as matrizes onde são inscritos os pedidos de transferência; e a integração dos EP das regiões autónomas, bem como do EP de Monsanto, no esquema geral de movimentação do CGP.

funções. Esta via poderia ter dois impactos positivos: por um lado, evitava uma concentração excessiva de guardas com menos experiência na respetiva categoria em determinados estabelecimentos prisionais (os mais problemáticos) e, por outro, permitiria também renovar o CGP justamente nos estabelecimentos prisionais mais procurados, com um corpo profissional mais antigo.

No entanto, o trabalho de campo realizado no âmbito deste estudo permite confirmar a conclusão do Relatório Preliminar de Auditoria ao regime de trabalho do Corpo da Guarda Prisional:

essa possibilidade é, no presente contexto, meramente teórica, tendo em conta a generalizada contestação que se criaria no sistema prisional se chefes ou guardas recém-formados ultrapassassem outros mais antigos na colocação nos EP da sua preferência (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 25).

Esta situação, que gera ineficiências óbvias na gestão destes recursos, é facilitada pela existência de um mapa de pessoal único para todos os estabelecimentos prisionais. A este modelo são apontadas vantagens de agilização da gestão do pessoal do CGP, designadamente ao facilitar transferências temporárias resultantes de eventual diminuição da dotação de efetivos em determinado EP, seja por motivos de excecional absentismo, seja pelo aumento do número de reclusos. A existência de um mapa de pessoal por EP ou por agrupamentos de EP obrigaria à identificação dos postos de trabalho por carreira e categoria, de acordo com o disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 29.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), o que permitiria efetivar mais facilmente a realização de qualquer movimento de pessoal por categoria, como previsto no artigo 5.º do Regulamento de Transferências do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional. Ora, segundo as perceções dos atores entrevistados, essa efetivação é suscetível de criar uma contestação generalizada, devido à possibilidade de elementos com menos anos de serviço poderem ultrapassar outros mais antigos na colocação nos EP da sua preferência (em regra, um EP mais próximo da residência familiar). Uma outra consequência da não fixação da dotação de pessoal por EP, ainda segundo o *Relatório Preliminar de Auditoria ao regime de trabalho do Corpo da Guarda Prisional*, é que a determinação do número de vagas a atribuir a cada EP, para efeitos da primeira afetação de novos guardas após a conclusão do seu curso de formação, depende “dos pedidos apresentados pelos diretores dos EP e da sua capacidade reivindicativa, moderada e filtrada por uma noção basicamente empírica de quais são, aproximadamente, as necessidades de cada EP” (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 31). Este relatório afirma mesmo que, atualmente, “não são os EP que escolhem os guardas de que precisam (tendo em conta as suas especificidades), mas os guardas que escolhem os EP que lhes convêm” (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 35).

Assim, apesar da alteração do quadro legal, a prática pouco terá mudado, com os impactos negativos no funcionamento do sistema prisional já referidos: as vagas dos EP mais problemáticos acabam por ser preenchidas pelos guardas com reduzida experiência; não há renovação geracional nos estabelecimentos prisionais “mais estáveis”; há diferenças significativas entre EP no número de elementos com a categoria de guarda principal; e, como foi amplamente assinalado nas entrevistas, este modelo facilita a discrepância do rácio de reclusos por guardas prisional nos estabelecimentos prisionais.

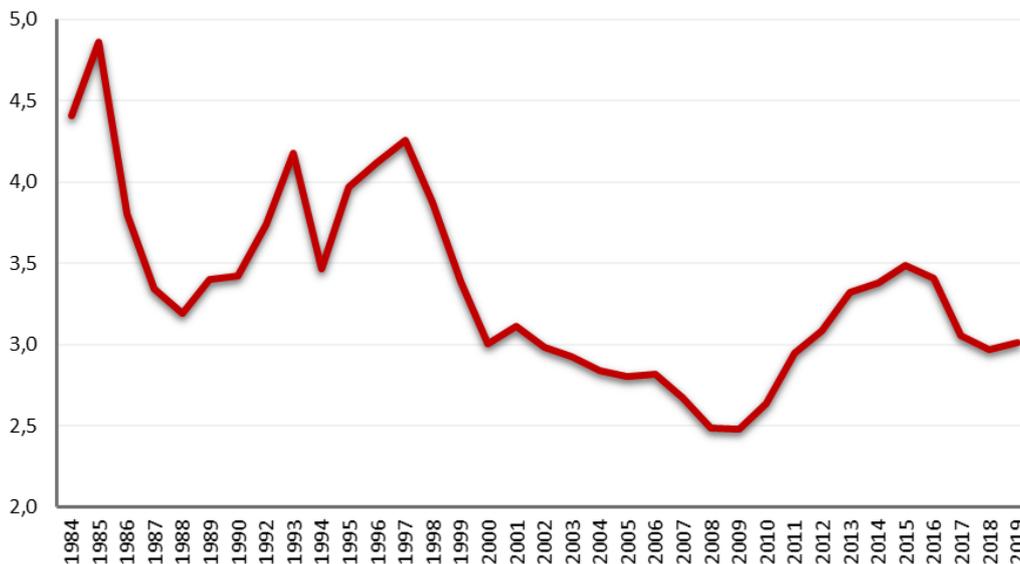
A importância de fixar a dotação de pessoal do CGP, por categoria, a afetar a cada EP ou a agrupamentos regionais de EP, com base em critérios racionais de efetiva necessidade dos serviços, que permitiria uma gestão mais eficiente deste corpo profissional, foi reconhecida por vários atores do sistema prisional entrevistados com responsabilidades gestionárias. Esse instrumento não excluiria

que se assegurassem mecanismos de flexibilização, de modo a salvaguardar a eventualidade de surgirem necessidades conjunturais, por exemplo, em consequência de movimentações de reclusos, para justificar o reforço de um determinado EP com mais guardas prisionais.

7.3. A insuficiência do rácio de reclusos por guarda prisional enquanto indicador de gestão e de distribuição de guardas por EP

O rácio de reclusos por guarda prisional é um dos instrumentos tidos em consideração para, em conjunto com outros elementos, aferir a adequação do número de elementos do CGP por EP e a organização do trabalho deste corpo no quadro do funcionamento do EP. Conforme se observa no Gráfico 33, nos últimos vinte anos, houve uma variação significativa deste rácio, tendo-se atingido o valor mínimo de 2,5 em 2009, após um período de decréscimo consistente, seguido de um aumento de 2,6 para 3,5, entre 2010 e 2015, iniciando-se, posteriormente, um novo período de decréscimo, estabilizando entre 2017 e 2019, num rácio de 3,0 reclusos por guarda prisional.

Gráfico 33. Rácio de reclusos por guarda prisional – Portugal (1984-2019)



Fonte: Estatísticas da Justiça (1984-1998), DGRSP (1999-2019); OPJ/CES

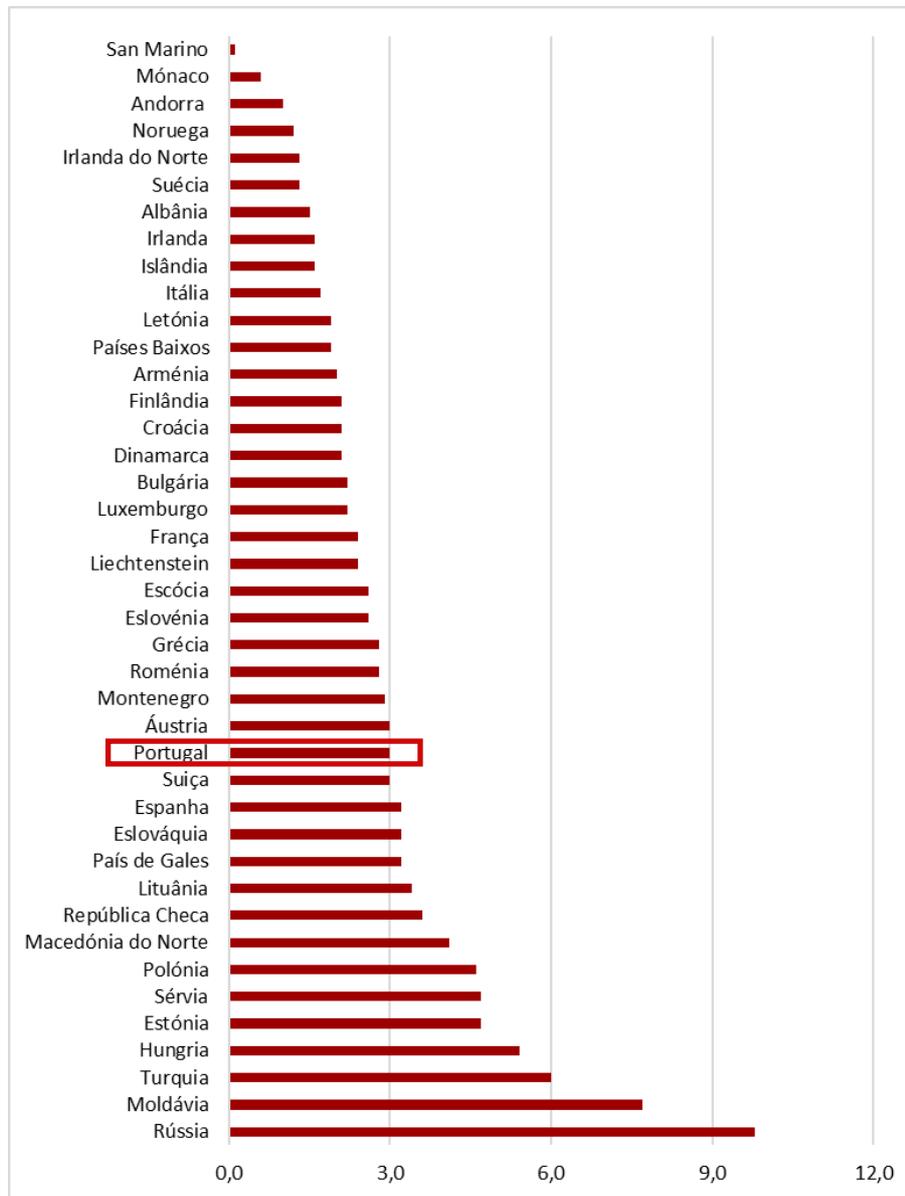
Os dados do relatório SPACE I (Aebi & Tiago, 2020)⁸⁶ permitem a comparação do rácio de reclusos por guarda prisional em Portugal com outros países do Conselho da Europa, verificando-se que o rácio apresentado por Portugal (3,0) se aproxima da média daqueles países (2,9)⁸⁷, ficando um pouco acima da mediana (2,6). A análise do gráfico permite, ainda, concluir que o nosso país apresenta um rácio

⁸⁶ Os dados relativos aos países europeus foram obtidos através do SPACE I, disponibilizado pelo Conselho da Europa. Os seus dados dizem respeito, na versão mais recente relativa a janeiro de 2019, em regra, a 31 desse mês (com algumas exceções, como é o caso de Portugal que disponibiliza dados relativos ao primeiro dia desse mês). Nem todos os países disponibilizaram a informação requisitada ou, em alguns casos, a situação não era aplicável no país.

⁸⁷ O relatório SPACE I (Aebi & Tiago, 2020) apresenta, também, o rácio de reclusos face ao total de recursos humanos do sistema prisional. De acordo com estes dados, Portugal apresentava, em 2019, um rácio de reclusos por recursos humanos do sistema prisional de 1,9 (considerando o total de 6.665 pessoas ao serviço), um valor ligeiramente acima do rácio médio de 1,6 nos países do Conselho da Europa.

superior a vários países da UE, por exemplo, comparativamente com a França e os Países Baixos, com rácios, respetivamente, 2,4 e 1,9.

Gráfico 34. Rácio de reclusos por guarda prisional – Conselho da Europa (2019)



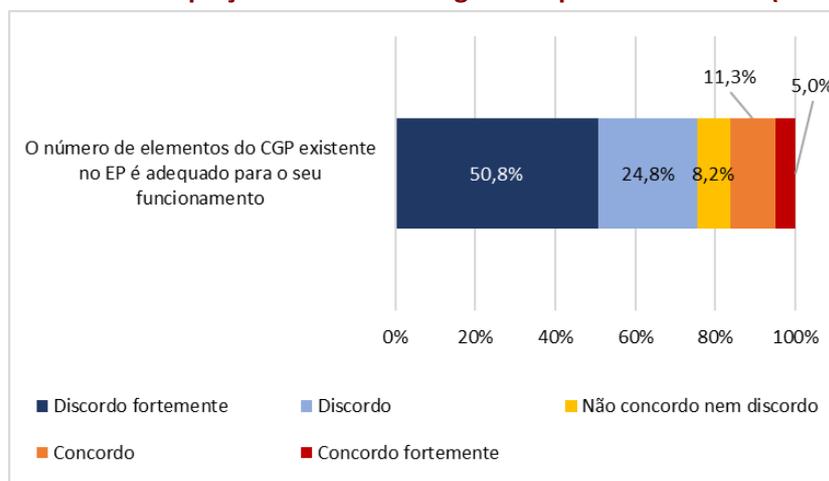
Fonte: SPACE I - 2019 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations

Apesar de o rácio constituir um indicador de comparação deve ser entendido apenas como um indicador de referência geral, reconhecendo-se as suas limitações, uma vez que no seu lastro se encontrarem organizações de trabalho e tarefas muito heterogéneas. A este propósito, o relatório de 2019 do Mecanismo Nacional de Prevenção alerta para a desadequação do rácio, enquanto elemento a ter em conta na distribuição dos recursos humanos.

No caso português, como já salientámos, tanto os relatórios como as perceções dos atores do sistema prisional destacam a insuficiência de elementos do CGP, considerando a dispersão do parque prisional e as condições específicas da organização e funcionamento dos estabelecimentos prisionais. Essa é

também a percepção dos elementos do CGP inquiridos, com uma maioria expressiva (75,6%) a considerar desadequado o número de guardas prisionais afetos aos estabelecimentos prisionais.

Gráfico 35. Adequação do número de guardas prisionais nos EP (n=319)



Fonte: OPJ/CES

O rácio de cerca de três guardas prisionais para cada recluso pode parecer, no papel, como suficiente. Contudo, tendo em conta a rotatividade por turnos, o impacto das situações referidas de ausência por baixa médica, o diminuto número de guardas com posição de chefia e a discrepância entre EP nacionais, rapidamente se conclui que este número é, frequentemente e na prática, insuficiente face às necessidades das várias prisões nacionais (Provedor de Justiça, 2019: 31).

Por outro lado, o rácio de reclusos por guarda prisional nos diferentes estabelecimentos prisionais ilustra uma grande variabilidade de situações, quer nos estabelecimentos prisionais de grau de complexidade de gestão elevado, quer nos de grau de complexidade de gestão médio. Essa heterogeneidade vivenciada na prática, representada na Tabela 5 e na Tabela 6⁸⁸, também desaconselha comparações e apreciações de natureza global. Embora os dados sejam relativos a 2017, não podendo, por isso, ilustrar a realidade atual, permitem, contudo, evidenciar a existência de diferentes realidades nos estabelecimentos, como foi amplamente referido pelos entrevistados.

⁸⁸ A distribuição dos elementos do CGP, consoante a sua carreira e nos diferentes estabelecimentos, relativos a 2017, bem como a ocupação dos mesmos foram recolhidos através da Informação Nº 350/DSS/2019, elaborada pela DGSRP.

Tabela 5. Rácio de reclusos/guardas prisionais nos estabelecimentos prisionais de grau de complexidade de gestão elevado (2017)

Estabelecimento Prisional	Gestão	Segurança	Nº Reclusos	Elementos CGP	Chefes	Guardas	Rácio
Alcoentre	Elevado	Alta	564	162	12	150	3,5
Carregueira	Elevado	Alta	694	153	11	142	4,5
Caxias	Elevado	Alta	597	152	15	137	3,9
Coimbra	Elevado	Alta	530	134	14	120	4,0
Funchal	Elevado	Alta	209	145	10	135	1,0
Hospital Prisional S. João de Deus	Elevado	Alta	55	80	9	71	0,7
Izeda	Elevado	Alta	242	97	6	91	2,5
Leiria (jovens)	Elevado	Alta	186	88	12	76	2,1
Linhó	Elevado	Alta	526	154	15	139	3,4
Lisboa	Elevado	Alta	1147	213	17	196	5,4
Monsanto	Elevado	Especial	89	69	11	58	1,3
Paços de Ferreira	Elevado	Alta	705	155	9	146	4,6
Pinheiro da Cruz	Elevado	Alta	635	128	8	120	5,0
Porto	Elevado	Alta	1234	191	11	180	6,5
Santa Cruz do Bispo (Feminino)	Elevado	Alta	358	123	9	114	2,9
Santa Cruz do Bispo (Masculino)	Elevado	Alta	520	107	9	98	4,9
Setúbal	Elevado	Alta	317	68	8	60	4,7
Sintra	Elevado	Alta	594	141	10	131	4,2
Tires	Elevado	Alta	428	108	11	97	4,0
Vale de Judeus	Elevado	Alta	487	160	10	150	3,0
Vale do Sousa	Elevado	Alta	356	91	8	83	3,9

Fonte: Informação n.º 350/DSS/2019 – DGRSP

Tabela 6. Rácio de reclusos/guardas prisionais nos estabelecimentos prisionais de grau de complexidade de gestão médio (2017)

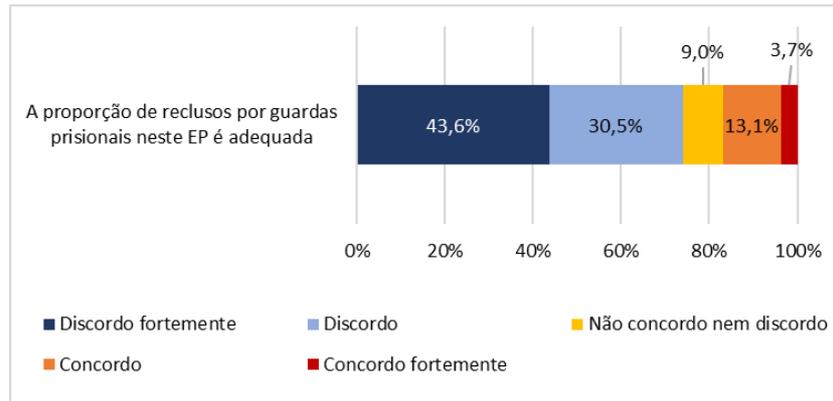
Estabelecimento Prisional	Gestão	Segurança	Nº Reclusos	Elementos CGP	Chefes	Guardas	Rácio
Évora	Médio	Alta	46	31	6	25	1,5
Chaves	Médio	Alta	51	31	2	29	1,7
Castelo Branco	Médio	Alta	120	70	7	63	1,7
PJ Porto	Médio	Alta	47	27	4	23	1,7
Odemira	Médio	Alta	53	30	5	25	1,8
Guarda	Médio	Alta	262	82	6	76	1,8
Viseu	Médio	Alta	81	41	5	36	2,0
Olhão	Médio	Alta	60	30	5	25	2,0
Torres Novas	Médio	Média	66	33	4	29	2,0
Silves	Médio	Alta	85	40	5	35	2,1
Covilhã	Médio	Média	94	44	4	40	2,1
Lamego	Médio	Média	79	36	4	32	2,2
Vila Real	Médio	Alta	84	38	5	33	2,2
Viana do Castelo	Médio	Alta	79	34	3	31	2,3
Angra do Heroísmo	Médio	Alta	171	66	7	59	2,6
Horta(cadeia de apoio)	Médio	Alta	32	12	0	12	2,7
Bragança	Médio	Média	93	33	5	28	2,8
PJ Lisboa	Médio	Alta	137	48	8	40	2,9
Braga	Médio	Alta	152	52	5	47	2,9
Elvas	Médio	Alta	83	27	7	20	3,1
Caldas da Rainha	Médio	Alta	114	37	6	31	3,1
Aveiro	Médio	Alta	166	50	7	43	3,3
Ponta Delgada	Médio	Alta	190	57	3	54	3,3
Guimarães	Médio	Média	113	31	4	27	3,7
Faro	Médio	Alta	176	47	5	42	3,7
Montijo	Médio	Alta	230	56	7	49	4,1
Leiria	Médio	Alta	182	40	4	36	4,6
Beja	Médio	Alta	248	52	4	48	4,8

Fonte: Informação n.º 350/DSS/2019 – DGRSP

Em ambos os tipos de estabelecimentos verificavam-se situações muito díspares, com os rácios a variar desde 1,0 até 6,5 reclusos por guarda prisional (excluindo o Hospital Prisional S. João de Deus que contava com um rácio de 0,7), nos estabelecimentos prisionais de grau de complexidade de gestão elevada, e entre 1,5 e 4,8 reclusos por guarda prisional nos estabelecimentos prisionais de grau de complexidade de gestão médio.

A insatisfação com o rácio de reclusos por guarda prisional nos estabelecimentos prisionais onde os inquiridos no âmbito deste estudo desempenham funções reuniu um consenso assinalável, com 74,1% dos guardas a considerar aquela proporção desadequada.

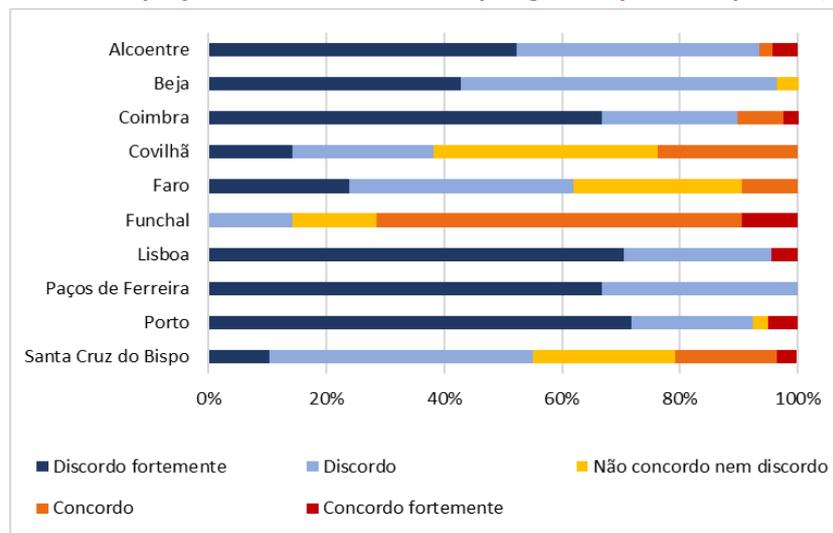
Gráfico 36. Adequação do rácio de reclusos por guarda prisional nos EP (n=321)



Fonte: OPJ/CES

A percentagem de guardas prisionais inquiridos que apontam a desadequação daquele rácio é superior a 90% em cinco dos estabelecimentos prisionais onde se aplicou o inquérito por questionário (Alcoentre, Beja, Lisboa, Paços de Ferreira e Porto). Por outro lado, é nos EP da Covilhã e do Funchal que os inquiridos manifestam uma maior satisfação face a esse rácio, apesar de, em 2017, serem estabelecimentos com rácios abaixo da média. Tal significa que a perceção sobre a eficiência da organização do trabalho pode influenciar a avaliação da adequação dos rácios mais adequados. Isto é, quanto mais entropia organizacional mais forte pode ser a perceção de necessidade de mais recursos.

Gráfico 37. Adequação do rácio de reclusos por guarda prisional por EP (n=321)



Fonte: OPJ/CES

Essa mesma perceção foi corroborada por muitos dos guardas prisionais entrevistados, e é ilustrada através de exemplos concretos que evidenciam fragilidades de resposta dos estabelecimentos prisionais, devido à falta de efetivos do CGP.

Há falta de guardas. Eu sou uma pessoa que gosta de trabalhar, estou cá para isso e sou pago para isso. Mas, é um trabalho quase redobrado. Há uns tempos havia mais pessoal e era diferente. O EP necessita de mais guardas, está uma lástima. Há torres sem ninguém. Isto é complicado. Esta situação não era pensável noutros tempos. (Ent. 48GP)

Não há um número adequado nem de guardas, nem de chefes. Temos guardas principais a fazer serviço de chefes porque não há chefes. Temos alguns doentes, outros de baixa. O meu turno está sempre desfalcado. Há muita falta de recursos humanos e o efeito dessa falta gera descontentamento a quem cá está. No dia 21 só recebo pelo trabalho de um e tenho de andar a fazer o serviço de dois ou três. Tenho de andar a correr de um lado para o outro, mas eu sou só um. Só posso ficar num sítio. (Ent. 76GP)

Temos dias em que há muito stress no trabalho. Aqui o problema é o excesso de trabalho e a falta de elementos, porque nós fazemos tudo, às vezes desdobramo-nos e às vezes nem sei como é que fazemos tudo, também vai da boa vontade. (Ent. 25GP)

As principais reivindicações são a falta de pessoal [...] há muita falta de pessoal, disso não tenho dúvidas. (Ent. 86GP)

A insuficiência de guardas prisionais foi apontada pelos entrevistados como um dos principais constrangimentos a uma resposta eficiente, quer nas alas, quer em outros postos de trabalho, como a portaria, o parlatório e as oficinas, bem como nas diligências externas (judiciais e de acesso a cuidados de saúde), situação agravada pelo impacto do absentismo, que reduz quotidianamente o número de guardas prisionais disponíveis.

Não há guardas suficientes. De que adianta dizer que as diligências têm de ser feitas com um determinado número de guardas, ou que em determinados postos tem de estar uma certa quantidade de guardas, se depois não há guardas suficientes? Cada um de nós só pode estar num sítio ao mesmo tempo. Por vezes, colocam-nos em dois postos ao mesmo tempo. Não conseguimos estar em dois locais. (Ent. 19GP)

Quando fazem contas aos rácios, assumem sempre o número total de guardas afetos ao EP, [...] mas o número de guardas é variável em resultado de saídas, de baixas, de férias, de diligências. Por isso, o rácio é sempre insuficiente. Há postos que independentemente do número de presos, precisam sempre de ser preenchidos. (Ent. 35GP)

Numa situação normal o rácio já não é o que devia ser, então nos períodos de férias e Natal há um défice grande. Nós tentamos que isso não se reflita na rotina dos reclusos. Mas, reflete-se no nosso trabalho. Se queremos comer, tomar um café, não temos quem nos vá render. Das 8h às 19h é difícil arranjar alguém. O serviço faz-se na mesma, mas com maior esforço do CGP. (Ent. 24GP)

O rácio reclusos/guarda prisional é sempre uma conta estranha. Se tomarmos em consideração o total de guardas do EP, o rácio é satisfatório. Se tivermos em conta os guardas que num determinado momento estão no EP, o rácio é insatisfatório. (Ent. 46GP)

Quando nos comparam em termos internacionais, pelo rácio de presos por guarda eu digo que “isso é só para quem não é do sistema”. Isso é completamente falacioso. Porque em vez dos 40 e tal estabelecimentos, se tivéssemos 20 e o número de presos que temos, as contas seriam diferentes. Cerca de 10.000 presos, dava 500 presos por estabelecimento. Perfeito! E nós, com 20 estabelecimentos, tínhamos guardas suficientes e, se calhar, até demais. Como as coisas estão, temos muitos estabelecimentos pequeninos, com 100 presos que consomem muitos recursos e depois faltam para os outros. (Ent. 54D)

O parque que temos não facilita. Quando se fala em números, mesmo internacionais, e rácios de guardas por presos, pensa-se em número total de presos e em número total de guardas. Uma coisa é nós termos 10.000 presos e 3 mil guardas em poucos estabelecimentos prisionais e outra coisa é termos os 10.000 presos e os mesmos guardas em 50 EP. (Ent. 122D)

Daí que, como já referido na Parte II, a necessidade de reestruturação do parque prisional e de dotar os EP de tecnologias de vigilância, de forma a minorar a escassez de elementos do CGP afetos aos estabelecimentos prisionais, tenham sido duas vertentes amplamente destacadas pelos entrevistados.

O número e dimensão dos EP é completamente desadequado [...]. Nós temos 49 cadeias a nível nacional e muitas delas não têm razão de ser. (Ent. 11GP)

Não faz sentido nenhum ter 49 EP. Deviam ser muito menos [...] e rentabilizar os recursos humanos. Não se compreende uma cadeia regional ter lá vinte e tal guardas com meia dúzia de presos. (Ent. 63GP)

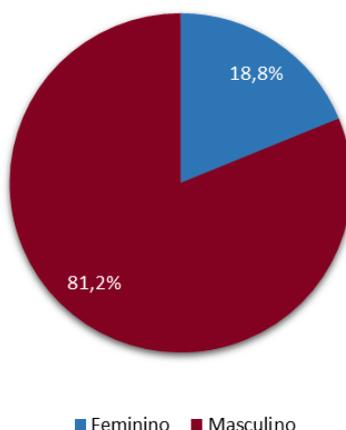
[...] não temos uma dimensão, quer de país, quer de sistema prisional para ter 49 cadeias, nós temos não sei quantas regionais com 30/40/50 reclusos e com 20/30 guardas [...] esses guardas resolviam muitos dos problemas de falta de efetivos [...]. Acho que há cadeias que deviam ser extintas, não tenho dúvida nenhuma disso, mas agora é preciso vontade política. (Ent. 03GP)

Se a estrutura do parque prisional fosse diferente os mesmos efetivos poderiam ser suficientes. Depois é tudo muito artesanal. Não há tecnologia quase nenhuma, nem há estruturas pensadas de raiz. Porque se fosse construído um estabelecimento, pensado com os meios que há hoje, esse estabelecimento prisional poderia funcionar com metade do pessoal. (Ent. 52GP)

7.4. Para uma caracterização sociográfica do Corpo da Guarda Prisional

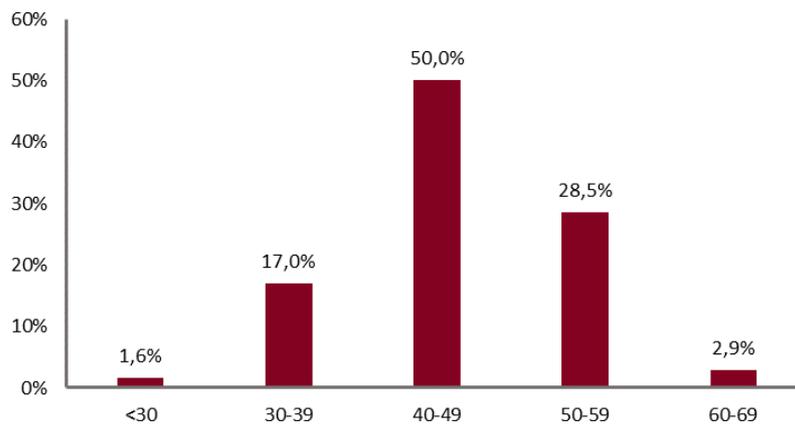
A caracterização sociográfica destes profissionais é feita a partir dos dados resultantes do questionário aplicado, em diálogo com as perceções recolhidas através das entrevistas. As características e o tipo da amostra, como descrito na metodologia, apesar de não permitirem uma extrapolação representativa do universo, conferem robustez a essa caracterização. A distribuição dos inquiridos por sexo encontra-se próxima do universo (86,4% de homens e 13,6% de mulheres), sendo a grande maioria de respondentes ao questionário do sexo masculino (81,2%) e representando as mulheres 18,8% (Gráfico 38).

Gráfico 38. Sexo (n=320)



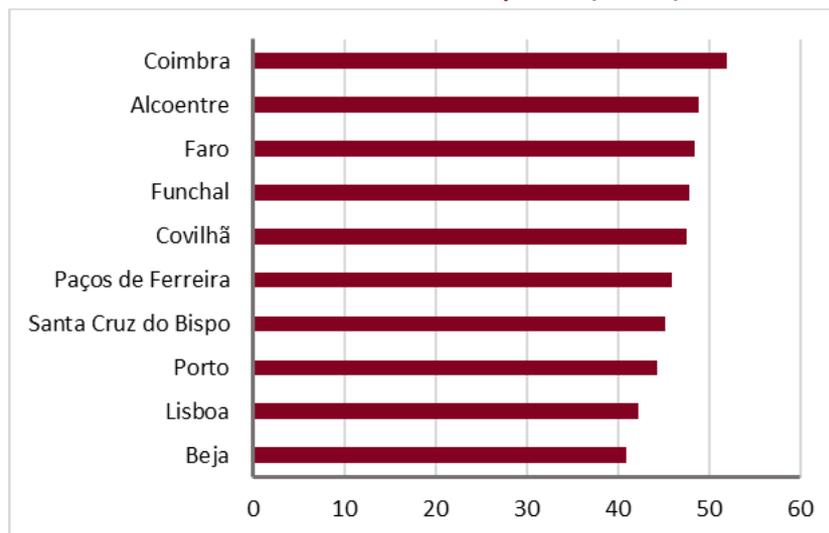
Fonte: OPJ/CES

Os guardas prisionais inquiridos têm idades entre os 27 e os 69 anos, com uma média de 46,4 anos. 50,0% da amostra encontra-se entre os 40 e os 49 anos, seguindo-se as pessoas com idades compreendidas entre os 50 e os 59 (28,5%) e os 30 e os 39 anos (17,0%). Os guardas prisionais entre os 60 e os 69 anos e abaixo dos 30 anos apresentam percentagens residuais de 2,9% e 1,6%, respetivamente.

Gráfico 39. Distribuição dos inquiridos por faixa etária (n=312)

Fonte: OPJ/CES

A média de idades oscila entre estabelecimentos prisionais (Gráfico 40), sendo Coimbra o EP com profissionais com uma média de idades superior (52 anos) e Beja com os guardas mais novos (média de 41 anos).

Gráfico 40. Idades médias, por EP (n=312)

Fonte: OPJ/CES

Embora as entrevistas tenham permitido identificar algumas características relevantes para o desempenho de funções, associadas à maturidade e à experiência, foram também sublinhadas eventuais consequências negativas de um efetivo do CGP mais envelhecido em alguns estabelecimentos prisionais. Como acima já assinalámos, as práticas associadas à distribuição dos guardas por EP e a ausência de um quadro de pessoal por EP são facilitadores dessa situação.

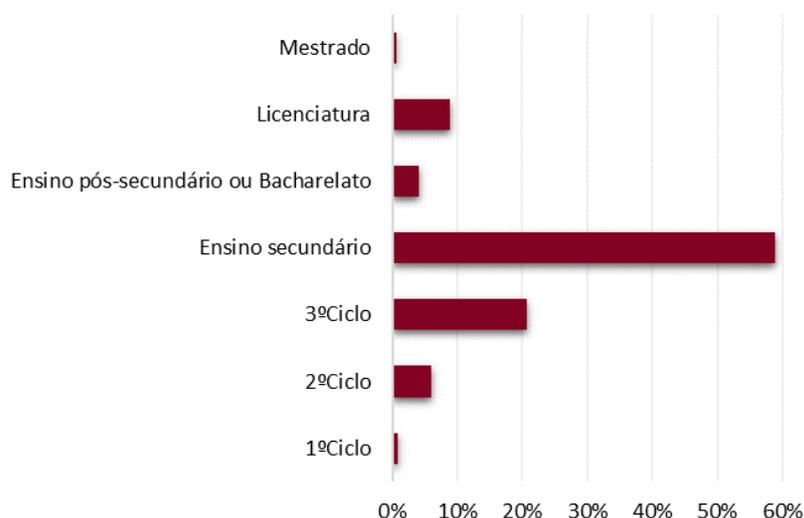
Esta é uma cadeia de pessoal novo. Nas outras cadeias [...] é tudo de 40 anos para cima. Aqui, mais de metade tem menos de 40 anos, ou seja, é pessoal com uma disponibilidade física e psicológica muito mais ativa, pessoal que intervém muito mais rapidamente [...]. O pessoal quando começa para os quarentas e tais, cinquenta, vai perdendo em termos físicos e até em termos mentais [...]. Eu já não tenho a genica mental e física que tinha quando tinha 40 anos. E este estabelecimento beneficia muito disso, de ter pessoal muito jovem e com bastante disponibilidade física e psicológica para responder às diferentes situações. (Ent. 52GP)

O pessoal com mais idade, como é o meu caso, já me custa fazer tanta hora seguida [...]. Em termos físicos, mas a idade também pesa (Ent. 40GP)

No que diz respeito ao enquadramento familiar, a esmagadora maioria dos respondentes tem um agregado composto por um casal com filhos (69,3%), seguindo-se a situação de pessoa só (11,7%), sozinho com filhos (10,1%) e casal sem filhos (7,9%). O impacto do exercício profissional numa instituição prisional na dimensão familiar é analisado mais à frente.

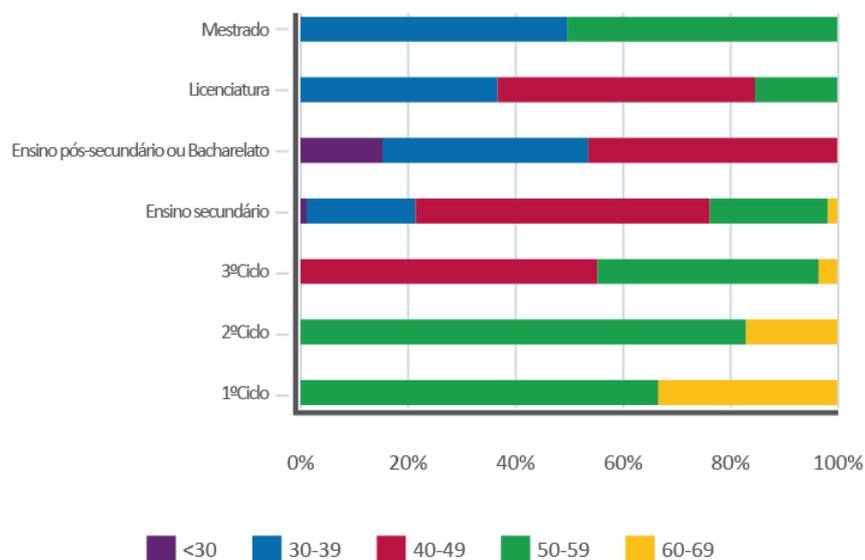
Ao longo dos anos, tem-se verificado o aumento das habilitações académicas dos guardas prisionais, com licenciaturas e mestrados, o que foi alterando bastante a caracterização e a composição deste grupo profissional (Roseira, 2017). Os guardas prisionais da amostra são profissionais que, na sua maioria (58,9%), concluíram o ensino secundário, seguido do 3º Ciclo do Ensino Básico (20,6%). A habilitação superior mais representada é a licenciatura (8,9% dos guardas prisionais).

Gráfico 41. Habilitações académicas (n=316)



Fonte: OPJ/CES

Os dados revelam, como seria expectável, uma maior proporção de guardas mais jovens com níveis de habilitações superiores, verificando-se, por exemplo, uma percentagem muito significativa de licenciados com menos de 49 anos. Mas, acima de tudo, os indicadores mostram um esforço no reconhecimento da importância das qualificações. A especificidade do contacto regular com reclusos comporta uma complexidade que só pode ser cabalmente assegurada através do reforço da valorização de conhecimentos através de formação específica. Mas, o esforço educacional é também entendido como via para um maior reconhecimento social da profissão. A exigência, no passado, de baixas qualificações para o exercício do cargo terá contribuído para o desprestígio social da profissão, verificando-se, contudo, uma preocupação crescente com a formação dos guardas (Roseira, 2017b: 101). A lei, ao exigir o 12.º ano como habilitação literária mínima para acesso à profissão e a licenciatura para aceder ao topo da carreira, também impulsionou a procura por mais qualificações académicas.

Gráfico 42. Habilitações académicas, por grupo etário (n=310)

Fonte: OPJ/CES

O número de inquiridos com grau de licenciatura é mais expressivo nos Estabelecimentos Prisionais de Beja, Lisboa e Santa Cruz do Bispo. Agrupados pelas áreas de educação e de formação definidas pela Direção-Geral do Ensino Superior, os licenciados encontram-se distribuídos, por ordem decrescente, da seguinte forma: 26,9% em ciências sociais e do comportamento, 15,4% em arquitetura e construção, 15,4 em ciências empresariais e, em percentagens muito mais reduzidas, artes, formação de professores/formadores e ciências da educação, humanidades e serviços pessoais, agricultura, silvicultura e pescas, ciências físicas e direito. No caso dos licenciados, as entrevistas vão ao encontro da ideia que

a maior parte dos indivíduos obteve os seus diplomas ao longo da sua carreira como guarda, o que os terá levado a enveredar, quer estrategicamente, quer por interesse pessoal, por cursos de psicologia e pela produção de alguns dos escassos estudos existentes em Portugal sobre alguns aspetos da reclusão e, sobretudo, sobre domínios específicos que afetam a sua profissão (Roseira, 2017: 355).

A mais-valia das qualificações para o desempenho de funções de guarda prisional é reconhecida pelo Conselho da Europa que publicou, em 2019, um conjunto de orientações destinadas a ajudar os Estados-Membros a melhorar o recrutamento, a formação e o desenvolvimento destes profissionais – *Guidelines regarding recruitment, selection, education, training and professional development of prison and probation staff*⁸⁹ (Conselho da Europa, 2019). As diretrizes foram desenvolvidas com o objetivo de disseminar exemplos de boas práticas, tendo em consideração a diversidade de critérios usados em diferentes países. O documento destaca uma série de princípios que os governos devem procurar respeitar, por exemplo, em termos de adequação do número de guardas prisionais, com estatuto profissional e formação adequada, sublinhando a importância da ética profissional. As diretrizes contêm recomendações específicas quanto aos níveis mínimos de habilitações literárias de ingresso e aos critérios de recrutamento, que devem ser implementados de forma transparente. Outro aspeto diz respeito à importância de os processos de recrutamento incentivarem a diversidade de profissionais, de modo a lidarem melhor com as necessidades específicas dos reclusos, incluindo

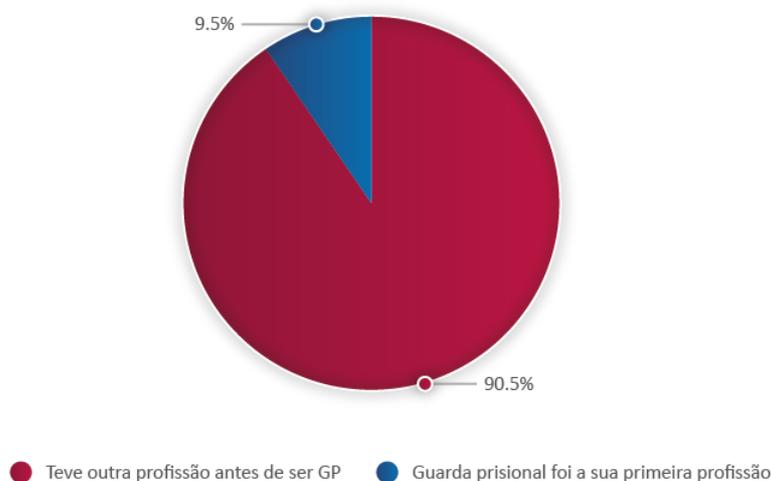
⁸⁹ Consultado a 15/01/2021, em <https://rm.coe.int/guidelines-training-staff/1680943aad>.

competências linguísticas e interculturais adequadas. É, contudo, importante salientar que as diretrizes sublinham a importância de ministrar formação adequada em áreas específicas do conhecimento e para o exercício de determinadas funções, bem como a criação de um sistema transparente de avaliação anual do desempenho, que permita o desenvolvimento profissional. As *guidelines* dão especial destaque à orientação no sentido de os serviços prisionais providenciarem um código de ética cujo cumprimento deve prever a possibilidade de ser avaliado através de critérios concretos.

7.5. O ingresso na carreira e as expectativas profissionais

A reflexão sobre o acesso à carreira permitiu conhecer o itinerário profissional prévio ao ingresso no Corpo da Guarda Profissional. A grande maioria dos respondentes ao questionário (90,5%) desempenhou outras atividades profissionais antes de ingressar na carreira, em muitos casos, com múltiplas experiências profissionais. Os setores mais significativos foram a hotelaria, comércio ou fabril (30,8%), seguindo-se a carreira militar nas diferentes forças (26,3%) e o trabalho nas áreas da construção civil, eletricidade, mecânica ou agricultura (23,4%). Outras profissões anteriores de natureza mais diversa foram, por exemplo, administrativo, auxiliar médico ou educativo, segurança ou vigilante, cabeleireiro, motorista ou professor. Em alguns casos, o percurso profissional foi múltiplo, tendo exercido mais que uma profissão.

Gráfico 43. Itinerário profissional prévio ao ingresso no Corpo da Guarda Profissional (n=316)



Fonte: OPJ/CES

De acordo com os entrevistados, o seu escasso conhecimento sobre o sistema prisional e sobre a carreira aquando da decisão de candidatura é também indiciador da pouca relevância social atribuída à profissão. Daí, assentar a sua candidatura em razões laterais que condicionaram a escolha e não propriamente no conhecimento e gosto pela profissão.

Quando ingressei na profissão não sabia para o que vinha. Não tinha conhecimento nenhum. (Ent. 11GP)

Na altura foi por influência dos colegas que andavam a estudar comigo e que, por acaso também estão aqui. Andavam a estudar comigo, eles eram mais velhos, e na altura falaram-me. Eu nem sabia o que era um guarda prisional. Concorri. Na altura também concorri para a GNR e para PSP. Na altura já estava na PSP, aliás, quando vim para aqui já estava na PSP a ter formação e decidi vir.

Escolhi trocar a PSP pela Guarda Prisional. Na altura ganhava-se mais e a nossa escala era diferente. Na PSP já estava quase a terminar o curso, mas pronto, optei e quis experimentar, fui ficando e aqui fiquei. (Ent. 42GP)

Não sabia bem ao que vinha. No curso de guardas foi um impacto muito grande quando chegámos à cadeia. Íamos no autocarro, jovens na maioria, a cantar, a tocar, naquela confusão, quando regressámos vínhamos todos calados e vínhamos todos de cabeça baixa. (Ent. 25GP)

Tive conhecimento que havia concurso aberto através da televisão. Eu queria concorrer para a GNR ou para a PSP quando saí da tropa e a minha ideia era essa. A minha ideia não era isto, eu sou daqui da zona e nem sabia que havia aqui uma cadeia. Não tenho ninguém ligado ao mundo das forças de segurança. Foi mesmo pela televisão porque a minha ideia era concorrer para a GNR ou PSP, quando abrisse concurso. (Ent. 23GP)

7.6. Motivações e expectativas face à carreira

As principais razões apresentadas pelos entrevistados como mobilizadoras da sua apresentação a concurso e de ingresso na carreira foram a segurança no emprego, permitindo estabilidade financeira, o fascínio por profissões ligadas à segurança e ao uso de farda. A representação da estabilidade financeira associada à relação de emprego público num determinado período enquanto justificação para a escolha profissional de muitos guardas prisionais é sustentada pelos estudos que se debruçaram sobre este tema (Cunha, 1994; Moreira, 2016). Essa representação foi claramente a dominante nos vários depoimentos.

Antes de ser guarda prisional trabalhava como mecânico, mas pagavam-me mal. Não havia estabilidade. Pensando na estabilidade financeira concorri a guarda. (Ent. 19GP)

Eu tinha um emprego onde ganhava razoavelmente bem, mas não estava no quadro da empresa. Saí de lá para vir para aqui porque achava que ia gostar, que me ia dar bem, estava perto de casa e tinha estabilidade. (Ent. 03GP)

Foi pela estabilidade. Eu tinha estado na tropa e aí não havia possibilidades de entrar para o quadro permanente e, entretanto, surgiu o concurso e eu concorri. (Ent. 12GP)

Primeiro, por influência familiar, e depois porque é sempre um trabalho fixo, é muito difícil ser-se despedido aqui. É cansativo, física e psicologicamente, mas é muito difícil ser despedido e o dinheiro ao final do mês é sempre garantido. (Ent. 32GP)

O meu objetivo quando vim para aqui era entrar na função pública, ter algo mais seguro. Em 2014, o mundo estava a atravessar uma fase de graves problemas económicos e Portugal ainda mais. O meu objetivo era ter estabilidade e a função pública pareceu-me a melhor opção. Guarda prisional podia ser uma boa alternativa caso as carreiras tivessem uma boa progressão. Mal cheguei aqui, apercebi-me que não, a nível de carreira é muito limitado e muito restritivo. A partir daí deixei de pensar tanto na Guarda Prisional como carreira e a focar-me mais na vertente de técnico superior, e como já estou na função pública, é mais fácil, por concurso interno. E é, a partir daí, que eu penso que vou fazer a minha carreira. (Ent. 97GP)

Para os respondentes ao questionário, a compensação salarial e a segurança no emprego é uma vertente que representa 12,4% dos aspetos positivos associados à profissão, salientando a estabilidade financeira e profissional. É elevada a percentagem de respondentes que valorizaram o facto de terem um trabalho com vínculo efetivo à função pública e a remuneração desse trabalho ser certa e atempada, o que lhes permite perspetivar o futuro com segurança profissional.

O desejo de ingressar numa força de segurança salientou-se como a segunda principal motivação para a escolha da profissão, que encontra eco num número muito significativo de guardas entrevistados.

Concorri pela estabilidade, apesar de não saber os ordenados, e também por querer representar uma força de segurança. Foi a única força para onde concorri. (Ent. 11GP)

Em primeiro lugar, por gostar de fardas. Por isso, concorri a diversas forças de segurança. Concorri à PSP, à GNR e à Guarda Prisional. Também porque, pensava eu, que trabalhar para o Estado me dava a tranquilidade de um salário certo. (Ent. 35GP)

As fardas de certa forma atraíam-me. O meu primeiro objetivo era ficar onde estava, na tropa, mas não consegui. Na altura também concorri à PSP e à GNR. (Ent. 36GP)

Concorri no seguimento da vida militar. Gostava da vida militar, e como houve a possibilidade de continuar uma vida profissional de farda, rescindi e ingressei na carreira de guarda prisional. (Ent. 46GP)

As entrevistas permitiram conhecer vários casos de guardas prisionais que se apresentaram, simultaneamente, a concurso para ingressar nos quadros da Polícia de Segurança Pública e/ou da Guarda Nacional Republicana, reforçando a ideia que o trabalho no sistema prisional não foi a primeira escolha. Alguns dos entrevistados assumiram que apenas ingressaram no CGP por não terem sido admitidos nos outros concursos, mas outros sendo-o optaram pelo CGP.

Eu sempre ambicionei alguma coisa ligada às forças miliares. O meu pai foi polícia e também foi militar e eu cresci com esses exemplos. Também tive a sorte mesmo nos desportos em que me envolvi, os meus treinadores profissionalmente também eram militares. (Ent. 42GP)

Eu desde que fiz tropa sempre tive uma perspetiva de ingressar numa força de segurança. Eu concorri para as três forças, fiquei aprovado nas três, não entrei para a PSP porque não havia vaga, na GNR fui chamado na mesma altura e fiz uma opção pela guarda prisional. (Ent. 13GP)

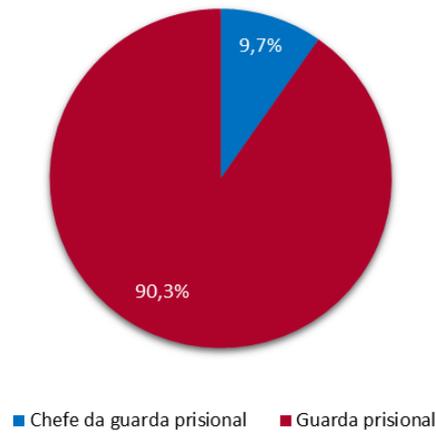
Vim para a guarda prisional pela estabilidade. Candidatei-me à PSP, à GNR e para aqui. Na GNR chumbei e na PSP ainda me faltava o último teste quando passei aqui. Mas, demorou muito a ficar concluído. Antes disto era agricultor e ainda trabalhei aqui numa empresa que depois faliu. (Ent. 15GP)

Fui militar durante 4 anos e meio. Depois, concorri à GNR e à guarda prisional. Fui chamado para a GNR, para poder ingressar, mas não fui, escolhi a guarda prisional. Podia ingressar nas duas, sim. Aliás, tive colegas que depois vim a encontrar mais tarde no curso que ainda foram fazer um período lá e depois receberam a carta para vir para cá e ficaram na guarda prisional. (Ent. 16GP)

7.7. O percurso profissional no Corpo da Guarda Prisional

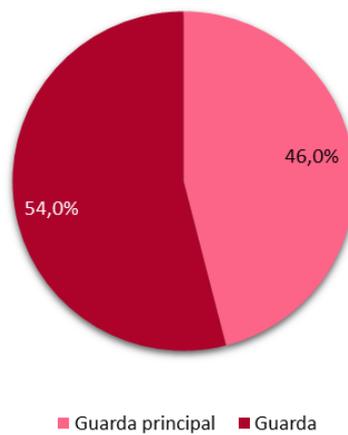
Responderam ao questionário sobretudo elementos do Corpo da Guarda Prisional que se encontram na carreira de guarda prisional (90,3%), como consta do Gráfico 44. Destes, 54,0% são guardas e 46,0% guardas principais (Gráfico 45). Dos chefes da guarda prisional, temos sobretudo chefes (23 elementos), chefes principais (4 elementos) e dois comissários representados na nossa amostra (Gráfico 46). Em 2017, a proporção de elementos destas duas carreiras era semelhante aos valores da nossa amostra, com uma representação de 90,7% da carreira de guarda prisional e 9,3% da carreira de chefe da guarda prisional. Corroborando os depoimentos sobre a escassez de chefes, há 25,0% dos guardas principais que revelam exercer funções de chefia. Destes, 24 indicam há quanto tempo o fazem: um dos casos começou recentemente a ter essas funções, já no decorrer deste ano, sendo que o guarda principal que o faz há mais tempo desempenha há 16 anos funções de chefia. Em média, os guardas principais desempenham funções de chefia há quatro anos e meio (DP=3,95).

Gráfico 44. Carreira atual (n=320)



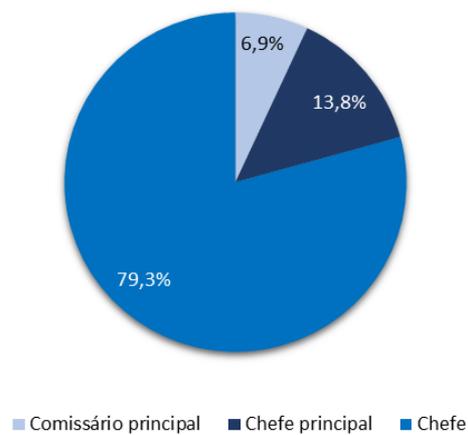
Fonte: OPJ/CES

Gráfico 45. Categorias da carreira de guarda prisional (n=276)



Fonte: OPJ/CES

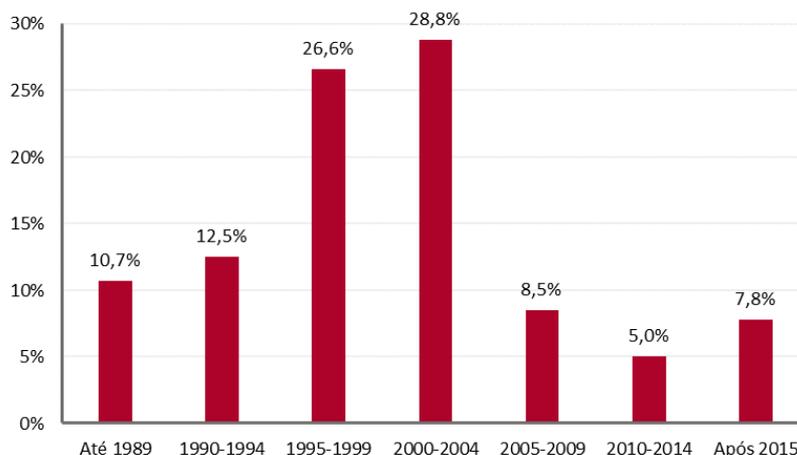
Gráfico 46. Categorias da carreira de chefe da guarda prisional (n=29)



Fonte: OPJ/CES

No que diz respeito à antiguidade profissional, verifica-se que a grande maioria ingressou entre 1995 e 2004. Os indicadores estão, assim, em linha com a tendência de diminuição de abertura de concursos na última década. Em média, os guardas prisionais ingressam na profissão aos 26 anos.

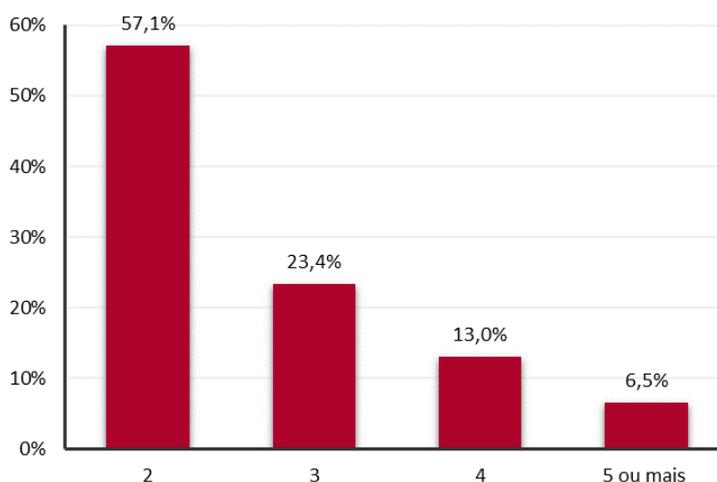
Gráfico 47. Antiguidade no exercício de funções no CGP (n=319)



Fonte: OPJ/CES

Sem surpresa, a maioria dos elementos do Corpo da Guarda Prisional respondentes ao questionário já desempenhou funções em mais de um estabelecimento prisional ao longo da carreira. Contudo, dos 74,4% que afirmam não ter trabalhado sempre no mesmo estabelecimento prisional, a maioria encontra-se no seu segundo estabelecimento prisional (57,1%). Este indicador associado ao facto de apenas 21,0% dos respondentes terem mudado de estabelecimento prisional nos últimos cinco anos indicia não existir uma elevada mobilidade interna.

Gráfico 48. Número de estabelecimentos prisionais onde já exerceu funções (n=231)

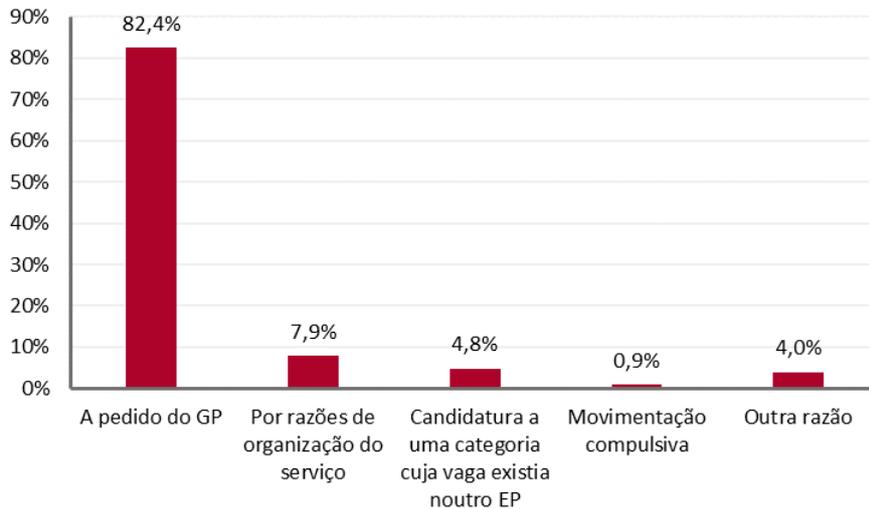


Fonte: OPJ/CES

É nos Estabelecimentos Prisionais de Coimbra, Covilhã e Santa Cruz do Bispo que estão os guardas prisionais que já mudaram mais vezes de estabelecimento prisional, sendo também esses dos estabelecimentos com médias de idades mais elevadas (Gráfico 40). As razões para a mudança de estabelecimento prisional encontram-se representadas no Gráfico 49 e, de alguma forma, evidenciam o que acima se referiu quanto às práticas inerentes à mobilidade interna do CGP. A grande maioria

dos respondentes (82,4%) foi trabalhar para outro estabelecimento prisional a seu pedido. Questões de organização do serviço foram a razão da mudança apenas para 7,9% dos guardas prisionais e 4,8% tiveram de mudar pois a categoria à qual subiram só existia noutro estabelecimento prisional. 4,0% mudaram por outras razões, que variam entre o encerramento da prisão até à resposta a um convite do Diretor-Geral. Residualmente registam-se casos de movimentação compulsiva (0,9%).

Gráfico 49. Razão para a mudança de estabelecimento prisional (n=227)



Fonte: OPJ/CES

Os elementos do CGP que mudaram de estabelecimento prisional a seu pedido ou por razões de organização do serviço são, maioritariamente, da carreira da guarda prisional (respetivamente, 93,0% e 83,3%), enquanto a maioria dos que mudaram na sequência de uma candidatura a uma categoria cuja vaga existia noutro EP são efetivos da carreira de chefe (8 chefes e 2 guardas).

Gráfico 50. Razão para a mudança de estabelecimento prisional, por carreira profissional (n=224)



Fonte: OPJ/CES

Também como já referimos, o objetivo de aproximação à residência familiar está na base da mudança de EP a pedido do elemento do CGP.

O motivo da mudança foi a minha zona de residência [ser] relativamente perto de [...]. Ao fim de algum tempo começamos a fazer os pedidos de transferência. (Ent. 03GP)

Fui formado em [...] e passei por mais três estabelecimentos prisionais até vir para aqui. Sempre num processo de aproximação a casa. (Ent. 117GP)

Fiz um ano de estágio no EP [...] e depois fui colocado em [...] e aqui me mantenho. Deram-me várias opções para escolher e eu escolhi a mais próxima de casa. (Ent. 76GP)

7.8. Autorrepresentações sobre o exercício profissional: a ambivalência entre funções de segurança e de reinserção social

Aos guardas prisionais, de acordo com o previsto no Estatuto, são atribuídas competências de vigilância e segurança da comunidade prisional⁹⁰. Embora as funções de reinserção social atribuídas à prisão convoquem, na prática, um papel muito ativo dos guardas prisionais, esse papel não foi formalmente reconhecido, sendo apenas assumida a centralidade das suas funções de vigilância, de segurança e de manutenção da ordem.

Afinal, sempre houve um papel de educador previsto para este profissional. Contudo, o estigma das chaves, enquanto símbolo de uma função repetitiva e desprestigiante, e o mito do carcereiro, que reproduz memórias pouco fiáveis daquilo que efetivamente foram estes profissionais, parecem ter diluído a importância e a força do poder dos guardas prisionais na gestão do ambiente social dentro de muros. Fontes históricas apontam para que nem a profissão dos antigos carcereiros se pode comparar com o que foi, desde a sua génese, a profissão do guarda prisional, nem a preocupação com a formação específica destes profissionais é recente, datando mesmo da sua fundação as primeiras intenções de os dotar de competências sociais e humanas muito próprias, precisamente porque sempre se pressupôs que os guardas prisionais tivessem de desempenhar um papel muito ativo na relação com os reclusos com quem estariam destinados a privar (Roseira, 2014: 7).

Essa ausência de reconhecimento não influencia as autorrepresentações dos entrevistados, que identificam uma relação de continuidade entre as funções de vigilância e de reinserção e assumem uma função de mediação com a população reclusa. As perceções sobre os conteúdos funcionais vão, assim, ao encontro do reconhecimento da informalidade no exercício funcional, que assenta no facto de ser entre o formal e o informal que os guardas garantem que a ordem seja mantida, respeitando regras burocráticas, mas desenvolvendo simultaneamente estratégias em resposta a vazios legais ou situações atípicas (Roseira, 2014).

Nunca fomos apenas uma força de segurança. Se assim fosse, remetíamos-nos a ser isso mesmo, segurança. Mas, somos mais do que isso. Temos de ser mais do que isso, porque senão este sistema não funcionava. Temos de olhar pelos reclusos, ver se estão bem, conviver com eles, acompanhá-los no dia-a-dia, nas suas angústias e depressões. Se fossemos só segurança, andávamos ali de mãos atrás das costas, e pronto. Por isso, somos mais do que uma simples força de segurança. Olhamos pelos reclusos e temos que preservar o bom ambiente dentro do espaço prisional. (Ent. 35GP)

No dia-a-dia somos quase familiares dos presos, ouvimos em primeira instância, de certa forma fazemos um bocadinho de psicologia. Por exemplo, às vezes, um “bom dia”, “boa tarde”, “o que é que se passa” é importante até para criar proximidade ou empatia. O cidadão está privado da liberdade e essa ponte é importante na sinalização de certos pormenores da vida e do quotidiano dos reclusos que, se não fossem os elementos de vigilância, nunca sairiam da zona prisional, nunca chegariam, nomeadamente aos serviços de execução da pena, à direção do EP. Este papel ultrapassa aquela ideia de “carcereiro”. O “abrir e fechar portas” está ultrapassado. (Ent. 36GP)

Nós somos multifacetados, o guarda prisional é muito mais do que aquilo que está no nosso Estatuto, o que aí está é uma imagem errónea. No dia-a-dia vai para além disso. (Ent. 70GP)

⁹⁰ Os conteúdos funcionais do CGP são tratados, em detalhe, no ponto 14 deste relatório.

Um guarda prisional deve cumprir o que tribunal decidiu em relação aos reclusos, mas também colaborar com eles no sentido saírem daqui melhor do que para cá entraram. Eu penso que essa é uma das nossas funções. (Ent. 89GP)

O guarda prisional tem de estar preparado para resolver situações com os presos, resolver problemas de logística, resolver problemas de desequilíbrio emocional ou psicológico (...) articular o seu serviço com o serviço de reinserção social, com os técnicos, com os psicólogos, a equipa médica, porque somos nós que facultamos todas essas informações a qualquer uma destas pessoas que trabalha, vinda dos diferentes setores, dentro do estabelecimento prisional [...].(Ent. 71GP)

7.9. A realização profissional e as condições de trabalho

Embora as condições de trabalho dos guardas prisionais sejam objeto de reflexão no ponto relativo à segurança e saúde no trabalho, cabe aqui uma breve referência a essa dimensão ao analisarmos as perceções sobre a realização profissional. Como se refere abaixo, as perceções dos profissionais estão em linha com as conclusões de outros estudos.

O ambiente de trabalho faz com que haja um sentimento de que se trabalha num estabelecimento pouco aprazível e desumanizado. Muitas das prisões estão sobrelotadas, o que torna um ambiente muito ruidoso, as instalações são pouco arejadas, os edifícios degradantes, o que permite a exposição a temperaturas desconfortáveis (humidade ou extremo calor), o facto de trabalharem muitas horas fechados, e por turnos (o que destabiliza o ritmo do organismo porque não consegue criar a rotina necessária ao bom funcionamento), acrescentando-se ainda o fator de possibilidade de hostilidade e violência quer física, quer psicológica por parte dos reclusos, aspetos que em muito contribuem para que os profissionais sintam que trabalham num espaço pouco humanizado, fortalecendo então ao surgimento de reações de carácter físico e psicológico (Costa, 2014: 17).

Alguns desses fatores foram especialmente referidos como tendo um forte impacto negativo no bem-estar no trabalho, como a degradação dos estabelecimentos prisionais e, em alguns casos, a sobrelotação. Por outro lado, a degradação do estado de saúde de alguns reclusos, a possibilidade de agressões por parte daqueles e a necessidade de recurso à contenção física são fatores que contribuem para o aumento da tensão no local de trabalho, suscetíveis de gerar níveis acrescidos de stresse. Constituem, também, fatores geradores de desgaste profissional as funções exigentes a que consideram estarem submetidos, associadas ao excesso de horas de trabalho. Por seu lado, como fatores positivos, o sentido de missão aglutina a ideia de estarem a contribuir para o bem-estar da sociedade e do país, para a proteção dos cidadãos e para a aplicação da justiça. Outro aspeto que confere valor motivacional à profissão é o contributo para a ressocialização dos reclusos, com vários respondentes a considerar que têm, dentro de muros, um papel ativo na preparação do futuro dos reclusos. O principal aspeto negativo está associado à pressão e stress que o exercício de funções desencadeia, considerando esta uma profissão de elevado desgaste físico e psicológico.

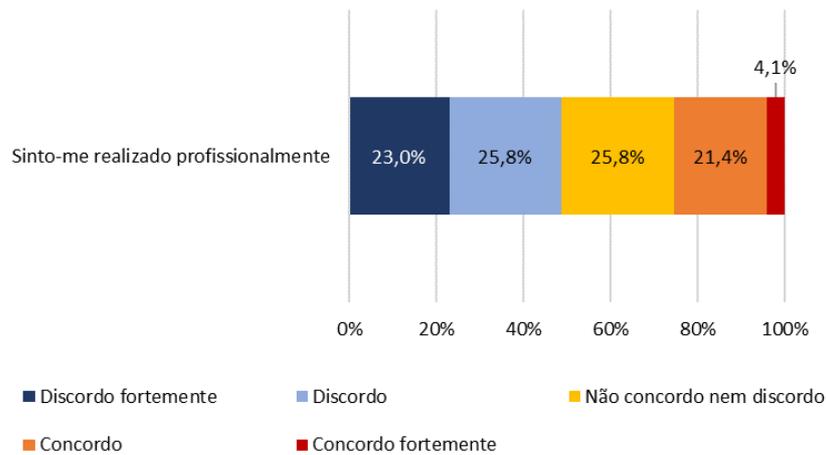
Neste quadro, a realização profissional tem um carácter evolutivo e é induzida por fatores diversos, desde a falta de uma preparação inicial mais adequada, passando pelo exercício de uma profissão em ambiente de reclusão, às condições físicas da cadeia ou mesmo à perceção sobre a *cultura profissional*.

No primeiro ano e meio, estive para desistir 50 vezes, achava que não me encaixava neste mundo porque há muita agressividade verbal, física nem tanto, mas verbal há muito, confrontos constantes, o clima de sensação de luta. Eu não me sentia neste mundo. Tive os papéis para me vir embora, eu e um colega meu. (Ent. 23GP)

No início pensei em desistir. Não foi fácil. Se não fossem os colegas mais velhos, teria desistido. Antigamente era diferente, era menos organizado. Foi melhorando, agora, já não há motins. No início houve um episódio de violência que me indignou muito. Tive um colega que reagiu mal a uma

confusão que houve no pátio e os restantes reclusos viraram-se contra nós. Pensei que morria naquele dia. (Ent. 30GP)

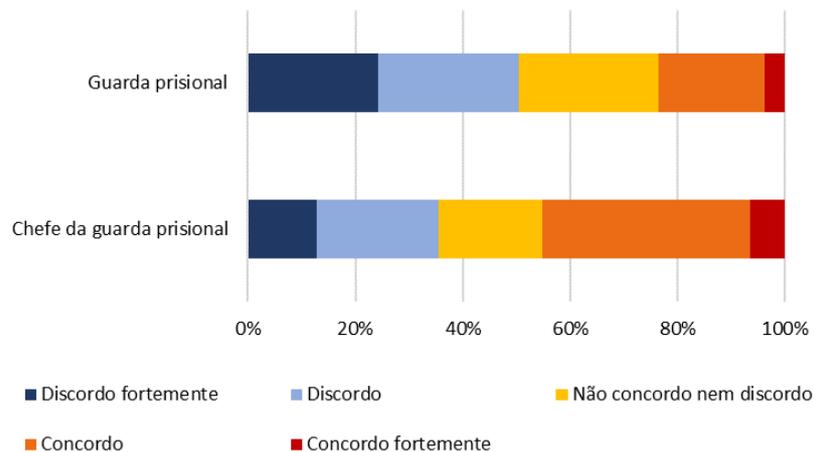
Gráfico 51. Realização profissional (n=318)



Fonte: OPJ/CES

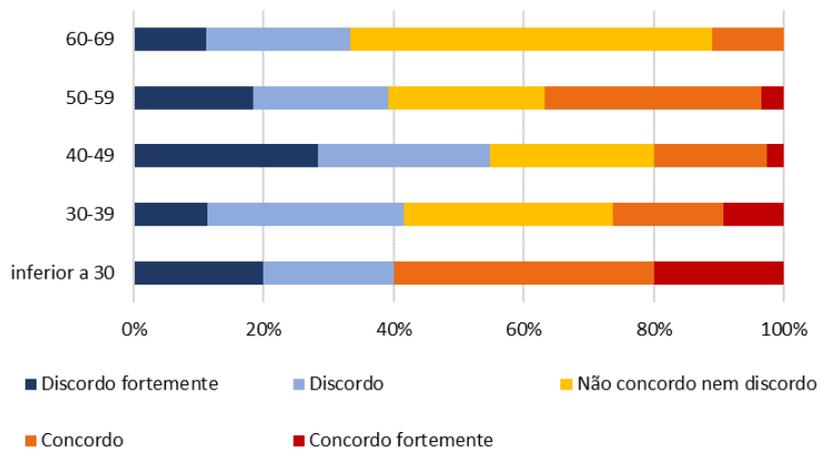
A perceção de 48,8% dos inquiridos aponta no sentido de não se sentirem realizados profissionalmente. Todavia, os dados revelam uma diferença expressiva entre carreiras, com uma perceção de maior realização profissional na carreira de chefe da guarda prisional (45,2%), enquanto apenas 23,6% dos respondentes da carreira de guarda prisional se sentem realizados profissionalmente. Estes indicadores corroboram a perceção muito negativa, como se irá detalhar no ponto 10, quanto à evolução na carreira de guarda prisional.

Gráfico 52. Realização profissional, por carreira (n=315)



Fonte: OPJ/CES

Por outro lado, a autorrepresentação sobre a realização profissional apresenta também algumas diferenças por grupos etários, sendo positivamente mais expressiva por parte dos guardas prisionais mais jovens, o que representa um capital de confiança relevante para a introdução de reformas estruturantes no sistema prisional. Nos grupos etários mais velhos o descontentamento está sobretudo associado à frustração na progressão na carreira.

Gráfico 53. Realização profissional, por grupo etário (n=309)

Fonte: OPJ/CES

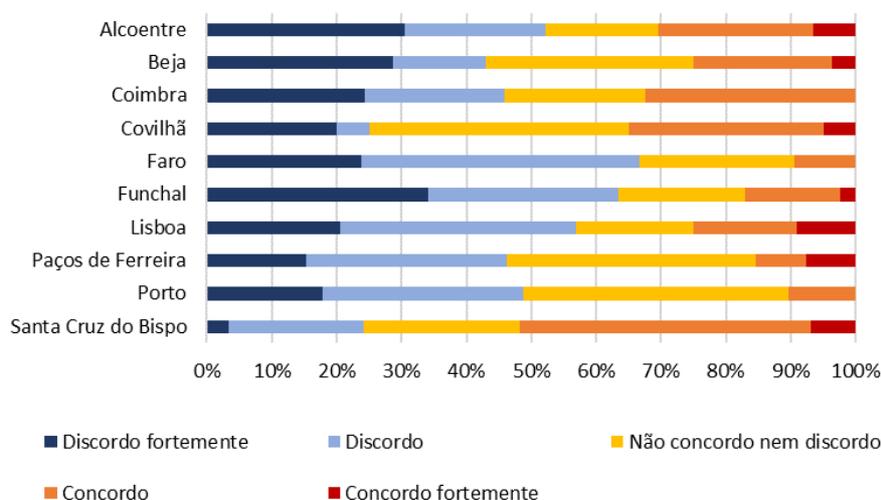
Sou guarda, entrei há 20 anos, mas é como se tivesse entrado há três ou quatro anos. Continuo a ocupar a mesma categoria. (Ent. 19GP)

Se repetiria a escolha de ser GP? Sim, se fosse como antes. Se fosse como esperava que fosse a carreira. Não como está agora. Se tudo corresse como estava à espera quando comecei, estaria agora à beira da reforma. Agora, não concorria. (Ent. 35GP)

Faço os mínimos dos mínimos. Não tenho iniciativa de fazer seja o que for. Estou mesmo desanimado com o próprio sistema. Se fazemos é porque fazemos, mas se as coisas correrem mal caem em cima de nós. (Ent. 76GP)

Eu com 20 anos de guarda nunca tive hipótese de concorrer a uma categoria superior, tenho 43 anos e dentro de quatro, cinco ou seis anos não vale a pena eu concorrer para ir para longe de casa. No dia-a-dia isso cria desmotivação. (Ent. 03GP)

Não se registaram diferenças no que diz respeito à realização profissional entre os guardas prisionais dos diferentes estabelecimentos prisionais, o que indicia que o EP não é, em si mesmo, uma variável muito relevante. Contudo, os estabelecimentos prisionais onde os guardas assumem menor realização profissional são Alcoentre, Faro, Funchal e Lisboa.

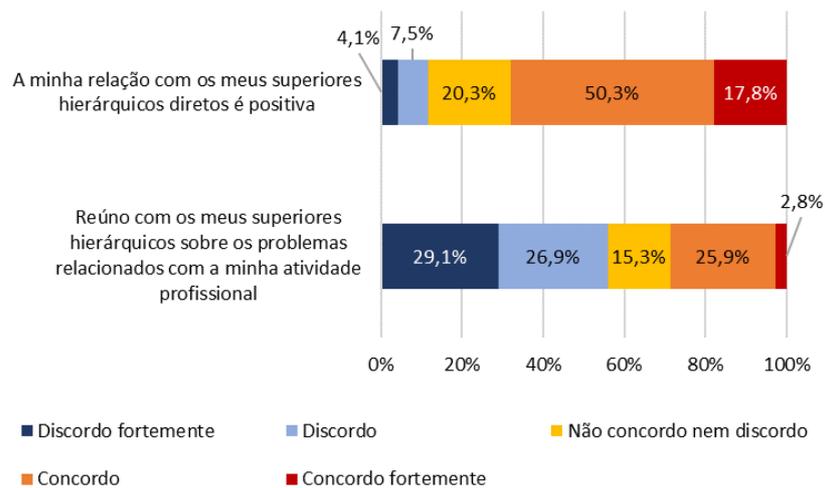
Gráfico 54. Realização profissional, por EP (n=318)

Fonte: OPJ/CES

Apesar das perceções generalizadas de descontentamento com as condições de trabalho, quando questionados sobre os principais aspetos positivos e negativos relativos à sua profissão, 31,9% dos respondentes ao inquérito por questionário identificam a qualidade das relações interpessoais e o ambiente de trabalho enquanto aspetos positivos da sua força motivacional, sendo apenas 9,3% os que avaliam negativamente as relações interpessoais, dando o exemplo da existência de conflitos, mau ambiente e falta de união. Os exemplos positivos consistem sobretudo na camaradagem e companheirismo, união e interajuda entre colegas. Também os aspetos relativos ao empenho profissional e às características positivas do carácter dos elementos do CGP foram mencionados por 15,2% dos respondentes, que avaliam positivamente o esforço, a dedicação, o profissionalismo e competência, mas também a honra e a honestidade.

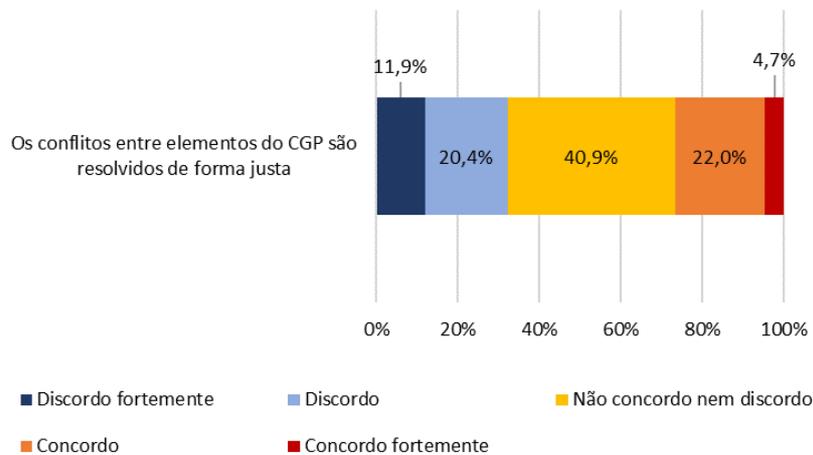
Outra dimensão associada à realização profissional e à satisfação com o trabalho consiste no relacionamento interpessoal, quer com os pares, quer com a hierarquia. Os dados do inquérito por questionário dão um sinal inequívoco de bom relacionamento da maioria dos guardas prisionais (68,1%) com os superiores hierárquicos, embora não se verifique um envolvimento forte no que respeita aos problemas associados à profissão, situação típica de profissões de matriz hierarquizada.

Gráfico 55. Relação com os superiores hierárquicos (n=320)



Fonte: OPJ/CES

Por outro lado, existe uma proporção significativa de guardas prisionais (32,3%) que discorda da afirmação “Os conflitos entre elementos do CGP são resolvidos de forma justa”. A este propósito, importa mencionar que este grupo profissional tende a apresentar, de acordo com alguns estudos, “uma heterogeneidade interna bastante significativa, em lugar de uma forte união corporativa por vezes idealizada no início destas pesquisas” (Roseira, 2017: 361).

Gráfico 56. Resolução de conflitos entre elementos do CGP (n=318)

Fonte: OPJ/CES

7.10. O impacto da vida profissional na vida pessoal e familiar

A situação profissional dos guardas prisionais parece interferir negativamente nas diversas vertentes da sua vida, nomeadamente na sua saúde física e mental, bem como no contexto social e familiar, sobretudo quando as exigências de uma situação laboral excedem os recursos, capacidades e ou competências do indivíduo, ou quando a percecionam como tal (Cunha, 1994; Gonçalves & Vieira, 2005). As entrevistas realizadas permitiram a recolha de vários testemunhos que ilustram o impacto negativo da vida profissional na vida pessoal e familiar. Como melhor detalhamos no ponto 16, esta circunstância deverá merecer melhor atenção no sentido do reforço de acompanhamento da medicina do trabalho.

O que eu sei é que o serviço aqui era muito complicado, os presos eram mais novos, nós com menos experiência, havia confusão todos os dias. (Ent. 12GP)

Nos primeiros dois anos dormia com a pistola debaixo da almofada com medo de tudo. Depois andei a circular em vários estabelecimentos, nuns até muito bons, fui ganhando calo. Mas os primeiros cinco/seis anos foram mesmo muito duros. Eu não estava preparado para o conflito. Há muita pressão por parte dos reclusos, sobretudo nos primeiros anos. Como disse, nos primeiros anos, eu dormia com a pistola debaixo da almofada, fazia a viagem sempre com a pistola no bolso com medo. (Ent. 23GP)

Ao fim de três/quatro anos os guardas começam logo a meter baixas porque há serviço noturno, pressão, a própria noite causa pressão porque mesmo que consigamos dormir de dia, o descanso não é igual ao da noite. (Ent. 39GP)

A interferência na esfera pessoal, exemplificada através do elevado número de divórcios assumidos pelos entrevistados, e já identificada por alguns estudos (Cunha, 1994: 87; Roseira, 2017a: 401), constitui um indicador expressivo do impacto do contexto profissional na situação familiar.

Já passei por um número significativo de estabelecimentos prisionais e isso traduziu-se em dois divórcios. Não é fácil esta vida de andar de um lado para o outro, sem estabilidade. Paga-se uma fatura elevada e normalmente é a vida familiar que mais sofre. Isto não é fácil. (Ent. 46GP)

[...] A minha mulher só sabe daqui o residual. A pessoa que está connosco não consegue perceber a “explosão” e então há o desentendimento. Eu costumo dizer, o guarda prisional é um ser que anda aqui pendurado por molas. (Ent. 113GP)

Eu sou dos poucos que ainda está com a mesma esposa desde que entrou nos serviços prisionais. Todos os outros guardas, praticamente, estão divorciados. Eu sou dos muito poucos que ainda tenho a mesma namorada e que hoje é esposa, porque ninguém nos aguenta. Tem um impacto forte na vida pessoal. (Ent. 23GP)

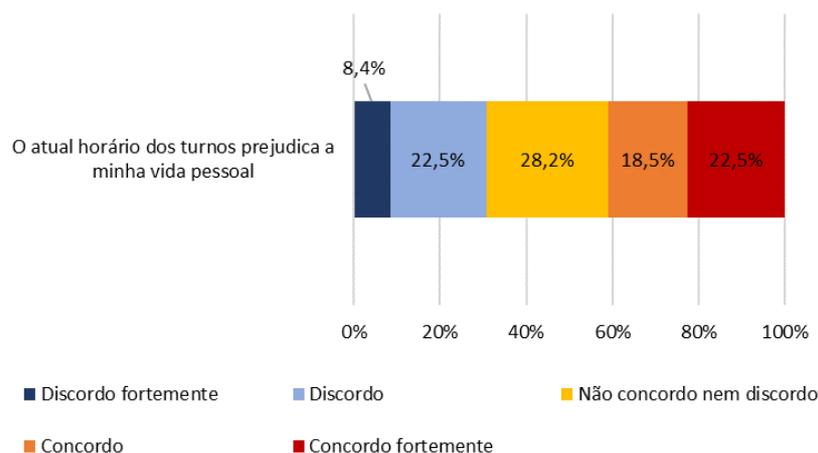
Muitas vezes temos problemas familiares [...]. Há casos de divórcios, há casos de separações, há casos de filhos que as coisas não correm bem, há brigas em casa. (Ent. 110GP)

A estratégia emocional de separar a vida pessoal do mundo prisional através do princípio de não falar sobre o serviço fora do estabelecimento prisional com familiares e amigos parece colher a preferência de alguns guardas prisionais. A este propósito, vale a pena mencionar a reflexão de Elaine Crawley (2002) sobre o impacto do trabalho dos guardas prisionais ingleses na sua vida pessoal e na das suas famílias, tendo identificado um padrão de comportamento daqueles profissionais que considerou uma espécie de mecanismo de defesa capaz de afastar a contaminação institucional à esfera familiar. Os guardas criam um sistema de defesa social com recurso a estratégias de desapego e de despersonalização que lhes permite trabalhar relativamente protegidos das ansiedades que ameaçam oprimi-los, bem como controlar as impressões que transmitem aos reclusos e aos colegas. As entrevistas realizadas confirmam essa estratégia de preservar a sua vida familiar do ambiente prisional por parte dos guardas.

[...] eu muito raramente falo da minha profissão a não ser com pessoas da profissão quando sei que estou a ser compreendido. Ainda há tempos com um amigo meu [...] “você não fazem nada, chegam lá estão ali olham para os presos, eles não fogem e pronto” [...]. Todo o tempo que eu estivesse a tentar explicar àquele homem um bocadinho deste mundo, eu estava a gastar o meu pobre latim, ele nunca iria entender. Portanto, não vale a pena, eu evito isso [...]. Até a minha esposa só me pergunta se está tudo bem ou não. Quando chego a casa, “então tudo bem, correu-te bem o dia?” Tenho trinta e tal anos de serviço e a minha mulher sabe que sou guarda prisional e pouco mais, porque sinto que não adianta falar de um assunto de que as pessoas estão a anos luz de conhecer. (Ent. 117GP)

Talvez contra o que seria expectável o horário de trabalho, conforme analisado no ponto 15, é apenas uma das vertentes que 41,0% dos guardas prisionais inquiridos identificam claramente como tendo um efeito nefasto na conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar, a que acrescem 28,2% que têm uma posição intermédia que, ainda assim, pondera este impacto.

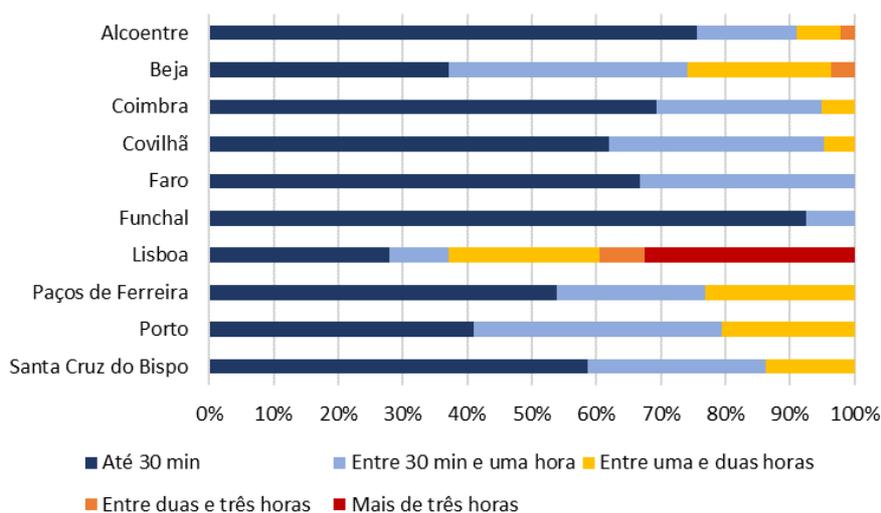
Gráfico 57. O atual horário dos turnos e a conciliação entre o trabalho e a vida pessoal (n=227)



Fonte: OPJ/CES

Ainda relativamente aos fatores com impacto na conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar, segundo os dados do questionário, salienta-se a deslocação para o trabalho, quer em termos de quilómetros percorridos, quer em termos de tempo gasto na viagem. A maioria dos guardas (75,9%) realiza viagens até 90 quilómetros (ida e volta), sendo nos Estabelecimentos Prisionais de Beja e de Lisboa que se registam as maiores distâncias entre a residência e o trabalho e verificando-se nos Estabelecimentos Prisionais de Coimbra e Funchal a situação inversa.

Gráfico 58. Duração da viagem casa-trabalho, por EP (n=317)



Fonte: OPJ/CES

Quanto ao tempo de viagem casa-trabalho (uma viagem), há quem gaste apenas dois minutos e a pessoa que despense mais tempo viaja durante oito horas. Só nos estabelecimentos prisionais de Alcoentre, Beja e Lisboa é que encontramos guardas que responderam consumir mais de duas horas de casa até ao trabalho. Alcoentre, no entanto, regista uma elevada percentagem (75,6%) de trabalhadores que fazem uma rápida viagem. Lisboa regista não só a percentagem mais baixa de guardas que responderem demorarem menos de meia hora, como é o único estabelecimento prisional onde os inquiridos referem demorar mais de quatro horas para chegar de casa ao trabalho. O tempo de viagem é menor para os trabalhadores do Funchal, Faro e Coimbra.

Os indicadores dão, assim, lastro à discussão em torno do horário do trabalho no sentido de uma maior concentração de dias de trabalho, seguida de um período mais alargado de folga. A distribuição por estabelecimento prisional onde desempenham funções revela alguma dispersão quanto a esta matéria.

7.11. O reconhecimento social da profissão de guarda prisional

A reflexão sobre a valorização social das profissões implica, entre outros fatores, a compreensão do modo como a sociedade percebe e se relaciona com os respetivos profissionais, tendo em conta a permeabilidade a que qualquer grupo profissional está sujeito em termos de circunstâncias internas e exógenas que contribuem para a reconfiguração da sua identidade profissional (Rodrigues, 2002: 130-131). A identidade profissional designa, simultaneamente, a imagem que o indivíduo possui de si próprio e da sua profissão e a forma como se define na relação com a sociedade (Poiars, 2018), pelo

que as representações configuram dimensões estruturantes da valorização social das profissões. A invisibilidade social do sistema prisional e do trabalho que lhe está associado influencia as representações socioprofissionais dos guardas prisionais.

Apesar de todos os profissionais dos estabelecimentos prisionais possam ser objeto de contaminação do estigma institucional, os guardas são os indivíduos cujo papel, ou função, mais diretamente representa a missão prisional. A falta de conhecimento sobre as reais funções do guarda prisional encaminha para a enorme invisibilidade social da própria instituição, tanto como das profissões que esta integra (Roseira, 2017b).

As representações da sociedade face a este corpo profissional constituem, também, um elemento relevante na sua vivência laboral negativa, correspondendo a um custo social característico da profissão, uma vez que as múltiplas e contraditórias funções da profissão não são socialmente reconhecidas e o desconhecimento do trabalho de guarda prisional gera preconceitos negativos (Mateus, 2015). O poder simbólico e o *status* também se obtêm através do reconhecimento, por parte da sociedade, de um conjunto de competências e características associadas à profissão. A titularidade de um saber especializado e o sentido de utilidade aumentam o prestígio e a forma como uma profissão é encarada pela opinião pública (Rodrigues, 2002). No caso da profissão de guarda prisional, o desconhecimento e a escassez de referências sobre a sua atividade, por parte da sociedade, condicionam a representação social negativa e desvalorizada da função de guarda prisional.

Não somos respeitados na nossa profissão [...] que perdeu dignidade. Nós estamos esquecidos. Ninguém quer saber de nós. É como se estivéssemos a pagar uma pena juntamente com os reclusos. (Ent. 35GP)

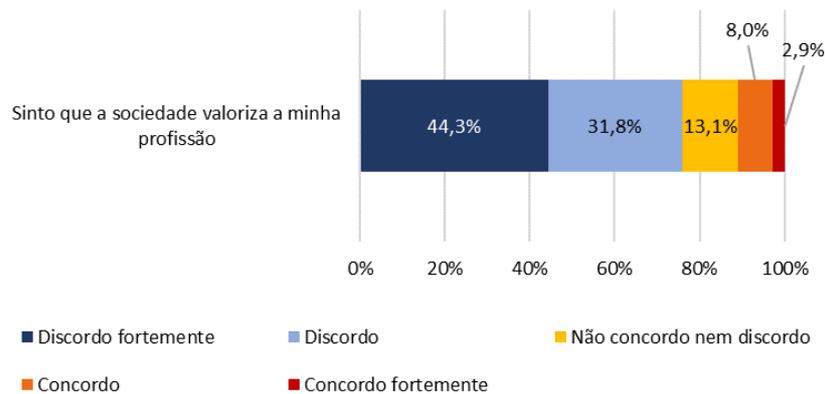
A sociedade não nos valoriza. Como não sabem o que fazemos, pensam que somos uns brutos que batemos nos presos. Somos incompreendidos pela sociedade e pela tutela. (Ent. 68GP)

O guarda prisional tem uma função ingrata que não é reconhecida pela sociedade nem pelo governo. Trabalha com pessoas que cometeram crimes e que depois cá dentro, com rotinas, são exemplares. É bom recluso e mau cidadão. Às vezes falam-nos de uma pessoa que era um terror lá fora, aqui dentro não é essa pessoa. As pessoas não entendem. (Ent. 06GP)

A sociedade não sabe o que é que é um guarda prisional [...]. Às vezes, somos criticados injustamente e não somos uma profissão valorizada. (Ent. 78GP)

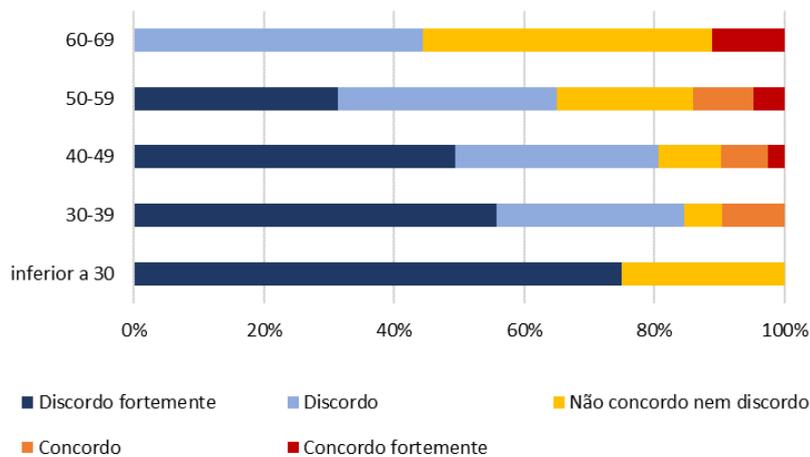
O Corpo da Guarda Prisional não tem força, não tem impacto. Somos o fim de linha da sociedade, ninguém quer saber de nós, nem dos presos. A partir do momento em que os indivíduos estão fechados, pensa-se “deixem-nos estar”. E quem cuida deles? (Ent. 23GP)

As perceções quanto ao fraco reconhecimento social da profissão de guarda prisional estão inequivocamente expressas nas respostas ao questionário aplicado. Uma proporção muito significativa de inquiridos (76,1%) considera que a sociedade não valoriza a profissão de guarda prisional.

Gráfico 59. Valorização social da profissão de guarda prisional (n=314)

Fonte: OPJ/CES

Essa percepção pode ser analisada por idade, manifestando-se mais entre os guardas prisionais mais jovens, sendo muito elevada a percentagem de inquiridos mais jovens que discorda da afirmação “Sinto que a sociedade valoriza a minha profissão” face aos que com concordam. Por outro lado, quando questionados sobre os principais aspetos positivos e negativos relativos à sua profissão, muitos referiram também o sentimento de falta de reconhecimento e valorização social.

Gráfico 60. Valorização social da profissão de guarda prisional, por grupo etário (n=305)

Fonte: OPJ/CES

Os testemunhos expressam, não só o efeito do estigma institucional sobre os guardas prisionais (Roseira, 2017b), como também a percepção de uma desvalorização pela própria tutela do sistema prisional, identificando-se nos discursos uma sensação de abandono e de indiferença.

Percebi muito cedo que o sistema prisional é o parente pobre da justiça e nós não passamos de uns pedintes, quase a mendigar, não estou a referir para mim nem para a minha classe, estou-me a referir para toda a instituição, ou seja, todos o EP, quer reclusos, quer guardas. Como os serviços prisionais são o parente pobre da justiça, os governos sucessivos não olham para isto como deve ser. (Ent. 117GP)

Não na relação interpessoal, mas pela tutela somos ignorados e esquecidos. (Ent. 11GP)

A desmotivação não resulta tanto da questão salarial, do dinheiro, mas sim de não vermos a luz ao fundo do túnel, de não vermos uma solução. E não vemos uma solução porque não somos respeitados. (Ent. 46GP)

A tutela não tem consideração por nós. Que somos malformados... Mas precisam de nós, precisam que nos esforcemos e que resolvamos os problemas. Acho, por isso, que o CGP deveria ser respeitado. (Ent. 35GP)

A desvalorização social da profissão de guarda prisional decorre, também, como já mencionado, da reputação negativa do espaço físico das prisões (Froment, 1998). Os guardas prisionais trabalham num ambiente associado a condições de saúde, higiene e segurança pouco dignificantes em que o seu papel principal é o de supervisionar uma população estigmatizada. Essas qualidades negativas associadas ao ambiente de trabalho são frequentemente projetadas nos próprios trabalhadores (Mateus, 2015), o que contribui para a representação social dos guardas prisionais assente em estigmas. A abordagem do mundo prisional nos meios de comunicação social, designadamente através de exposições excessivamente dramáticas no cinema e na televisão, também contribuem para adensar e perpetuar os estereótipos negativos que cercam os guardas prisionais (Pereira, 2020: 24).

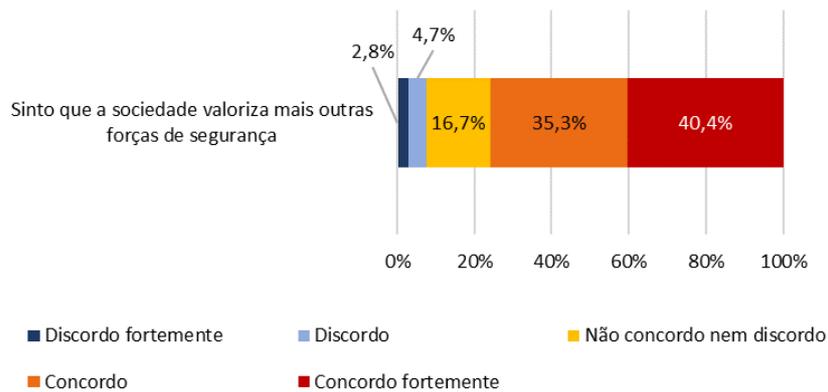
A sociedade vê os guardas prisionais com desdém. Por causa dos media, que nos "pintam" como se fossemos uns "bichos papões", como se fossemos os causadores da reclusão, quando nós apenas temos de garantir a vigilância e a segurança dos reclusos enquanto cá estão. (Ent. 32GP)

Há uma conotação errada na comunicação social do papel efetivo dos elementos de vigilância. O que ganha grande impacto lá fora são apenas as situações mais negativas, mas há uma quantidade de situações positivas e essa parte não é sinalizada. Quantos reclusos estavam a pôr termo à vida e o elemento de vigilância "deu outra oportunidade"? Esses pormenores não passam para a sociedade, só passa o que se faz de mal, o que se faz de bem fica fechado aqui. Há uma micro sociedade aqui dentro e os problemas que aqui se passam ficam aqui fechados. Às vezes é importante transmitir para a opinião pública o trabalho de relevo da maior parte dos elementos de vigilância, por exemplo, em evitar que haja represálias, na ressocialização ajudando a tornar o cidadão recluso um melhor cidadão para quando sair. (Ent. 36GP)

Nesse sentido, a valorização social dos papéis dos guardas prisionais, embora seja uma dimensão relativamente ausente dos estudos sobre estas temáticas, parece estar também relacionada com a humanização das condições de reclusão, em que o seu papel estaria mais vinculado ao processo de reinserção social (Andrew Coyle, 2005).

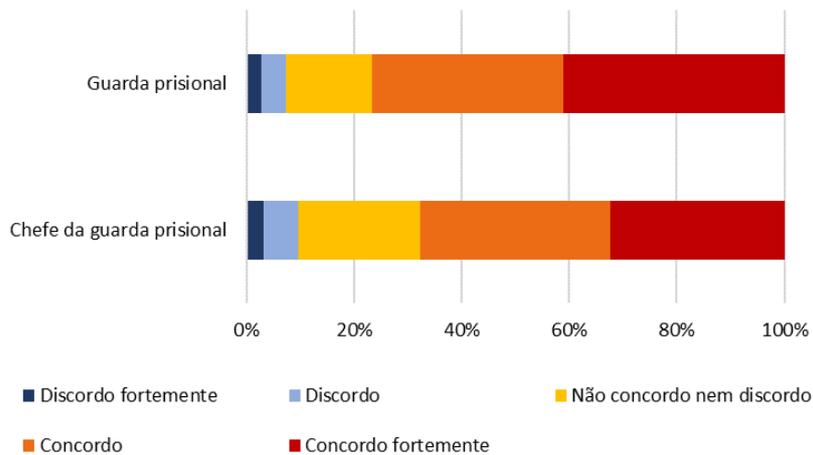
7.12. A comparação com outras forças de segurança

O Corpo da Guarda Prisional é uma força que se sente ainda menos reconhecida pela sociedade, quando comparada com a relevância social que consideram ser atribuída a outras forças de segurança. 75,7% dos respondentes ao questionário afirmaram que, na sua perceção, a sociedade valoriza mais outras forças de segurança, tal como foi também evidenciado na generalidade das entrevistas realizadas.

Gráfico 61. Valorização social de outras forças de segurança (n=317)

Fonte: OPJ/CES

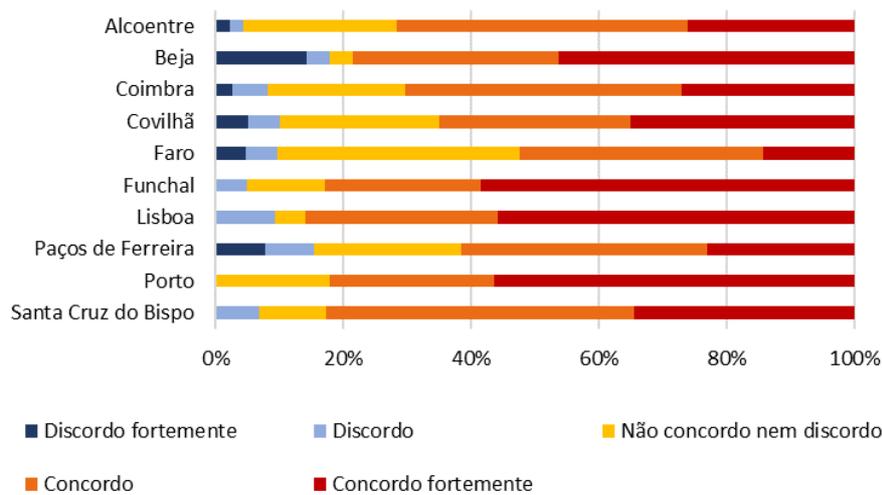
Embora tratando-se de uma percepção transversal à esmagadora maioria dos guardas prisionais, são os profissionais da carreira da guarda que evidenciam maiores percentagens de descontentamento face à desvalorização da sua profissão quando comparada com outras forças de segurança. Como já referimos, todas as percepções negativas são mais acentuadas neste grupo.

Gráfico 62. Valorização social de outras forças de segurança, por carreira (n=314)

Fonte: OPJ/CES

O sentimento de desvalorização social da guarda prisional por comparação com outras forças de segurança é particularmente referido (acima de 80%) entre os profissionais a desempenhar funções nos Estabelecimentos Prisionais do Funchal, Lisboa, Porto e Santa Cruz do Bispo.

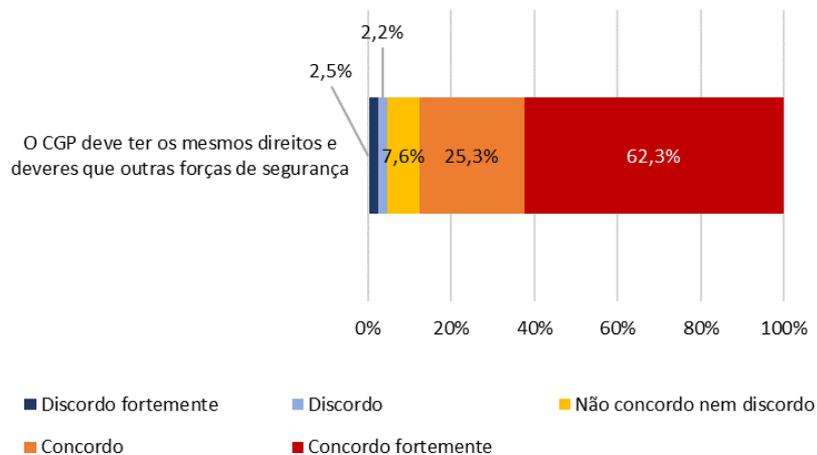
Gráfico 63. Valorização social de outras forças de segurança, por EP (n=317)



Fonte: OPJ/CES

Ainda no que diz respeito à comparação com outras forças de segurança, a grande maioria (87,6%) dos inquiridos considera que devem ter os mesmos direitos e deveres que outras forças de segurança.

Gráfico 64. O CGP deve ter os mesmos direitos e deveres que outras forças de segurança? (n=316)



Fonte: OPJ/CES

Resulta, assim, dos indicadores apresentados que a percepção da desvalorização social da profissão é transversal à sociedade e ao poder político que os tutela. O CGP sente que o estigma associado à prisão e às condições de reclusão exponenciam essa desvalorização social e invisibilizam e condicionam o esforço em colocar na agenda social e política as suas reivindicações e em fazer valer os seus direitos laborais.

7.13. Experiência comparada

Na experiência comparada, foram especialmente destacadas questões de invisibilidade e desvalorização social do sistema prisional e deste corpo profissional com impacto no processo de recrutamento. Perante as dificuldades no recrutamento, a administração francesa decidiu alterar os

critérios de admissão (por exemplo, idade mínima e máxima para concorrer) e o desenvolver campanhas e atividades de divulgação do trabalho desenvolvido dentro do sistema prisional. A administração dos **Países Baixos**, por sua vez, optou por uma estratégia diferente. A par da implementação de uma campanha para melhorar a sua imagem junto do público, foi decidido alterar, no início do ano de 2020, os critérios de admissão, exigindo-se agora três diplomas nacionais diferenciados, consoante o cargo para o qual o elemento pretenda concorrer. No sistema penitenciário dos Países Baixos existe uma separação entre guarda prisional (responsável por tarefas securitárias), funcionário prisional (responsável principalmente por tarefas de supervisão e acompanhamento de reclusos) e pessoal especializado (por exemplo, psicólogos). Assim, para a posição de guardas prisionais é exigido um nível 2 (diploma nacional), para os funcionários prisionais o nível 4 (diploma nacional) e para o pessoal especializado, no mínimo, o nível 6 (diploma nacional). A divisão formal e a exigência de níveis académicos diferenciados entre guardas e funcionários prisionais ainda está a decorrer uma vez que anteriormente os funcionários prisionais eram selecionados através da candidatura de guardas prisionais. Contudo, foi considerado pelas autoridades que as qualificações para os dois grupos têm que necessariamente ser diferentes.

8. O CORPO DA GUARDA PRISIONAL: O ESTATUTO E A QUALIFICAÇÃO DE “FORÇA DE SEGURANÇA”

A reflexão sobre as várias vertentes do exercício profissional do CGP e da aplicação do seu Estatuto, apresentada nos pontos seguintes, inclui o respetivo enquadramento legal. Consideramos, contudo, relevante sistematizar a evolução estatutária no período democrático. Procuraremos, ainda, trazer para o debate alguns subsídios sobre a qualificação deste corpo profissional como força de segurança. É importante salientar que o Estatuto congrega pouco mais que uma matriz orientadora do exercício funcional. Na verdade, **a principal nota é de dispersão do quadro legal**. Essa dispersão dificulta, só por si, a regulação das várias vertentes inerentes à profissão e ao desempenho funcional, com normas pouco coerentes ou mesmo contraditórias entre si, como melhor se detalha nos vários pontos do relatório e que, nalgumas matérias, acabam por contribuir para a tensão laboral.

Além do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional (Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro, alterado pela Lei n.º 6/2017, de 2 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 134/2019, de 6 de setembro), têm relevância na regulação deste corpo profissional um conjunto vasto de outros diplomas legais. Desde logo, os principais diplomas relativos à execução de penas e à organização e funcionamento do sistema prisional: o Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade (Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro)⁹¹ e, ainda em matéria de penas, a recente Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, que criou um regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de segurança, permitindo a libertação (nalguns casos definitiva, noutras temporária) de um número muito significativo de reclusos (ficaram excluídos um conjunto de crimes, como homicídio ou violação doméstica); a Lei Orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro)⁹²; o Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais (Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de abril)⁹³; a Portaria n.º 175/2020, de 24 de julho, que determina a classificação dos estabelecimentos

⁹¹ Alterado pelos seguintes diplomas: Lei n.º 33/2010, de 02 de setembro; Lei n.º 40/2010, de 03 de setembro; Lei n.º 21/2013, de 21 de fevereiro; Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto; e Lei n.º 27/2019, de 28 de março.

⁹² Com relevância para esta matéria, destacamos a Portaria n.º 300/2019, de 11 de setembro, que fixa a estrutura nuclear dos serviços centrais da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, o Despacho do Diretor-Geral da DGRSP n.º 8140-B/2019, de 12 de setembro de 2019, publicado no DR, 2.ª Série, N.º 176, de 13 de setembro 2019, que cria e define as competências das unidades orgânicas flexíveis da DGRSP e o Despacho n.º 11969/2019 do Diretor-Geral da DGRSP, de 27 de novembro de 2019, publicado no DR, 2.ª Série, N.º 241, de 16 de dezembro de 2019, que regula a delegação de competências nos diretores de estabelecimento prisional. Por último, é ainda de referir o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, que estabelece o regime da administração financeira do Estado.

⁹³ Alterado pela Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 70/2019, de 24 de maio.

prisionais em função do nível de segurança e do grau de complexidade de gestão; e a Portaria n.º 286/2013, de 9 de setembro, que define a estrutura orgânica, regime de funcionamento e competências dos órgãos e serviços dos estabelecimentos prisionais, e contém disposições reguladoras do exercício funcional do Corpo da Guarda Prisional. Acrescem como instrumentos normativos relevantes um conjunto vasto de outros diplomas ou despachos, de entre os quais destacamos a Portaria n.º 299/2016, de 29 de novembro, que aprovou a tramitação do procedimento concursal relativo ao recrutamento para as carreiras e categorias do Corpo da Guarda Prisional⁹⁴; a Portaria n.º 159/2017, de 15 de maio, que aprovou a regulamentação dos cursos de formação inicial para a carreira de guarda prisional e para as categorias de chefe e de comissário prisional da carreira de chefe do Corpo da Guarda Prisional; o Despacho n.º 9389/2017 do Diretor-Geral da DGRSP, de 26 de setembro, publicado no DR, 2.ª Série, N.º 206, a 25 de outubro de 2017, que aprovou o Regulamento do horário de trabalho do Corpo da Guarda Prisional⁹⁵; o Despacho n.º 2244/2018 do Ministro das Finanças e da Ministra da Justiça, de 15 de fevereiro, publicado no DR, 2.ª Série, N.º 46, a 06 de março de 2018, que aprovou o Regulamento de Transferências do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional⁹⁶.

O próprio Estatuto remete, de forma direta ou indireta, para outros diplomas a regulamentação de determinadas matérias. Com relevo no âmbito deste estudo, salientamos a aplicação do Estatuto Profissional do Pessoal com Funções Policiais da PSP (Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro)⁹⁷, designadamente, quanto à remuneração e aposentação; a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho)⁹⁸ quanto a direitos e deveres em geral, designadamente em matéria de impedimentos, incompatibilidades e acumulação de funções e regime disciplinar, direito à greve, férias, faltas e licenças, licença sem vencimento de longa duração, dias de descanso semanal

⁹⁴ O Despacho n.º 1776/2017 do Diretor-Geral da DGRSP, de 10 de janeiro, publicado no DR, 2.ª Série, N.º 41, de 27 de fevereiro, aprova o formulário de candidatura para as categorias de guarda principal, chefe, chefe principal e comissário prisional das carreiras do CGP e formulário para o exercício do direito de participação dos interessados do CGP. No ano seguinte, o Despacho n.º 11415/2018 do Diretor-Geral da DGRSP, de 09 de novembro, publicado no DR, 2.ª Série, N.º 231, de 30 de novembro, aprova o formulário de candidatura para a categoria de guarda da carreira de guarda prisional do CGP.

⁹⁵ O sistema de permutas é regulado pela Circular n.º 1/CDG/2016, de 3 de outubro, do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais.

⁹⁶ Merecem, ainda, referência os seguintes diplomas: Portaria n.º 247/2015, de 17 de agosto, que aprova os modelos de cartão de identificação; Despacho n.º 7324/2016 do Diretor-Geral da DGRSP, de 19 de maio, publicado no DR, 2.ª Série, N.º 107, de 03 de junho, que estabelece as condições de dispensa de realização de provas físicas; Lei n.º 6/2017, de 2 de março, que estabelece o regime jurídico da realização de testes, exames médicos e outros meios apropriados aos trabalhadores do CGP; Despacho n.º 9343/2015 do Diretor-Geral da DGRSP, de 29 de junho de 2015, publicado no DR, 2.ª Série, N.º 160, de 18 de agosto, que regulamenta as provas de avaliação física para comprovação da aptidão física nas situações de regresso de licença sem vencimento e de licença sem remuneração de longa duração do pessoal do Corpo da Guarda Prisional.

⁹⁷ Alterado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Orçamento Estado 2018).

⁹⁸ Alterada pelos seguintes diplomas: Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado 2015); Lei n.º 84/2015, de 07 de agosto; Lei n.º 18/2016, de 20 de junho (estabelece as 35 horas como período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas); Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Orçamento do Estado 2017); Lei n.º 25/2017, de 30 de maio (regime da valorização profissional dos trabalhadores com vínculo de emprego público); Lei n.º 70/2017, de 14 de agosto; Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto; Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto; Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado 2019); Decreto-Lei n.º 6/2019, de 14 de janeiro; Lei n.º 79/2019, de 02 de setembro (estabelece as formas de aplicação do regime da segurança e saúde no trabalho previsto no Código do Trabalho e legislação complementar, aos órgãos e serviços da Administração Pública); Lei n.º 82/2019, de 02 de setembro (estabelece a responsabilidade da entidade patronal pela formação obrigatória dos trabalhadores em funções públicas e pela renovação dos títulos habilitantes indispensáveis ao desempenho das suas funções); e Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Orçamento do Estado 2020).

obrigatório e complementar e compensação por trabalho extraordinário e duração semanal do trabalho⁹⁹; o Código de Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro)¹⁰⁰; a Lei n.º 18/2016, de 20 de junho, que estabelece o período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas em 35 horas semanais; a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que regulamenta o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública¹⁰¹; o regime jurídico dos acidentes em serviço e das doenças profissionais no âmbito da Administração Pública (Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro)¹⁰²; o regime de proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas (Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro)¹⁰³; o regime de promoção da segurança e saúde no trabalho aplicável aos empregadores públicos (Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro)¹⁰⁴; a Lei n.º 79/2019, de 2 de setembro que define as formas de aplicação do regime da segurança e saúde no trabalho previsto no Código do Trabalho e legislação complementar aos órgãos e serviços da Administração Pública; e o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, que estabelece o regime da administração financeira do Estado.

Como se evidencia no Gráfico 65, a grande maioria dos elementos do CGP que respondeu ao questionário defende a revisão do atual Estatuto (87,8%).

⁹⁹ No seguimento da decisão de congelamento de carreiras na função pública, destaca-se o Decreto-Lei n.º 65/2019, de 20 de maio, que mitiga os efeitos do congelamento ocorrido entre 2011 e 2017 nas carreiras, cargos ou categorias em que a progressão depende do decurso de determinado período de prestação de serviço. Essa proibição foi renovada nos anos seguintes – Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2011); Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Orçamento do Estado para 2012); Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2013); Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014); Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2015); Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (Orçamento do Estado para 2016); e Lei n.º 42/2016 (Orçamento do Estado para 2017). As progressões apenas foram repostas a partir de 1 de janeiro de 2018 – Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Orçamento do Estado de 2018).

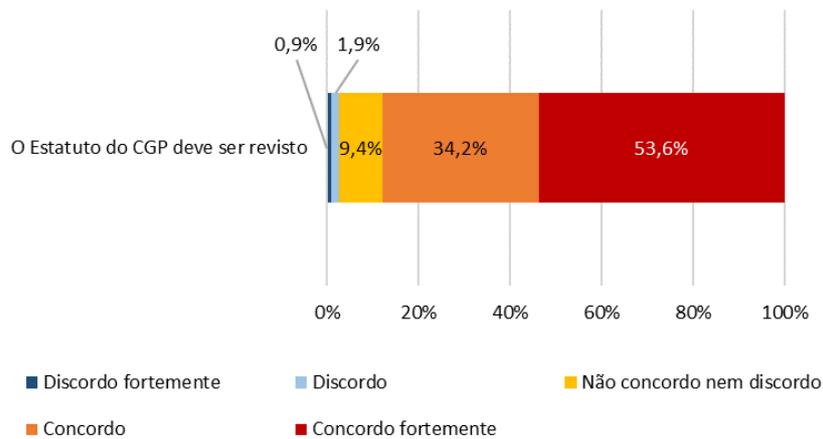
¹⁰⁰ Alterado pela Lei n.º 105/2009, de 14 de setembro; Lei n.º 53/2011, de 14 de outubro; Lei n.º 23/2012, de 25 de junho; Lei n.º 47/2012, de 29 de agosto; Lei n.º 69/2013, de 30 de agosto; Lei n.º 27/2014, de 08 de maio; Lei n.º 55/2014, de 25 de agosto; Lei n.º 28/2015, de 14 de abril; Lei n.º 120/2015, de 01 de setembro; Lei n.º 8/2016, de 01 de abril; Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto; Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto; Lei n.º 14/2018, de 19 de março; Lei n.º 90/2019, de 04 de setembro; Lei n.º 93/2019, de 04 de setembro.

¹⁰¹ Este diploma foi posteriormente alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e, ainda, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro. Ainda nesta matéria, pela sua relevância, é de salientar o Decreto Regulamentar 44-A /83, de 1 de junho, que revê o regime de classificação de serviço na função pública, com as adaptações decorrentes do modelo de ficha de avaliação específica, aprovada pela Portaria 770/96, de 31 de dezembro.

¹⁰² Alterado pelos seguintes diplomas: Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro (Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, posteriormente revogado pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho); Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado 2009); Lei n.º 11/2014, de 06 de março (Estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social); Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado 2015); Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2018); Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019); e Lei n.º 46/2020, de 20 de agosto.

¹⁰³ Decreto-Lei n.º 113/2005, de 13 de julho que cria um regime de compensação por invalidez permanente ou morte aplicável aos membros da Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública, Polícia Marítima, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Corpo da Guarda Prisional e Corpo da Guarda Florestal.

¹⁰⁴ Alterado pelos seguintes diplomas legais: Lei n.º 42/2012, de 28 de agosto; Lei n.º 3/2014, de 28 de janeiro; Decreto-Lei n.º 88/2015, de 28 de maio; Lei n.º 146/2015, de 09 de setembro; Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto; e Lei n.º 79/2019, de 02 de setembro.

Gráfico 65. O Estatuto do CGP deve ser revisto? (n=319)

Fonte: OPJ/CES

Nos pontos seguintes são desenvolvidas várias vertentes inerentes ao exercício profissional que permitem compreender as razões e os objetivos associados a essa revisão. Consideramos que deve também procurar fomentar uma maior coerência do quadro legal regulador dos vários aspetos da profissão e do seu exercício e restringir o mais possível a sua dispersão.

8.1. Os diplomas pré-Estatuto do Corpo da Guarda Prisional

O primeiro diploma do período democrático em que surgem referências sobre a profissão de guarda prisional é o Decreto-Lei n.º 324/74, de 10 de julho, que procedeu à reestruturação da carreira do pessoal de vigilância dos serviços externos da DGSP, com o objetivo de diminuir “a situação de flagrante inferioridade de remunerações do pessoal de vigilância dos serviços externos da Direção-Geral dos Serviços Prisionais em relação às correspondentes categorias da Polícia de Segurança Pública” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 324/74, de 10 de julho). **Deve notar-se que já nessa altura era estabelecida a correspondência com a Polícia de Segurança Pública, situação que haveria de acompanhar a evolução do quadro legal do CGP até hoje.** A equiparação à PSP era estabelecida em matéria de abono de diuturnidades, subsídio de fardamento, gratificação especial de serviço e outras gratificações devidas pelo desempenho de funções especiais (artigo 3.º, n.º 1). Na década de 1980, o Decreto-Lei n.º 147/80, de 23 de maio, clarificava essa equiparação, para efeitos de vencimentos e respetivos suplementos, diuturnidades, gratificações e outros abonos, aposentação e transportes. Essa equiparação veio resolver as dúvidas que se levantavam quanto à aplicação de diversos diplomas, esclarecendo que as vantagens que estes consagravam para a PSP eram aproveitadas pelo pessoal do serviço de vigilância do sistema prisional (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 147/80, de 23 de maio).

A referência ao pessoal de vigilância dos estabelecimentos prisionais também constava do Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de agosto, que aprovou a Reforma do Sistema Penitenciário de 1979¹⁰⁵. A reforma assumia a reinserção social como linha orientadora da execução da pena de prisão acolhendo, assim, orientações internacionais nesta matéria, nomeadamente da ONU e do Conselho da Europa

¹⁰⁵ Alterada pelo Decreto-Lei n.º 49/80, de 22 de março, pelo Decreto-Lei n.º 414/85, de 18 de outubro e revogado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro (Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade).

(Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de agosto). O pessoal dos estabelecimentos prisionais era considerado “garante do cumprimento dos fins a que os mesmos se destinem”, constituindo a reinserção social dos reclusos a sua principal tarefa (artigo 194.º, n.º 1 e 2). O diploma dava especial relevância à formação, incluindo do pessoal de vigilância dos estabelecimentos prisionais (artigo 196.º). Na sequência daquela reforma, foi aprovada a reestruturação da orgânica da Direção-Geral dos Serviços Prisionais, levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 268/81, de 16 de setembro. A reforma, como já referido no ponto 1, era ambiciosa, procurando modernizar a organização e o funcionamento dos estabelecimentos prisionais, valorizar os seus quadros e criar condições para a concretização dos objetivos de reinserção social, designadamente através do reforço de especialistas em meio prisional (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 268/81, de 16 de setembro). No quadro da nova orgânica, eram definidas as funções que competem ao serviços de vigilância e segurança dos estabelecimentos prisionais: manter a segurança do estabelecimento prisional e exercer a necessária vigilância sobre os reclusos que nele se encontrem; vigiar e acompanhar os reclusos nas saídas para o exterior; cumprir e fazer executar as determinações superiores no que se refere especialmente à segurança e vigilância; e colaborar com os restantes serviços do estabelecimento, designadamente os de educação e assistência, na execução global dos planos de tratamento dos reclusos (artigo 56.º).

Até então, a regulação da carreira do pessoal de vigilância dos estabelecimentos prisionais encontrava-se dispersa por vários diplomas. Reconhecendo quer a necessidade de condensar num único diploma essa regulação, quer a sua especificidade, tendo em conta as funções que competem ao pessoal de vigilância e as circunstâncias de modo e tempo em que são exercidas, aquela lei orgânica previa a regulação da carreira do pessoal de vigilância em diploma próprio (artigo 110.º). Nesse sentido, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 399-D/84, de 28 de dezembro. Este diploma pode ser considerado como a primeira tentativa de condensar a regulação da profissão. A estruturação da carreira do pessoal de vigilância passou a obedecer aos novos figurinos de idênticas forças de segurança, quer nacionais, quer europeias (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 399-D/84, de 28 de dezembro). O pessoal do Corpo da Guarda Prisional foi equiparado ao pessoal da Polícia de Segurança Pública, designadamente para efeitos de vencimento e respetivos suplementos, conforme estipulado pelo artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 399-D/84, de 28 de dezembro.

Destacamos os seguintes aspetos previstos naquele diploma. Em primeiro lugar, merece referência a regulação detalhada das funções do pessoal de vigilância, dando algum relevo ao papel do CGP no âmbito do processo de reinserção social. Em segundo lugar, trata-se do primeiro diploma a definir, de forma concreta, os direitos e deveres do pessoal de vigilância. No campo dos direitos, salienta-se a manutenção da equiparação aos agentes da PSP para efeitos de vencimentos e respetivos suplementos, diuturnidades, gratificações e outros abonos, aposentação, transporte e demais regalias sociais. Conferia-se o direito à greve regulado pela lei geral em vigor na função pública, devendo ser assegurados, porém, a vigilância dos presos, a segurança das instalações prisionais e dos serviços, a chefia dos efetivos ao serviço e o funcionamento dos serviços essenciais, nomeadamente de alimentação, higiene e assistência médica e religiosa aos presos. O diploma regulava vários aspetos inerentes ao CGP, designadamente o alargamento do quadro do pessoal de vigilância dos serviços prisionais e a sua adequação legal à nova realidade da população prisional; a reestruturação da carreira, incluindo dos critérios de progressão; os requisitos de ingresso; a definição do horário do pessoal de vigilância dos serviços prisionais, que correspondia a 45 horas de serviço semanal; a previsão de cursos de formação de ingresso na carreira e de formação contínua, embora nada se diga

no que diz respeito ao seu conteúdo, estabelecendo apenas que a sua regulamentação é feita por despacho do Diretor-Geral dos Serviços Prisionais.

Ainda neste período, aquele diploma foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 66/91, de 8 de fevereiro, e pelo Decreto-Lei n.º 295/92, de 30 de dezembro. O primeiro procedeu à reestruturação da carreira e do quadro do pessoal de vigilância dos serviços prisionais, que passou para um total de 3.211 funcionários. Esse aumento era justificado, não só pela criação de novos estabelecimentos prisionais e aumento do número de detidos, como também pela evolução das características das populações reclusas, face ao aumento da delinquência violenta organizada e da toxicodependência. O segundo tinha como objetivo principal corrigir “situações absurdas e distorções da hierarquia remuneratória” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 295/92, de 30 de dezembro).

8.2. O primeiro Estatuto

O primeiro Estatuto do Corpo da Guarda Prisional nasce com o Decreto-Lei n.º 174/93 de 12 de maio, num quadro de reconhecimento da especificidade das funções do pessoal de vigilância, induzido pelas mudanças nas características da população prisional, sobressaindo o aumento do número de reclusos associados aos fenómenos da toxicodependência e da delinquência organizada e violenta. Este novo contexto da população prisional veio criar novos desafios aos serviços prisionais, designadamente obrigando a aumentar e a qualificar os recursos humanos. Por outro lado, a redução do horário de trabalho na função pública impunha a atualização das cargas horárias do pessoal de vigilância e, como consequência direta, a atualização do respetivo quadro de pessoal (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 174/93 de 12 de maio).

Com a publicação do Estatuto reforçava-se o papel do Corpo da Guarda Prisional numa dupla vertente: no cumprimento das regras de segurança, mas também no processo de ressocialização dos reclusos. Assim, ao pessoal do Corpo da Guarda Prisional competia garantir a segurança e a ordem nos estabelecimentos prisionais, velar pela observância da lei e dos regulamentos penitenciários, exercer custódia sobre detidos no exterior dos estabelecimentos prisionais, mas ao cuidado da administração penitenciária e participar nos planos da ressocialização dos reclusos (artigo 2.º, n.º 1). No que respeita aos conteúdos funcionais, o diploma não trouxe alterações significativas, mantendo a generalidade das funções. O principal destaque vai para o alargamento das competências do pessoal de chefia, permitindo uma participação mais ativa na gestão dos estabelecimentos prisionais. Uma novidade relevante foi a criação do Conselho Superior da Guarda Prisional (artigo 6.º) enquanto órgão de apoio e consulta do Diretor-Geral dos Serviços Prisionais. O diploma trouxe, ainda, algumas alterações no que respeita à carreira profissional, aumentando as categorias, e no campo da formação, prevendo a existência de cursos de formação para guardas e para chefias e de formação contínua. O Estatuto foi alterado por vários diplomas¹⁰⁶. De entre as mudanças introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 100/96 de 23 de julho, destacamos as relativas ao sistema de remunerações, com o objetivo de evitar desequilíbrios resultantes da equiparação ao pessoal da Polícia de Segurança Pública. É que, não obstante aquela equiparação, reconheciam-se as especificidades das duas carreiras, nomeadamente no tempo de permanência em certas categorias e nas condições de acesso a cada uma delas (Preâmbulo do

¹⁰⁶ As alterações foram operadas pelo Decreto-Lei n.º 100/96, de 23 de julho; pelo Decreto-Lei n.º 403/99, de 14 de outubro; pelo Decreto-Lei n.º 33/2001, de 08 de fevereiro; pelo Decreto-Lei n.º 391-C/2007, de 24 de dezembro; e, por fim, pelo Decreto-Lei n.º 3/2014, de 03 de janeiro, que o revogou.

Decreto-Lei n.º 100/96 de 23 de julho). Embora o Decreto-Lei n.º 295/92, de 30 de dezembro, procurasse, de acordo com o seu preâmbulo, corrigir “situações absurdas e distorções da hierarquia remuneratória”, a verdade é que, como resulta do Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 100/96 de 23 de julho, “não se produziram os efeitos desejados de reparação de injustiças relativas e de recomposição da equidade interna do sistema retributivo do pessoal do Corpo da Guarda Prisional”, assim se impondo, através deste diploma legal, uma nova alteração que introduzisse “ajustamentos na estrutura remuneratória e nas regras de promoção na carreira e nas regras de promoção na carreira daquele pessoal, destinados, naturalmente, a pôr cobro às referidas distorções”.

O Estatuto voltou a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 403/99 de 14 de outubro, apenas para atribuir ao CGP o direito de livre-trânsito, em qualquer local de acesso reservado, nos termos em que o mesmo direito é conferido às restantes forças de segurança. E, posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 33/2001, de 8 de fevereiro. Estas últimas alterações foram mais vastas, justificadas pelas mutações do sistema prisional, que se prendiam, essencialmente, com um grande aumento, num curto espaço de tempo, do número de reclusos jovens devido ao fenómeno da toxicodependência e à criminalidade conexas com essa realidade (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 33/2001, de 8 de fevereiro). Entre outras, destaca-se a alteração ao quadro de pessoal e às categorias e critérios de progressão na carreira. As novas categorias, mais reduzidas, eram as seguintes: chefe principal; chefe; subchefe principal; subchefe; guarda principal; e guarda (artigo 12.º). Refira-se, ainda, a manutenção da equiparação à PSP para efeitos de vencimento e respetivos suplementos, gratificações e outros abonos, aposentação, transportes e demais regalias sociais.

O Estatuto voltou a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 391-C/2007, de 24 de dezembro, passando a exigir, para o ingresso na carreira, o 12.º ano de escolaridade. Neste período, merece, ainda, referência o Decreto-Lei n.º 113/2005, de 13 de julho, que aprovou um novo regime de compensação por invalidez permanente ou morte diretamente decorrente dos riscos próprios da atividade policial ou de segurança, aplicável ao Corpo da Guarda Prisional e o Decreto-Lei n.º 287/2009, de 8 de outubro, que veio aplicar ao pessoal da guarda prisional, com as necessárias adaptações, os regimes de pré-aposentação e de aposentação estabelecidos para o pessoal policial da Polícia de Segurança Pública.

8.3. O atual Estatuto do Corpo da Guarda Prisional

O atual Estatuto do Corpo da Guarda Prisional foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro¹⁰⁷. **Uma das inovações mais significativas diz respeito à criação de duas carreiras, com restrição do número de categorias.** Uma, integrando as funções de chefia e, outra, com uma dimensão mais operacional. Esta divisão e a definição dos conteúdos funcionais das diferentes categorias eram consideradas essenciais para que o CGP possa responder de forma mais adequada e eficaz às exigências do atual sistema prisional (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro). Assim, os trabalhadores do Corpo da Guarda Prisional agrupam-se, por ordem decrescente de hierarquia, nas carreiras especiais de chefe da guarda prisional, com as categorias de comissário prisional, chefe principal e chefe e de guarda prisional, com as categorias de guarda principal e guarda (artigo 25.º).

¹⁰⁷ Alterado pela Lei n.º 6/2017, de 02 de março e pelo Decreto-Lei n.º 134/2019, de 06 de setembro.

No que diz respeito à remuneração, mantém o princípio da equiparação entre o pessoal do Corpo da Guarda Prisional e o pessoal da PSP para efeitos de determinação da remuneração base, suplementos remuneratórios¹⁰⁸, pré-aposentação e aposentação, aumento do tempo de serviço, transportes, proteção social e benefícios sociais (artigo 28.º). Introduziu, também, mudanças significativas no campo da formação, dispondo com detalhe sobre os conteúdos formativos, no que respeita às matérias de formação obrigatória e à formação inicial, formação contínua e formação de especialização. O Anexo II do diploma é inteiramente dedicado às regras e princípios que regem a formação dos trabalhadores do Corpo da Guarda Prisional. Desde logo, é consagrado o direito à formação profissional e o dever de frequentar os cursos e as ações de formação para que sejam designados (artigo 1.º, n.º 1 do Anexo II). No campo do recrutamento, destaca-se a previsão de procedimentos e requisitos divididos em razão das carreiras, bem como das respetivas categorias, afastando-se dos modelos mais genéricos dos diplomas anteriores.

O atual Estatuto do Corpo da Guarda Prisional, de uma forma geral, não contém alterações muito significativas no campo dos direitos e deveres. Mantém-se a equiparação à função pública em várias matérias, nomeadamente no que respeita aos direitos e deveres em geral, impedimentos, incompatibilidades e acumulação de funções, regime disciplinar, acidentes de trabalho e doenças profissionais, direito à greve, assistência na doença, regime de férias, faltas e licenças, entre outros. Merece referência a previsão detalhada do conteúdo dos serviços mínimos no âmbito do direito à greve, que incluem um leque vasto de funções, designadamente a vigilância dos reclusos, a segurança das instalações prisionais, a chefia dos efetivos que estiverem ao serviço, a apresentação imediata de recluso ou detido ao juiz, quando ordenado nos casos de *habeas corpus*, e em todos os casos em que possa estar em causa a libertação de recluso ou detido, a alimentação, higiene, assistência médica e medicamentosa dos reclusos (artigo 15.º).

Em cinco anos de vigência registaram-se duas alterações. A primeira, pela Lei n.º 6/2017, de 2 de março, visou, fundamentalmente, possibilitar a criação de um enquadramento jurídico para a realização de testes, exames médicos e outros meios apropriados aos trabalhadores do Corpo da Guarda Prisional, com vista à deteção do consumo excessivo de bebidas alcoólicas e do consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas e de produtos análogos. A segunda, pelo Decreto-Lei n.º 134/2019, de 6 de setembro, procurava corrigir disparidades e incongruências respeitantes ao princípio da equiparação, para efeitos remuneratórios, do pessoal do Corpo da Guarda Prisional ao pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública. Para esse efeito, foi introduzida uma alteração ao artigo 45.º do Estatuto, passando a constar que “para efeitos da equiparação prevista no artigo 28.º, é aplicável a tabela constante do Anexo II ao Estatuto Profissional do Pessoal com Funções Policiais da Polícia de Segurança Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, na sua redação atual, bem como as que lhe sucedam, sendo estabelecidas equivalências entre as carreiras da PSP e as do CGP”.

¹⁰⁸ De acordo com o artigo 48.º do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional, os trabalhadores têm direito aos seguintes suplementos remuneratórios: suplemento por serviço na guarda prisional; suplemento especial de serviço; suplemento de segurança prisional; suplemento de turno; suplemento de comando; suplemento de renda de casa; e suplemento de fixação.

8.4. O Corpo da Guarda Prisional como “força de segurança”

A Lei orgânica da Direção-Geral dos Serviços Prisionais que antecedeu a atual, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de abril, qualificava pela primeira vez o CGP como força de segurança,

Em razão das competências genéricas cometidas ao pessoal do Corpo da Guarda Prisional e da qualidade de agentes de autoridade atribuída pelos respetivos estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 174/93, de 12 de maio, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 100/96, de 23 de julho, 403/99, de 14 de outubro, e 33/2001, de 8 de fevereiro, o presente Decreto-Lei qualifica-o como força de segurança (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de abril).

Essa previsão, como força de segurança, constava expressamente do artigo 16.º. A atual Lei Orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, mantém essa qualificação, referindo no n.º 1 do artigo 28.º:

O Corpo da Guarda Prisional, hierarquicamente dependente do Diretor-Geral, é a força de segurança que tem por missão garantir a segurança e tranquilidade da comunidade, designadamente mantendo a ordem e a segurança do sistema prisional, protegendo a vida e a integridade dos cidadãos em cumprimento de pena e medidas privativas da liberdade, e assegurando o respeito pelo cumprimento da lei e das decisões judiciais, bem como pelos direitos e liberdades fundamentais¹⁰⁹.

Ou seja, **o CGP é qualificado como força de segurança, à semelhança do que sucede com as leis orgânicas de outras forças policiais**¹¹⁰.

Contudo, **tal qualificação não foi prevista no Estatuto do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional** (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro), não existindo qualquer referência ou previsão que permita, nesse diploma, qualificar o CGP como força de segurança. O Estatuto opta por não se referir a força de segurança, mas antes a “trabalhadores da DGRSP com funções de segurança pública em meio institucional, armados e uniformizados” (artigo 3.º, n.º 1). Esta enunciação é idêntica à constante do anterior Estatuto, que também não qualificava o CGP como força de segurança, mas sim como funcionários civis do Estado¹¹¹. Ou seja, do exposto resulta, desde logo, alguma “confusão” e até mesmo contradição nos diplomas legais vigentes no que respeita à definição do Corpo da Guarda Prisional enquanto “força de segurança”.

¹⁰⁹ A redação é muito próxima da constante do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de abril.

¹¹⁰ O artigo 1.º n.º 1 da Lei orgânica da GNR (Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro) refere que a mesma é uma “força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”. Também o artigo 1.º, n.º 1 da Lei Orgânica da PSP (Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto) refere que a mesma é uma “força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa”. O artigo 1.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro (Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima), na sua redação atual, refere que a Polícia Marítima é uma “força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM [Sistema da Autoridade Marítima Nacional] e à AMN [Autoridade Marítima Nacional], composta por militares da Armada e agentes militarizados”.

¹¹¹ Assim, o Decreto-Lei n.º 399-D/1984, de 28 de dezembro, estabelecia, no seu artigo 1.º, que “o pessoal de vigilância dos serviços prisionais, constituído pelo corpo de guardas da Direção-Geral dos Serviços Prisionais, do Ministério da Justiça, especialmente votado à causa da segurança e manutenção da ordem dos estabelecimentos prisionais, está sujeito ao regime jurídico dos funcionários civis do Estado”. Esta qualificação dos agentes do Corpo da Guarda Prisional como funcionários civis do Estado, manteve-se com a aprovação do primeiro Estatuto do Corpo da Guarda Prisional – Decreto-Lei 174/93 de 12 de Maio – passando a constar do artigo 1.º desse Estatuto norma equivalente no sentido de qualificar o pessoal integrado na carreira do CGP da Direção-Geral dos Serviços Prisionais como funcionários civis do Estado, com as especialidades constantes do Estatuto e sujeito ao respetivo regime jurídico dos funcionários civis do Estado.

A Lei de Segurança Interna (LSI - Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto)¹¹², no seu artigo 25.º n.º 2, define as forças e os serviços de segurança. Contudo, **não faz qualquer referência ao Corpo da Guarda Prisional, seja como força ou como serviço de segurança**, ao contrário do que sucede com outras forças policiais que são aí qualificadas expressamente como forças de segurança (PSP, GNR, SEF, PJ, SIS, Órgãos da Autoridade Marítima Nacional; e Órgãos do Sistema de Autoridade Aeronáutica). Esta omissão da LSI assume particular importância porquanto, de acordo com o n.º 4 do artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa “a lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional”. Ora, sendo essa lei “delimitadora” das forças de segurança, é relevante o facto de não mencionar o CGP como força de segurança.

Um outro aspeto pode contribuir para dificultar essa qualificação. O referido artigo 272.º n.º 4 da CRP estabelece que a lei fixa o regime das forças de segurança. Ou seja, é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre o regime das forças de segurança, de acordo com o artigo 164.º alínea u) da CRP (assim sucede com a Lei orgânica da PSP – Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto; e a Lei orgânica da GNR – Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro). Ora, justamente no caso do CGP, o legislador não seguiu este comando. A Lei Orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, ou seja, um Decreto-Lei de iniciativa governamental. Trata-se de um aspeto orgânico/procedimental, mas que, ainda assim, contribui para lançar a dúvida sobre a qualificação como força de segurança.

Não obstante toda a ambiguidade do quadro legal, subsistem argumentos para qualificar o CGP como força de segurança? Um aspeto que nos parece relevante é fazer apelo ao conceito constitucional de polícia. Estabelece o n.º 1 do artigo 272.º da CRP que “a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”, acrescentado, como referido, o n.º 4 que “a lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional”. O Tribunal Constitucional já teve oportunidade de se pronunciar por diversas vezes sobre o conceito constitucional de força de segurança¹¹³. De acordo com a jurisprudência constitucional, “o conceito constitucional de forças de segurança não pode deixar de ser perspectivado numa visão ampla que abranja todos os corpos organizados que tenham por missão, principal ou secundária, garantir a segurança interna, o que inclui obrigatoriamente a prevenção de crimes que ponham em causa o direito à segurança dos cidadãos”¹¹⁴. Ora, tendo em conta essa leitura, facilmente se observa que o CGP, no espaço do sistema prisional, garante a segurança interna quando evita rebeliões internas, que os reclusos se evadam, e todas as demais atribuições que lhe são conferidas no sentido de manutenção da ordem e da paz social no interior dos estabelecimentos prisionais e fora deles. Para a caracterização como força de segurança pode ainda contribuir a circunstância de se tratar de uma organização para todo o território nacional. O princípio da territorialidade é um delimitador para se verificar se uma força policial é uma força ou um serviço de segurança. A competência para atuar em todo o território nacional é um elemento que reforça ou dá consistência à conceção de uma dada polícia como força de segurança. O

¹¹² Alterada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho; pelo Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio; e pela Lei n.º 21/2019, de 25 de fevereiro.

¹¹³ Acórdão n.º 84/10, de 03/03/2010, Processo n.º 656/09; Acórdão 391/10, de 13/10/2010, Processo n.º 294/10. Consultados a 11/01/2021 em www.tribunalconstitucional.pt.

¹¹⁴ Acórdão n.º 84/10, de 03/03/2010, Processo n.º 656/09. Consultado a 11/01/2021 em www.tribunalconstitucional.pt.

artigo 5.º n.º 1 da Lei Orgânica da GNR (Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro) e o artigo 5.º n.º 1 da Lei Orgânica da PSP (Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto) referem que as atribuições destas forças de segurança são prosseguidas em todo o território nacional. A Polícia Marítima também tem ao seu encargo todo o território marítimo nacional. O CGP também apresenta esta característica. Na doutrina, alguns autores também se pronunciaram em sentido favorável à qualificação do CGP como força de segurança. De acordo com Manuel Valente (2012), deve entender-se o CGP como força de segurança, uma vez que exerce funções de polícia de manutenção e reposição de ordem, tranquilidade e segurança pública, socorrendo-se da função de vigilância da prevenção criminal, para evitar a criminalidade dentro do espaço do sistema prisional, e função de custódia, para condução de reclusos ou presos preventivamente a diligências judiciais.

Ora, tendo em conta o conceito constitucional amplo de forças de segurança e partilhando o CGP das notas da conceção constitucional de polícia, faria sentido a LSI incluir o CGP na lista de forças de segurança, eliminando as dúvidas a este respeito. Assumindo, em termos materiais, o CGP a natureza de força de segurança e uma vez que a reserva de competência absoluta da Assembleia da República abrange o regime geral das forças de segurança, impunha-se que o diploma que institui a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais revestisse forma de lei, sob pena de inconstitucionalidade orgânica. Parece-nos, assim, que esta é uma vertente que também deveria ser legalmente clarificada.

9. AS TENSÕES LABORAIS E AS REIVINDICAÇÕES SINDICAIS

A relação entre o Corpo da Guarda Prisional e as entidades tutelares do sistema prisional, nos anos mais recentes, tem sido palco de tensões, umas latentes, outras manifestas, que têm influenciado o quotidiano dos estabelecimentos prisionais. Trata-se, na verdade, de **um contexto laboral marcado por divergências e desencontros relativamente a questões estatutárias e aspetos regulamentares do CGP**. Não é fácil localizar a origem dessa tensão entre o CGP e as entidades que tutelam o sistema prisional. Desde logo, pela dificuldade em identificar uma agenda coerente com várias das questões que integram o pacote reivindicativo diluídas entre outras de âmbito mais alargado. Ainda assim, dos documentos analisados, poderemos situar o início da sistematização das reivindicações do CGP em 1979, aquando da criação da Comissão Sindical dos Guardas Prisionais. Segundo Bento Vieira, impulsionador do movimento sindical do CGP e primeiro presidente do Sindicato Nacional do Corpo da Guarda Prisional, cinco anos após a revolução do 25 de abril, a atividade profissional dos guardas prisionais não estava dignificada, pelo que a situação exigia uma organização sindical reivindicativa de direitos laborais.

os guardas prisionais continuavam a ser tratados como os párias dos serviços prisionais [...]: mal uniformizados, mal pagos, sem perspectivas de carreira (os chefes eram “escolhidos”, ainda, pelos srs. diretores), com um regime de trabalho pesadíssimo (70, 80 horas de trabalho semanal), era o grupo socioprofissional dos serviços prisionais sobre quem recaíam as tarefas mais pesadas e as missões mais duras e trabalho, servindo de bode expiatório quando algo corria mal nos estabelecimentos prisionais [...]. A isto acrescia ainda um clima de “medo” aos “srs. diretores”, que continuavam a ser onipotentes dentro dos seus “domínios” – os estabelecimentos prisionais (Vieira, sem data)¹¹⁵.

Da Comissão Sindical, criada em 1979, evoluiu-se para o Sindicato Nacional do Corpo da Guarda Prisional (SNCGP), em 1982, num processo que visou a clarificação e definição do perfil e identidade da carreira do CGP. Importa assinalar que, na atualidade, para além do SNCGP, existem mais duas entidades sindicais representativas do CGP: o Sindicato Independente do Corpo da Guarda Prisional (SICGP) e a Associação Sindical de Chefias do Corpo da Guarda Prisional (ASCCGP). Esta breve referência à evolução institucional do movimento sindical tem como objetivo assinalar a sua relevância para a afirmação sociolaboral deste corpo profissional, concretizada através de várias alterações à relação laboral ao longo dos anos.

Dado o objeto central deste estudo, consideramos relevante mapear os momentos e as reivindicações mais significativas dessa tensão laboral. **Esse mapeamento também ajuda a refletir sobre a necessidade de ser criada uma dinâmica de mediação conducente a um compromisso negocial, sem**

¹¹⁵ Texto de Fernando Tiago Bento Vieira, consultado na página web do Sindicato Nacional do Corpo da Guarda Prisional.

o qual não é possível definir e concretizar reformas estruturais dirigidas não só a este grupo profissional, mas também ao sistema prisional no seu todo. A distribuição desse mapeamento numa linha cronológica permite perceber a sequência de situações e circunstâncias que, de forma progressiva e contextualizada, conduziram a uma escalada da conflitualidade laboral.

O período em análise situa-se entre 2017 e 2020. A opção por este período temporal não significa que antes de 2017 não tenham ocorrido tensões laborais. De acordo com os dados da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), em 2015 foram comunicados 27 avisos prévios de greve (tendo uma das greves sido desconvocada) e, em 2016, foram comunicados 5 avisos prévios de greve (tendo sido todas as greves desconvocadas). Houve, como acima já referimos, reivindicações laborais importantes, com destaque para a reivindicação da aprovação do Estatuto do CGP em 2014. Paradoxalmente, sendo corolário de lutas por parte do CGP até esse momento, o Estatuto volta a constituir-se, a partir de então, como motivo de reivindicação, em especial, no que concerne ao processo de equiparação das carreiras à PSP para efeitos remuneratórios e à aplicação do novo horário de trabalho. Como se verá de seguida, a opção pela análise dos últimos quatro anos decorre da circunstância de se ter iniciado em 2017 uma nova dinâmica reivindicativa. A este propósito, já em 2016, o Provedor de Justiça manifestava preocupação com os elementos do CGP nos relatórios das visitas aos Estabelecimentos Prisionais de Vale de Judeus e Coimbra:

as suas condições salariais não são, como se sabe, as ideais e a sua progressão na carreira está praticamente impossibilitada. É, pois, grande a desmotivação destes homens e destas mulheres que, dias e noites, asseguram a pacífica convivência entre os muros de um estabelecimento prisional. Proporcionemos-lhes, ao menos, alguma formação que melhor os capacite a lidar com as situações de conflito que sempre existirão naquele meio, mormente com as situações de conflito psicológico (Provedor de Justiça, 2016a: 19).

À carência de guardas prisionais – a situação agudizada não só pela protelação de concursos, mas também pelo número de aposentações –, junta-se a preponderância de idades elevadas naqueles que zelam pela segurança da prisão. [...] só com muito engenho e dedicação se conseguem levar a cabo as diversas funções que cabe a um guarda prisional desempenhar (Provedor de Justiça, 2016b: 13; 17).

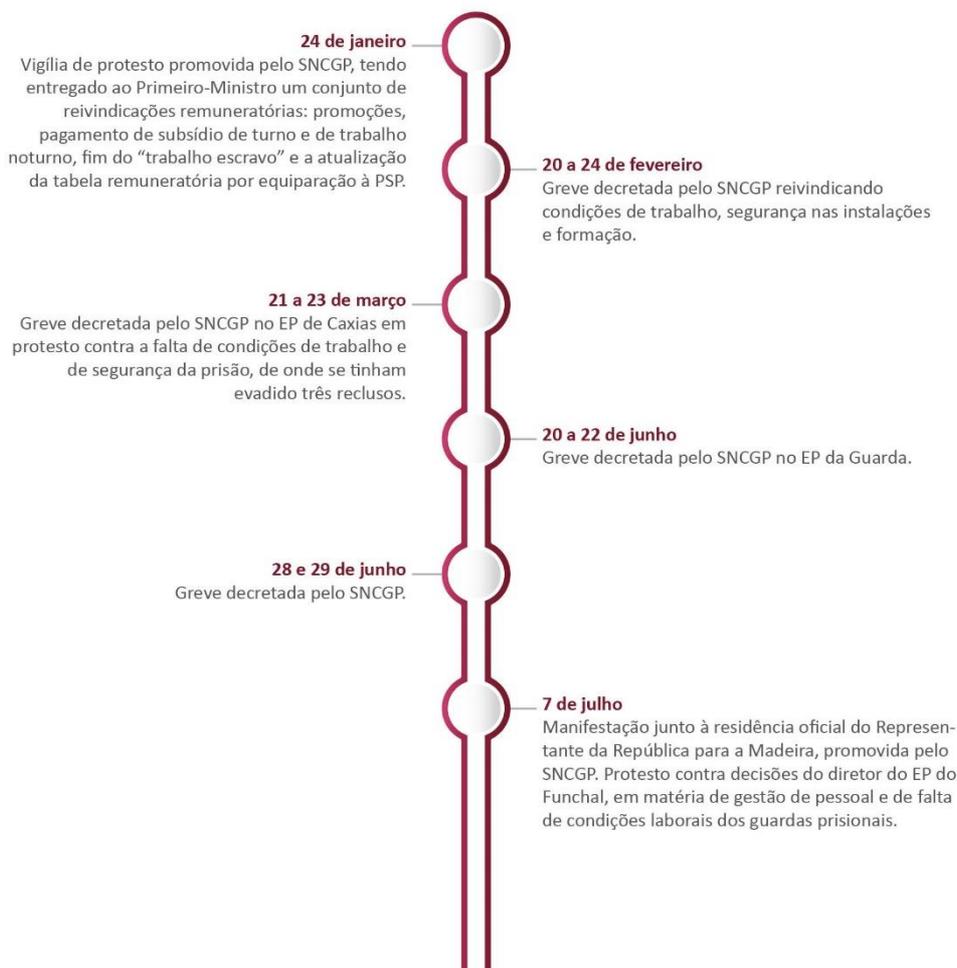
9.1. Mapeamento das tensões laborais

O mapeamento que se apresenta nesta secção foi elaborado com recurso a quatro fontes: informação relativa às comunicações de greves pelas estruturas sindicais do CGP à DGAEP; informação resultante da comunicação entre as entidades sindicais e as entidades tutelares do sistema prisional; consulta de informação nas páginas web das estruturas sindicais do CGP e consulta online de meios de comunicação social, em particular o jornal Público. Salientam-se nas infografias seguintes, por ordem cronológica, os marcos mais relevantes dessa tensão laboral: greves e vigílias promovidas pelas estruturas sindicais e outras ações ou acontecimentos que consideramos relevantes para contextualizar e caracterizar as tensões e reivindicações laborais. A organização cronológica desses marcos está estruturada por anos, sendo que, para alguns, dada a sua pertinência, há uma descrição mais pormenorizada de argumentos e factos. Revela-se, assim, uma tensão de intensidade variável, que se agudizou em determinados momentos, materializados em greves.

Ano 2017: o novo horário de trabalho torna-se o foco central da contestação

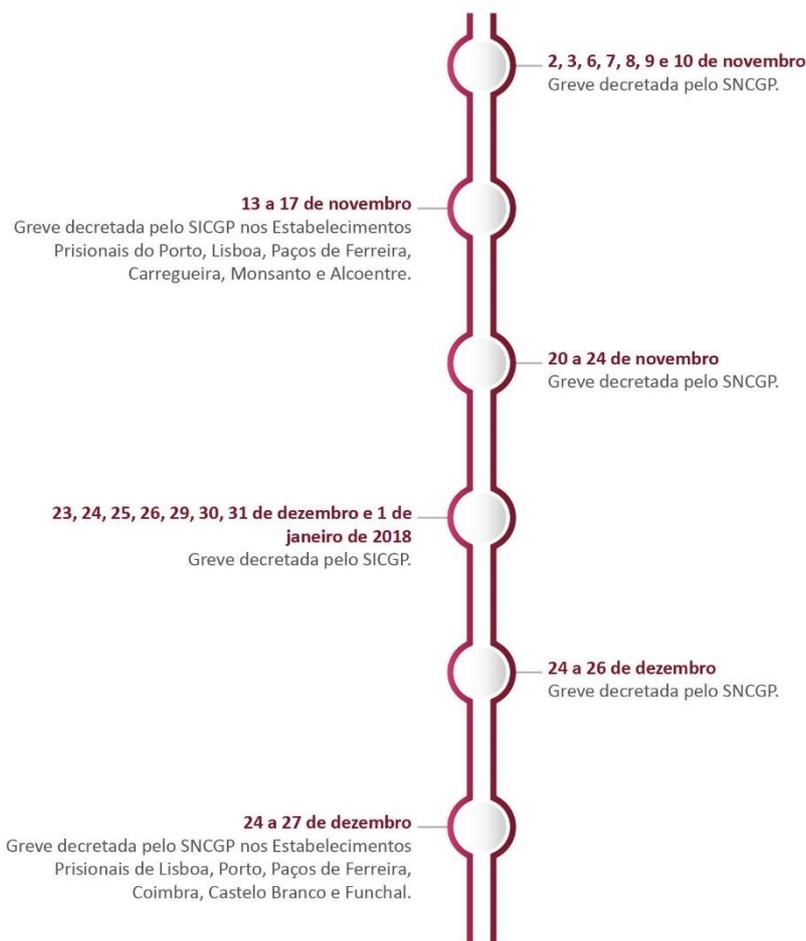
21 de janeiro

A Ministra da Justiça, em intervenção pública, assume a “situação crítica ao nível da guarda prisional”, referindo que os guardas “são pessoas a quem se exige um papel duplo: por um lado que mantenham a segurança e a disciplina no interior dos estabelecimentos e, por outro lado, que tenham uma grande interiorização e que se comportem com adequação com aquilo que são o respeito pelos direitos fundamentais dos reclusos”¹¹⁶.



¹¹⁶ Público (2017). “Governo quer retirar das cadeias crimes “bagatelares””, 21 de janeiro, consultado em: <https://www.publico.pt/2017/01/21/sociedade/noticia/governo-quer-retirar-das-cadeias-crimes-bagatelares-1759171>.





29 de dezembro

O Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa considerou “totalmente improcedente” a providência cautelar que o SNCGP havia intentado para suspender a aplicação do novo horário de trabalho, com o argumento de que este padecia de irregularidades¹¹⁷. Em comunicado, a DGRSP considerou que essa decisão lhe veio dar razão ao estabelecer como regra o cumprimento de turnos de 8 horas de trabalho para os guardas e não regimes excecionais que permitiam que, em violação da própria Lei Geral do Trabalho, os guardas cumprissem 24 horas seguidas de trabalho intercaladas por folgas.



¹¹⁷ Público (2018). “Tribunal rejeita providência cautelar dos guardas prisionais”, 3 de janeiro, consultado em: <https://www.publico.pt/2018/01/03/sociedade/noticia/tribunal-rejeita-providencia-cautelar-de-guardas-prisionais-1798017>.

Ano 2018: a agudização da tensão laboral e o alargamento das reivindicações



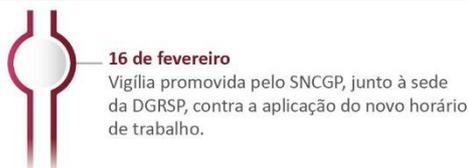
Estas ações pretendiam continuar a luta contra o novo horário de trabalho, considerando que colocava em causa a segurança nos estabelecimentos prisionais e também a segurança e a dignidade dos profissionais da guarda prisional. Nessa altura, a Secretária de Estado Adjunta e da Justiça afirmava que, apesar da contestação aos novos horários de trabalho dos guardas prisionais, os mesmos eram para manter, apesar de ser necessário, em determinados estabelecimentos prisionais, fazer alguns ajustes, reconhecendo que o sistema prisional necessitava de mais 200 guardas além dos 400 que deveriam entrar em funções dentro de dois meses¹¹⁸.

10 de fevereiro

Distúrbios no EP de Lisboa, provocados por reclusos, em resultado do encurtamento do período das visitas motivado pela recusa de guardas prisionais em prolongar o seu horário de trabalho para depois das 16 horas, cumprindo 3 horas de trabalho extraordinário¹¹⁹.

14 de fevereiro

Audição da Ministra da Justiça na Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, onde salientou as vantagens do novo horário de trabalho, reconhecendo problemas no horário das visitas, alimentação, medicação e regresso dos reclusos às celas. Manifestou disponibilidade para dialogar com os sindicatos¹²⁰.



¹¹⁸ Público (2018). “Governo admite ajustes nos horários dos guardas prisionais”, 16 de janeiro, consultado em: <https://www.publico.pt/2018/01/16/sociedade/noticia/governo-diz-que-horario-dos-guarda-prisionais-veio-para-ficar-mas-admite-ajustes-1799504>.

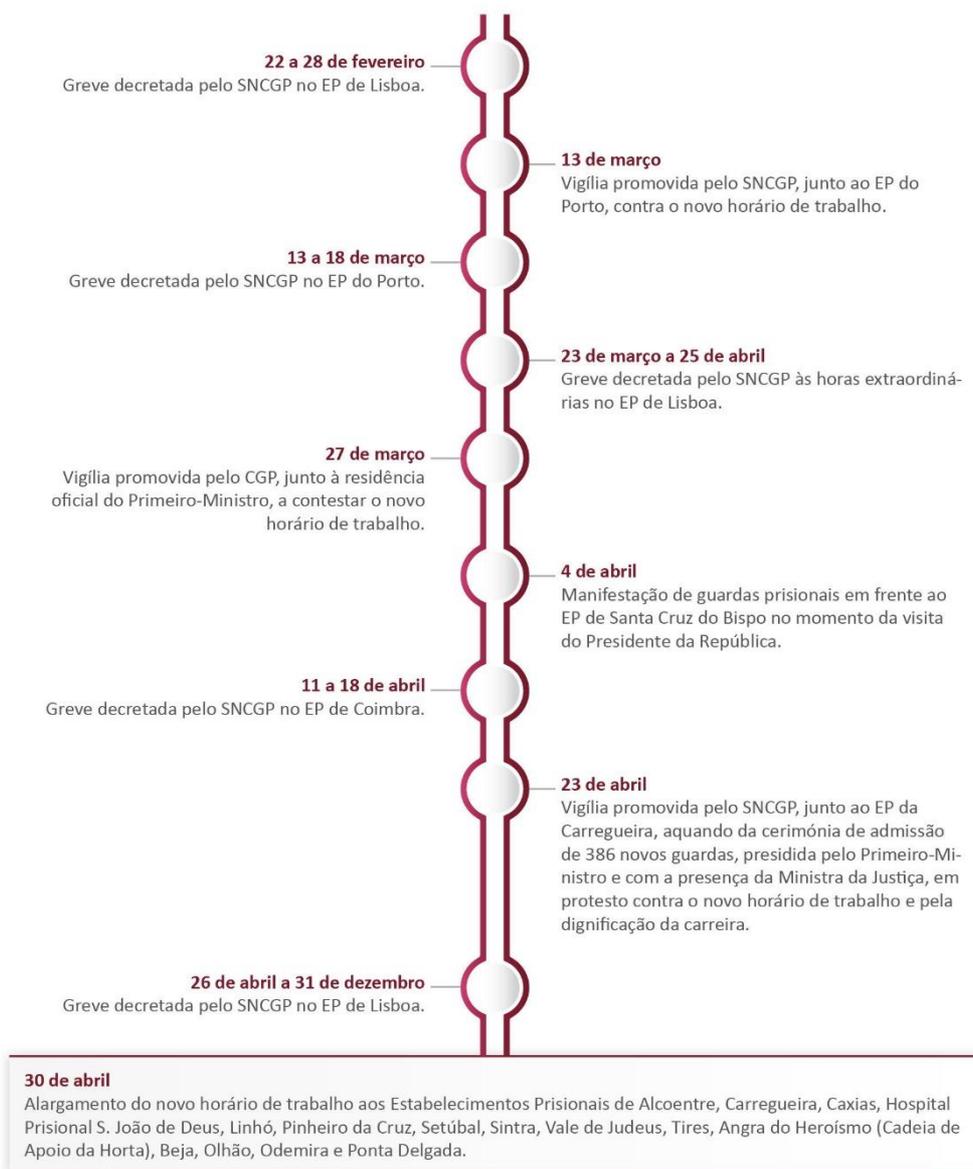
¹¹⁹ Público (2018). “Sindicato denuncia tensão no Estabelecimento Prisional de Lisboa”, 10 de fevereiro, consultado em: <https://www.publico.pt/2018/02/10/sociedade/noticia/sindicato-denuncia-tensao-no-estabelecimento-prisional-de-lisboa-1802768>.

¹²⁰ Público (2018). “Ministra da Justiça disposta a dialogar com guardas sobre horário de trabalho”, 14 de fevereiro, consultado em: <https://www.publico.pt/2018/02/14/sociedade/noticia/ministra-da-justica-disposta-a-dialogar-com-guardas-sobre-horario-de-trabalho-1803062>.

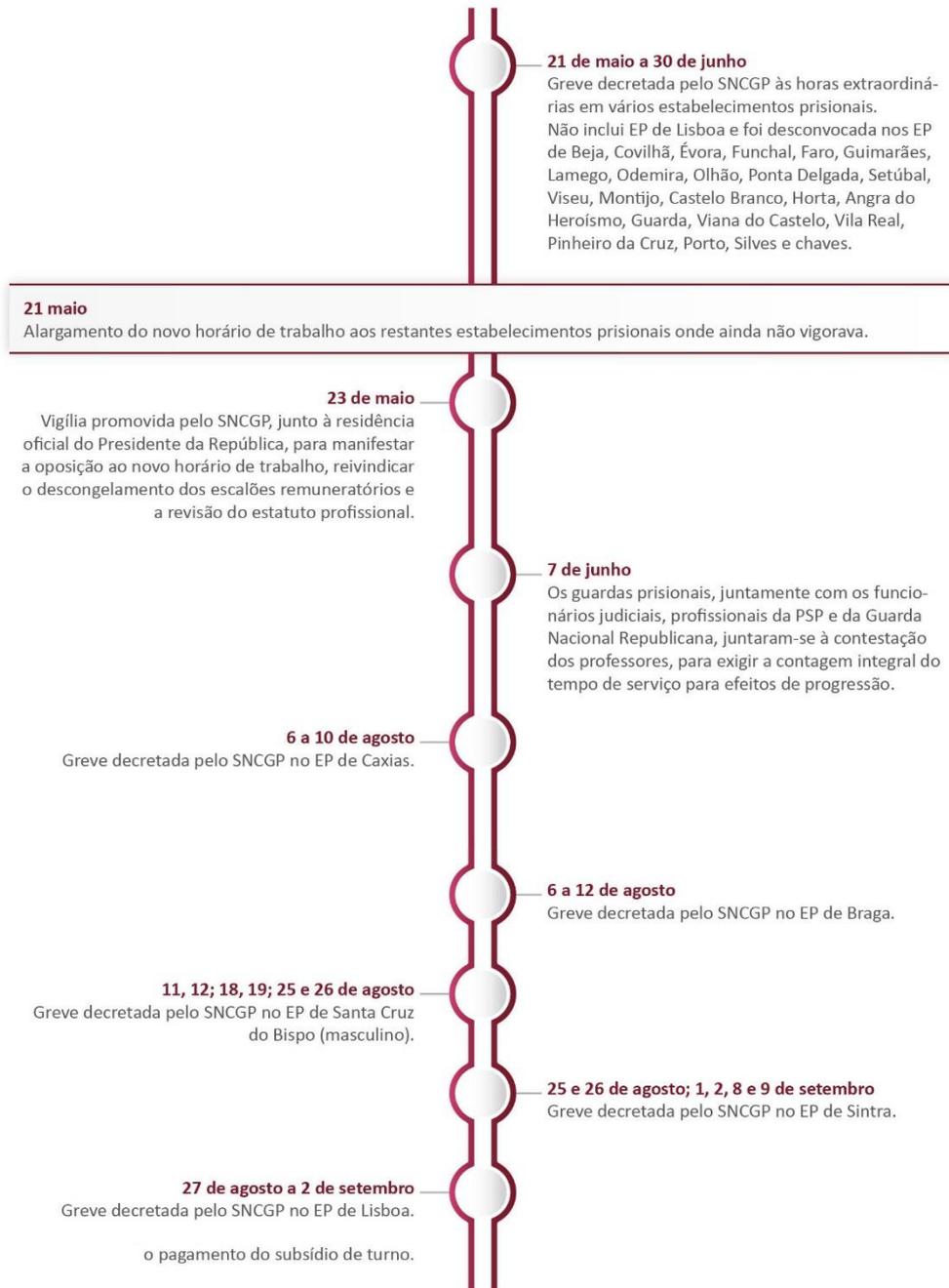
16 de fevereiro

O Diretor-Geral, em entrevista¹²¹, afirma:

“Este novo horário não tem horas extraordinárias não pagas e as horas extraordinárias nos estabelecimentos onde existe diminuíram significativamente. Comparando o mês de janeiro de 2017 com o mês de janeiro de 2018, tivemos uma diminuição de horas extraordinárias de 26.072”.



¹²¹ Renascença (2018). ““Não me demito porque uns quantos querem que saia”, diz diretor-geral das prisões”, consultado em: <https://rr.sapo.pt/2018/02/16/pais/nao-me-demito-porque-uns-quantos-querem-que-saia-diz-diretor-geral-das-prisoas/noticia/105838/>.



23 de outubro

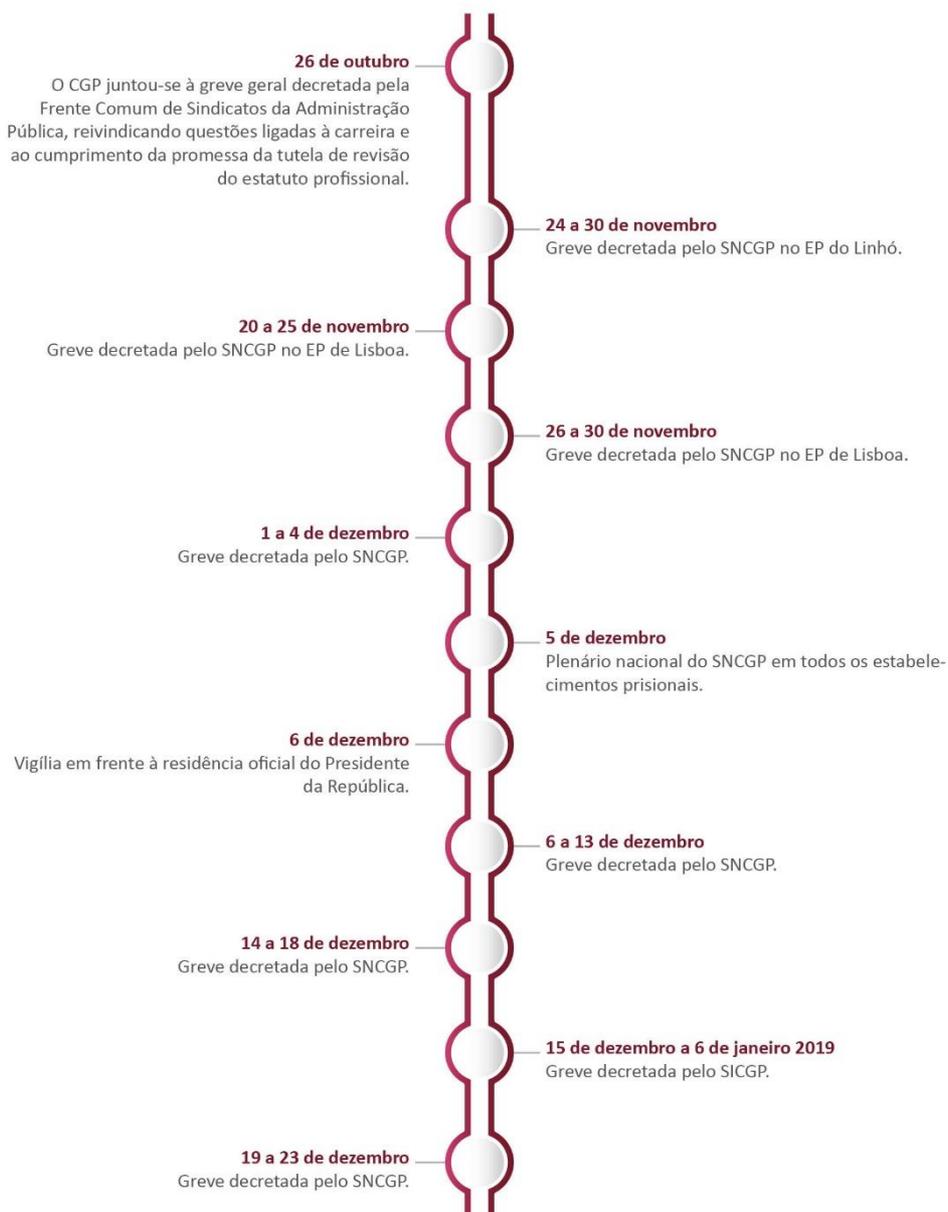
A Ministra da Justiça afirmava a sua disponibilidade para negociar com os guardas prisionais: O Governo negocia na área da justiça, como em todas as áreas. O Governo tem sempre negociado com as estruturas sindicais representativas. Obviamente continuará a falar com os sindicatos do Corpo da Guarda Prisional, como falou até agora¹²².



¹²² Público (2018). “Ministra diz que o Governo está disponível para negociar com sindicatos dos guardas prisionais”, 23 de outubro, consultado em: <https://www.publico.pt/2018/10/23/sociedade/noticia/governo-disponivel-negociar-sindicatos-guardas-prisionais-1848570/amp>.

25 de outubro

O presidente do SNCGP reafirmava o descontentamento com o horário de oito horas, que considerava desadequado à segurança das prisões e a provocar impacto negativo na saúde dos profissionais do CGP, obrigados frequentemente a prolongá-lo. Explicou que o sindicato defende o horário de 12 horas seguidas, um modelo praticado pelo Grupo de Intervenção dos Serviços Prisionais (GISP). Referiu, ainda, que os guardas prisionais, apesar de estarem equiparados à PSP, não têm beneficiado das alterações introduzidas no Estatuto da PSP, nomeadamente a respeitante a novas categorias e escalões¹²³.



20 de dezembro

Reunião no Ministério da Justiça com o SNCGP¹²⁴ com o objetivo de concretizar um acordo para a não realização de greve entre os dias 22 e 25 de dezembro, com a garantia do Ministério da Justiça em aplicar a tabela remuneratória da PSP ao CGP e a promoção de mais 103 guardas a guardas principais. O SNCGP declinou o acordo por considerar não existir coerência na proposta e não haver compromisso escrito.

¹²³ Público (2018). “Guardas prisionais fazem vigília e pedem intervenção do primeiro-ministro”, 25 de outubro, consultado em: <https://www.publico.pt/2018/10/25/sociedade/noticia/guardas-prisionais-fazem-vigilia-pedem-intervencao-primeiroministro-1848892>.

¹²⁴ SNCGP (2018). Comunicado 101/2018, de 21 de dezembro.



Dezembro de 2018

O mês de dezembro de 2018 foi integralmente preenchido com greves. O SNCGP convocou uma sequência de paralisações nacionais e o SICGP convocou também uma greve que se estendeu de 15 de dezembro de 2018 a 06 de janeiro de 2019¹²⁵. Ocorreu, ainda, uma vigília de 16 horas junto ao Palácio de Belém, onde foi entregue à Presidência da República um documento com as reivindicações do SNCGP.

Pelo impacto no funcionamento do sistema prisional, analisamos mais detalhadamente os acontecimentos e as posições manifestadas neste período. **O SNCGP, na greve nacional que convocou para o período de 01 a 04 de dezembro, avançava com as seguintes reivindicações:** 1) conclusão da revisão do estatuto profissional, com a atualização da tabela remuneratória por equiparação à PSP, criação de novas categorias de acordo com a equiparação à PSP e subsídio de turno de acordo com a LTFP; 2) alteração do horário de trabalho de turnos para períodos de 12 horas; 3) descongelamento dos níveis remuneratórios; 4) alteração do mapa de pessoal do CGP para 2019, prevendo o alargamento do número de lugares da categoria de guarda principal; 5) preenchimento das vagas existentes nas diversas categorias; 6) regulamentação e aplicação da lei quanto à segurança e saúde no trabalho; 7) maior investimento na segurança das pessoas e bens, nomeadamente no que respeita aos profissionais do CGP; 8) abertura de concurso para admissão de novos guardas prisionais (SNCGP, sem data). Em resposta, o Ministério da Justiça invocou limitações financeiras e a manutenção do horário definido, que se considerava como o mais adequado e em conformidade com a lei¹²⁶.

Segundo o SNCGP, a adesão à primeira greve foi de cerca de 80%, sendo atingidos os 100% em alguns estabelecimentos prisionais, nomeadamente em Guimarães, Angra do Heroísmo e no EP da Polícia Judiciária do Porto. De forma generalizada, as greves afetaram os três turnos de serviço do CGP. Os serviços mínimos foram assegurados, garantindo as necessidades básicas do quotidiano prisional e cobrindo as diligências relacionadas com deslocações inadiáveis. O Colégio Arbitral determinou, ainda, por unanimidade, um conjunto de serviços que teriam de ser assegurados durante a paralisação: a) um telefonema por recluso; b) a realização de um tradicional almoço/visita de família durante um dos dias do período da paralisação, a acordar entre os diretores dos estabelecimentos prisionais e o sindicato promotor da greve; c) assegurar a entrega aos reclusos de uma cantina, nos termos habituais, que engloba o respetivo abastecimento e distribuição, a definir localmente em cada EP (*Arbitragem para definição de serviços mínimos na sequência do aviso prévio de greve decretada pelo SNCGP, 2018*).

¹²⁵ Consultado a 25/11/2020, na página web da DGAEP <https://www.dgaep.gov.pt/>.

¹²⁶ Público (2019). “Justiça quer negociar com guardas prisionais, mas decisão final cabe às Finanças”, 07 de dezembro, consultado em: <https://www.publico.pt/2018/12/07/sociedade/noticia/ha-protestos-prisoas-sao-conhecidos-1853847>.

Apesar dos serviços mínimos decretados, a greve teve um impacto relevante no quotidiano dos reclusos em várias vertentes, designadamente: i) as atividades laborais foram canceladas (com exceção do trabalho efetuado para empresas), o que obrigou os reclusos a permanecerem fechados nas celas fora do horário de recreio; ii) as visitas semanais, por motivos de segurança, foram reduzidas a uma hora semanal; iii) houve impedimentos no acesso a telefone e aos serviços de bar; iv) foi cancelado o serviço religioso no período do natal. Com a continuidade das greves, ao longo de dezembro, foram sendo noticiadas situações de tensão, vividas por parte dos reclusos, no interior dos estabelecimentos prisionais, designadamente nos Estabelecimentos Prisionais de Paços de Ferreira¹²⁷ e Lisboa¹²⁸.

As posições públicas dos atores políticos convergiram na condenação da greve, pelo impacto negativo na vida dos reclusos, agravado pela época natalícia. No dia 05 de dezembro, o Presidente da República afirmou estar a acompanhar a situação nas prisões, em contacto com o Governo, e manifestou-se convicto de que “tudo deve ser feito e será feito” para assegurar “que também o sistema prisional seja um exemplo de funcionamento à medida desse Estado de direito”¹²⁹. Essa posição foi reiterada a 10 de dezembro, numa cerimónia na Assembleia da República, afirmando que não se pode sacrificar os direitos fundamentais dos reclusos, “cidadãos que são iguais, na essência da sua cidadania e na sua dignidade como pessoas, a todos os demais portugueses”¹³⁰. Por sua vez, a Ministra da Justiça, em 13 de dezembro, em entrevista à RTP, referindo-se às greves agendadas, enfatizou estar em causa o momento da convocação das greves, que condicionava o encontro dos reclusos com os seus familiares na época natalícia. Afirmando-se disponível para negociar, assumiu, contudo, que as exigências do CGP relativamente à reposição do tempo de serviço não podiam ser satisfeitas no espaço de uma legislatura¹³¹.

A análise desse período de greve, constante do relatório de 2018 do Provedor de Justiça à Assembleia da República, enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção, é relevante para a compreensão do seu impacto no sistema prisional.

O ano 2018 ficou necessariamente marcado pelas greves dos guardas prisionais. Este aspeto teve repercussão na larga maioria dos momentos da vida prisional [...]. As greves, que se sucederam no tempo e chegaram a durar meses em certos estabelecimentos prisionais [...] atingiram o seu auge em dezembro, levando inclusive a distúrbios. [...] O MNP registou queixas de todos os principais protagonistas do quotidiano prisional. Apesar de serem os reclusos quem mais sofreu com as privações adicionais à vida em prisão associadas às greves, também os próprios guardas e, sobretudo, as Direções relataram ao MNP situações em que se sentiram negativamente afetadas por esta situação. As Direções dos estabelecimentos prisionais queixaram-se frequentemente do

¹²⁷ Público (2018). “Reclusos de Paços de Ferreira provocaram desacetos contra greve dos guardas prisionais”, 14 de dezembro, consultado em: <https://www.publico.pt/2018/12/14/sociedade/noticia/reclusos-pacos-ferreira-provocaram-desacetos-greve-guardas-prisionais-1854729>.

¹²⁸ Público (2018), “Situação controlada após motim no Estabelecimento Prisional de Lisboa”, 4 de dezembro, consultado em: <https://www.publico.pt/2018/12/04/sociedade/noticia/motim-estabelecimento-prisional-lisboa-1853535>.

¹²⁹ SIC Notícias (2018). “Porque é que os guardas prisionais estão em greve?”, 5 de dezembro, consultado em: <https://sicnoticias.pt/pais/2018-12-06-Porque-e-que-os-guardas-prisionais-estao-em-greve->.

¹³⁰ Público (2018). “Marcelo critica “protagonistas cimeiros” que agora esquecem os direitos humanos”, 10 de dezembro, consultado em: <https://www.publico.pt/2018/12/10/politica/noticia/marcelo-critica-protagonistas-cimeiros-esquecem-direitos-humanos-1854193>.

¹³¹ Público (2018). “Francisca Van Dunem: ‘A recuperação não pode ser feita integralmente neste tempo legislativo’”, 13 de dezembro, consultado em: <https://www.publico.pt/2018/12/13/sociedade/noticia/entrevista-francisca-van-dunem-1854566>.

desgaste provocado por uma situação de greve que se prolonga no tempo, com constantes (re)convocações de períodos de protesto. Sentimentos de cansaço e frustração também foram relatados ao MNP por parte de alguns guardas, que aludiram sobretudo às dificuldades acrescidas de comunicação com os reclusos, com consequências negativas na segurança dos estabelecimentos prisionais em causa. Dito isto, reafirma-se uma conclusão óbvia: os principais afetados pela greve são os próprios reclusos, que, durante as visitas nestas alturas efetuadas, frequentemente relataram ao MNP situações sentidas como se de “punição acrescida” se tratasse (Provedor de Justiça, 2018: 26-27).

Conclui-se que, apesar dos serviços mínimos decretados pelo Colégio Arbitral, na prática, as greves tiveram um impacto negativo no quotidiano dos reclusos: tempo de abertura das celas; encerramento da cantina e outras áreas dos estabelecimentos prisionais, como ginásios ou bibliotecas; redução das visitas; redução dos contactos telefónicos; privação de várias atividades; adiamento de diligências judiciais; e cancelamento das confraternizações de Natal.

Os estabelecimentos prisionais em que a greve teve menor repercussão e impacto negativos foram aqueles em que houve maior interação e flexibilidade entre as várias partes, procurando conciliar os direitos dos guardas com os direitos dos reclusos. Estes esforços foram patentes, em particular, nas prisões de menor dimensão (Provedor de Justiça, 2018a: 28).

Ano 2019: a revisão estatutária para correção da equiparação remuneratória à PSP



1 a 13 de janeiro

Greve decretada pelo SNCGP no EP de Caxias.

A agudização das situações vividas nos estabelecimentos prisionais levou o Partido Social Democrata (PSD) e o Partido Popular (CDS-PP) a requerer a audição da Ministra da Justiça na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que teve lugar em janeiro de 2019¹³². Os representantes de todos os partidos manifestaram preocupação quanto à situação vivida no sistema prisional. Salientam-se, em síntese, as seguintes posições: a deputada Andreia Neto, do PSD, classificava as ocorrências do mês de dezembro como motins, “situações verdadeiramente graves relativamente ao sistema prisional”, considerando a existência “de um descontentamento generalizado dos agentes do sistema prisional” e estar a viver-se “uma situação de falência do sistema”; o deputado Telmo Correia, do CDS, afirmou que a situação vivida nos estabelecimentos prisionais era inaceitável, classificando-a como “terceiro-mundista” e exigindo uma resposta clara, objetiva e firme; o deputado José Manuel Pureza, do Bloco de Esquerda (BE), considerava que “as greves são apenas alimentadoras da explosão de uma degradação há muito instalada”, que se reflete na degradação física dos estabelecimentos prisionais, na desqualificação da prestação de cuidados de saúde e no desinvestimento na reinserção social, variáveis que não podem ser dissociadas; o deputado

¹³² ARTV (2019). “Audição da Ministra da Justiça, sobre os distúrbios ocorridos no Estabelecimento Prisional de Lisboa e esclarecimentos sobre as questões suscitadas pelo descontentamento dos agentes do sistema prisional (requerimento do PSD) e para esclarecimentos sobre o que motivou os protestos ocorridos nos estabelecimentos Prisionais de Lisboa e de Custóias e sobre a atuação dos serviços prisionais para pôr fim a estes protestos (requerimento do CDS-PP)”, 09 de janeiro, consultado em: <http://www.canal.parlamento.pt/?cid=3492&title=audicao-da-ministra-da-justica>.

António Filipe, do Partido Comunista Português (PCP), enfatizou a existência de questões de fundo a resolver no sistema prisional, embora reconhecesse como questão premente a situação laboral do CGP e importante a identificação dos pontos críticos do Estatuto, de modo a perceber se os mesmos podem ser alterados, para preservação da paz social no sistema prisional.

Por seu lado, a Ministra da Justiça afirmou que a preocupação expressa pelos deputados era uma preocupação partilhada pelo Governo. Quanto à contestação sindical, a Ministra reafirmava a necessidade de ponderar os interesses e o descontentamento das pessoas que estão no interior do sistema prisional, em particular, dos reclusos. Recordou que, de janeiro a dezembro de 2018, tinha havido um total de 2582 dias de pessoas em greve, condicionando a vida nos estabelecimentos prisionais e, em alguns casos, não acautelando devidamente as funções necessárias. No que respeita ao horário de trabalho, a Ministra considerou que o Governo tinha cumprido a lei, criando um horário de trabalho compatível com a Lei do Trabalho em Funções Públicas. Assumia, contudo, dificuldades na aplicação do novo horário.

A necessidade de uma reflexão política aprofundada sobre o tema emergia do conjunto de questões colocadas pela própria Ministra: que ambiente é que se quer nas cadeias portuguesas? Que funções é que querem ver desempenhadas pelos vários corpos que trabalham no interior das cadeias? Que funções devem ser reservadas ao CGP? Será o Estatuto aprovado em 2014 adequado à realidade do CGP? Será o Estatuto adequado a uma força de segurança que presta serviço em meio institucional? “O Estatuto tem 4 anos. Diria que ao fim de 4 anos vir reabrir completamente a discussão de um estatuto não faz o mínimo sentido”.



No final de janeiro de 2019, teve lugar uma audiência do SNCGP na Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos, Liberdades e Garantias¹³³. O presidente do SNCGP salientava as seguintes questões no lastro das suas reivindicações. Em primeiro lugar, a fragilidade da formação, considerando que a formação contínua o CGP é inexistente, “havendo guardas prisionais que não têm formação há 10, 15, 20 anos. Seja que tipo de formação for”. Em segundo lugar, esclarecia que reivindicam apenas alterações cirúrgicas ao Estatuto, em razão da seguinte circunstância: quando o Estatuto foi aprovado, o CGP e a PSP estavam equiparados, aplicando-se a ambos os corpos a mesma Lei de Trabalho em Funções Públicas. Entretanto, a PSP deixou de estar abrangida por essa lei, o que não aconteceu com o CGP. Salientou, ainda, que a alteração do Estatuto da PSP, em 2015, implicou mudanças na respetiva tabela remuneratória, o que não se verificou com o CGP, e que a progressão na carreira da PSP é muito mais rápida, enquanto no CGP há guardas com oito anos de carreira no primeiro nível remuneratório. Um terceiro tema dizia respeito ao novo horário de trabalho, que

¹³³ ARTV (2019), Audiência do SNCGP na Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos, Liberdades e Garantias, consultado em: <http://www.canal.parlamento.pt/?cid=3598&title=audiencia-com-o-sindicato-nacional-do-corpo-da-guarda-prisional-sncgp>.

considerou poder restringir direitos dos reclusos, exemplificando com a situação no EP de Lisboa, onde se diminuiu o número de visitas semanais dos reclusos. Relativamente às horas extraordinárias, afirmou:

nós não queremos deixar de fazer horas, porque é aquilo que nos equilibra o orçamento. Não queremos é que depois nos obriguem, ao seu livre arbítrio, a fazer horas fora do contexto da lei. Ou seja, se mudamos a lei para uma coisa, é importante que não seja para prejudicar uma carreira. Muda-se porque é bom para o serviço. E é tudo menos bom para o serviço este horário de trabalho [...]. Este é um horário que não se enquadra em nada com a realidade das cadeias (AR TV, 2019).

Sugeria um novo horário, em que o segundo turno terminasse às 20 horas e não às 19 horas. Assinalava, ainda, outras questões que continuam a integrar o quadro reivindicativo, como o descongelamento dos escalões, o pagamento de subsídio de turno e a aprovação do diploma de avaliação do desempenho.

7 de fevereiro

Protesto simbólico da ASCCGP, com a entrega de insígnias, motivada pelo descontentamento pelo modo como a tutela trata os problemas prisionais.



28 de março

Aprovação, na generalidade, do Decreto-Lei que altera o Estatuto do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional, procedendo à equiparação, para efeitos remuneratórios, do pessoal do Corpo da Guarda Prisional ao pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública¹³⁴.

7 a 11 de junho

Greve decretada pelo SNCGP, com os seguintes motivos: rever a quota de 25% de “Muito Bom” no processo de avaliação; cumprimento da lei quanto à avaliação de desempenho; contestar o horário de trabalho; contra a demora na alteração do estatuto quanto à aplicação da tabela remuneratória da PSP; pelo cumprimento dos níveis remuneratórios.



25 de julho

O Conselho de Ministros aprova a versão final do Decreto-Lei que altera o Estatuto do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional, procedendo à equiparação, para efeitos remuneratórios, do pessoal do Corpo da Guarda Prisional ao pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública¹³⁵.

6 de setembro

Publicação do Decreto-Lei n.º 134/2019, de 06 de setembro, que altera o Estatuto do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional, procedendo à equiparação, para efeitos remuneratórios, do pessoal do CGP ao pessoal com funções policiais da PSP, com entrada em vigor no dia 1 de outubro.

19 de setembro

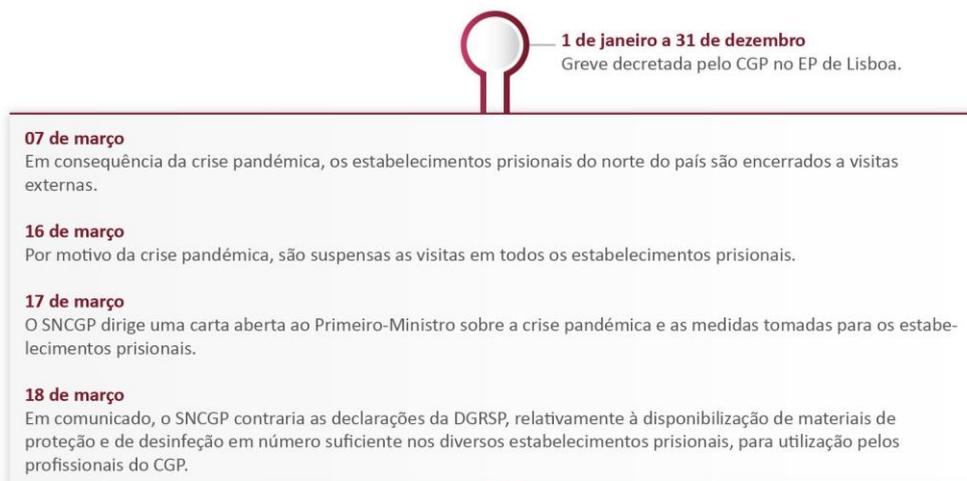
A DGRSP comunica que a greve de quatro dias, de 20 a 23 de setembro, convocada pelo SNCGP, não cumpre os requisitos legais previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, que exige a marcação da greve com a antecedência mínima de 10 dias úteis. A DGRSP apela a todos os trabalhadores do CGP para que observem os deveres a que estão adstritos, de forma a garantir o normal exercício das funções.

¹³⁴ Conselho de Ministros (2019). Comunicado do Conselho de Ministros de 28 de março, consultado em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=263>.

¹³⁵ Conselho de Ministros (2019). Comunicado do Conselho de Ministros de 25 de julho, consultado em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=293>.



Ano 2020: a ação sindical condicionada pela declaração do estado de emergência e pela situação pandémica



18 de março

O Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, declara o estado de emergência com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, determinando a suspensão do exercício do direito à greve na medida em que possa comprometer o funcionamento de infraestruturas críticas.

19 de março

O SNCGP comunica aos seus associados que, em virtude da crise pandémica por COVID-19, as greves agendadas para março e abril foram desmarcadas, bem como a vigília junto à DGRSP, e que não seriam marcadas mais formas de luta até estar ultrapassada a pandemia¹³⁶.

19 de março

O Diretor-Geral da DGRSP, na sequência da declaração do estado de emergência no país, procede à *Declaração do Estado de Prontidão Permanente do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional*, com a justificação da necessidade de adaptar a configuração do efetivo em serviço à alteração da atividade.

20 de março

O SNCGP contesta a declaração de *Estado de Prontidão* do CGP pela DGRSP, afirmando que “não contribui em nada para a prevenção ou diminuição do contágio dos profissionais, seus familiares e população reclusa”¹³⁷.

27 de março

Em carta aberta ao Presidente da República¹³⁸, o SNCGP assinala problemas nos estabelecimentos prisionais resultantes da crise pandémica, considerando, entre outros, que o horário de trabalho de três turnos potencia o contágio.

27 de março

Em mensagem dirigida ao Diretor-Geral, o SNCGP contesta que, relativamente à proteção face à COVID-19, os elementos do CGP com mais de 55 anos não tenham a mesma atenção que a DGRSP tem para com os reclusos com mais de 60 anos.

10 de abril

É aprovada a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, que aprova o regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, com fundamento no potencial perigo de contágio nos estabelecimentos prisionais, concretizando um dever de ajuda e de solidariedade para com as pessoas condenadas e a proteção de quem trabalha nas prisões. Apontava-se para a saída de aproximadamente 2000 reclusos dos estabelecimentos prisionais¹³⁹.

11 de abril

Começam a sair dos estabelecimentos prisionais os primeiros reclusos ao abrigo da Lei n.º 9/2020.

16 de junho

São retomadas as visitas aos estabelecimentos prisionais, após suspensão para proteção da população reclusa e dos profissionais da DGRSP face à pandemia de COVID-19.

24 de junho

Audição do SNCGP, SICGP e ASCCGP na Subcomissão para a Reinserção Social e Assuntos Prisionais.

Nesta audição, no que respeita às questões mais diretamente relacionadas com o CGP, de forma sucinta, as estruturas sindicais insistiram em temas como a ausência de diálogo com a tutela, carência de formação contínua para o CGP, falta de segurança, equiparação parcial à PSP, inadequação do horário de trabalho, necessidade de reforçar o CGP. Mais concretamente, o SNCGP referiu que o horário em vigor para os guardas prisionais prejudica os reclusos, em particular, o horário de visitas. O SICGP salientou a falta de elementos do CGP, o facto de os guardas prisionais, por serem quem melhor conhece os reclusos, deverem ter maior protagonismo nos programas de reinserção, a falta de cerca de 1000 guardas no sistema prisional e o agravamento da segurança nos estabelecimentos prisionais causado pelo horário em funcionamento. Por sua vez, a ASCCGP salientou a falta de recursos humanos e de um Estatuto que garanta o respeito do CGP pela sociedade civil.

¹³⁶ SNCGP (2020). Comunicado nº 11/2020, 19 de março.

¹³⁷ SNCGP (2020). Mensagem dirigida ao Diretor-Geral da DGRSP, 20 de março.

¹³⁸ SNCGP (2020). Carta aberta ao Presidente da República, 27 de março.

¹³⁹ Público (2020). “Só cinco dos quase 2000 presos libertados na pandemia reincidiram no crime”, 27 de maio, consultado em: <https://www.publico.pt/2020/05/27/politica/noticia/so-cinco-quase-2000-presos-libertados-pandemia-reincidiram-crime-1918237>.

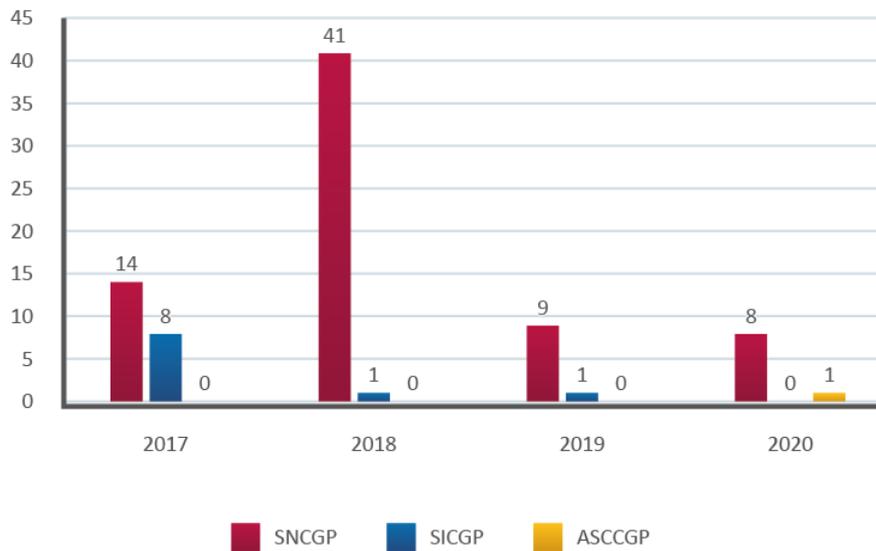


Como resulta da linha do tempo, os últimos quatro anos revelam uma luta sindical com estratégias e pressões de intensidade variável. Se, até 2016, podíamos caracterizar essa conflitualidade como de baixa intensidade, a sucessão de acontecimentos e as posições assumidas pelos interlocutores, num crescendo de divergências, alcança um ponto de máxima intensidade conflitual em 2018, em particular no final desse ano, para depois decrescer, mas mantendo sempre, até final de 2020, um nível de tensão elevado.

Considerando as greves como principal expressão da conflitualidade laboral, a sua frequência e adesão constituem uma forma de mesurar essa conflitualidade (Costa, Dias e Soeiro, 2014: 175). A contabilização anual das greves promovidas pelas estruturas sindicais do CGP permite aferir a tensão

laboral no sistema prisional. De acordo com a DGAEP, entre janeiro de 2017 e dezembro de 2020 os três sindicatos do CGP promoveram 83 greves (Gráfico 66)¹⁴⁰.

Gráfico 66. Distribuição das greves do CGP, por entidade sindical (2017-2020)



Fonte: DGAEP

A variação do número de greves, por estrutura sindical, é assinalável. Das três estruturas sindicais, o SNCGP realizou 72 greves, o que corresponde a 86,7% das greves comunicadas, o SICGP 12,0% e a ASCCGP apenas 1,2%, com uma inédita greve realizada já no final de 2020. Atendendo à representatividade do SNCGP no total dos membros do CGP, não é estranha essa diferença de protagonismo sindical¹⁴¹. É evidente que foi através da ação do SNCGP que a reivindicação laboral se tornou mais expressiva no sistema prisional, com particular veemência em 2018.

A distribuição das greves comunicadas à DGAEP, tal como o mapeamento acima apresentado, expressam o crescendo de conflitualidade no espaço de quatro anos. Registou-se um número máximo de greves em 2018 (com 50,6% das greves realizadas em todo o período em análise). Em 2019, a nomeação de um novo Diretor-Geral da DGRSP e, conseqüentemente, de um novo interlocutor, a aprovação da alteração ao Estatuto do Pessoal do CGP, procedendo à equiparação, para efeitos remuneratórios à PSP, bem como a realização de eleições legislativas em outubro, são fatores que terão contribuído para o decréscimo do movimento grevista. A crise pandémica, que tem condicionando toda a atividade política, social e económica do país, desde março de 2020, criou um novo contexto político e social que dificulta a luta sindical através do instrumento da greve. Esta não foi uma situação exclusiva do CGP, pois como é referido pela Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT)¹⁴², em todos os sectores o travão imposto durante o estado de emergência às

¹⁴⁰ A contabilização anual das greves promovidas pelas estruturas sindicais do CGP foi feita a partir dos dados disponíveis na página web da DGAEP, não considerando as greves identificadas como “desconvocadas”.

¹⁴¹ Embora não exista uma relação de causalidade entre sindicalização e número de greves, o volume de sindicalizados é uma condição propiciadora de uma maior capacidade de mobilização coletiva e por consequência de uma maior realização de greves (Costa, Dias e Soeiro, 2014: 182).

¹⁴² DGERT - Pré-avisos de greves (2020), consultado em: <https://www.dgert.gov.pt/dados-de-2020-relativos-aos-avisos-previos-de-greve>.

paralisações nos setores essenciais, o confinamento do país e a forte adesão ao *lay-off* determinaram uma significativa redução no número de greves por analogia com o ano anterior.

No caso do CGP e conforme já referido, **destaca-se, na luta sindical, o ano 2018 como o ano em que a conflitualidade atingiu níveis de maior intensidade e impactos mais dramáticos**. Os desencontros institucionais entre a tutela e os sindicatos, que já vinham de anos anteriores, sofreram uma escalada de contestação, tendo como pano de fundo ou causa próxima a implementação do novo horário de trabalho. Durante todo o ano, as greves dos elementos do CGP dominaram o quotidiano dos estabelecimentos prisionais, obrigando as respetivas direções a um esforço constante para resolverem os vários problemas que a diminuição do número de efetivos do CGP gerava. Esta situação atingiu o pico mais dramático no mês de dezembro, com um impacto muito significativo no quotidiano dos reclusos e, em especial, nas visitas e outros eventos associados à época natalícia.

9.2. A agenda sindical na perceção dos elementos do CGP inquiridos e entrevistados

As tensões laborais protagonizadas pelo CGP, dado o número e a relevância deste corpo profissional, afetaram inevitavelmente o quotidiano de todos os que trabalham e habitam os estabelecimentos prisionais, os desempenhos funcionais e, em geral, o funcionamento dos estabelecimentos prisionais. As estruturas sindicais, assumindo o seu papel contestatário e reivindicativo, foram os mobilizadores dessa tensão. Mas, os protagonistas diretos foram os elementos do CGP, que participaram nas greves, vigílias e manifestações e, indiretamente, os elementos das direções dos estabelecimentos prisionais, responsáveis por manter em “laboração contínua” as unidades orgânicas que dirigem, e os reclusos, sobre os quais incidiram todos os constrangimentos resultantes dessa tensão laboral. As perceções sobre a materialização dessa conflitualidade e sobre a (in)justiça das reivindicações são naturalmente condicionadas pelas posições ocupadas por cada protagonista. Consideramos relevante avaliar a distância/proximidade dos membros do CGP quanto aos procedimentos e às estratégias da luta sindical e de que modo as suas principais preocupações coincidem ou não com os temas da agenda sindical.

As perceções dos elementos do CGP entrevistados passam, em primeiro lugar, pelo reconhecimento do papel dos sindicatos na luta sindical e na valorização do corpo profissional e da profissão de guarda prisional. Consideram que essa luta conferiu visibilidade ao CGP, desconstruindo preconceitos sobre o trabalho que realizam e forçando a tutela a dialogar com o CGP, refletir sobre as suas condições de trabalho, incluindo condições salariais, e atender a algumas das reivindicações.

O nosso trabalho devia ser mais valorizado. Ninguém valoriza o que fazemos aqui dentro. O sindicato teve um papel importante, fez com que não fôssemos esquecidos. Porque nós temos de fazer ver que não somos os maus do sistema prisional. (Ent. 30GP)

Daí para cá, a própria comunicação social, o próprio sindicato e toda esta panóplia de entidades que trazem à tona o papel do guarda prisional levaram a que os guardas prisionais sejam mais conhecidos na sociedade e a terem, até, um papel de relevo. Aqui, geralmente, costuma-se dizer que os guardas são vistos como sendo repressores, mas ninguém sabe a realidade de um sistema prisional, de uma cadeia grande, a que condições estamos sujeitos, desde a abertura ao fecho há um constante desafio à autoridade, desafio à função do elemento de vigilância e isso não é fácil. (Ent. 36GP)

As greves são marcadas para chamar a atenção, mas ninguém quer saber nada de nós. Esta última foi para obrigar o Diretor Geral a falar com o Presidente do Sindicato porque eles não respondem a nada, não querem saber nem de nós, nem do sindicato. (Ent. 11GP)

Também os diretores de estabelecimentos prisionais entrevistados reconhecem a relevância e a força dos sindicatos na mobilização dos elementos do CGP e no alcance de determinados benefícios. Essa força sindical é colocada em paralelo com a de outros grupos profissionais, em concreto os técnicos de reeducação, que pelo facto de não terem representatividade sindical não têm os mesmos ganhos laborais do CGP.

Quer queiramos quer não o sindicato do CGP tem muita força, agora também me parece que tem tudo que ver com as características do guarda e com a formação que têm, mas eles regem-se muito pelo sindicato, sem dúvida nenhuma. Mas penso que já foi mais. (Ent. 08D)

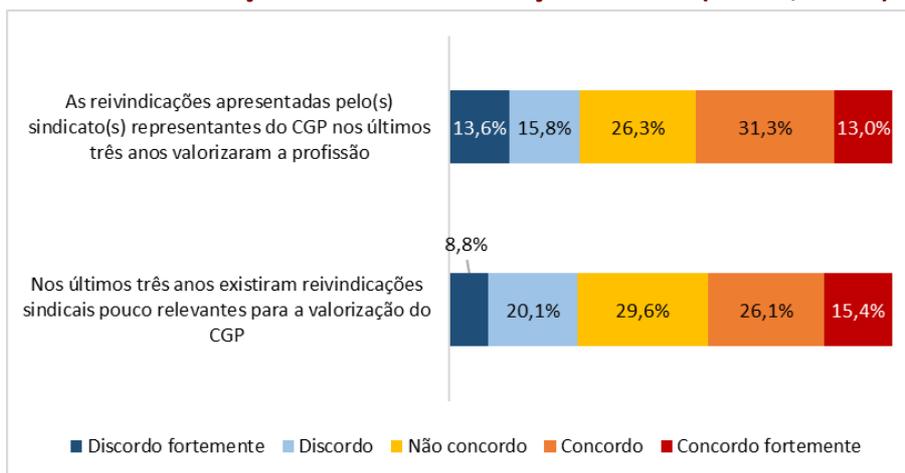
Sinceramente, acho que o papel do sindicato em termos de defender e dignificar a profissão tem sido muito positivo, quer gostem, quer não. (Ent. 20D)

Os guardas, apesar de tudo, têm conseguido isto, conseguido aquilo, atribuem isso também ao sindicato forte que têm e que as outras classes têm perdido, só têm perdido! (Ent. 54D)

Mas, as respostas dos elementos do CGP inquiridos e entrevistados, relativamente ao desempenho efetivo dos sindicatos na concretização das lutas sindicais, revelam, contudo, alguma ambivalência.

Quando questionados sobre como se posicionam relativamente à afirmação “as reivindicações apresentadas pelo(s) sindicato(s) representantes do CGP nos últimos três anos valorizaram a profissão”, 44,3% assumem uma posição concordante por relação a 29,4% que têm uma opinião discordante. É relevante verificar que 26,3% dos inquiridos “não concorda nem discorda”. Ou seja, apesar do expressivo reconhecimento da agenda sindical em prole da afirmação do CGP, há um número de guardas que não lhe atribui especial relevância. E cerca de 30% discorda mesmo que essa agenda valorize a profissão. Os indicadores revelam, assim, uma ambivalência sobre a relevância da agenda sindical na valorização da profissão. O cansaço induzido pelo prolongamento intensivo da luta sindical, expresso por vários entrevistados, pode estar no lastro dessa ambivalência.

Gráfico 67. Percepções sobre as reivindicações laborais (n=316 ; n=318)



Fonte: OPJ/CES

As entrevistas realizadas aos membros do CGP corroboram e permitem compreender melhor essa ambivalência. Muitos dos guardas entrevistados **assumiram uma posição não concordante com a estratégia sindical de contestação “negativista” e sistemática a todas as posições e ações da tutela,**

que leva a um questionamento permanente junto de um leque alargado de entidades. Segundo alguns entrevistados, essa posição pode ter o efeito contrário, criando uma saturação de comunicação que já não cativa a atenção das entidades.

Hoje em dia o sindicato pensa que é o quarto poder, infelizmente. Qualquer coisa que eles escrevem vai logo para o Ministro, para a Assembleia, para o Presidente da República. Para várias pessoas [...]. Olhe, aqui o caso do EP [...], já se torna uma guerrilha pessoal. (Ent. 62GP)

Consideram, ainda, que essa persistência contestatária é, por vezes, percecionada como um desafio pessoal, quando determinados protagonistas do sistema prisional, nomeadamente diretores de estabelecimentos prisionais específicos são recorrentemente referenciados nas exposições sindicais. O que apelidam de “guerras” do sindicato terá impossibilitado o diálogo, tornando-se numa ação “negativa” para os interesses dos profissionais da guarda prisional.

Neste momento, eu acho que não vamos conseguir nada enquanto a direção do SNCGP tiver a abordagem que tem. (Ent. 06GP)

Alguns entrevistados queixam-se da falta de informação relativamente às reivindicações para as quais são mobilizados. Paradoxalmente, assinalam também como negativa a frequência dos comunicados do SNCGP, indutores de saturação, desmotivando o acompanhamento dos processos reivindicativos.

Uma das reivindicações do sindicato é a questão do horário, sim, mas voltamos ao mesmo. A informação não chega aqui. Não temos delegado sindical, eu não sei em concreto o que é que o sindicato fez antes de partir para a greve. Só sei que estamos de greve. Não sei que negociações houve, como quem se falou. Há comunicados. Todos os dias chegam dois, três, quatro, cinco comunicados, eu já nem leio porque são tantos que perdemos o fio à meada e se vou de folga, quando volto já há mais três ou quatro e já não sei quais são os primeiros. Já nem me preocupo com isso. Uma das reivindicações é o horário, eu sei que é, mas que alternativas é que o sindicato apresentou? (Ent. 23GP)

Em várias entrevistas emergiu o questionamento sobre a estratégia de greves: o que se ganha com a greve? A quem serve a greve? São algumas das questões que os elementos do CGP entrevistados colocaram, que evidenciam desalinhamento com a estratégia sindical.

O direito à greve, para mim, é mais político do que eficaz ao nível da operacionalidade e do trabalho, porque a greve da guarda prisional no EP, não é greve nenhuma, é lembrar diariamente ao Senhor Comissário que há aí um descontentamento generalizado, não propriamente contra ele, mas contra a Direção-Geral, mas não vejo quais os benefícios que essa greve esteja a trazer nem para o estabelecimento, nem para o Senhor Comissário, nem para o corpo da guarda... Não vejo a ser satisfeita nenhuma reivindicação. Acho que não faz sentido. O CGP, que é um corpo fraco dentro das forças de segurança, é representado por um sindicato fraco, e que se refugia no corpo da guarda do EPL, um corpo unido, para travar uma luta que ninguém percebe. Em específico quanto ao direito à greve, é um direito constitucional, adquirido a nível político e social pelo povo português, mas não acho que seja através de uma greve que se atinja alguma coisa, por isso, não me fazia confusão nenhuma que o CGP não pudesse fazer greve. Tanto assim que, depois de tantas greves, o resultado prático é nenhum. (Ent. 97GP)

Eu não faço greve. Fiz algumas e nessas lutei mesmo. Não faço porque não concordo, acho que não é esse o caminho e é a minha forma de descontentamento que eu posso demonstrar ao sindicato [...]. A posição de revelia contra o sindicato é não fazer greve. Não concordo com a forma como as negociações são feitas. (Ent. 23GP)

Eu acho que o sindicato, enfim, nem sei como é que devo classificar. Acho que é um bom teste para uma boa panela, para a panela adequada. Temos o sindicato que a Direção-Geral merece e o sindicato tem a Direção-Geral que merece também. Eu, como digo, falo por mim, eu desvinculei-me do sindicato. E fui sindicalizado desde que entrei para os serviços prisionais [...]. O pessoal não olha a meios, quando entra em conflito e entra na luta levam tudo a eito e mandam, como dizem

os ingleses, a água do banho com o bebé lá dentro, está a perceber? Eh pá, não há paciência. Eu é que sei o que é que vivi aqui em 2018. (Ent. 52GP)

Nesse sentido, a estratégia de greves sistemáticas é percecionada como podendo ser prejudicial, pois cria um contexto que dificulta o diálogo, que suscita desconfianças, e que pode traduzir-se em nenhum ganho em termos de direitos laborais.

Não se ganhou nada com esse processo, não houve benefício prático nenhum com esta greve. O único benefício é o de que os guardas escolhem se saem às quatro ou às sete. A nível do que se perdeu, perdeu-se muita coisa. A própria Direção-Geral olha com desconfiança para este estabelecimento, o que é mau. A nível salarial, perdemos duzentos e tal euros por mês em relação aos do outro curso [...]. No fundo, foi travar uma luta que não tem grande fundamento e que vai criando quezílias que nos vão prejudicando. (Ent. 97GP)

Isto desvirtuou o conceito da greve que ficou banalizado. O que conseguiu foi que a Direção Geral já nem os serviços mínimos consegue definir porque não se consegue reunir os representantes sindicais com a tutela para essa definição. Há uma tensão muito grande. (Ent. 07GP)

Há entrevistados que questionam ainda os motivos de participação nas greves de alguns elementos do CGP. Na sua opinião, fazem-no apenas por “sentido de oportunidade”.

A greve é simbólica, e o que eu noto aqui é que o pessoal só adere à greve para ir embora para casa. Nem justificam. “Qual é o motivo desta greve?”, “Não sei! “Então porque fazes?”, “Para ir para casa”. Isto é ridículo, fazer greve só para ir para casa. E isso até se nota no período noturno, porque como durante a noite não vão para casa, então não aderem. Porque durante a noite ninguém é dispensado. Se for dispensado adiro, se não for dispensado não adiro. É uma festa. Os dias de greve é uma festa: “eh, tu és um sortudo, tiveste sorte, é sempre mesmo”. (Ent. 06 GP)

Evidencia-se, assim, **a perceção de uma situação viciosa, em que a recorrência sistemática à greve, enquanto forma de pressionar a tutela e reivindicar direitos, banalizou essa forma de luta laboral junto das entidades com poder de decisão que se adaptaram a essa tensão quase permanente.** Parece, assim, ganhar corpo a ideia que o sistema prisional se foi adaptando: os elementos do CGP tornaram-se progressivamente mais calculistas na adesão às greves para as quais são convocados, enquanto a DGRSP e as direções dos estabelecimentos prisionais foram reorganizando a disponibilidade dos guardas para os postos existentes em função, quer dos serviços mínimos determinados pelos tribunais arbitrais, quer das disponibilidades manifestadas.

[...] o que acontece é que de há uns anos para cá, as greves têm contado zero e todos eles sabem bem porquê. Há os tribunais arbitrais, a gente na greve faz praticamente tudo e se calhar, por isso, é que estamos nesta situação, por ainda termos o direito à greve. (Ent. 03GP)

Não acho que a luta sindical tem contribuído para a valorização do CGP. Não, porque não há diálogo. A luta sindical serve para dizer que nós existimos, para dizer que estamos aqui. Mas era importante que da outra parte houvesse disponibilidade para dialogar. Para ouvirem, para falarem. Nada disso sucede. (Ent. 46GP)

Do exposto resulta que a mobilização sindical colocou na agenda reivindicativa um conjunto muito alargado de temas. A contestação ao novo horário de trabalho foi o tema que mais dramaticamente marcou a agenda, mas esta é muito mais ampla, incluindo outras vertentes, como a progressão na carreira, o processo de avaliação do desempenho, a abertura de concursos, o pagamento integral de todo o trabalho suplementar, a formação contínua do CGP, a recuperação do tempo de serviço entre 2011 e 2017 e sua contabilização para efeitos de progressão na carreira, a equiparação mais ampla à PSP, entre outras. A amplitude da agenda sindical não retira, contudo, espaço a outras preocupações imediatas que os diversos elementos do CGP manifestam relativamente à sua profissão. O quotidiano profissional é condicionado pelas contingências de cada EP, pela dimensão relacional com quem aí

trabalha e vive, pelas dinâmicas que aí ocorrem, propiciando uma percepção do sistema prisional determinada pela experiência pessoal de cada guarda. A ambição pessoal, a personalidade e a envolvimento familiar são também dimensões relevantes na determinação das preocupações imediatas do CGP. Assim, para além das reivindicações mobilizadas pelas estruturas sindicais e às quais os elementos do CGP aderiram, os entrevistados revelam um conjunto de preocupações específicas, associadas à experiência do quotidiano, aos problemas com que se confrontam no local de trabalho, e que importa ter em consideração, apesar de não serem explícitas na agenda sindical, embora estejam latentes. Essas preocupações são salientadas em vários dos pontos deste relatório e podem ser agrupadas em três dimensões principais: condições de trabalho, sobretudo associadas à segurança e saúde no local de trabalho; organização do trabalho, salientando a importância de uma distribuição mais eficiente das tarefas; e reconhecimento profissional, tanto pela tutela, como pela sociedade em geral.

9.3. Experiência comparada

De um modo geral, as reivindicações sindicais nos países de comparação experimentam algumas semelhanças com o que tem ocorrido em Portugal. Na **Áustria**, a principal reivindicação prende-se com a falta de recursos humanos. Em **França**, as reivindicações são um pouco mais complexas e centram-se, sobretudo, em problemas relacionados com a segurança e saúde no trabalho. De facto, os sindicatos salientam que a sobrelotação dos estabelecimentos prisionais origina condições de trabalho degradantes. Por outro lado, há uma preocupação crescente com a violência em meio prisional, sendo de destacar que, em 2019, registaram-se 4.200 agressões a guardas prisionais por parte de reclusos. Este problema esteve no lastro de um período, entre 2018 e 2019, marcado por um conjunto de greves que se centravam, sobretudo, na melhoria das condições de trabalho e de segurança dos guardas prisionais. Contudo, aquelas greves também foram aproveitadas para denunciar outros problemas, nomeadamente questões relacionadas com o desenvolvimento da carreira, o horário de trabalho e as remunerações (congelamento das carreiras da função pública). É, ainda, de salientar a elevada taxa de suicídio entre os guardas prisionais franceses. Nos **Países Baixos**, a diminuição do orçamento disponível para o sistema penitenciário, devido às medidas de austeridade aplicadas, levou ao encerramento de vários estabelecimentos prisionais e a despedimentos, questões no centro da agenda sindical. Por outro lado, à semelhança do ocorrido em França, há uma preocupação crescente com o aumento da violência contra funcionários prisionais. O envelhecimento do corpo de funcionários e o aumento das cargas de trabalho têm levado ao aumento do absentismo por motivos de saúde, o que coloca maior pressão sobre o sistema. Na **Áustria**, um dos pontos principais da agenda reivindicativa é a contratação de pessoal. Contudo, é referido o lançamento de um recrutamento abrangente em 2020.

Em **França**, de acordo com o sindicato *CGT Pénitentiaire*, os principais focos de tensão nos últimos anos estão associados ao problema da sobrelotação dos estabelecimentos prisionais e ao seu impacto nas condições de trabalho. Estas condições, segundo aquele sindicato, têm-se vindo a deteriorar substancialmente em consequência do encerramento de alguns estabelecimentos, cujas infraestruturas estavam particularmente degradadas, o que contribuiu para o aumento da sobreocupação dos estabelecimentos prisionais. A denúncia da violência contra os guardas prisionais por parte dos reclusos foi particularmente intensa, nos meses de janeiro de 2018 e fevereiro de 2019, após tentativas de assassinato de guardas prisionais. Das 188 prisões, mais de 2/3 foram bloqueadas

por guardas prisionais. A polícia e a *gendarmérie* foram requisitadas para gerir as prisões. Segundo o sindicato, este foi um momento histórico, devido à mobilização sem precedentes do corpo da guarda prisional.

Para o sindicato *FO Penitenciaire*, as principais questões na agenda reivindicativa dizem respeito aos salários, desenvolvimento da carreira, horário de trabalho e outras condições de trabalho. De acordo com este sindicato, os últimos anos mostram uma clara deterioração das condições de trabalho em termos de segurança e salários. Este sindicato também salienta as dificuldades de recrutamento, tendo a administração penitenciária sido obrigada a reduzir o tempo de formação inicial de 8 para 6 meses. A questão do apoio à saúde dos guardas prisionais é uma outra questão na agenda reivindicativa. Neste sentido, sublinham um estudo do Instituto Nacional Francês de Saúde e Investigação Médica, realizado entre 2005 e 2010, segundo o qual a taxa de suicídio dos guardas prisionais é 31% mais elevada do que a da população francesa.

Nos **Países Baixos**, de acordo com o sindicato representativo do pessoal penitenciário (FNV), as principais reivindicações, nos últimos anos, relacionam-se com a diminuição do orçamento, a violência em meio prisional, a sobrecarga de trabalho, agravada, não só pela diminuição de recursos, mas também pelo aumento da população prisional com patologias psicológicas. É salientado, ainda, que a drástica redução de recursos humanos, bem como a diminuição do tempo de formação desses recursos, reflete-se significativamente na qualidade dos serviços dirigidos à população reclusa.

10. CARREIRAS E CATEGORIAS DO CGP: A PERCEÇÃO DE UMA CARREIRA ESTAGNADA

A estruturação e o direito ao desenvolvimento da carreira são duas das questões no centro da agenda sindical, geradoras de tensões laborais significativas. Também os elementos do CGP inquiridos por entrevista e por questionário consideram aquelas questões muito relevantes, com impacto no seu quotidiano e indutoras de insatisfação laboral. Salientam, designadamente, a estagnação na carreira, por ausência de abertura de concursos, pela progressão lenta e pela inadequação dos níveis remuneratórios. Procuramos, nesta secção, identificar e analisar os problemas que, na percepção dos elementos do CGP, emergiram em torno desta temática como mais relevantes.

10.1. A estrutura da carreira: evolução do quadro legal até ao atual Estatuto

Para melhor se compreender algumas das questões atualmente suscitadas neste âmbito, faz sentido uma breve retrospectiva da evolução legal no que respeita à estrutura da carreira. Até ao atual Estatuto, a carreira de guarda prisional estruturava-se em torno de uma carreira única, apresentando, contudo, nos vários diplomas reguladores da profissão, algumas diferenças, como resulta da tabela seguinte.

Tabela 7. Estrutura da carreira única do CGP até ao atual Estatuto

Diploma Legal	Categorias Profissionais
Decreto-Lei n.º 324/74, de 10 de julho	Chefe de guarda; primeiro-subchefe de guarda; segundo-subchefe de guarda; guarda de 1.ª classe; guarda
Decreto-Lei n.º 399-D/84, de 02 dezembro	Chefe de guardas; subchefe de guardas-ajudante; primeiro-subchefe de guardas; segundo-subchefe de guardas; guarda de 1.ª classe; guarda
Decreto-Lei n.º 66/91, de 08 de fevereiro	Chefe de guardas; subchefe de guardas-ajudante; primeiro-subchefe de guardas; segundo-subchefe de guardas; guarda principal; guarda de 1.ª classe; guarda
Decreto-Lei n.º 174/93, de 12 de maio	Chefe principal da guarda prisional; chefe da guarda prisional; subchefe principal da guarda prisional; subchefe-ajudante da guarda prisional;

primeiro-subchefe da guarda prisional; segundo-subchefe da guarda prisional; guarda prisional principal; guarda prisional de 1.ª classe; guarda prisional de 2.ª classe

Decreto-Lei n.º 33/2001, de 8 de fevereiro

Chefe principal; chefe; subchefe principal; subchefe; guarda-principal; guarda

Fonte: OPJ/CES

Destacam-se, na estruturação da carreira, até ao atual Estatuto, duas principais mudanças: uma, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 174/93, de 12 de maio, que aprovou o Estatuto do CGP, aumentando o número de categorias; e outra, de sentido contrário, pelo Decreto-Lei n.º 33/2001, de 8 de fevereiro, que operou a terceira revisão ao Estatuto de 1993, reduzindo o número de categorias do escalão inferior. No que respeita à promoção na carreira, não se registam, no período em análise, diferenças muito significativas, assumindo especial relevância os critérios da antiguidade e da avaliação curricular. Salienta-se, no acesso às categorias com conteúdos funcionais de chefia, a exigência de curso de formação específico.

10.2. A estrutura e o desenvolvimento da carreira no atual Estatuto

De acordo com o Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro¹⁴³, que aprovou o atual Estatuto, **uma das alterações mais importantes reside justamente na “criação de duas carreiras no âmbito do CGP, uma, integrando as funções de chefia e, outra, com uma dimensão mais operacional”**. Para o legislador, “esta divisão e a definição dos conteúdos funcionais das diferentes categorias são essenciais para que o CGP possa responder de forma mais adequada e eficaz às exigências do atual sistema prisional” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 3/2014, 9 de janeiro).

Assim, os trabalhadores do CGP com funções de segurança pública em meio institucional passaram a agrupar-se, por ordem decrescente de hierarquia, em duas carreiras especiais: a) de chefe da guarda prisional, com as categorias de comissário prisional, chefe principal e chefe; b) e de guarda prisional, com as categorias de guarda principal e guarda (artigo 25.º). Esta nova estruturação consta do Anexo I do Estatuto, assim como o número de posições remuneratórias de cada categoria.

No que respeita ao acesso e promoção na carreira, o Estatuto passou a prever critérios de maior exigência, com especial incidência na formação e na avaliação do desempenho¹⁴⁴. Como melhor se verá no ponto 12, aquela última incidência, dado o atual regime de avaliação do desempenho, levanta questões complexas a exigirem respostas a curto prazo. O acesso à carreira de chefe da guarda prisional e às diferentes categorias dessa carreira faz-se mediante procedimento concursal e

¹⁴³ Alterado pela Lei n.º 6/2017, de 02 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 134/2019, de 06 de setembro.

¹⁴⁴ No que respeita ao acesso aos dois Grupos Especiais, o Estatuto estabelece que “as competências, a organização, os requisitos para a admissão, os procedimentos de seleção e colocação e o regime de serviço”, quer ao GOC, quer ao GISP, “constam de regulamento a aprovar por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da justiça e da Administração Pública” (artigo 29.º e 30.º). Contudo, até ao momento, ainda não foram publicadas as referidas portarias.

aprovação em curso de formação específico¹⁴⁵. O acesso à categoria de topo – categoria de comissário prisional – passou a incluir um critério diferenciador ao exigir o grau de licenciatura. Podem concorrer a esta categoria os trabalhadores integrados nas categorias de chefe principal e de chefe da carreira de chefe da guarda prisional, aprovados em curso de formação específico (n.º 1 do artigo 35.º). São critérios de admissão ao concurso para frequência do curso de formação: antiguidade mínima de 5 anos de serviço efetivo na carreira de chefe da guarda prisional; avaliação do desempenho com a menção qualitativa de “desempenho adequado” nos últimos 5 anos, para os trabalhadores integrados na categoria de chefe principal e avaliação do desempenho com a menção qualitativa de “desempenho relevante” em, pelo menos, 3 dos últimos 5 anos, para os trabalhadores integrados na categoria de chefe; e, ainda, licenciatura adequada (artigo 35.º, n.º 2).

A carreira de guarda prisional é mais restrita, permitindo apenas a promoção para uma única categoria (guarda principal) exigindo-se uma antiguidade mínima de 5 anos de serviço efetivo na carreira de guarda e, ainda, a avaliação do desempenho com a menção qualitativa de “desempenho adequado” nos últimos 5 anos. Dado não existirem especiais diferenças de conteúdos funcionais, a lei não prevê a realização de curso de formação específico (artigo 37.º). O recrutamento para ingresso na carreira (na categoria de base) faz-se, também, mediante procedimento concursal, prevendo a lei um conjunto de requisitos, mantendo como escolaridade o 12º ano e a aprovação em curso de formação específico¹⁴⁶.

Como melhor se irá detalhar no ponto 11, já em anteriores diplomas reguladores da profissão se previa a equiparação à PSP, no que respeita à remuneração. **Também o atual Estatuto prevê a equiparação entre o pessoal do CGP e o pessoal com funções policiais da PSP para efeitos de determinação da remuneração base, suplementos remuneratórios, pré-aposentação e aposentação, aumento do tempo de serviço, transportes, proteção social e benefícios sociais** (artigo 28.º). Para esses efeitos, o artigo 45.º define as equivalências entre as categorias da PSP e do CGP: à categoria de comissário da PSP corresponde a de comissário prisional; à categoria de subcomissário da PSP a de chefe principal; à categoria de chefe da PSP a de chefe; à categoria de agente principal da PSP a de guarda principal; à categoria de agente da PSP a de guarda; e, finalmente, à categoria de agente provisório da PSP a de guarda instruendo do CGP (Tabela 8, ponto 11).

¹⁴⁵ O acesso à categoria de chefe da carreira chefe da guarda prisional faz-se entre trabalhadores integrados na carreira de guarda prisional, aprovados em curso de formação específico, sendo requisitos de admissão ao procedimento concursal para frequência daquele curso: antiguidade mínima de 5 anos de serviço efetivo na carreira de guarda; avaliação do desempenho com a menção qualitativa de *Desempenho adequado* nos últimos 5 anos (artigo 33.º). O recrutamento para a categoria de chefe principal, que segue o mesmo procedimento concursal, faz-se entre trabalhadores integrados na categoria de chefe da carreira de chefe da guarda prisional. Neste caso, os requisitos de admissão ao procedimento concursal são a antiguidade mínima de 5 anos de serviço efetivo na categoria de chefe; avaliação do desempenho com a menção qualitativa de “desempenho adequado” nos últimos 5 anos (artigo 34.º).

¹⁴⁶ O artigo 36.º prevê os seguintes requisitos de admissão ao curso de formação específico: a) Possuir nacionalidade portuguesa, quando não dispensada pela Constituição, convenção internacional ou lei especial; b) Ter 21 anos de idade completos, à data do termo do prazo de candidatura, e não exceder 28 anos de idade, no final do ano em que seja aberto o procedimento concursal; c) Ter 1,60 m ou 1,65 m de altura, respetivamente, para os candidatos do sexo feminino e do sexo masculino; d) Possuir o 12.º ano de escolaridade ou equivalente; e) Ser idóneo para o exercício das funções, pela comprovada ausência de antecedentes criminais; f) Não se encontrar inibido do exercício de funções públicas ou interdito para o exercício das funções que se propõe desempenhar; g) Possuir robustez física e perfil psíquico indispensáveis ao exercício das funções; h) Ter cumprido as leis de vacinação obrigatória.

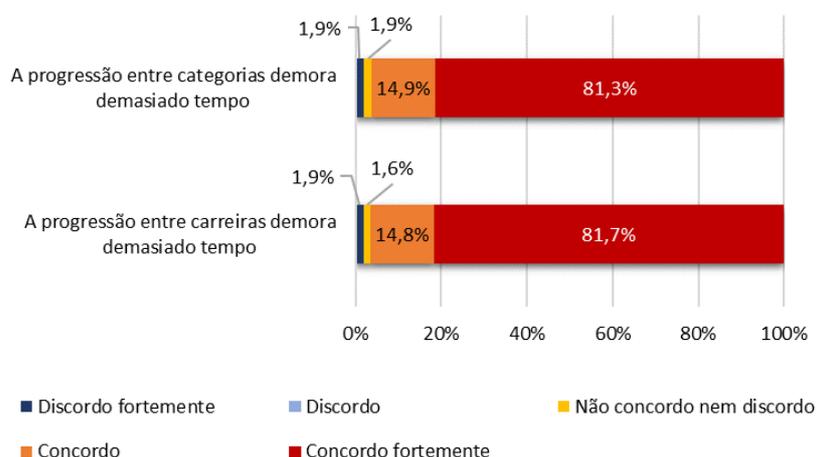
Apesar das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 134/2019, de 6 de setembro, no sentido de clarificar e aprofundar esse princípio de equiparação, esta continua a ser uma matéria no centro da agenda reivindicativa. Destacam-se, nessa comparação, em desfavor do CGP a estagnação na carreira (não abertura de concursos sequer para o preenchimento das vagas existentes, cujas funções são exercidas por elementos do CGP com categoria hierarquicamente inferior, sem a correspondente remuneração) e a lenta progressão de nível remuneratório, cujos critérios, apesar do processo de equiparação à PSP, não são semelhantes. Esta é uma questão que desenvolvemos no ponto 11. Apenas referir aqui que as dificuldades de desenvolvimento na carreira estão, desde há vários anos, na agenda, tendo sido também identificadas nos relatórios do Provedor de Justiça sobre o sistema prisional:

O que me transmitem não é, contudo, inovador; partilham com os seus colegas de outras penitenciárias as legítimas apreensões quanto às (im)possibilidades de progressão na carreira e aos constrangimentos orçamentais que se fizeram e fazem sentir na sua remuneração e na manutenção de um número inferior de profissionais ativos do que aqueles que são, de facto e legalmente, necessários (Provedor de Justiça, 2016: 7).

10.3. A promoção e a progressão na carreira

Há um alargado consenso entre os elementos do CGP entrevistados quanto à ideia de uma carreira estruturalmente restrita e, sobretudo, funcionalmente estagnada. Particularmente mencionadas são as escassas oportunidades de avançar na carreira, dado o longo período de tempo desde o último procedimento concursal. A esta circunstância juntam-se outras, como a igualmente lenta progressão nos níveis remuneratórios e o aumento da idade de reforma. O Gráfico 68 ilustra bem as perceções negativas dos membros do CGP quanto ao desenvolvimento na carreira.

Gráfico 68. A ascensão na profissão (n=317; n= 315)



Fonte: OPJ/CES

A quase totalidade dos elementos do CGP inquiridos considera o período de promoção na própria carreira e entre carreiras demasiado longo, respetivamente 96,5% e 96,2% dos respondentes. Os indicadores recolhidos através do questionário aplicado permitem alguma concretização desse período temporal. Considerando as respostas que integram a amostra, a promoção entre guarda e guarda principal demorou, em média, 16 anos (M=16,08; DP=4,03). A perspetiva negativa acerca da

promoção entre carreiras e entre categorias foi igualmente expressa pela grande maioria dos elementos do CGP entrevistados:

Essencialmente, o desconforto prende-se com a promoção. Há falta de abertura de concursos para chefe e as pessoas não veem forma de progredir na carreira. Houve uma transformação muito grande dos serviços prisionais ao nível das habilitações literárias. Hoje em dia há muitos elementos que são licenciados e essas pessoas têm aspirações de progredir na carreira e aqui não progredem. (Ent. 07GP)

Para mudar de carreira também é impossível. Não abrem concursos. (Ent. 35GP)

Estou à espera da promoção, mas nunca mais chega [...]. E nós continuamos a aguardar. E a nível monetário a maior subida que nós temos é esta, de guarda para guarda principal. Faz muita diferença. (Ent. 21GP)

Por acaso, eu até fui daqueles que fui beneficiado, tendo em conta a conjuntura atual. Porque passei a guarda principal em dez anos, o que não acontece hoje em dia, com os meus colegas mais novos que estão ali há 20 anos para passarem a guarda principal. (Ent. 110GP)

Levei 14 anos a mudar de categoria. Não mudei mais cedo porque não havia concursos e estava tudo bloqueado. (Ent. 10GP)

A minha perspetiva de carreira não existe. Qual a minha perspetiva de passar a guarda principal? Não existe. (Ent. 11GP)

Acho que a progressão na carreira do CGP é péssima porque eu cheguei a guarda principal ao fim de 19 anos e dez meses, em 2018. Eu entrei em 1998. (Ent. 39GP)

A perceção negativa é particularmente influenciada pela comparação com outras forças de segurança, cuja promoção consideram muito mais rápida:

Não é aceitável que um guarda ao fim de 19 anos não seja guarda principal. As pessoas não têm motivação para nada. Olham para uma categoria idêntica na GNR ou na PSP e a diferença, no que respeita à possibilidade de progressão, é enorme. (Ent. 07GP)

Na PSP, a progressão na carreira é muito mais célere do que a nossa. Há pessoal do CGP com 16 anos de serviço que ainda não chegou a guarda principal. (Ent. 13GP)

Não, nunca tive essa oportunidade [concorrer a curso de chefia]. Aliás, o curso de 2002 nunca teve essa oportunidade. Ninguém [...]. Estou a aguardar há quase 18 anos. Sei que há outras forças de segurança em que passados quatro anos, a pessoa pode ir progredindo, pode concorrer ao escalão seguinte. Mas aqui não. (Ent. 16GP)

O principal problema identificado é a falta de abertura de concursos. Na verdade, a grande maioria dos entrevistados ou experienciou um procedimento concursal pela última vez há muitos anos ou ainda não teve a oportunidade de concorrer. E, portanto, não identificavam outros problemas, além da ausência, em si mesma, de concurso. Como é salientado, as gerações mais recentes de guardas prisionais ainda não tiveram possibilidade de evoluir na carreira:

Eu já tinha uma noção da profissão porque tinha amigos que também eram guardas e já sabia, mas não tinha bem a noção e isto tem vindo a piorar. Por exemplo, eu com 20 anos de guarda nunca tive hipótese de concorrer a um concurso de categoria superior. Tenho [...] anos e dentro de quatro/cinco ou seis anos não vale a pena eu concorrer para ir para longe de casa. (Ent. 03GP)

Quando eu tenho um colega de 2002, que tem 18 anos de serviço, e ainda está com a mesma divisa que eu! Não posso, não vou crer que daqui a cinco ou seis anos eu seja guarda principal. Nunca na vida. E depois, um colega de 2009 (estamos em 2020), ainda não teve oportunidade em concorrer a um curso de chefes. Qual é a minha progressão na carreira, não é? Não preciso de ter anos de serviço para saber isso. (Ent. 107GP)

Vejo colegas que para poderem concorrer a guarda principal, que é o escalão acima do guarda, [...] estão há 20 anos, quando antigamente era ao fim de 12, 13, 14 anos. (Ent. 53GP)

Eu sou guarda há 12 anos e irei ser guarda, possivelmente, para o resto da vida [...]. Os colegas que têm agora 20 anos de serviço, ainda ninguém subiu, não há aumentos de escalões, não há progressão. Eu se tenho 12, eles já têm 20. Portanto, [...] faltam-me seis anos. Se eles subirem daqui a 6, então [daqui a] quantos é que eu ainda vou subir? (Ent. 51GP)

A par do impacto na compensação remuneratória, para muitos elementos do CGP entrevistados está em causa a motivação e realização profissional, considerando que a estagnação na carreira está a afetar também o seu desempenho funcional. Essa perspetiva é evidenciada mesmo por elementos que se encontram no início da carreira que, ao equacionarem o seu futuro profissional, o veem muito condicionado:

Acho que servia de estímulo a quem está a iniciar uma carreira saber que tem a possibilidade de chegar ao topo. Como está estruturado, é difícil a pessoa ter estímulo. O elemento de vigilância de X em X tempo devia ter um estímulo, devia ter algo que o motivasse. Essa motivação vem através de concursos para ascenderem na carreira, acho que isso é importante e faz parte de um processo de autoestima, motivação pessoal. E acho que a nossa carreira, como está estruturada, não apela muito a isso. Os concursos são muito diluídos no tempo. Há pouca entrada, há poucos concursos. (Ent. 36GP)

O processo de progressão na carreira é desmotivante! É a palavra certa. Desmotivação. Isto porque praticamente não há progressão. Leva-se imenso tempo no mesmo escalão, na mesma categoria. Não se progride. Falar em processo de progressão de carreira, aplicada ao CGP, até é ofensivo. Porque é tudo muito lento. (Ent. 46GP)

Eu nem sei o que é progressão na carreira, nem progressão na tabela remuneratória. Desde que entrei em 2002 nunca tive oportunidade de concorrer a chefe. Quando abriu o último em 2005 ou 2004, não tinha condições – isto é, anos de serviço – para poder concorrer. Como eu, o pessoal de 2000, até hoje, com 20 anos de serviço, nunca teve uma oportunidade de progredir na categoria remuneratória. Eu desde 2002 só progredi uma vez. Entrei para o escalão sete e progredi para o oito. Depois, houve os congelamentos e não progredi por 15 dias. Depois, foi publicado o Estatuto novo e não contou aquele tempo todo. Depois, fiquei nos índices virtuais e para uns contou 2014 e para outros 2016. Depois, veio a avaliação dos 10 pontos. Isso para mim é uma miragem, não sei o que isso é. [...] Nós todos gostamos de progredir, é um estímulo de alguma forma. É uma recompensa para se trabalhar. (Ent. 11GP)

O profissional o que é que tenta fazer na sua carreira? Ir o mais acima possível! Agora, se não tem estímulos, o que vai acontecer? Vai-se habituar à rotina [...]. Não quer dizer que relaxe. Mas, também, não temos motivação para fazer muito mais do que aquilo que é preciso. Isto foi funcionando. E quando as pessoas que comandam ainda conseguem motivar as pessoas, as pessoas conseguem sempre fazer um bocadinho mais do que aquilo que é preciso. Mas, agora, como não há esses estímulos e como não há essa motivação, as pessoas limitam-se só a fazer aquilo que tem de ser feito. E com a falta de pessoal que há, as coisas só funcionam se fizermos um bocadinho mais do que aquilo que tem de ser feito. (Ent. 63GP)

Vejo colegas com 20 anos de serviço e continuam com pouco mais de acréscimo de 50 ou 100 euros de ordenado e vejo que no dia-a-dia e no trabalho isso cria desmotivação. Em vez de trabalharmos em equipa, às vezes solicitamos para fazer algumas rusgas, apreensões e há colegas que não vão com a disponibilidade que deveriam, por isso mesmo, porque veem que ano após ano continuam sempre na mesma. (Ent. 03GP)

Eu não me via a ser guarda 20 anos, porque acho que é uma estagnação a nível intelectual, psicológico. Quem entra agora para guarda sabe que vai ser aquilo durante muitos anos, aproximadamente 20. Quem tiver a ambição de chegar a chefe, até comissário, é difícil. Até para progredir é difícil, quanto mais chegar ao topo da carreira. Julgo que já não abre concurso para chefe há 15 anos. (Ent. 97GP)

O que eu tenho visto é que a progressão da carreira condiciona muito a motivação dos guardas, está a ver? Quando se está 18 anos para progredir perde-se a motivação. (Ent. 30GP)

A desmotivação perante a morosidade no desenvolvimento da carreira terá também outro impacto: a saída de elementos do CGP, sobretudo de gerações mais novas, através do regime de mobilidade da função pública:

Quando entrei para a guarda prisional, estava a estudar. Depois acabei o curso e após acabar o curso, pedi para ser reclassificado [...] e estou cá a trabalhar nas funções de técnico superior de reeducação [...]. Sim, acontece. Já vi vários funcionários, guardas prisionais, assistentes administrativos, após obterem formação superior, pedirem para desempenhar funções de técnico superior de reeducação ou mesmo técnico superior. Têm sido reclassificados, ou têm passado na mobilidade para novas funções. (Ent. 72TR)

Associado à promoção na carreira está um outro problema, já identificado em vários relatórios: **o não levantamento e preenchimento das reais necessidades dos estabelecimentos prisionais**. Por um lado, porque não há entrada de novos elementos que permitam suprir a falta de recursos humanos e garantir a renovação da corporação. Apontam nesse sentido os relatórios do Provedor de Justiça, designadamente o relatório de 2019 (Provedor de Justiça, 2019: 30-32), bem como o relatório *Olhar o Futuro Para Guiar a Ação Presente* (Ministério da Justiça, 2017: 101-107). Por outro lado, coloca-se também em causa, como já se referiu no ponto 7, a distribuição dos recursos existentes, de acordo com as diferentes categorias, pelos estabelecimentos prisionais. Essa correção no sentido de maior equilíbrio entre estabelecimentos prisionais dependerá também da abertura de procedimentos concursais mais regulares, ainda que de menor dimensão:

[...] não era preciso concursos de 400, fazia-se de 100 para o pessoal não ir envelhecendo. [...] Não é fazerem com carradas deles e depois estarem dez anos sem colocar ninguém. (Ent. 39GP)

Não havia necessidade de abrir concurso para 200 ou 300, mesmo para guardas. Devia ser uma coisa estipulada: “de dois em dois anos fazemos formação de X pessoas” e não ficar tanto tempo à espera de “vai abrir, não vai abrir, será para o ano, será para o outro” [...]. Todos os anos deviam entrar X. Não havia necessidade de 200 chefes, fazia-se uns cursos menores. Por exemplo, havia uma lacuna de 30 ou 40 chefes. Fazia-se durante um período do ano 20, no outro período outros 20, e ia-se sempre dando oportunidade, as pessoas iam progredindo. Mas não, não acontece. (Ent. 16GP)

10.4. O acesso (mais difícil) à carreira de chefe da guarda prisional

A dificuldade de acesso à carreira de chefe da guarda prisional é particularmente salientada pelos elementos do CGP, que consideram a transição da carreira de guarda prisional para a de chefe da guarda prisional muito difícil. Como já mencionámos, esta é igualmente uma questão em que as organizações sindicais têm centrado parte das suas reivindicações.

Em 20 anos nunca tive oportunidade de concorrer a chefe. Em 20 anos, abriu uma vez um concurso para subchefe – antigamente era subchefe – e não podia concorrer porque ainda não tinha feito os 4 anos. Faltavam-me 3 meses, tal como todo o pessoal do meu curso. Faltavam-nos 3 meses para ter aqueles 4 anos de serviço para poder concorrer e, até hoje, nunca mais abriu. Este é um dos exemplos [...]. Foi em 2003, salvo erro, que abriu o último concurso para chefes. Desde então, nunca mais abriu concurso. (Ent. 21GP)

[...] antes havia concursos regulares. As pessoas tinham uma esperança de trabalhar nos Estabelecimentos Prisionais de Lisboa dois/três anos e depois iam ocupar vagas mais perto de casa. Isto é factual. Depois, entrámos numa série de questões políticas de redução orçamental e tentar modificar alguma coisa na função pública e os concursos deixaram de ser regulares. Só para ter uma ideia, para chefes já não há, desde 2005, abertura de concurso. Esses só foram formados em 2008. Isto é, desde 2008 que não há concursos para chefes que é o primeiro posto da carreira de chefes. Claro que aqui também há o fator idade, as pessoas acomodam-se a determinados locais e com 40/50 anos já ninguém quer concorrer a nada [...] as pessoas vão-se acomodando. (Ent. 127GP)

Agora está tudo parado [...]. Eu tenho 45 anos e sou guarda principal. Cheguei ao fim da minha carreira? Não tem lógica. Se abrir curso para chefe vou, mas não tem lógica porque há uma estagnação brutal. [...] Concorrendo a chefe há o risco de mudar de EP. (Ent. 12GP)

Os cursos de chefes ou GISP, em vez de serem de 15 em 15 anos para 20 ou 30 elementos, seria muito mais profícuo em todos os sentidos todos os anos haver um concurso nem que fosse para 4 ou 5 chefes. Imagine, eu tenho ambição, todos os anos concorria para chefe e, mesmo que não ficasse, todos os anos estudava e com isso ia estar melhor preparado, melhor informado, mais motivado e um dia, provavelmente, ia conseguir atingir o meu objetivo. Ia andar aqui estimulado com qualquer coisa, para além de ser um melhor profissional em todos os sentidos [...]. Agora, sabendo que não há nada [...]. Como eu disse no início, “vais ser guarda, prepara-te que vais ser muitos anos guarda e muito dificilmente vais ser mais do que isto”. Acredito que as pessoas andem aqui só por andar e que isto não seja atrativo. A não ser para quem diga que não quer fazer nada da vida, “ali ganha-se mais ou menos, tem-se umas folgas” e que queira viver o resto da sua vida assim. (Ent. 97GP)

Sou guarda há 18 anos e nunca pude concorrer. Ao GISP concorri uma vez só e nunca mais pudemos concorrer porque nunca mais abriu concurso. O GOC quando abriu disseram que era velho de mais e não podia concorrer; curso de chefes, até hoje, nunca pude concorrer; guarda principal, nunca pude concorrer. Eu questiono-me: vou estar a gastar tempo, trabalho, abdicar de estar com os meus filhos para tirar uma licenciatura só para reconhecimento pessoal? Profissionalmente, vale zero. Agora, mesmo que abra para chefe, até abrir e não abrir faço 45/46 anos. Vou meter a mochila às costas e depois vou para Lisboa com miúdos de seis anos? Fico dez anos lá? Neste momento já não abdicar da minha família. Há dez anos abdiquei para ir para vários estabelecimentos, mas não faço mais. Andei sempre a ver se havia concursos e nunca abriu. Internamente, nunca abriu em 18 anos. Nunca concorri a nada. Tenho colegas meus da GNR, que entraram cinco ou seis anos depois de mim e já são sargentos. Outros são cabo, outros estão na especialidade. O serviço que eu fazia em 2002 é o mesmo que eu faço hoje. Exatamente o mesmo. Quando me pergunta qual a motivação? Zero. Nenhuma motivação. (Ent. 23GP)

Considerando o longo período sem abertura de concursos que permitam a mudança para a carreira de chefe da guarda prisional – nos últimos 15 anos não houve qualquer possibilidade de os elementos na carreira de guarda prisional ascenderem à categoria de chefe –, alguns entrevistados salientam a circunstância de tal poder significar uma perda definitiva de oportunidade por vir a ocorrer numa fase já muito tardia da vida profissional e pessoal, o que irá deixar de fora muitas pessoas.

Mudar de carreira já foi um objetivo, neste momento não sei. Ainda tenho formação para poder concorrer. No último concurso pude concorrer, se pedirem universidade, não. O último concurso que abriu foi há muitos anos. Há mais de dez anos que não abre concurso para chefes. (Ent. 13GP)

E mesmo para os que podem concorrer a subchefe [antiga denominação], implica uma mudança e sair novamente desta localidade. E, claro, muitos não estão para sair novamente daqui. (Ent. 30GP)

É um bocado desmotivador. E depois, a pessoa vai passando a idade, vai tendo outros objetivos e a família. Deixamos de estar tão focados. (Ent. 16GP)

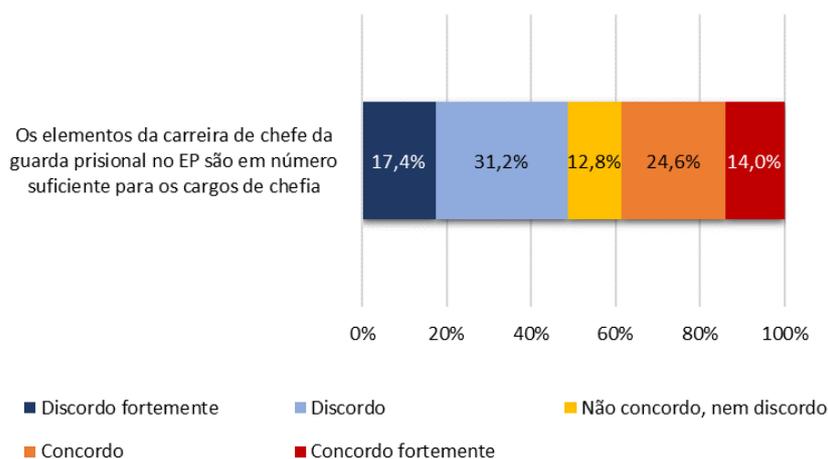
Há 16 anos que não há concursos para chefe. Eu, por exemplo, já não vou concorrer. Tenho quase 50 anos. (Ent. 39GP)

Eu já só quero ir a guarda principal, já não quero ser chefe. Mesmo que abra, já não vou concorrer, porque agora já estou aqui ao pé de casa e não vou sujeitar-me a concorrer e depois vou outra vez “de malas às costas” não sei para onde. A passagem de guarda para guarda principal não implica mudança de EP, mas para concorrer a chefe, sim. A maior parte do pessoal que já está perto de casa já não tem essa ambição de concorrer a chefe. (Ent. 21GP)

Além do impacto na carreira de cada elemento do CGP, **a não abertura de concursos está a gerar escassez de elementos da carreira de chefe nos estabelecimentos prisionais, com impacto no seu funcionamento.** Este efeito é amplamente destacado pelas organizações sindicais, pelos elementos do CGP entrevistados e pelos próprios diretores dos estabelecimentos prisionais – “considero que tenho poucos chefes, muito sinceramente, penso que devia ter mais dois chefes” (Ent. 20D) – mas,

também, pelo Provedor de Justiça na sua avaliação do sistema (Provedor de Justiça, 2019: 31). Considerando as respostas ao questionário, quase metade dos inquiridos (48,6%) não concorda com a adequação do número de elementos da carreira de chefe existente no seu estabelecimento. Apenas 38,6% dos inquiridos têm opinião contrária (Gráfico 69).

Gráfico 69. Adequação do número de elementos da carreira de chefe da guarda prisional para os cargos de chefia (n=321)



Fonte: OPJ/CES

A escassez de elementos do CGP com a categoria de chefe leva a que as suas funções sejam realizadas por elementos da carreira de guardas. Convém referir, tal como os próprios elementos do CGP o salientam, que se trata de uma possibilidade admissível pelo Estatuto (artigo 26.º), mas que também acentua a desmotivação para o trabalho.

Os concursos estão todos fechados. Os guardas que fazem a chefia são guardas que podem desempenhar as funções que nós desempenhamos, mas devia ser chefia-chefia, guarda-guarda. Mas há muita falta de chefes. (Ent. 53GP)

Embora haja estabelecimentos prisionais que têm chefias a mais e outros que têm chefias a menos, há falta de chefes. Se formos a ver o rácio, há falta de chefes. Nisso foram hábeis. Criaram aqui chefes de equipa que são guardas principais e calaram toda a gente. (Ent. 11GP)

E tanto assim é que são os guardas que fazem o serviço de chefia [...]. Esse trabalho acaba por ser assegurado pelos guardas, pelos chefes graduados de turno. Temos aqui 4 chefes: um é mesmo o chefe da cadeia e não faz turnos e três estão a fazer turnos. E temos mais três que são guardas a fazer esse serviço. (Ent. 10GP)

Temos guardas principais a fazerem serviço de chefes porque não há chefes. Temos alguns doentes, outros de baixa. O meu turno está sempre desfalcado. (Ent. 76GP)

Precisávamos de mais chefes. Porque nós temos seis grupos. Esses seis grupos deviam ter seis chefes. Portanto, faltam-nos três. Temos graduados sim, mas são guardas. Ora, se são guardas que estão a fazer de graduados, faltam-nos guardas depois para serem guardas. [...] Faltam chefes, lá está, os guardas principais asseguram o lugar de chefe, os guardas vão fazer o lugar e é sempre uma pescadinha de rabo na boca, que é o que vai acontecer sempre. [...] Quando fizeram o Estatuto, as coisas foram muito bem-feitas, porque diz que os guardas são obrigados a assegurar o papel de chefe. E têm que assegurar [...]. A direção só ganha. Paga menos a chefes, o ordenado é completamente diferente e o serviço é feito na mesma. E, depois, os guardas faltam no lugar dos guardas. (Ent. 51GP)

Não há chefes suficientes. Atualmente, o número de graduados são 6 a fazer serviço efetivo. Temos três, quatro elementos a fazer de graduado que são guardas principais, mas isso é uma coisa que está estendida ao país inteiro. (Ent. 03GP)

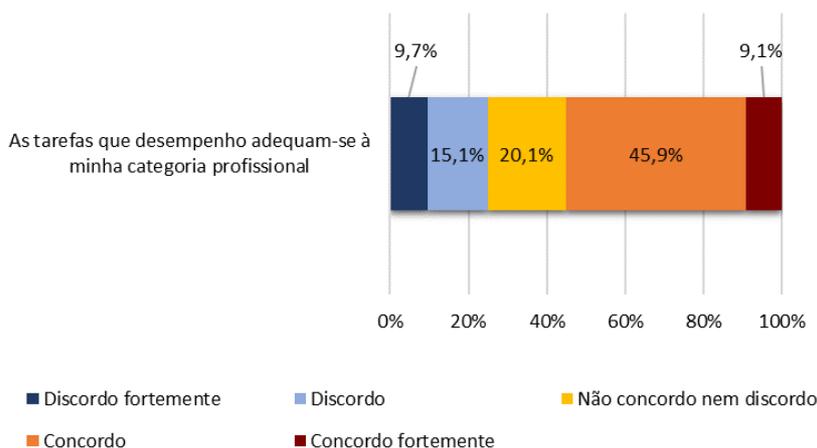
As funções que faço aqui são independentes do meu cargo. Já era guarda principal quando fui para a chefia. (Ent. 09GP)

Eu sou um dos quatro guardas principais que foram escolhidos para ajudar os dois chefes, na falta de efetivos. (Ent. 37GP)

Há guardas principais que estão a fazer funções de chefia porque não há chefes de guardas. E eu não entendo porque é que não foram já abertos cursos. Eu tenho muitos chefes de ala que davam bons chefes de guardas e está tudo fechado. Isso motivava, mas a malta está já nos 40 anos e daqui a nada passa o tempo, eles sentiam-se muito mais valorizados se abrissem cursos [...]. Agora vão sair uma série deles para a reforma e a perspetiva é que em pouco tempo vou ficar sem guardas aqui. Também não estão a abrir cursos de chefia e devia haver, estamos com poucos chefes de guardas. (Ent. 47D)

Resulta, assim, dos depoimentos que **uma das consequências da falta de elementos na carreira de chefe da guarda prisional** – o que não ocorre de igual modo em todos os estabelecimentos prisionais – **é o exercício, de forma regular, das suas funções por elementos pertencentes à carreira de guarda prisional**. Nesse sentido, como já referido no ponto 7, considerando a amostra, 25,0% dos elementos na categoria de guarda principal afirmam exercer funções de chefia, situação que se arrasta desde há vários anos e que assume particular incidência nos Estabelecimentos Prisionais de Beja e Faro. E 24,8% dos inquiridos afirmam desempenhar funções que não correspondem à sua categoria profissional.

Gráfico 70. Adequação das funções desempenhadas à categoria profissional (n=318)



Fonte: OPJ/CES

Para as organizações sindicais e para alguns dos elementos entrevistados, a prática regular dessas funções origina uma situação laboral de exigência desadequada, considerando sobretudo as diferenças remuneratórias. Mas, também na perceção de muitos, esta situação gera um impacto negativo no funcionamento dos estabelecimentos prisionais. É que a falta de elementos na carreira de chefe da guarda prisional reflete-se na igual escassez de elementos das restantes categorias da própria carreira. Para além das situações em que chefes principais ocupam postos de trabalho destinados a comissários, foi ainda referido o desempenho de funções de chefes principais por parte de chefes.

Considerando que sou chefe e que estou a desempenhar funções de chefe principal, algumas vezes acabo por realizar tarefas que não estão em consonância com a minha graduação [...]. Se nós [chefes] temos de fazer o papel de chefe principal, é porque alguma coisa vai mal. Vai isto mal e vão outras coisas. Devia-se preencher todas as vagas nas diversas carreiras. Mas isso não acontece. (Ent. 46GP)

10.5. Figuras não previstas estatutariamente

A insuficiência do número de elementos da carreira de chefe da guarda prisional tem impacto no desempenho funcional de diversos cargos e postos que, de acordo com os conteúdos funcionais estatutariamente previstos, deveriam ser por eles assegurados. A par da chefia dos serviços de vigilância e segurança, disciplina e ordem prisional em estabelecimentos prisionais de nível de segurança especial ou alta e grau de complexidade de gestão elevada, destinada aos elementos na categoria de comissário prisional, da coadjuvação ou substituição e chefia dos serviços de vigilância e segurança, disciplina e ordem prisional em estabelecimentos prisionais de nível de segurança e grau de complexidade de gestão médios, neste caso da competência dos chefes principais, os elementos desta carreira são ainda responsáveis pela chefia de equipas ou grupos de guardas, de turnos de serviço ou de setores do estabelecimento prisional, a que acresce a chefia dos serviços das unidades operacionais e de apoio, bem como as suas subunidades, definidas na Portaria n.º 286/2013, de 9 de setembro: subunidade de organização do serviço do pessoal do CGP, subunidade de avaliação de coordenação operacional e subunidade de logística (n.º 6 do artigo 7.º da Portaria).

Ora, na ausência de elementos do CGP com a categoria de chefe, muitas dessas funções acabam por ser desempenhadas por guardas principais e guardas, em especial, as relativas a figuras não previstas no Estatuto, como “graduado de serviço” e “chefe de ala”. A menção à figura do graduado de serviço (ou de turno) reporta-se, por norma, ao membro do CGP responsável por chefiar a corporação, ou um subgrupo desta, durante um período de tempo. Por sua vez, o chefe de ala (ou de pavilhão) realiza, por norma, as suas funções na ala prisional, coordenando o trabalho dos elementos aí presentes e estabelecendo a ligação com o seu exterior. Podendo apresentar conteúdos diferentes entre os estabelecimentos prisionais, ambas as figuras desempenham um papel relevante no equilíbrio funcional e na articulação entre diferentes setores dentro dos estabelecimentos prisionais. O que significa que, na prática, esses guardas desempenham efetivamente funções de chefia ou de coordenação, ainda que, por ausência de enquadramento estatutário, elas não sejam clara e objetivamente definidas.

O turno é coordenado pelo chefe de equipa e se calhar 60% a 70% dessa tarefa acaba por ser agilizada por guardas e guardas principais [...]. São pessoas que não tiveram ainda a formação inerente a um curso de chefias e já estão a exercer as tarefas [...]. As coisas estão mesmo no limite. Qualquer pessoa faz qualquer função que for necessária no momento. E depois, claro, não corre como previsto nos códigos [...]. Esta falha de teor técnico, legal e teórico está a acontecer nas cadeias quotidianamente. Nós já institucionalizámos isto. (Ent. 126GP)

De acordo com o Estatuto, essa chefia devia ser exercida por elementos da categoria de chefe, mas a falta de pessoal é tanta que, vou arriscar, hoje em dia, mais de 60% dos cargos de chefia dessas equipas são assumidas por elementos da carreira de guarda. Na grande maioria dos casos, são guardas principais, sendo que há um ou outro EP que é mesmo um guarda que assume a chefia dessas equipas. [...] Não há chefes em número suficiente para assumir a chefia das equipas no trabalho dos turnos [...]. [A falta de concursos] faz com que estabelecimentos prisionais que precisam de elementos de chefia noutros postos de trabalho, nomeadamente, na efetivação das escalas, na chefia de pavilhões mais complexos, nomeadamente nos estabelecimentos de complexidade de gestão elevada, não têm elementos suficientes nem para cumprir a escala. [...] Há chefes que entre poderem chefiar uma equipa de turno ou chefiar um outro serviço dentro do EP – nomeadamente, um ou outro pavilhão mais complexo – ou exercer a função de escalador, etc., optam por não assumir as chefias das equipas de turno. O problema maior, atualmente, em relação à falta de elementos de chefia, é o facto de com o horário de trabalho que temos serem necessários seis elementos para chefiar as equipas. Isto é, seis em permanência, tendo em conta que pode haver um ou outro com acidente em serviço ou que tenha de ficar de baixa, etc. Os elementos de

chefia que o CGP tem não são suficientes para chefiar as equipas no trabalho, nomeadamente as que estão em escala de turnos. (Ent. 127GP)

O “chefe de ala (ou de pavilhão)” coordena o trabalho dos elementos aí em serviço, estabelecendo a ligação com o exterior (por exemplo, com os técnicos de reeducação). Desempenha, assim, um papel particularmente importante na articulação funcional de vários elementos do sistema prisional.

A função de chefe de ala é um mundo um pouco mais intenso [...] porque o chefe de ala – não sei se é por falha interna, se é por falha de comunicação, se é porque o espírito “não quero saber” é obrigado, muitas vezes, a andar para trás e para a frente. Falo com um educador, depois falo com os chefes, depois falo com a portaria, a ver se há isto, se há aquilo, se há visitas, se há sacos, se não tem visitas, se está proibido. Depois é televisões, depois é rádio, depois é medicação que falta, depois é um indivíduo que está fechado, um dia inteiro [...]. Basicamente, dentro da ala, só estou quando não tenho nada para fazer, porque tudo o que eu seja obrigado a fazer, tenho que fazê-lo fora da ala. Por isso, é que o chefe da ala passa muito pouco tempo dentro da ala. Mas, entre aquilo tudo, receber papéis, e depois começar a distribuí-los e depois ir novamente recolhê-los e recolher opiniões entre seções, é um dia inteiro nisto. (Ent. 40GP)

Na verdade, os elementos entrevistados, quer do CGP, quer do pessoal técnico, salientam a particular importância desta figura no desenvolvimento de uma relação positiva com o pessoal técnico para a prossecução dos programas de reinserção.

A colaboração é mais estreita entre técnicos e chefes de ala. Por vezes, os reclusos precisam de algo e os chefes de ala contactam logo o técnico e vice-versa. Esporadicamente, pode acontecer também com outros elementos, mas tendencialmente passa pelo chefe de ala. (Ent. 70GP)

É mais o chefe de ala, que partilha porque agrega uma quantidade de informação que os outros colegas partilham e que ele assiste. Essas pequenas partilhas são importantes para os técnicos se pronunciarem e às vezes é o contrário. Acho que há uma colaboração estreita nesse aspeto. (Ent. 36GP)

Mas eu, pelo menos, [...] socorro-me muito, por exemplo, dos chefes de ala, quando estou a fazer relatórios, porque eles estão muito mais tempo com os reclusos que nós. Eles fazem uma observação em contextos que nós não temos acesso. (Ent. 84TR)

10.6. A Progressão (lenta) com impacto na remuneração

Um outro impacto do lento avanço na carreira, neste caso dentro da própria carreira, melhor detalhado no ponto 11, diz respeito à progressão remuneratória:

A progressão na carreira, penso que seja o nosso maior problema, neste momento a nível de guarda prisional. (Ent. 53GP)

Com 26 anos de serviço, já podia estar um bocadinho mais acima [...]. Estou no escalão 17. O ordenado base é 1300 e pouco. Eu até nem me posso queixar, podendo estar mais para a frente. Mas o pessoal que tem 20 anos e ainda é guarda, ganha 700 e tal euros, é doloroso [...]. O pessoal fica triste, cria desconforto. (Ent. 01GP)

Isto tem sido uma tragédia [...]. Eu nem sei o que é progressão na carreira, nem progressão na tabela remuneratória. (Ent. 11GP)

A minha opinião sobre a progressão na carreira é muito negativa. Porque sofro na pele o que é a não progressão na carreira enquanto guarda prisional. Se se cumprisse o que está na lei, neste momento, já estaria noutra nível do escalão. Mas, a falta de respeito para com os guardas prisionais obriga-nos a ter uma carreira triste. (Ent. 35GP)

Há guardas com 18 anos que estão no segundo escalão de guarda, ou seja, ganham cento e tal euros a mais do que o ordenado mínimo nacional, de vencimento base. Como é que isto é possível, pessoas que trabalham natis, passagens de ano, noites? (Ent. 03 GP)

Acho que em termos de progressão não devia ser tão longa, uma pessoa demora 5 anos a ver um resultado qualquer. (Ent. 40GP)

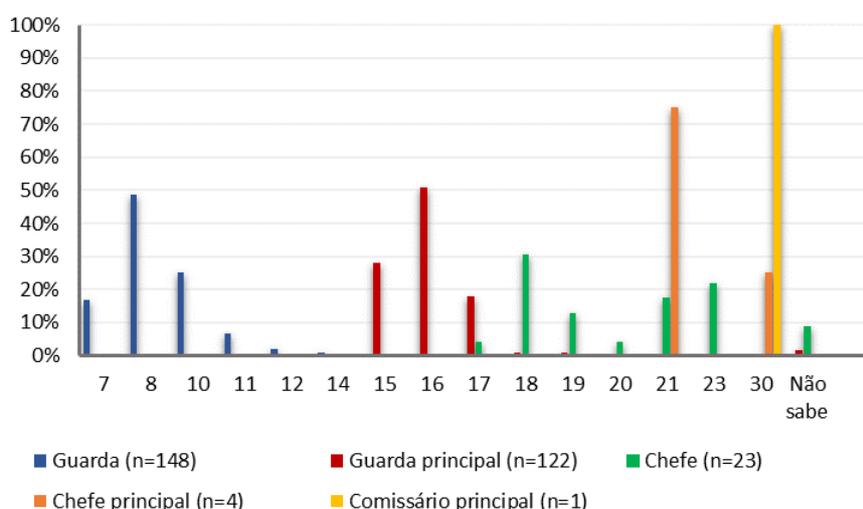
A tensão laboral induzida por esta circunstância e o impacto no funcionamento dos estabelecimentos prisionais é também sentida pelas respetivas direções:

Há muita revolta por causa da progressão na carreira, acho que a maior parte da revolta poderá vir daí. As pessoas não trabalham por amor à camisola, trabalham porque têm que trabalhar. Eles queixam-se que ficam anos e anos parados e isso é desmotivante. (Ent. 27D)

É uma reivindicação justa [a progressão na carreira]. O que não é justo é que os outros funcionários não progridam da mesma maneira. Eles reivindicam, nós também podemos reivindicar; nós, os assistentes técnicos, os técnicos superiores que, ao fim e ao cabo, veem as carreiras paradas anos e anos e anos. [...] Progredir, deviam progredir normalmente, de acordo com o que está previsto, mas essa progressão deveria ser para todos os setores, para haver igualdade, porque estamos todos a trabalhar para o mesmo fim. (Ent. 29D)

A referência aos critérios de progressão e ao impacto nas diferenças remuneratórias entre os elementos do CGP foi uma questão recorrente no discurso dos entrevistados. De acordo com as respostas ao questionário, a maior fatia dos inquiridos (23,9%) encontra-se no nível 8, enquanto 20,9% dos respondentes auferem o correspondente ao nível 16. Os níveis remuneratórios seguintes mais frequentes são: o nível 10 (12,3%), o nível 15 (11,6%) e o nível 7 (8,3%). Os menos frequentes são o nível 14 e o nível 20, ambos com 0,3% de representatividade. O gráfico seguinte mostra os níveis remuneratórios mais frequentes na amostra, por carreira e categoria.

Gráfico 71. Nível remuneratório por categoria profissional



Fonte: OPJ/CES

Como resulta do gráfico, para os elementos na categoria de guarda, o nível remuneratório mais comum é o 8.º (48,6%), enquanto na categoria de guarda principal é o 16.º (50,8%). Na categoria de chefe, o nível remuneratório mais comum é o 18.º (30,4%), mas aqui a dispersão é maior. Os níveis remuneratórios mais comuns para chefes principais e comissário são o 21.º (75,0%) e o 30.º, respetivamente. O gráfico permite melhor compreender a questão muito enfatizada nas perceções do CGP da reduzida diferença remuneratória entre as categorias de guarda principal e de chefe. Assim, para os elementos com mais tempo de serviço, os benefícios de concorrer à carreira podem não ser tão atrativos, particularmente considerando a inerente mudança de estabelecimento prisional.

Também há uma razão e isso vai-se agravando, na minha opinião, como está escalonada a nossa carreira, um guarda principal, subindo ou concorrendo para a categoria de chefe vai ter um aumento de um nível ou dois, no máximo, ou seja, vai progredir 50,00€ ou 100,00€ brutos no vencimento. Com estes anos todos sem haver concurso, um guarda que tenha 20 anos e que está perto de casa não vai concorrer a chefe, sujeito a ir parar para longe por causa de 50,00€ ou 100,00€. (Ent. 03GP)

Por exemplo, em relação aos chefes-principais. Nós temos aqui um chefe-principal que [...] concorreu a chefe-principal, o chefe [...] nem sequer concorreu, mas sei que está acima de índice do chefe-principal. Isso não é justo porque o chefe-principal é o que está abaixo do comissário. Portanto, não é justo. Só por aí, há uma lacuna enorme. (Ent. 93GP)

Na verdade, sendo o primeiro nível remuneratório na categoria de chefe principal o 21, enquanto o último nível remuneratório na categoria de chefe é o 23, facilmente se compreende a ocorrência de situações em que profissionais da categoria de chefe no último nível remuneratório auferem remuneração superior a profissionais da categoria de chefe principal que se encontrem posicionados no primeiro nível remuneratório, tal como detalhado no ponto 11.

A progressão está, também, associada à avaliação do desempenho, como se detalha no ponto 12. Alguns membros da corporação, mas também diretores, expressam um sentimento de injustiça face ao alcance de níveis remuneratórios superiores por parte de elementos com menos anos de serviço:

Em termos de progressão na carreira sempre fui prejudicado. Vejo outros mais novos passarem à frente e eu a ficar no mesmo sítio. É desmotivante. (Ent. 19GP)

Ninguém progride. Leva-se muito tempo nos mesmos níveis salariais. Há pessoas que chegam e já estão a ganhar mais do que homens que estão aqui há anos. (Ent. 35GP)

Não me lembro quantos anos demorei a subir. Subi a principal, mas não sei há quantos anos. Depois, veio a fase em que colegas mais novos subiram mais rápido. Eu estive muito tempo congelada e eles acabaram por ganhar o mesmo que eu que tinha anos de serviço para trás. (Ent. 09GP)

Temos aqui colegas com 30 anos de serviço que estão no índice 16 porque na classificação ao darem 2 pontos ao bom, 4 ao muito bom, o 3 não aparece. Se não aparece o 3, há indivíduos com 30 anos de serviço que estão no 16. (Ent. 39GP)

A forma de progressão não é a mais correta. Eu sou contra as classificações dadas por mim e pelo chefe. As classificações têm que ser dadas por mérito efetivo. E, para isso, tem que se criar provas físicas e culturais. (Ent. 104D)

Antigamente era feita por antiguidade, ao fim de X anos nós subíamos. Agora, o que está na mesa é a nota. Quem tem nota ao fim de X tempo passa, quem não tem fica. (Ent. 33GP)

Temos aí colegas que precisaram de 20 anos para ir a guarda principal e depois a subida de índice é por pontos. Mas, isso vai ser um “pau de dois bicos”, porque vai haver aí colegas a subir em 3 anos e colegas que vão precisar de 5 para subir. (Ent. 32GP)

Eu entrei em 90, em 94 fui a principal. Mantive-me no escalão mais baixo até 2018, que foi atualizado, e com os pontos que já tinha consegui ir para o nível remuneratório 16 e neste momento há aí guardas de 2005/2008 que já estão no 17 e eu continuo no 16. Isto indigna-me bastante porque são guardas que têm Muito Bom. O Muito Bom dá 4, o Bom dá 2, o que faz uma diferença de 2 anos para atingir 10 pontos e continuamos assim nesta disparidade. (Ent. 10GP)

Reconhece-se, contudo, que a situação é também reflexo de uma conjuntura de baixo investimento público no setor, realidade que encontra espelho em vários outros países europeus, cujas principais reivindicações sindicais apresentam semelhanças com o caso português (Vereycken & Ramioul, 2019) e que afeta outros atores do sistema prisional.

Desde a crise de 2011, os GP ainda foram das poucas carreiras que progrediram, nas outras carreiras ninguém progride. Obviamente que a expectativa de progressão na carreira é legítima e é uma

aspiração que todas as pessoas têm [...]. E os guardas, apesar de terem sido privilegiados em relação às outras classes, mas mesmo assim, obviamente que não têm progredido da forma que gostariam, e que eu acho que era legítimo progredir. (Ent. 54D)

Todas as outras carreiras morreram. Eu estou como técnico na mesma categoria há 15 anos. Ninguém mexeu nela. (Ent. 47D)

É uma reivindicação justa. O que não é justo é que os outros funcionários não progredam da mesma maneira [...]. Eles reivindicam, nós também podemos reivindicar. Nós, os assistentes técnicos, os técnicos superiores que, ao fim e ao cabo, veem as carreiras paradas anos e anos. (Ent. 29D)

10.7. A reestruturação da carreira

Perante o panorama geral de descontentamento, a solução passa, para muitos dos elementos entrevistados, pela reestruturação das carreiras do CGP, que consideram demasiado restritivas.

Se nós tivéssemos mais categorias, haveria mais possibilidade de concursos. (Ent. 06GP)

Antigamente, havia mais categorias. Limitaram a guarda, guarda principal, chefe, chefe principal e comissário. Temos cinco e morre por aí. (Ent. 91GP)

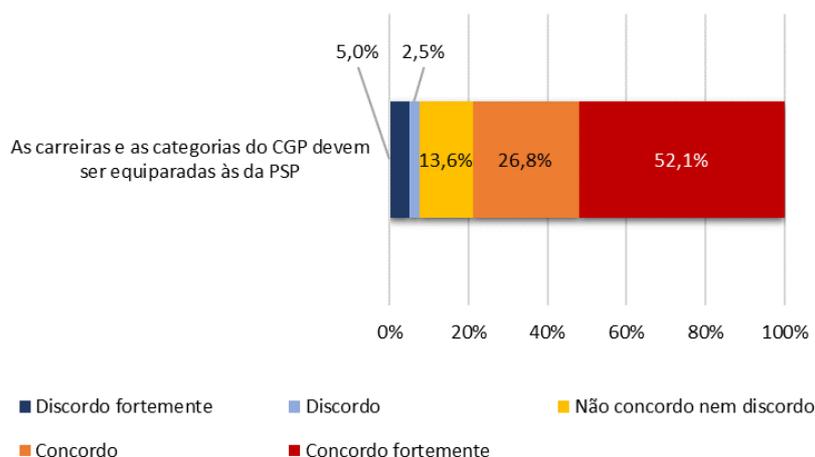
Em termos de motivação, de estímulo, de a pessoa ambicionar algo, acho que está um bocadinho fechado e deviam abrir ligeiramente, mas isto tem a ver com a tutela. É a minha perspetiva. (Ent. 36GP)

Eu acho que era fundamental, em primeiro lugar, uma reestruturação da nossa carreira de alto a baixo. Porque cria uma desmotivação muito grande e vê-se nos concursos que abrem para a guarda, eu concorri num para 200 vagas e eram 12 mil candidatos e agora sabemos que abrem para 200 vagas e quantos é que aparecem lá? Por alguma razão é. Se se fizesse uma reestruturação na carreira digna e clara, não teríamos que estar à espera 20 anos para sermos promovidos. (Ent. 03GP)

Na carreira de guarda, neste momento, temos dois postos. Quem concorre a guarda principal e não ambiciona mais nada, a partir daí não tem mais aliciante nenhum no serviço e anda a “marcar passo”. Ou é uma pessoa que tem espírito de entrega ou então anda a marcar passo. É “serviços mínimos” garantidos para o resto da vida. (Ent. 126GP)

Havendo apenas duas categorias, guarda e guarda principal, penso que é pouco. Porquê? Porque faz com que as pessoas estejam muitos anos sem terem nenhuma hipótese de progressão. Penso que aumentando mais um ou dois degraus na carreira, faria algum sentido. (Ent. 54D)

Essa reestruturação é especialmente motivada pela comparação com outras forças de segurança, com destaque para a PSP. Relembramos aqui o dado apresentado no ponto 7: 75,7% dos inquiridos sente que a sociedade valoriza mais outras forças de segurança. Concomitantemente, uma maioria dos nossos respondentes (78,9%) considera que deve ocorrer uma equiparação entre as carreiras do CGP e as atualmente existentes na PSP (Gráfico 72).

Gráfico 72. A equiparação das carreiras e das categorias do CGP às da PSP (n=317)

Fonte: OPJ/CES

Embora essa comparação seja evidenciada para várias vertentes do Estatuto, a existência na PSP de uma carreira com mais categorias e que permite promoções mais rápidas é particularmente enfatizada.

Supostamente temos equiparação à PSP. E, na PSP, isto não acontece, sobem muito mais cedo, enquanto que agora temos aqui elementos com 20 anos que ainda são guardas. (Ent. 03GP)

Para o que interessa para eles, equiparam-nos, para o que não interessa, não equiparam. (Ent. 88GP)

Apesar de eles [PSP] próprios também terem as razões de queixa, estão seguramente melhor que nós. Eu demorei a chegar a principal 18 anos. Isto é, eu devia ter sido guarda principal com 14, e já fui perto dos 19 [...], estive congelado quase 5 anos. (Ent. 40GP)

Ninguém na PSP anda 14 anos até ser promovido a principal, anda tudo mais rápido lá. Aqui temos indivíduos que têm 20 anos de serviço e ainda estão na categoria de guarda. É muito bonita a equiparação, mas temos que ser equiparados em tudo. (Ent. 10GP)

Já seria guarda principal, se estivéssemos equiparados à PSP. Há agentes da PSP que são muito mais novos do que eu e que já são agentes principais. Seria uma equiparação de carreira e em termos remuneratórios. (Ent. 21GP)

Para mim é complicado perceber alguma legislação. Quando o sindicato manda algum decreto, aquilo é uma grande confusão, mas dá para perceber que até a progressão deles é muito mais rápida do que a nossa, eles vão avançando de três em três anos e depois de quatro em quatro anos, como já aconteceu, e nós nada, ficamos parados. Portanto, não há equiparação. (Ent. 25GP)

A equiparação deveria ser em termos de reestruturação da carreira. Claro que depois teria correspondência na parte remuneratória. Agora, equipação no papel não serve de nada. (Ent. 36GP)

Na verdade, contrariamente à opção tomada em relação à carreira de agente de polícia na PSP de criação de três categorias – permitindo que a evolução profissional se faça através do desempenho de tarefas que implicam gradualmente maior autonomia e responsabilidade –, a opção tomada no que diz respeito à carreira de guarda prisional do CGP foi a de criar apenas duas categorias, concentrando na categoria de guarda principal funções de chefia (em substituição), funções de coordenação e ainda atividades operacionais com grau de autonomia e responsabilidade. Em virtude dessa opção, no caso da carreira de guarda prisional, a evolução profissional faz-se sobretudo através da obtenção de níveis salariais mais elevados, sem alteração das responsabilidades e tarefas desenvolvidas, tendo, por isso, a antiguidade um peso preponderante em detrimento dos

conhecimentos teóricos e do próprio mérito do desempenho, o que contribui para a diminuição da motivação dos profissionais da carreira de guarda prisional.

10.8. Experiência comparada

No sistema prisional **francês** existe um leque alargado de categorias profissionais, com diferentes funções e responsabilidades. Assim, os guardas podem pertencer às categorias de: *surveillant*, *surveillant brigadier*, *premier surveillant* e *major*. Os cargos de chefia são os seguintes: *lieutenant*, *capitaine* e *commandant pénitentiaire*. A opção foi por um número maior de categorias nas posições inferiores. A progressão permite um desenvolvimento faseado e, simultaneamente, mais recompensador para os elementos que não atingem cargos de chefia. A progressão na carreira é possível nos seguintes termos: *Surveillants* que atinjam pelo menos o 5.º escalão, incluindo o tempo de formação, e que validem as suas competências através de um meio próprio para o efeito podem progredir para *surveillant brigadier*. Esta categoria respeita a um guarda experiente, ao qual são atribuídas mais responsabilidades (embora não seja superior hierárquico dos restantes guardas). *Surveillants* e *surveillants brigadier* com mais de 6 anos de antiguidade, podem concorrer a *premier surveillant*, através de concurso interno para os primeiros cargos de gestão. Para concorrer a *major* é necessário ser um *premier surveillant* com 13 anos de antiguidade no seio da administração penitenciária e 4 anos de experiência neste cargo, mediante prévio exame às suas capacidades profissionais. Os *premiers surveillants* e os *majors* tem como missão gerir e supervisionar uma determinada equipa. Para a posição de *lieutenant* podem concorrer os *surveillants* através de concurso interno, após 4 anos de antiguidade. Por sua vez, os *premiers surveillants* e os *majors* com pelo menos 38 anos, e após 12 anos de serviço efetivo podem, por escolha própria, tornar-se automaticamente *lieutenant*. Aqui ingressados, podem prosseguir a carreira no corpo de comando. A primeira posição na carreira de comando é a de *lieutenant pénitanciare*. Os que alcançarem o grau 4 da carreira podem ser promovidos a *capitaines pénitenciaires*. Estes, por sua vez, após 6 anos, podem aceder, através de prestação de provas, ao posto de *commandant pénitanciare*.

Opção diferente foi tomada no sistema prisional dos **Países Baixos**. Neste sistema, faz-se uma distinção entre guardas prisionais e funcionários prisionais. O foco do trabalho da guarda prisional é a segurança. Limitam as suas funções à portaria, videovigilância, periferia e intervenção em pequenos incidentes dentro dos estabelecimentos. Por sua vez, os funcionários prisionais centram o seu desempenho na supervisão de reclusos e na sua reabilitação. Todos os elementos fazem parte da mesma organização. Até ao início do ano passado (2020) era possível aos elementos das equipas de segurança (guardas prisionais) realizarem a candidatura à posição de funcionário prisional. Para ambas as funções, era exigido o mesmo nível de habilitações literárias para o ingresso, sendo posteriormente necessário realizar especializações, consoante as funções que viessem a desempenhar. Contudo, este modelo foi revisto, existindo agora critérios de admissão distintos para as duas carreiras (guarda e funcionário prisional).

11. A PROGRESSÃO NA CARREIRA E AS PRINCIPAIS QUESTÕES REMUNERATÓRIAS

Como já referido, várias questões com impacto na remuneração mensal têm estado no centro da agenda sindical. As reivindicações mais relevantes incidem não só na evolução do posicionamento remuneratório, mas também em outras vertentes com impacto na remuneração mensal dos membros do CGP. Assim, ao longo dos últimos anos, têm estado na agenda matérias como a reposição de cortes salariais, descongelamento da progressão nas carreiras, remuneração do trabalho suplementar, pagamento de suplementos, entre outras. Contudo, a questão à qual os elementos do CGP atribuem mais relevância diz respeito à progressão entre níveis remuneratórios, especialmente penalizante para alguns, pelo procedimento de transição das antigas para as novas categorias. Procuramos, neste ponto, analisar as principais questões em torno desta temática.

11.1. O quadro legal da remuneração do CGP: a questão das equivalências

Como já referimos no ponto 2, desde o Decreto-Lei n.º 324/74, de 10 de julho, que várias matérias com impacto na remuneração do CGP são reguladas por remissão para o regime aplicável à PSP (artigo 3.º, n.º 1). Contudo, as especificidades e a evolução distinta de ambas as carreiras têm provocado várias dessintonias, no lastro de algumas tensões laborais, obrigando o legislador a introduzir correções. Neste sentido, o Decreto-Lei n.º 295/92, de 30 de dezembro, que aprovou as normas relativas à aplicação do novo sistema retributivo ao pessoal de vigilância da Direção-Geral dos Serviços Prisionais, procurava corrigir “situações absurdas e distorções da hierarquia remuneratória” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 295/92, de 30 de dezembro), considerando a transição que se verificara no pessoal da PSP para um novo sistema retributivo, com novas categorias e escalões remuneratórios específicos.

No primeiro Estatuto (Decreto-Lei n.º 174/93, de 12 de maio) não era feita qualquer referência expressa ao princípio da equiparação à PSP, constando apenas, no n.º 2 do artigo 12.º, que a carreira do CGP era remunerada em função de uma escala que tinha como referência o índice 100 previsto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 58/90, de 14 de fevereiro, que estabelecia as regras sobre o estatuto remuneratório do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (Anexo II do Decreto-Lei n.º 174/93, de 12 de maio). Mais tarde, a alteração ao Estatuto, através do Decreto-Lei n.º 33/2001, de 8 de fevereiro, já continha uma referência expressa à equiparação do pessoal do CGP ao pessoal da PSP para efeitos de vencimento e respetivos suplementos, gratificações e outros abonos, aposentação, transportes e demais regalias sociais (n.º 1 do artigo 46.º do Estatuto), estabelecendo-

se as devidas equivalências no n.º 2 do artigo 46.º do Estatuto. Este processo de equiparação iria posteriormente estender-se ao regime de pré-aposentação e de aposentação (Decreto-Lei n.º 287/2009, de 8 de outubro).

A remissão para o regime da PSP, com uma carreira estruturada de modo diferente, teve um especial efeito perturbador com a publicação do novo Estatuto (da PSP) em 2009 (Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro), que procedeu à conversão da carreira do pessoal com funções policiais da PSP em carreira especial. Apesar de não implicar alterações significativas nas categorias, apresentava em anexo uma nova tabela com as posições e níveis remuneratórios do pessoal policial (n.º 1 do artigo 94.º e Anexo II do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro). Esta nova tabela estabelecia diferenças para com as posições remuneratórias do CGP. Contudo, dado que apenas entrou em vigor em 2013¹⁴⁷, só então deixou de se verificar a efetiva equiparação nas remunerações auferidas pelos dois corpos profissionais, continuando o CGP a ser remunerado de acordo com a tabela anterior a 2009.

Em 2014, foi aprovado um novo Estatuto do CGP, atualmente em vigor (Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro). Logo no Preâmbulo dá-se conta que se “mantém o princípio da equiparação ao pessoal com funções policiais da PSP, para efeitos de vencimentos e respetivos suplementos, aposentação, transportes e demais regalias sociais” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro), para além de se anunciar uma reestruturação dessa corporação em duas carreiras, agrupadas por ordem decrescente de hierarquia. **Com impacto na remuneração do CGP, o novo Estatuto colocava dois desafios: a transição para as novas carreiras e a concretização do princípio da equiparação à PSP.**

Quanto ao primeiro desafio, como se detalhou no ponto anterior, o novo Estatuto reestruturou as carreiras do CGP em duas carreiras especiais, ambas pluricategoriais: de chefe da guarda prisional e de guarda prisional. A determinação do posicionamento remuneratório em resultado da transição para as novas carreiras foi definida no artigo 39.º do Estatuto, nos termos seguintes: i) o posicionamento remuneratório para a categoria de guarda (da carreira de guarda prisional) efetua-se na primeira posição remuneratória da respetiva categoria; ii) para a categoria de chefe (da carreira de chefe da guarda prisional) e para as categorias superiores das carreiras de guarda prisional e de chefe da guarda prisional, efetua-se na primeira posição remuneratória da respetiva categoria ou na posição a que corresponda um nível remuneratório imediatamente superior, no caso de o trabalhador já auferir remuneração base igual ou superior. De acordo como n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 09 de janeiro, os trabalhadores eram “reposicionados na posição remuneratória a que corresponda o nível remuneratório cujo montante pecuniário seja idêntico à remuneração base mensal, nela incluindo adicionais e diferenciais de integração eventualmente devidos”. O n.º 4 do mesmo artigo afirma que “em caso de falta de identidade, os trabalhadores são reposicionados em posição remuneratória automaticamente criada, de nível remuneratório não inferior ao da primeira posição da categoria para a qual transitam, cujo montante pecuniário seja idêntico ao montante pecuniário correspondente à remuneração base mensal a que têm direito”. Cumprindo aqueles

¹⁴⁷ Consequência de restrições impostas por leis orçamentais e/ou falta de disponibilidade orçamental, os profissionais da PSP continuaram a ser remunerados de acordo com o regime anterior ao Estatuto de 2009. Foi com o Despacho n.º 2727/2013 dos Ministérios das Finanças e da Administração Interna, de 12 de fevereiro, publicado em DR, 2.ª Série, N.º 36, a 20 de fevereiro de 2013, que se concretizou plenamente a transição da PSP para nova tabela remuneratória, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2013.

preceitos, os trabalhadores do CGP que se encontravam em posições remuneratórias não coincidentes com as da nova tabela, conforme previsto no referido n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 09 de janeiro, foram colocados em “posições virtuais” da tabela remuneratória, continuando a auferir os mesmos valores, situação que se manteve até 2016. Em junho de 2016, um total de 2.895 trabalhadores do CGP foram reposicionados nas novas posições remuneratórias, conforme determinado no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 09 de janeiro¹⁴⁸.

Importa referir, a este propósito, que os elementos do CGP, enquanto trabalhadores do Estado em funções públicas, tiveram as suas progressões de carreiras congeladas em 2010 no âmbito dos pacotes de austeridade anunciados pelo XVIII Governo Constitucional. Essa medida foi reforçada no Orçamento do Estado para 2011, com a proibição de valorizações remuneratórias a partir de janeiro desse ano. Essa proibição foi renovada nos anos seguintes¹⁴⁹, tendo sido repostas as valorizações e acréscimos remuneratórios resultantes, entre outros, de alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão, apenas a partir de 1 de janeiro de 2018 (artigo 18.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro - Orçamento do Estado para 2018). **No caso do CGP, o descongelamento das progressões teve diferentes impactos remuneratórios.** Como acima referimos, com o novo Estatuto foram criadas novas categorias e carreiras que, por sua vez, deram origem a novas alterações na posição remuneratória. Também como já referido, houve um conjunto de trabalhadores (sem correspondência direta nas novas posições remuneratórias) que foram colocados em posição remuneratória automaticamente criada (posição virtual da tabela remuneratória). Ora, aquando do descongelamento, em 2018, os posicionamentos tiveram tratamento diferente. Os elementos do CGP que ficaram colocados nas “posições virtuais” da tabela remuneratória começaram a ter os seus pontos (em resultado das menções obtidas) contabilizados, para efeitos de progressão, somente a partir de 01 de dezembro de 2015, enquanto os elementos que não estavam nessas “posições virtuais” da tabela remuneratória tiveram os seus pontos contabilizados, para efeitos de progressão, retroativamente, a partir de 01 de fevereiro de 2014. Consequentemente, os trabalhadores que em 2014 foram colocados nas “posições efetivas” da tabela remuneratória começaram a contabilizar pontos mais cedo, o que lhes permitiu progredir na carreira também mais cedo, enquanto os elementos que foram colocados nas “posições virtuais” da tabela remuneratória, só começaram a somar pontos a partir de 01 de dezembro de 2015¹⁵⁰ e, por isso, atrasaram-se no processo de progressão.

¹⁴⁸ A este propósito, ver a resposta do Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Justiça, de 17 de junho de 2019, à pergunta 1661/XIII/4º de 21 de março de 2019, do Grupo Parlamentar do CDS-PP relativamente à equiparação do CGP à PSP: “Em junho de 2016, os guardas foram reposicionados em novas posições remuneratórias de acordo com o previsto no n.º 3 do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro, que aprovou o novo Estatuto do Corpo da Guarda Prisional (passaram de “posições virtuais” para “posições efetivas” da tabela remuneratória”. Consultado a 07/03/2020, em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c75636d56785833426c636d6431626e52686379395953556c4a4c3342794d5459324d53313461576c704c545174595335775a47593d&fich=pr1661-xiii-4-a.pdf&Inline=true>.

¹⁴⁹ Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2011); Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Orçamento do Estado para 2012); Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2013); Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014); Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2015); Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (Orçamento do Estado para 2016); Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Orçamento do Estado para 2017).

¹⁵⁰ Neste sentido, o Ofício n.º S-DGRSP/2018/6152, de 13 de dezembro, dá conta que, no seguimento de um parecer solicitado à DGAEP “no que respeita à importância das transições (fevereiro de 2014 e dezembro de 2015), para efeitos da

O **segundo desafio** que o novo Estatuto coloca ao nível das remunerações resulta da equiparação do CGP ao pessoal com funções policiais da PSP, para efeitos de remuneração. Nos termos do disposto no Estatuto do CGP, os trabalhadores do CGP, integrados nas duas carreiras, em conformidade com o artigo 28.º,

são equiparados ao pessoal com funções policiais da PSP, nos termos previstos no artigo 45.º, para efeitos de determinação da remuneração base, suplementos remuneratórios, pré-aposentação, aumento do tempo de serviço, transportes, proteção social e benefícios sociais.

Contudo, o legislador, na primeira redação do artigo 46.º do Estatuto, entretanto revogado¹⁵¹, optou por estabelecer que “a identificação dos níveis remuneratórios, bem como as correspondentes posições remuneratórias das carreiras de chefe da guarda prisional e de guarda prisional constam do Anexo III ao presente Estatuto, do qual faz parte integrante”. Deste Anexo III constava, assim, uma tabela com as posições e níveis remuneratórios das carreiras do CGP, equivalendo o aí fixado ao previsto no Estatuto da PSP de 2009 (artigo 94.º, n.º 1 e Anexo II do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro). No entanto, tal equiparação, quando reuniu condições para se concretizar, acabou por não se verificar na prática. É que, no momento em que a tabela remuneratória constante do novo Estatuto do CGP de 2014 passaria a poder ser aplicada, reproduzindo os níveis remuneratórios da tabela remuneratória do Estatuto da PSP de 2009, esta já se encontrava revogada. Na verdade, o Estatuto do Pessoal Policial da Polícia de Segurança Pública tinha sido revogado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro (artigo 166.º), que aprovou o novo Estatuto profissional do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública e, em consequência, passou a aplicar-se à PSP uma nova tabela de posições e níveis remuneratórios (artigos 134.º, n.º 1, 153.º, n.º 1 e Anexo II do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro). E, não obstante a remissão para o Estatuto da PSP, a opção do legislador por, no Anexo II do Estatuto do CGP, incluir uma tabela própria, inviabilizava a aplicação direta da nova tabela remuneratória da PSP ao CGP.

A descoincidência de tabelas remuneratórias levou os sindicatos do CGP a reivindicarem a aplicação da nova tabela aprovada para a PSP, o que exigiu uma alteração legislativa, com o fundamento que “o princípio da equiparação, para efeitos remuneratórios, do pessoal da Guarda Prisional ao pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, consagrado no artigo 28.º do Estatuto, contende com a limitação imposta pela tabela constante do anexo III”¹⁵². A contradição viria a ser corrigida pelo Decreto-Lei n.º 134/2019, de 6 de setembro, que alterou o Estatuto do CGP, revogando o artigo 46.º e anexo para o qual se remetia. Além disso, o n.º 1 do artigo 45.º passou a ter a seguinte redação:

relevância do tempo e avaliações de desempenho a considerar”, a entidade emitente do parecer “informou que a contagem dos pontos deveria iniciar-se em 01 de fevereiro de 2014 (data da entrada em vigor do atual Estatuto), para os efetivos colocados naquela data em posições remuneratórias efetivas, e 01 de dezembro de 2015 para os efetivos que só naquela data foram colocados em posições remuneratórias efetivas”. Na sequência desse entendimento, “a DGRSP deu início ao processo de apuramento/atribuição de pontos a cada trabalhador, em função da menção obtida em cada um dos anos relevantes, considerados por referência ao posicionamento remuneratório atual”, sendo identificados dois grupos: “trabalhadores atualmente colocados em posições remuneratórias com efeitos à data de 01 de fevereiro de 2014 – foram consideradas as menções obtidas nos anos 2014 a 2017; trabalhadores atualmente colocados em posições remuneratórias com efeitos à data de dezembro de 2015 – foram consideradas as menções obtidas nos anos 2016 e 2017”.

¹⁵¹ A revogação deste artigo, bem como do anexo para o qual remete, operou-se através do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 134/2019, de 6 de setembro.

¹⁵² Neste sentido, ver o Ofício n.º S-DGRSP/2018/6152, de 13 de dezembro.

Para efeitos da equiparação prevista no artigo 28.º, é aplicável a tabela constante do Anexo II ao Estatuto Profissional do Pessoal com Funções Policiais da Polícia de Segurança Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, na sua redação atual, bem como as que lhe sucedam, sendo estabelecidas entre as carreiras da PSP e as do CGP as seguintes equivalências [...].

O Estatuto do CGP deixou, assim, de prever uma tabela remuneratória própria passando a remeter para a tabela remuneratória da PSP¹⁵³. Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 134/2019, de 06 de setembro, no artigo 3.º, determina que os trabalhadores do CGP “mantêm a posição remuneratória então detida” e, caso se verifiquem “discrepâncias entre níveis remuneratórios no âmbito da mesma posição remuneratória, os trabalhadores do Corpo da Guarda Prisional transitam para o nível remuneratório seguinte” previsto na tabela da PSP.

As equivalências entre categorias profissionais e níveis remuneratórios constam da tabela seguinte:

Tabela 8. Posições e níveis remuneratórios da PSP e do CGP após a alteração estatutária de 2019

PSP		Posições e Níveis Remuneratórios							CGP	
Carreira de oficiais de polícia	Superintendente-chefe									Carreira de chefe da guarda prisional
	Superintendente									
	Intendente									
	Subintendente									
	Comissário	30	31	32	33	34	35		Comissário prisional	
	Subcomissário	21	23	24	25	26	28	29	Chefe principal	
Carreira de Chefes de polícia	Chefe coordenador									Carreira de chefe da guarda prisional
	Chefe principal									
	Chefe	17	18	19	20	21	23		Chefe	
Carreira de Agentes de polícia	Agente coordenador									Carreira de guarda prisional
	Agente principal	15	16	17	18	19	20		Guarda principal	
	Agente	7	8	10	11	12	13	14	Guarda	

Fonte: OPJ/CES

A partir daquela alteração ao Estatuto, a questão na agenda reivindicativa deixou de ser a concretização do princípio da equiparação, mas os termos em que ocorre, isto é, as equiparações previstas na tabela acima. O problema reside na equiparação de carreiras estruturalmente diferentes e com exigências de progressão igualmente diferentes. Desde logo, como é visível na tabela, as categorias superiores, assentes em critérios de recrutamento muito diferenciados, estão longe de se aproximarem. Mas, em qualquer das carreiras da PSP, há um número de categorias superior ao das

¹⁵³ A nota publicada pela Presidência da República, aquando da promulgação Decreto-Lei n.º 134/2019, de 06 de setembro, referia que o mesmo “acolhe a manutenção da equiparação, para determinados efeitos remuneratórios, dos Guardas Prisionais ao pessoal com funções policiais da PSP, pese embora não responda a uma revisão do Estatuto, a qual deve ser objeto de uma avaliação mais aprofundada”, o que sugeria a possibilidade de uma revisão estatutária numa temporalidade não muito distante.

carreiras do CGP, o que significa que os conflitos associados a um princípio de equiparação entre carreiras com estruturas diferentes irão persistir.

Uma outra questão resulta de incongruência entre níveis remuneratórios dentro da mesma carreira. A tabela seguinte identifica os níveis remuneratórios das carreiras do CGP, bem como a respetiva remuneração base, tendo como referência a Tabela Remuneratória Única¹⁵⁴.

Tabela 9. Níveis remuneratórios do CGP em 2021

Carreira	Categoria	Níveis remuneratórios						
		30	31	32	33	34	35	
Carreira de Chefe da Guarda Prisional	Comissário	1979,78€	2031,43€	2083,07€	2134,73€	2186,37€	2238,01€	
	Chefe principal	21	23	24	25	26	28	29
	Chefe	1514,96€	1618,26€	1669,90€	1721,55€	1773,19€	1876,49€	1928,14€
Carreira de Guarda Prisional	Chefe	17	18	19	20	21	23	
	Guarda Principal	1308,37€	1360,03€	1411,67€	1463,32€	1514,96€	1618,26€	
	Guarda	15	16	17	18	19	20	
Carreira de Guarda Prisional	Guarda	1205,08€	1256,73€	1308,37€	1360,03€	1411,67€	1463,32€	
	Guarda	7	8	10	11	12	13	14
		801,91€	840,11€	946,85€	998,50€	1050,14€	1101,80€	1153,44€

Fonte: DGAEP, Tabela Remuneratória Única 2021¹⁵⁵

Assim, de acordo com a tabela, o último nível remuneratório da categoria de chefe da carreira de chefe da guarda prisional é o 23. No entanto, o primeiro nível remuneratório da categoria de chefe principal da mesma carreira de chefe da guarda prisional é o 21. Tal significa que, dentro da mesma carreira, podem existir profissionais da categoria de chefe no último nível remuneratório a auferir remuneração superior a profissionais da categoria de chefe principal que se encontrem posicionados no primeiro nível remuneratório. Como se verá mais adiante, esta é uma questão especialmente enfatizada por alguns membros do CGP entrevistados.

11.2. Suplementos remuneratórios

De acordo com o n.º 1 do artigo 159.º da LTFP (aprovada através da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), por suplementos remuneratórios entendem-se “os acréscimos remuneratórios devidos pelo exercício de funções em postos de trabalho que apresentam condições mais exigentes relativamente a outros caracterizados por idêntico cargo ou idênticas carreira e categoria”¹⁵⁶. Esses suplementos apenas se devem enquanto perdurarem as condições de trabalho que determinaram a sua atribuição, sendo

¹⁵⁴ Atualizada pelo Decreto-Lei n.º 10/2021, de 1 de fevereiro, que estabelece a atualização da base remuneratória da Administração Pública.

¹⁵⁵ Consultado a 02/02/2021, em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/catalogo/SRAP_2021.pdf.

¹⁵⁶ Note-se que, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 260º do Código do Trabalho, não se consideram retribuição: “as importâncias recebidas a título de ajudas de custo, abonos de viagem, despesas de transporte, abonos de instalação e outras equivalentes, devidas ao trabalhador por deslocações, novas instalações ou despesas feitas em serviço do empregador, salvo quando, sendo tais deslocações ou despesas frequentes, essas importâncias, na parte que exceda os respetivos montantes normais, tenham sido previstas no contrato ou se devam considerar pelos usos como elemento integrante da retribuição do trabalhador”.

necessário o efetivo exercício de funções (n.º 4 do artigo 159.º da LTFP). São consideradas condições de trabalho mais exigentes aquelas que se verifiquem de forma anormal e transitória, designadamente as decorrentes de prestação de trabalho suplementar, noturno, em dias de descanso semanal, complementar e feriados, ou as condições de trabalho que se verifiquem de forma permanente, designadamente as decorrentes de prestação de trabalho arriscado, penoso ou insalubre, por turnos, em zonas periféricas, com isenção de horário e de secretariado de direção (n.º 3 do artigo 159.º da LTFP). Só excecionalmente os suplementos podem ser fixados em percentagem da remuneração base mensal, devendo ser determinados em montantes pecuniários¹⁵⁷.

Nos termos do n.º 1 do artigo 48.º do Estatuto, os trabalhadores do CGP têm direito a sete suplementos remuneratórios¹⁵⁸: suplemento por serviço na guarda prisional¹⁵⁹; suplemento especial de serviço¹⁶⁰; suplemento de segurança prisional¹⁶¹; suplemento de turno¹⁶²; suplemento de

¹⁵⁷ A lei não refere se e como os suplementos remuneratórios são objeto de atualização. Não havendo uma obrigatoriedade expressa de atualização anual do montante desses suplementos, cabe ao legislador determinar se e em que termos se processa essa atualização.

¹⁵⁸ Como foi referido, o Estatuto do Pessoal do CGP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro, para além da remuneração base, mantém também para os suplementos remuneratórios o princípio da equiparação ao pessoal com funções policiais da PSP (artigo 28.º). Nos termos do artigo 142.º do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, que aprovou o Estatuto profissional do pessoal com funções policiais da PSP, a regulamentação da matéria dos suplementos remuneratórios, designadamente o respetivo montante e condições de atribuição é objeto de diploma próprio. Contudo, dispõe o artigo 154.º do Decreto-Lei n.º 243/2015 que, até à aprovação do diploma referido no artigo 142.º, mantêm-se integralmente em vigor os suplementos remuneratórios previstos no Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro (diploma que antecedeu o atual Estatuto da PSP), nos termos e condições nele previstos. Como até ao momento esse diploma ainda não foi aprovado, aplica-se aos elementos do CGP, em matéria de suplementos remuneratórios, o disposto no Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro.

¹⁵⁹ *O suplemento por serviço na guarda prisional*, de acordo com o n.º 1 do artigo 49.º, é um “acréscimo remuneratório mensal atribuído aos trabalhadores do CGP em serviço efetivo de funções, com fundamento no regime especial da prestação de serviço, no ónus e restrições específicas das respetivas funções, no risco, penosidade e disponibilidade permanente”. Este suplemento, atenta a equiparação, é fixado e calculado nos mesmos termos que o suplemento por serviço na PSP.

¹⁶⁰ *O suplemento especial de serviço*, conforme o artigo 50º do Estatuto do CGP, é um acréscimo remuneratório mensal atribuído aos trabalhadores do CGP “habilitados com formação específica adequada ao exercício de funções em posto de trabalho com condições mais exigentes de penosidade, insalubridade e desgaste físico agravado, correspondente a funções operacionais de manutenção da segurança e ordem prisionais”, dependendo do exercício efetivo de funções operacionais no GISP e no GOC. Este suplemento, para o GISP, corresponde ao montante mensal fixado para o Corpo de Segurança Pessoal da PSP e para o GOC, ao valor auferido pelo GOC da Unidade Especial da PSP. Este suplemento não é acumulável com o suplemento de segurança prisional.

¹⁶¹ *O suplemento de segurança prisional*, segundo o artigo 51.º, consiste no “acréscimo remuneratório mensal atribuído aos trabalhadores do CGP pelo exercício efetivo de funções operacionais de vigilância e segurança das áreas periféricas e de perímetro dos estabelecimentos prisionais, bem como das respetivas alas, que visa compensar as condições mais exigentes de penosidade e responsabilidade”. Este acréscimo só pode ser auferido desde que o trabalhador esteja integrado em escala de serviço aprovada. Em termos de equiparação, é idêntico ao suplemento de patrulha da PSP. Este suplemento também não é acumulável com o suplemento especial de serviço.

¹⁶² *O suplemento de turno*, referido no artigo 52-º, consiste num suplemento remuneratório devido aos trabalhadores do CGP pelo trabalho prestado em regime de turnos, considerando as restrições decorrentes do exercício dessas funções. Este suplemento é fixado por equiparação ao pessoal com funções policiais da PSP, considerando as respetivas categorias e carreiras. O artigo 63.º do Estatuto estabelece, porém, nos seus n.ºs 5 e 6, algumas condições para a percepção deste suplemento pelos elementos do CGP. Assim, o direito ao suplemento previsto no artigo 52.º apenas existe quando se verifiquem, cumulativamente, os seguintes requisitos: a integração do trabalhador em escala de serviço aprovada; e, um dos turnos ser total ou parcialmente coincidente com o período noturno, considerando-se como tal “período noturno”, o período que decorre entre as 22h00 de um dia e as 07h00 do dia seguinte e “Turno parcialmente coincidente com o período noturno”, aquele em que pelo menos duas horas do turno se realizam no período noturno.

comando¹⁶³; suplemento de renda de casa¹⁶⁴; e suplemento de fixação¹⁶⁵. Qualquer destes suplementos, como é determinado no n.º 2 do referido artigo, é devido apenas quando haja exercício efetivo de funções. Os suplementos remuneratórios acrescem, assim, à remuneração base quando os trabalhadores se encontrem numa das situações acima referidas, fazendo com que a remuneração total mensal seja expressivamente superior à remuneração base auferida.

Importa, ainda, referir que, de acordo com o Estatuto, os trabalhadores do CGP têm direito a uma comparticipação e a uma compensação. A comparticipação é determinada no artigo 17.º e é referente ao fardamento, sendo que a “DGRSP participa nas despesas com a aquisição de fardamento pelos trabalhadores do CGP em serviço de funções, através da atribuição de uma comparticipação anual”, em condições e montante previstos para a PSP. A compensação estabelecida no artigo 64.º refere-se à compensação por mobilidade e é concedida aos trabalhadores do CGP colocados, por motivo de designação em categoria superior, em localidade que diste a mais de 90 km da sua residência habitual e que mudem efetivamente de residência, correspondendo ao abono único de 30 dias de ajudas de custo e ao pagamento de despesas de transporte dos membros do respetivo agregado familiar. Quando essa mobilidade ocorre do continente para as regiões autónomas, o abono é de 60 dias.

11.3. A remuneração do trabalho suplementar

De acordo com o Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, aplicável por força do disposto no n.º 1 do artigo 120.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (LTFP)¹⁶⁶, por trabalho suplementar entende-se todo o trabalho prestado fora do horário de trabalho, incluindo o realizado nos dias de descanso semanal obrigatório ou complementar e nos feriados (n.º 1 do artigo 226.º do CT)¹⁶⁷. Assim, sempre que o trabalhador prestar a sua atividade para além do seu horário de trabalho,

¹⁶³ O *suplemento de comando*, previsto no artigo 53.º, corresponde a um acréscimo remuneratório mensal devido aos elementos do CGP com funções de chefia e supervisão, com fundamento na responsabilidade e restrições daí decorrentes. Este suplemento é equivalente ao mesmo que é atribuído como suplemento de comando da PSP, correspondente a um montante mensal fixo.

¹⁶⁴ O *suplemento de renda de casa*, previsto no artigo 54.º, é uma compensação a que os trabalhadores do CGP têm direito pelo dever de residência obrigatória, como estipulado no artigo 22.º do Estatuto, o qual se rege pelo Decreto-Lei n.º 140-B/86, de 14 de junho, e legislação complementar. O referido Decreto-Lei fixou para todos os funcionários com residência obrigatória junto dos estabelecimentos prisionais um subsídio de renda de casa equivalente a 15% do seu vencimento base, auferido nos 12 meses do ano, e que não disponham de casa fornecida pelo Estado ou de alojamento no interior do próprio estabelecimento prisional. Por força dos artigos 41.º e 64.º do Estatuto do CGP, a distância de 90 km foi estabelecida como critério definidor da residência junto dos estabelecimentos prisionais ou o limite da ilha na mesma região autónoma.

¹⁶⁵ O *suplemento de fixação*, referido no artigo 55.º do Estatuto, resulta dos termos e condições previstos no Decreto Regulamentar n.º 15/88, de 31 de março, onde se afirma que para os funcionários que prestem serviço em estabelecimentos prisionais sediados nas regiões autónomas, é fixado um subsídio de fixação pelo isolamento resultante das particulares condições da vida insular. Excluem-se deste acréscimo remuneratório os elementos do CGP que já estejam radicados na ilha onde está sediado o EP onde exercem funções.

¹⁶⁶ O n.º 1 do artigo 120.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, determina que “é aplicável aos trabalhadores com vínculo de emprego público, com as necessárias adaptações e sem prejuízo do disposto no presente artigo e nos artigos seguintes, o regime do Código do Trabalho em matéria de trabalho suplementar”.

¹⁶⁷ Nos termos do n.º 3 do artigo 226.º do CT, não se compreende na noção de trabalho suplementar, o seguinte: por regra, o prestado por trabalhador isento de horário de trabalho em dia normal de trabalho; o prestado para compensar suspensão de atividade, independentemente da sua causa, de duração não superior a quarenta e oito horas, seguidas ou interpoladas por um dia de descanso ou feriado, mediante acordo entre o empregador e o trabalhador; a tolerância de quinze minutos para transações, operações ou outras tarefas começadas e não acabadas na hora estabelecida para o termo do período

está-se perante trabalho suplementar, que comumente também é designado como trabalho extraordinário. Segundo o artigo 227.º do CT, o trabalho suplementar só pode ser prestado quando a entidade empregadora tenha de fazer face a um acréscimo eventual e transitório de trabalho e não se justifique para tal a admissão de mais trabalhadores ou, em situação de força maior, quando seja indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave para a empresa ou para a sua viabilidade. Nestas situações, o trabalhador é obrigado a realizar a prestação de trabalho suplementar, salvo quando solicite a sua dispensa por motivos atendíveis. De acordo com o artigo 162.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), a prestação de trabalho suplementar confere ao trabalhador um acréscimo remuneratório de 25% na primeira hora e 37,5% nas horas subsequentes. Se o trabalho suplementar for prestado em dia de descanso semanal, confere um acréscimo de 50% da remuneração por cada hora de trabalho efetuado. Determina, ainda, o n.º 1 do artigo 163.º do CT, que os trabalhadores “não podem, em cada mês, receber por trabalho suplementar mais do que um terço da remuneração base respetiva, pelo que não pode ser exigida a sua realização quando exceda aquele limite”.

Sendo todo o trabalho suplementar definido por relação ao horário de trabalho, a análise da componente remuneratória do trabalho suplementar do CGP remete para as especificidades do horário de trabalho destes trabalhadores. Conforme se irá detalhar no ponto 15 deste relatório, o horário laboral do CGP passou a regular-se pelo Regulamento de Horário de Trabalho aprovado através do Despacho n.º 9389/2017, de 26 de setembro, publicado no DR, 2.ª Série, N.º 206, de 25 de outubro de 2017, nos termos do n.º 3 do artigo 62.º do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional, que determina os tempos laborais e de descanso. Para uma disponibilidade de caráter permanente e obrigatório, que considera como dias de trabalho “todos os dias da semana, sem prejuízo dos dias de descanso semanal obrigatório e complementar, bem como das férias, faltas e licenças, nos termos previstos para os trabalhadores com relação jurídica de emprego público na modalidade de nomeação” (n.º 1 do artigo 2.º do RHT), todo o trabalho realizado fora do horário de trabalho constitui trabalho suplementar, pelo que aos elementos do CGP, enquanto trabalhadores com relação jurídica de emprego público na modalidade de nomeação, aplica-se o regime geral em matéria de compensação por trabalho suplementar. O RHT também refere, no n.º 1 do artigo 15.º, que quando a prestação de trabalho suplementar ultrapassar os limites remuneratórios previstos são concedidos períodos de descanso correspondentes ao trabalho em excesso.

Importa ter em consideração que o RHT em vigor teve como pressuposto uma racionalização e adequação da organização do tempo de trabalho às efetivas necessidades dos estabelecimentos prisionais, de forma a reduzir o trabalho suplementar remunerado ou simplesmente compensado. Os tempos de trabalho são definidos no n.º 1 do artigo 5.º do RHT. Considerando a duração semanal do trabalho de trinta e cinco horas, distribuídas por um período normal de trabalho diário de sete horas, de segunda-feira a domingo, incluindo formação, os tempos de trabalho podem ser exercidos, conforme o artigo 6.º, em dois regimes: horário rígido e trabalho por turnos. O trabalho realizado fora dessa delimitação horária tem, nos termos da lei, natureza excecional e, por isso, configura-se como trabalho suplementar.

normal de trabalho diário; a formação profissional realizada fora do horário de trabalho que não exceda duas horas diárias; o trabalho prestado para substituição da perda de retribuição por motivo de falta; o trabalho prestado para compensação de períodos de ausência ao trabalho, efetuada por iniciativa do trabalhador, desde que uma e outra tenham o acordo do empregador; o trabalho prestado para compensar encerramento para férias, por decisão do empregador.

Para além da admissibilidade e delimitação do trabalho suplementar, que serão analisados no ponto 15, importa analisar a sua contabilização para efeitos remuneratórios. Como já referimos, um dos objetivos do RHT foi reduzir a prestação de trabalho suplementar. Ora, do Relatório preliminar da auditoria ao regime de trabalho do CGP, realizada pela Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, de agosto de 2018¹⁶⁸, resulta que a aplicação do RHT teria uma redução muito significativa do trabalho suplementar, o que implicaria a redução da despesa com a remuneração desse trabalho (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 70-71). Proporcionalmente, a redução da despesa com trabalho suplementar era inferior à redução do número de horas de trabalho prestado, em consequência do elevado volume de trabalho suplementar que não era remunerado. Justamente por esta circunstância é que as alterações estruturais ao horário de trabalho não se traduziram, para o quotidiano dos elementos do CGP, numa quebra de remuneração. Como é afirmado na referida auditoria,

as atuais escalas de referência do horário rígido são em muito semelhantes às anteriores escalas diurnas, e asseguram normalmente a realização de 2 ou 3 horas de trabalho suplementar por dia, suficiente, em muitos casos, para que a respetiva remuneração atinja o limite do terço da remuneração base. Já na escala de turnos tal não acontece, mas a perda de remuneração daí decorrente é compensada, pelo menos parcialmente, pelo suplemento de turno (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 83).

Resulta deste entendimento que não se verifica uma quebra na remuneração mensal do CGP com a entrada em vigor do RHT, apenas um processo de ajuste das rúbricas através das quais se auferem a remuneração por trabalho suplementar. Apesar de alguma contestação à imposição de períodos de trabalho suplementar, a possibilidade de com este mesmo trabalho extraordinário “compor” o salário mensal constitui um fator relevante para a generalidade dos profissionais.

11.4. As condições remuneratórias na experiência comparada: breve referência

Para se ter uma ideia das condições remuneratórias do CGP no quadro europeu, as experiências da Áustria, França e Países Baixos permitem identificar algumas similitudes e divergências. Na Áustria, o corpo de guardas prisionais, juntamente com o contingente policial, pertence, no contexto do sistema público federal de remuneração e de reforma, a um grupo distinto. A remuneração mensal consiste no salário base e, tal como em Portugal, num conjunto de suplementos, nomeadamente suplemento de segurança e de função. Além da remuneração mensal, os guardas prisionais, na qualidade de funcionários públicos, têm direito a uma remuneração especial, correspondente a 50% do salário mensal, a cada trimestre civil. Acresce que, na qualidade de funcionários públicos, os guardas prisionais recebem outras prestações acessórias, como sejam o pagamento de horas extraordinárias ou subsídio por trabalho prestado ao domingo e feriados, para além de outras. As horas de trabalho realizadas pelos funcionários são registadas diariamente e incluídas automaticamente pelo sistema informático no final de cada mês.

Relativamente ao sistema penitenciário francês, não foi possível conhecer a composição da remuneração. A informação que obtivemos junto da *Direction de l'Administration Pénitentiaire* respeita apenas aos valores remuneratórios considerando as diferentes categorias e escalões. Às

¹⁶⁸ Para o efeito, foram auditados 3 estabelecimentos prisionais, em outubro de 2017 e fevereiro de 2018, onde o RHT entrou em vigor.

categorias profissionais, com diferentes funções e responsabilidades, estão inerentes distintos valores salariais estruturados por escalões remuneratórios. Na carreira base, em 2021, o salário mensal para a posição de *Surveillant* situava-se entre 1.625,00€ no primeiro escalão e 2.265,00 € no último escalão; para a posição de *Surveillant brigadier* os valores variam entre 1.830,00€ no primeiro escalão e 2.315,00€ no último escalão; a remuneração mensal para a posição de *Premier surveillant*, por sua vez, varia entre 2.054,00€ no primeiro escalão e 2.471,00 € no último escalão; por fim, para a posição de *Major* o valor oscila entre 2.311,00€ no primeiro escalão e 2.627,00 € no último escalão¹⁶⁹. Por sua vez, na carreira de comando do pessoal de vigilância, a remuneração encontra-se definida da seguinte forma: o valor mensal para a posição de *Lieutenant pénitentiaire* varia entre 1.709,00€ no primeiro escalão e 2.667,00€ no último escalão; para a posição de *Capitaine pénitentiaire*, o valor mensal auferido varia entre 2.220,00€ no primeiro escalão e 2.936,00€ no último escalão; por fim, a remuneração mensal para a posição de *Commandant pénitentiaire* encontra-se entre 2.868,00€, no primeiro escalão e 3.433,00€ no último escalão¹⁷⁰.

Nos Países Baixos, o pessoal penitenciário é regido pelo acordo coletivo que abrange todos os funcionários públicos que trabalham para o governo central. Atualmente, segundo os dados obtidos junto da Dienst Justitiële Inrichtingen – a entidade com responsabilidade sobre todo o sistema penitenciário –, a remuneração de um funcionário prisional, cujas funções consistem na supervisão de reclusos e na sua reabilitação varia entre 2.209,00€ e 3.135,00€ mensais. Por sua vez, os guardas prisionais, que desempenham apenas funções de segurança, auferem entre 1.991,00€ e 2.735,00€ mensais. Os guardas prisionais podem receber um acréscimo salarial até 500,00€ mensais, devido à compensação por horas extras. Trabalho realizado entre as 18:00h e as 06:00h é pago até mais 40% do que o horário diurno e o trabalho em dias correspondentes a feriados nacionais, as horas extraordinárias e o trabalho por turnos também são remunerados de forma diferente do salário regular.

Como decorre desta breve referência a alguns aspetos relativos à remuneração dos guardas prisionais naqueles três países, há algumas proximidades com a realidade portuguesa. De facto, na Áustria, o contingente de guardas prisionais também integra um setor especial do funcionalismo público, tal como as forças policiais. Por outro lado, a remuneração mensal inclui, para além do salário base, um conjunto de outros suplementos remuneratórios inerentes à profissão. Em França, o ponto de contacto com a realidade portuguesa nesta matéria diz respeito à estruturação do corpo de guardas em duas carreiras, uma inicial e outra de comando, auferindo naturalmente valores distintos. Situação semelhante é constada nos Países Baixos, embora, neste caso, a especificidade do corpo de guardas seja funcional, o que dificulta ainda mais a comparação com a realidade portuguesa, embora seja assinalável a diferença de valores salariais, apesar de se tratar de uma circunstância que ocorre em muitas outras profissões. Acresce que, neste país, os guardas prisionais também podem beneficiar de suplementos remuneratórios, embora em menor número do que na Áustria e em Portugal.

¹⁶⁹ Os valores apresentados reportam-se a 01 de janeiro de 2021 e compreendem prémios ligados às funções, não contemplando eventual trabalho suplementar ou subsídios de deslocação. Consultado a 11/01/2021, em <http://www.metiers.justice.gouv.fr/surveillant-penitentiaire-12629/le-metier-12630/>.

¹⁷⁰ Os valores apresentados reportam-se a 01 de janeiro de 2020 e compreendem prémios ligados às funções, não contemplando eventual trabalho suplementar ou subsídios de deslocação. Consultado a 11/01/2021, em <http://www.metiers.justice.gouv.fr/lieutenant-penitentiaire-12615/le-metier-12616/>.

11.5. Perceções dos elementos do CGP e das direções de estabelecimentos prisionais sobre as condições remuneratórias

Como já demos conta, muitos dos elementos do CGP entrevistados assinalaram como fator motivador de ingresso na profissão a segurança do emprego na função pública. Essa decisão é tomada por comparação com o mercado de trabalho no setor privado, tendo por base o pressuposto da precariedade dos vínculos laborais e os baixos salários praticados. A consideração da regularidade dos salários pagos pelo Estado e a satisfação com os mesmos foram, assim, fatores determinantes para ingressar na guarda prisional, mesmo quando não tinham conhecimento das exigências funcionais da profissão. Contudo, se esse foi o ponto de partida, atualmente, também para muitos dos elementos do CGP entrevistados, o valor salarial base, auferido por quem ingressa na profissão, é muito próximo do valor do salário mínimo, o que deixou de tornar a profissão atraente do ponto de vista salarial.

É um emprego do Estado, é mais seguro, que é uma das razões que nos impulsiona para concorrermos. E concorri. (Ent. 91GP)

É um emprego estável, o ordenado é certinho, sinceramente, gosto do que faço. (Ent. 107GP)

Quando eu entrei para guarda prisional, há 22 anos, era uma profissão aliciante, era um vencimento aliciante. Hoje em dia, já muita gente não se atreve. Isto é uma vida de prisão. (Ent. 06GP)

Concorri a diversas forças de segurança. Concorri à PSP, à GNR e a Guarda Prisional. Também porque, pensava eu, que trabalhar para o Estado me dava a tranquilidade de um salário certo. (Ent. 35GP)

Como melhor se verá adiante, as perceções sobre o salário são tendencialmente negativas, embora vários entrevistados afirmem alguma satisfação com o mesmo. Mas, trata-se de uma satisfação influenciada por dois motivos: em primeiro lugar, expressa-se por relação a outras profissões com salários mais baixos, por “quem está pior” ou “quem apenas ganha o salário mínimo”; e, em segundo lugar, a satisfação remuneratória inclui, também, os suplementos remuneratórios e o trabalho suplementar realizado.

Há quem esteja pior. Com o salário nunca ninguém está contente, mas quando se olha para a sociedade e se vê que há pessoas a viver com o ordenado mínimo, acho que não estamos mal [...]. Sim, também porque há subsídios porque só com o ordenado base, aí é um bocado mau. Mas, com os subsídios e com as horas extra que vamos fazendo acho que estamos bem, não podemos dizer que somos mal pagos. (Ent. 10GP)

De uma maneira geral acho que somos bem remunerados. Mas, se retirarmos os suplementos... (Ent. 24GP)

Penso que a nível remuneratório, se somarmos tudo o que um guarda leva ao fim do mês para casa, até não é assim tão mau. Podia ser mais, devia ser mais! (Ent. 46GP)

Eu conheço um cabo da GNR, que tem mais 2 anos de serviço que eu e ganha menos 300€ que eu. Os suplementos fazem crescer o [vencimento] porque o ordenado em si até não é muito. De uma forma geral é bom. (Ent. 39GP)

A remuneração base, sem os subsídios não é nada de extraordinário, mas já vi aí fora pior. Então nos privados, meu Deus! (Ent. 93GP)

Eu não acho que seja um mau ordenado. É um trabalho de risco e querem ganhar subsídio de risco, o que seja, mas acho que ganhamos bem. Porque há pessoas aí com 500€ e não conseguem pagar casas e alimentar famílias. Sim, o meu salário base anda à volta de 840€ porque, lá está, subi para o escalão 8, porque andava à volta dos 700 e tal, mas, claro, se não fosse as horas, o suplemento de farda, os suplementos de guarda prisional, o de alimentação. Se fosse só o salário base, eu pensava 2 vezes se estava aqui ou não, isso é verdade. Apesar de gostar muito de trabalhar aqui, mas se calhar, estava num trabalho das 8 às 5 ou das 9 às 5 e tinha uma vida completamente diferente e não estava aqui. Mas não acho que com os subsídios todos se ganhe mal. (Ent. 40GP)

O excerto que se segue é relevante, pois tendo por base os pressupostos anteriormente referidos, assume alguma satisfação com a remuneração por comparação com os técnicos de reeducação que trabalham no estabelecimento. Esta comparação emergiu, com frequência, no discurso, quer de guardas prisionais, quer de dirigentes.

Quando eu vejo um técnico com tantos anos, como o Dr. [...], que tem um ordenado de 1.500€ e é um indivíduo de 58 anos, e tenho guardas prisionais a ganhar a mesma coisa [...]. Não quero estar aqui a fazer juízos de valores em relação aos meus colegas, isso era a mesma coisa que marcar golos na própria baliza, que eu também sou um dos beneficiados, mas eu penso. É a mesma coisa que quando eu chego ao supermercado e vejo pessoas licenciadas a ganhar 600€ ali. E quando eu chego aqui e digo assim: eu tenho que reconhecer, eu sou feliz, eu posso considerar-me um felizardo porque andei a vida toda a jogar futebol e estudar, e depois fiz a opção e deixei de estudar, e depois vejo aqui pessoas com tantos anos de carreira e a ganhar 1.500€ ou 1.400€ ou 1.200€. (Ent. 110GP)

As perceções mais negativas dos membros do CGP no campo da remuneração dizem respeito às seguintes questões: **a)** baixo valor do salário correspondente às atuais posições e níveis remuneratórios que só é alavancado pelos suplementos remuneratórios e, sobretudo, pelo trabalho suplementar; **b)** descoincidência entre a remuneração mensal e a remuneração para efeitos de reforma; **c)** lenta progressão na carreira com impacto na remuneração; **d)** princípio da equiparação à PSP, gerador de desequilíbrios entre os dois corpos profissionais.

Quanto à primeira questão – valor baixo do salário correspondente às atuais posições e níveis remuneratórios – considera-se que houve uma progressiva degradação salarial que se reflete no facto de o valor salarial auferido pelos elementos da guarda prisional posicionados nos primeiros níveis remuneratórios estar muito próximo do valor do salário mínimo. Alguns dos guardas prisionais recordam que, quando ingressaram na profissão, esse valor era muito superior ao valor do salário mínimo nacional. Na sua perspetiva, os aumentos salariais do CGP não seguiram a mesma proporcionalidade do salário mínimo nacional, justificando-se um reforço, não apenas para acompanhar o processo de inflação, mas também para marcar uma posição diferenciadora inerente a carreiras e funções especiais. Na verdade, essa avaliação negativa do salário está associada às funções desempenhadas e às condições em que as desempenham, designadamente obrigando a trabalho por turnos, mas também considerando o perfil da população com que trabalham, fatores que, na sua opinião, justificam um nível salarial mais elevado. Para muitos, o salário deixou, assim, de constituir o principal atrativo motivacional de potenciais candidatos.

Eu vi nestes últimos anos, e bem, o ordenado mínimo subir e cada vez aproximar-se mais do meu ordenado. Não é que o meu esteja bem, ou eles é que estejam mal, pelo contrário. Deve tentar o máximo possível aumentar-se, agora tem que ser refletido em todas as carreiras, e eu não sei o que é um aumento desde há não sei quanto tempo. Nós, hoje, estamos quase com o ordenado mínimo, o meu ordenado é 830,00€, estou com 200,00€ a menos que o ordenado mínimo. [...]. Subir sim o ordenado mínimo, mas depois também haver um ajuste em todas as tabelas remuneratórias. Acho que devia haver um reajuste [...]. Começa nos 791,00€ o ordenado, e eu só subi uma vez. Só progredi uma vez em 18 anos, quer dizer, não faz sentido. Se somos uma carreira especial com funções especiais, devíamos ser reconhecidos também a nível remuneratório como tal. (Ent. 11GP)

Eu acho que deveríamos ganhar mais, principalmente as bases. Se aumentassem as bases, aumentavam a pirâmide toda. Eu acho que 600 e poucos euros, no início de carreira, é pouco. Repare, quando entrei no serviço [CGP], nós ganhávamos quase 3 ordenados mínimos nacionais e hoje a base ganha pouco mais do que um [...]. Estou a falar já no total. O poder de compra na altura era muito melhor do que agora. Agora um GP que entra ganha 600 e tal euros, o ordenado mínimo nacional está quase nessa medida. Deveriam ser aumentados. (Ent. 108GP)

A nível de subsídios e complementos, acho que são adequados. O que acho que está mal é mesmo o ordenado-base porque 791,00€ para uma profissão destas, não é ordenado. Agora, comparando,

há aí funcionários da construção civil, fabris, a ganhar o ordenado mínimo, também não é bom, claro, é mau. Agora, uma profissão destas, que nem sequer temos um subsídio de risco. E os educadores têm subsídio de risco, e vão lá dentro? Quase nada! (Ent. 107GP)

Os suplementos estatutariamente determinados, auferidos mensalmente, permitem aumentar a remuneração. Contudo, alguns, porque associados ao desempenho efetivo de determinadas funções ou por dependerem da não verificação de determinadas circunstâncias, por exemplo, ausência laboral, deixam de contribuir para a composição da remuneração.

O que se recebe é muito pouco, porque vivemos dependentes dos subsídios [...]. Por exemplo, agora parti o pé, fiquei em casa um mês, e recebi quase o ordenado mínimo, a nossa base pouco passa disso. (Ent. 97GP)

O ordenado vive de suplementos. Como disse, eu estive de baixa por motivo de cirurgia, 20 dias, depois meti férias e etc. Recebi quatrocentos e poucos euros. Isto porque nós vivemos de horas, subsídios de turno, subsídio de força de segurança, subsídio de renda de casa, mas quando se vai de baixa isso desaparece tudo. Estar a trabalhar por 837€. Eu ganhava muito mais quando tinha 18 anos quando trabalhava na [...]. Claro que isto não é nada motivador. (Ent. 23GP)

Desta circunstância decorre **uma segunda questão que diz respeito à descoincidência entre a remuneração mensal e a remuneração para efeitos de reforma**. Esse desencontro resulta de os suplementos remuneratórios não serem considerados para efeitos de aposentação, sendo-o apenas o salário base, o que se traduz numa expectativa de reforma baixa por comparação com os valores que são auferidos mensalmente. Na sua opinião, essa descoincidência contribui para uma ilusão remuneratória que não tem projeção no futuro¹⁷¹.

Nós estamos mal porque o vencimento é muito baixo. No meu caso, eu tenho 26 anos de serviço e o meu salário base são 1.500€. Eu, em 1993, quando vim para os serviços prisionais, ganhava 120 contos, 600€. Tenho os suplementos, mas qualquer dia, estou com 51 anos, se a lei permite que haja uma pré-aposentação, temos de aproveitar, mas vou com o meu vencimento base. Isto devia ser revisto. (Ent. 61GP)

Acho que há suplementos que deviam estar no vencimento base, porque o vencimento dos elementos de vigilância, se retirar os suplementos, esvai-se [...]. Acho que era importante a pessoa sentir-se valorizada, deu o seu contributo aos serviços e quando chegar à altura da reforma era mais um pé-de-meia que lá tinha. Se os suplementos caem, o ordenado vai por aí abaixo, e nós sabemos que agora cada vez mais temos que trabalhar mais tempo. Eu não vejo que sejamos mal remunerados. Eu ponho tudo na mesma balança, ponho a remuneração, ponho o horário de trabalho e as facilidades das trocas e acho que tudo isso não deve ser dissociado [...]. Acho que havia um ou dois suplementos que deviam estar no vencimento base logo à partida. (Ent. 36GP)

Eu julgo que os suplementos são adequados à carreira. Com exceção da remuneração base. Eu não entendo porque é que temos tantos subsídios em relação ao nosso ordenado. Não tem cabimento nenhum, acho que deviam ser integrados no ordenado base. Temos 6 ou 7 suplementos e acho que não se justifica. (Ent. 03GP)

Grande parte da remuneração é composta por suplementos. Deviam juntar tudo ao vencimento. Quando for reformado, vou com o meu salário base que é metade daquilo que eu recebo. Se tenho a infelicidade de adoecer, o meu salário base são 952,00€ e levo 1500,00€ para casa só com os subsídios. Parvoíce. Só tinham que colocar tudo no salário base. Não concordo, mas a minha voz não chega lá. (Ent. 76GP)

Nós temos suplementos que quando vamos para a reforma não os levamos [...]. Penso assim porque já tenho a idade que tenho e já estou a pensar daqui a 5 ou 6 anos ir para a reforma e estou a ver que não vou levar, como outros colegas meus não levaram, e acho que é de uma total

¹⁷¹ Considerando as condições de equivalência do CGP à PSP para efeitos de pré-aposentação e aposentação, de acordo com o Estatuto da PSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, os suplementos apenas são considerados nas situações de remuneração na situação de pré-aposentação na efetividade de serviço (artigo 132º).

irresponsabilidade andar a fazer greves deste género que não levam a nada. Até mesmo pedirem que subam os vencimentos ou os níveis. O país está de uma forma tão má, financeira e economicamente, que andamos aqui a fazer greves do nada e que não nos leva a nada e ficamos muito mal vistos. (Ent. 93GP)

O mesmo efeito dos suplementos remuneratórios, enquanto complemento do salário base, aplica-se à realização de trabalho suplementar. Antes de o atual regulamento de horário de trabalho entrar em vigor, em 2018, a escala “24/48” proporcionava aos guardas prisionais – ao estarem 24 horas no EP, para além das 7 horas de trabalho regular – a realização de mais 16 horas de trabalho suplementar, o qual lhes era parcialmente pago num valor de 1/3 do salário base, sendo as restantes horas trocadas por dispensas de serviço. O novo RHT procurava terminar com o trabalho suplementar, mas por ausência de recursos humanos suficientes, verifica-se a necessidade de três horas de trabalho extraordinário em uma das equipas de turno. Para além dessa condição, no quotidiano dos estabelecimentos prisionais há outras situações que requerem a realização de horas extraordinárias. Para muitos dos entrevistados, a realização desse trabalho extraordinário é essencial como forma de complementar o salário.

Neste momento subi para os 944€, senão estava nos 837€. Acho que devíamos começar com um ordenado de base maior [...]. Temos as horas extraordinárias, temos muitas coisas extras. Depois para a reforma, vão à vida. Quanto a mim, poderiam ser incorporados no ordenado base. (Ent. 86GP)

Eu ganho dinheiro é com as horas, não é com o vencimento base que é extremamente baixo. (Ent. 101GP)

Fica um ordenado bom, porque nós acabamos sempre por fazer as horas todas, independentemente de bem ou mal fazemos sempre e então devia estar tudo dentro do mesmo bolo, por uma razão muito simples [...]. Se juntasse tudo contava para a reforma, contava para subsídio de férias, de Natal, e tínhamos só um ordenado e acabou-se [...]. Agora, o pessoal está completamente cansado das greves às horas, ponto final. A maioria do pessoal não faz greve às horas, até porque depois, dá-me jeito no ordenado, para compor o ordenado. (Ent. 107GP)

Como não fazemos turnos, perdemos o subsídio de turnos, então para compensar no ordenado, fazemos horas extras. (Ent. 97GP)

O que compõe o nosso horário? As horas extras. Se tirar isso ficamos quase com o ordenado mínimo. (Ent. 11GP)

Quem não está nos turnos compensa com as horas extraordinárias que são pagas até 1/3 do vencimento. Na outra escala faziam-se muito mais horas e só pagavam 1/3, mas tinha-se a compensação das folgas. Agora, este horário permite-nos fazer menos horas extraordinárias e as que são feitas são pagas porque não atingem o tal terço do vencimento. O que compõe um pouco o nosso ordenado em relação a outras forças, porque se fosse só o ordenado base, se não houvesse a parte das horas extraordinárias e determinados suplementos, era um ordenado muito vulgar para a função que é exigida. (Ent. 13GP)

Eu estou com 837€ de ordenado base. Sabe o que é ganhar isso com 42 anos? Complicado! Se não forem as horas extra, mostrar disponibilidade para ir a tribunal para poder fazer mais duas horitas, subsídio de turno e etc. Como é que eu vivo com 837€ por mês? Eu ainda moro a 40km daqui. Ir e voltar são 80 km. Com este novo horário eu venho 6 vezes à cadeia, tenho que pagar a alimentação aqui que são 5€ a 7€ ao almoço e ao jantar, gasto 4€ para vir trabalhar logo são 15€ no final, mais o desgaste do carro, ou seja, 20€. Se eu venho aqui 20 vezes por mês, só para vir trabalhar são 400€ que eu gasto. Se ganhar 800€ sobra 400€. Como é que eu vivo? Não, tenho que fazer horas, turnos e vamos embora trabalhar, preciso de dinheiro! (Ent. 23GP)

A terceira questão está associada à progressão na carreira. Para a maioria, é demasiado longo o tempo necessário para transitarem de nível remuneratório, o que se traduz em perda de remuneração e, para muitos, verifica-se a perceção de impossibilidade de alcançar, até ao final da carreira, os níveis

remuneratórios mais elevados das respetivas categorias. O facto dessa progressão depender da avaliação do desempenho e não do tempo de serviço faz com que guardas com menos anos de serviço, mas com melhores notas de avaliação, alcancem mais rapidamente os dez pontos necessários para transitar de nível. Tratando-se de um impacto relativamente recente (ver ponto 12 deste relatório) ainda domina, na perceção coletiva, uma ideia de injustiça relativamente aos profissionalmente mais antigos.

Há guardas com 18 anos que estão no segundo escalão de guarda, ou seja, ganham cento e tal euros a mais do que o ordenado mínimo nacional, de vencimento base. Como é que isto é possível, pessoas que trabalham natais, passagens de ano, noites. (Ent. 03GP)

Há aí pessoal que está de facto muito prejudicado, porque parou no tempo. Há aí pessoal com 14 anos de serviço que praticamente não subiu de escalão, estão parados no tempo e têm vindo a ser prejudicados, por via da legislação. Acho que o vencimento base devia ser atualizado, porque cada vez mais estamos mesmo próximos do vencimento mínimo. E para aquilo que a gente passa aqui, se não fossem as horas extras ninguém parava aqui. As horas extras é que seguram cá as pessoas. (Ent. 91GP)

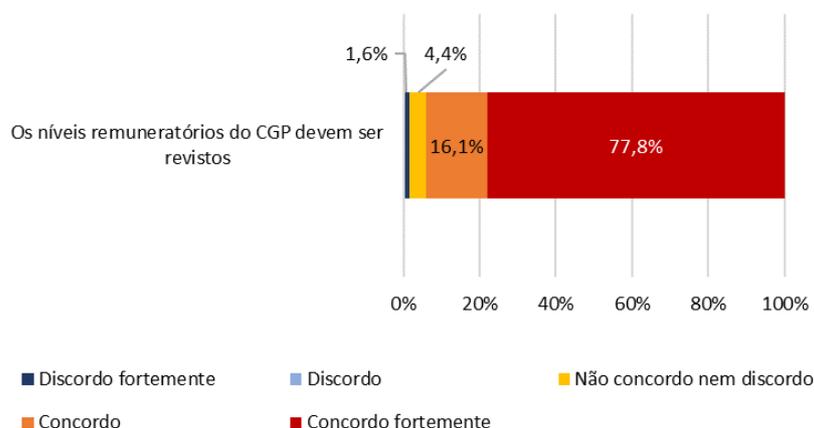
Sim, leva-se muito tempo a mudar de nível. Se as coisas continuarem assim [...]. Eu levei 5 anos. Eu estou no 16 e se subir mais uma vez, daqui a 3 ou 4 anos, e termino a minha carreira. Há aí um indivíduo que tem menos 8 anos que eu e já está no 17. Muito mais novo em idade e serviço. Esse quando chegar ao fim da carreira possivelmente vai para o 18 ou 19. (Ent. 10GP)

Há injustiças gravíssimas. Eu estou a ganhar o mesmo que uma colega minha que tem 15 ou 16 anos de guarda principal. Mas, não sou eu que estou mal, quem está mal é quem ficou parada, ela é que devia ganhar muito mais do que eu [...]. Há colegas meus que estão no segundo escalão, indivíduos com quase 20 anos de serviço. Como é que pode? Com 20 anos ganha o mesmo que um com 7 ou 8? (Ent. 12GP)

Estou no escalão 17. O ordenado base é 1300 e pouco. Eu até nem me posso queixar, podendo estar mais para a frente. Mas, o pessoal que tem 20 anos e ainda é guarda, ganha 700 e tal euros, é doloroso. Eu acho que tem que haver sempre uma diferençazinha nos anos de serviço. Mas nunca tanta diferença. O pessoal fica triste, cria desconforto. (Ent. 01GP)

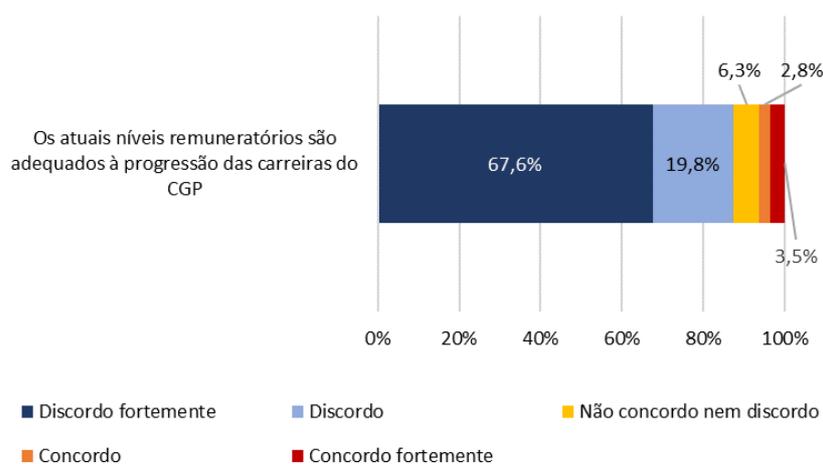
O salto, a progressão que mais compensa a nível salarial, é de guarda para guarda principal. (21GP)

As respostas ao questionário aplicado aos elementos do CGP, nas questões relativas aos níveis remuneratórios e à progressão entre carreiras e categorias, são elucidativas das opiniões negativas. A grande maioria dos inquiridos (93,9%) concorda que os níveis remuneratórios do CGP devem ser revistos, dos quais 77,8% concordam fortemente, o que revela uma intensa insatisfação com a situação em vigor.

Gráfico 73. Revisão dos níveis remuneratórios do CGP (n=316)

Fonte: OPJ/CES

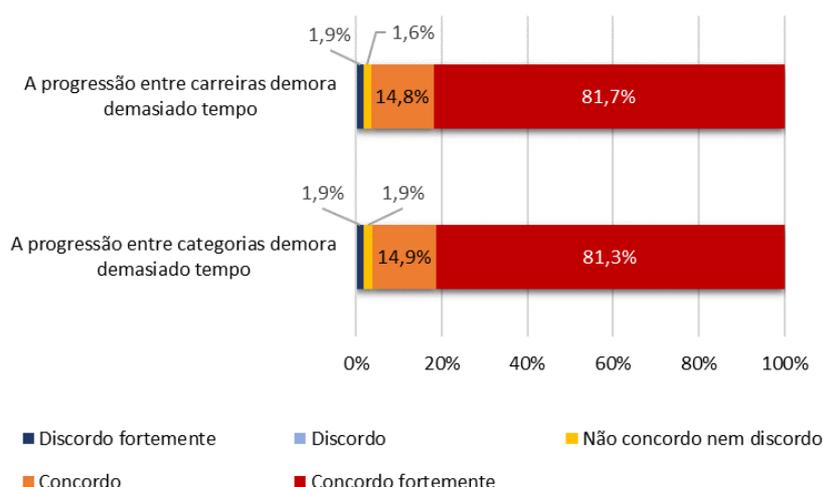
Aquelas posições estão em linha com a concordância face à afirmação sobre se os atuais níveis remuneratórios são adequados à progressão na carreira. Neste sentido, 87,4% dos inquiridos discordam dessa adequação, dos quais 67,6% discorda fortemente.

Gráfico 74. Adequação dos níveis remuneratórios à progressão na carreira (n=318)

Fonte: OPJ/CES

Há, assim, um amplo consenso entre os membros do CGP no sentido de a progressão (evolução entre carreiras e categorias) demorar demasiado tempo, o que justifica um sentimento de perda em termos remuneratórios, com impacto também na idade profissional ativa, pela forma morosa como se evolui na profissão.

Gráfico 75. Tempo de progressão nas carreiras e nas categorias (n=317; n=315)



Fonte: OPJ/CES

A quarta e última questão diz respeito à concretização do princípio da equiparação ao pessoal com funções policiais da PSP para efeitos “de determinação da remuneração base, suplementos remuneratórios, pré-aposentação e aposentação, aumento do tempo de serviço, transportes, proteção social e benefícios sociais”. A tendência dos elementos do CGP é estabelecer um paralelismo direto entre os valores auferidos nas duas profissões, mas, como já referimos, a distinta estruturação de carreiras não permite esse paralelismo, sobretudo nas categorias mais elevadas das carreiras do CGP. Por outro lado, os guardas prisionais consideram que a progressão nas diversas categorias do CGP é comparativamente mais lenta do que nas categorias equivalentes da PSP.

Acho que a remuneração não é justa. Comparando com a PSP, já devíamos estar no índice acima. (Ent. 32GP)

Eu tenho guardas aqui, de 2000, que ainda estão no índice 8. Estão com 20 anos de serviço e quase na mesma. O meu curso só foi promovido a guarda principal com quase 20 anos de serviço. Na PSP são promovidos a guarda principal muito mais cedo. Nós estamos equiparados à PSP nos vencimentos e suplementos e, por isso, é óbvio que nos comparemos à PSP. E claro que isso desmotiva [...]. Acho que devia ser uma equiparação mais efetiva. Nós sempre estivemos equiparados, pelo menos, desde que sou guarda prisional. Mas depois, na prática, nunca estávamos equiparados com a tabela deles. Este Estatuto, que saiu em 2014, equipara categoria por categoria, vencimento por vencimento, tem uma lacuna por resolver, que é precisamente a dos chefes principais. O guarda tem o vencimento de um guarda. O chefe tem o vencimento de um chefe. O comissário de um comissário. O chefe principal do subcomissário e não do chefe principal da PSP. É a única categoria que não coincide com a PSP. Houve outra situação, mas que foi atualizada o ano passado, que foi a tabela salarial. (Ent. 06GP)

O chefe principal dos guardas prisionais devia ganhar tanto como o chefe principal da PSP e isso não acontece. A remuneração mensal do comissário é de 2.201€ com subsídios sendo que 700€ são de horas extraordinárias. Se deixar de fazer horas, passa a receber 1.500€. O [salário] base é muito baixo e se acontece terem que ficar de baixa, recebem pouco. Para se ter um bom ordenado, os guardas prisionais têm de fazer horas extras e é o que fazem todos normalmente, uma média de 12h por dia. O guarda principal que faça horas extras, ganha menos 200€ que o comissário. Não é correto. Eu trabalho ao sábado, a partir de casa (telefonam-me para resolver algumas questões) e muitas vezes de madrugada. Há injustiças flagrantes, pois há guardas novos com vencimento superior a guardas mais antigos. Isso faz com que se tenha dificuldade em exigir desses guardas maiores responsabilidades dentro do EP. (Ent. 112 GP)

11.6. A questão remuneratória do CGP na percepção de outros atores do sistema prisional

Como já se disse, a remuneração dos elementos do CGP, comparativamente com outros técnicos, foi uma questão muito presente no discurso quer de elementos da direção dos estabelecimentos prisionais, quer de outros técnicos ouvidos no âmbito deste projeto. Compreende-se a comparação, dado que todos desempenham funções relevantes que contribuem para o funcionamento das unidades orgânicas e para o desempenho funcional articulado dos diferentes corpos profissionais. Justifica-se, por isso, dada a prevalência no discurso, darmos conta autonomamente dessas posições.

A posição dos elementos das direções dos estabelecimentos prisionais quanto à questão remuneratória do CGP é relativamente unânime. Em geral, assumem uma posição contrária ao discurso produzido pelos elementos do CGP de baixa remuneração. Essa recusa decorre da comparação com a remuneração auferida por outros profissionais que trabalham nos estabelecimentos prisionais, nomeadamente elementos das direções, técnicos de reeducação e enfermeiros que se consideram, comparativamente, pior remunerados, mas que, ao não terem a mesma força sindical e visibilidade reivindicativa, não têm espaço na agenda social e política.

Os elementos das direções dos estabelecimentos prisionais, embora reconhecendo sempre a relevância funcional do CGP, consideram que as mudanças, com impacto na remuneração salarial, deveriam olhar para o espectro alargado de todos os corpos profissionais. Por comparação com os elementos do CGP, salientam a situação profissional de outros profissionais com salários base baixos e que não têm progressões salariais há mais tempo que o CGP.

Eu penso que a profissão de guarda prisional é uma função pesada que não é fácil, não é fácil estar lá dentro e aguentar horas ali. É complicado e deve ser paga condignamente. Não ponho em causa essa questão, mas depois também não devem é descolar dos outros profissionais que estão cá dentro [...]. Tenho aqui funcionários a ganhar miseravelmente, e tenho os técnicos de reeducação que também ganham muito pouco [...], as pessoas não são compensadas devidamente. (Ent. 47D)

Os elementos do CGP recusam-se a ver que há outros grupos socioprofissionais que têm iguais e legítimas preocupações, até mais antigas [...]. Por exemplo, quando se fala no índice remuneratório, eu acho que era mais do que justo que, em vez de terem o índice remuneratório que têm e depois com aqueles suplementos todos, que tivessem um vencimento base melhorado. Sem dúvida. Isso fazia mais sentido, na reforma dava-lhes outro conforto. Mas, têm interesses muito imediatistas. (Ent. 106D)

Por vezes, quando comparados com os demais profissionais, não se percebem algumas reivindicações. Mesmo em termos de salários. Por exemplo, o que se perceberia era que exigissem que os suplementos integrassem a retribuição base, por questões de aposentação. De resto, não me parece que haja grandes fundamentos nas suas lutas. É verdade que é um trabalho duro, mas que faz parte das funções. E ainda que a progressão na carreira possa ser pequena, em termos de remuneração não são mal pagos. Com 15 anos de carreira recebem 1.500€ líquidos. Quem são os outros funcionários públicos com estas condições? Com os suplementos, ganham mais que um PSP. (Ent. 119D)

Os elementos das direções dos estabelecimentos prisionais identificam, ainda, diferenças funcionais do CGP que, no seu entender, justificariam eventuais diferenciações salariais. Há postos e tarefas, que consideram mais exigentes e arriscados que, na sua opinião, deveriam prever remuneração diferenciada.

No meu entender, nem todos os guardas deveriam ganhar o mesmo. Sei que isso nunca passaria, mas a retribuição deveria ser em função das funções efetivamente desempenhadas e há algumas que são de muito maior risco e responsabilidade. (Ent. 119D)

Os técnicos de reeducação e de saúde entrevistados revelam uma avaliação das remunerações do CGP muito próxima à que fazem da sua própria remuneração. No que à remuneração do seu grupo profissional diz respeito, os técnicos consideram que em função das suas habilitações, capacitação e funções atribuídas e efetivamente desempenhadas são mal remunerados. Há um sentimento de frustração acumulado quanto à progressão na carreira e atualização dos níveis salariais que se acentua na comparação com a situação profissional dos elementos do CGP.

Há um guarda que ficou surpreendido quando uma colega minha lhe mostrou quanto ganhávamos. Ele achava que nós ganhávamos mais que eles ou que estaríamos muito próximos e quando ele viu que estávamos mais ou menos iguais. (Ent. 34TR)

A avaliação que fazem da remuneração do CGP chama a atenção para aspetos como o elevado absentismo, dias de descanso e de folga que o horário proporciona aos elementos do CGP, maximizados pela possibilidade das trocas de turnos de serviço, o que lhes permite disponibilidade para terem outras ocupações e atividades económicas e, conseqüentemente, auferir remunerações mensais totais muito superiores às suas. Os sucessos reivindicativos por parte do CGP que, na sua opinião, se traduzem em aumentos significativos da sua remuneração mensal global, criam uma percepção de injustiça e tensões profissionais que, por vezes, se refletem no próprio desempenho funcional.

Os guardas recebem horas extraordinárias e nós não recebemos. (Ent.72TR)

Os elementos do CGP ganham 1.300€ e trabalham duas vezes por semana, porque fazem turnos [...]. Nos outros dias que folgam fazem coisas diversas, são professores de musculação, têm padarias, cafés [...]. Entre eles fazem trocas e arranjam maneira de trabalhar horas e horas. Se viesse aqui a inspeção do trabalho percebia que eles para terem 4 dias de férias trabalham o mais possível com privação de sono e tudo [...], e depois vão embora para a vida deles, que não é esta. [...]. Eles não têm noção. Eu trabalho de segunda a sexta com ordenado que tenho e com a carreira que tenho que ainda não foi revista. Se nós tivéssemos essa cultura de reivindicar, talvez [...]. Mas, muito objetivamente, acho que têm imensa sorte porque conseguem ter outra profissão. Conseguem fazer imensas coisas. (Ent. 109TR)

Tudo bem que eles fazem horas extraordinárias, mas eu chego ao fim do mês e vejo o ordenado do CGP e é uma diferença considerável. 400€ a mais por mês é dinheiro. É 400€ em horas, sim em horas, porque eles as fazem. Não vamos também estar a esconder. Mas, a verdade é essa: é que entre os suplementos de segurança, de turno e outros, vão juntando, juntando, juntando. Nós temos o ordenado base igual ao de outra qualquer instituição pública e daquele ordenado temos um suplemento de 127€. E depois, quando vou a receber, eu recebo 1.000€, ainda este mês recebi 1.200€, com 26 anos de serviço, e vejo um guarda que entrou aquando a mim a receber 1.600€. Assim, também me custa, porque também dou o meu melhor aqui. (Ent. 115TR)

[...] acho que querem remunerá-los de outra forma porque eles reivindicam isso. Então também renumerem os outros estratos profissionais. Senão, qualquer dia, ninguém vem para aqui. (Ent. 57TR)

Mas, em simultâneo, para outros técnicos entrevistados, o foco na sua situação remuneratória não deve existir por comparação com o CGP, nem com as suas lutas reivindicativas por melhores condições laborais, mas sim na ação da tutela que não desenvolveu políticas e medidas de equilíbrio remuneratório e, em geral, de condições laborais.

12. A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO CORPO DA GUARDA PRISIONAL: A NECESSIDADE DE UM SISTEMA PRÓPRIO

O direito ao desenvolvimento da carreira pode fazer-se, como já referido no ponto 10, por promoção, isto é, por acesso a uma categoria superior dentro da carreira (no caso das carreiras pluricategoriais) e por alteração do posicionamento remuneratório dentro da categoria. No caso do Corpo da Guarda Prisional, a avaliação do desempenho tem um impacto muito relevante em ambas as vias. De acordo com o atual Estatuto do CGP, é requisito de admissão ao procedimento concursal para qualquer das categorias da carreira de chefe e para a categoria de guarda principal, da carreira de guarda prisional. E tem igualmente impacto na alteração do posicionamento remuneratório dentro da carreira. Apesar dessa relevância profissional, a sua a regulação é, como se irá detalhar de seguida, desajustada, dispersa e incoerente, o que, por si mesmo, dificulta a aplicação do quadro legal, contribui para a falta de clareza e para alguma tensão laboral. O trabalho de campo realizado permitiu conhecer as perceções dos elementos do CGP acerca da avaliação do desempenho, quer através de entrevistas, quer da aplicação do questionário. Como se verá, dominam largamente as perceções negativas. A análise apresentada, beneficiou, ainda, da perspetiva de outros atores do sistema prisional, ouvidos em entrevista, nomeadamente diretores de estabelecimentos prisionais e elementos dos serviços centrais da DGRSP. Essa perspetiva foi muito relevante para a compreensão do sistema de avaliação e das questões que se colocam a seu respeito.

12.1. A dispersão do quadro legal aplicável

O Estatuto do Corpo da Guarda Prisional prevê que o sistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores do CGP será aprovado por diploma próprio (n.º 1 do artigo 44.º). Ora, **não existindo ainda um sistema de avaliação específico, apesar de há muito anunciado e previsto no atual Estatuto, o suporte legal em que a avaliação do desempenho do CGP tem encontrado acolhimento é o Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho**, com as adaptações decorrentes do modelo de ficha de avaliação específica, aprovada pela Portaria n.º 770/96, de 31 de dezembro. A clarificação quanto à legislação aplicável está expressa na Informação N.º 1 – DGRSP/2017/328, de 6 de fevereiro, alínea c) do ponto 6), bem como em outros documentos informativos da DGRSP. A base legal para aplicar aquele diploma (Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 01 de junho), que inclusivamente já havia sido revogado expressamente pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março (artigo 23.º, n.º 1, alínea a)) – que antecedeu a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, em matéria de avaliação do desempenho - Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP) –, ajuda

a compreender a desadequação do atual regime jurídico e a urgência de criação de um diploma próprio que regule plenamente esta matéria.

O artigo 2.º, n.º 3, da Lei n.º 15/2006, de 26 de abril, que fixava os termos de aplicação do sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública, criado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março, e que previa igualmente a sua revisão no decurso de 2006 determinava que:

a avaliação do desempenho referente ao ano 2005 nos serviços e organismos assim como nas carreiras de regime especial e corpos especiais que não tenham um sistema de avaliação do desempenho específico e que não estejam a proceder à aplicação direta do SIADAP efetua-se de acordo com o sistema de classificação revogado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março [Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho], sendo fixada a percentagem máxima de 25% para a classificação mais elevada, a aplicar nos termos do n.º 2 do artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio.

Contudo, a partir de 2007, colocava-se a questão de como continuar a sustentar a aplicação do Decreto-Regulamentar n.º 44-A/83, de 01 de junho. O n.º 1 do artigo 4.º da Lei 15/2006, de 26 de abril (intitulado “Avaliação de desempenho 2006 e anos seguintes”), estabelecia que a

[...] avaliação do desempenho referente aos anos de 2006 e seguintes efetua-se nos termos da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, e do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio, ou dos sistemas de avaliação de desempenho específicos adaptados ao abrigo do n.º 3 do artigo 2.º e do artigo 21.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, bem como dos sistemas específicos anteriores enquanto não vierem a ser adaptados.

Ou seja, enquanto não houvesse adaptação, continuava a ser possível sustentar a aplicação do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 01 de junho, por se tratar de um sistema de avaliação adaptado ao abrigo do artigo 2.º, n.º 3 da Lei 10/2004, de 22 de março (embora não fosse específico). Com a entrada em vigor da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro¹⁷², que estabeleceu as novas regras em matéria de avaliação do desempenho (novo SIADAP) e revogou a Lei n.º 10/2004, de 22 de março (artigo 88.º, n.º 1, alínea a)), o n.º 1 do artigo 82.º¹⁷³, (com epígrafe “Sistemas específicos de avaliação”) determina que:

A avaliação do desempenho referente a 2008 nos serviços e organismos, assim como nas carreiras de regime especial e corpos especiais que disponham de um sistema de avaliação de desempenho específico que ainda não tenha sido adaptado ao abrigo do n.º 3 do artigo 2.º ou do artigo 21.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, efetua-se de acordo com o respetivo sistema específico, até à sua adaptação nos termos do artigo 3.º e do n.º 2 do artigo 86.º.

A aplicação do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 01 de junho, continua a ser possível com base nesta norma, não estabelecendo essa disposição prazo para a necessária adaptação do sistema de avaliação¹⁷⁴.

¹⁷² Este diploma foi posteriormente alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, ainda, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

¹⁷³ O artigo 89.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, determina que: “os trabalhadores estão sujeitos ao regime de avaliação do desempenho constante do diploma próprio referido na alínea a) do artigo 5.º”, a saber o “sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública” (alínea a) do artigo 5.º). Da LTFP resultam, ainda, os princípios e efeitos da avaliação do desempenho (artigo 90.º e 91.º).

¹⁷⁴ O CGP integra este regime de exceção para os corpos especiais na medida em que o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de abril (Lei orgânica da Direção-Geral dos Serviços Prisionais, posteriormente revogada pelo artigo 38.º, alínea a) do Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, que aprovou a atual lei orgânica), o classifica como “força de

Decorre, assim, do que se deixou dito que, **no plano legal, para efeitos de avaliação do desempenho o diploma base e nuclear é o Decreto-Regulamentar n.º 44-A/83, de 01 de junho, mas conjugado com o SIADAP.** Na verdade, a avaliação do desempenho feita com base naquele diploma de 1983 terá de cumprir um aspeto do novo sistema de avaliação, que consiste na fixação de percentagens máximas para a atribuição das classificações mais elevadas. Esta novidade foi introduzida em 2004, com a Lei n.º 10/2004, de 22 de março, que veio estabelecer que:

A aplicação do SIADAP implica a diferenciação de desempenhos numa perspetiva de maximização da qualidade dos serviços prestados, devendo em conformidade ser estabelecidas percentagens máximas para atribuição das classificações mais elevadas em cada organismo (artigo 15.º, n.º 1).

Ao CGP foi aplicada, a partir da avaliação do desempenho do ano 2007, uma quota máxima de 25% para a menção qualitativa de *Muito bom*, por deliberação do Conselho Coordenador da Avaliação de 20 de dezembro de 2007 (Informação n.º 209/DGRH/2015, de 25 de fevereiro).

A circunstância de não existir, ainda, regulamentação própria do sistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores do CGP tem vários impactos negativos. Desde logo, os entrevistados salientam o desalinhamento face à PSP – força que funciona para o CGP como referencial no que respeita à remuneração – pelos ritmos diferentes de progressão entre as duas forças. A avaliação do desempenho dos profissionais da PSP encontra-se prevista nos artigos 124.º e seguintes do Estatuto da PSP (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro), sendo depois densificada através da Portaria n.º 9-A/2017, de 05 de janeiro. Trata-se de um sistema de avaliação que procura ir ao encontro do modelo de organização e funcionamento da PSP, mas que, ao mesmo tempo, tem em conta os princípios subjacentes ao sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública em geral (artigos 89.º e seguintes da LTFP, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho e pelo SIADAP, aprovado pela e Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro). A avaliação do desempenho tem carácter anual (ao contrário do que sucede com a avaliação do desempenho na Administração Pública em geral, bienal), é individual e obrigatória e incide sobre as competências dos polícias. A avaliação final é o resultado da média ponderada das pontuações obtidas no parâmetro competências (Muito bom, Bom, Suficiente, Insuficiente). Tal como ocorre com o CGP, a avaliação do desempenho é um parâmetro de avaliação para efeitos de promoção, mas tem também efeitos a outros níveis. Por um lado, em função da avaliação do desempenho, podem ser atribuídos prémios de desempenho aos polícias, prémios esses que revestem duas modalidades: a) atribuição de uma compensação monetária, a deduzir do montante disponível para atribuição de prémios; b) concessão de dias de férias aos polícias que tenham avaliação positiva (artigo 143.º do Estatuto da PSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, e artigos 40.º e seguintes da Portaria n.º 9-A/2017, de 5 de janeiro). Por outro lado, a avaliação do desempenho releva para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório dentro da categoria. É importante salientar que também outras forças de segurança têm a sua avaliação definida em diploma próprio: a GNR (Portaria n.º 279/2000, de 10 de dezembro de 1999, publicado em DR, 2.ª Série, N.º 38, de 15 de fevereiro de 2000, que aprovou o Regulamento de Avaliação do Mérito dos Militares da Guarda Nacional Republicana); a Polícia Marítima (Decreto-Regulamentar n.º 20/98, de 4 de setembro, publicado em DR, I Série-B, N.º 204, de 4 de setembro de 1998, que aprovou o Regulamento de Avaliação Individual do Desempenho do

segurança” e a Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto) e a Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto) remetem para os respetivos regimes estatutários a matéria de avaliação do desempenho dos elementos das Forças e dos Serviços de Segurança (Informação n.º 209/DGRH/2015, de 25 de fevereiro), apesar de, como se referiu no ponto 8 deste relatório, a LSI não o qualificar como força de segurança.

Pessoal da Polícia Marítima). E, à semelhança da PSP, a avaliação do desempenho assenta em competências e aptidões, e não em objetivos. Aliás, a avaliação por objetivos também não é uma disposição do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho, aplicável ao CGP. Acresce que aquelas outras forças de segurança não se encontram limitadas na atribuição das menções máximas de avaliação, à exceção da PSP que prevê 5% para uma distinção de mérito entre os avaliados com a menção máxima. A Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro (SIADAP), no n.º 6 do artigo 3.º, ao admitir a criação de sistemas alternativos de avaliação para carreiras especiais, apenas que ressalva que:

As adaptações ao SIADAP previstas nos números anteriores são feitas respeitando o disposto na presente lei em matéria de: a) Princípios, objetivos e subsistemas do SIADAP; b) Avaliação do desempenho baseada na confrontação entre objetivos fixados e resultados obtidos e, no caso de dirigentes e trabalhadores, também as competências demonstradas e a desenvolver; c) Diferenciação de desempenhos, respeitando o número mínimo de menções de avaliação e o valor das percentagens máximas previstos na presente lei.

Como acima referimos, a questão da avaliação do desempenho assume especial centralidade na relação de trabalho do CGP na medida em que constitui requisito central para o desenvolvimento profissional, quer na carreira, quer na mudança de posição salarial. É certo que, desde 1984, nos diferentes diplomas legais que antecedem o atual Estatuto, a chamada classificação de serviço aparece como requisito para o desenvolvimento na carreira. O Decreto-Lei n.º 399-D/84, de 28 de dezembro, no n.º 2 do artigo 13.º, elencava como “requisitos gerais de progressão na carreira do pessoal de vigilância: a) um mínimo de 3 anos de serviço na categoria imediatamente inferior; b) classificação de serviço não inferior a *Bom* nos últimos 3 anos” e determinava no n.º 2 do artigo 18.º que:

os lugares de chefe de guardas serão providos por escolha de entre os subchefes de guardas-ajudantes, independentemente da antiguidade na categoria, mediante proposta do diretor geral dos Serviços Prisionais, sendo fatores de ponderação obrigatória a classificação obtida no respetivo concurso, a antiguidade na categoria, a antiguidade na carreira e a classificação de serviço.

Resultava, ainda, daquele diploma legal que a classificação de serviço seria regulamentada por Portaria do Ministério da Justiça e do membro do Governo que tivesse a seu cargo a função pública (n.º 3 do artigo 13.º). Aquele diploma foi posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 66/91, de 8 de fevereiro, reiterando a remissão para regulamentação da classificação de serviço por Portaria do Ministro da Justiça e do membro do Governo que tivesse a seu cargo a função pública (n.º 4 do artigo 13.º). No Estatuto do CGP, regulado pelo Decreto-Lei n.º 174/93, de 12 de maio, dava-se continuidade ao valor instrumental da classificação de serviço para a progressão na carreira, embora fosse omissa a referência à regulamentação do processo de avaliação (n.º 1 do artigo 15.º). A alteração ao Estatuto, pelo Decreto-Lei n.º 33/2001, de 8 de fevereiro, veio fazer uma precisão nos conceitos aplicáveis ao desenvolvimento da carreira, distinguindo entre promoção (acesso a categoria superior) e progressão (mudança de escalão remuneratório), aparecendo a classificação de serviço como critério para ambos, se bem que em diferentes moldes (artigo 15.º). Enquanto para a promoção se exigiam avaliações mínimas de *Bom* ou *Muito Bom*, para o acesso a categoria superior (artigo 15º-B), a progressão fazia-se após três anos de permanência no escalão inferior (dois anos para o caso do primeiro escalão) e “a atribuição de classificação de serviço de *Não satisfatório* determina a não consideração do tempo de serviço prestado com essa classificação para efeitos de progressão” (artigo 15.º-A, n.º 2). Embora a avaliação do desempenho tivesse impacto no desenvolvimento da carreira, os termos em que tal ocorria, sobretudo, para a progressão na carreira, eram muito menos exigentes, comparativamente ao período após a produção de efeitos do SIADAP.

Nos termos do atual Estatuto – Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro – **a avaliação do desempenho com uma determinada classificação é um dos requisitos de admissão ao procedimento concursal para a categoria de chefe, chefe principal e comissário prisional, na carreira de chefe da guarda prisional, e de guarda principal, na carreira de guarda prisional** (artigos 33.º, 34.º, 35.º e 37.º do Estatuto). A avaliação **tem igualmente impacto na mudança de posicionamento remuneratório**, embora não exista, nem no Estatuto do CGP, nem em outro diploma, disposição específica sobre esta matéria. A DGRSP emitiu um ofício com base em pareceres da DGAEP e da SGMJ – Ofício N.º S-DGRSP/2018/6152, de 13 de dezembro de 2018 – que versa sobre as regras relativas às alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório. Tratando-se de alterações de posicionamento obrigatórias, aplica-se a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, com as respetivas alterações, como melhor adiante se verá. Decorre, assim, do quadro legal atualmente aplicável, um reforço da importância da avaliação do desempenho para ascensão remuneratória intercategorias, ou seja, para a progressão.

12.2. As principais incoerências de um sistema disperso e desadequado

Da inexistência de diploma próprio que regule a avaliação do desempenho do CGP, apesar de previsto no seu Estatuto desde 2004 e, nesse vazio, da dispersão do quadro legal aplicável, resultam fragilidades na clareza e harmonização legal, em especial, em três principais vertentes: a) quanto às menções qualitativas que expressam o valor quantitativo da avaliação do desempenho e aos parâmetros de avaliação que lhes dão origem; **b)** quanto à conversão do resultado da avaliação num sistema de pontos cumulativos para a progressão na carreira; e **c)** quanto às quotas que consagram a diferenciação de desempenhos.

a) As menções qualitativas que expressam as pontuações quantitativas da avaliação do desempenho e os parâmetros de avaliação que lhes dão origem

De acordo com o n.º 2 do artigo 44.º do atual Estatuto, a avaliação do desempenho, em conjugação com o previsto no SIADAP, “é expressa em menções qualitativas, em função das pontuações finais de cada parâmetro de avaliação”. O artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho – diploma aplicável com o acima explicitado – indica que essas menções qualitativas, que resultam da tradução do valor quantitativo da pontuação obtida, são *Muito bom, Bom, Regular e Não satisfatório*. Ora, facilmente se contata que esta **escala de menções qualitativas – e que é atualmente aplicada na avaliação do desempenho dos membros do CGP – não converge nem com as menções e escala previstas no SIADAP, nem com as previstas no Estatuto para efeitos de promoção na carreira**. O Estatuto, nos artigos 33.º, 34.º, 35.º e 37.º, estabelecem como requisitos de admissão aos procedimentos concursais para as categorias de guarda principal, chefe e chefe principal avaliações do desempenho com menções qualitativas de *Desempenho adequado* (nos últimos cinco anos) e para a categoria de comissário avaliações de *Desempenho adequado* (nos últimos cinco anos) ou *Desempenho relevante* (em pelo menos três dos último cinco anos) consoante o candidato seja chefe principal ou chefe, respetivamente. Essas menções são as constantes do SIADAP que, no n.º 4 do artigo 50.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, prevê as seguintes menções qualitativas: *Desempenho relevante; Desempenho adequado; e Desempenho inadequado*. No artigo 51.º acrescenta-se, ainda, a menção de *Desempenho excelente*.

Para que se compreenda melhor o desajustamento entre escalas e menções de que falamos, vejamos mais de perto, ainda que de forma breve, o regime do SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro). Aí se definem os parâmetros e procedimentos da avaliação dos dirigentes superiores, intermédios e dos trabalhadores da Administração Pública, prevendo, para estes últimos, que a avaliação do desempenho dos trabalhadores possa incidir em dois parâmetros:

- a) «Resultados» obtidos na prossecução de objetivos individuais em articulação com os objetivos da respetiva unidade orgânica; b) «Competências» que visam avaliar os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais adequadas ao exercício de uma função (artigo 45.º Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro).

O parâmetro «Resultados» decorre da verificação do grau de cumprimento dos objetivos previamente definidos, que a lei manda redigir de forma clara e rigorosa, de acordo com os principais resultados a obter, tendo em conta os objetivos do serviço e da unidade orgânica, a proporcionalidade entre os resultados visados e os meios disponíveis e o tempo em que são prosseguidos (artigo 46.º, nº 1). Nos números 2 e 3 do mesmo artigo diz-se que os objetivos são, designadamente:

- a) De produção de bens e atos ou prestação de serviços, visando a eficácia na satisfação dos utilizadores; b) De qualidade, orientada para a inovação, melhoria do serviço e satisfação das necessidades dos utilizadores; c) De eficiência, no sentido da simplificação e racionalização de prazos e procedimentos de gestão processual e na diminuição de custos de funcionamento; d) De aperfeiçoamento e desenvolvimento das competências individuais, técnicas e comportamentais do trabalhador. 3 - Podem ser fixados objetivos de responsabilidade partilhada sempre que impliquem o desenvolvimento de um trabalho em equipa ou esforço convergente para uma finalidade determinada

O parâmetro relativo a «Competências» assenta em competências previamente escolhidas para cada trabalhador em número não inferior a cinco. As competências são escolhidas, mediante acordo entre avaliador e avaliado, prevalecendo a escolha do superior hierárquico se não existir acordo, de entre as constantes em lista aprovada por Portaria do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública¹⁷⁵ (artigos 48.º e 36º). Os artigos 46.º a 49.º daquele diploma, além de

¹⁷⁵ A Portaria n.º 359/2013, de 13 de dezembro, aprovou os modelos de fichas de autoavaliação e avaliação do desempenho na Administração Pública, as listas de competências e revogou a Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro. No artigo 2.º desta Portaria dá-se nota das listas de competências, que constam do Anexo VI, dos dirigentes intermédios, dos técnicos superiores, dos assistentes técnicos e dos assistentes operacionais. Diz-se ainda que as “competências descritas e os comportamentos associados referem-se ao padrão médio exigível de desempenho” (n.º 2 do artigo 2.º). **As competências resultam dos respetivos anexos, sendo que, para os dirigentes intermédios, são:** orientação para resultados, orientação para o serviço público, planeamento e organização, liderança e gestão das pessoas, otimização de recursos, visão estratégica, decisão, conhecimentos especializados e experiência, desenvolvimento e motivação dos colaboradores, orientação para a inovação e mudança, responsabilidade e compromisso com o serviço, comunicação, análise da informação e sentido crítico, relacionamento interpessoal, negociação e persuasão, representação e colaboração institucional, tolerância à pressão e contrariedades, trabalho de equipa e cooperação, orientação para a segurança. Para os técnicos superiores, as competências em avaliação são: orientação para resultados, orientação para o serviço público, planeamento e organização, análise da informação e sentido crítico, conhecimentos especializados e experiência, adaptação e melhoria contínua, iniciativa e autonomia, inovação e qualidade, otimização de recursos, responsabilidade e compromisso com o serviço, relacionamento interpessoal, comunicação, trabalho em equipa, coordenação, negociação e persuasão, representação e colaboração institucional, tolerância à pressão e contrariedade. Para os assistentes técnicos, são: realização e orientação para resultados, orientação para o serviço público, conhecimentos e experiência, organização e métodos de trabalho, adaptação e melhoria contínua, coordenação, trabalho de equipa e cooperação, inovação e qualidade, comunicação, relacionamento interpessoal, iniciativa e autonomia, otimização de recursos. No que respeita aos assistentes operacionais, são: realização e orientação para resultados, orientação para o serviço público, conhecimentos e experiência, organização e métodos de trabalho, trabalho de equipa e cooperação, coordenação, relacionamento interpessoal, adaptação e melhoria contínua, inovação e qualidade, otimização de recursos, iniciativa e autonomia, responsabilidade e compromisso com o serviço, tolerância à

detalharem a concretização de cada um dos parâmetros, estabelecem a pontuação correspondente à expressão da respetiva avaliação, em ambos os casos expressa em três níveis¹⁷⁶. O artigo 50.º indica o cálculo da avaliação final, dada pela média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação, prevendo para o parâmetro «Resultados» uma ponderação mínima de 60% e para o parâmetro «Competências» uma ponderação máxima de 40%. Admitindo-se, contudo, que

Por despacho do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública, podem ser estabelecidos limites diferentes dos fixados no número anterior em função de carreiras e, por despacho conjunto com o membro do Governo da tutela, podem igualmente fixados outros limites diferentes para carreiras especiais ou em função de especificidades das atribuições de serviços ou da sua gestão (artigo 50.º, n.º 3).

Ainda de acordo com o mesmo normativo,

A avaliação final é expressa em menções qualitativas em função das pontuações finais em cada parâmetro, nos seguintes termos: a) Desempenho relevante, correspondendo a uma avaliação final de 4 a 5; b) Desempenho adequado, correspondendo a uma avaliação final de desempenho positivo de 2 a 3,999; c) Desempenho inadequado, correspondendo a uma avaliação final de 1 a 1,999 (artigo 50.º, n.º 4).

O artigo 49.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (OE 2013), que aditou o n.º 3 ao artigo 9.º da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro (SIADAP), veio, ainda, determinar que a avaliação dos trabalhadores da função pública, incluídos no subsistema SIADAP 3¹⁷⁷, passasse a ser feita em ciclos de avaliação bienais.

No caso da avaliação do CGP, os parâmetros, como adiante se detalhará, são os constantes da ficha de notação anexa à Portaria n.º 770/96, de 31 de dezembro, diferentes dos previstos no SIADAP. O Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho, define os princípios a aplicar às fichas, determinando que cada um dos fatores é suscetível de graduação em 5 posições, pontuadas em 2, 4, 6, 8 e 10, “resultando a pontuação da média aritmética dos valores com que foi graduado cada um dos fatores” (artigo 7.º, n.º 1). O mesmo diploma, no artigo 9.º, determina que a **classificação de serviço se obtém pela tradução da pontuação obtida numa das seguintes menções qualitativas, de acordo com o intervalo de valores previsto: 2 e 3 - Não satisfatório; 4 e 5 - Regular; 6, 7 e 8 - Bom; e 9 e 10 - Muito bom.**

pressão e contrariedades, orientação para a segurança. Cada uma destas dimensões, por sua vez, é descrita de forma genérica, seguindo-se a enunciação de alguns comportamentos exemplificativos em que pode concretizar-se.

¹⁷⁶ No caso da avaliação dos resultados atingidos, “tendo presente a medição do grau de cumprimento de cada objetivo, de acordo com os respetivos indicadores previamente estabelecidos, a avaliação dos resultados obtidos em cada objetivo é expressa em três níveis: a) «Objetivo superado», a que corresponde uma pontuação de 5; b) «Objetivo atingido», a que corresponde uma pontuação de 3; c) «não atingido», a que corresponde uma pontuação de 1. A pontuação final a atribuir ao parâmetro «Resultados» é a média aritmética das pontuações atribuídas aos resultados obtidos em todos os objetivos” (artigo 47.º, n.º 1 e 2 do SIADAP). A avaliação das competências é igualmente expressa em três níveis: a) «Competência demonstrada a um nível elevado», a que corresponde uma pontuação de 5; b) «Competência demonstrada», a que corresponde uma pontuação de 3; c) «Competência não demonstrada ou inexistente», a que corresponde uma pontuação de 1. A pontuação final a atribuir ao parâmetro «Competências» é a média aritmética das pontuações atribuídas às competências escolhidas para cada trabalhador (artigo 49.º do SIADAP).

¹⁷⁷ Os três subsistemas do SIADAP são os seguintes: “O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 1; b) O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 2; c) O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 3” (n.º 1 do artigo 9.º do SIADAP).

A simples comparação dos parâmetros do SIADAP e dos atualmente aplicados ao CGP permite inferir das dificuldades, na prática, em lidar com este quadro desarticulado, obrigando à conversão de escalas, com os problemas inerentes, como se irá ver na alínea seguinte para o caso da progressão na carreira. Coloca-se, desde logo, a conversão da menção máxima. É que, enquanto na escala do Decreto Regulamentar nº 44-A/83, de 1 de junho, a menção máxima é *Muito bom*, o SIADAP prevê, como acima já referido, uma menção qualitativa máxima de *Desempenho excelente* (artigo 51.º - “Reconhecimento de excelência”) que exige um conjunto de requisitos e procedimentos excecionais, entre outros, a

Atribuição da menção qualitativa de Desempenho relevante é objeto de apreciação pelo Conselho Coordenador da Avaliação, para efeitos de eventual reconhecimento de mérito significando *Desempenho excelente*, por iniciativa do avaliado ou do avaliador (nº 1 do artigo 51º do SIADAP).

Esta menção máxima de *Desempenho excelente* não tem qualquer correspondência na escala do Decreto Regulamentar nº 44-A/83, de 1 de junho.

b) A conversão do resultado da avaliação num sistema de pontos cumulativos para a progressão na carreira

Esta questão só ganhou verdadeiro relevo após a aprovação do Orçamento do Estado para o ano 2018 (Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro) **que passou a permitir as valorizações e acréscimos remuneratórios resultantes de alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão**, determinando a subida obrigatória para a posição remuneratória seguinte após a totalização de dez pontos nas avaliações do desempenho (artigo 18º). Até essa data, o congelamento da progressão nas carreiras secundarizou o problema da tradução da menção qualitativa de avaliação em pontos, uma vez que dela não resultavam efeitos práticos na alteração do posicionamento remuneratório. Como acima já se referiu, aplica-se, nesta matéria, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, com as respetivas alterações. Nos termos deste diploma, no que respeita à alteração do posicionamento remuneratório, são elegíveis os trabalhadores que tenham obtido, nas últimas avaliações do seu desempenho:

a) uma menção máxima; b) duas menções consecutivas imediatamente inferiores às máximas; ou c) três menções consecutivas imediatamente inferiores às referidas na alínea anterior, desde que consubstanciem desempenho positivo (n.º 2 do artigo 156.º da LTFP).

Determina-se, ainda, que há lugar a alteração obrigatória para a posição remuneratória imediatamente seguinte aquela em que o trabalhador se encontra, quando aquele, na falta de lei especial em contrário, tenha acumulado dez pontos nas avaliações do desempenho referido às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontra, contados nos seguintes termos:

a) Seis pontos por cada menção máxima; b) Quatro pontos por cada menção imediatamente inferior à máxima; c) Dois pontos por cada menção imediatamente inferior à referida na alínea anterior, desde que consubstancie desempenho positivo; d) Dois pontos negativos por cada menção correspondente ao mais baixo nível de avaliação (n.º 7 do artigo 156.º).

Decorre do regime legal que, relativamente à progressão na carreira, o sistema de pontos previsto na LTFP, aplicável ao CGP, molda-se às menções e escalas qualitativas utilizadas pelo respetivo sistema de avaliação do desempenho, fazendo corresponder determinado número de pontos a cada menção,

como transcrito. **Considerando o desajuste entre a atual escala e as menções de avaliação do desempenho dos membros do CGP e do SIADAP**, como acima explicitado, **exigia-se uma clarificação quanto à operacionalidade do sistema de contagem de pontos previsto no regime legal da LTFP**. Isto é, quanto à compatibilização entre as menções qualitativas previstas no atual sistema de avaliação do desempenho aplicado ao CGP e aquelas regras de conversão.

A DGRSP solicitou esclarecimentos à Secretaria-Geral do Ministério da Justiça (SGMJ) sobre a compatibilização do regime da LTFP no que respeita à contagem de pontos e menções previstas no sistema de avaliação do desempenho aplicado ao CGP. O parecer emitido determinou as seguintes conversões de pontos:

à menção de *Muito Bom* a atribuição de 4 pontos (traduzindo aquela correspondência a pontuação atribuída pelo nº 7 do artigo 156º da LTFP a um desempenho positivo acima do padrão médio de desempenho dos trabalhadores); às menções de *Bom e de Regular* a atribuição de 2 pontos (traduzindo aquela correspondência a pontuação atribuída pelo nº 7 do artigo 156º da LTFP aos desempenhos que consubstanciem desempenho positivo, ou seja, que correspondem ao padrão médio de desempenho dos trabalhadores) e finalmente fez corresponder à menção de *Não satisfatório* a atribuição de - 2 pontos (traduzindo aquela correspondência a pontuação atribuída pelo nº 7 do artigo 156º da LTFP aos desempenhos correspondentes ao mais baixo nível de avaliação, que corresponde a um desempenho que se situa abaixo do padrão médio exigível aos trabalhadores) (Despacho do Diretor-Geral da DGRSP - Ofício N.º S-DGRSP/2018/6152, de 13 de dezembro de 2018).

O que significa que a conversão, nos termos em que foi determinada, fez uma compressão da escala de pontos prevista na LTFP ao deixar de fora a pontuação 6, atribuível à menção máxima que, no sistema de avaliação do desempenho utilizado para o CGP é *Muito bom*, mas que, na verdade, no SIADAP, diz respeito a uma menção de excelência, sem correspondência nesse sistema. **O problema é que essa compressão nivelou as menções de *Bom e Regular*, ambas pontuadas com 2 pontos**. Esta equiparação de menções para efeitos de progressão na carreira, como se verá adiante, é considerada particularmente desmotivadora do exercício de funções e foi contestada pelas estruturas sindicais, que enfatizavam, também, a falta de clareza no processo de conversão, até porque, como acima referimos, não existe no quadro legal disposição específica sobre este ponto.

c) As quotas que consagram a diferenciação de desempenhos

Uma outra questão, que evidencia a desadequação e a descoordenação entre os regimes legais, diz respeito ao sistema de quotas de diferenciação de desempenho. Embora o quadro legal (Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho), que tem sustentado a avaliação do desempenho dos elementos do CGP, não preveja a disponibilização de quotas máximas na atribuição dos níveis ou menções qualitativas que constituem os resultados finais da avaliação, a LTFP (aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho) garante a diferenciação de desempenhos (alínea d) do artigo 90.º do Anexo) que é “assegurada por um sistema de quotas” (artigo 41.º, n.º2, alínea c) da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho).

Na verdade, a previsão de diferenciação de desempenhos no quadro da administração pública já estava prevista na Lei n.º 10/2004, de 22 de março, que criou o SIADAP,

Numa perspetiva de maximização da qualidade dos serviços prestados, devendo em conformidade ser estabelecidas percentagens máximas para atribuição das classificações mais elevadas em cada organismo (n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de março).

De acordo com a atual redação do SIADAP,

A diferenciação de desempenhos é garantida pela fixação da percentagem máxima de 25% para as avaliações finais qualitativas de *Desempenho relevante* e, de entre estas, 5% do total dos trabalhadores para o reconhecimento de *Desempenho excelente* (n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro).

O atual Estatuto do CGP mantém uma disposição similar, mas justamente porque a avaliação do desempenho assenta em outra escala, a redação não se articula com essa escala. A norma determina que a

Diferenciação de desempenhos é garantida pela fixação da percentagem máxima de 25% para as menções imediatamente inferiores à máxima e, de entre estas, 5% do respetivo universo de trabalhadores para as menções máximas (n.º 3 do artigo 44.º do Estatuto).

Contudo, como acima já referimos, a menção máxima no SIADAP e no regime de avaliação aplicável não coincidem.

Na verdade, **apesar de os elementos do CGP serem avaliados pelo sistema de classificação constante do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho, que não prevê percentagens de diferenciação de desempenho, as mesmas têm sido respeitadas desde a avaliação do desempenho de 2007**. Em face do regime legal aplicável, foi então fixada a percentagem de 25% para a atribuição da menção máxima, o *Muito bom*. Contudo, a aplicação dos critérios de diferenciação exigia a ratificação/despacho de autorização das avaliações por parte do membro do Governo respetivo. Este despacho tornava-se necessário por efeitos do disposto no SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro),

No caso de os sistemas específicos referidos no número anterior não preverem percentagens de diferenciação de desempenhos consagrada no artigo 15.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, as menções e quantificações atribuídas são apresentadas ao membro do Governo respetivo para ratificação, visando a verificação do equilíbrio de distribuição das menções pelos vários níveis de avaliação (artigo 82.º, n.º 2 do SIADAP).

A partir da publicação do novo Estatuto do CGP, esse despacho do membro do Governo deixou de ser necessário, dada a disposição transitória que determina que até à entrada em vigor do diploma próprio que venha a aprovar o sistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores do CGP, essa avaliação “é efetuada ao abrigo da legislação em vigor, com as necessárias adaptações no que se refere à diferenciação do desempenho” (artigo 7.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro, que contém em anexo o Estatuto). A percentagem de 25% era aplicável às categorias da carreira do CGP agregadas num único universo por unidade orgânica (embora de acordo com a Informação n.º 235/DGRH/2015 deva “a referida quota, sempre que possível, ser repartida por ambas as carreiras”), tendo vindo esta repartição a sofrer algumas alterações ao longo dos anos, através de decisões internas da DGRSP, de modo a tornar essa diferenciação mais equilibrada. Por exemplo, de acordo com a Informação n.º 1 - DGRSP/2017/328, de 06 de fevereiro, propôs-se uma agregação diferente para a avaliação do desempenho de 2018. As categorias de guarda principal/guarda, da carreira da guarda prisional, constituem um agregado e a categoria de chefe, da carreira de chefe da guarda prisional, outro agregado, sendo ambos agregados por unidade orgânica. As categorias de comissário prisional, chefe principal a chefiar o serviço de vigilância e segurança em EP/GISP/GOC e chefe principal, adjunto e substituto do comissário prisional constituem, cada uma, um agregado único (nacional). Para a avaliação do desempenho de 2019, no sentido de aprofundar a procura de um

sistema mais equitativo, foram desagregadas as categorias de guarda principal e de guarda, passando, cada uma, a constituir um agregado próprio por unidade orgânica.

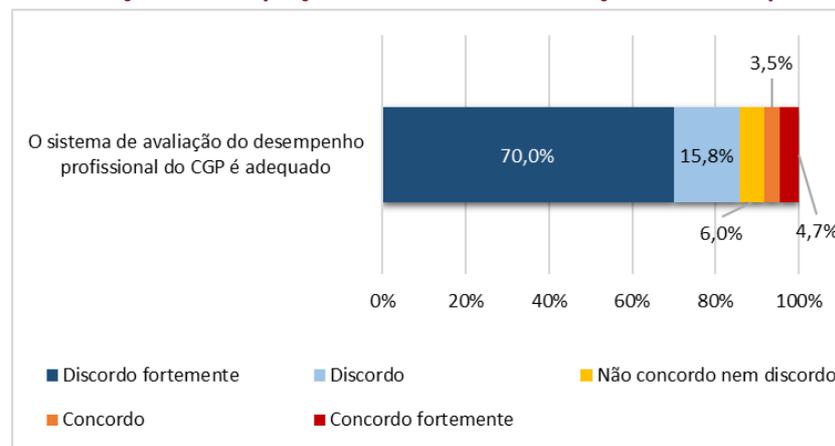
Mas, o que está em causa, acima de tudo, é a dispersão e incoerência do quadro legal aplicável, que utiliza parâmetros diferenciados e exige um esforço de articulação entre diplomas que, só por si, torna o sistema de avaliação pouco claro.

12.3. A avaliação do desempenho na percepção dos atores do sistema prisional

O trabalho de campo realizado permitiu conhecer as percepções dos elementos do CGP acerca da avaliação do desempenho, quer através de entrevistas, quer da aplicação do questionário. Através das entrevistas, os elementos do CGP relataram situações concretas e emitiram as suas opiniões face ao processo de avaliação deixando algumas sugestões. No questionário, foram convidados a manifestar a sua concordância com duas afirmações relativas à avaliação do desempenho e, em pergunta aberta, referiram esse tema em mais dois momentos: na identificação dos aspetos positivos e negativos da profissão (os aspetos associados à avaliação do desempenho têm um peso de 2,8% e apresentam todos uma natureza negativa) e no espaço dedicado aos comentários e/ou sugestões. Sempre que relevante para o tópico em discussão, apresentamos também as perspetivas de outros atores do sistema prisional.

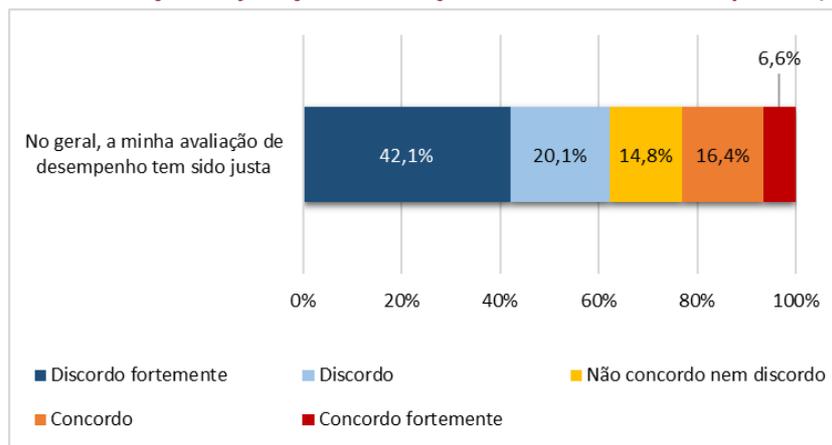
O indicador a seguir apresentado sintetiza bem as percepções dos elementos do CGP quanto ao sistema de avaliação do desempenho que lhes é aplicado. Uma grande maioria (85,8%) discorda ou discorda fortemente com a afirmação “O sistema de avaliação do desempenho profissional do CGP é adequado” (Gráfico 76).

Gráfico 76. Percepção da adequação do sistema de avaliação do desempenho (n=317)



Fonte: OPJ/CES

Embora com menor intensidade, essa desadequação cria a percepção de uma avaliação injusta, como revela a fraca concordância com a afirmação “No geral, a minha avaliação do desempenho tem sido justa” (Gráfico 77). É, contudo, importante assinalar que a conjugação de ambos os indicadores leva a inferir que, pelo menos uma parte daqueles que não consideram a sua classificação particularmente injusta, ainda assim consideram o sistema de avaliação desadequado, o que reforça, na verdade, a percepção dessa desadequação.

Gráfico 77. Perceção da justiça da avaliação individual do desempenho (n=318)

Fonte: OPJ/CES.

Na percepção dos entrevistados, são três as vertentes negativamente mais relevantes: **1)** o processo de avaliação que, tal como ocorre na prática, consideram permitir demasiada subjetividade e potenciar desigualdades; **2)** a conversão das menções qualitativas e o seu impacto na diferenciação do desempenho e na progressão na carreira; **3)** e a limitação da quota de *Muito Bom*.

12.4. O Procedimento de avaliação do desempenho

Como já referido, a menção qualitativa relativa à avaliação do desempenho é obtida através de um sistema de notação baseado na apreciação quantificada do serviço prestado em relação a cada um dos fatores definidos numa ficha de notação¹⁷⁸. Essa ficha, aprovada pela Portaria n.º 770/96, de 31 de dezembro, é composta por uma primeira parte destinada ao notado, pedindo-se uma descrição das funções exercidas e das atividades relevantes no período em avaliação. Depois, segue-se um quadro resumo, já destinado ao notador, em que se pede a pontuação e o coeficiente de ponderação para 10 pontos em concreto, que constituem os critérios quantitativos de avaliação: Qualidade de trabalho; Assiduidade e pontualidade; Apresentação e aprumo; Conhecimentos profissionais; Adaptação profissional; Aperfeiçoamento profissional; Iniciativa; Responsabilidade; Relações humanas no trabalho; e, para as funções de chefia, Capacidade para dirigir. O notador faz, ainda, uma apreciação geral onde se salienta se há ou não adaptação à função, quais os aspetos positivos e negativos a salientar e quais os meios de aperfeiçoamento adequados, nomeadamente ações de formação. Pedindo-se, ainda, ao notador a sua opinião sobre a aptidão do notado para o eventual exercício de funções de categoria superior e para funções de chefia.

¹⁷⁸ A classificação ordinária é de iniciativa da administração e abrange os funcionários que contem no ano civil anterior mais de 6 meses de serviço efetivo, enquanto que classificação extraordinária terá que ser solicitada pelo interessado e destina-se àqueles que não sejam abrangidos pela classificação ordinária (artigo 14.º e 15.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho). Nos termos do artigo 20.º desse mesmo diploma, a falta de classificação relativa ao tempo de serviço relevante para os efeitos previstos neste diploma, designadamente promoção e progressão na carreira (n.º 1 e 2 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho), é suprida por “adequada ponderação do currículo profissional”, tendo-se em conta “entre outros parâmetros, as habilitações académicas e profissionais do interessado, a sua participação em ações de formação e aperfeiçoamento, bem como o conteúdo das suas funções e o serviço ou organismos em que as exerceu” (n.º 1 e 2 do artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho). Essa ponderação deve ser realizada pelo dirigente máximo do serviço ou organismo (artigo 21.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho).

De acordo com o diploma aplicável, a avaliação e a notação são da competência conjunta dos superiores hierárquicos imediato e de segundo nível¹⁷⁹, devendo estes, no decurso do período a que se reporta a classificação, reunir o mínimo de 6 meses de contacto funcional com o notado (n.º 1 do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho)¹⁸⁰. Por sua vez, a competência para homologar as classificações atribuídas pelos notadores é exercida pelo dirigente máximo do serviço ou “quando se trate de serviços com unidades desconcentradas, pelos dirigentes de categoria não inferior a diretor de serviços em que aquele delegue esse poder” (n.º 1 do artigo 12.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho). A lei estabelece, ainda, que quando o dirigente competente não homologar a classificação atribuída pelos notadores “deverá ele próprio atribuir, mediante despacho fundamentado, a classificação respetiva, ouvindo a comissão paritária nos casos em que esta não tiver sido ouvida” (n.º 2 do artigo 12.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho)¹⁸¹.

O procedimento de classificação, que é confidencial (artigo 28.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho), inicia-se com o preenchimento pelos notados, nos primeiros 5 dias úteis do mês de janeiro, das rubricas sobre atividades relevantes durante o período em apreciação e funções exercidas constantes das fichas de notação aplicáveis, as quais se prevê serem atempadamente fornecidas pelos serviços aos respetivos notados. As restantes rubricas devem ser preenchidas pelos notadores até 31 de janeiro (artigo 30.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho). As fichas de notação são dadas a conhecer ao interessado em entrevista individual com os notadores, devendo tais entrevistas ocorrer até ao dia 15 de fevereiro de cada ano (artigo 31.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho). A lei assegura o contraditório, podendo os interessados, após tomarem conhecimento da ficha de notação, apresentar reclamação fundamentada e escrita, no prazo de 5 dias úteis, sendo tais reclamações apreciadas pelos respetivos notadores, que proferirão decisão fundamentada, que é dada novamente a conhecer ao interessado, por escrito, no prazo máximo de 5 dias úteis contados do recebimento da reclamação (artigo 32.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho). O notado poderá, ainda, nos 5 dias úteis subsequentes ao conhecimento da decisão sobre a reclamação, requerer, ao dirigente com competência para homologar a classificação, que o seu processo seja submetido a parecer da comissão paritária¹⁸² (artigo 33.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho). A comissão, por sua vez, poderá solicitar os

¹⁷⁹ Entende-se como superior hierárquico de segundo nível “o dirigente que, na escala hierárquica, se situe na posição imediatamente superior ao dirigente ou chefe imediato do notado” (n.º 2 do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho).

¹⁸⁰ Resulta da lei que “o exercício da competência para avaliar e notar será precedido, sempre que possível, de reunião conjunta dos notadores de cada organismo ou serviço para consenso quanto aos procedimentos a adotar” e, ainda, que “nas reuniões de notadores deverão participar representantes dos serviços competentes em matéria de organização e recursos humanos” (n.º 5 e 6 do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho). Acrescenta-se, ainda, que nos casos em que a estrutura orgânica de determinado serviço ou organismo não permitir que a avaliação se faça nos termos previstos, “o dirigente máximo do serviço poderá designar como notadores funcionários, ou, na falta destes, agentes, com atribuições de coordenação de trabalho, de categoria superior aos notados, ainda que não providos em lugar de direção ou chefia” e que nos casos em que não seja possível a designação de dois notadores “poderá ser designado um único notador mediante despacho fundamentado do dirigente máximo da respetiva unidade orgânica” (n.º 1 e 2 do artigo 11.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho).

¹⁸¹ Saliente-se que “a intervenção, como notador, do dirigente com competência para homologar não prejudica a posterior homologação pelo mesmo dirigente da classificação atribuída” (n.º 3 do artigo 12.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho).

¹⁸² Estas contam, na sua composição, com quatro vogais, sendo dois representantes da Administração e dois representantes dos notados (n.º 1 do artigo 24.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho).

elementos que considerar adequados e convidar as partes a expor as suas posições em audição, proferindo, por fim e no prazo de 15 dias úteis, parecer sob a forma de relatório fundamentado, com proposta de solução (artigo 34.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho). A decisão final caberá ao dirigente competente para homologar a classificação, podendo não coincidir com nenhuma das propostas, mas que terá sempre de ser fundamentada (artigo 35.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho). Após a homologação, cabe recurso hierárquico da classificação para o membro do Governo competente, a interpor no prazo de 10 dias úteis contados da data do conhecimento desta, devendo ser proferida decisão no prazo de 15 dias contados da data de interposição do recurso (artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho).

O procedimento de avaliação do desempenho apresentada tem que ser articulado com o SIADAP, que prevê a criação de um Conselho Coordenador de Avaliação, com competência para “garantir o rigor e a diferenciação de desempenhos do SIADAP 2 e do SIADAP 3, cabendo-lhe validar as avaliações de Desempenho relevante e Desempenho inadequado, bem como proceder ao reconhecimento do Desempenho excelente” (alínea d) do n.º 1 do artigo 58.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro - SIADAP). A previsão desse Conselho não consta do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho, o que se compreende, uma vez que à avaliação do desempenho não se impunha ainda quotas de diferenciação de desempenho.

Os entrevistados, avaliados e avaliadores, reconhecem a inevitabilidade de algum grau de subjetividade inerente à própria avaliação:

A lei que regulamenta a avaliação do desempenho dos guardas é antiga, mas eu apesar de tudo consigo distinguir melhor os desempenhos [do que através da aplicação do SIADAP], tem é um carácter mais subjetivo, e dá azo a que mais facilmente se argumente que o avaliador, o chefe “não gosta de mim ou porque gosta mais daquele ou porque prefere aquele”, na verdade é uma avaliação essencialmente subjetiva. (Ent. 54D)

A avaliação é sempre muito subjetiva. É um momento de tensão, também para os avaliadores é muito complicado porque tem que ver com a nossa impressão em relação ao outro. Há itens que são concretos, como, por exemplo, a assiduidade, aprumo, mas depois há outros subjetivos, como, por exemplo, a iniciativa, a responsabilidade. (Ent. 66D)

Contudo, estes **reconhecem que há lacunas de objetividade que atribuem à forma como o sistema de avaliação é concretamente aplicado**, reconhecendo, também, que o quadro legal fomenta práticas menos transparentes e difíceis de sindicar. Sendo os parâmetros de notação conhecidos, porque constantes da ficha de notação que os avaliados também preenchem, as fragilidades de objetividade e de transparência residem no processo de atribuição da pontuação a cada um dos parâmetros. Embora alguns dos entrevistados indiquem fatores “de favorecimento intencional”, **as razões mais destacadas são as duas seguintes**: os avaliadores não conhecem o real desempenho de muitas das pessoas que estão a avaliar; os avaliadores estão reféns do quadro legal aplicável e do cumprimento de quotas que limitam e modelam a sua atuação. Estes últimos, pela sua importância, são destacados adiante.

Uma larga maioria dos entrevistados considera negativo o processo de avaliação por aceitar o distanciamento entre avaliador e avaliado, o que significa que, de acordo com as opiniões expressas, a avaliação é feita por quem não conhece, na realidade, o desempenho do avaliado, isto é, quais as tarefas que quotidianamente lhe são atribuídas e como as executa. Como acima detalhado, as competências de avaliação, a nível do EP, são legalmente atribuídas, conjuntamente, ao superior

hierárquico imediato e ao superior de segundo nível que, no caso dos guardas prisionais em exercício de funções nos estabelecimentos prisionais, são o comissário (ou o chefe principal quando este não existe) e o diretor do EP. No entanto, aquele diploma também evidencia que os avaliadores devem ter *contacto funcional* com o avaliado (nº 1 do artigo 10.º do Decreto Regulamentar 44-A/83, de 1 de junho). Ora, para a maioria dos entrevistados, esse contacto funcional é do seu chefe direto, que não é nenhum dos avaliadores. Sendo esse o quadro funcional, mandam as boas práticas que os avaliadores se socorram de informação recolhida junto das respetivas chefias cujo exercício funcional os coloca mais próximos do avaliado. Contudo, na opinião dos entrevistados essa prática não ocorre em todos os estabelecimentos prisionais.

Isto é como na política: quem está perto é bom, quem nunca se vê [...]. Quem anda lá dentro não se vê. O meu chefe nunca me vê quando ando lá dentro. Nunca me vai ver. Quem é que veem? São os guardas administrativos. Mas quem é que está lá dentro? Somos nós. Quem é que lida com os reclusos? Somos nós. Lidar com papéis é fácil. Basicamente, somos invisíveis. Sempre foi assim. E haverá colegas que são bem melhores que eu que também são invisíveis lá dentro. Começa-se a desmotivar, como é óbvio. (Ent. 04GP)

[...] antigamente havia esse acompanhamento dos subchefes e eles eram chamados a pronunciar-se sobre a avaliação porque o turno tinha 6 ou 7 guardas e um era subchefe. Esse subchefe sabia o desempenho de todos, se dormia [...], se não dormia, se bebia, se não bebia, se estava a horas, se se atrasava. Atualmente, desde que começou isto, desde que os subchefes começaram a desaparecer [...] os chefes de equipa estão, na verdade, no terreno, mas não são consultados no processo de avaliação. (Ent. 40GP)

A avaliação não é justa. Não quero pensar nisso. É muito frustrante. E eu acredito que o comissário não faz ideia dos serviços que se fazem ao longo do dia, aqui [...]. Como é que ele sabe se ele não está presente? Não questiona se nós estamos lá, o que nós fazemos, se nós ajudamos, se fazemos o trabalho bem. (Ent. 56 GP)

Quem dá as notações é o comissário. O anterior não era assim. O anterior fazia uma reunião com todos os chefes e todos diziam de sua justiça. Este entende dessa forma [que não tem que fazer reunião] e nós aceitamos aquilo que ele diz. (Ent. 93GP)

Eu, se tenho um colega que está constantemente a fazer queixa de mim, por exemplo, ao comissário ou ao diretor, que nos dão as notas finais, isso vai-se refletir na minha nota. Quem deveria realmente dar as notas devia de ser quem trabalha diretamente. Por exemplo, se cada ala tivesse um chefe. Se, depois, esses chefes se reunissem, aí sim, reunir depois com o comissário e com o diretor, e atribuísem as notas aos guardas, se calhar era muito melhor. Agora, como é que o comissário conhece o meu trabalho. O comissário viu-me a trabalhar o quê, duas, três vezes lá dentro? Não me viu mais. (Ent. 107GP)

Há avaliadores que também evidenciam essa preocupação e que procuram estratégias de mitigação:

No que respeita à avaliação, os notadores são o comissário e o diretor. desde que eu assumi estas funções, eu articulo com o comissário e com os chefes, porque os chefes é que lidam diretamente com a corporação. Porque eu lido com eles, mas não estou sempre 24 horas com eles. E o chefe, o chefe de turno, que tem que estar com os guardas, tem uma melhor apreciação e avaliação do trabalho deles, das tarefas que cada um executa, a sua responsabilidade, ou de qualquer situação. Embora nós também sabemos se é responsável, se é assíduo. Se podemos contar com aquele guarda, em hora que nos falta muita gente, por exemplo. E há sempre uma reunião comigo e com a chefia para aferimos, para cada um, a nota que eles dariam se fossem eles os notadores. (Ent. 120D)

A circunstância do afastamento funcional entre avaliador e avaliado e o reconhecimento de que nem sempre há envolvimento dos avaliadores com os avaliados no processo de avaliação contribuem para aprofundar a perceção de discricionariedade na atribuição das notas e para reforçar a suspeição quanto à fragilidade da transparência e do rigor do processo de avaliação.

Antigamente, quando havia mais subchefes, sabia-se do dia em que era feita a avaliação. Todos os subchefes vinham reunir com a direção e atribuir a nota a cada guarda. Sabia-se, naquele dia, porque eles vinham com a pastinha debaixo do braço e a gente dizia “hoje é dia”. Atualmente, não. É uma banalização e deixou de se dar importância. É porque tem de ser feito, e é de tal maneira banal que, sistematicamente, todos os anos a nota é igual [...]. Muitas vezes, a nota é dada para o desconhecido e a pessoa pega na nota e vem-se embora. Mas, ao menos que houvesse a frontalidade de dizer: “o senhor se quer melhorar tem que alterar este parâmetro e este”. (Ent. 40GP)

Como é que um comissário e um diretor conseguem fazer a avaliação dos guardas, se somos nós, neste caso, chefias intermédias, que trabalhamos com eles no terreno? E não somos auscultados, não somos ouvidos para nada. Portanto, eu no sentido humorístico penso que a avaliação é por catálogo. Pegam na fotografia [...]. Ou, então, por aqueles comportamentos diários que agradam, mas que não expressam a qualidade do trabalhador. Ou seja, ao passar, diz: “Bom dia, está tudo bem?” – um fulano simpático. Mas, depois, aquele fulano simpático vai lá para dentro trabalhar e não tem as competências, não desenvolve um trabalho como o outro que não é simpático, mas que é um bom profissional, equilibrado, justo, de confiança. (Ent. 63GP)

Eu já nem percebo quem dá a avaliação, mas eu penso que é o comissário e o senhor diretor. Fecham-se lá no gabinete os dois [...]. “Olha, apetece-me dar tanto a este, apetece-me não sei o quê”. Mas, as coisas não são assim. Essa situação depois causa mal-estar também entre os membros do Corpo da Guarda prisional porque eles começam-se a comparar, é normal. (Ent. 89GP)

Independentemente do sistema de avaliação, é também fundamental que os avaliados conheçam com clareza os parâmetros e os procedimentos de avaliação, de modo a que compreendam e tenham a possibilidade de adequar o seu desempenho à avaliação expectável.

12.5. As menções qualitativas e a conversão em pontos

A conversão das menções qualitativas em pontos e a quota de diferenciação do desempenho, que se coordenam nos efeitos para a progressão nas carreiras, são outras duas características sobre as quais recaíram mais perceções negativas. Como acima explicado, a descoordenação das menções qualitativas previstas no Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho, aplicável à avaliação do desempenho do CGP (*Muito bom, Bom, Regular e Não satisfatório*) e as previstas no Estatuto do CGP e no SIADAP (*Desempenho excelente, Desempenho relevante, Desempenho adequado e Desempenho inadequado*) não coincidem. Também como já detalhado, a equivalência entre as duas escalas de menções qualitativas deixou de fora a notação máxima (seis pontos) prevista no SIADAP, atribuída ao *Desempenho excelente*, dado o carácter excecional de reconhecimento de mérito que o SIADAP lhe atribui¹⁸³. Mas, essa exclusão obrigou a que a notação máxima, que no atual sistema de avaliação do desempenho é *Muito bom*, corresponda ao *Desempenho relevante* (quatro pontos), que não é a notação máxima na escala do SIADAP. **Esta correspondência comprime as notações imediatamente a seguir, juntando a notação de *Bom* e de *Regular* para efeitos de equivalência ao nível médio – notação de *Desempenho adequado* – e atribuindo a ambas dois pontos. Estando o *Muito bom* equiparado ao *Desempenho relevante*, é sobre esta notação que se aplica a quota de 25%.**

Admitindo que poucos têm desempenho negativo, a grande maioria dos elementos do CGP ficará notado com menções qualitativas de *Bom* e *Regular*, cuja conversão, para efeitos de progressão na carreira, equivale em ambos os casos a dois pontos. Esta compressão é particularmente sentida como injusta, considerando a amplitude das notações da menção qualitativa de *Regular* (quatro e cinco

¹⁸³ O SIADAP destina-o a 5% dos elementos com *Desempenho relevante* (n.º 1 do artigo 75.º do SIADAP) e este é gerador de 6 pontos (alínea a) do n.º 7 do artigo 156º da LTFP).

pontos) e de *Bom* (seis, sete e oito) (n.º 1 do artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho). Os muitos depoimentos dos elementos do CGP, de que são exemplo os excertos transcritos, dos elementos do CGP vão nesse sentido.

25% é muito restritivo porque acabamos por ter alguns que têm *Muito bom* e depois temos outros que estão nas mesmas condições, com disponibilidade para o serviço e que acabam por não ter *Muito bom*. Isso traz frustração e desmotivação. Depois, quem está no terreno tem que gerir as pessoas e tentar motivá-las. (Ent. 70GP)

Quatro valores, para o *Muito bom*, dois para o *bom*, dois para o *Suficiente*. Aí podia existir o três. Há muitas pessoas que estão ali no limite do *muito bom*, e que não o têm porque o comissário não o pode dar a toda a gente, e fica com a mesma avaliação do que o outro que não desempenha as funções da mesma maneira. Essa parte é um bocado frustrante. (Ent. 01GP)

Outra coisa que está mal: o *Bom* e o *Regular* têm a mesma pontuação, isso é inadmissível, não se percebe. Há tanta coisa para se fazer greve e essa é uma delas. (Ent. 93GP)

Quando se criou este sistema de avaliação [...] o *Excelente* não é aplicado aqui. O *Muito bom* tem quatro pontos e o *Bom* não pode estar igual ao *Regular*, ponto final. [...] estamos condicionados nas quotas, só 25% da corporação pode ter *Muito bom*. O resto não pode por força da imposição da lei, ponto final. Mas isso toda a gente percebe. Depois, o *Regular* tem a mesma pontuação que o *Bom*. Como é que se justifica isso? Como é que no dia-a-dia se olha para um elemento que tem baixas e por aí fora e tem os mesmos pontos que eu, que vai progredir na mesma altura que eu, que ando certinho, que não meto baixa. Mas, como não estou na quota do *Muito bom*, tenho os mesmos pontos. Nunca na vida, em momento algum e em circunstância alguma, em lugar nenhum, podemos colocar na mesma bitola o *Bom* e o *Regular*. Não faz sentido, não pode [...]. Eu tenho 8,44, tive no ano passado e estou no mesmo patamar que o indivíduo que está sempre a meter baixa, ainda hoje está a faltar um [...]. E eu vou ter que alterar o meu posto, mas ele vai subir na mesma altura que eu. Que benefício eu tenho com isso? Em termos de posição remuneratória? Em termos de progressão na carreira? É igual, está a perceber a injustiça? Não há justiça. Não sei qualificar isso. Acho que foi uma forma injusta, arbitrária, ilegal [...]. Mas, eu não sou jurista para avaliar isso. Para mim, o objetivo foi não promover porque se eles dessem três pontos, conforme seria minimamente justo, teriam que progredir um X número de guardas. E era justo, claro que isso ia mexer com o orçamento, o objetivo era reduzir o orçamento, não pagar horas, etc. Criou-se aqui uma injustiça. Voltando ao início da conversa, qual é a vontade que eu tenho em vir para esta injustiça toda? Quem me comanda é o primeiro a prejudicar-me. Os que não cumprem, esses sim não são prejudicados, mas quem cumpre, como eu e milhares deles, estamos sempre a ser prejudicados. [...] O que está em causa é o sistema de avaliação em si. Se eles distinguissem minimamente o *Bom* e o *Regular*, de alguma forma, não digo 90%, mas 89% dos problemas acabavam porque a gente de 7 em 7 anos subia 2 vezes. Eu gosto de ver premiado o trabalho e o mérito, como toda a gente. (Ent. 11GP)

Não, não concordo com os critérios de progressão da carreira! Como é que posso concordar com critérios que estão errados e são injustos? Repare, primeiro que tudo há quotas. Apesar de não concordar, até compreendo a sua necessidade. Mas, acima de tudo, os critérios de avaliação são aberrantes. Repare, quem tem *Bom* tem a mesma nota de quem tem *Regular*. Isto faz sentido? Não faz! É básico, mas é assim que acontece. Quatro valores para quem tem *Muito bom*, dois para quem tem *bom* e dois para quem tem *Regular*. Isto premeia quem nada faz e prejudica aqueles que se esforçaram para tirar *Bom*. Repare que muitos dos que tiraram *Bom*, têm essa nota porque não puderam ficar com *Muito bom*. Só podem estar a gozar, ou então são muito incompetentes. (Ent. 46GP)

Os que têm *Muito bom* sobem ao fim de três anos e depois ao fim de dois. Nós com um *Bom*, levamos cinco anos a subir. Lá está, nós até podemos ter *Muito bom*, a quota só permite 25%, os critérios que são utilizados não são iguais. Por isso, o *Bom* nunca deveria ser igual ao *Suficiente*. Uma pessoa que vem cá só por vir, como se costuma dizer. Quanto ao absentismo, um exemplo, outra pessoa que lute, que faça as coisas bem, ou pelo menos, que tente dar o seu melhor, chega ao fim e leva cinco anos para progredir um nível na carreira. (Ent. 53GP)

Não me parece que está mal de todo [progressão pela nota da avaliação], apesar de, já se sabe, quando há limitações na percentagem corre-se o risco de deixar alguém de fora que mereceria igualmente e daí decorreram algumas injustiças. (Ent. 52GP)

As quotas vieram estragar isto tudo, vieram colocar o comissário em dificuldade [...]. Porque há uma diferença muito grande do *Bom* e do *Muito bom* e do *Razoável* e eu não posso admitir que um indivíduo que esteja um ano em casa de baixa tenha a mesma classificação que o indivíduo que até é bom guarda só que não pode ser *Muito bom* porque não consegue, porque as quotas têm que ser cumpridas. Mas, é um bom guarda, e vai ter a mesma classificação que um indivíduo que está há um ano em casa, sem fazer nada. Isto para mim é uma aberração total. Poderá ter as suas justificações, poderá ter as suas regras ou por qualquer motivo, não sei, mas isso para mim não me entra na cabeça. Eu não consigo compreender que um indivíduo de quatro, passa para dois. E, ao fim de quatro anos, nota-se no vencimento da pessoa. (Ent 88GP)

[...] estas percentagens de *Bons*, e de *Muito bons*, nunca faz com que seja justo, porque é assim [...]. Obriga a uma seleção e depois a nível de chefias, eles têm que escolher a quem é que vão dar esses *Bons* e *Muito bons*, e depois pode haver outros que também mereçam. (Ent. 51GP)

Isso devia ser corrigido, é um erro. Não sei se já não foi corrigido. Como é que um *Regular* pode ter a mesma valorização que um *Bom*? Não pode, é ridículo. (Ent. 47D)

Resulta das entrevistas que a escala de equivalências adotada tem no CGP um efeito de aproximação entre os avaliados com notações muito próximas do *Muito bom*, cuja menção qualitativa do desempenho é, por isso, de *Bom* e os que têm avaliações do desempenho muito mais abaixo, apenas de *Regular*. **A atual escala de conversão nivela por baixo, atribuindo a ambas notações dois pontos**, o que acaba por contrariar os propósitos de diferenciação e de motivação dos trabalhadores que orientam os processos de avaliação do desempenho. A verdade é que, apesar das notações e consequentemente das menções serem qualitativamente diferentes (*Bom* e *Regular*), essa diferença não tem efeito prático na progressão para efeitos da alteração da posição remuneratória, dado que lhe é atribuída a mesma pontuação.

12.6. A limitação de *Muito bom* pela quota de 25%

A aplicação daquela quota, para a generalidade dos profissionais do CGP começa, numa primeira instância, em cada um dos estabelecimentos prisionais. O que se deixou dito quanto ao processo de avaliação e quanto à conversão das menções de avaliação para efeitos de progressão na carreira contribui para a perceção, manifestada por muitos dos elementos do CGP entrevistados, segundo a qual a seleção do conjunto dos trabalhadores que, em cada agregado, podem ter *Muito bom*, não assenta apenas em critérios estritos relacionados com o desempenho profissional. Apontam-se outros, como “aqueles de quem se gosta mais”, os “mais velhos”, os mais “disponíveis” e, sobretudo, os que desempenham determinadas funções, “premiando-se” a função em si e não o desempenho do trabalhador.

25% é muito restritivo porque acabamos por ter alguns que têm *Muito bom* e depois temos outros que estão nas mesmas condições, com disponibilidade para o serviço e que acabam por não ter *Muito bom*. Isso traz frustração e desmotivação. Depois, quem está no terreno tem que gerir as pessoas e tentar motivá-las. (Ent. 70GP)

Eu posso dizer que a minha avaliação estagnou [...]. Há muitos anos é 8,44. 2008, 2009, nem uma décima para cima, nem uma décima para baixo. 8,45 já dava *Muito bom*. A minha nota tem sido 8,44, sempre. (Ent. 40GP)

[...] por sermos mais, acaba por se dar mais prioridade aos mais velhos, ou às pessoas que estão há mais tempo no serviço e nós, os mais novos, que acabamos o curso há pouco tempo, não temos essa oportunidade [...] e acabamos por saber que são quase sempre as mesmas pessoas a levar com os *Muito bons*, ou porque tinha o trabalho de chefe de turno. A responsabilidade é completamente diferente [...]. Agora, a nível de guardas, por muitos anos que aquela guarda tenha, se eu também estou a fazer um bom trabalho também acho que mereço. E isso cria um enorme mal-estar [...] uma pessoa depois fica desanimada no trabalho. (Ent. 49 GP)

Eu fui lá, na altura, falar com o comissário: "Este ano, porque é que não pensa em fazer a rotação das notas *Muito bom* pelos chefes todos?" [...] e a resposta dele: "Não, não. O meu entendimento e o meu critério é que os *Muito bons* devam ser para os mais antigos e aqueles que são meus adjuntos" [...]. Isto gera muita injustiça no pessoal. Só um número muito restrito é que recebe *Muito bom*. Neste momento, de acordo com legislação que está em vigor quanto aos escalões e índices, isso representa dinheiro [...]. Está tudo viciado. Eu já sei quem é que vai receber *Muito bom* este ano. Qual é a nossa postura, perante isto? Desmotivação, desinteresse (Ent. 71 GP)

[...] vão ver que quem tem *Muito bom* são os chefes de ala. Não quer dizer que a gente não mereça, porque merece, porque tem uma função diferente [...]. Mas, reconheço que se não estivesse neste posto onde estou não tinha *Muito bom*. Nunca tive *Muito bom* a não ser nesta posição. (Ent. 86GP)

Os locais onde os elementos do CGP são escalados é que são classificados por grau de importância e não pela qualidade do desempenho. (Q. 103)

A avaliação devia ser feita com outros critérios. Por exemplo, no ano passado tive 7 ou 8 valores em assiduidade e pontualidade, quando eu não faltei um único dia ao serviço, não cheguei atrasado um dia. Devia haver um critério em que houvesse coerência, sobretudo, num critério tão claro e fácil de contabilizar como este. Como sou do último curso, não posso ter mais de 7 ou 8 valores, não faz sentido. (Ent. 97GP)

Hoje, para ter *Muito bom*, com este rácio, ou é alguém que por natureza tem um serviço que dá nas vistas, ou de facto, a pessoa é muito boa, está sempre a trabalhar etc., ou está num sector que o *Muito bom* é-lhe atribuído por natureza, pela função que está a desempenhar, ou então não tem. É injusto. (Ent. 117GP)

O sistema de avaliação que deveria ser justo, na prática revela-se um sistema dúbio que vai premiar os mesmos de sempre. Passo a explicar, se antes com o outro sistema de avaliação em vigor, progrediam todos, os *Muito bom*, os *Bons* e os maus, agora com este sistema, temos alguns guardas extremamente competentes, mas que só têm avaliação de *Bom* e guardas muito maus que, neste sistema de avaliação, são *Muito bons*, ou porque desempenham funções que a chefia entende como sendo primordiais, embora qualquer outro guarda faria essa função melhor do que esse guarda dito *Muito bom*, ou então é porque a chefia vai com a tua cara. É muito à base disso, sendo que quem está na linha da frente, nunca vai sair da cepa torta. (Q. 101)

[...] temos aqui colegas que todos os anos têm *Muito Bom* e temos outros que não têm e fazem um trabalho notável. (Ent. 110GP)

No entanto, os notadores ouvidos até compreendem algumas das perceções e eles próprios acusam a pressão que a limitação das quotas lhes impõe.

Dizem que (por causa da quota dos 25%) quem tem *Muito bom* são os protegidos, os amigos [...]. Fui responsável por uma avaliação. Pois, já se queixaram de mim, que eu tinha os meus protegidos [...]. Isto quando o *Muito bom* foi mais diversificado pelo EP. É que, por regra, e nem sei muito bem porquê, os que trabalham na zona prisional eram os que menos tinham *Muito bom*, e este ano foi o ano em que a avaliação foi mais equilibrada e muitos tiveram essa nota. Mas, as pessoas estão sempre insatisfeitas. Houve muitas baixas no Natal, supostamente, por causa da nota. É um trabalho inglório [fazer a avaliação do CGP]. É muito stressante. E ainda não cheguei à fase de dar conhecimento da avaliação [...]. Sou eu que lhes dou conhecimento. Depois, vai à Direção-Geral para homologar, depois voltamos a assinar. Vou chamando um a um. Depois, entre eles, causa picardia, "porque tu tiveste e não merecias", "porque tu és assim", "tu falhaste acolá, falhaste no outro". O ano passado, as queixas maiores foram dos que precisavam de subir de escalão e não subiram, como se eu e o Diretor tivéssemos responsabilidade nisso. "Mas, eu não faço ideia de qual é o vosso escalão. Isso é uma parte pessoal que vem no vosso recibo, que só vocês sabem, e mais ninguém sabe". Isso passou, para eles, a ser uma responsabilidade do chefe e do Diretor. A expressão que eles usam é que eu e o Diretor estamos a "meter-lhe a mão ao bolso". (Ent. 06GP)

[...] mas os critérios são nacionais, são quotas. É verdade que a questão das quotas é a coisa mais injusta que há, mas entendeu-se como sendo uma regra que foi generalizada. Eu já estive em estabelecimentos prisionais onde tinha mais gente com qualidade para ter a avaliação máxima e em outros em que não tinha nenhum [...]. As quotas existem também para as outras categorias profissionais, não é só para os guardas, eu tenho quotas e já fui prejudicado pelas quotas [...]. As

quotas não é um sistema justo? É verdade, há sítios em que nem eram precisas aquelas quotas. (Ent. 47D)

Eu o que eu lhes digo é que tenho elementos, para além das quotas, para dar *Muito bons*, mas não me adianta dar mais do que as quotas porque não são homologados. (Ent. 120D)

Os entrevistados salientam, no último ano, uma alteração no tipo de agregados – ao distinguir cada categoria, isto é, passando cada categoria a constituir um único agregado – com o afinamento das categorias para aplicação da quota de 25%, que consideram positiva por contribuir para uma maior equidade no acesso à menção de *Muito Bom*, como já exposto acima.

Remediaram no ano passado, na minha perspetiva e bem, e atribuíram as quotas de 25% a cada categoria de guarda principal e guarda [...]. Eu, como guarda, nunca iria ser abrangido pela quota, pelo *Muito bom*. Eu e todos porque primeiro premeiam os mais velhos, como é óbvio [...]. Os guardas nunca tinham *Muito bom*, eram sempre os guardas principais mas, por força das circunstâncias, isso foi alvo de análise. (Ent. 11GP)

Era tudo no mesmo bolo – fosse chefe, fosse guarda principal, fosse guarda - em termos das quotas para a atribuição do *Muito Bom*. Agora, já há uma divisão entre chefia, comissário, chefe principal, chefes, guardas principais e guarda. O que, acho eu, já é muito mais razoável. (Ent. 120D)

Numa segunda instância, é o Conselho Coordenador da Avaliação (CCA), uma estrutura central, que faz a validação dos *Muito bons*, tendo que selecionar se lhe chegam propostas que excedem em número a quota permitida. É a este órgão que cabe a garantia da diferenciação do desempenho, considerando os diferentes agregados e a validação das notas máximas. A dificuldade de seleção dentro do EP leva a que haja avaliadores que atribuem qualificações de *Muito bom* para lá da quota, o que depois obriga a que seja o CCA a definir critérios de desempate para fazer essa diferenciação, o que também acaba por ser contestado como procedimento. A definição de critérios de desempate tem também de acontecer para as categorias que funcionam em agregado único, ou seja, para as quais a quota de 25% não se aplica por unidade orgânica.

A quota dos 25% para o *muito bom* é injusta. Nós aqui não damos corte. Fazemos a notação de acordo com a nossa avaliação das pessoas e depois o CCA é que faz isso. (Ent. 66D)

Não é muito justa a forma como é feita a avaliação. Não é mesmo. Prejudica algumas pessoas. Prejudica, não só profissionalmente, como financeiramente. Agora, para subirmos de índice temos de ter no mínimo dois *Muito bons*. Eu, por exemplo, o ano passado fui prejudicada. O meu comissário deu-me muito bom e o CCA baixou. Porquê? Por causa das percentagens. A classificação vai para lá e eles é que decidem quem baixa, quem não baixa. Independentemente de conhecerem as pessoas ou não, não conhecem ninguém. (Ent. 93GP)

Os objetivos deixaram de ser o primeiro critério de desempate das notas. Houve pessoas que trabalharam para aquilo [...] e depois, quando veio a avaliação para o desempate, o critério era outro [...]. A perversidade do mecanismo é de tal ordem, a quota só permite 25%, por exemplo, dos comissários só sete é que podem ter muito bom. Normalmente aos do GISP, por questões que me ultrapassam, dão sempre muito bom e só sobram cinco, são 22 cadeias de complexidade de gestão elevada. Como é que dão muito bom a esses cinco? [...]. Mas, por isso, é que apareceu a tal questão dos critérios de desempate, só que os critérios têm de ser definidos antes do início do ano civil, não é seis meses depois de ter acabado o ano nós sabermos que houve mudança. (Ent 126GP)

12.7. Impactos (negativos) do atual sistema de avaliação do desempenho: o caso da alteração do posicionamento remuneratório

A importância de criação de um sistema próprio, adequado e coerente, de avaliação do desempenho deste corpo profissional e a clarificação de procedimentos e práticas adquire especial relevância pelo impacto que a avaliação tem na acensão na carreira, como já temos vindo a

evidenciar. Dado que, como já referido, desde há vários anos que não são abertos procedimentos concursais (onde a avaliação do desempenho tem impacto), é na alteração de posicionamento remuneratório, com o conseqüente impacto salarial, que o efeito se faz sentir. Na verdade, este é o efeito mais imediato da avaliação do desempenho. Um aspeto, que emergiu com alguma frequência, incluindo nas posições das organizações sindicais, prende-se com a circunstância de guardas mais velhos se sentirem ultrapassados pelos mais novos, melhor classificados.

Depois, há mais novos a ultrapassar os mais velhos. Há colegas que ultrapassaram guardas com trinta e tal anos de serviço. Mas, também há muitos guardas que só acordaram para as notas quando elas começaram a contar para as progressões porque enquanto elas não contaram, não se preocupavam muito. Chegavam lá e assinavam a nota porque as progressões eram automáticas. Agora, já acordaram porque mexe com os euros. (Ent. 70GP)

É inaceitável que o CGP não suba de índice/escalão pela antiguidade, o que faz com que, por exemplo, guardas com dez anos de serviço tenham o mesmo índice que guardas com 20 anos ou mais, tudo porque no EP onde trabalham é-lhes atribuída melhor ou pior nota, o que se torna injusto porque não quer dizer que sejam melhores ou piores que os outros. (Q. 249)

Temos casos de pessoas com menos anos de serviço, a níveis superiores de pessoas mais novas. Chefes acima de outros chefes, portanto existem várias lacunas [...]. Um exemplo, se um mais novo entrar agora, poderá passar à frente, basta ter um *Muito bom*, 3 a 4 anos seguidos, poderá passar à minha frente a nível remuneratório. (Ent. 53GP)

O impacto da avaliação do desempenho na alteração do posicionamento remuneratório foi, no caso do CGP, ainda mais significativo por indução de um outro fator. É que o momento de descongelamento da progressão e, conseqüentemente, do efeito prático da avaliação do desempenho ocorreu imediatamente após uma fase em que tinha ocorrido a reestruturação das carreiras e a correção da equiparação da tabela remuneratória à nova tabela da PSP. Os efeitos deste processo de reestruturação e equiparação, de que já demos conta, em si mesmo complexos e geradores também de contestação, agravaram-se quando em 2018 se deu o descongelamento e foi possível utilizar as avaliações dos anos anteriores para a contagem de pontos que dão acesso à alteração do escalão remuneratório. Acontece que o ano a partir do qual essas avaliações foram consideradas não foi o mesmo para todos os elementos do CGP. Essa diferença, como explicado no ponto 11, resulta do processo de reestruturação de carreiras, com a publicação do novo Estatuto, e que levou a que alguns elementos do CGP fossem colocados nos designados níveis virtuais. Para melhor se compreender esta questão, transcrevemos a informação constante do Ofício N.º S-DGRSP/2018/6152, de 13 de dezembro de 2018, que dá conta do parecer da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público à DGRSP,

A DGAEP informou que a contagem de pontos deveria iniciar-se em 1 de fevereiro de 2014 (data da entrada em vigor do atual Estatuto), para os efetivos colocados naquela data em posições remuneratórias efetivas, e 1 de dezembro de 2015, para os efetivos que só naquela data foram colocados em posições remuneratórias efetivas (por equiparação à PSP) [...]. Na sequência dos entendimentos transmitidos, a DGRSP deu início ao processo de apuramento/atribuição de pontos a cada trabalhador, em função da menção obtida em cada um dos anos relevantes, considerados por referência ao posicionamento remuneratório atual. Identificaram-se dois grandes grupos: trabalhadores atualmente colocados em posições remuneratórias com efeitos à data de 1 de fevereiro de 2014 – foram consideradas as menções obtidas nos anos de 2014 a 2017; trabalhadores atualmente colocados em posições remuneratórias com efeitos à data de 1 de dezembro de 2015 – foram consideradas as menções obtidas nos anos de 2016 e 2017.

O SNCGP, logo no início de 2019, reagiu junto do Ministério da Justiça e da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, considerando que a forma como a DGRSP, na sequência do previsto no Orçamento do Estado para 2018, tinha procedido

à aplicação do descongelamento dos escalões e à progressão remuneratória era confusa e pouco transparente. Para o SNCGP, não era compreensível como, quando e de que forma, é que tinha sido aplicado o sistema de pontos. Queixava-se, ainda, que o procedimento adotado conduziu a injustiças relativas, permitindo que guardas com menos anos de serviço ultrapassassem outros com muitos mais anos, na mesma categoria e carreira. Esta posição é corroborada por alguns entrevistados.

[há quem esteja a progredir mais rápido que outros e] aí é que está a injustiça da situação. Relativamente a esse processo, nós em 2014 quando houve a aprovação do nosso Estatuto, foram criados uns níveis intermédios, os chamados “níveis virtuais”. Foram criados até à suposta progressão na carreira em 2016. Onde é que está a injustiça, ou seja, porque é que há elementos a progredir mais rápido que outros? Porque em 2016 foram atualizados os colegas que estavam nos “índices virtuais” e começou a contar as notações a partir desse ano 2016. Mas, quem não estava nos virtuais começou a contar desde 2014. Quem está desde 2014 nos índices onde deveriam estar, já progrediu na carreira. Quem ficou em 2016 nos virtuais ainda não progrediu na carreira, independentemente de ter mais anos ou menos que aqueles que eventualmente em 2014 já estavam no índice onde deveriam estar. (Ent. 129GP)

Em termos [dos elementos encaixados em índices] virtuais conta a partir de 2016 e quem não teve [índice virtual] conta a partir de 2014. Os guardas prisionais mais novos que já estavam corretamente inseridos, progrediram a partir de 2014 mais rápido, ou seja, desde 2014 que estão a contar pontos e os mais antigos, como eu e outros colegas, só contamos pontos a partir de 2016. Isso levou a bastantes “ultrapassagens” nas progressões. (Ent. 128GP)

Como já referimos, para uma grande maioria dos guardas prisionais entrevistados o sistema de avaliação do desempenho e os procedimentos inerentes são muito desadequados e, além do efeito nos posicionamentos remuneratórios, têm também efeitos negativos nas condições de trabalho e na motivação profissional.

Como lhe digo, nós fazemos o nosso trabalho, e continuamos a fazer o nosso trabalho, mas gostamos de ser reconhecidos, e nessa parte não estamos a ter o devido respeito perante o nosso trabalho. (Ent. 53GP)

Por exemplo, a avaliação do desempenho, no dia-a-dia gera problemas: diz-se muito “tiveste *Muito bom*, faz tu”. Causa muitos problemas para nós. Contribuem para que cada um pense em si antes de pensar em todos. Isso deve-se às medidas que foram sendo tomadas pela DGRSP, que procuraram criar desunião e fragilizar-nos. E estão a conseguir. Mas, não se pode perder o gosto. Se deixamos de gostar disto, ficamos loucos. (Ent. 18GP)

Andarmos 20 anos a fazer a mesma coisa, não passar daquilo, não haver um aumento [...] a vontade de vir trabalhar não poderá ser a mesma. (Ent. 51)

O sistema também é mal feito, porque não premeia quem trabalha. Quem tem *Muito bom* fica com quatro valores, mas depois o *Bom* e o *Satisfaz* ficam com dois. Assim sendo, e sabendo que não posso ter *Muito bom* porque essa nota é só para os bajuladores, então porque me havia de esforçar para ter *Bom* se vou ter os mesmos valores que outros que andam aí a passear a farda. (Ent. 35GP)

Porque é que eu vou estar aqui a aplicar-me se a nota vai ser baixa? Ou se tenho uma nota boa, de que é que me serve? (Ent. 63GP)

[...] chegamos ao ponto em que os colegas que estão comigo de serviço dizem assim: “Tu tiveste *Muito bom*, trabalha. Eu não preciso de trabalhar, que eu, seja *Bom* ou seja *Regular*, vou ter dois pontos. Manda aquele que também tem *Muito bom*. Eu só tenho dois pontos, não preciso de trabalhar”. Depois, cria-se um ambiente que não é salutar entre os colegas. Devia-se evitar. (Ent. 89GP)

Penso que o método não é o mais correto. Compreendo que seja difícil avaliar com este método [...]. E depois com os congelamentos que houve e com a falta de progressão de carreira geram-se tensões. Por exemplo, agora há aquela situação: o pessoal do curso novo vai subir para o índice 8 e há guardas que estiveram 18 anos, ou 17 ou 15, não sei precisar, no índice 7, e depois gera-se aqui uma discussão que já nem faz sentido, já não é “o que é que vamos mudar para ser melhor”, mas sim “porque é que tu vais para o mesmo nível do que eu se chegaste agora?”. Acho que isto está

um bocado perdido [...]. Lá está, quando as coisas vêm mal feitas lá de cima, chegam cá abaixo despedaçadas. (Ent. 97)

Na minha opinião, enquanto não houver justiça nos níveis remuneratórios e no sistema de avaliação não haverá uma corporação contente e orgulhosa desta profissão. (Q. 240)

Compreende-se que a introdução de um sistema de avaliação, com o impacto que a lei lhe quis dar, isto é, para qualquer desenvolvimento da carreira e obtenção de outros benefícios, é potencialmente gerador de contestação e mesmo de leituras controversas. No caso do CGP, além de questionarem alguns desses efeitos, há outras questões que justificam a rejeição do sistema aplicável e que desafiam as entidades com a tutela nesta matéria a criar um sistema de avaliação próprio e adequado a este corpo profissional tal como existe em outras forças de segurança, como acima sinalizámos. Nesse sentido, o sistema da PSP pode ser um orientador.

12.8. Sugestões dos elementos do CGP entrevistados

Não surpreende, por isso, que **as principais sugestões avançadas pelos elementos do CGP entrevistados** (consideramos as mais frequentes) se dirijam, assim, à mudança do sistema de avaliação e são as seguintes (sem qualquer ordem de prioridade):

- a) criação de um sistema próprio de avaliação do desempenho do CGP;
- b) atribuição de algum peso à antiguidade para efeitos de progressão da posição remuneratória;
- c) diferenciação entre as menções qualitativas de *Bom* e de *Regular* para efeitos de progressão na carreira, com atribuição de pontuação diferenciada (sugestão avançada pela grande maioria dos entrevistados);
- d) alargamento da quota de menção qualitativa de *Muito Bom*;
- e) sistema de rotatividade anual dessa menção qualitativa, de modo a alargar o grupo de trabalhadores essa menção qualitativa de *Muito Bom* (vários entrevistados indicaram esta como uma prática informal em alguns estabelecimentos prisionais);
- f) fim da quota de 25% para a menção qualitativa de *Muito Bom*, tal como ocorre em outras corporações, designadamente na PSP, que reserva apenas a distinção do mérito para 5% dos avaliados com *Muito bom* (a rapidez da progressão de outras forças de segurança comparativamente ao CGP foi transversalmente enfatizada pelos entrevistados);
- g) alteração do procedimento de avaliação, de modo a assegurar o conhecimento efetivo, por parte do avaliador das funções desempenhadas pelo avaliado e do modo como as desempenha.

13. A FORMAÇÃO DO CORPO DA GUARDA PRISIONAL NA LEI E NA PRÁTICA

A formação, inicial e contínua, é cada vez mais reconhecida como dimensão relevante da qualidade e da eficiência do desempenho profissional e, nessa medida, da valorização dos respetivos corpos profissionais. Também no que respeita ao Corpo da Guarda Prisional, o quadro legal tem vindo a densificar a componente formativa, ajustando-a aos critérios de ingresso na carreira e de acesso às categorias mais elevadas. Esta é também uma tendência identificada nos países comparados neste estudo, com destaque para os Países Baixos. Em geral, tem vindo a verificar-se uma maior exigência no plano da escolaridade para o ingresso na profissão e uma maior atenção a disciplinas que permitam aos guardas prisionais melhor lidar com uma população marcada pela vivência de vários problemas e, com frequência, de patologias do foro mental. Nesta secção, além das inovações ocorridas no plano da lei, considerámos importante, no quadro dos objetivos do estudo, analisar as perceções dos elementos do CGP quanto à execução da política de formação, com especial enfoque na vertente da formação contínua.

13.1. A densificação da formação no plano da lei

A primeira referência, no período democrático, à formação do pessoal de vigilância remonta ao Decreto-Lei n.º 324/74, de 10 de julho. Trata-se, contudo, de uma referência genérica à formação inicial sem que se identifique qualquer densificação¹⁸⁴. A Reforma do Sistema Prisional de 1979 (Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de agosto) dava relevância à dimensão formativa do pessoal de vigilância dos estabelecimentos prisionais em coerência com o objetivo estratégico da reinserção social dos reclusos, que orientava a reforma¹⁸⁵. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 399-D/84, de 28 de dezembro, que reestruturava o quadro do pessoal de vigilância dos serviços prisionais, deu um passo significativo neste campo ao determinar a obrigatoriedade de frequência de um curso de formação inicial como requisito de ingresso na carreira (artigos 12.º e 17.º) e ao valorizar a formação contínua prevendo a

¹⁸⁴ De acordo com o n.º 2 do artigo 2.º, os guardas estagiários, findo o estágio, seriam promovidos definitivamente se tivessem “demostrado capacidade para o serviço em face de formação fundamentada da comissão do estágio, a criar em cada estabelecimento”.

¹⁸⁵ A Direção-Geral dos Serviços Prisionais “deve promover a seleção e preparação do pessoal dependente para o exercício das funções que especificamente lhe competirem, devendo essa preparação ser atualizada de acordo com a evolução dos conhecimentos e o aparecimento de novas técnicas” (n.º 1 do artigo 196.º Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de agosto).

frequência de cursos de formação, com carácter eliminatório, para acesso a determinadas categorias (artigo 18.º e 34.º).

Na década de 90, o Decreto-Lei n.º 174/93, de 12 de maio, que aprovou o primeiro Estatuto dos Guardas Prisionais, trouxe poucas inovações em matéria de formação, mantendo, no essencial, o previsto no diploma de 84. É importante notar que a formação contínua, embora merecendo referências no quadro legal, mantinha um carácter facultativo e dependente da “conveniência dos serviços” (n.º 2 do artigo 36.º). Resultava ainda deste diploma legal, que tanto o curso de formação para os candidatos a guardas, como o curso de formação para os candidatos aos lugares de chefia, seriam objeto de Portaria do Ministério da Justiça (artigo 34.º e 35.º). Esta Portaria surgiu em 1995, regulamentando os cursos de formação para os candidatos selecionados nos concursos para o preenchimento de lugares de guarda de 2.ª classe e para o acesso às categorias de segundo-subchefe, subchefe-ajudante e chefe da guarda prisional (Portaria n.º 722/95, de 6 de julho). Daqui resultava, no essencial, que a “estrutura curricular de cada um dos cursos de formação a desenvolver no âmbito dos concursos acima referidos derivará das seis grandes áreas a seguir discriminadas: Jurídico-administrativa; Jurídico-penal; Psicossociologia organizacional; Organização e métodos de trabalho; Prevenção e saúde; Segurança e vigilância” (artigo 2.º).

Acompanhando a evolução da relevância atribuída à formação no campo profissional, o atual Estatuto do CGP (Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro) reforça a importância da formação - nas modalidades de formação inicial, contínua e de especialização - quer como condição de acesso e progressão na carreira, quer como fator relevante da qualidade e da eficiência do desempenho funcional de todos os profissionais em geral. Essa importância é referida no próprio preâmbulo do Estatuto:

reforçou-se a importância da formação nas modalidades de formação inicial, contínua e de especialização [...] todas estas medidas visam dignificar os trabalhadores do CGP, reconhecendo-lhes um cada vez maior número de competências, de modo a que, quer as funções securitárias, quer as funções no âmbito da ressocialização, sejam exercidas com elevados padrões de tecnicidade (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro).

A aprovação em curso específico de formação mantém-se como condição central de ingresso no Corpo da Guarda Prisional e de acesso às categorias de topo (de chefe e de comissário prisional). Apesar de remeter a regulamentação do curso de ingresso para Portaria (n.º 2 do artigo 31.º do Estatuto)¹⁸⁶, o Estatuto baliza essa regulamentação ao definir as linhas orientadoras do programa de estudos, incluindo as matérias formativas (artigo 8.º do Anexo II do Estatuto). Determina, ainda, que o acesso à categoria de comissário será restrito a licenciados (artigo 35.º do Estatuto), alteração que procura acompanhar as especiais exigências de que se reveste o exercício das funções que lhe são atribuídas.

Identificam-se, ainda, mais dois sinais claros da relevância que o Estatuto atribui à formação. Em primeiro lugar, consagra, em norma própria, a formação contínua dos elementos do CGP como um direito e um dever:

Os trabalhadores do CGP têm direito a frequentar ações de formação e de aperfeiçoamento profissional relacionadas com o exercício das suas funções; os trabalhadores do CGP são obrigados a frequentar os cursos e as ações de formação e de aperfeiçoamento profissional para que sejam designados (n.º 1 e 2 do artigo 43.º do Estatuto).

¹⁸⁶ Portaria n.º 159/2017 de 15 de maio, que procede à regulamentação dos cursos de formação inicial para a carreira de guarda prisional e para as categorias de chefe e de comissário prisional da carreira de chefe do CGP.

Em segundo lugar, detalha em anexo próprio (Anexo II) as regras, princípios orientadores e outros aspectos inerentes à formação, designadamente os direitos e os deveres dos formadores e os conteúdos formativos, quer da formação inicial, quer da formação contínua. Embora sem especificar, prevê, ainda, a possibilidade de formação especializada, entendida como a formação que visa “conferir, desenvolver e aprofundar conhecimentos e aptidões profissionais relativamente a determinada técnica ou área de saber, proporcionando o exercício especializado de funções nos correspondentes domínios” (artigo 10º do Anexo II do Estatuto).

Se, **no quadro legal, o caminho tem sido de crescente relevância, a questão central é saber qual o grau de efetividade prática das inovações legais**, reflexão que se procura fazer nos pontos seguintes. Há, contudo, desde já, uma nota a salientar quanto aos formadores. O Estatuto, no artigo 3.º do Anexo II, define formador como “trabalhador do CGP que, reunindo os necessários requisitos científicos, técnicos, profissionais e pedagógicos, está apto a ministrar ações pedagógicas”. **A circunstância de o corpo de formadores ser recrutado quase exclusivamente dentro da própria profissão¹⁸⁷ promove a reprodução de culturas e de práticas instaladas, dificultando a abertura a inovações**, designadamente no âmbito de novas disciplinas, essenciais para a transformação das profissões no sentido da sua adequação às múltiplas mudanças do campo em que operam.

13.2. A evolução positiva da formação inicial

Como já referimos, o nosso enfoque, neste trabalho, é a formação contínua. No entanto, quisemos aquilatar se a perceção dos entrevistados corrobora ou não a relevância ascendente da formação inicial no plano da lei. Embora a exigência de formação prévia ao ingresso na profissão não seja novidade, o Estatuto dá-lhe particular relevância ao aumentar o período de formação para nove meses¹⁸⁸ e ao densificar os conteúdos formativos obrigatórios¹⁸⁹.

Esse incremento na formação inicial é reconhecido pelos entrevistados, que destacam, tanto o alargamento do período da formação, como o reforço dos conteúdos formativos. **Dominam, por isso, as perceções positivas no que respeita ao atual programa de formação inicial:**

Há muita diferença entre a formação do meu tempo e a das gerações mais recentes, sim. Eles agora têm mais tempo de formação. (Ent. 35GP)

A nossa formação era muito básica. Muito básica mesmo. Era mais “como se faz o serviço”, considerando o Estatuto da altura, sobre o que podíamos e não podíamos fazer. (Ent. 113GP)

O curso de formação durou 2 meses e meio. Claramente insuficiente. Melhorou neste momento. Já tive a oportunidade de passar os olhos no atual programa e está muito mais completo. Há muito mais áreas. (Ent. 06GP)

¹⁸⁷ A formação pode ser ministrada por entidade externa à DGRSP, dependendo, nesses casos, de reconhecimento do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (artigo 43.º, n.º 3 do Estatuto). Acresce, ainda, que “os trabalhadores integrados nas carreiras do CGP podem, por sua iniciativa, frequentar formação externa, nos termos da lei (autoformação), mediante autorização prévia do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais” (1º, n.º 4 do Anexo II do Estatuto).

¹⁸⁸ Anteriormente, por força do disposto na referida Portaria n.º 722/95, de 6 de julho, a formação tinha uma “duração média de trezentas horas cada, e apenas em situações excecionais poderá aquela duração ser reduzida até ao limite mínimo de cento e cinquenta horas, não podendo a carga letiva diária exceder as sete horas”, cabendo ao Diretor-Geral dos Serviços Prisionais fixar a sua duração em concreto (artigo 4.º e 5.º).

¹⁸⁹ Ao contrário do Estatuto de 1993, o atual Estatuto do CGP determina nos artigos 7.º e 8.º do seu Anexo II as matérias de formação obrigatória, de forma detalhada, refletindo a crescente importância atribuída à formação.

Se a formação [inicial] que tive me preparou? Não, nem pouco mais ou menos. Foi um choque para mim. Tive 8 semanas de curso. Neste momento, os últimos cursos, admito que houve uma grande evolução na parte de formação dos guardas e isso foi fundamental. Eles têm 9 meses de formação. Noto muita diferença na formação. Eles, agora, profissionalmente estão mais bem preparados [...] (Ent. 11GP)

O curso inicial durou 2 meses de formação efetiva e depois o estágio, 2 ou 3 meses. Ao fim de 6 meses estávamos a trabalhar. [...] A formação inicial era muito fraquinha. Tive a sorte de ser convidado para tutor dos formandos do último curso que tiveram nesta casa e percebi que houve uma evolução muito grande em termos de qualidade de formação dos elementos do corpo da guarda. Muito mais bem formados. As coisas estão a mudar e felizmente evoluíram bastante. Os guardas estão a vir muito melhor preparados comparando com o passado. Não sei se o perfil dos candidatos terá influência nisso porque agora têm que ter o 12.º ano, mas penso que não terá grande influência isso. Penso que a diferença está na evolução da formação. No meu tempo era muito fraco, dois meses de aulas é muito fraco. (Ent. 70GP)

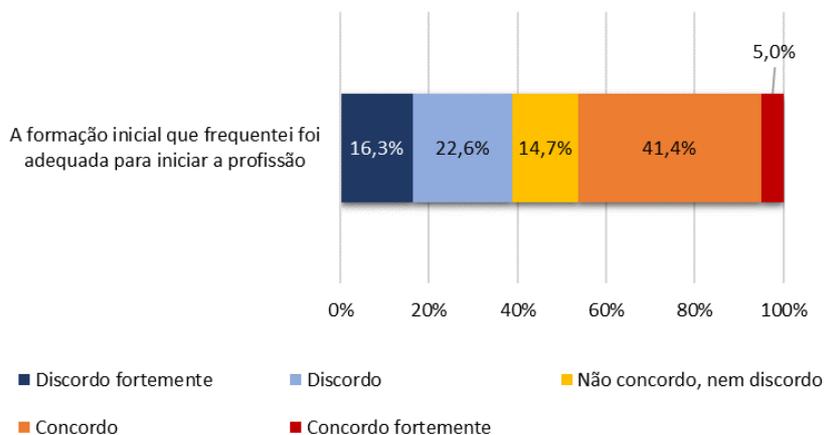
A formação inicial? Não, nada, zero [...]. O curso como é dado agora, em minha opinião é muitíssimo completo, muitíssimo melhor, porque a pessoa tem uma parte teórica, aprende a parte teórica e depois vem à prática e depois volta à teórica, está correto [...]. Eles andam, por exemplo, uma semana ou duas a dar uma disciplina e depois fazem um teste a essa disciplina, ou seja, estão muito mais focados só nessa disciplina. Ou seja, é muito mais fácil do que ter 9 ou 10 à mistura. Portanto, se na altura eu achei que o curso foi muito útil para a profissão? Não foi. (Ent. 117GP)

Todas as perceções convergem para uma clara clivagem entre a formação inicial ministrada em anos mais recuados e mais recentemente. Tal como já foi referido, o atual Estatuto formalizou essa mudança ao densificar os conteúdos formativos previstos e ao aumentar a duração da formação inicial.

Eles tiveram muito cuidado na minha formação inicial. Desde psicologia, comunicação e tudo mais. A coisa em que melhoraram muito - e é excecional - é a formação de tiro. Mas um guarda precisa de comunicar assertivamente, precisa de gerir conflitos, que são as principais características do guarda prisional. (Ent. 04GP)

Acho que agora se sai da formação inicial melhor preparado do que há 20 anos [...]. Estamos a ter psicologia e uma quantidade de ferramentas para melhor desempenho e isso tudo é bastante positivo. A formação já começa a tocar mais nesse aspeto [ressocialização]. Temos aqui elementos que saíram do último curso, que teve aqui formação prática e eu acho que os manuais e a própria formação já estão, também, direcionados para esse aspeto. (Ent. 36GP)

Gráfico 78. Adequação da formação inicial (n= 319)



Fonte: OPJ/CES

Os indicadores resultantes do questionário correspondem às percepções manifestadas pelos entrevistados, com 46,4% dos inquiridos a considerarem a formação inicial adequada, enquanto 38,9% dos respondentes, têm opinião contrária. Menos consensual é, contudo, a integração profissional dos guardas recém-formados.

Outro dos grandes defeitos dos serviços prisionais, é o entrosamento. Um elemento novo que entra, é como se fosse uma ameaça à harmonia. Então, logo nos primeiros meses, são postos de parte, são ostracizados, e é só defeitos. Ou não sabem trabalhar, ou são maçaricos, ou são orgulhosos, ou porque não aceitam uma ordem. [...] Acho que devia haver um espírito diferente. Nós somos muito fechados. Eu próprio tive dificuldades em ter entrosamento [...]. Não são os novos que são fechados, os velhos é que se tornam fechados [...]. [Os mais novos] vêm com um espírito diferente, porque vêm com uma idade mais avançada do que qualquer um de nós. Eu vim para cá cedo e eles já vieram mais tarde, mais maduros [...]. Quando entra um elemento novo, mais novo, mais habilitado, com uma formação mais recente, é muito difícil entrosar-se. Muito difícil. Ali, nos primeiros meses, é posto de parte. (Ent. 40GP)

Verifico que há diferença entre a formação inicial que tive e a formação mais recente dos guardas que agora ingressam na carreira [...] Saem com mais conhecimentos específicos. Acho que estão melhor preparados. Isso provoca algumas situações de conflito, porque os guardas com mais tempo acham que os mais novos não sabem nada porque não têm experiência, mas que por terem mais formação se armam em bons. Por outro lado, os mais novos acham que os velhos guardas não têm conhecimento de nada, e que só têm experiência. Isso já provocou alguns conflitos. E de facto ambas as partes têm razão. (Ent. 46GP)

Um guarda novo não tem nenhum papel ativo na organização da vida dentro de um EP. Não. Normalmente, não. Mas, mesmo que queira ter é difícil. Se vier com coisas muito revolucionárias, vai ser posto de parte. Vai-lhe ser dificultada a vida, porque o sistema é assim. É um ambiente fechado. É um ambiente em que as pessoas têm aquela rotina. É difícil mudá-la. (Ent. 91GP)

O choque geracional associado a igual choque de capacitação no plano da formação inicial, que emerge nas opiniões manifestadas e estará a ter impacto na necessária interação profissional, deve ser objeto de reflexão, quer no quadro do CGP, quer das instituições tutelares, de modo a que se encontrem estratégias e modelos de integração mais eficientes. **É fundamental que os diferentes saberes e experiências geracionais possam dialogar e que as novas aprendizagens encontrem, na prática, espaço de progressão e não sejam “canibalizadas” por rotinas e práticas instaladas, fechadas à inovação.**

13.3. O reforço da formação contínua: ainda as percepções negativas apesar da mudança em curso

Como acima já referimos, a formação contínua, como direito e como dever, está genericamente consagrada no artigo 43.º do Estatuto. O Anexo II detalha igualmente o regime dessa formação especificando que (artigo 9.º):

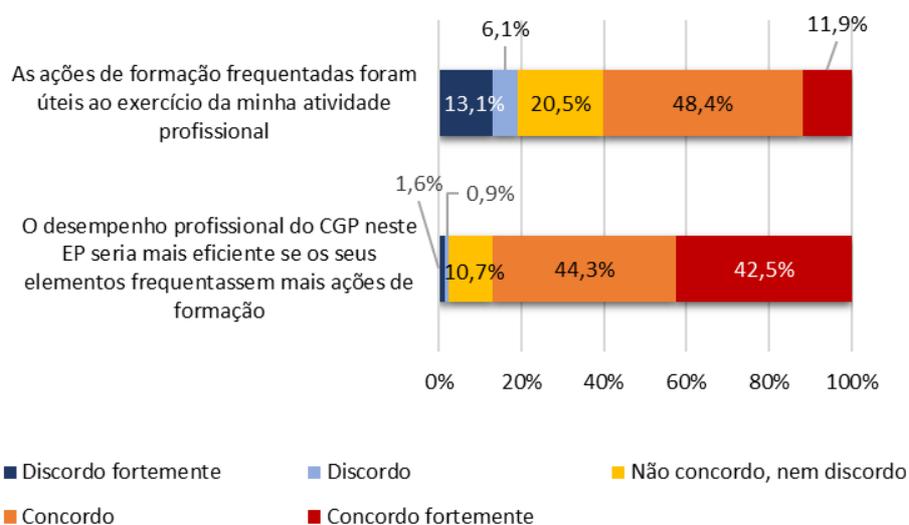
os trabalhadores do CGP têm direito à formação contínua, que engloba todos os processos formativos organizados e institucionalizados subsequentes à formação inicial, visando a adaptação às transformações tecnológicas e técnicas, bem como às alterações decorrentes da implementação da legislação prisional, tendo em vista favorecer a promoção e a aquisição de saberes fundamentais para o desempenho do seu conteúdo funcional (artigo 9.º, n.º 1).

O n.º 2 da mesma norma determina que **aos trabalhadores do CGP deve ser assegurada, anualmente, uma formação prática de armamento e tiro e, ainda, pelo menos, 12 horas de formação numa das**

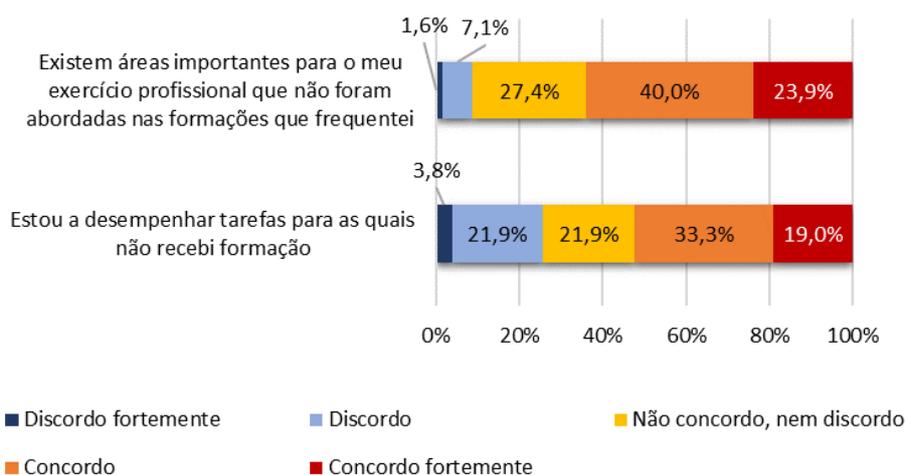
matérias indicadas como matérias de formação obrigatória¹⁹⁰. A norma parece, assim, querer conferir uma injunção de formação anual para os trabalhadores do CGP. Contudo, **o seu alcance é, desde logo, restringido pelas regras de acesso**, restrição essa que a prática, de acordo com a opinião dos membros do CGP, estará a acentuar. O acesso à formação por parte dos trabalhadores depende da sua designação para tal, que está sujeita aos princípios da eficiência, da oportunidade e da adequabilidade, atendendo às suas competências e conteúdo funcional (artigo 1.º, n.º 2 do Anexo II do Estatuto). Esse condicionalismo no plano legal tem reflexos na prática, evidenciando-se, **na percepção dos entrevistados, uma significativa disjunção entre os propósitos do quadro legal e a sua implementação efetiva**.

A orientação estratégica para que aponta o Estatuto é acompanhada pelos atores do sistema prisional ouvidos no âmbito deste trabalho, que atribuem igual relevância à formação, como condição da qualidade e da eficiência do seu desempenho funcional. No entanto, as opiniões dos inquiridos em face de um conjunto de afirmações, constante dos gráficos seguintes, tanto evidenciam a relevância atribuída à formação contínua, como as fragilidades, no plano prático, de execução dos planos de formação.

¹⁹⁰ São as seguintes as matérias de formação obrigatória, definidas no Anexo II do Estatuto (n.º 1 do artigo 7.º): a) Função do CGP, nomeadamente pelo conhecimento da orgânica e funcionamento da DGRSP, bem como do regime jurídico do CGP e de deontologia profissional; b) Legislação penal e prisional, através do conhecimento da evolução do sistema prisional, da legislação sobre a execução das medidas privativas da liberdade e aplicabilidade do expediente prisional; c) Segurança, através da aprendizagem, recolha e tratamento de informações em meio prisional, segurança em meio prisional e métodos operacionais práticos de ação e atuação nos estabelecimentos prisionais, bem como armamento e tiro, sistema de informação prisional de vigilância e tecnologias de segurança; d) Comportamento em meio prisional, através do conhecimento e aprendizagem de relacionamentos interpessoais com os reclusos, comunicação e higiene e segurança no trabalho; e) Tratamento prisional, através do conhecimento sobre a problemática do sistema prisional, criminologia e comportamentos desviantes, programas de intervenção junto da população reclusa, atividades laborais ou formativas dos reclusos e respetiva reinserção social; f) Saúde, mediante conhecimento sobre prevenção de doenças em meio prisional, comportamentos aditivos e psicopatologias, doenças mentais ou inimizabilidade. A estas matérias acrescem, para a formação inicial, as componentes práticas de Educação Física e a Defesa Pessoal (n.º 2 do artigo 7.º do Anexo II). Para além das matérias de formação obrigatórias referidas, na formação inicial devem, ainda, ser ministradas as seguintes (artigo 8º do Anexo II): a) Legislação penal e prisional; b) Direitos humanos; c) Língua inglesa; d) Comunicação com os reclusos; e) Interação com os reclusos; f) Informática geral e do sistema prisional; g) Segurança e meios auxiliares de segurança, videovigilância e telecomunicações; h) Defesa pessoal; i) Técnicas operacionais de manutenção da ordem, buscas e revistas, dispositivos de proteção e segurança; j) Segurança e higiene no trabalho; k) Saúde, doenças transmissíveis e primeiros socorros; l) Psicopatologias; m) Criminologias; n) Perfis criminais dos reclusos; o) História do sistema prisional e das penas.

Gráfico 79. Ações de formação (n=312; n=318)

Fonte: OPJ/CES

Gráfico 80. Carências formativas (n=310; n=315)

Fonte: OPJ/CES

A maioria dos respondentes (60,3%) atribuiu utilidade às ações de formação para o exercício da atividade profissional e uma maioria ainda mais expressiva (86,8%) considera que o desempenho profissional no EP onde trabalha seria mais eficiente se os elementos do CGP frequentassem mais ações de formação. As **opiniões expressas** quanto às outras duas afirmações (Gráfico 80) **refletem a necessidade de incrementar a curto prazo a formação contínua, de modo a responder efetivamente às necessidades de formação dos trabalhadores do CGP**. É um forte sinal dessa necessidade quando 63,9% dos inquiridos considera que existem áreas importantes para o seu exercício profissional que não foram abordadas nas ações de formação frequentadas e, acima de tudo, quando 52,3% afirma estar a desempenhar tarefas para as quais não recebeu formação, não registando esta afirmação especiais divergências em função da idade, tempo de serviço e EP em que exercem funções.

O Estatuto (artigo 2º do Anexo II) prevê a elaboração de um plano anual de formação (PAF), com a participação de todas as unidades orgânicas da DGRSP, que devem enviar o levantamento das

necessidades formativas, considerando o conteúdo funcional das carreiras do CGP, à unidade orgânica com competência na área da formação. Esta unidade, partindo do diagnóstico das necessidades de formação, identifica as formações prioritárias e elabora o PAF. Sinal do peso securitário nesse plano, como se verá de seguida, é a exigência de parecer prévio à aprovação do PAF do serviço com competência na área de segurança. Além da formação prevista no plano de formação organizado pelos serviços centrais, os estabelecimentos prisionais podem desenvolver o seu próprio plano de formação, desde que executado com os seus próprios recursos.

13.4. Dinâmicas de mudança em curso

A consulta dos PAF, dos últimos três anos (2018, 2019 e 2020), elaborados pela Divisão de Formação (DF) da DGRSP, permite uma visão sobre as áreas em que incidem as ações formativas¹⁹¹. Centrando-nos nas áreas direcionadas para o CGP, o foco maioritário é a segurança no meio prisional. Contudo, o biénio 2018-2019 incluía também áreas temáticas centradas em tópicos como diversidade cultural e cuidados de saúde distintos¹⁹². O plano elaborado para 2020 incidia particularmente na área “Segurança e Comportamento em Meio Prisional”¹⁹³, mas numa perspetiva que transcende uma visão securitária restrita. Salientamos a inclusão de ações formativas sobre Postura e Relacionamento Profissional, tais como Segurança Dinâmica e Direitos Humanos e Comunicação, Relacionamento Interpessoal e Gestão de Stress. Segundo a Divisão de Formação, a elaboração dos PAF resultou de um levantamento de necessidades junto de todas as unidades orgânicas dos serviços centrais e desconcentrados, tendo sido tomadas em consideração as principais orientações estratégicas da DGRSP. Assim, a partir do biénio 2018-2019, o PAF estrutura-se por áreas de formação, em linha com a organização interna da DGRSP e as suas principais atribuições.

Para a área da Segurança e Comportamento em Meio Prisional, o plano para o biénio 2018-2019 integrou, “no essencial, o Programa de Formação Descentralizada para a área de Vigilância (PFDS)”, projeto que “visa dar resposta às necessidades de formação do pessoal do Corpo da Guarda Prisional, há muito reclamadas, reativando iniciativa idêntica havida entre 2010-2012”. Para o efeito foi prevista a criação, em 2018, de bolsas de formadores internos¹⁹⁴ e de um programa de formação descentralizada para o CGP, a ser estruturado em Unidades Regionais de Formação¹⁹⁵. A sua implementação no terreno iniciou-se em 2019. Nesse ano realizaram-se 66 cursos e 204 ações de formação contínua. A área de Segurança e Comportamento em Meio Prisional foi a que mais ações de formação contabilizou. Nesse âmbito, destacamos a implementação no terreno do PFDS destinado ao

¹⁹¹ A estruturação destas áreas foi realizada em 2018, com o objetivo de estar em consonância com a organização interna da DGRSP e as suas principais atribuições.

¹⁹² A saber: Regime Disciplinar de Reclusos; Internamento Psiquiátrico em Instituição Prisional; Doenças Crónicas, Envelhecimento e Cuidados Continuados Integrados; Cuidados de Saúde Primários, Diabetes e Vacinação; Problemas Ligados ao Álcool e às Dependências; Tuberculose e Outras Doenças Infeciosas; Suicídio em Meio Prisional; Seminário Direito Disciplinar Penitenciário; Compreender o Stress Ocupacional na Guarda Prisional; Noções Básicas de Saúde e Segurança no Trabalho; Igualdade e Não Discriminação; Diálogo Intercultural e Religioso; Portugueses Ciganos, Cidadania e Interculturalidade.

¹⁹³ Exemplos de ações formativas nesta área são: Utilização de Meios Coercivos: Análise de Casos; Formação de Operadores de Raio-X e Detetores de Metais.

¹⁹⁴ Para as seguintes matérias: Buscas e Revistas, Defesa Pessoal, Dispositivos de Proteção e Segurança, Elaboração de Expediente e Manutenção da Ordem Prisional.

¹⁹⁵ Norte, Centro e Sul e Estabelecimentos Prisionais das Regiões Autónomas.

CGP, que permitiu a realização de 67 ações abrangendo 698 formandos de estabelecimentos prisionais de todo o país. No entanto, a grande maioria de ações de formação contínua foram realizadas na área da grande Lisboa, salientando a DF que, após anos de inexistência, foram novamente realizadas ações de formação contínua nos estabelecimentos prisionais das regiões autónomas.

Contudo, o PAF não se destina apenas ao CGP. De acordo com o relatório anual de formação da DGRSP para o ano 2019, 42% dos formandos abrangidos pertenciam ao CGP, o grupo mais numeroso da DGRSP. Este número traduz um aumento de 21% considerando os dados de 2017. Contudo, apenas 19% do CGP beneficiou de pelo menos uma ação de formação durante esse ano. Considerados os profissionais dos estabelecimentos prisionais, 22% dos elementos receberam pelo menos uma formação. Dos trabalhadores do CGP que frequentaram pelo menos uma ação de formação do PFDS, 97% eram da carreira de guarda e 3% da carreira de chefe.

A área de Segurança e Comportamento em Meio Prisional registou um crescimento exponencial neste ano, fruto da implementação do PFDS. Segundo a DF a avaliação da formação contínua foi muito positiva, particularmente na área de Segurança e Comportamento em Meio Prisional, em parte dada a satisfação do CGP com o PFDS. Merece ainda destaque a criação de uma plataforma que permite a realização de formações à distância. Embora a grande maioria dos formadores fossem formadores internos, 10% eram externos. O PAF para 2020 foi suspenso no início do ano, tendo sofrido posterior atualização, devido à pandemia mundial. Como tal, o número de formações programadas foi significativamente reduzido para apenas 67.

Salienta-se, ainda, a informação quanto à celebração de protocolos com o Alto Comissariado para as Migrações e a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, que permitiram a realização de um conjunto de formações nas respetivas áreas de intervenção, bem como com a ENAP.

Tal como ocorreu em outros setores do sistema de justiça, também no quadro do sistema prisional, o investimento mais premente foi na formação inicial, como acima já evidenciamos, e menos na formação contínua. Embora nos últimos anos, como acabámos de assinalar, se esteja a procurar criar neste campo uma dinâmica diferenciada. O seguinte depoimento de um diretor sintetiza bem essa ambivalência de velocidades.

Eu penso que cada vez mais há cuidado por parte dos serviços centrais com a formação inicial. Tem havido uma evolução bastante realista e adequada às necessidades que, dentro do estabelecimento prisional, nós temos. Contudo, penso que a grande preocupação com a formação não deve ser só aquando do ingresso, mas também deveria haver mais investimento na formação obrigatória de reciclagem ao nível de segurança, de gestão de conflitos, entre outros. Porque, repare, o grupo de indivíduos que são reclusos vai-se alterando. Os reclusos de hoje não são os reclusos de há 20 anos atrás. (Ent. 20D)

Na verdade, apesar de ter havido algum incremento com o aumento da oferta formativa, sobretudo nos últimos anos, **para além da formação mais “securitária”, a grande maioria dos entrevistados salienta, quer a escassez de ações de formação, quer as dificuldades de acesso às que existem, o que redundam em baixa frequência de ações de formação pelos membros do CGP.** Os dados recolhidos apontam, assim, para a necessidade de um incremento forte na política de formação também reivindicado pelas estruturas sindicais.

Nada, zero [formação contínua]. Felizmente no ano passado tive duas formações e isso já não acontecia desde que entrei para os serviços prisionais. (Ent. 11GP)

Não fazemos assim muita [formação contínua]. De há uns anos para cá até tem havido mais formação do que era habitual. Há muitos anos atrás, zero, não havia nada. (Ent. 25GP)

Vão havendo condições de frequência de formações. Não estão é disponíveis a todos. Eu gostava de fazer reciclagem, porque as coisas vão mudando, vão-se modernizando. (Ent. 56GP)

Eu acho que há muito poucas formações na guarda prisional. Basicamente há a de tiro, que é obrigatória. Depois aparecem outras, esporadicamente. (Ent. 97GP)

A relevância atribuída à formação contínua estará também relacionada com a sua possível valorização na avaliação do desempenho. Este novo contexto leva os trabalhadores do CGP a darem mais relevância à formação, como é evidenciado nos depoimentos abaixo:

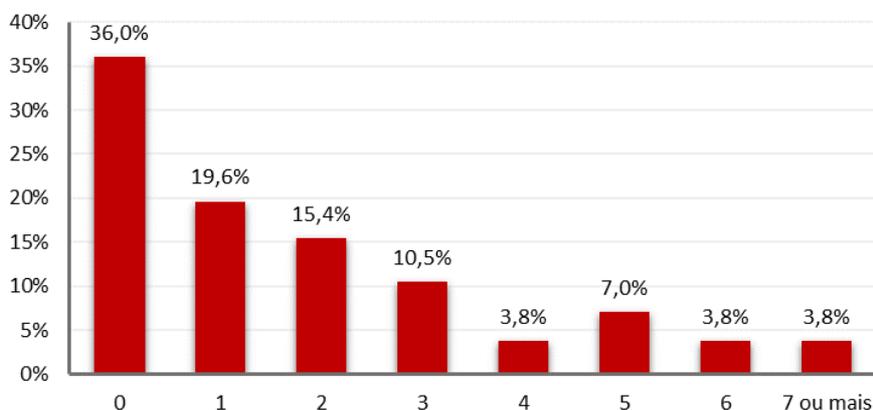
A frequência em ações de formação é relevante no processo de avaliação. Tem lá um item que é o “aperfeiçoamento profissional”. Se não tiverem formação, não os prejudicamos, mas os que têm valorizamos com mais um ponto. (Ent. 66D)

As formações contarem para a progressão na carreira é uma forma de os motivar a frequentar. E não só frequentar, a ter aproveitamento... (Ent. 29D)

A nossa carreira, em termos de evolução, sofreu essa alteração, ou seja, aquilo que dantes era automático, passou a ser por procedimento concursal e começou a existirem esses parâmetros de avaliação diferentes, nomeadamente, as formações. Se antigamente não se ligava muito, agora as formações passaram a ter importância. (Ent. 40GP)

O Gráfico 81 representa o número de ações frequentadas nos últimos cinco anos pelos respondentes ao questionário.

Gráfico 81. Número de formações frequentadas nos últimos cinco anos (n=286)



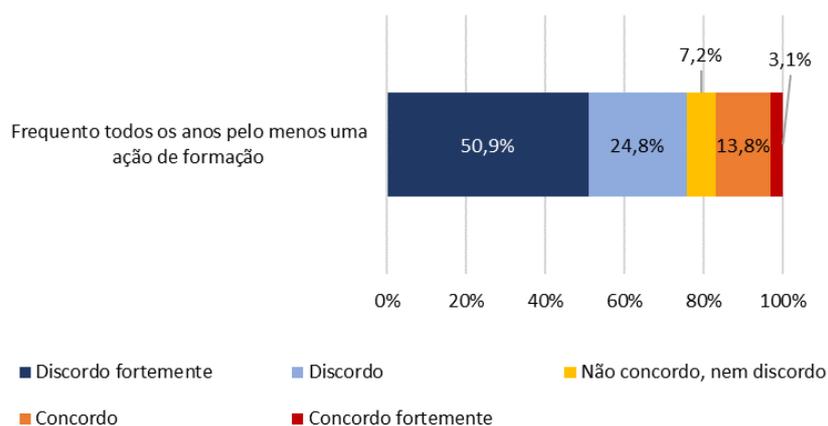
Fonte: OPJ/CES

De acordo com os dados indicados, durante esse período temporal, 19,6% dos inquiridos frequentou uma formação nos últimos cinco anos, enquanto 15,4% dos elementos frequentou duas formações e 10,5% dos respondentes realizou três formações. É muito residual a frequência de mais do que seis formações, sendo 12 o número máximo de formações referidas pelos elementos do CGP. Contudo, ressaltamos que a maioria dos respondentes não frequentou nenhuma formação (36,0%)¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Não considerado o Plano Anual de Tiro.

Esses indicadores estão em concordância com o posicionamento dos inquiridos quanto à seguinte afirmação “Frequento todos os anos pelo menos uma ação de formação”. É que, apesar da lei, como acima referido, apontar para a existência anual de uma formação prática de armamento e tiro e de, pelo menos, 12h em outras matérias das obrigatórias (artigo 9.º do Anexo II do Estatuto do CGP), a verdade é que 75,7% dos inquiridos afirmaram que nem todos os anos frequentam sequer uma ação de formação¹⁹⁷.

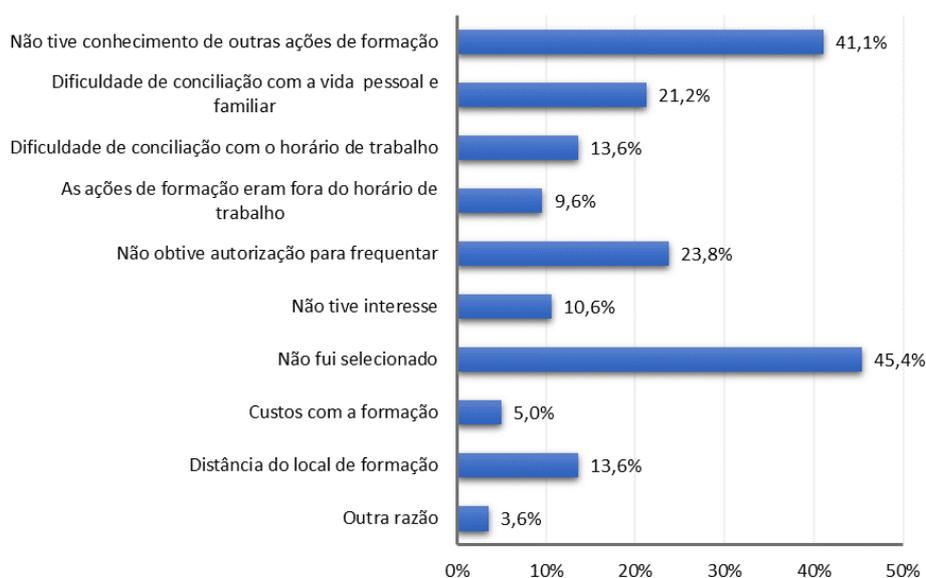
Gráfico 82. Frequência de ações de formação (n=318)



Fonte: OPJ/CES

Para compreender as razões condicionantes de uma frequência mais regular de formação contínua, foi pedido aos guardas prisionais que apresentassem as razões que terão impedido a frequência de outras ações formativas, podendo, para tal, selecionar mais do que um motivo. Os resultados são apresentados no gráfico seguinte.

Gráfico 83. Razões de não frequência de outras formações (n=302)



Fonte: OPJ/CES

¹⁹⁷ Não considerado o Plano Anual de Tiro.

Como resulta do gráfico, as principais razões apontadas são externas aos formandos decorrendo de fatores inerentes à estrutura organizativa do sistema prisional: 45,4% dizem que não foram selecionados para a frequência da formação; 41,1% evocam desconhecimento; e 23,8% pretendiam frequentar determinada ação de formação, mas não obtiveram autorização. Outros fatores apontados como dificultadores do acesso à formação exigem, para serem ultrapassados, a colaboração do EP, como é o caso da dificuldade de conciliação com o horário de trabalho. Os custos com a formação e a distância relativamente ao local da formação são fatores que devem também merecer atenção (respetivamente, 5,0% e 13,6% dos inquiridos). Apesar de não constituírem fatores centrais, não é despidendo o número de respondentes que alega razões de natureza pessoal (dificuldade de conciliação com a vida pessoal e familiar: 21,2%) e 9,6% não se mostrou disponível para frequentar ações de formação fora do horário de trabalho. O que implica a necessidade de reforçar o caráter de dever vinculado associado à formação. **Acima de tudo**, os dados que devem merecer particular reflexão, quer na vertente da divulgação, quer facilitando procedimentos de acesso, indicam que **a maioria dos trabalhadores do GP manifesta interesse em frequentar ações de formação, mas que fatores de bloqueio não permitem**.

As perceções dos entrevistados, que corroboram os indicadores do inquérito por questionário, são relevantes para melhor se compreender os fatores impeditivos de acesso à formação e para desenvolver estratégias que os possam mitigar. Emergem como mais significativos os seguintes: a) divulgação das ações de formação e de procedimentos de acesso; b) o necessário aprofundamento da descentralização; c) a formação deve ser encarada como direito e dever.

a) Divulgação das ações de formação e de procedimentos de acesso

Na perspetiva dos entrevistados a escolha dos guardas para a frequência de ações de formação é feita, regra geral, pela chefia e pela direção do EP, o que, na opinião de alguns, favorece as falhas de eficácia e de transparência no processo de divulgação e de seleção, redundando numa perceção geral de pouca rotatividade dos elementos selecionados para participarem nas formações:

Sabemos que há formação porque é posto no placard, [...] às vezes é dito na formatura, mas era bom que fosse mais divulgado na formatura. (Ent. 110GP)

Não tive mais formações porque não me deram oportunidade [...]. As formações deviam ser divulgadas num quadro a informar, mas não aparece lá. São interesses de que vá este e não aquele. Fiz alguma formação, oportunista [...]. As formações nestes serviços foram sempre direcionadas para quem não interessava. Na altura, para esta, não havia ninguém, e foi por isso que eu fui. Até pelas pessoas que foram na altura, não devem ter percebido o que era aquilo. (Ent. 113GP)

Relativamente à maior parte das formações de que tive conhecimento, nunca foi de as ter visto afixadas num placard. Soube porque na escala temos lá um parâmetro que diz: faltas, licenças, férias, ou formação, e quando eu sabia já eles lá estavam. As vagas de formação contínua eram só para uma pessoa ou duas e parece que estava predefinido que aquela pessoa e a outra iriam e eu quando tinha conhecimento, eu e muitos outros colegas meus, já era tarde demais. (Ent. 40GP)

Não há formações, e quando há é para um ou dois. São para os escolhidos. Quem é o decisor, escolhe. (Ent. 04GP)

Há uns que sabem logo que vai haver uma formação interessante, e estão logo inscritos. Outros que nunca sabem de nada. (Ent. 35GP)

Muitos guardas também se inscrevem. Mas também muitos estão fartos de se inscreverem e nunca são escolhidos. (Ent. 108GP)

Contudo, em alguns estabelecimentos prisionais, o discurso demonstra a implementação de boas práticas, no plano dos critérios e procedimentos de seleção, com o objetivo, quer de introduzir mais transparência, quer de alargar o grupo de selecionados.

As formações promovidas pelos serviços prisionais chegam via email ou fax, a chefia anuncia em três formaturas e depois são fixas no placard da portaria. O pessoal inscreve-se e há uma seleção [...]. A seleção é interna, sim. É feita pela parte da Direção. (Ent. 13GP)

A nossa chefe, agora nas últimas formações, tem ido por esse critério, o primeiro critério pela ordem de inscrição, e o segundo critério por quem já tem mais formações. Deixar ir os que têm menos [...]. Antes disso era mais à base do Sr. Diretor que ia à lista e escolhia X. (Ent. 108GP)

As opiniões seguintes evidenciam, em linha com as respostas ao inquérito por questionário, fatores de natureza pessoal, que exigem respostas mais complexas:

Temos aqui gente muito interessada, muito empenhada, mas temos gente desmotivada [...]. Há uns que não se importam de vir à formação mesmo que estejam de folga. Há outros que se estão de folga, recusam-se logo a vir. É complicado. (Ent. 06GP)

Há aí colegas que não têm formação nenhuma [...]. Depois também há outros que metem uma série de condições [...]. Quem tem um horário de segunda a sexta faz mais sentido ir à formação do que aqueles que vêm aqui por turnos [...]. Normalmente funciona muito por convite [...]. Os convites são feitos pelo comissário, não sei se ele tem algum entendimento com o diretor isso não sei. Isso dos convites gera algum mau estar, acredito que sim. Normalmente se nos convidam e depois não vamos, não vão convidar mais. (Ent. 70GP)

A seleção dos guardas é feita pela chefia ou pela Direção Geral. Eu penso que quem desempenha funções de chefe de ala vai sempre, há alguns que também vão porque não se importam de calhar em folgas. Eu fui a quase todas. (Ent. 03GP)

Na verdade, foi possível confirmar, junto de elementos da direção dos estabelecimentos prisionais, a heterogeneidade, entre os vários estabelecimentos prisionais, do processo de seleção dos formandos, prática que deveria merecer especial reflexão da tutela no sentido de se definirem procedimentos aplicáveis a todos os estabelecimentos prisionais:

[...] geralmente a gente aceita sempre o primeiro voluntário que quer ir. É por vontade da pessoa. Se houver voluntários, vão sempre os voluntários em primeiro lugar. Se não houver e como nos obrigam a ter X elementos do Corpo da Guarda Prisional em formação, nós depois chamamos as pessoas e dizemos. Eles vão e gostam. Estes guardas que foram a esta formação dos impressos e dos modelos burocráticos, trouxeram sugestões interessantes que se puseram em prática, coisas que não tínhamos cá implementado. Foi muito bom. (Ent. 08D)

Eles inscrevem-se e depois o comissário dá o parecer e tenta que vá correndo todos. Depende dos temas porque se calhar há temas que se adequam mais aos chefes de alas, outros a outros. Mas é o comissário quem faz essa gestão e seleção. (Ent. 66D)

b) O necessário aprofundamento da descentralização

Uma parte significativa dos entrevistados considera que deve existir um esforço relevante de descentralização da formação através de duas vias: mais ações de formação nos estabelecimentos prisionais; e criação de polos regionais, prática que já estaria a ter alguma implementação. A centralização de uma grande parte das ações de formação, no centro de formação, em Lisboa, é um obstáculo à participação.

Acho que as formações são sempre importantes, mas a forma como estão a ser apresentadas é um complicado. Em termos regionais, seria mais vantajoso, ou agruparem estabelecimentos [...]. Se quero uma formação tenho que ir para Lisboa. Nós aqui temos condições, o que se faz lá em Lisboa, faz-se aqui. Se calhar haveria mais possibilidade de haver mais formações. (Ent. 12GP)

Há aqui colegas que têm 30 anos de serviço e nunca fizeram formação. A formação devia vir ao EP [...]. Eu fui fazer uma formação há uns anos com cinco ou seis conteúdos. Fomos três ou quatro guardas e um chefe para cada conteúdo. Supostamente, quem tinha ido à formação de determinado conteúdo, dava formação ao resto da corporação do seu EP. Por exemplo, eu ia dar manutenção da ordem prisional, que foi o conteúdo que fui tirar; o outro ia dar buscas e revistas e íamos dar formação uns aos outros. Isso começou muito bem, mas depois parou. (Ent. 03GP)

Tem que melhorar muito. A formação é centralizada, mas devia ser por zonas – centro, norte e sul. (Ent. 114GP)

Tivemos algumas em matéria de segurança que foram cá ministradas. E há várias em que o pessoal vai a Lisboa. Aí já demora mais. Vão ao Centro de Formação, adquirem lá o conhecimento. Por exemplo, se for uma formação de tiro ou para ser encarregado de tiro, ministrar e dar formação de tiro, como temos aí colegas, têm de ir a Lisboa, têm de ter algumas aulas no Centro de Formação e depois têm de ir lá à Carreira de Tiro. Aquilo é a nível nacional, vai um ou dois de cada EP. (Ent. 16GP)

A formação que recebemos é muito pouca. Durante uns anos havia colegas meus que nos davam formação a nós e nós dávamos formação aos colegas. E isso é das melhores coisas que pode acontecer no EP porque incentiva-nos. (Ent. 93GP)

A nível nacional, nós estamos melhor que muitas cadeias. Muitas delas só conseguiram enviar um dos guardas para uma formação. A gente conseguiu dar formação a muita gente. Porque os nossos guardas foram lá, tiveram a formação, e depois juntamente com um formador que os acompanhou, deu-se formação local a muita gente [...]. O ano passado criaram polos de formação. Tivemos cá formadores, só que depois o COVID fez parar a formação toda. Temos formação contínua o que é muito bom, porque durante muito tempo não tivemos formação de qualquer tipo. Tivemos formação prática de “Buscas e Revistas”, “Manutenção da Ordem Prisional”, “Expediente”, “Dispositivos de Segurança”, “Diligências”, “Transporte de reclusos”. “Tiro” é anual, obrigatório. (Ent. 06GP)

A formação está feita para as pessoas não irem. Primeiro, quando há alguma coisa interessante as vagas ficam logo preenchidas. Depois, há a deslocação. As pessoas têm que ir para longe, gastar dinheiro. Assim é desmotivador. (Ent. 35GP)

c) A formação deve ser encarada como direito e dever

Como resulta das respostas ao inquérito por questionário acima analisadas, outros fatores associados à gestão do trabalho (escassez de recursos humanos no EP) e, em certa medida, à desvalorização da formação por parte de alguns trabalhadores do CGP (por a formação coincidir com dia de folga, por ser difícil conciliar com a sua vida pessoal e familiar) devem também merecer reflexão no sentido de se encontrarem estratégias e procedimentos que permitam um maior envolvimento na formação contínua por parte de todos os trabalhadores, independentemente do regime de horário e das funções desempenhadas.

Houve outro tipo de formações em que quem quisesse inscrevia-se, mas se fosse aqui [...] iria, só que depois é o transtorno da viagem, por questões familiares e também somos poucos guardas que também não daria para nos poderem mandar a todos. (Ent. 33GP)

As formações que há já abrangem muito e devia haver mais reciclagem. O problema é o nosso horário e todas as formações eram nos dias de folga [...]. Estou aqui no serviço e dedico-me a 100%, fora disto deixem-me estar, deixem-me gozar as folgas, ter um bocadinho de vida lá fora. (Ent. 23GP)

Há pouca formação. E quando há formação, a estrutura não permite que haja formação durante o horário laboral, o que obriga as pessoas a ter formação nas suas folgas, e, como pode perceber, uma profissão desgastante, ainda ter que, depois, ir fazer formação nas folgas leva a uma resistência muito grande dos participantes. (Ent. 63GP)

[...] as formações implicam sempre a ida das pessoas para Lisboa. Quase sempre implica sair do contexto familiar, implica a perda de horas extraordinárias, implica a perda de uma série de coisas, é óbvio que nós não podemos ter tudo. (Ent. 117GP)

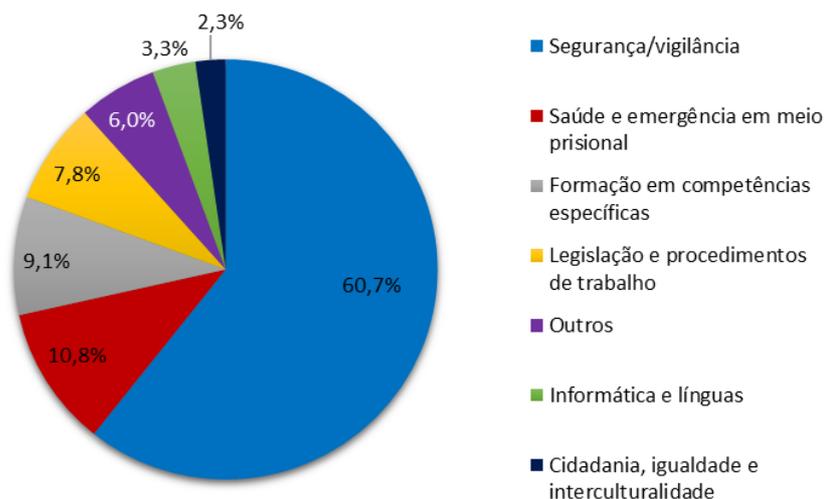
A impossibilidade de frequentar todas as formações deve-se ao facto de haver falta de guardas, é uma realidade que assusta diariamente e que compromete o nosso trabalho, sim. (Ent. 13GP)

É preciso haver mais formação. Houve um esforço no ano passado, mas este ano está tudo estagnado por causa da pandemia. O cumprimento do plano anual de tiro também é uma preocupação muito grande da direção. O que também nos cria dificuldades porque o nosso pessoal tem de ir fazer essa formação em dias de folga porque não tem como ser dentro do horário de trabalho. E isso é motivo de queixa. Claro. A direção diz que tem que ser assegurado em dia de serviços, mas não sabem o que dizem. As linhas são de 10, não se justifica ir para a carreira de tiro com menos de 10, agora imagine eu com o quadro de pessoal depauperado. Não tenho guardas para fazerem diligências, mas tenho de pegar em 10 guardas para fazer a formação. (Ent. 07GP)

13.5. As áreas temáticas respondem à heterogeneidade funcional?

O gráfico seguinte mostra os temas mais frequentes das ações de formação frequentadas pelos inquiridos.

Gráfico 84. Temas das formações realizadas



Fonte: OPJ/CES

Sem surpresa há uma clara concentração nas formações relacionadas com as funções de vigilância e segurança, com temas como buscas e revistas, manutenção da ordem prisional, defesa pessoal, dispositivos de proteção e segurança e meios coercivos, para além do plano anual de tiro. De um modo geral, as ações frequentadas estavam vocacionadas, sobretudo, para o desempenho das funções de vigilância e segurança, indo de encontro às expectativas de alguns elementos do CGP. Contudo, também reivindicam formação em outras áreas, nomeadamente informática, associada a um maior investimento tecnológico, gestão de conflitos, comunicação, psicologia e sobre legislação relacionada com o seu desempenho funcional:

Informática [seria essencial]. E é importante para todos, por exemplo, no registo do horário de trabalho podia ser uma máquina a fazer isso, mas aqui ainda tenho de colocar o livro de ponto para assinarem e tenho de colocar as horas à frente. Se existisse uma máquina com um cartão em que fosse para lá automaticamente e ficasse numa plataforma onde ficasse o horário de trabalho de

todos nós, não havia necessidade de ser eu a fazer o registo na aplicação. Às vezes é preciso uma declaração e seria mais fácil com um terminal, pedir essa declaração. (Ent. 02GP)

Dentro da realidade de hoje em dia dos serviços, o que nos faz falta é formação sobre novas tecnologias. Tirando isso, o nosso trabalho é lidar com eles lá dentro. Também seria bom se tivéssemos uma formação que nos ajudasse nas relações interpessoais. (Ent. 10GP)

Acho que devia haver mais formação a nível psicológico. Não é fácil andar aqui e sair com a cabeça limpa. (Ent. 19GP)

Eu acho que as formações têm de ser contínuas em algumas áreas, as coisas estão sempre a mudar. Eu fiz uma formação, com uma psicóloga, sobre postura e controle emocional e achei muito interessante. Gostei muito [...]. Tivemos uma sobre *burnout* que também achei interessante. (Ent. 25GP)

Os conteúdos de que sinto mais necessidade em termos formativos são gestão de conflitos, comportamentos dos reclusos, área motivacional [...]. Na área de segurança temos uma formação satisfatória. Acho que necessitamos de formação na área da psicologia. De compreender as pessoas com quem temos que trabalhar. Aí sim, penso que temos necessidades. (Ent. 46GP)

Saúde mental, por exemplo, é uma área que necessitávamos de ter mais informação, mais formação, saber como lidar. Cada vez mais temos reclusos com doenças mentais, e nós ficamos sem saber o que fazer. É a experiência, é o dia-a-dia, vamos aprendendo com isto. (Ent. 06GP)

Não me tenho debruçado muito sobre isto, mas [formação em] relações interpessoais, acho que é fundamental. Gestão de conflitos, é essencial. A parte da legislação também é importante porque há coisas que mudam. Parte física, também é muito importante. O serviço não disponibiliza tempo nenhum na parte física. (Ent. 91GP)

Há muitas áreas que [são] essenciais: por exemplo, ao nível de informática, a nível de defesa pessoal, a nível de armamento, a nível de psicologia, gestão de conflitos. Penso que matérias que nos ajudem no relacionamento com o ser humano todos nós deveríamos ter. (Ent. 101GP)

Sinto falta de formação, completamente [...]. Mas as áreas que sinto mais falta são expedientes, daquilo que são os nossos procedimentos, como agir, como fazer. (Ent. 11GP)

Acho que devíamos ter mais formação oficial no campo da defesa pessoal. Nunca tive aqui dentro, tive de fazer por minha conta lá fora. Nunca tive formação do serviço nessa matéria. Nos cursos iniciais já fazem, mas no meu tempo não se fazia. (Ent. 70GP)

Defesa pessoal. Seria proteção para todos nós. Tudo o que tenha a ver com a nossa proteção e com a nossa segurança, sim, devia haver. Até a nível de informática, devíamos ter (e já tivemos em tempos). (Ent. 93GP)

Sinto muita falta de defesa pessoal, gestão de conflito, comunicação. Acho que são as três áreas fundamentais. (Ent. 04GP)

Os temas são os adequados, mas acho que devia haver mais formação sobre a legislação que nos diz respeito. Mas, o que não pode acontecer é termos uma formação em 2020 e depois termos a mesma formação só daqui a 10 anos. Tem que haver uma continuidade. (Ent. 03GP)

A heterogeneidade das propostas de conteúdos formativos estará relacionada com as funções desempenhadas. Há uma parte muito significativa de guardas prisionais que expressam a necessidade de uma formação que lhes dê ferramentas de gestão de conflitos e, em geral, para melhor lidarem com a complexidade comportamental. Esta necessidade está também associada a uma perspetiva de aprofundamento do papel dos guardas prisionais no processo de ressocialização dos reclusos, defendida, não só por elementos do CGP, mas também por membros das direções dos estabelecimentos prisionais.

Eu acho que deveria haver formação nesse sentido, para que eles pudessem ser também um elemento de mudança no caminho da ressocialização da população reclusa [...]. Formação não só naquele momento em que estão a ser formados para serem guardas prisionais. Mas, depois seria importante que tivessem formação nessas áreas (Ent. 29D)

Penso que a formação dos guardas devia passar mais pelo contacto humano, independentemente da defesa pessoal e de outras formações nessa área que também são necessárias. Há toda uma outra parte das suas funções que também deveria ser objeto de formação, isto é, a formação deveria verter em áreas que não são propriamente áreas de “abre porta e fecha porta” e tem-se caído um pouco nessas áreas da segurança e esquecem-se outras. Os perfis da formação que vêm, vêm muito nessa onda [...]. O corpo da guarda é uma peça importantíssima. Estão muito próximos dos reclusos, juntamente com os técnicos de reeducação e têm um papel muito importante. Por isso, a sua formação adquire um papel muito importante e deve ter muita atenção a essa vertente. Os guardas estão constantemente com os reclusos. Servem até como exemplo, bom ou mau exemplo. A formação dos guardas é muito importante e deve ter muita atenção a esse aspeto. (Ent. 47D)

Os elementos do CGP precisam de mais capacitação, de mais na formação, de mediação, no âmbito do relacionamento interpessoal, de liderança. Mas, não pode ser aquele tipo de formações que vai lá um formador bem-intencionado dar “duas de areia e três de cimento” e faz uma formação de liderança. Estamos a falar de um curso de formação, prolongado no tempo, com vários formadores, com credibilidade por parte de quem faz a formação. (Ent. 106D)

Embora as funções a desempenhar tenham nas vertentes securitária e de vigilância um forte enfoque, como já referido, não se esgotam nelas. Ao CGP reconhece-se relevância na concretização de outras funções, seja em conjunto com outros profissionais, seja por si mesmos e, também, uma participação mais ativa nos objetivos de ressocialização dos reclusos, densificando funções que já desempenham, mas que exigem adequada preparação. Existem, assim, novas exigências profissionais para cuja resposta é salientada a importância da formação:

Nós temos que estar preparados para fazer uma série de coisas, desde o acompanhamento à saúde, às diligências ao tribunal, quando se vai a um funeral ou a um velório, é um serviço diversificado e complexo [...]. Nós não estamos preparados, não temos formação específica para isso (Ent. 13GP)

O guarda prisional tem que ter uma versatilidade enorme. Tem que ter capacidade de interagir com as pessoas e de resolver problemas de desequilíbrio emocional ou psicológico, tem que ter o conhecimento da lei, tem que ter conhecimento dos diplomas que regulam a sua atividade, os diplomas que são subjacentes à Direção-Geral dos Serviços Prisionais, de normas do código, Código Penal, Código do Processo Penal. Nós temos que ter esse conhecimento todo. Aliás, eu venho defendendo isto há anos, porque eu sempre entendi que o guarda prisional não se podia restringir a abrir e fechar portas. Isso é uma coisa muito mecânica, acéfala e que não é, na verdade, aquilo que nós fazemos dentro das zonas prisionais. (Ent. 71GP).

Eu penso que deveria ser obrigatória a formação em gestão de conflitos para todos os guardas, porque se não os mais velhos vão dizer “Mas agora vão-me ensinar a gerir conflitos, ao fim destes anos todos?!” Quando não é bem assim, porque, quando eles começaram como guardas, a população prisional era diferente [...]. Lá fora parece que passa a imagem de que isto aqui é o faroeste, mas não é verdade, há aqui uma série de atividades, há uma tentativa de ressocialização do recluso [...]. E estas formações adequadas aos tempos que vivemos e à população reclusa que temos, fazem todo o sentido. (Ent. 20D)

O sistema prisional, ao não assumir o investimento em conteúdos formativos que aprofundem o papel dos guardas prisionais como interface com o recluso, ignora a sua contribuição para o alívio da tensão e o aprofundamento da segurança em meio prisional. Mas, a formação é igualmente relevante em duas dimensões. Por um lado, pode significar um contributo importante na afirmação e valorização do CGP enquanto grupo profissional. Por outro, é fundamental como via de inovação e espaço de construção de novas culturas e novas práticas, mas também de aproximação de procedimentos, nem sempre possíveis de harmonizar pela normatividade, que permitem interpretações individuais ou muito vinculadas à cultura do EP. O papel da formação, enquanto ferramenta de introdução e disseminação de novas práticas, que melhor permitam responder “aos

novos desafios”, e de ultrapassar as resistências à mudança é central no processo de transformação do sistema prisional (Gomes *et al.*, 2003).

O legislador tem vindo a aprofundar a importância da formação no CGP, atribuindo-lhe maior relevância, quer previamente à entrada na profissão, quer como condição de progressão na carreira. No plano prático, são também reconhecidos progressos significativos sobretudo na vertente da formação inicial. Diferentemente, **no campo da formação contínua, o consenso vai para a necessidade de incremento em várias dimensões**: no aumento do número de ações de formação; na diversidade temática, com destaque para outros temas além dos associados às funções securitária e de vigilância; na descentralização da formação, de modo a permitir que mais pessoas tenham acesso a ações de formação; no reforço da transparência, clareza e uniformização dos procedimentos de seleção dos formandos. A concretização prática de uma outra vertente da formação, prevista no quadro legal, pode dar um importante impulso na valorização profissional dos membros do CGP. Trata-se da formação especializada prevista no artigo 10.º do Anexo II do Estatuto. Esta vertente, ainda sem materialização prática, deve merecer especial atenção num processo de modernização e inovação do sistema prisional e de reestruturação dos conteúdos funcionais das carreiras do CGP.

14. AS FUNÇÕES E O VOLUME DE TRABALHO

O Corpo da Guarda Prisional exerce as suas competências e funções através de horário rígido ou por turnos, assegurando o funcionamento de vários serviços e atividades de cada estabelecimento prisional, em diversas áreas (zonas prisionais e oficinas, pontos de acesso e portarias, parlatórios, áreas periféricas, perímetros dos estabelecimentos e das alas, entre outras), a que acrescem as funções de custódia a diligências realizadas no exterior do estabelecimento prisional. Em traços largos poderemos agrupar essas funções em três grupos: funções predominantemente securitárias e de vigilância (áreas periféricas do EP e das alas); funções de custódia (acompanhamento de reclusos em diligências ao exterior); e funções que, embora não perdendo o foco de vigilância e de segurança, são de contacto mais próximo com os reclusos, relacionando-se com o processo de ressocialização (zona prisional, acompanhamento em formação e em atividades laborais no EP). Como temos vindo a assinalar, depois da entrada em vigor do novo Estatuto, a agenda sindical em torno de várias dimensões inerentes ao exercício funcional do CGP manteve-se e, quanto a algumas questões, agudizou-se mesmo. Contudo, a redefinição ou densificação de competências e de conteúdos funcionais não estão no centro da agenda reivindicativa.

Tal não significa que se trata de uma dimensão totalmente ausente do debate político- sindical e das preocupações do corpo profissional, como se irá evidenciar neste ponto. Por um lado, tem sido denunciado o desempenho de funções atribuídas a categorias superiores por elementos do CGP de categorias inferiores e, inclusive, mesmo o desempenho de funções que extravasam as competências do CGP. Por outro, o preâmbulo do diploma, que aprovou o atual Estatuto (Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro), ao reconhecer ao CGP “um cada vez maior do número de competências”, enfatizando tanto funções securitárias, como funções no âmbito da ressocialização, e ao prever a formação especializada, aponta para a relevância de uma reflexão aprofundada, numa perspetiva programática, sobre o papel e as funções dos elementos do CGP. Para um debate informado sobre esta dimensão, consideramos relevante analisar as funções efetivamente desempenhadas pelos elementos do CGP. Isto é, compreender, com mais detalhe, o que fazem os elementos do CGP no seu quotidiano profissional e como percecionam os papéis que desempenham no sistema prisional. Essa análise é também importante se considerarmos que a identidade profissional é, em grande medida, forjada a partir das práticas profissionais.

14.1. As funções do CGP previstas no Estatuto

O atual Estatuto do Corpo da Guarda Prisional prevê, como já referimos, duas carreiras: uma, integrando as funções de chefia e outra com uma dimensão mais operacional. Aos trabalhadores do

CGP são atribuídas um conjunto de competências, dominando as competências associadas às funções de vigilância e de segurança, mas não se esgotando nelas¹⁹⁸. No que respeita aos conteúdos funcionais, o n.º 1 do artigo 26º do Estatuto especifica que “os trabalhadores do CGP exercem as funções correspondentes ao conteúdo funcional da sua carreira e categoria”, sistematizando a descrição dos mesmos no Anexo I. Os conteúdos funcionais definidos no Anexo I do Estatuto para a carreira de chefe da guarda prisional são os seguintes:

Comissário prisional: chefiar os serviços de vigilância e segurança, disciplina e ordem prisional em estabelecimento prisional de nível de segurança especial ou alta e grau de complexidade de gestão elevada; colaborar, na área da sua especialidade, com as unidades orgânicas dos serviços centrais, designadamente com as que detêm competências na área da segurança prisional; exercer funções de estudo, planeamento, assessoria, programação, avaliação e aplicação de métodos e processos técnico-científicos, no âmbito da vigilância e segurança prisional; instruir os subordinados para o cumprimento das normas legais aplicáveis; ministrar formação em matéria de vigilância e segurança prisional.

Chefe principal: chefiar os serviços de vigilância e segurança, disciplina e ordem prisional em estabelecimento prisional de nível de segurança e grau de complexidade de gestão médios; coadjuvar e substituir o comissário prisional nas suas ausências e impedimentos; colaborar, na área da sua especialidade, com as unidades orgânicas dos serviços centrais, designadamente com as que detêm competências na área da segurança prisional; exercer funções técnicas e de assessoria em matéria de segurança; instruir os subordinados para o cumprimento das normas legais aplicáveis; ministrar formação em matéria de vigilância e segurança prisional.

Chefe: chefiar equipas ou grupos de guardas, turnos de serviço ou sectores do estabelecimento; executar atividades operacionais, com autonomia e responsabilidade, enquadradas em planificação estabelecida no âmbito dos vários domínios de atuação do CGP; executar tarefas administrativas decorrentes do exercício das suas funções; exercer funções de enquadramento dos guardas em período experimental; ministrar formação em matéria de vigilância e segurança prisional.

No que respeita à carreira de guarda prisional, são descritos, igualmente no Anexo I do Estatuto, os seguintes conteúdos:

Guarda principal: coadjuvar e substituir o chefe, nas suas ausências e impedimentos; exercer funções de coordenação de guardas prisionais, de acordo com as orientações e diretivas superiores; executar atividades operacionais com relativo grau de complexidade e responsabilidade que impliquem alguma autonomia, no âmbito dos vários domínios de atuação do CGP; exercer funções

¹⁹⁸ De acordo com o n.º 1 do artigo 27º do Estatuto, são as seguintes as competências dos elementos do CGP: a) Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito; b) Manter a vigilância e a proteção dos estabelecimentos prisionais, bem como das instalações da DGRSP; c) Observar os reclusos nos locais de trabalho, recintos ou zonas habitacionais, com a discrição possível, a fim de detetar situações que atentem contra a ordem e a segurança dos serviços ou contra a integridade física e moral de todos os que se encontrem no estabelecimento; d) Manter o relacionamento com os reclusos em termos de justiça, exigência do cumprimento das normas, procurando, simultaneamente e pelo exemplo, exercer uma influência positiva; e) Colaborar com os demais serviços e trabalhadores em atividades de interesse comum, prestando as informações que forem adequadas à realização dos fins de execução da pena, da prisão preventiva e das medidas de segurança, sem prejuízo do normal desenvolvimento das suas funções; f) Transmitir imediatamente ao superior hierárquico competente as petições e reclamações dos reclusos; g) Participar superiormente, e com a maior brevidade, as infrações à disciplina de que tenham conhecimento; h) Acompanhar e custodiar os reclusos que sejam transferidos ou que, por outro motivo, se desloquem ao exterior do estabelecimento prisional; i) Capturar e reconduzir ao estabelecimento prisional mais próximo os reclusos evadidos ou que se encontrem fora do estabelecimento sem autorização; j) Prestar assistência e manter segurança e vigilância durante o período de visita aos reclusos, bem como revistar os visitantes, verificar e fiscalizar os produtos ou artigos pertencentes ou destinados aos mesmos; k) Desenvolver as atividades necessárias para um primeiro acolhimento dos reclusos e visitantes, esclarecendo-os sobre as disposições legais e regulamentares em vigor no estabelecimento; l) Prevenir e combater a criminalidade em meio prisional, em coordenação com as forças e serviços de segurança; m) Prevenir a prática dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos; n) Garantir o controlo da entrada e saída de pessoas e bens no espaço prisional.

de enquadramento de guardas em período experimental; executar tarefas administrativas decorrentes do exercício das suas funções; ministrar formação em matéria de vigilância e segurança prisional.

Guarda: exercer funções de natureza executiva de carácter operacional ou de apoio à atividade operacional enquadradas em orientações superiores bem definidas e com complexidade variável, no âmbito dos vários domínios de atuação do CGP; executar tarefas administrativas decorrentes do exercício das suas funções; ministrar formação em matéria de vigilância e segurança prisional.

É de assinalar mais duas especificações estatutárias, quanto a esta matéria, que acomodam, na prática, uma assinalável amplitude funcional, sobretudo, na carreira de guarda prisional:

Dentro da mesma carreira, o conteúdo funcional da categoria superior integra os deveres gerais da que lhe seja inferior, sem prejuízo do princípio da adequação das funções às aptidões e qualificações profissionais (n.º 2 do artigo 26.º do Estatuto).

[...] a descrição do conteúdo funcional não constitui fundamento para o não cumprimento do dever de obediência”, tal como “não prejudica a atribuição aos trabalhadores do CGP de funções que lhe sejam afins ou funcionalmente ligadas, para as quais detenha qualificação e que não impliquem desvalorização profissional, nomeadamente a de orientador de serviços ou de setores produtivos (n.º 3 do artigo 26.º do Estatuto)¹⁹⁹.

Para o legislador, a transição para as novas carreiras e categorias, que era vista como uma das mais importantes alterações estatutárias, servia dois principais objetivos principais: garantir uma resposta mais adequada e eficaz, por parte do CGP, às atuais exigências do sistema prisional; e a dignificação dos trabalhadores do CGP, alargando o âmbito de competências, “de modo a que, quer as funções securitárias, quer as funções no âmbito da ressocialização, sejam exercidas com elevados padrões de tecnicidade” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro). Parecendo querer enfatizar aquela última vertente funcional, o legislador assinala que:

atenta a prioridade conferida pelo Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, à reinserção social do cidadão recluso, exigem-se cada vez mais ao CGP especiais competências e conhecimentos especializados nesta área essencial à prossecução das atribuições do sistema prisional, para além das competências na área securitária (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro).

Contudo, nem o Estatuto densifica essas funções na descrição dos conteúdos funcionais das diferentes categorias constantes do Anexo I, nem a prática laboral as valoriza. Como resulta dos dados recolhidos no âmbito deste estudo, não se identificaram medidas, no campo da organização e gestão de recursos ou da formação, que procurem criar “especiais competências ou conhecimentos especializados” nesta matéria aos elementos do CGP. **Na lei e na prática, o enfoque é nas funções de vigilância e de segurança, sem qualquer especialização funcional a não ser as relacionadas com os grupos especiais.**

¹⁹⁹ Existem, ainda, dois Grupos Especiais, com atribuições próprias. Um deles é o Grupo de Intervenção e Segurança Prisional (GISP), sendo definido na lei como “o grupo de operações especiais do CGP que tem como missão principal adotar ações preventivas ou repressivas antidistúrbio nos estabelecimentos prisionais, tomar medidas protetivas de escolta a reclusos perigosos ou de alto risco, efetuar remoções de reclusos, designadamente as de longa distância, e assegurar a condução das viaturas oficiais em que é transportada a direção superior” (n.º 1 do artigo 29.º do Estatuto). O outro é o Grupo Operacional Cinotécnico (GOC), tratando-se, segundo resulta da lei, de um “grupo especialmente preparado e vocacionado para a utilização de canídeos no quadro de competências do CGP e tem como principal missão a deteção de substâncias e objetos ilícitos em meio prisional e a patrulha, manutenção ou reposição da ordem prisional” (n.º 1 do artigo 30.º do Estatuto).

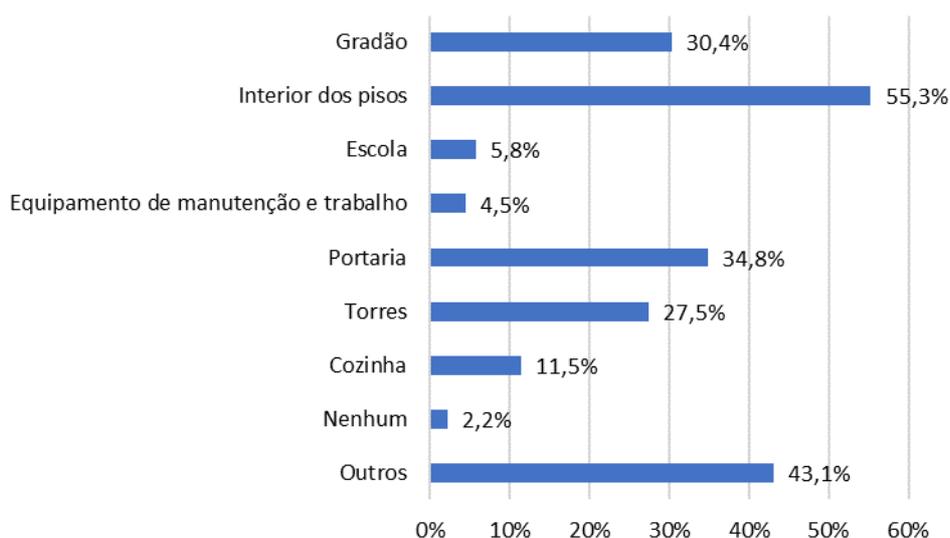
14.2. A prática funcional do CGP nos estabelecimentos prisionais: os fatores e as circunstâncias que a influenciam

Os deveres funcionais do CGP exigem, tal como já referido, que os seus elementos assegurem o funcionamento de vários serviços e funções nos estabelecimentos prisionais a que acresce trabalho realizado no exterior. As funções concretas a desempenhar por cada elemento do CGP dependem de vários fatores e circunstâncias. Em primeiro lugar, estão, naturalmente, associadas aos conteúdos funcionais estatutariamente definidos para a respetiva carreira e categoria em que se encontram. Em segundo lugar, dependem do posto ou área para o qual se encontram escalados, desempenhando o escalador neste modelo de distribuição quotidiano de funções, um papel central.

Quando ao meu dia de trabalho, depende do serviço de escala. Nós, normalmente, não havendo falhas, cumprimos o serviço de escala. Posso estar no piso, como posso estar numa ala prisional, como posso estar na portaria, como posso estar numa diligência - o caso de hoje, diligências -, como posso estar numa torre. Portanto, cumprimos o serviço geral da escala. Pode haver sempre uma situação ou outra, em que nos peçam para efetuar outro tipo de serviço, mas basicamente nós estamos escalados. (Ent. 53GP)

Realizar a escala é distribuir as tarefas por todo o pessoal em função dos efetivos disponíveis nesse dia. O escalador distribui as tarefas pelos variados setores. E distribui em função da especificidade do setor: do que o setor exige quer em termos de número de efetivos, quer em termos de perfil do profissional para desempenhar as funções naquele posto. O escalador está a fazer a escala e tem a listagem para aquele dia de guardas e chefes disponíveis e está a visualizá-los. Quem é quem, e onde o vou pôr. E com quem também. São três aspetos: a exigência do setor; o elemento para lá escalado; e com quem pô-lo lá. Porque há setores que têm 3, 4, 5 elementos e, por vezes, perceber também as dinâmicas interpessoais e como é que elas funcionam, e tentar distribuir o pessoal de uma forma harmoniosa para o bom desempenho do serviço, para que as coisas corram bem. Há todo um trabalho também de base – que é a rotatividade dos turnos, os mapas – que é informático. A partir do momento que um número representa um efetivo, é inserido [...] depois, em função do efetivo disponível nesse dia, é distribuído pelos vários setores [...]. E, depois, temos que ter também em atenção as adaptações que surgem em cima da hora: ou por faltas, ou por exigências de outro tipo, por haver mais diligências ou por haver um sector que pelas mais variadas razões fica carenciado naquele momento de efetivos. E, no próprio dia, apesar de a escala já estar feita antecipadamente, de véspera, no próprio dia surgem adaptações que poderão ter que ser feitas. (Ent. 52GP)

De acordo com as respostas ao questionário, a maioria dos respondentes exerce funções no interior dos pisos (55,3%), seguido pelo trabalho desenvolvido na portaria (34,8%) e gradão (30,4%). A escola (5,8%) ou as tarefas relacionadas com equipamentos de manutenção de trabalho (4,5%) têm a frequência menos comum. Contudo, é importante salientar que uma larga percentagem dos inquiridos refere ter ocupado outros postos que não os listados (43,1%), o que realmente indicia uma elevada heterogeneidade funcional.

Gráfico 85. Postos ocupados (n=313)

Fonte: OPJ/CES

Analisando a descrição feita pelos trabalhadores do CGP sobre quais as atividades realizadas mais frequentemente, a atividade mais comum é o movimento de reclusos no interior do estabelecimento (54,8%), a que se segue a realização de rondas (53,7%) e de diligências ao exterior (40,4%). É de assinalar, em consonância com o já referido em outras partes do relatório, **o peso elevado das diligências ao exterior**. Esta atividade tem um forte impacto no quotidiano de alguns estabelecimentos prisionais, quer na mobilização de recursos humanos, quer de viaturas.

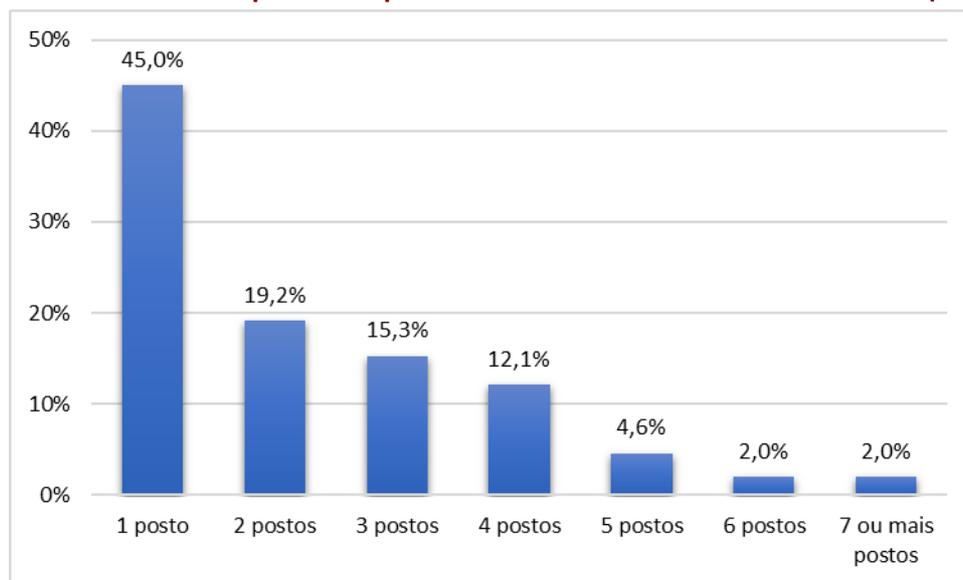
Por exemplo, amanhã temos diligências para o hospital. É ir com três reclusos para fazer análises [...]. O pior é o tribunal, porque depois nunca sabemos como é que aquilo corre. Às vezes só têm marcado para de manhã e passam para de tarde também. (Ent. 39GP)

E não falo só das zonas prisionais, porque nós também temos as diligências ao exterior [...]. Eu saio daqui com o motorista ou com mais um guarda, levo dois, três, quatro, cinco reclusos, para serem julgados [...]. Sou obrigado a ter uma capacidade de adaptação muito grande, face às circunstâncias. E eu estou a falar, sempre, no âmbito da segurança. (Ent. 63GP)

O número de deslocações ao exterior depende diretamente do número de reclusos, das valências existentes no estabelecimento, da composição da população reclusa, entre outros fatores. Por exemplo, um EP, como o Estabelecimento Prisional do Porto, com um elevado número de reclusos em prisão preventiva, é um exemplo paradigmático de forte mobilização de recursos para saídas para no exterior. Esta circunstância não depende, por isso, da classificação do EP. Usando o mesmo exemplo, constata-se que o EP do Porto possui uma dinâmica marcada por um número mais elevado de diligências no exterior, em comparação com outros estabelecimentos, com a mesma classificação de gestão e de segurança. **O impacto das diligências no exterior na atividade diária de alguns estabelecimentos prisionais deve levar a aprofundar protocolos no âmbito da saúde, para que consultas e exames possíveis sejam realizados nos estabelecimentos prisionais, e a dotá-los de instrumentos necessários que permitam alargar audição dos reclusos por videoconferência.** Como já avançamos na Parte II deste relatório, a otimização desses e outros protocolos exige uma profunda reflexão sobre a rede, a classificação dos estabelecimentos prisionais e respetiva distribuição da população reclusa.

A prática funcional joga-se também na adequação quotidiana entre as necessidades de resposta e os recursos existentes. Para os elementos do CGP essa adequação exige, na maioria das vezes, a rotação no dia a dia por diferentes postos e áreas funcionais. Os indicadores seguintes dão conta dessa plasticidade funcional, embora também evidenciam uma aproximação a uma tendência de “especialização funcional” que se verificou em vários estabelecimentos prisionais. Quando perguntado qual o número de postos de trabalho ocupados na última semana, a maioria dos inquiridos respondeu mais que um posto (Gráfico 86).

Gráfico 86. Número de postos ocupados durante a última semana de trabalho (n=306)



Fonte: OPJ/CES

Essa rotação entre postos incide sobretudo, como seria expectável, na carreira de Guarda Prisional. Apenas há elementos da carreira de guarda prisional a fazer 3 ou mais postos e, destes 66,4% são da categoria de guarda prisional. Em termos gerais, nos diferentes estabelecimentos prisionais, os elementos do CGP poderão desempenhar funções em qualquer posto ou área.

Hoje temos uma função e amanhã podemos ter outra [...] hoje quem está no GISP amanhã pode ir para um EP, pode ir para responsável de um setor oficial como pode ir para escala de serviço [...]. A minha opinião pessoal é, no meio da corporação há determinados elementos que têm vocação para determinados setores e acho que esses elementos devem ser aproveitados e apoiados. (Ent. 13GP)

A rotatividade entre postos e áreas funcionais é a distribuição de trabalho mais comum. Contudo, esse padrão pode variar de acordo com as orientações do EP, que pode privilegiar a adequação de perfil para determinadas funções, o que significa uma tendência de maior estabilização funcional atribuindo alguns “postos fixos” a determinados elementos. Vários **elementos da direção e de chefia entrevistados reconhecem como boa prática**, informalmente mais presente em alguns estabelecimentos prisionais, **a atribuição de postos ou de determinadas funções, de acordo com o perfil dos guardas prisionais**, para serem por eles exercidas de forma tendencialmente regular. Ao fazerem corresponder determinado perfil às exigências de determinado posto ou área funcional, **avanzando, assim, para uma espécie de “especialização funcional”, procura-se mais eficiência na organização e gestão de recursos, assim como eficiência e qualidade de resposta.**

O meu trabalho é maioritariamente na portaria. Portaria principal, ou visitas. Não faço serviço nos pavilhões ou enfermaria [...]. Começo às 8. Logo após a formatura, vou direta para a portaria das visitas [...]. Entretanto, chega a hora de almoço, vamos almoçar e à tarde estamos novamente ali. (Ent. 56GP)

O meu dia de trabalho começa às 8h. Às 7h30 estou por aí. Se pingo às 8h estou por aí e depois fico na portaria o dia todo e saio às 18h [...]. Por norma, somos dois na portaria [...]. Estou aqui na entrada das visitas [...]. Realizo todas as tarefas que me são pedidas ou que são exigidas à portaria durante o dia. (Ent. 48GP)

Passo o tempo todo na enfermaria, exatamente. Ali com as enfermeiras, com o médico, com os reclusos [...]. Fico a apoiar a vigilância no apoio às enfermeiras, às enfermeiras e ao médico. (Ent. 110GP)

Começa às 8h com a formatura. Depois desloco-me à zona prisional e o tempo é passado nessa zona [...]. A esmagadora maioria do meu tempo é passado no pavilhão e depois há muitas coisas que passam por nós. (Ent. 70GP)

Eu defendo que dentro dos serviços devia haver equipas para determinadas funções. Por exemplo, há pessoas com feitio mais agressivo e essa pessoa não devia estar diretamente na zona prisional. Devia haver pessoas específicas para a essa função e só faziam aquilo. Esse guarda que, por exemplo, é mais agressivo e tem um temperamento diferente, se calhar era bom para estar numa periferia ou noutro tipo de trabalho. Muitas vezes há conflitos que se criam no seio prisional porque um determinado comportamento gera uma reação. O sindicato muitas vezes queixa-se porque é que uma equipa faz um determinado tipo de serviço. Faz porque deve ser assim. [...] acho que que os guardas deviam ser escolhidos com essa finalidade mesmo de acompanhamento, mas sem aquela parte repressiva. Por exemplo, em Espanha, a parte dos funcionários prisionais é uma coisa [separada] - que é a parte técnica, são pessoas que têm de ter alguma sensibilidade [...]. Por isso é que eu digo, mais uma vez, a parte do pessoal que trabalha dentro das alas prisionais, devia ser sujeito às tais entrevistas para ver qual é que é a reação que eles têm num determinado tipo de conflito. E essas pessoas, na aproximação ao recluso, têm de ter outro tipo de visão, de intervenção. (Ent. 61GP)

Acho que essa divisão poderia partir de cima, ou seja, haver mesmo uma divisão de funções dentro da guarda prisional: um foco mais na segurança e outro foco mais no contacto com os reclusos. (Ent. 97GP)

14.3. O caso do modelo de organização do trabalho no EP do Funchal

Considerando os estabelecimentos prisionais da amostra, aquele que revela uma prática de organização do trabalho mais consistente com a divisão de funções entre os elementos do CGP é o EP do Funchal. Este EP tem uma Unidade de Apoio, encarregue da segurança do estabelecimento, intervenções dentro das alas e transporte de reclusos no exterior. Esta Unidade ocupa, assim, postos na portaria, na central de CCTV, torres de vigia, entre outros. Mas, não ocupa postos nas alas prisionais, a não ser por razões de necessidade imediata. Todos os indicadores apresentados ao longo deste relatório, que permitem aferir algum grau de eficácia do desempenho funcional, são mais elevados neste EP. Consideramos, por isso, que este modelo organizacional deveria ser testado em outros estabelecimentos prisionais.

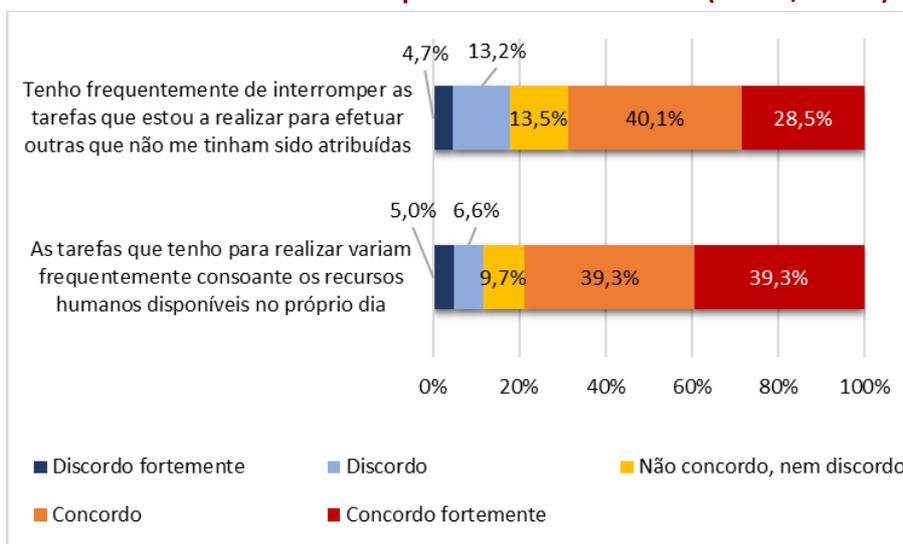
Dos indicadores recolhidos, resultam duas primeiras notas. Uma é que em ambas as carreiras e categorias, mas sobretudo na carreira de guarda prisional, o desempenho funcional, dispersa-se por um conjunto alargado de funções associadas aos diferentes postos ocupados no quotidiano laboral. A outra nota é que há uma heterogeneidade relevante entre estabelecimentos prisionais na organização do trabalho do CGP, com estabelecimentos prisionais em que se procura definir perfis funcionais para determinados postos ou funções, enquanto em outros, fruto das exigências sentidas, é a flexibilidade laboral e a dispersão funcional que se salientam. A autorrepresentação da maioria dos entrevistados,

como resulta dos vários excertos de que damos conta ao longo do relatório, salienta essa característica de plasticidade funcional, refletindo o seu discurso a ambiguidade de funções definidas estatutariamente e experienciadas na prática.

14.4. O volume de trabalho

Como já amplamente salientámos, os indicadores e a perceção de todos os atores entrevistados evidenciam a inadequação dos elementos do CGP ao número de reclusos. O aumento da população reclusa, por um lado, e, por outro, o não acompanhamento desse aumento por parte dos recursos humanos tem necessariamente impacto no desempenho funcional: por um lado, implica imprevisibilidade laboral e, por outro lado, a necessidade de um contínuo ajustamento de recursos humanos ao preenchimento de postos e à realização de determinadas funções. Os gráficos seguintes dão-nos conta da dimensão dessa dificuldade e da perturbação causada no desempenho funcional quotidiano do CGP.

Gráfico 87. Tarefas realizadas pelos elementos do CGP (n=319; n=318)



Fonte: OPJ/CES

De acordo com respostas ao questionário, 68,6% dos respondentes afirma interromper regularmente as suas funções para desempenhar outras que não lhe estavam atribuídas e 78,6% diz que as tarefas que realiza diariamente são condicionadas pelo número de recursos humanos disponíveis no próprio dia.

É recorrente ter de vir dar apoio. Porque este meu colega está quase sempre sozinho. A falta de pessoal faz com o que o outro colega que está aqui escalado vá para outro posto. Está outro escalado aqui só que, neste momento, está na marcação de visitas. Depois vem fazer aqui a hora de almoço e este está sempre sozinho e a mim custa-me que ele esteja sozinho e venho apoiá-lo. (Ent. 93GP)

Se houver alguma situação, imagine um guarda que vai para o tribunal e que tem de render outro colega, enquanto aquele não chegar este não é rendido. Mas o serviço não deixa de se fazer e de correr tudo bem. (Ent. 16GP)

Eu fiz muitas vezes trabalho nas torres, porque falhava alguém e precisavam de nós. E nos hospitais, a mesma situação. (Ent. 56GP)

Em momentos de aperto, eu chego a estar nesta porta e rendo aqui ou lá em baixo, o chefe está a render na torre, porque está tudo nos tribunais e ainda não vieram e não temos rendição para as pessoas irem almoçar. (Ent. 25GP)

[...] eu e os meus colegas que fazem de chefe de equipa, com o escalador, fazemos o que podemos. Tiramos daqui e metemos ali e por aí fora. (Ent. 39GP)

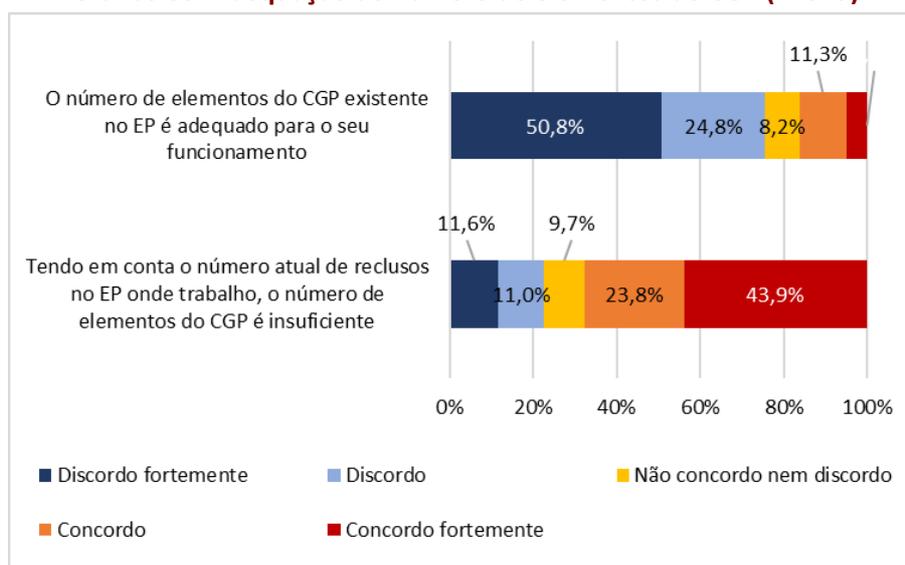
Já tivemos reclusos internados no hospital muito tempo e que é a meia hora daqui, ou seja, uma rendição não se faz em menos de uma hora entre ir e vir. Nessa altura pedia aos colegas que residiam [na localidade] (e que estavam de folga) para fazer a rendição de almoço e jantar e os colegas fazerem a rendição. Se por exemplo o guarda que fosse entrar ao serviço fosse [da localidade], já era menos uma rendição. Tem que se jogar com isso. (Ent. 09GP)

[...] Há dias em que não consigo fazer as tarefas todas. Há dias em que faltam pessoas para determinados postos e têm de ser retiradas pessoas que estavam noutros postos para ir preencher aquele "buraco". Se houver uma diligência ou uma baixa, ficamos de "pés atados". Mas acaba até por correr bem porque há espírito de entreajuda. (Ent. 32GP)

Há uma falta de guardas prisionais. Aqui neste EP há postos por ocupar. (Ent. 41TR)

Este problema é, como já foi amplamente referido, um problema transversal a todos os estabelecimentos prisionais. A esmagadora maioria dos inquiridos (75,6%) considera o número de elementos do CGP desadequado para o funcionamento adequado do estabelecimento prisional onde se encontra e 67,7% concorda com a afirmação "Tendo em conta o número atual de reclusos no EP onde trabalho, o número de elementos do CGP é insuficiente" (Gráfico 88).

Gráfico 88. Adequação do número de elementos do CGP (n=319)

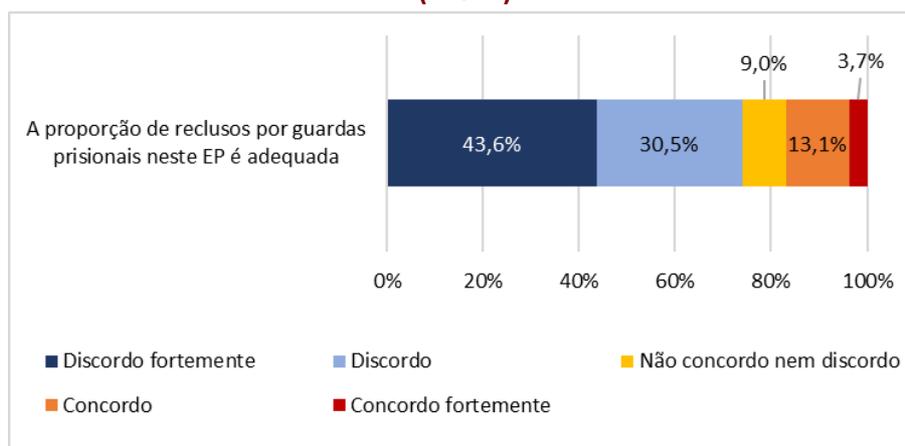


Fonte: OPJ/CES

Essa percepção foi tendencialmente transversal aos estabelecimentos prisionais da amostra, apenas não merecendo a concordância da esmagadora maioria dos inquiridos em dois Estabelecimentos Prisionais: Santa Cruz do Bispo Feminino e Funchal. Como referimos no ponto 7, a relação proporcional entre reclusos e guardas prisionais é significativamente melhor em estabelecimentos de menor dimensão. Os dois maiores estabelecimentos do país apresentam a pior situação nesse indicador. Essa insuficiência de recursos humanos pode implicar uma maior rotatividade e sobrecarga aos elementos do CGP. Nos Estabelecimentos Prisionais de Coimbra, Paços de Ferreira e Porto há um número mais elevado de inquiridos que afirma necessitar de interromper as tarefas que se encontram a realizar para efetuar outras que não lhe estavam atribuídas. Concomitantemente, nos Estabelecimentos

Prisionais de Coimbra e do Porto, uma maior percentagem de respondentes afirma que a sua prática profissional está condicionada pelo volume de recursos humanos existentes. Não admira, por isso, que apenas 25,6% dos respondentes considere que a atual ocupação do estabelecimento prisional onde exerce funções não deveria ser reduzida – posição que só teve maior expressão nos estabelecimentos de Covilhã, Funchal e Santa Cruz do Bispo Feminino – e, como acima foi dito, a maioria afirma que tendo em conta a ocupação atual do estabelecimento, o número de elementos do CGP se revela insuficiente. O gráfico seguinte indica a perceção dos inquiridos quanto à relação entre o número de reclusos e de guardas prisionais.

Gráfico 89. Adequação da proporção de reclusos por guardas prisionais neste EP é adequada (n=321)



Fonte: OPJ/CES

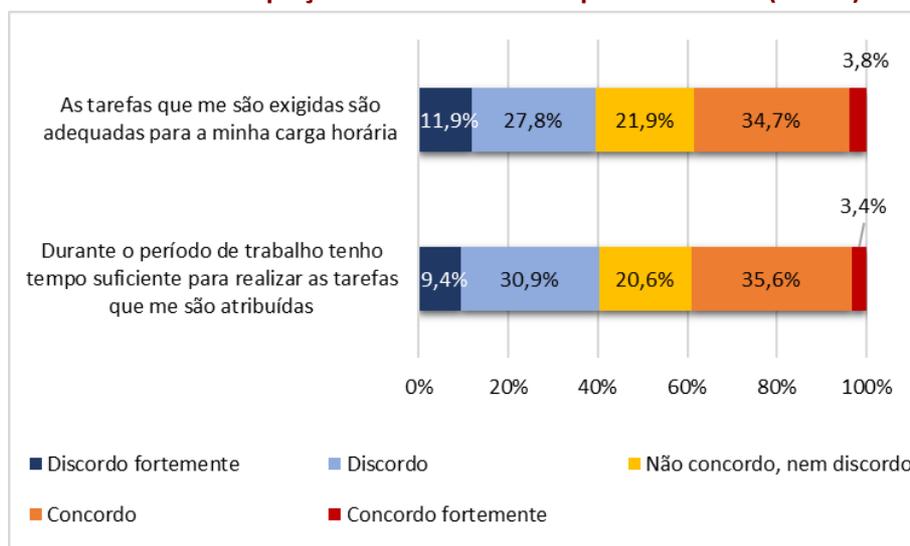
Como resulta do gráfico, considerando especificamente o rácio reclusos/guardas prisionais, 74,1% dos inquiridos afirmou que este não era o adequado, e 43,6% discordam mesmo fortemente da sua adequação. Esse rácio não aparenta ser um problema apenas no estabelecimento do Funchal. Na verdade, como resulta das estatísticas já apresentadas no ponto 7, este estabelecimento apresentava, em 2017, o melhor valor para este indicador. Na nossa perspetiva, para esta perceção contribui a organização e gestão dos recursos desse EP, bem como a sua estruturação, como acima já referimos. É importante dar-se nota que, como resulta dos depoimentos abaixo, e como já evidenciamos na Parte II deste relatório, o indicador guarda prisional/recluso é colocado em causa pelos próprios elementos do CGP.

Na minha opinião [...] é uma má forma dizer que temos X guardas para tantos presos. Para uns o rácio é bom, para outros é demasiado e para outros é completamente insuficiente. Por isso, o rácio não devia ser visto dessa forma global, mas EP a EP, em função da tipologia da cadeia. Não é uma cadeia com 100 presos e 50 guardas como aqui, dois para um. Esta cadeia se calhar permite, mas se formos para Castelo Branco os mesmos 50 guardas não dão para ocupar os postos todos da cadeia. Devia ter-se em conta a tipologia de cada EP e não a globalidade. (Ent. 11GP)

A questão do número de guardas é sempre relativa. Eu trabalhei num EP que tinha tudo distanciado. Tinha uma unidade livre de drogas fora da zona prisional, tem um refeitório fora da zona prisional, tem uma unidade de saúde mental fora do regime comum e a forma como está compartimentado o EP, o número de GP torna-se reduzido porque há uma necessidade de desdobramento muito mais acentuada do que aqueles estabelecimentos prisionais que têm essas condições todas criadas num determinado lugar. A questão do EP ter tudo separado ou ter tudo centralizado, faz toda a diferença. (Ent. 07GP)

Além da perturbação inerente à mudança ou acumulação de funções para responder a situações de emergência ou de sobrecarga ou para preenchimento da falta de outros elementos, são identificados outros impactos da falta de recursos no atual modelo de organização e gestão dos recursos do CGP: torna mais complexa a distribuição diária do serviço e, gera nos elementos do CGP um sentimento de injustiça relativa e de sobrecarga.

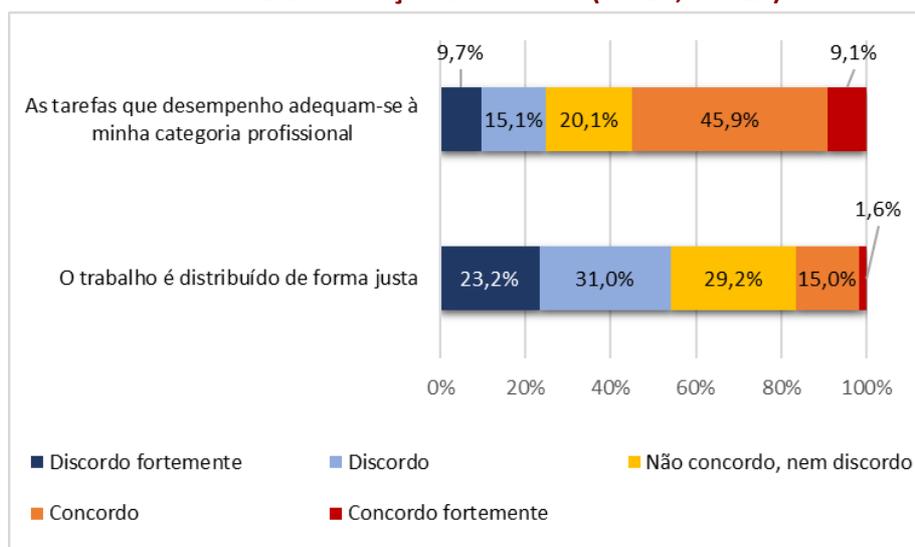
Gráfico 90. Adequação das tarefas ao tempo de trabalho (n=320)



Fonte: OPJ/CES

A opinião relativa à adequação das tarefas à carga horária encontra-se dividida: enquanto 38,5% dos inquiridos manifesta concordância com esta afirmação, 39,7% dos inquiridos discorda dessa adequação, posição particularmente expressiva nos Estabelecimentos Prisionais de Lisboa, Paços de Ferreira e Porto. Esta divisão mantém-se em relação à existência de tempo suficiente para realizar as tarefas que lhes são atribuídas: 40,3% dos inquiridos afirma discordar da sua adequação, enquanto 39,0% afirma que possui tempo suficiente para a realização das mesmas, posição com elevada aderência nos Estabelecimentos Prisionais de Beja, Funchal e Santa Cruz do Bispo.

No que respeita à organização do trabalho e à justiça com que este é distribuído, resulta dos indicadores que 54,2% dos inquiridos demonstrou insatisfação perante a forma como esta ocorre. Apenas 16,6% dos respondentes afirma inequivocamente que considera justa a distribuição do trabalho (Gráfico 91).

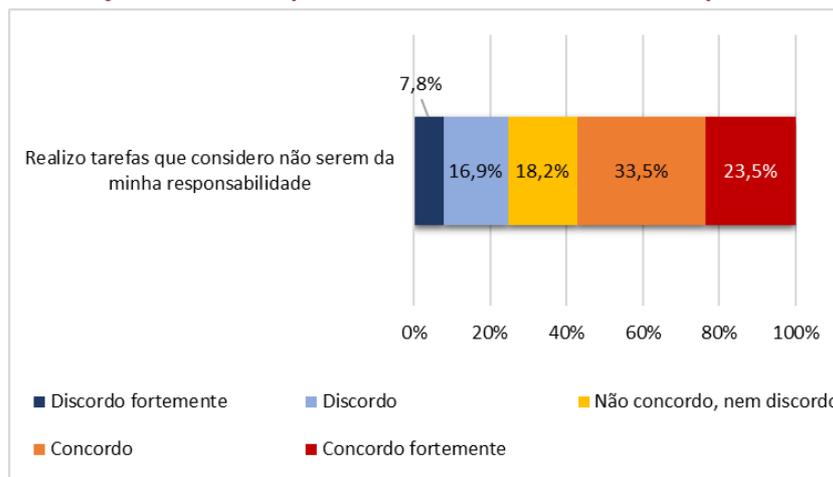
Gráfico 91. Distribuição de trabalho (n=318; n= 319)

Fonte: OPJ/CES

Quando questionados sobre a adequação das tarefas que realizam à sua categoria profissional (Gráfico 91), a maioria (55%) considera as mesmas como adequadas. Contudo, é de notar que 24,8% dos inquiridos afirma realizar tarefas que não correspondem à sua categoria profissional. Esta falta de correspondência entre tarefas atribuídas e a sua categoria profissional é particularmente sentida nos estabelecimentos de maior dimensão na amostra: Lisboa, Porto e Paços de Ferreira, a que acresce o estabelecimento de Beja. Estes indicadores devem ter em conta outros, já analisados no ponto 13, que apontam para a necessidade de um forte investimento na vertente de formação contínua. É importante reter que considerando as funções que desempenham, 63,9% dos respondentes afirma que existem áreas temáticas muito relevantes para o seu exercício profissional que deveriam integrar ações de formação a frequentar pelos elementos do CGP, enquanto 52,3% afirma desempenhar tarefas para as quais não recebeu formação. E 71,7% dos respondentes concorda com a afirmação “A minha profissão exige a aprendizagem de matérias e/ou tarefas novas”.

2.2 O exercício de tarefas fora das competências do CGP

Associado ao problema de escassez de recursos humanos, mas agora de outros grupos profissionais, está a circunstância de 57,0% dos respondentes afirmarem realizar tarefas que não consideram serem da sua responsabilidade. Apenas 24,7% afirmaram não o fazer.

Gráfico 92. Realização de tarefas que consideram não ser da sua responsabilidade (n=319)

De acordo com os depoimentos abaixo, essa situação pode ocorrer em períodos específicos, em situação de emergência ou com alguma regularidade:

Aos fins-de-semana ou à noite, quando não estão cá os técnicos temos que fazer outras tarefas. Às vezes temos que fazer o penso a um preso que se aleijou a jogar à bola, ou temos que estar a fazer papel de psicólogo a conversar com algum preso que está desequilibrado. (Ent. 35GP)

O correio, por exemplo. Não é da nossa competência distribuir o correio dos presos. É dos serviços de educação. Mas, aqui foi sempre assim e vai continuar a ser. Mas, também eles têm pouco pessoal a fazer serviço. Os vales, por exemplo, também não é da nossa competência. E os guardas, também, tratam de problemas de visitas. (Ent. 88GP)

Às vezes pedem-me para fazer o controlo dos produtos que chegam à cozinha, arroz, batatas e essas coisas. Depois querem que nós preenchamos uns papéis com as quantidades de coisas que lá entram. Isso não é tarefa nossa. (Ent. 18GP)

Eu acho que não faz sentido nenhum nós termos de estar a preencher a parte do controlo da alimentação, da pesagem, que não tem nada a ver connosco e quase que nos obrigam a fazer aquilo, obrigam mesmo a preencher um papel que acho que não é da nossa competência. É mais com a parte administrativa da cadeia e com a empresa que está lá. É uma tarefa que eu acho que é extra ao nosso serviço de vigilância [...]. Que nós não conseguimos controlar, porque os dados são-nos fornecidos pela senhora da empresa. Nós não conseguimos estar ali a controlar todas as pesagens e a quantidade de sacos de arroz. Ela diz que é aquilo e nós confiamos. (Ent. 21GP)

Nos setores agrícolas temos alguns elementos de vigilância a desempenhar as funções de vigilância, mas ao mesmo tempo a acumular com funções que não tem nada que ver com a vigilância, de engenheiros agrónomos, etc. (Ent. 03GP)

O registo de correspondência na portaria também não tem que ser feito pelo guarda, mas pelo serviço de educação e nós é que registamos o correio porque também havia falta de técnico. (Ent. 09GP)

Neste EP, temos alguns guardas que desempenham funções que saltam um bocado fora das competências do CGP. Isto é, tenho um responsável pelas oficinas, da parte da mecânica; tenho um responsável da parte da serralharia; das obras, claro que quando é preciso, vai-se buscar esse guarda para fazer o serviço normal, ainda este mês foi terrível, com as falhas que houve tivemos que, muitas vezes, fechar a oficina e ir buscar o guarda, no dia a dia temos alguns impedidos, como lhes chamamos, que estão com funções de manutenção do próprio EP. Antigamente, havia funcionários civis, eu hoje tenho três funcionários civis aqui: um na carpintaria, outro na parte da encadernação e tenho outro na parte agrícola, são os que restam, mas antigamente haviam mais funcionários civis. Eram responsáveis pelas oficinas, mas conforme foram indo embora, a Direção Geral não colocou mais ninguém e nós fomos obrigados a pegar em alguns guardas mais vocacionados e a colocá-los lá [...]. Eles até preferem fazê-lo porque muitos deles sempre tiveram ligados a essas áreas e têm interesse em estar com essas funções. (Ent. 47D)

Há elementos do CGP que assumem determinadas funções, nomeadamente relacionadas com a manutenção do EP, o acompanhamento da formação, a manutenção de viaturas. Há elementos do CGP que, para além das suas funções, têm também estas incumbências. (Ent. 29D)

Como já referido na Parte II, está há muito identificada a necessidade de reforço de recursos humanos, em especial técnicos superiores, em várias áreas funcionais (Ministério da Justiça, 2017: 19). Além das tarefas acima referidas, foi iniciada a carência de juristas em vários estabelecimentos prisionais, com a conseqüente atribuição a elementos do CGP de funções que deveriam ser desempenhadas pelos serviços jurídicos:

Neste momento estou a trabalhar no gabinete jurídico do estabelecimento. Tanto eu, como o meu colega somos guardas, mas desempenhamos tarefas de técnico superior, de jurista [...]. O meu colega já está cá há 10 anos, é guarda e desempenha estas funções há 10 anos no gabinete jurídico, e por ele já passaram vários técnicos, que vão entrando e saindo, as pessoas não gostam de ficar aqui muito tempo, não sei porquê [...]. No gabinete jurídico fazemos tudo o que são processos internos do estabelecimento prisional: agressões entre reclusos, telemóveis quando são apreendidos, os processos de inquéritos com origem em queixas de guardas contra reclusos ou de reclusos contra guardas, reclamações no livro amarelo, comunicações com tribunais, no que diz respeito às penas dos reclusos e liberdades condicionais [...]. Os processos internos passam no gabinete jurídico e depois fazemos sempre o despacho, concluímos o processo, fazemos o relatório, vai ao diretor [...]. Tudo o que são castigos: as POA (permanências obrigatórias no alojamento, que é uma cela à parte, mas com menos restrições), as celas disciplinares, passa tudo por nós. Aliás, nós fazemos quase o trabalho todo, o Diretor depois só dá o aval e 99% é positivo. Decidimos com base legal, através do Código de Execução de Penas, do Regulamento Geral de Estabelecimentos Prisionais [...]. Em termos profissionais, é bom pela aprendizagem, mas depois ganhamos menos, temos de trabalhar mais horas (trabalhamos 11 horas por dia, para dar 3 horas extra, para depois compensar o dinheiro que perdemos no subsídio de turno). Resumindo: se trabalhássemos as 8h, seria difícil fazermos o trabalho todo, mas como trabalhamos 11 horas - sem sermos pressionados pela Direção, nem por ninguém, mas sim por vontade própria - acaba por dar para gerir o trabalho. (Ent. 97GP)

Preciso [neste EP] de um técnico com urgência. Precisava de um jurista para os processos disciplinares [...]. A falta de pessoal foi e continua a ser uma das minhas grandes preocupações [...]. Neste momento preciso de um técnico superior licenciado em direito que não tenho. Não tenho um técnico que me permita fazer os processos disciplinares, tanto de funcionários como de reclusos. É urgente. (Ent. 08D)

[...] eu estou há um ano e três meses sem nenhum jurista [...]. Até ao dia de hoje estou sem jurista. É impensável para a dimensão do EP e com o número de reclusos que aqui tenho. Com os processos que têm de ser instruídos, processos disciplinares, respostas a provedorias de justiça a queixas dos reclusos, inspeções gerais dos serviços. (Ent. 122D)

Resulta do trabalho de campo que determinadas tarefas, apesar de não estarem incluídas no quadro de competências do CGP, estão a ser desempenhadas por elementos deste corpo profissional. Na dinâmica funcional dos estabelecimentos prisionais e atendendo que se trata de um serviço do Estado em funcionamento ininterrupto pode ocorrer essa necessidade em determinados momentos pontuais. Mas, essas tarefas que parecem estar a ser desempenhadas com carácter regular, até pela necessidade de recursos do CGP, devem ser atribuídas a profissionais com competências adequadas. No caso dos serviços jurídicos, uma outra estruturação da rede do parque prisional poderá ajudar a otimizar funcionalmente esses serviços, de modo a que tais tarefas sejam sempre desempenhadas por técnicos com formação para tal.

14.5. O papel do CGP na ressocialização dos reclusos

Em consonância com o **quadro jurídico nacional** e recomendações internacionais (por exemplo, Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos), o legislador português tem colocado no centro do sistema prisional o objetivo de reinserção social dos reclusos, ainda que a concretização prática permaneça com muitas fragilidades. Nesse processo, ao Corpo da Guarda Prisional tem vindo a ser atribuída crescente relevância. Por exemplo, as Regras Penitenciárias Europeias consideram, relativamente aos guardas prisionais, que “os deveres do pessoal estão para além da mera vigilância e devem ter em conta a necessidade de facilitar a reinserção dos reclusos na sociedade após o cumprimento da pena, através de um programa positivo de missão e assistência” (regra 72.3) (Conselho da Europa, 2020: 45).

O legislador português, ao redefinir o novo Estatuto do CGP, assumia também o objetivo de alargar as competências deste corpo profissional, enumerando tanto as funções securitárias, como as funções no âmbito da ressocialização. Contudo, apesar dessa linha orientadora constante do preâmbulo, o Estatuto não densifica aquelas últimas funções. Também não se identificaram medidas ou dinâmicas conducentes à valorização do papel do CGP no âmbito do objetivo estratégico de reinserção social dos reclusos. O que nos leva a concluir que, na lei e na prática, o enfoque é nas funções de vigilância e de segurança, mantendo aquela função como uma área de indefinição histórica no conteúdo funcional do CGP (M. P. da Cunha, 1994; Roseira, 2014). Interessou-nos, por isso, mapear e analisar as perceções do CGP nesta matéria, confrontando o quadro legal com a práxis.

Se o exercício de funções de segurança e de vigilância não oferecem qualquer dúvida no quadro das competências do CGP, o **desempenho de funções no âmbito da reinserção social dos reclusos**, porque nunca efetivamente definidas, **emergem de forma difusa no discurso dos elementos do CGP**, nem sempre perspectivadas como tal, mas como atitude humanista, num contexto de maior flexibilização e humanização da pena de prisão, ou mesmo de compaixão para com a situação de reclusão.

Sim, a função número um é de segurança. Mas, nós sabemos, para além disso, que temos que desempenhar outras funções, caso contrário eramos “robots”. Para além de ser guarda tenho que ser pessoa humana e entender o lado de lá para poder dar o melhor. Os advogados não estão cá permanentemente, não vão resolver os problemas. Somos nós. Claro que há coisas que mesmo que queiramos não podemos assumir porque não temos autoridade. Mas, fazemos logo chegar essa situação, por exemplo, alguém que precise de um psicólogo com urgência. (Ent. 33GP)

Um guarda prisional é uma pessoa incumbida de manter a ordem e a segurança dentro do EP. Mas, exercemos influência sobre o comportamento dos reclusos. E eles veem-nos [como alguém] para desabafar, para falar dos filhos. Não é que estejamos ali para isso, mas fazemos. Não é que seja um papel na ressocialização, mas influenciamos o comportamento deles. (Ent. 24GP)

A principal função é a de vigilância, mas também temos outras [...]. Aqui somos educadores, somos psicólogos, somos quase pais deles. Nós é que lidamos com eles no dia a dia e nós é que ouvimos os problemas que eles têm, nós sabemos da vida deles melhor que ninguém. Há colegas que não fazem isso. Mas, penso que não devemos ser assim. Eles, às vezes, vêm ter connosco e dizem “oh senhor Guarda, passou-se isto, passou-se aquilo, a minha família [...]” e nós damos um bocado de conversa, mas nem todos os guardas fazem o mesmo. Cada um tem um seu feitio. O nosso grande objetivo é tentar fazer disto um trabalho a sério porque, no fundo, eles são a nossa ferramenta de trabalho, porque se não fossem eles nós não estávamos aqui e cada um trabalha como quer, como em qualquer profissão. Há uns que se limitam a abrir e a fechar portas e nem falam com eles. (Ent. 10GP)

A nossa missão e função de base é a segurança, mas os guardas são um bocadinho médico, um bocadinho confidente. Muitos guardas prisionais praticamente não pegam numa arma, porque estão sempre na zona prisional, a trabalhar diretamente com o recluso. Quem está ali a levar com o primeiro impacto é o guarda. Acho que têm uma parte de relacionamento, interação humana com o recluso, bastante grande. Estão muito tempo na área prisional com os reclusos. É agente de segurança porque temos que manter a segurança, a ordem [...]. O papel de psicólogo, de confidente, não está reconhecido. Para o bem e para o mal, o guarda prisional é sempre o que está mais próximo do recluso. (Ent. 06GP)

Contudo, para vários elementos do CGP entrevistados, mais do que a orientação para que aponta o Estatuto, é a prática diária que os impulsiona a reivindicarem uma organização e gestão do trabalho que reconheça, inclua e defina funções que valorizem o papel do CGP no processo de reinserção social dos reclusos.

Acho que é possível aprofundar a ressocialização e reeducação aqui dentro. Mas, não é como está a funcionar ao longo destes anos. Não é os guardas prisionais, que lidam com eles, não terem voz ativa. Pelo menos nos pareceres. (Ent. 03GP)

Nós estamos lá em permanência, vinte e quatro horas por dia. O Corpo da Guarda Prisional está muito desaproveitado, em relação à sua possível prestação, porque nós observamos, nós sabemos quem são eles, nós conhecemos as suas condutas, nós percebemos as práticas, qual é o caminho e o percurso que um recluso está a querer ter. (Ent. 71GP)

Pessoalmente, acho que o CGP podia assumir outras funções, nomeadamente na ressocialização, mas para isso teria que haver formação [...]. Como não temos a base, porque não somos psicólogos ou psiquiatras, tentamos fazer o melhor que sabemos. Fazemos porque temos boa vontade, nada nos é exigido. Acho que formalmente deveríamos ter esse papel também porque somos nós que estamos todos os dias com eles. (Ent. 33GP)

O Corpo da Guarda Prisional desempenha um papel na ressocialização [...], mas a um nível mais formal estamos um bocado com os pés e as mãos atados. (Ent. 21GP)

Eles vêm para aqui e são praticamente abandonados. Temos de ser nós a resolver os problemas: é um cartão que não é carregado, é o educador a quem faz pedidos e não atende. Mas, também ninguém quer saber deles, parte da reinserção não funciona. Não sei se há estudos sobre isso, mas a taxa de reincidência é elevadíssima. O grande problema é a falta de acompanhamento e reinserção. (Ent. 11GP)

A definição dessas funções seria também relevante no quadro mais alargado do funcionamento do EP, de modo a melhor aproveitar as diferentes sinergias funcionais e a promover a interação entre os corpos profissionais no desenvolvimento e concretização do processo de reinserção social dos reclusos.

Nós desempenhamos funções que se calhar deveriam ser dos serviços de educação, mas como nós estamos dentro das alas, poderíamos desempenhar efetivamente essas funções desde que tenhamos formação. (Ent. 03GP)

Nós somos mais técnicos que eles. Passamos mais tempo com os reclusos do que eles, de manhã à noite [...]. Eles estão pouco tempo com os reclusos. (Ent. 18GP)

[...] os técnicos deviam estar cá dentro mais tempo. Senão, depois, somos nós que temos que ser técnicos. (Ent. 46GP)

Para essa otimização funcional, têm de ser considerados dois fatores: o número, atualmente escasso, de pessoal técnico nos estabelecimentos prisionais em geral e o papel de interface entre o recluso e o EP que os elementos do CGP desempenham, dado que são os principais profissionais com contacto quotidiano com a população prisional.

Nós só temos um técnico. Agora são setenta e tal reclusos, mas quando eram duzentos e tal, eram dois e não sabiam para onde se deviam virar. Se não fossemos nós a interagir e a ajudar, porque às

vezes é preciso tratar de um papel por causa do advogado e eles agradecem, acabamos por auxiliar porque o objetivo, no fim do dia, é que esteja tudo bem. Se eles estiverem sossegados em termos emocionais, se não andarem irritados e agitados, tudo corre melhor. Se tudo correr melhor, o educador não tem chatices, o diretor não tem, o chefe não tem e os guardas não têm, mais um dia que correu bem. O objetivo é todos os dias correrem o melhor possível e para isso temos que interagir uns com os outros. Os canais de comunicação têm que estar todos desimpedidos. (Ent. 12GP)

Esta casa é deficitária em termos de técnicos de reeducação. E, por vezes, eles também solicitam a nossa colaboração porque eles não têm como dar apoio aos reclusos. Nós colaboramos com eles [...]. Falar com os reclusos, colaborar na elaboração do expediente que é necessário, resolver algumas questões que eles precisam saber, comunicar notícias que supostamente seriam eles a fazer, por exemplo, comunicação de óbitos, tanta coisa que acontece. (Ent. 70GP)

Nós somos os primeiros a estar com eles, estamos constantemente com eles. (Ent. 02GP)

Acho que somos uma parte principal na ressocialização dos reclusos. Nós é que estamos diretamente ligados a eles. Somos o primeiro passo, a primeira pessoa com quem contactam. (Ent. 33GP)

[...] nós é que somos o elo de ligação deles com tudo. Nós é que evitamos, a maior parte das vezes, que eles sejam violados pelos outros, que sejam roubados, embora isso aconteça. Mas, não acontece mais porque somos nós que, realmente, aqui estamos. Nós evitamos que eles se suicidem, nós evitamos que eles tenham surtos psicóticos. E somos nós que os sinalizamos primeiro [...]. E não somos valorizados por isso, infelizmente. (Ent. 63GP)

Como é que um guarda pode estar afastado da reinserção se a reinserção começa no primeiro dia em que o recluso entra na cadeia? Quem é que está com os presos? São os guardas, são eles que estão com os presos dia e noite e são eles que têm que fazer parte integrante deste processo de reinserção. Não podem ser só elementos vigilantes. (Ent. 08D)

Isto é mais pequeno, mas nós fazemos tudo [...]. Nós somos o elo de ligação entre eles e todo o sistema prisional. (Ent. 11GP)

A ausência de enquadramento organizacional das funções de reinserção social por parte do CGP, bem como da articulação, no quadro desse objetivo, entre os diferentes profissionais que atuam nos estabelecimentos prisionais, leva a que interação profissional se funda em práticas informais que, nalguns casos, podem redundar em tensão entre grupos profissionais, particularmente com os técnicos de reeducação, o que necessariamente prejudica o desempenho funcional do EP no seu todo:

O papel de ressocialização dos guardas choca com o papel de reeducação dos técnicos. É um choque constante. Nós damos palpites no trabalho deles, eles dão palpite no nosso trabalho. Eu acho que devia haver mais técnicos na zona prisional, obrigatoriamente com tempo de atendimento. Os técnicos deveriam ter gabinetes na zona prisional, estarem ali disponíveis para quando o recluso precisar falar. E isso não existe. E, como não existe, a quem recorrem? Ao guarda. E muitas vezes contam coisas ao guarda, que depois os serviços clínicos ou os técnicos acham que nós não devíamos saber, porque é sigilo. Mas, a primeira pessoa que estava ali para resolver aquele problema era da vigilância. É a vigilância que ouve. Eu acho que o trabalho da reeducação é muito burocrático: muitos relatórios, muitos pareceres. (Ent. 06 GP)

Essa dificuldade comunicacional tende a ser mais acentuada em estabelecimentos prisionais com maior número de população reclusa, levando mesmo, em alguns estabelecimentos prisionais, à ausência de qualquer articulação funcional:

Nas cadeias grandes não é um todo, há barreiras. Os técnicos não conversam com os guardas, não há confianças, não há misturas. (Ent. 12GP)

Não existe relação com os técnicos aqui. É nula. Não me recordo de alguma vez ter visto um técnico a pedir uma informação a um guarda ou de um guarda passar uma informação a um técnico. Aliás, há muita rivalidade técnico-guarda, porque os guardas acham que eles é que têm de “levar com os reclusos” e por isso eles é que sabem tudo e os técnicos acham que os guardas são uns “mauzões”

que só querem bater nos “meninos deles”. Então, há tudo menos uma cooperação entre guardas e técnicos, o que faz logo falir a ideia inicial da reinserção e da ressocialização que está pensada pela Direção Geral. [...] A falta de efetivos também é muito limitante para quem chefia. Por exemplo, se nós aqui no estabelecimento tivéssemos 3 guardas e um chefe por ala e se o chefe de ala estivesse ali a coordenar o serviço dos guardas e tirasse uma hora por semana para falar com os técnicos, para avaliar o comportamento dos reclusos... Mas não, os guardas não sentem que essa seja uma tarefa que lhes diga respeito, acham que o que lhes compete é garantir que os reclusos não se envolvem em conflitos, que não filiam nada com os telemóveis, que não tenham telemóveis, que estejam controlados [...]. Não há troca de informação, e não há sequer o pressuposto dessa troca de informação. A função do guarda é abrir e fechar e assegurar que não há problemas. A função dos técnicos – e contra mim falo – é tentar arranjar um equilíbrio. Mas acabam por se enganar a eles e ao recluso, porque muito dificilmente conseguem o objetivo que é a ressocialização. Porque a percentagem de sucesso é ridícula. E a cadeia gere-se um bocado assim, em não haver problemas para ninguém. O sistema prisional acaba por ser uma utopia, bem pensada, mas, na prática, não é efetiva. (Ent. 97GP)

Confrontados com uma prática funcional à qual reconhecem contributos relevantes no processo de reinserção social dos reclusos, por um lado, e, por outro, com um quadro legal e organizacional que não a reconhece nem valoriza, **a posição de vários elementos do CGP entrevistados e também de diretores vai no sentido de que se deve avançar para um reconhecimento formal desse papel**. Os seguintes depoimentos sintetizam bem essa perspetiva e a importância de uma maior articulação entre os vários técnicos que acompanham os reclusos:

Eu preferia que tivessem mais competências e que lhes fosse exigido muito mais do que é exigido. Que tivessem um papel mais vincado na vida de uma cadeia [...] não pode ficar à vontade dos diretores. Eles já têm muita responsabilidade na área da segurança, mas deviam ter mais responsabilidades. Nomeadamente, participarem vincadamente nos planos de reinserção social dos reclusos [...]. O Estatuto tem que ser revisto o quanto antes e dar mais responsabilidade e competências. Tem de ser. Aflige-me termos cá dentro tantos homens do Corpo da Guarda Prisional em que só lhes é exigido funções de segurança “que abram portas e fechem portas”. Eles têm que fazer parte integrante da vida da casa. (Ent. 08D)

Também há exemplos de trabalho em equipa. Aliás, de onde eu vim, em [...], tínhamos lá dois técnicos de serviços de educação que tinham sido guardas lá e até havia muito boa colaboração nesse sentido. Tiraram o curso e depois optaram e ficaram lá na cadeia onde estavam. [...] permaneceram no sistema, mas num papel diferente e nesse caso havia muito boa colaboração, muito diferente do que acontece aqui. [...] esse trabalho em equipa é gratificante. (Ent. 21GP)

A separação funcional por áreas de atuação dos membros do CGP, seguindo, por exemplo, a prática do EP do Funchal, pode ser potenciadora dessa articulação entre profissionais fomentando a criação de relações de confiança. Essa separação permitiria colocar na zona prisional profissionais com perfil mais adequado e desenhar programas de formação especificamente dirigidos ao desempenho dessas funções. Mas, como já referimos, as alterações estatutárias não mudaram, na prática organizacional, o quadro de desempenho das funções do CGP. E, se, por um lado, o Estatuto define um conjunto de funções para cada categoria, mas com assinalável amplitude, por outro, com exceção dos grupos especiais, não existem funções que requeiram determinado perfil ou especialização. A grande maioria dos elementos do CGP poderá desempenhar funções em qualquer posto ou área, independentemente da vertente funcional que se destaca (de segurança e vigilância, ou de custódia). Acresce que apesar de o Estatuto reconhecer em termos genéricos a relevância funcional do CGP na ressocialização dos reclusos não lhe confere qualquer enquadramento. Trata-se, como acima detalhámos, de práticas informais, não estando formalmente incorporado o papel dos guardas prisionais no processo de reinserção social dos reclusos.

A questão que se coloca é saber se, numa perspetiva de eficiência e de qualidade funcional do EP no seu todo, a organização e gestão dos recursos do CGP – que é a mesma desde há várias décadas, apesar das mudanças introduzidas nas carreiras – deve ou não ser alterada. Isto é, se, em vez de um modelo dominado pela amplitude, flexibilidade e heterogeneidade funcional, **se deve caminhar para um outro em que se definam algumas especificidades funcionais dentro do EP, sendo colocados a desempenhar essas funções os guardas com um determinado perfil e formação.** Por exemplo, distinguindo, por um lado, entre postos e funções predominantemente securitárias e de vigilância (áreas periféricas, de perímetro do EP e das alas) e de custódia (acompanhamento dos reclusos em diligências ao exterior) e, por outro, postos e funções de contacto próximo com o recluso em que predomina a vertente de ressocialização (zona prisional, acompanhamento em formação e em atividades laborais no EP). Deve, ainda, compreender-se que as inovações no modelo de organização e gestão dos recursos do CGP podem impactar positivamente na racionalização desses mesmos recursos, levando a que o sistema, com os mesmos recursos, possa melhor responder ao volume e ao perfil da população reclusa.

Como já assinalámos nas Partes I e II deste relatório, essa reforma tem necessariamente que se articular com mudanças em outras componentes estruturais do sistema prisional, condicionantes do modelo de organização e gestão dos recursos do CGP, com destaque para a classificação do parque prisional e para o modelo de afetação dos reclusos que atualmente, na prática, se traduz na existência em cada EP de uma população prisional tendencialmente muito heterogénea (num mesmo EP é possível encontrar presos preventivos e condenados, a cumprir penas mais curtas e mais longas, população mais idosa e mais jovem).

14.6. Experiência comparada

No sistema prisional **francês**, para além das funções de segurança e vigilância e supervisão de reclusos, aos elementos de vigilância podem, por decisão interna, ser atribuídas funções específicas, tais como: monitor de desporto, encarregado de sistemas informáticos, formador e membro da *équipe régionale d'intervention et de sécurité* (ERIS). Contudo existe, também em França, um debate sobre os conteúdos funcionais deste corpo profissional no sentido de definir perfis específicos para os guardas prisionais que desempenham funções de contacto mais próximo com os reclusos.

No sistema prisional **austríaco**, os conteúdos funcionais dos guardas prisionais incluem tanto funções de vigilância como funções associadas à promoção da integração social dos reclusos. No quadro do objetivo da reinserção social, os guardas desenvolvem as suas funções em estreita colaboração com outros funcionários, designadamente, psicólogos, assistentes sociais, médicos e educadores. Salienta-se, assim, uma organização do trabalho assente na multidisciplinariedade, na cooperação entre os diferentes atores e no trabalho em rede.

Nos **Países Baixos** existe uma divisão funcional entre segurança e supervisão de reclusos associada ao processo de reinserção. Distingue-se, assim, entre guardas prisionais e funcionários prisionais, constituindo dois corpos profissionais vocacionados para a obtenção de diferentes resultados. Os membros da guarda prisional são responsáveis por funções relativas aos aspetos securitários do estabelecimento prisional (nomeadamente na periferia e na portaria). Por sua vez, os funcionários prisionais centram o seu desempenho profissional na supervisão de reclusos, orientação e motivação

para o processo de reinserção, bem como na segurança geral das alas prisionais, onde também desempenham funções securitárias. Os funcionários prisionais desempenham, assim, um papel ativo no processo de reabilitação, em conjunto com o pessoal especializado, designadamente, psicólogos. Os guardas prisionais, por sua vez, estabelecem um contacto muito circunstancial com a população reclusa. Limitam as suas funções aos serviços de receção e portaria, videovigilância, receção de visitantes, revistas, segurança da periferia e intervenção em incidentes ocorridos no interior do estabelecimento.

15. O HORÁRIO DE TRABALHO DO CORPO DA GUARDA PRISIONAL: UMA AVALIAÇÃO DAS DINÂMICAS DE MUDANÇA

O Regulamento de Horário de Trabalho do Corpo da Guarda Prisional (RHT), que organiza os tempos de trabalho e os correspondentes períodos de descanso, foi aprovado através do Despacho n.º 9389/2017 da DGRSP, de 26 de setembro de 2017, publicado no DR, 2.ª Série, N.º 106, de 25 de outubro de 2017²⁰⁰. Este regulamento resulta da determinação estatutária que, nos termos do n.º 3 do artigo 62º do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional, afirma que os tempos laborais e de descanso do CGP devem ser organizados em regulamento próprio, aprovado pelo Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais. Considerando as especificidades de funcionamento dos estabelecimentos prisionais e o caráter permanente que caracteriza o serviço prestado pelo pessoal do CGP, a regulamentação do horário de trabalho revestiu-se da maior importância para a DGRSP, bem como para o Corpo da Guarda Prisional que há muito reclamava um novo horário, sendo um dos pontos centrais da agenda sindical. Contudo, a implementação do RHT revelou-se um processo tenso, com as entidades sindicais a pedirem a sua suspensão, incluindo pela via judicial²⁰¹, com inevitáveis repercussões no quotidiano dos estabelecimentos prisionais. Após três anos da entrada em vigor, apesar da adaptação, o horário de trabalho do CGP continua a ser um tema pertinente no sistema prisional, pelas implicações que tem no funcionamento das unidades orgânicas, bem como no quotidiano profissional e pessoal dos elementos do CGP. Procuramos, neste ponto, traçar as dinâmicas em torno desta temática salientando as questões que continuam a desafiar a organização dos tempos de trabalho deste corpo profissional.

15.1. A evolução da organização dos tempos de trabalho na lei

Em 1984, no diploma que constitui a primeira compilação das várias dimensões da profissão de guarda prisional, o Decreto-Lei nº 399-D/84, de 28 de dezembro, reconhece-se a “especificidade das funções

²⁰⁰ O Despacho n.º 3624/2019 do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, de 24 de janeiro de 2019, publicado no DR, 2.ª Série, N.º 64, de 01 de abril de 2019, que aprovou o Regulamento Interno da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, determina que relativamente aos “trabalhadores abrangidos por acordos ou regulamentação especial são aplicáveis as respetivas normas estatutárias, designadamente o Regulamento de Horário de Trabalho do Corpo da Guarda Prisional, aplicável àquele Corpo especial” (Preâmbulo do Despacho n.º 3624/2019).

²⁰¹ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (Processo n.º 2499/17.7BELSB), de 10/05/2018, acessível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/EC71DDBE8518D4EA802582900047206E>.

que competem ao pessoal de vigilância [dos serviços prisionais] e as circunstâncias de modo e tempo em que são exercidas”, sendo aí feita alusão ao respetivo horário de trabalho (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 399-D/84, de 28 de dezembro). No artigo 20.º, refere-se que “o horário do pessoal de vigilância será de 45 horas de serviço semanal” sem prejuízo do caráter permanente e obrigatório do serviço prestado, cujos termos eram definidos no próprio diploma. O Decreto-Lei n.º 174/93, de 12 de maio, que aprovou o Estatuto dos Guardas Prisionais, reiterou o caráter permanente e obrigatório do trabalho de guarda prisional, determinando que são considerados dias de trabalho todos os dias da semana (artigo 3.º). Apesar de não objetivar o número de horas de trabalho, no Preâmbulo alude-se a que “a redução dos horários de trabalho na função pública impõe a atualização das cargas horárias a praticar pelo referido pessoal de vigilância e, como consequência direta, a atualização do respetivo quadro de pessoal”.

Até 2014, altura em que foi aprovado o atual Estatuto do CGP, através do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro, não se verificaram mais alterações na organização dos tempos de trabalho. Uma das novidades do novo Estatuto foi a existência de um capítulo específico²⁰² dedicado ao “regime de trabalho”. O novo Estatuto, apesar de remeter a regulamentação do novo horário de trabalho para diploma próprio, define as linhas gerais dessa regulamentação, nos artigos 61.º a 63.º, no que respeita à disponibilidade, duração do trabalho e regime de turnos, adiante detalhados. No que respeita à duração semanal do trabalho, o Estatuto remete para o regime fixado para os trabalhadores com relação jurídica de emprego público na modalidade de nomeação (artigo 62.º, n.º 1). Daqui resulta que o período normal de trabalho tem como limites máximos, 7 horas por dia, 35 horas por semana²⁰³, sem prejuízo do dever de disponibilidade permanente. Por forma a melhorar a gestão dos efetivos e a racionalizar o horário de trabalho, é reconhecido o trabalho em regime de turnos, considerando-se

trabalho por turnos qualquer modo de organização do trabalho em que, por necessidade do regular e normal funcionamento do serviço, há lugar à prestação de trabalho em pelo menos dois períodos diários e sucessivos, sendo cada um de duração não inferior à duração média diária do trabalho (n.º 1 do artigo 63.º do Estatuto).

Determina-se, no n.º 2 do mesmo artigo, que o “regime de turnos caracteriza-se pela sujeição a uma escala de serviço, com rotatividade de horários”.

Até janeiro de 2018, altura em que entrou em vigor o RHT em alguns dos estabelecimentos prisionais, a organização dos tempos de trabalho em regime de turnos do CGP apresentava diversas variantes. A escala de serviço recorrente nos estabelecimentos prisionais era comumente designada como “24/48”, na qual os elementos do CGP estavam de serviço 24 horas contínuas (com duas horas para refeições), descansando nas 24 horas subsequentes e folgando nas 24 horas seguintes. A par desta escala, existiam outras, podendo coexistir diferentes escalas no mesmo estabelecimento prisional. Contudo, a nível nacional não havia uniformidade na aplicação de escalas, verificando-se variações resultantes de especificidades de cada EP. Mas acima de tudo, esta organização dos horários não respeitava os limites máximos dos períodos laborais previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções

²⁰² Capítulo XII do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro.

²⁰³ Artigo 105.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), na versão dada pela Lei n.º 18/2016, de 20 de junho.

Públicas²⁰⁴. Na verdade, em qualquer dos horários, havia um volume elevado de trabalho suplementar, com horas extras que não eram remuneradas por ultrapassarem o limite legal. Daí que, considerando a contabilização do tempo de trabalho, os elementos do CGP com o número de horas em que estavam ao serviço, queixavam-se de não serem remunerados em conformidade e adjetivavam o seu trabalho como “trabalho escravo”. Segundo palavras do Presidente do SCNCP,

Nós trabalhamos muito, é preciso reconhecerem isso e que trabalhamos muito mais do que o que nos pagam. Pedimos esse respeito e pedimos que o Governo perceba que as 35 horas são uma questão de justiça [...]. Esperamos que o Governo aplique as 35 horas para nós finalmente podermos negociar com a Direção-Geral um horário de trabalho digno, que permita saúde física e psicológica aos guardas prisionais, que possam depois contribuir para a ressocialização dos reclusos [...]. Fazemos muito mais horas do que aquelas que nos são remuneradas ou compensadas. Em média, os guardas prisionais fazem entre 240 e 250 horas por mês, quando deviam fazer 160 ou 168. Das horas extra que nós fazemos, que já estão incluídas no nosso horário de trabalho, só pagam até 42 horas²⁰⁵.

Procurando dar resposta ao imperativo legal de se estabelecer um Regulamento de Horário de Trabalho, foi constituído no âmbito da Direção-Geral um Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar uma proposta de Regulamento. A proposta apresentada procurava responder a três vertentes: dar resposta legal ao determinado no Estatuto do CGP aprovado em 2014; adequar os tempos laborais dos profissionais da guarda prisional à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas; e uniformizar os tempos de trabalho em todas os estabelecimentos prisionais. Como já referimos, os sindicatos reagiram muito negativamente ao novo horário, apresentando propostas que, tinham na sua base um sistema de turnos com duração de 12 horas.

15.2. O novo Regulamento do Horário de Trabalho

O novo horário de trabalho do CGP foi regulamentado através do referido Despacho nº 9389/2017, da DGRSP, de 26 de setembro de 2017, publicado no DR, 2.ª Série, N.º 106, de 25 de outubro de 2017 (RHT), que define o regime e a organização dos tempos de trabalho e os correspondentes períodos de descanso²⁰⁶. Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 18º do RHT, a respetiva entrada em vigor e produção de efeitos operar-se-ia por despacho do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais. Tal veio a suceder pelo Despacho, datado de 10 de novembro de 2017 do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, que determinou “a data de 02/01/2018 para a aplicação do novo regulamento do horário de trabalho para os Estabelecimentos Prisionais de Castelo Branco, Coimbra, Funchal,

²⁰⁴ Em particular o artigo 105.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), que trata dos limites máximos dos períodos normais de trabalho, bem como os artigos contidos na Seção III (artigo 108.º e seguintes), sobre o horário de trabalho. Da primeira versão do referido 105.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas resultava que o período normal de trabalho era de 8 horas por dia e num total máximo de 40 horas por semana. Posteriormente, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 18/2016, de 20 de junho, o período normal de trabalho passou a ser de 7 horas por dia, e num total máximo de 35 horas por semana

²⁰⁵ TVI (2016). “Sindicato dos guardas prisionais quer aplicação das 35 horas”. 2 de junho, [<https://tvi24.iol.pt/economia/02-06-2016/sindicato-dos-guardas-prisionais-quer-aplicacao-das-35-horas>].

²⁰⁶ O RHT, no artigo 12º, refere que ao Grupo de Intervenção e Segurança Prisional (GISP) e ao Grupo Operacional Cinotécnico (GOC), se aplica o referido regulamento, ainda que com as adaptações decorrentes das especificidades de funcionamento destes grupos, previstas em diploma próprio a aprovar por despacho do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais. Decorrente da especificidade de conteúdos funcionais que estão atribuídos ao GISP, o respetivo horário de trabalho apresenta especificidades por relação ao horário geral do CGP.

Lisboa, Paços de Ferreira e Porto” e que consignou que “relativamente aos restantes Estabelecimentos Prisionais, a entrada em vigor do novo horário de trabalho, caso não se verificarem condições que permitam a sua antecipação, ocorrerá em abril de 2018, após a conclusão do curso de formação inicial do Corpo da Guarda Prisional e do movimento geral de transferências”²⁰⁷.

Em consonância com as linhas orientadoras do Estatuto, o RHT afirma o serviço do CGP como de carácter permanente e obrigatório, funcionando os estabelecimentos prisionais em laboração contínua e sendo considerados dias de trabalho todos os dias da semana, sem prejuízo dos dias de descanso semanal obrigatório e complementar, bem como das férias, faltas e licenças, nos termos previstos para os trabalhadores com relação jurídica de emprego público na modalidade de nomeação, e é nessa condição que serão compensados (artigo 2.º do RHT). Assim, sem prejuízo do regime normal de trabalho, os elementos do CGP devem apresentar-se ao serviço quando convocados, sempre que situações de necessidade urgente exijam a sua presença, salvo por motivo de força maior devidamente comprovado (artigo 3.º do RHT). Como já deixamos dito, por força da Lei n.º 18/2016, de 20 de junho, que procedeu à quarta alteração à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, a duração semanal de trabalho dos trabalhadores do CGP é de 35 horas, distribuídas de acordo com o RHT por um período normal de trabalho diário de 7 horas, de segunda a domingo, não podendo, em regra, prestar mais de cinco horas consecutivas (artigo 5.º do RHT).

O trabalho do CGP pode ser prestado nos regimes de horário rígido ou de trabalho por turnos, sem prejuízo de outras modalidades mais flexíveis, fixadas a pedido do trabalhador quando exista “motivo ponderoso devidamente justificado” ou por conveniência de serviço, desde que exista acordo do trabalhador (artigo 6.º e 7.º do RHT). O horário rígido é aquele que, exigindo o cumprimento da duração semanal do trabalho, se reparte obrigatoriamente por dois períodos, tendo horas de entrada e de saída fixas idênticas, iniciando-se, no que respeita aos elementos do CGP, às 8 horas e terminando às 16h00, com uma hora de almoço, podendo implicar a prestação de trabalho ao sábado ou domingo, em regime rotativo, nos termos de uma escala apresentada pelo diretor do EP e “sujeita a aprovação da Direção de Serviços de Segurança, que assegure a presença de pelo menos 20% dos efetivos abrangidos por este horário” (artigo 9.º, n.º 3 do RHT). De acordo com o RHT (n.º 2 do artigo 11º) o horário rígido deveria constituir o regime regra de prestação de trabalho do CGP, não obstante, na prática, a maioria dos elementos do CGP prestar trabalho em regime de turnos.

O trabalho por turnos encontra-se regulado no artigo 10.º do RHT e resulta da necessidade do regular e normal funcionamento do serviço do EP, sendo prestado todos os 7 dias da semana e todas as 24 horas do dia. A prestação de trabalho ocorre em pelo menos dois períodos diários e sucessivos, tendo, por regra, uma duração máxima de 7 horas por dia. O dia é dividido em três turnos de oito horas (08h00-16h00; 16h00-24h00; 24h00-08h00), com um intervalo para repouso ou refeição, de duração mínima de uma hora. O regime de turnos deverá ser prestado em ciclos de 6 dias, num sistema fixo e sequencial: 1º dia, 08h00-16h00; 2º Dia, 08h00-16h00; 3º Dia, 16h00-24h00; 4º Dia, Descanso; 5º Dia, 00h00-08h00h; 6º Dia, Folga. A opção por um ciclo de duração de 6 dias, e não com a duração semanal de 7, resulta da necessidade de garantir, em conformidade com a alínea e) do n.º 4 do artigo 115º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, a todos os trabalhadores do CGP que pelo menos uma vez

²⁰⁷ A propósito desta matéria, em especial no que respeita ao pedido de suspensão da entrada em vigor do RHT, ver Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (Processo n.º 2499/17.7BELSB), de 10/05/2018, acessível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/EC71DDBE8518D4EA802582900047206E>.

em cada período de 4 semanas, um dia de descanso coincide com o domingo. A figura seguinte mostra a distribuição dos tempos laborais e de descanso considerados para um ciclo de 6 dias, após o qual é retomado um novo ciclo. Supondo que o ciclo começa a uma segunda-feira, terminaria ao sábado, e no domingo o trabalhador em regime de turno inicia um novo ciclo entrando ao serviço às 8 horas da manhã.

Figura 4. Mapa do horário de trabalho e tempos de descanso de um ciclo de 6 dias

Horas	1º dia	2º dia	3º dia	4º dia	5º dia	6º dia
0-1				Dia de Descanso	Turno 00h00 – 08h00	Dia de folga
1-2						
2-3						
3-4						
4-5						
5-6						
6-7						
7-8						
8-9	Turno 8h00 – 16h00	Turno 8h00 – 16h00				
9-10						
10-11						
11-12						
12-13						
13-14						
14-15						
15-16						
16-17		Trabalho suplementar	Turno 16h00 – 24h00			
17-18						
18-19						
19-20						
20-21						
21-22						
22-23						
23-24						

Fonte: OPJ/CES

O n.º 1 do artigo 8.º do RHT prevê que, para o regular funcionamento do serviço, a duração normal de trabalho diário dos elementos do CGP, sempre que necessário, pode ser acrescida de um período de 15 minutos destinado à passagem de serviço²⁰⁸. E, ainda, em consonância com o disposto na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, que o período normal de trabalho pode ser prolongado para além das 7 horas, sempre que se verifiquem situações excecionais que comprometam o normal funcionamento do serviço ou a segurança prisional (artigo 8.º, n.º 2 do RHT). Em qualquer das circunstâncias, diariamente, não podem ser prestadas mais de nove horas de trabalho (artigo 8.º, n.º 3 do RHT). Pelo que ao regular horário diário, nos termos da lei, só poderão ser acrescidas duas horas de trabalho suplementar. Contudo, como se detalhará mais à frente, na prática são prestadas, em um dos turnos (entre as 16h00-19h00), 3 horas de trabalho suplementar. Os elementos do CGP em regime de turnos têm direito ao suplemento de turno, bem como ao que lhes seja devido pela prestação de trabalho suplementar (artigo 10.º, n.º 9 do RHT). A escala de serviço, cuja responsabilidade pela elaboração se encontra atribuída ao Chefe do efetivo do Corpo da Guarda Prisional, é aprovada pelo

²⁰⁸ Esta previsão está em consonância com igual previsão do Código de Trabalho (artigos 226º n.º 3 alínea c) e 203º n.º 3) aplicável nesta matéria, por força do disposto na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

Diretor da respetiva unidade orgânica e obrigatoriamente afixada com, pelo menos, um dia de antecedência (artigo 11.º, n.º 1 do RHT).

Resulta do artigo 16.º do RHT que “são permitidas trocas de serviço, nos termos de despacho a ser emanado pelo Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais”. Resulta, ainda, que “não é permitida a troca de postos de trabalho”, salvo “em situações devidamente fundamentadas e autorizadas pelo Chefe do efetivo do Corpo da Guarda Prisional, ou por quem o substitua” (n.º 3 do artigo 11º do RHT). Refira-se que as trocas de serviço entre pessoal do CGP, enquanto mecanismo de gestão, foram objeto de regulamentação interna, através de diferentes circulares: a Circular n.º 4/GDG/2000, de 24 de outubro, a Circular n.º 2/GDG/2003, de 03 de setembro e, mais recentemente, pela Circular nº 1/CDG/2016, de 3 de outubro, do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais²⁰⁹.

Até esta Circular de 2016, o pessoal do CGP podia, em cada mês, requerer duas trocas de serviço, e de forma excecional, uma terceira, podendo aceitar duas destrocas. Assim, em termos práticos, em cada mês eram permitidas, no máximo 5 permutas de serviço²¹⁰. A circular de 2016, que entrou em vigor no dia 01 de novembro de 2016, não prevê limites quanto ao número de trocas e de destrocas que cada elemento do CGP pode realizar mensalmente, mas determina constituir motivo de indeferimento, entre outros, serem prestados mais de dois períodos consecutivos de trabalho sem a interrupção de um período de descanso equivalente a um período normal de trabalho, e, ainda, o guarda estar ausente do serviço por mais de 9 dias. As trocas de serviço, no âmbito desta Circular, são autorizadas pelo Chefe do Serviço de Vigilância e Segurança de cada EP, apenas sujeitando os pedidos a decisão do diretor, se considerar haver motivo para o seu indeferimento. Como adiante se verá, esta é uma prática largamente instituída em todos os estabelecimentos prisionais. O quadro regulamentar das trocas de serviço é flexível, não balizando o número de trocas entre trabalhadores que desempenhem as mesmas funções, fazendo depender a troca da consensualização entre os trabalhadores e da autorização superior. Ainda assim, enuncia determinados limites como a prestação de trabalho em turnos consecutivos.

15.3. Avaliações imediatas da aplicação do novo horário de trabalho

O novo horário de trabalho do CGP, como acima já referido, entrou em vigor faseadamente, a partir de 2 de fevereiro de 2018 tendo sido posteriormente estendido em dois momentos distintos, aos demais os estabelecimentos prisionais. Como já referimos no ponto 2, mereceu de imediato forte contestação das estruturas sindicais, constituindo razão central para o decretamento de várias greves. Em síntese, para as estruturas sindicais do CGP, o novo horário prejudicava, não só o quotidiano

²⁰⁹ Esta última Circular revogou as Circulares anteriores, bem como todas as orientações de serviço que dispusessem de forma diversa. Desta Circular resultava, ainda, que “pese embora se reconheça que este mecanismo de gestão, que salvaguarda o interesse do serviço, tem grande relevância na vida dos trabalhadores considerando as especificidades de funcionamento dos estabelecimentos prisionais, importa sublinhar, que a presente circular constitui regime excecional e transitório, tendo em conta os procedimentos em curso para efeito da aprovação do novo regime de horário de trabalho e escalas do pessoal do Corpo da Guarda Prisional (Circular nº 1/CDG/2016, de 3 de outubro, do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais). Contudo, a mesma manteve-se em vigor após a entrada em vigor do RHT.

²¹⁰ Neste sentido ver Relatório Preliminar de Auditoria (A-A/2018) da IGSJ, onde pode ler-se que “a nova Circular representa uma mudança de paradigma no que toca à admissibilidade das permutas ou, talvez melhor, à sua limitação, que deixou de ser feita diretamente e passou a ser feita em função das respetivas consequências” (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 87).

laboral deste corpo profissional, como o funcionamento dos estabelecimentos prisionais, colocando em causa a segurança e a assistência aos reclusos.

Com o objetivo de monitorizar a implementação do novo horário, decorridos dois meses após a entrada em vigor em alguns estabelecimentos prisionais, foi efetuada, no âmbito da DGRS, uma avaliação (Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, 2018). **Em síntese, essa avaliação concluía que com o novo horário de trabalho, a DGRSP alcançou os três objetivos que se propôs, indo ao encontro de reivindicações antigas dos trabalhadores e estruturas sindicais:** terminar com o trabalho extraordinário não remunerado; implementar um sistema de turnos e a atribuição do respetivo subsídio; acabar com os longos períodos de trabalho diário. Considerava, ainda, que com exceção dos Estabelecimentos Prisionais de Lisboa e Porto, nos restantes estabelecimentos prisionais diversos elementos do CGP manifestaram a sua concordância com o novo horário, pese embora se reconhecesse a necessidade de ajustes que não colocavam em questão a continuidade em vigor do horário regulamentado. O relatório de avaliação assinalava, ainda, como particularmente positivo a redução do número de horas de trabalho suplementar e o facto de terminar o trabalho suplementar não remunerado, considerando que “com o mesmo número de elementos, mas geridos de forma diferente, foi possível diminuir de forma considerável o nº de horas de trabalho suplementar”. Concluindo-se que:

se o trabalho desenvolvido nos 6 EP não sofreu alterações significativas, se se registou um aumento, ainda que mínimo, do nº de elementos disponíveis ao longo dos diversos períodos de trabalho, se não foram elencados problemas de segurança associados à implementação destes horários, é lícito afirmar que o volume de horas de trabalho suplementar realizadas e registadas nos meses de janeiro e fevereiro de 2017, nestes EP, poderia ser minimizado se o regime de trabalho fosse alterado” (Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, 2018: 19).

De acordo com esta avaliação, o novo horário permite um aproveitamento dos recursos humanos mais eficiente, sendo eliminados os momentos de repouso em trabalho, designadamente do período noturno. Considera-se que a afetação da maior parte dos elementos do CGP ao regime por turnos permite uma gestão mais criteriosa e eficiente dos efetivos, em função das necessidades de acordo com os vários momentos do dia. E, a nível da vida pessoal dos elementos do CGP, o novo sistema de turnos, ao determinar que os guardas estão menos tempo no EP, tem o potencial de garantir uma maior proximidade familiar e menor desgaste diário. Os aspetos negativos identificados eram essencialmente dois. O primeiro resulta de necessidade de continuar a realizar-se trabalho suplementar, ainda que em menor quantidade e balizado no tempo, de forma a suprir necessidade de recursos humanos em determinado período do dia. O segundo, consiste no aumento do número de períodos de trabalho realizados no mês, obrigando a uma maior frequência de deslocações ao EP, ainda que esteja subjacente uma substancial redução do número de horas de trabalho realizadas.

As recomendações assinaladas pela avaliação incidiam na necessidade de potenciar a gestão do novo horário, através da capacitação dos recursos humanos ou da aquisição de recursos técnicos, que permitissem uma gestão mais eficiente dos meios humanos disponíveis, bem como de mecanismos de controlo e registo do trabalho realizado e, ainda, da definição e controlo do trabalho suplementar. Recomendava-se especial atenção à priorização de atividades em função do momento do dia e ao procedimento de passagem de serviço aquando da mudança de turno. As recomendações não colocavam em causa a conclusão de estarem reunidas as condições para o alargamento do horário aos restantes estabelecimentos prisionais, ainda que de forma faseada. Assim, através de novo Despacho Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, datado 04 de abril de 2018, a aplicação

do RHT foi estendida à totalidade dos estabelecimentos prisionais, ainda que de forma faseada: até 30 de abril, o horário ampliou-se a 15 estabelecimentos prisionais²¹¹, e a partir de 21 de maio aos restantes²¹².

Também relevante para esta questão é a auditoria ao regime de trabalho do Corpo da Guarda Prisional, realizada pela Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça (2018). Entre outras matérias, a avaliação incidiu nas alterações ocorridas na sequência da entrada em vigor do Regulamento do Horário de Trabalho²¹³. Como era então referido:

atendendo à relevância do referido instrumento (RHTCGP), associada ao número de queixas que vêm sendo apresentadas neste IGSJ a respeito do regime de trabalho, do horário de trabalho e dos seus reflexos, tendo em vista avaliar também a implementação do novo regime, consideramos pertinente a realização de uma auditoria a respeito desta matéria, o que se assume como o principal objetivo desta auditoria (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 10).

Pela sua atualidade, salientamos as seguintes três questões refletidas no relatório da auditoria. Uma primeira diz respeito à duração do tempo de trabalho no regime por turnos. Como referido, a duração semanal do trabalho do CGP é de 35 horas, distribuídas por um período normal de trabalho diário de 7 horas. Esta determinação legal concretiza-se no regime de trabalho em horário rígido, mas, segundo o relatório em análise, o mesmo não sucede no regime de trabalho por turnos. Neste regime o horário de trabalho é igualmente de 7 horas diárias. Contudo, a rotação dos turnos, ao realizar-se em períodos de 7 dias, e não de 7, contribui para que em algumas semanas sejam efetivamente “prestadas 35 horas de trabalho, mas em outras (as que se iniciem num dia de descanso ou folga) em que serão prestadas apenas 28 horas”, sendo, nesse caso, “a duração semanal média de trabalho de 32,67 horas” (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 40)²¹⁴.

Uma segunda questão diz respeito ao trabalho suplementar. Como já referimos, relativamente ao trabalho por turnos, foi implementado, desde o início da entrada em vigor do novo RHT, um acréscimo de 3 horas de trabalho suplementar, no período das 16h00 às 19h00. Esta decisão foi justificada com o facto de no turno que termina às 16h00 saírem de serviço duas equipas de guardas e entrar apenas uma, havendo a necessidade de colmatar a redução do número de elementos do CGP nos estabelecimentos prisionais quando há ainda muitas tarefas em execução, nomeadamente relacionadas com alimentação, medicação e entrada dos reclusos nas celas. Nem o Estatuto do CGP, nem o RHT regulam o trabalho suplementar. Do Estatuto resulta apenas uma remissão para o “regime

²¹¹ Alcoentre, Carregueira, Caxias, Hospital Prisional São João de Deus, Linhó, Pinheiro da Cruz, Setúbal, Sintra, Vale de Judeus, Tires, Angra do Heroísmo (cadeia de apoio da Horta), Beja, Olhão, Odemira e Ponta Delgada.

²¹² Aveiro, Braga, Bragança, Caldas da Rainha, Chaves, Covilhã, Elvas, Évora, Faro, Guarda, Guimarães, Izeda, Lamego, Leiria, Leiria Jovens, Monsanto, Montijo, PJ Lisboa, PJ Porto, Santa Cruz do Bispo Feminino, Santa Cruz do Bispo Masculino, Silves, Torres Novas, Vale do Sousa, Viana do Castelo, Vila Real, Viseu.

²¹³ A auditoria justifica-se pelo lapso de tempo que decorreu desde a última ação sobre a o regime de trabalho do CGP (A-5/2011), bem como pelas alterações normativas entretanto decorridas, nomeadamente o novo Estatuto do CGP e a recente aprovação do RHT.

²¹⁴ De acordo com o relatório para se apurar com rigor a duração semanal de trabalho, é necessário considerar uma sequência completa de ciclos, coincidente com uma sequência completa de semanas, ou seja, é necessário considerar 7 ciclos de trabalho em 6 semanas, o que corresponde a 42 dias, dos quais 28 são de trabalho efetivo no regime de turnos (4 dias de trabalho a multiplicar por 7 ciclos), e 30 dias de trabalho no regime rígido (cinco dias de trabalho a multiplicar por 6 semanas). Assim, no regime de turnos trabalham-se 196 horas, e no regime rígido 210. Dividindo as 196 horas por 6 semanas, obtém-se, pois, a duração média de 32,67 horas semanais.

geral aplicável em matéria de compensação por trabalho extraordinário” (artigo 61.º, n.º 2 do Estatuto). No RHT, por sua vez, reitera-se a referida remissão no que respeita ao regime compensatório (artigo 2.º, n.º 1 do RHT). E na norma dedicada ao trabalho por turnos determina-se que o suplemento devido pelo trabalho neste regime “não afasta o que seja devido por prestação de trabalho suplementar” (artigo 10.º, n.º 9 do RHT). Em uma outra norma com a epígrafe “Descanso compensatório”, prevê-se que quando a prestação de trabalho suplementar ultrapassar os limites remuneratórios previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, “são concedidos períodos de descanso correspondentes ao trabalho em excesso”, devendo tal descanso “ser gozado, preferencialmente, no trimestre subsequente” (artigo 15.º do RHT). Aplica-se, assim, o regime constante da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e, por remissão desta lei, o Código de Trabalho²¹⁵. Como salienta o relatório da auditoria, resulta do regime legal aplicável que o trabalho suplementar, que é prestado fora do horário normal de trabalho, deve ocorrer para fazer face a acréscimo eventual ou transitório de trabalho, em caso de força maior ou quando seja indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave (artigo 226.º, n.º 1 do CT), concluindo que o trabalho suplementar tem “natureza anormal, excepcional e extraordinária”, não podendo, por consequência, estar “incorporado nas escalas de referência, ou seja, nos horários de trabalho que, em situação de normalidade (...) está previsto que cada elemento do CGP cumpra” (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 53). Contudo, salienta-se, “em resposta a uma necessidade permanente do sistema prisional, e não a uma circunstância anómala, esporádica ou imprevisível” (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 54), no regime por turnos do CGP, um dos turnos que sai às 16 horas, prolonga, de forma reiterada e estruturada, a sua atividade laboral até às 19 horas através de trabalho suplementar. E, como, aliás, já se referiu acima, refere-se, ainda, que no regime de turnos, “o período normal de trabalho diário não coincide com o período normal de trabalho semanal”, havendo um “défice equivalente a 14 horas num período de 6 semanas” (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 55), o que leva a que se suscite a questão de saber qual o período normal de trabalho que deve ser considerado para delimitação e cálculo do trabalho suplementar.

Uma terceira questão resulta do recorrente recurso ao sistema de trocas de serviço. O relatório de auditoria considerava que o facto de a circular que regulamenta as trocas de serviço (Circular n.º 1/GDG/2016, de 3 de outubro do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais) não impor limites ao número de trocas a efetuar num mês, permitiria uma recorrência abusiva a este mecanismo, com a acumulação de serviços no período mais curto possível, para conseguir maximizar os períodos seguintes de ausência no EP. Neste âmbito destacam-se as “trocas a três”, em que “um guarda faz o serviço de um outro, que faz o serviço de um terceiro, que por sua vez faz o serviço do primeiro” (IGSJ:2018:89). Esta situação permitiria, segundo resulta do relatório de auditoria, dentro do enquadramento do RHT, aos guardas em regime de turnos, quase replicar o esquema de trabalho anteriormente praticado. De acordo com a auditoria, “por força das permutas, bem mais de metade do efetivo do CGP disponível não presta (integralmente) serviço de acordo com o que resultaria das escalas de referência em que está integrado” (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 95).

A Auditoria da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça realça que o Estatuto do CGP e o RHT, para além de proporcionarem uma base legal de que carecia o regime de trabalho do CGP, a aplicação desses

²¹⁵ “É aplicável aos trabalhadores com vínculo de emprego público, com as necessárias adaptações e sem prejuízo do disposto no presente artigo e nos artigos seguintes, o regime do Código do Trabalho em matéria de trabalho suplementar” (artigo 120.º, n.º 1 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

diplomas não introduziu, na prática, alterações relevantes no regime laboral do CGP. Para isso, contribuiu o que a auditoria designa como “criatividade dos elementos do CGP”, patente nos novos esquemas de trocas de serviço, bem como na “complacência da própria DGRSP” relativamente a essas trocas, ao cálculo do trabalho suplementar, suplementos de turno, período de descanso noturno, cumprimento da obrigação de residência (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 145). Os méritos identificados, nas conclusões da auditoria, relativamente à aplicação do RHT são, na perspetiva das direções dos estabelecimentos prisionais, “a diminuição significativa do número de efetivos presentes no período noturno”, mantendo-se o mesmo contingente no período diurno; e, na perspetiva dos trabalhadores “a grande diminuição do volume de trabalho suplementar prestado pelos [guardas] afetos ao regime de turnos” (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 145)²¹⁶. Como recomendações a auditoria propõe a revisão do RHT de forma a resolver adequadamente as incongruências legais, bem como a corrigir as práticas “criativas” identificadas nos estabelecimentos prisionais. Como se irá evidenciar, o trabalho de campo realizado no âmbito deste estudo permite concluir que as questões levantadas por aquela auditoria se mantêm atuais.

15.4. A aplicação do horário de trabalho na perceção dos elementos CGP

As questões levantadas sobre a aplicação do novo horário de trabalho foram e, em certa medida ainda continuam a ser, bastantes intensas. Desde logo, porque a posição das entidades sindicais foi de recusa veemente do novo horário no que respeita ao período de turnos ou escala de turnos, promovendo uma sucessão de greves e manifestações que intensificaram as tensões no sistema prisional. Por outro lado, apesar de contestadas, as anteriores escalas tinham criado rotinas profissionais e pessoais difíceis de alterar, que se transformaram em “cultural laboral”, criando, mais que expectativas, “certezas” em relação ao modo de prestação do trabalho. Na verdade, **a reprodução, ao longo dos anos, do sistema de organização do trabalho criou rotinas, que passaram a ser interiorizadas e “normalizadas” pelos profissionais da guarda prisional, que não conheciam outra organização dos tempos de trabalho.**

Foram anos e anos com as 24/48, que também dava mais tempo livre e uma certa tranquilidade psicológica, porque se estava dois dias fora daqui. É muito cansativo estar aqui de segunda a sexta. É desgastante, todos os dias. (Ent. 25GP)

Imagine o que é trabalhar durante 30 anos a fazer 24/48 e de um momento para o outro tudo se altera? As pessoas habituaram-se: um dia de serviço, dois de folga. É como o condutor que faz sempre a mesma estrada durante anos, às tantas não se lembra de onde passou. É a mesma coisa com as escalas. O indivíduo que fazia 1/2 passou a estar cá 4/2. Alguém aceita uma coisa dessas? (Ent. 113GP)

Houve aqui uma mudança, porque o dia-a-dia nos serviços teve que se adaptar a este novo horário e não foi fácil, acho mesmo que até neste momento continua a não ser fácil. Sou sincero. A maior transformação que os serviços sofreram foi passar deste horário de trabalho para o atual. Em termos de passagem de serviço, em termos de tudo. (Ent. 36GP)

Daí que haja a perceção que, para os elementos do CGP que ingressaram na profissão mais recentemente e que não tiveram contacto com a anterior escala, ou que a experienciaram por pouco

²¹⁶ Segundo o Relatório da Auditoria, na perspetiva dos elementos do CGP, “as consequências financeiras” em virtude da diminuição do trabalho suplementar, “são praticamente compensadas pelo novo suplemento de turno” (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2018: 145).

tempo, não criando rotinas profissionais e/ou pessoais, a transição para o novo horário de trabalho não constituiu um problema.

O pessoal que entrou agora neste último concurso, já entrou com este horário. A cabeça deles já está preparada para este horário. Já fazem a vida em função deste horário. Antes não, as pessoas pensavam, “vou lá, faço meu trabalho e volto”. (Ent. 01GP)

Mas, em geral, **as posições dos membros do CGP em relação ao novo horário são dicotômicas, com uma parte a reconhecer um impacto positivo, quer na segurança e saúde dos trabalhadores ao reduzir o tempo consecutivo de trabalho, quer no funcionamento dos estabelecimentos prisionais, e uma outra que realça os aspetos negativos da nova escala.** Mesmo relativamente à anterior escala, as posições do CGP estão longe de serem consensuais. Para muitos, a anterior escala de “24/48” era considerada fortemente exigente e desgastante, quer em termos emocionais, quer físicos. Situação que consideravam agravar-se com o sistema de trocas, que obrigava a fazer 48 horas consecutivas de trabalho.

Esse horário era mais sobrecarregador. Era um bocado puxado a nível psíquico. (Ent. 110GP)

Eu detestava a escala 24/48, acho que é uma escala em que as pessoas não têm a lucidez, depois de estar um dia inteiro para cima e para baixo, à noite se surgirem problemas, as pessoas não têm a lucidez necessária. Essa é uma escala que devia ser proibida. [...] Eu acho este horário mais favorável. É muito mais favorável, embora obrigue a pessoa a ter proximidade do estabelecimento prisional, porque anda muito mais no “vai e vem”. (Ent. 117GP)

24/48 é desgastante, eu não podia ir a casa. Para mim era desgastante. [...] Até aqueles que estavam mais renitentes já gostam deste horário, mas nunca vão dizer que gostam. Mas não se nota eles a reclamarem deste horário. (Ent. 06GP)

Eu acho que não é possível reverter esta situação. O que eu noto aqui é que o pessoal está minimamente adaptado. Este horário também não é tão pesado como o outro. O outro era mais pesado em termos de presença do elemento de vigilância. O horário era 24/48, a pessoa trabalhava 24h. [...] Acho que se protestou tanto porque tinha a ver também com a diminuição de efetivos [...]. Aqui, por acaso, correu bem em termos de mudança de horário anterior para o atual. O pessoal adaptou-se bem, e nos reclusos não se notou nada, e esse era o objetivo. [...] O que havia aqui era uma carga horária excessiva para o pessoal. O pessoal antes chegava a fazer aqui mais 30 a 40 horas a mais do que estava previsto. (Ent. 36GP)

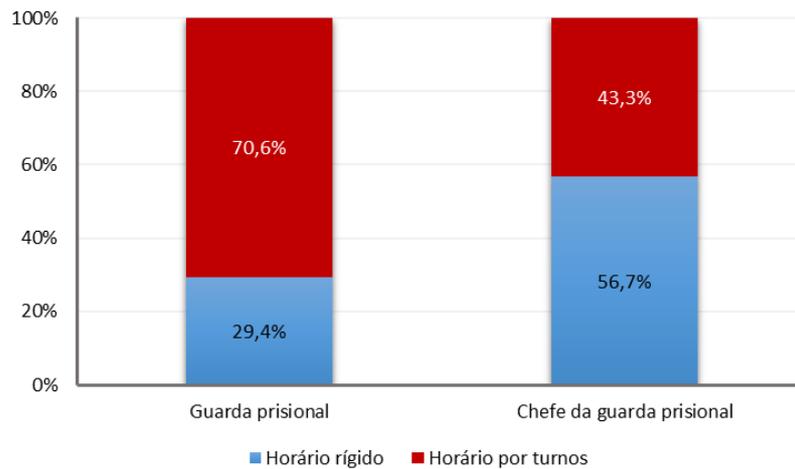
Temos que olhar também para a instituição e perceber que também temos de dar alguma coisa, não podemos só olhar para nós. (Ent. 70GP)

O RHT introduziu um conjunto de alterações que têm vindo a ser progressivamente aceites, não apenas por reduzir o tempo de permanência no EP a que os profissionais estavam sujeitos, bem como por responder a reivindicações dos profissionais do CGP, nomeadamente a eliminação do trabalho não remunerado e o pagamento do trabalho extraordinário. Como assinalado no relatório da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, a tolerância quanto ao sistema de trocas de serviço também tem funcionado como facilitador dessa acomodação. Mas, algumas questões mantêm-se ambivalentes. O trabalho de campo realizado no âmbito deste estudo permite concluir que as posições dos elementos do CGP relativamente ao horário de trabalho não são consensuais, registando-se algumas divergências quanto às escalas de turnos e ao seu impacto no funcionamento dos estabelecimentos prisionais e na vida pessoal dos profissionais da guarda prisional. Os dados que a seguir se apresentam resultam dos questionários e entrevistas realizados, conforme explicitado na metodologia.

15.5. Os dados do Inquérito por questionário

A relevância do regime de turnos no funcionamento dos estabelecimentos prisionais é evidenciada pela circunstância de a maioria dos elementos do CGP trabalhar nesse regime. Na verdade, 68,2% dos respondentes ao questionário afirmaram trabalhar no sistema de turnos, encontrando-se os restantes no regime do horário rígido. Considerando a carreira profissional, verifica-se que o trabalho por turnos se aplica essencialmente aos elementos da carreira de guarda prisional, enquanto os elementos da carreira de chefe da guarda prisional encontram-se predominantemente no regime do horário rígido.

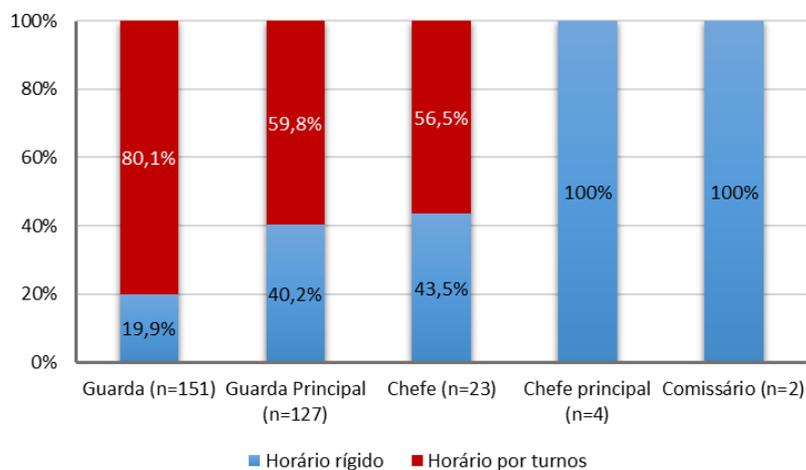
Gráfico 93. Regime de horário, por carreira profissional (n=309)



Fonte: OPJ/CES

O gráfico anterior mostra que a posição na carreira implica, ou possibilita, um horário distinto, sendo que o horário rígido surge associado a uma posição hierarquicamente superior. Esta constatação é reforçada com a distribuição dos inquiridos pelo regime de horário em função da categoria profissional, verificando-se que, em conformidade com a progressão na carreira, há uma modificação do regime de trabalho, com o horário por turnos a ser paulatinamente substituído pelo horário rígido.

Gráfico 94. Regime de horário de trabalho, por categoria profissional



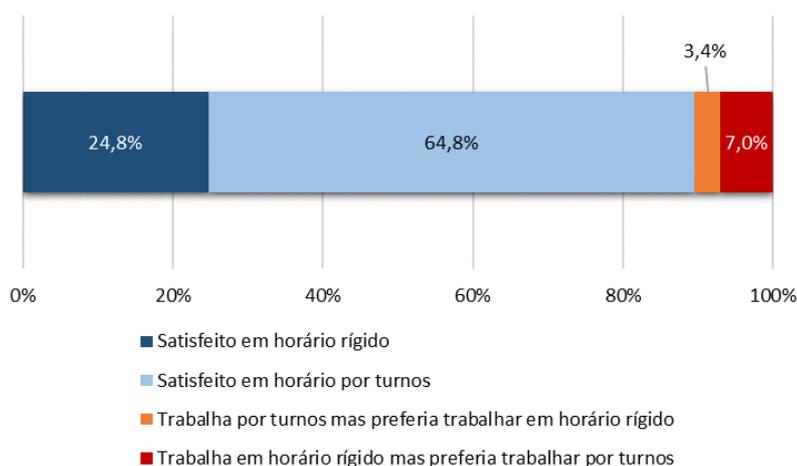
Fonte: OPJ/CES

Compreende-se que assim seja, dadas as funções que são atribuídas às diferentes categorias no sistema prisional. O exercício funcional das categorias de topo, que correspondem aos lugares de chefia, concentra-se no período diurno, nos momentos de maior atividade. A partir das 19 horas os reclusos são fechados nas respetivas celas, reduzindo-se drasticamente toda a atividade do EP.

O Grau de satisfação quanto ao regime de horário de trabalho

De forma expressiva, 89,6% dos respondentes ao inquérito manifestam-se satisfeitos relativamente ao regime de horário de trabalho em que se encontram, indicador que não pode deixar de ser lido também como de aceitação do novo horário. É, ainda, de considerar que 7% dos inquiridos que trabalham em horário rígido responderam que preferiram trabalhar em horário por turnos. O regime de turnos é, na verdade, aquele que maior preferência colhe junto do CGP.

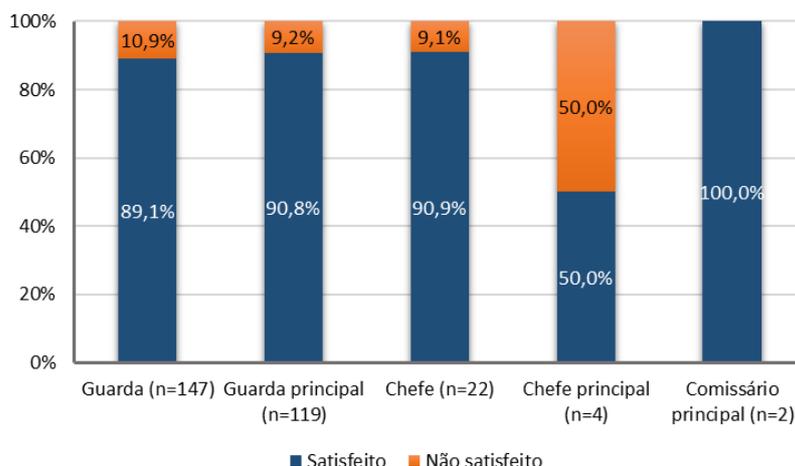
Gráfico 95. Satisfação face ao horário de trabalho (n=298)



Fonte: OPJ/CES

No seu global, o regime de horário de trabalho não sofre contestação. Quando perguntado sobre a satisfação face ao regime de horário de trabalho, é muito sintomático da aceitação que acima falávamos que 89,1% dos guardas, 90,8% dos guardas principais e 90,9% dos chefes expressem a opinião de estarem satisfeitos com o regime em que se encontram.

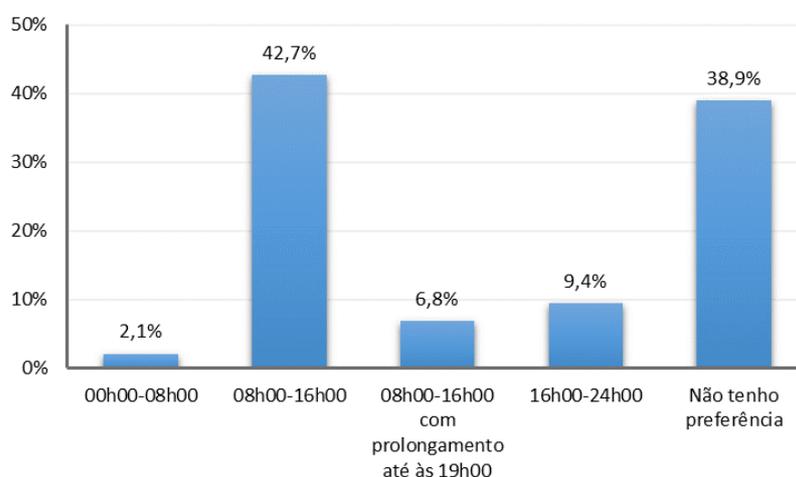
Gráfico 96. Satisfação face ao horário de trabalho, por categoria



Fonte: OPJ/CES

Quanto ao turno de trabalho preferido, dos inquiridos que responderam a esta questão, o turno que recolhe menor preferência é o da meia-noite às 8 da manhã, sendo apenas indicado por 2,1% dos inquiridos. Os motivos apresentados durante as entrevistas realizadas para a não preferência deste turno incidem essencialmente no facto do período que medeia entre a meia-noite e as 8 horas da manhã ser muito exigente em termos físicos, obrigando a uma vigília difícil de manter. É, contudo, assinalável o número de inquiridos que declara não ter preferência, o que, em consonância com os indicadores de satisfação quanto ao horário de trabalho acima apresentados, **mostra que, em termos globais, o regime de horário de trabalho de turno já não é percecionado com uma questão especialmente controversa pelos membros do CGP, embora ainda com posições ambivalentes como resulta dos indicadores a seguir apresentados.**

Gráfico 97. Turno preferido (n=234)



Fonte: OPJ/CES

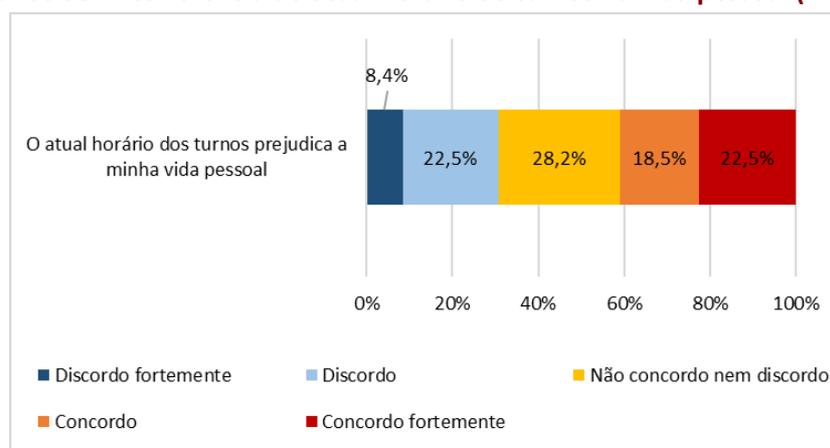
O turno que mais preferências colhe é o das 08h00 às 16h00, com 42,7% dos inquiridos a responderem que preferem trabalhar nesse período. Contudo, esse mesmo horário com prolongamento de 3 horas de trabalho extraordinário, até às 19h00, só é preferido por de 6,8% dos elementos do CGP. As razões para a descida de preferência deste horário quando acrescido de trabalho suplementar estarão

relacionadas com a contestação que este prolongamento continua a merecer (mais à frente, neste capítulo será abordada a percepção relativamente a este tempo de trabalho suplementar).

As posições quanto ao impacto do novo horário

Apesar dos elevados níveis de satisfação quanto ao regime de horário de trabalho e de não existirem posições muito negativas quanto ao horário dos turnos, 41,0% dos respondentes concorda com a afirmação “o atual horário dos turnos prejudica a vida pessoal”, dos quais 22,5% concordam fortemente, enquanto 30,9% discordam. Não deixa de ser expressivo o facto de 28,2% não concordarem nem discordarem dessa afirmação.

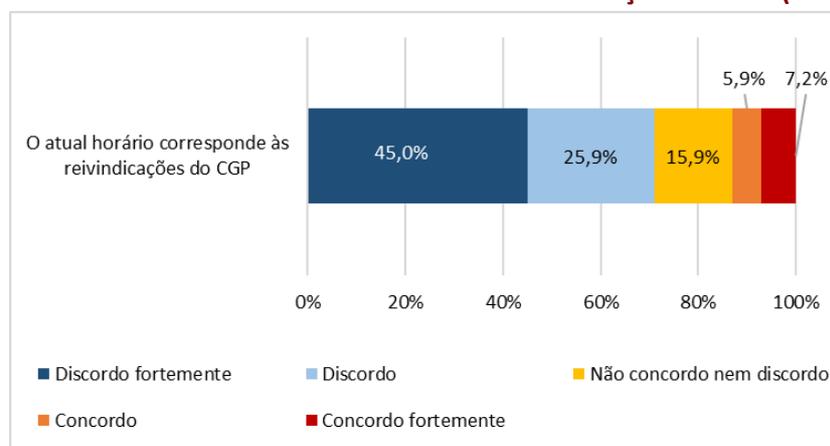
Gráfico 98. Interferência do atual horário de turnos na vida pessoal (n=227)



Fonte: OPJ/CES

As percepções quanto à aplicação do regime de trabalho por turnos podem estar influenciadas pela noção de que o mesmo não corresponde ao que efetivamente estava a ser reivindicado. Na verdade, são claras a este respeito as opiniões manifestadas quanto à afirmação “o atual horário dos turnos corresponde às reivindicações do CGP”. 70,9% dos inquiridos discorda da afirmação, dos quais 45,0% discordam totalmente dessa afirmação. As posições de concordância são reduzidas a 13,1%, com 7,2% dos inquiridos a concordar fortemente com a afirmação.

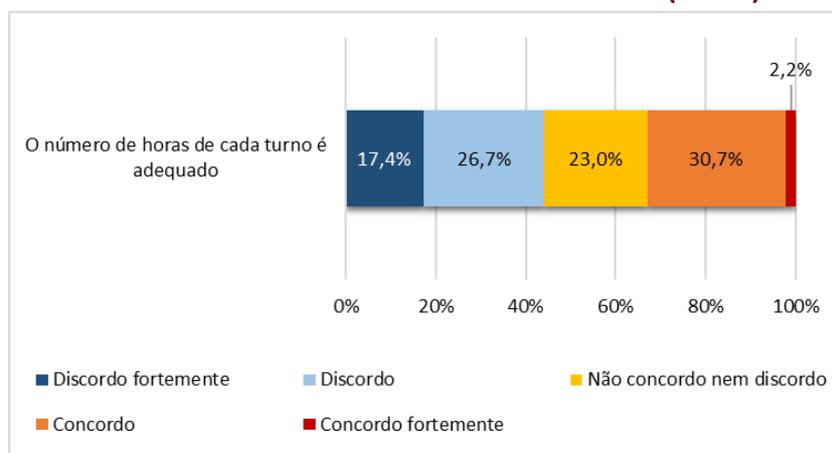
Gráfico 99. O atual horário dos turnos e as reivindicações do CGP (n=320)



Fonte: OPJ/CES

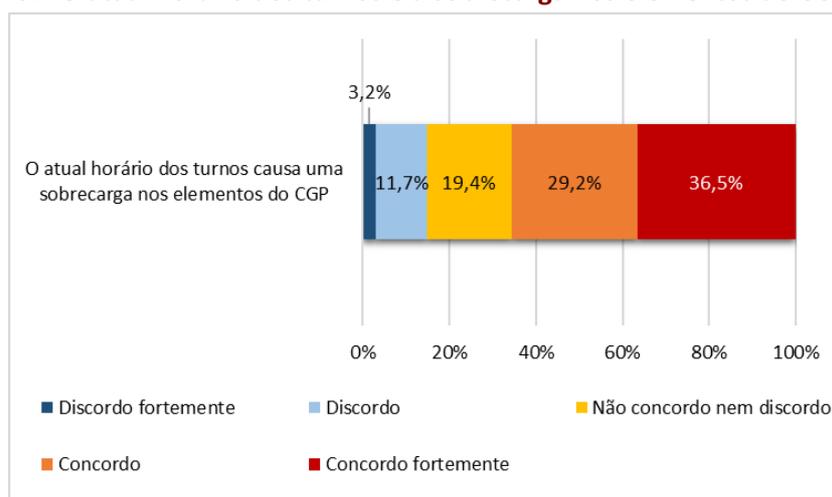
Os indicadores constantes dos gráficos seguintes refletem também a influência, quer da agenda sindical, quer da cultura de práticas e rotinas quanto ao horário por turnos há muito instaladas no sistema prisional e a que já aludimos, com posições que, de certo modo, revelam alguma incoerência quanto ao horário de trabalho.

Gráfico 100. O número de horas de cada turno (n=322)



Fonte: OPJ/CES

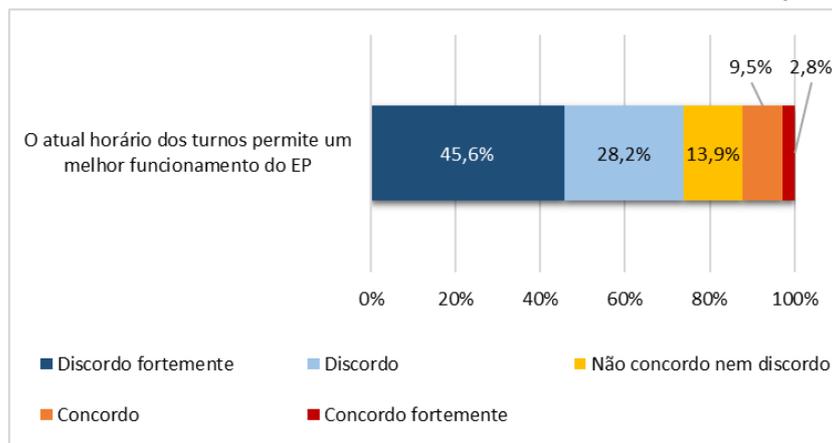
Gráfico 101. O atual horário dos turnos e a sobrecarga nos elementos do CGP (n=315)



Fonte: OPJ/CES

Quanto adequação do número de horas de cada turno, apenas menos de metade discorda categoricamente (44,1%, dos elementos inquiridos tem uma opinião não concordante, dos quais 17,4% a discordam fortemente). Por sua vez, face à afirmação "o atual horário dos turnos causa uma sobrecarga nos elementos do CGP", as respostas são mais expressivas, com 65,7% dos inquiridos a concordarem com a afirmação, sendo que 36,5% concorda fortemente, enquanto apenas 14,9% discorda.

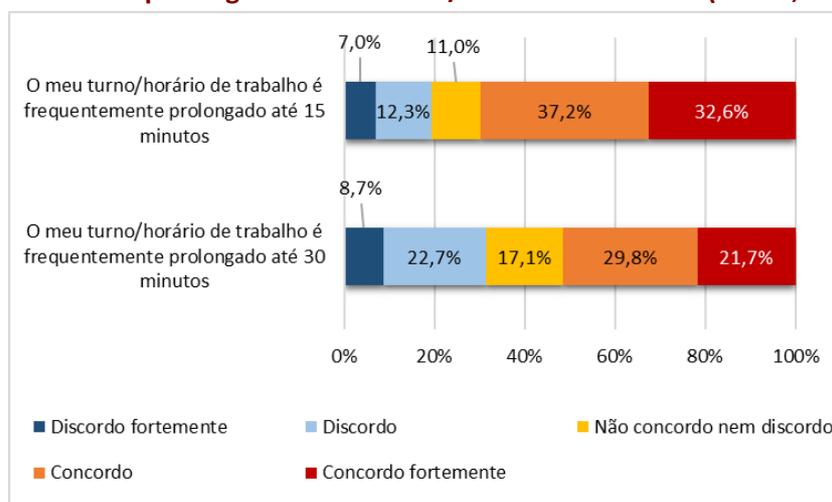
Sobre se "o atual horário dos turnos permite um melhor funcionamento do EP", 73,8% manifestam-se de forma negativa, com 45,6% a discordar fortemente. Apenas 12,3% considera que o atual sistema de turnos é favorável ao funcionamento do EP.

Gráfico 102. O atual horário dos turnos e o funcionamento do EP (n=316)

Fonte: OPJ/CES

O prolongamento do tempo do turno

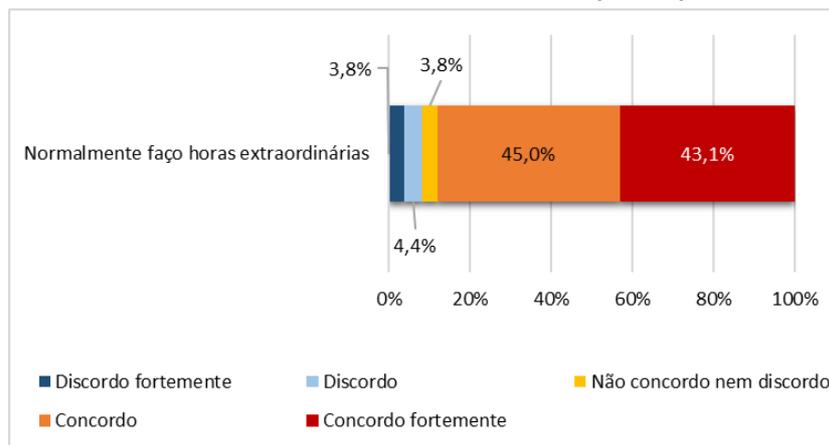
Como já referimos, o prolongamento do tempo do turno – seja para a “passagem de turno”, seja para realização de trabalho suplementar – é uma das questões no centro da agenda reivindicativa. Os indicadores seguintes mostram que, na verdade, a maioria dos respondentes (69,8%) afirma que o seu turno se prolonga para lá do horário, em regra, até 15 minutos. Embora, menos frequente, ainda assim, 51,5% dos inquiridos afirma que o seu turno é frequentemente prolongado até 30 minutos.

Gráfico 103. O prolongamento do turno/horário de trabalho (n=301; n=299)

Fonte: OPJ/CES

O indicador seguinte confirma as horas extraordinárias como fazendo parte da normal prestação de trabalho do CGP e do seu complemento salarial, com 88,1% dos inquiridos a afirmar que faz normalmente horas extraordinárias, enquanto apenas 8,2% discorda que tal aconteça.

Gráfico 104. Horas extraordinárias (n=320)



Fonte: OPJ/CES

15.6. A “cultura laboral” de recorrência às trocas de turno

Os dados recolhidos no âmbito do presente estudo permitem corroborar a conclusão da Auditoria da Inspeção-geral dos Serviços de Justiça, no sentido **da existência da prática generalizada "de trocas", alterando recorrentemente a escala de serviço**. O sistema de trocas permite aos elementos do CGP a concentração da prestação de trabalho em alguns dias da semana e conseqüentemente mais tempo consecutivo de folga fora do EP. As trocas de serviços constituem um processo recorrente e sistemático no quotidiano dos estabelecimentos prisionais, tacitamente autorizados, realizado por quase todos os elementos do CGP no regime de turnos, ainda que com intensidades distintas. Na prática, é suficiente que todos os intervenientes na troca estejam de acordo, dando dele conhecimento ao escalador. Considerando os depoimentos dos elementos do CGP entrevistados, pelo menos em alguns estabelecimentos prisionais, o sistema de trocas implica a acumulação de turnos seguidos, com a conseqüente ultrapassagem dos limites máximo de horas diárias de trabalho e dos impostos pela regulamentação das permutas. Mais do que a orientação normativa, vale, nesta matéria, a cultura e a prática dos estabelecimentos prisionais. Os seguintes depoimentos são esclarecedores do funcionamento do sistema de trocas e da sua tolerância, mesmo quando não cumpre os limites regulamentados.

Eles fazem bastantes trocas. Trocam a noite pela tarde, mas perdem a hora, o que fez a noite ganha. Eles fazem também uma junção entre 3 indivíduos - mas são poucos os que o fazem aqui, porque também não coincidem muito os serviços - que é assim: eu entro hoje, entre as 8h e as 16h, mas continuo o serviço até à meia noite, tenho a minha hora de almoço, a minha hora de jantar, e depois venho amanhã, das 8h às 19h, e, a seguir, vou para casa jantar, tomo banho, e venho da meia noite às 8h, e depois aí já vou 3 dias para casa. É bom para eles, mas é um bocadinho puxado. Nem toda a gente se adapta. É muito cansativo. Os da periferia é que fazem mais, porque o serviço não é tão chato, não têm de aturar tanto os reclusos. (Ent. 02GP)

Eu acho que as trocas também às vezes são um exagero, já se fazem trocas exageradas, mas isso não me compete a mim. Esta vida é pesada, porque é que hei de estar aqui tantas horas? (Ent. 70GP)

Neste EP é fácil fazer trocas. Ao fim de duas/três semanas conseguimos, mas eu acho que uma escala não deve ser gerida com as trocas, porque as trocas é uma sobrecarga de horário. (Ent. 03GP)

Genericamente, quase todos fazem [trocas]. Há um ou outro que não faz. Eles necessitam de combinar sempre com colegas para fazer a permuta. Aquilo é fixo, fazem as trocas fixas, quando um colega vai de férias interrompem. (Ent. 25GP)

Embora possam existir diversas razões pontuais para a realização de permutas entre os trabalhadores, no caso do CGP as **trocas de serviço são por todos os atores assumidas como cultural e funcionalmente intrínsecas ao exercício laboral dos estabelecimentos prisionais, tendo como pressuposto, por todos aceite, que a prestação laboral pode ser concentrada, de modo a permitir a acumulação consecutiva de dias de descanso**. O objetivo central é o trabalhador estar semanalmente afastado do EP mais dias, situação particularmente conveniente para os elementos do CGP com residência mais distante²¹⁷.

[...] qualquer horário que seja aplicado aqui é sempre, sempre motivo para eles fazerem trocas, para poderem estar mais tempo em casa. Ninguém vai para Vila Real e vem. (Ent. 63GP)

Fazem menos viagens porque nós temos colegas que não são de cá [...]. Normalmente, fazem 8h-16h e depois fazem o do colega que é 16h-24h. Mas é menos uma viagem. Depois vão para casa e descansam. Aqui há várias trocas. Há colegas que fazem a três, e nesse caso entra às 8h sai às 24h, logo faz dois e vai para casa. O outro colega faz 8h-19h e depois só vem no outro dia a seguir, tem dois dias. Faz um dia completo, folga dois e depois faz 8h-19h e depois entra 24h-08h. Ou seja, em 4 turnos fazem 2/2. Poupam viagens. (Ent. 09GP)

Sendo este um EP onde a maior parte das pessoas não é daqui a maior parte faz trocas para poder estar mais tempo perto de casa. Tenho colegas que fazem 5 dias de trabalho e depois estão 7 em casa. Mas desses 7, muitas vezes, não são 7. Imagine que ele mora em Izeda. Se ele mora em Izeda ele só chega lá ao final do dia e, portanto, esse dia é perdido, e o mesmo quando volta para cá. Portanto passa a 5 dias. A distância é demasiado grande para muitos colegas meus. (Ent. 93GP)

Eu durmo cá (há camaratas) todos os dias porque eu faço trocas com um colega meu para poder passar mais tempo em casa. Fico cá dois dias e meio e passo 4 em casa. Posso dizer o horário. Entro às 16h e vou sair às 24h, descanso nessa noite e volto a entrar ao outro dia às 8h e saio às 19h. Tenho um período de descanso e depois volto a entrar às 24h e depois supostamente saio às 8h, mas como estou de trocas com um colega meu, faço outro turno dele e saio às 16h. Ou seja, faço dois seguidos e levo 4 dias em horas para casa e aí vou para Évora. Mesmo que eu tivesse horário rígido, sem trocas, eu ficava cá na mesma. Ficava cá uma semana inteira e só ia a casa no dia de descanso e folga. Prefiro assim porque compensa mais em termos económicos. É só mesmo pelo fator económico. (Ent. 42GP)

Há outra premissa que suporta melhor isto, a maior parte do pessoal está deslocado do sítio, ou seja, o pessoal não está próximo das zonas residenciais, e essas tais trocas permitem ultrapassar melhor a distância da família e se não fosse assim era complicado. A pessoa faz uma troca e leva 3 ou 4 dias, e parecendo que não, faz a viagem, mas está ao pé da família. Está cá dois ou três dias e já sabe que ao fim desses dias vai estar ao pé da família outra vez. Há um esforço enquanto cá está, sabendo que depois vai ter um benefício. Tudo isto contribui para o equilíbrio da pessoa em termos mentais. (Ent. 36GP)

O sistema de permutas era, como é conhecido, altamente facilitado pelas anteriores escalas. **A regulamentação do novo horário, com as novas escalas, procurava também "disciplinar" esse sistema**. Daí que no lastro da forte contestação ao novo horário estaria também o receio de perda dessa prática. Mas, como já amplamente referido, **esta é uma matéria em que a cultura e prática institucional se sobrepuseram à norma legal**. Assim, por um lado, da parte dos elementos do CGP, foi forte a pressão para manter ou recuperar, o mais próximo possível, o "sistema de trocas". Por outro, a flexibilidade regulamentadora e a tolerância institucional com a prática de "trocas", que foi sendo recuperada nos vários estabelecimentos prisionais, permitiu baixar a tensão laboral funcionando como instrumental ao reajustamento da normalização e da harmonização das relações de trabalho.

²¹⁷ Para alguns entrevistados a acumulação de dias de folga também serve para alguns elementos do CGP poderem realizar outras atividades. "Há muitos colegas meus que utilizam esses dias para terem biscates, exatamente. Uns têm hortas, têm as suas hortazinhas, outros... como é que eu lhe vou dizer, outros são eletricitas, já eram eletricitas de profissão, tem uns poucos que arranjam frigoríficos também, arranjam um fogão, arranjam fogões". (Ent. 110GP)

Para muitos dos elementos do CGP entrevistados e também da direção dos estabelecimentos prisionais, os atuais tempos de trabalho são muito próximos dos proporcionados pelas escalas anteriores.

As trocas são uma concessão, entende? As trocas são uma forma de a instituição conseguir fazer com que isto ande. Porque, logicamente, se pegasse e dissesse que não havia trocas, ia dar uma série de problemas, que os miúdos iam meter baixa, ou, então, tinham que mudar a vida para aqui. Você sabe quanto é que ganha um guarda prisional? Eu, como chefe, não ganho muito, mas, até, para a média nacional, não vou estar a dizer que é muito mau, porque não é. Um miúdo com o ordenado que ganha, a vir de lá de cima, de Vila Real, constantemente, se tivesse que ficar com esta escala, tinha que arranjar casa, pagar alimentação, e isso tudo, o que é que ia acontecer? Não ia querer ir trabalhar. Em casa, de baixa, ganhava, exatamente, a mesma coisa. É isto, que a máquina não está afinada, e permite este tipo de fragilidades. (Ent. 63GP)

Se cortarem as trocas isto é impossível. Eles sabem disso, e por isso não põem limites às trocas. Se acabassem as trocas aumentava logo o absentismo. Ia ver como voltavam logo a trás. Mas assim com as trocas, há colegas que já se começaram a adaptar. Aqueles que são mais de perto não se importam. Quase que nos vencem pelo cansaço, mas esta luta continua. (Ent. 35GP)

Se não fossem as trocas, isto já tinha rebentado, porque não aguentávamos. Porque é que acha que não se regulamentaram as trocas? Porque dá jeito que seja assim, e que se façam um número indeterminado de trocas. (Ent. 46GP)

Com as trocas vimos para aqui com a cabeça mais livre e descansados. E é importante. Porque se vimos para cá tensos, isto corre pior, porque nós lidamos com pessoas, não lidamos com papéis. E são pessoas em que todas as etapas da sua vida falharam. Desde os pais, professores, todas as instituições. Somos nós que os educamos. Isto é o fim da linha para estas pessoas. 90% destas pessoas são criminosos profissionais. A vida deles é esta, e será. Os restantes 10% não dão problemas. São pessoas conscientes [...]. Se eles proibirem as trocas é o caos. O caos mesmo! (Ent. 04GP)

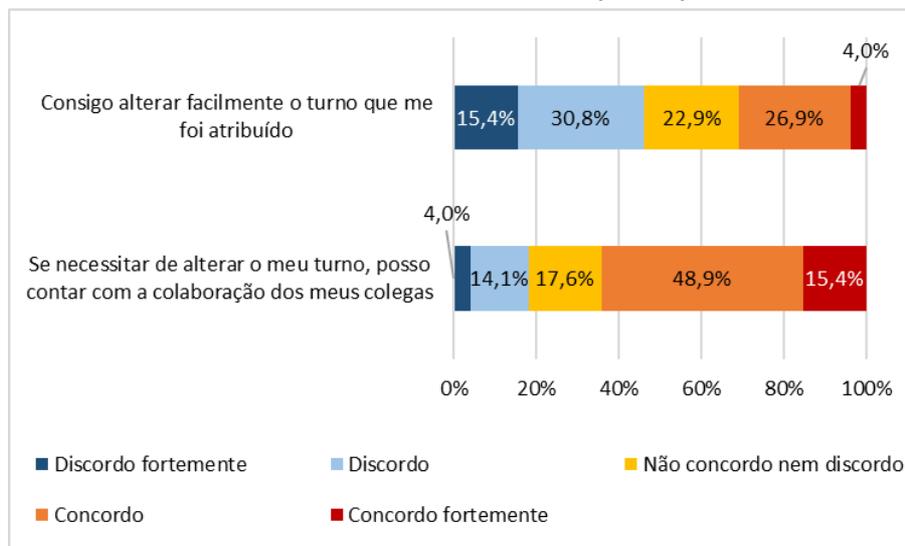
Acho que a tutela permite que isto suceda porque acho que é uma forma de atenuar aqui a parte da saúde mental dos elementos de vigilância. A saúde mental é importantíssima neste aspeto, é basilar e acho que essa abertura permite equilibrar a pessoa no desempenho da sua função. Em todas as forças há aqui esta possibilidade de trocas, nos enfermeiros, médicos. A pessoa faz um sacrifício para no tempo que está cá “dar o litro”, depois vai ter os benefícios mais tarde ou logo de imediato. Acho que as pessoas se habituaram bem a este horário de trabalho. (Ent. 36GP)

Para conseguir mais um ou outro dia de folga, senão, com este horário vou ter de estar aqui todos os dias, praticamente. Fazemos umas trocas entre nós. São as únicas maneiras de conseguirmos mais um ou dois dias de folga. Para não estar aqui todos os dias. Foi uma mudança muito grande. Estar habituado àquele horário, 18 anos, e de repente mudam. Andar aqui todos os dias, todos os dias, implica uma grande mudança. Mas pronto, depois também facilita esta questão das trocas, colmata-se assim. (Ent. 21GP)

Com o sistema de trocas, há uma aproximação grande àquilo que era o anterior horário. (Ent. 108GP)

Os indicadores seguintes corroboram a perceção de endogeneização do sistema de trocas.

Gráfico 105. Trocas de turno (n=227)



Fonte: OPJ/CES

Apesar de um número significativo de respondentes considerarem que nem sempre conseguem alterar o turno (46,2%), a maioria (64,3%) afirma que pode sempre contar com a colaboração dos colegas. Como é evidenciado pelos depoimentos abaixo, as dificuldades de concretização de trocas decorrem da “troca em si mesma” e não de qualquer obstáculo induzido pela regulamentação ou pela direção do EP. **Ainda assim, resulta do trabalho de campo que as práticas e o nível de “tolerância” não é uniforme.** Enquanto que em alguns estabelecimentos prisionais se procura respeitar os limites impostos pelo despacho regulamentador de não prestação de trabalho em dois turnos consecutivos no mesmo dia, em outros, como evidenciado nos depoimentos, tal não ocorre.

Nem sempre é fácil fazer trocas porque fico sempre dependente de alguém. Também já precisei de dias e pedi a um colega meu para trocar e não deu, era a única pessoa com quem podia. Tenho que tentar de outra forma. (Ent. 42GP)

Nem sempre conseguimos encontrar um colega disponível para fazer trocas e em férias é mais complicado. [...] Continuamos a conseguir fazer combinações em termos de turnos. Os serviços administrativos dos estabelecimentos prisionais nunca se opuseram a essas combinações entre colegas, que eu saiba. (Ent. 33GP)

Não, nunca me foram levantados entraves em termos administrativos, isso não. A nível de trocas não. Nós também só fazemos aquelas que são permitidas que eles estabeleceram e nunca ninguém implicou nada com isso. [...] E há sempre colegas disponíveis, sim, normalmente há. E agora cada vez há mais. Quando esta escala começou o pessoal ainda foi aguentando, mas depois começou a saturar, aqui todos os dias, todos os dias, isto satura um bocado. Agora quase toda a gente faz trocas. São raros os que não fazem trocas, muito raros. (Ent. 21GP)

Sim, o sistema de trocas compensa. Isso é legal, não existe um regulamento das trocas. Antigamente nós tínhamos regulamento de trocas: 2 trocas e 2 destrocas, mas isso acabou e anularam essa determinação e o que se aplica ainda hoje é que não há um limite de trocas. Se não fosse o sistema de trocas! Imagine os colegas que estão a 300km não conseguem ir a casa. Eu só ia, de 6 em 6 dias, 2 dias. As trocas vêm minimizar isto tudo, ajudam bastante. (Ent. 11GP)

Eu falo aqui pelo EP, a nossa chefia, o nosso Comissário, o nosso escalador, conseguem jogar bem, e que todos saiam bem com as trocas. É de dar os parabéns. Porque este horário, para uma pessoa que seja de longe, não tem hipótese [...]. A chefia ajuda muito na questão das trocas. O nosso comissário e o nosso diretor são fantásticos nisso. Só não ajudam a pessoa se não pudermos. Tentam sempre. Este horário, com o sistema de trocas é muito parecido ao anterior. Há quem siga quase que o mesmo esquema que se seguia antes. Mas se esta escala fosse rigorosa era complicado. (Ent. 01GP)

Conseguimos fazer trocas, arranja-se porque todos precisam, normalmente. Eu faço trocas sem precisar para desenrascar outros. Fazemos normalmente de maneira a juntar dois turnos, mas com intervalo de 8 horas. (Ent. 39GP)

15.7. As questões mais controversas na opinião dos elementos do CGP entrevistados

Destacam-se no discurso dos atores entrevistados como dimensões mais controversas associadas ao novo horário de trabalho, às quais é atribuída maior negatividade, as seguintes: a) transição dos turnos; b) maior número de deslocações semanais ao local de trabalho; c) complemento do horário das 16h00-19h00.

a) Quanto à transição dos turnos, o problema localiza-se, sobretudo, na mudança de turno às 16h00. Nesse momento, o turno que inicia atividade às 8 horas, e que acompanha toda a dinâmica do EP, é substituído por outros elementos do CGP que levarão o seu turno até às 24 horas. São três as questões levantadas a este propósito: há “quebra de serviço”; não permite uma cabal transferência de turno, no caso dos guardas a acompanhar reclusos em saídas ao exterior; é muito reduzido o número de guardas a partir das 16h00.

O argumento prevaLENcente é de “quebra de serviço”, com todos os aspetos negativos que lhe são inerentes. Ou seja, considera-se que os elementos do CGP que iniciam o serviço de manhã, abrindo as celas aos reclusos, deviam ser os mesmos que os acompanham durante todo o dia, que acompanhariam o recolher ao final do dia, e fechariam as celas. A transição de turno às 16 horas, com muitas atividades ainda a decorrer provoca, na opinião dos entrevistados, alguma instabilidade no funcionamento do EP. Esta ideia de “quebra de serviço” às 16 horas é um dos argumentos mais recorrentes por parte dos elementos do CGP, fazendo analogia com o anterior horário em que a escala de 24 horas permitia acompanhar toda a dinâmica do EP, desde a abertura ao encerramento das celas.

Isto é uma cadeia. Há problemas que começam de manhã e que têm que ser resolvidos ao final da tarde, e se às 16h o guarda vai embora, o problema não fica resolvido. O guarda que entra às 16h não sabe de nada, o recluso até pode dizer que falou com o guarda anterior, por exemplo, sobre a visita, mas não há passagem de serviço. Este guarda até pode apanhar o colega, mas só noutra turno, logo só o volta a apanhar passados não sei quantos dias. Na escala de 12/24 o guarda pega no serviço e leva-o até ao fim. (Ent. 23GP)

O novo horário prejudica a segurança do EP. Porque o novo horário, para além de implicar mais guardas, obriga a deixar as coisas a meio. A nível de responsabilidade é diferente. Quando se troca de turno às 16 horas, há muitas atividades que são deixadas a meio. Quem está fora, em diligências, é chato, porque não se pode deixar as coisas a meio. Quem está no EP, tem que contar a história toda do que passou. Antes, o horário de 24/48 era um ciclo, era um dia de trabalho. (Ent. 19GP)

Em termos de gestão do trabalho, o outro horário era mais eficaz porque havia um acompanhamento de 24h, havia uma preocupação, sabia-se o que é que se estava a passar. Repare numa situação, está um colega a trabalhar das 8h às 16h num gradão, e vem outro colega rendê-lo das 16h em diante. Se há situações ali de movimentações de reclusos, o guarda que se apercebeu vai-se embora, as movimentações que poderiam continuar a haver, ele já não se apercebe. Até pode dar um toque, mas o outro não viu o que se passou, isso é um exemplo. (Ent. 13GP)

Vou dar um exemplo, o EP tem brigadas com cento e tal homens, 120, e eu acompanho a brigada às 14h, mas o trabalho das brigadas só termina às 17h/17:30h. Eu sou rendido as 16h e o colega que me vai render, nós não vamos fazer o conto dos cento e tal homens que lá estão. Eu digo, “estão lá todos” e ele “ok”, e a seguir falta um homem porque as fugas acontecem. De quem é a culpa? Fugiram no meu horário? No horário dele? Vamos render quando estão cento e tal homem espalhados por ali? Na horta, na serralharia? Na carpintaria? Não faz sentido, vai responsabilizar-se

quem? O das 16h ou das 20h? [...]. Nós não podemos comparar o nosso horário com o de outra qualquer força de segurança, como também não podemos comparar a nossa com a deles, temos que adaptar a cada realidade. Acho que a nossa realidade não comporta um horário de trabalho desta categoria. (Ent. 11GP)

Contudo, além de se tratar de uma situação com a qual se confronta qualquer organização que presta serviço 24 horas, designadamente as forças de segurança e as unidades de saúde, em rigor as questões levantadas, associadas à passagem de turno, dizem sobretudo respeito aos elementos do CGP que estão a acompanhar os reclusos. Consideramos, no entanto, que este é um procedimento que deve ser melhorado.

Para além da dificuldade na continuidade do serviço, outra questão suscitada está relacionada com os elementos do CGP que estão a acompanhar os reclusos em saídas no exterior. Argumenta-se que muitas dessas saídas (consultas, diligências nos tribunais ou outras) se prolongam para lá das 16 horas, o que não permite a rendição desses guardas e a passagem consequente de serviço de forma atempada.

Também o número de efetivos do CGP que ficam ao serviço depois das 16 horas é questionado, considerando-se não ser suficiente para responder a todas as funções a desempenhar até ao fecho das celas. Estabelecendo a comparação com as anteriores escalas é referido que enquanto o mesmo número de guardas se mantinha as 24 horas, atualmente há uma redução na medida em que no turno que finaliza às 16 horas saem duas equipas e entra ao serviço apenas uma, embora haja um grupo de guardas que continua a exercer funções até às 19 horas.

O encerramento geral requer muitos efetivos: é encerrar as celas todas, dar o jantar aos reclusos, a medicação, fecha-se as celas, e realmente são poucos guardas os que cá ficam para desempenhar essas funções todas. Mas, a meu ver, o problema não está no horário, está na falta de efetivos, o que é diferente. Se houvesse um efetivo mais alargado no turno da tarde, acho que já não existiria esse problema. Depois, a passagem do turno das 16h00 talvez pudesse ser estendida, seria apenas uma questão de ajuste. (Ent. 97GP)

A diferença é que tenho menos elementos em cada grupo e em cada ala. (Ent. 93GP)

Mas, preferia o outro horário, permitia maior disponibilidade. Passavam aqui mais horas, mas depois compensavam. Por exemplo, o anterior horário permitia juntar mais elementos para realizar revistas nas celas. E durante a noite agora há menos elementos. Em situação de emergência, pode ser problemático. Os próprios reclusos comentam quando há menos guardas, está a ver? Há alturas em que é mesmo no limite, como durante o jantar. (Ent. 30GP)

b) Uma segunda dimensão com maior expressão de percepções negativas, já acima referida, decorre da circunstância do novo horário implicar um número maior de deslocações semanais ao local de trabalho. Para vários elementos do CGP, essa frequência, associada ao nível de exigência inerente às funções desempenhadas, de vigilância e tensão permanentes, aumenta a pressão e o desgaste pessoal e obriga os profissionais que residem longe do EP onde exercem a sua profissão a realizar mais viagens, com o inerente acréscimo de despesas e riscos. Contudo, independentemente da apreciação que esta posição deva merecer à luz do quadro jurídico aplicável, na prática, como acima já se detalhou, o sistema de permutas instituído permite anular esse potencial efeito.

c) A terceira e última dimensão mais negativa diz respeito ao trabalho suplementar entre as 16h00 e as 19h00. No turno que se inicia às 16 horas deveriam sair duas equipas de guardas prisionais, entrando uma única equipa. Contudo, o número de efetivos que constituem um turno não seria suficiente para desempenhar todas as funções necessárias até ao fecho das celas. Daí manter-se em

permanência uma das equipas de turno, em regime de trabalho suplementar, até às 19 horas. Só a partir deste horário é que efetivamente apenas uma equipa de turno se mantém no EP. Essas 3 horas de trabalho suplementar são remuneradas como trabalho extraordinário. **São duas as questões levantadas: a obrigatoriedade de fazerem horas extraordinárias recorrentemente e a sua irregularidade.** Na verdade, tendo-se convertido essa necessidade numa necessidade estrutural, esse complemento laboral deixou de preencher o requisito de “trabalho extraordinário”, convertendo-se num prolongamento “normal de turno” ou num dia de 10 horas de trabalho. Ou, dito de outro modo, o argumento do novo horário de acabar com as horas extras e a exigência da realização dessas 3 horas, converte a normalidade de horas extraordinárias em horas “anormais”. Compreende-se que esta situação dê lastro a contestação, embora como detalhamos no ponto 11 conduza a posições ambivalentes, dada a assunção das horas extraordinárias como um complemento salarial fundamental. Trataremos esta questão, no que respeita ao regime legal, no ponto relativo às recomendações.

Um dos turnos que deveria sair às 16h, tem que fazer horas extraordinárias até às 19h. Não é um trabalho extraordinário. É algo que ocorre todos os dias. E isso sucede porque este horário não serve para o EP. Saem dois turnos, entra um, mas o serviço aumenta. É algo de estranho que quem fez o horário não tenha pensado nisso. (Ent. 35GP)

Esta greve de horas tem a ver com este horário. Porque, inicialmente, pensava-se que o horário seria sempre a sair às 16h, os dois dias, mas, depois, foi “imposto” para que fosse o segundo dia às 19h. O que diz o Regulamento é que é só caso seja necessário, por várias situações que podem ocorrer no EP, mas depois foi imposto. Veio cá o Diretor-Geral da altura e deu a ordem direta. Só neste EP é que fazem greve, mais nenhum faz. E digo-lhe mais, há colegas meus que se forem embora e que aqui faziam greve e vão para os outros estabelecimentos prisionais e lá não fazem. (Ent. 93GP)

15.8. Perceção dos elementos de Direção dos estabelecimentos prisionais relativamente ao horário de trabalho

Consideramos relevante também salientar a perspetiva que os elementos com funções de direção nos estabelecimentos prisionais têm sobre o atual horário de trabalho, considerando a sua responsabilidade institucional no funcionamento das unidades orgânicas que dirigem. Destacamos as seguintes questões, nalguns aspetos com posições próximas dos elementos do CGP, noutros nem tanto. Em primeiro lugar, assinala-se a perceção que o novo horário, em termos gerais, é mais benéfico para o funcionamento dos estabelecimentos prisionais. Desde logo, porque determina o fim das longas jornadas de trabalho de 24 horas. É, também, salientada uma outra vertente, com impacto na eficiência do funcionamento do EP: um acompanhamento mais próximo do quotidiano do EP, possibilitando um conhecimento das ocorrências que a anterior escala com afastamentos prolongados não permitia.

Para mim o melhor horário é este. Os guardas estão menos tempo dentro do EP, menos tempo de contacto com os reclusos, ou seja, o tempo é interrompido com período de descanso, mas há muitos guardas que continuam a achar que o horário antigo 24/48 era o melhor. Eu considero que este é melhor. Hoje ouço muitos elementos de vigilância a dizer, de boca cheia, que este horário é melhor que o anterior. Já reconhecem por causa dos períodos de descanso. Outros continuam a ser resistentes. [...] mas já ouço dizer os guardas que este horário se torna mais leve porque não estão tantas horas com os reclusos. (Ent. 08D)

Eu acho que este horário que já está a ser implementado, é um horário que já está a ser seguido e está estabilizado. (Ent. 29D)

Sabemos que muitas pessoas se manifestaram, mas depois de verem como a escala estava a ser feita e que pelas trocas podiam não ter um trabalho de segunda a sexta, e que se podia ir mais ao encontro da vida familiar, normalizou. Nunca mais se ouviu falar que deviam voltar ao horário das 24h. (Ent. 27D)

Para o EP o melhor horário não era o anterior. As pessoas passavam dias inteiros aqui e, muitos passavam as noites a dormir. Não era as 24h. As pessoas andavam mais saturadas, isso potenciava conflitos com a população prisional. Este horário penso que é melhor até para a sanidade mental dos guardas. Agora, há um corte às 16h, e para o funcionamento da cadeia, se não houver a passagem de informação do turno que sai para o turno que entra, não há uma continuidade e prejudica um bocadinho o serviço, mas isso é uma questão que nós temos que tentar melhorar, implementar algumas medidas para não haver esse corte na passagem do trabalho. Nalgumas alas eles até têm um livrinho onde escrevem as coisas importantes e o grupo que vai a seguir, quando chega, lê e já não se perde a informação. (Ent. 60D)

Para os elementos da direção entrevistados, depois de uma reação de forte contestação a tendência é de aceitação da nova organização dos tempos de trabalho e de descanso, com os elementos do CGP a reconhecer, na sua opinião, um impacto positivo, quer na saúde dos trabalhadores, quer no seu desempenho funcional.

Inicialmente houve uma grande contestação, mas depois já houve a defesa deste horário. Inclusivamente, pôs-se a hipótese de haver uma alteração deste horário e já havia gente a insurgir-se contra a alteração deste horário. Há horários que interessam mais a uns do que a outros. (Ent. 29D)

Hoje, já não se fala nas reivindicações dos GP do horário de trabalho. Queixavam-se que faziam trabalho que não era pago, hoje ganham o que trabalham e até ganham mais, chegam ao final do mês com mais dinheiro que antigamente. Já não há aí nenhum guarda a queixar-se do horário de trabalho, não há nenhum, zero, pelo contrário. Nesta última greve dos GP já não constava nada sobre o horário de trabalho. Claro que são obrigados a vir mais dias à cadeia [...]. Mas, com as trocas acaba por ser quase igual. Hoje, a questão do horário de trabalho é um não problema. Já não estava sequer nas reivindicações desta última greve. (Ent. 47D)

Eu acho que as pessoas já se organizaram, porque com a questão também das trocas, já se conseguiram organizar e parece-me que está mais pacífico. (Ent. 54D)

Já passaram dois anos algumas pessoas até preferem este horário [...]. Ainda estão a fazer a greve às horas extraordinárias, mas a adesão tem sido muito menor. Depois também há pessoas que não são muito coerentes porque quando já têm as horas extraordinárias todas feitas, fazem greve. Isso é oportunismo. Mas, felizmente temos aqui muito bons profissionais. (Ent. 60D)

Essa questão está ultrapassada [...]. Quando há trabalho suplementar, é pago. Isto teve um impacto muito positivo no desempenho dos guardas – ninguém pode ter um bom desempenho sem descansar devidamente. (Ent. 119D)

Mas, há também a perceção que a aceitação do novo horário se deve em parte ao facto de o sistema de trocas de serviço permitir uma aproximação de dias de descanso àquela que era possibilitada pelo anterior sistema de escalas. De acordo com os elementos das direções, as trocas constituem a possibilidade de os guardas prisionais, em particular os que se encontram no horário de turnos, realizarem um horário de trabalho relativamente próximo do que era anteriormente praticado, em concreto no que se refere à acumulação de períodos laborais que permitem uma ausência do EP por mais tempo consecutivo do que aquele que seria conseguido com a aplicação regulamentar.

Muitos estão a continuar a fazer aquele sistema. Isto tem a ver com o que foi instituído nos serviços. Como nos serviços prisionais o horário era de 24/48 e era permitido fazer x trocas e estar 5 dias em casa, os guardas ao longo da vida profissional nunca viram necessidade quando entraram para o sistema prisional, de mudar de casa, ou seja, vive em Braga e é colocado em Alcoentre, vai viver para Alcoentre? Não, porque o horário que estava instituído das 24/48 permitia estarem dia e noite a trabalhar e depois 5 dias em casa. Ou seja, não havia esta necessidade da família se deslocar e do

guarda se instalar perto da cadeia. Foram anos e anos assim com o 24/48. Com este novo horário, as novas gerações de guardas vão ter que se adaptar e mudarem, ou não, ou então continuamos nas trocas dos turnos. (Ent. 08D)

É que no anterior horário 24h/48h, eles vinham trabalhar, passavam dois dias fora. Agora, a coisa não é assim, mas é quase, e com as permutas e tudo isso, acabam por poder beneficiar de vários dias fora e, muitas das vezes, ter outra ocupação. (Ent. 29D)

A troca tem algum sentido, eu também não sou insensível. Há necessidades. Sim, mas uma troca ou outra, é natural. Agora, institui-se de uma forma que até aquele limite tenta-se tudo e até ao máximo que é possível. Ela existe para a excecionalidade, certo, não para se tornar uma coisa normal. Agora, quem de direito é que tem que decidir se quer alterar ou não. Isso já me ultrapassa. (Ent. 47D)

Normalmente, é solicitado ao escalador, supervisionado pelo comissário, autorizado pelo comissário. Situações de carácter excecional ou que ultrapassem limites, vêm a mim. Mas, regra geral, eles costumam gerir bem isso, nunca tive, até agora, grandes conflitos a esse nível [...]. Nunca tive nenhuma situação em que não se entendessem ou que fosse abusiva, nunca vi. (Ent. 20D)

É mais difícil fazer a organização do serviço com horários de 8h, do que com horários de 12h, sobretudo porque temos poucos GP e aqui ainda reina a boa vontade, mas nalguns sítios pode não reinar a boa vontade das pessoas é difícil. (Ent. 27D)

Uma outra questão, também já salientada pelos membros do CGP, diz respeito à transição de turnos às 16 horas. Esta questão é mesmo identificada pelas direções como a vertente mais suscetível na gestão do horário em vigor. Como já foi referido, às 16 horas, saem os guardas que estiveram no turno que se iniciou às 8 horas, e entram os que irão terminar o turno até à meia-noite. Essa transição revela-se algo problemática pelo facto de às 16 horas qualquer EP estar em plena atividade, e a troca de turnos poder traduzir-se numa quebra da continuidade do serviço que vinha a ser feito desde a abertura das celas pela manhã. São, assim, duas as questões particularmente evidenciadas: a mudança do turno em si mesma e a conseqüente quebra da rotina e eventual perda de informação relevante; e a circunstância de ficarem no EP um menor número de efetivos do CGP, quando o EP se encontra em plena atividade. Por esse motivo, há elementos que manifestam a preferência por uma escala de 12 horas, em que de forma rotativa os guardas que abrem as celas pela manhã as encerrariam pela noite, o que supriria quebras de serviço e insuficiência de elementos de segurança.

Repare, se às 16h ainda estamos aqui a meio de um assunto, em que era importante auscultar um guarda ou um chefe que, entretanto, já saiu, e só o posso ouvir no dia seguinte. Há como que uma quebra no trabalho. Se for às 19h, às vezes há problemas que se arrastam, mas o guarda está cá de manhã e acompanha a situação desde o início. (Ent. 20D)

Às 16h nós ainda estamos a funcionar, ainda vamos aos gabinetes de atendimento. Há uma quebra enorme porque, na passagem de serviço, volta tudo a reiniciar. A pessoa que tratou dos assuntos de manhã, a de tarde não sabe, ou porque o assunto não foi bem passado, ou porque são personalidades diferentes e têm formas de trabalhar distintas. Se há atendimento às 16h na passagem de serviço temos que esperar muito tempo por uma coisa que podia ser imediata. A quebra é feita ainda dentro do horário de funcionamento geral da cadeia. Se fosse aplicado o horário das 12h, isso já não acontecia. Era mais fácil passar duas vezes o serviço, ao invés de três. Há sempre coisas que se perdem no meio, por mais que se queira, o assunto fica pendurado para quem vem, mas quem vem não trata ou não passa bem para o seguinte e é uma situação que podia ser resolvida com horário dentro de 12h. [...] Não ouvi nenhum dizer que queria voltar a esse horário, agora ouve-se muito é os horários serem de 12h. E eu acho que as 12h era o ideal, para eles e para nós, mesmo para quem faz a escala. Era o meio termo que agradava a todos. (Ent. 27D)

O novo horário nunca é perfeito. Nós temos o problema que é entre as 16h e as 19h, mas é muito difícil ajustar as horas com o quotidiano interno do EP. É muito difícil, foi difícil e eu percebo. Mas que nos trouxe aqui problemas entre as 16h e as 19h, trouxe. As horas de trabalho obrigatórias chocam com o funcionamento interno do EP, aberturas, fechos, regressos de diligências ao exterior, há aqui um choque e que tem que ver com essas 3 horas. É verdade que deixou de haver gente a

dormir na cadeia [...]. A mim interessa-me ter cá guardas durante o dia. Um EP destes que tem muitas diligências ao exterior, é entre as 8h e as 19h que me interessa ter guardas aqui. De noite eu quase não preciso guardas, está tudo fechado, está tudo dentro das celas. O número de guardas que um EP precisa é relativamente curto, não precisa de muitos, eu tenho que concentrar os guardas é entre as 8h e as 19h. Depois do encerramento basta estar aqui meia dúzia de guardas, não precisa de estar muito mais que isso. (Ent. 47D)

Nós tivemos que adaptar toda a vida das cadeias a este novo horário, ou seja, toda a vida das cadeias tem maior incidência até às 16h: as aulas terminam às 16h, as consultas passaram a ser de manhã (pedimos aos hospitais) e não da parte de tarde, ou seja, o sistema também se adaptou a esta circunstância. Se tem que haver torneios de futebol são de manhã, se tem que haver colóquios, também é de manhã ou se forem de tarde acabam às 16h, ou seja, as escalas vieram a obrigar a que o dia a dia das cadeias fosse alterado e nós diretores adaptámo-nos assim. Adaptou-se também aos novos horários toda a filosofia da cadeia. (Ent. 08D)

Está mais aceite. Eu acho que é um processo que não pode ter retorno. Embora este horário de trabalho tenha algumas fragilidades, tem algumas fragilidades porque a dinâmica da cadeia, a vida da cadeia não se compadece com as 8h. Há aqui um horário, que é um horário um bocadinho fictício, porque o horário de entrar às 8h da manhã e sair às 4h da tarde, para um turno, é possível e é feito, mas para a generalidade dos guardas, não é possível. Porque a vida da cadeia, geralmente começa às 8 da manhã e termina às 19h, 19h e tal. Isto é a vida normal da cadeia [...]. O grande volume de trabalho é entre as 8 da manhã e as 19h. Não há grandes mudanças! Das 9h da manhã, para as 5h da tarde, não há grandes diferenças do número de guardas que são necessários, é mais ou menos os mesmos: 9, 8, 9, 10, 11, 12 até às 19h [...]. As escalas são feitas para as pessoas saírem às 4h, mas já se sabe que não é possível sair às 4h. (Ent. 54D)

A posição dos elementos das direções dos estabelecimentos prisionais está em linha com muitas das posições assumidas pelos elementos do CGP relativamente ao RHT. Há um relativo consenso de que o horário que entrou em funcionamento em 2018 traz benefícios para os estabelecimentos prisionais e para o quotidiano pessoal e profissional do CGP. Considera-se que depois da tensão suscitada pela implementação do novo horário, em 2018, progressivamente foi havendo uma aceitação e consequente pacificação em torno das novas escalas de turno. Por outro lado, reconhece-se que, com o sistema de trocas de serviço, para quem trabalha no regime por turnos, há uma significativa aproximação à dinâmica do anterior horário, permitindo acumular serviço para posteriormente maximizar a ausência do EP. Reconhece-se, contudo, que o novo RHT tem uma especial fragilidade, que exige reflexão: a necessidade do prolongamento do turno às 16 horas para uma das equipas.

16. A SEGURANÇA E A SAÚDE NO TRABALHO: ENTRE A LEI E A PRÁTICA

O direito à segurança e saúde no trabalho constitui um elemento de reconhecimento do valor do trabalho, da vida e da dignidade dos trabalhadores, concretizando-se através do estabelecimento de normas e procedimentos com o objetivo de preservar a integridade física do trabalhador, a sua segurança nos locais de trabalho e o controlo dos riscos profissionais, bem como a melhoria das condições e do ambiente de trabalho. A definição de segurança e saúde no trabalho engloba, assim, aquelas dimensões, que se encontram interligadas.

Com impacto na segurança e saúde deste grupo profissional destacamos os seguintes fatores: o trabalho por turnos, num ambiente fechado e, nalguns estabelecimentos prisionais, em sobrecarga, com elevados níveis de exigência e de alerta; a inadequação ou fragilidade de recursos materiais e infraestruturas; e a exposição ao risco de violência e à pressão psicológica decorrentes do contacto próximo com a população reclusa. A este propósito, a Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho²¹⁸, reconhecendo a violência no trabalho como um dos principais fatores que desencadeiam stresse relacionado com o trabalho, classifica a profissão de guarda prisional como uma das mais expostas a esse risco. A esse fator é atribuído especial impacto no aumento do absentismo, decréscimo de motivação, redução da produtividade e deterioração das relações laborais (Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho, 2002).

Embora a dimensão da segurança e saúde no trabalho dos guardas prisionais esteja, entre nós, relativamente ausente do debate político, desde logo, por não constituir uma reivindicação central das estruturas sindicais, tal não significa total afastamento. Em 2017, foi rejeitado na votação na generalidade o projeto de lei n.º 291/XIII (1.ª), sobre as condições de saúde e segurança no trabalho nas forças e serviços de segurança²¹⁹, apresentado pelo Grupo Parlamentar do PCP, com votos contra do PS, votos a favor do BE, PCP, Os Verdes e PAN e abstenções do PSD e CDS-PP. Este projeto de lei visava criar o regime jurídico da prevenção da segurança e da saúde no trabalho, aplicável às

²¹⁸ Ver o Regulamento n.º 2062/94, do Conselho, de 18 de julho de 1994, que institui a Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho.

²¹⁹ Consultado a 15/01/2021, em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40590>.

atividades dos profissionais das forças e serviços de segurança, de entre os quais, o Corpo da Guarda Prisional²²⁰.

A abordagem à dimensão da segurança e saúde nas condições de trabalho dos guardas prisionais justifica-se, neste estudo, por duas razões principais. Por um lado, os elementos do Corpo da Guarda Prisional desenvolvem reconhecidamente o seu trabalho num ambiente com riscos para a segurança e saúde e, por outro, esta foi uma dimensão que emergiu, com frequência, no discurso dos entrevistados. A reflexão desenvolvida procura mapear, a partir da análise das perceções dos guardas prisionais entrevistados e da aplicação do inquérito por questionário, os principais fatores de risco e seus impactos e as discrepâncias mais relevantes entre os princípios e o enquadramento legal desta matéria e a sua aplicação prática.

16.1. O Enquadramento jurídico: instrumentos internacionais e legislação aplicável

O direito à segurança e saúde no trabalho encontra-se plasmado em vários instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, enquanto elemento fundamental da justiça social. Desde logo, a Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (1919) sublinha, no seu preâmbulo, a relevância das condições de trabalho e da promoção de ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores. De entre os instrumentos normativos da OIT nesta matéria, salientamos a Convenção n.º 155 sobre a Segurança e Saúde dos Trabalhadores, adotada pela Conferência Geral da OIT, na sua 67ª Sessão, realizada em Genebra, em 22 de junho de 1981, tendo sido aprovada para ratificação por Portugal através do Decreto do Governo n.º 1/85, de 16 de janeiro. Também a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) concebe as condições de trabalho enquanto direito fundamental, prevendo o direito dos trabalhadores a condições equitativas e satisfatórias de trabalho (artigo 23.º, n.º 1). E o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (em vigor desde 1976) vem reconhecer o direito de todas as pessoas de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem, em especial, condições de trabalho seguras e higiénicas (artigo 7.º, alínea b)).

Na União Europeia, destaca-se o contributo para a consolidação da abordagem normativa da segurança e saúde no trabalho – entendida como a proteção das vidas e do bem-estar físico dos trabalhadores, mediante a eliminação e/ou o controlo do risco no ambiente de trabalho em que os trabalhadores desempenham funções – através de diretivas, programas de ação e estratégias para a saúde e a segurança no trabalho. Na sequência da Agenda Social Europeia (2000), a União Europeia concretizou a sua abordagem em três estratégias para a saúde e a segurança no trabalho. A estratégia para 2002-2006 adotou uma abordagem global para o bem-estar no local de trabalho. A estratégia para 2007-2012 centrou-se na prevenção, com o objetivo de reduzir os acidentes e as doenças profissionais na UE. E o quadro estratégico para 2014-2020 visou dar resposta a três grandes desafios: melhorar e simplificar as normas existentes, reforçar a prevenção das doenças relacionadas com o trabalho, incluindo novos riscos, e ter em conta o envelhecimento dos trabalhadores. Ainda não é conhecido o novo quadro da UE para a saúde e segurança no trabalho para 2021-2027, estando a

²²⁰ Trata-se de uma intervenção legislativa que surgiu na sequência da reflexão e discussão realizada neste domínio, nomeadamente no âmbito da audição pública da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias (em 4 de maio de 2016) a propósito do problema dos suicídios nas forças e serviços de segurança.

concluir-se a fase da consulta pública, mas o contexto vivido deixa antever a adoção de medidas especialmente relacionadas com a saúde e segurança no trabalho no contexto de crise causado pela pandemia de COVID-19.

De entre as diretivas europeias mais revelantes no âmbito da segurança e saúde dos trabalhadores em geral, destacamos: a Diretiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores; a Diretiva 89/654/CEE do Conselho, de 30 de novembro de 1989, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde para os locais de trabalho; e a Diretiva 92/58/CEE do Conselho, de 24 de junho de 1992, relativa às prescrições mínimas para a sinalização de segurança e saúde no trabalho. Especificamente no que se refere ao universo prisional, deve mencionar-se a Recomendação Rec(2006)2 do Comité de Ministros aos Estados Membros sobre as Regras Penitenciárias Europeias, adotada pelo Comité de Ministros, em 11 de janeiro de 2006, na 952ª reunião de Delegados dos Ministros, e revista e aprovada pelo Comité de Ministros em 1 de julho de 2020 na 1380ª reunião de Delegados dos Ministros, que indica expressamente a obrigatoriedade de assegurar o cumprimento das normas nacionais em matéria de saúde e segurança nas prisões. Esta recomendação menciona, na parte V, a importância de assegurar condições de trabalho adequadas ao desempenho de funções por parte dos guardas prisionais, cabendo à administração prisional garantir formação contínua de atualização e aperfeiçoamento dos conhecimentos ao longo da carreira destes profissionais.

Em Portugal, o direito à segurança e saúde no trabalho tem consagração constitucional. Desde a terceira revisão constitucional, em 1992, que a Constituição da República prevê, no seu artigo 59.º, n.º 1, alínea c) que todos os trabalhadores têm direito à prestação do trabalho em condições de higiene e segurança²²¹. A previsão constitucional desta matéria consiste num marco histórico em termos dos direitos dos trabalhadores na medida em que, para além de colocar os direitos dos trabalhadores como questão central do direito do trabalho (Abrantes, 2004), consiste numa imposição constitucional dirigida aos poderes públicos, no sentido de estes fixarem os pressupostos e assegurarem o controlo das condições de higiene e segurança (Canotilho & Moreira, 1993: 320).

No que diz respeito ao quadro global das políticas públicas neste domínio, destaca-se a Estratégia Nacional para a Segurança e Saúde no Trabalho e o Programa Nacional de Saúde Ocupacional da Direção-Geral da Saúde. A Estratégia Nacional para a Segurança e Saúde no Trabalho 2015-2020 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2015, de 18 de setembro) define, em termos gerais, a política de prevenção de riscos profissionais e de promoção do bem-estar no trabalho, para o horizonte temporal de 2015-2020, visando fundamentalmente três objetivos estratégicos: promover a qualidade de vida no trabalho e a competitividade das empresas; diminuir o número de acidentes de trabalho e a taxa de incidência de acidentes de trabalho em 30 %; e diminuir os fatores de risco associados às doenças profissionais. Por seu lado, o Programa Nacional de Saúde Ocupacional: Extensão 2018/2020, da Direção-Geral da Saúde, tem como principal compromisso assegurar a proteção e promoção da saúde de todos os trabalhadores, através de ambientes de trabalho

²²¹ Esta redação foi novamente alterada, na quarta revisão constitucional, em 1997, que acrescentou a dimensão da saúde, passando a constar do artigo 59.º, n.º 1, alínea c) o direito de todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas a prestação do trabalho em condições de higiene, segurança e saúde.

saudáveis e da cobertura e qualidade dos serviços de saúde ocupacional. Pretende-se que o Programa promova: mais ganhos em saúde na população trabalhadora; maior reconhecimento do valor da saúde do trabalhador enquanto fator prioritário para alcançar o desenvolvimento sustentável; e mais serviços de saúde e segurança do trabalho organizados e de qualidade, considerados como um importante investimento das empresas, estabelecimentos ou organizações, no setor público, privado ou social²²². A este propósito, a Portaria n.º 300/2019, de 11 de setembro, que fixa a estrutura nuclear dos serviços centrais da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, estabelece, no artigo 7.º, n.º 2, alínea q), que compete à Direção de Serviços de Recursos Humanos a promoção do cumprimento do Programa Nacional de Saúde Ocupacional.

Concretamente no que respeita ao Corpo da Guarda Prisional, à semelhança do que ocorre noutras vertentes, o quadro legal aplicável relativamente à segurança e saúde no trabalho encontra-se disperso por vários diplomas. O regime jurídico de promoção da segurança e saúde no trabalho aplicável aos empregadores públicos e, portanto, ao Corpo da Guarda Prisional, consta da Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro²²³, conforme previsto no artigo 16.º-A (aditado pelo artigo 3.º da Lei n.º 79/2019, de 2 de setembro) da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho). Aquele regime define um conjunto de princípios gerais nesta matéria e prevê, entre outros, o direito dos trabalhadores à “prestação de trabalho em condições que respeitem a sua segurança e a sua saúde, asseguradas pelo empregador” (artigo 5.º, n.º 1 da Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro). A prevenção dos riscos profissionais deve assentar numa correta e permanente avaliação de riscos e ser desenvolvida segundo princípios, políticas, normas e programas que visem, nomeadamente a conceção e a implementação da estratégia nacional para a segurança e saúde no trabalho²²⁴, a promoção e a vigilância da saúde do trabalhador, a educação, a formação e a informação para a promoção da melhoria da segurança e saúde no trabalho, a sensibilização da sociedade, de forma a criar uma verdadeira cultura de prevenção e a eficiência do sistema público de inspeção do cumprimento da legislação relativa à segurança e à saúde no trabalho (artigo 5.º, n.º 3 da Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro).

O mesmo diploma (Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro) estabelece, ainda, as obrigações gerais, quer do trabalhador, quer do empregador, destacando-se a obrigação do empregador “assegurar ao trabalhador condições de segurança e de saúde em todos os aspetos do seu trabalho” e de “zelar, de forma continuada e permanente, pelo exercício da atividade em condições de segurança e de saúde para o trabalhador” (n.º 1 e n.º 2 do artigo 15.º). Destacam-se, também, pela sua relevância, as

²²² O Programa Nacional de Saúde Ocupacional: Extensão 2018/2020 estabelece cinco objetivos específicos: 1) promover a vigilância da saúde dos trabalhadores; 2) fomentar a organização e qualidade dos serviços de saúde ocupacional; 3) reforçar o desempenho dos profissionais de saúde ocupacional; 4) impulsionar a promoção da saúde no local de trabalho; 5) robustecer a gestão do conhecimento em saúde ocupacional. Consultado a 15/01/2021, em <https://www.dgs.pt/documentos-e-publicacoes/programa-nacional-de-saude-ocupacional-extensao-2018-2020-pdf.aspx>.

²²³ Alterado pelos seguintes diplomas: Lei n.º 42/2012, de 28 de agosto; Lei n.º 3/2014, de 28 de janeiro; Decreto-Lei n.º 88/2015, de 28 de maio; Lei n.º 146/2015, de 09 de setembro; Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto; Lei n.º 79/2019, de 02 de setembro.

²²⁴ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2015 aprova a Estratégia Nacional para a Segurança e Saúde no Trabalho 2015-2020 — «Por um trabalho seguro, saudável e produtivo». Consultado a 15/01/2021, em <https://www.act.gov.pt/pt-PT/Itens/Noticias/Documents/ENSST%202015-20120.pdf>.

disposições relativas aos deveres de consulta, informação e formação dos trabalhadores²²⁵ (artigos 18.º, 19.º e 20.º). Por sua vez, o trabalhador deve, entre outros, cumprir as prescrições de segurança e de saúde no trabalho, zelar pela sua segurança e pela sua saúde, bem como pela segurança e pela saúde das outras pessoas que possam ser afetadas, utilizar corretamente e de acordo com as instruções transmitidas pelo empregador, os instrumentos trabalho e equipamentos de segurança, cooperar ativamente para a melhoria do sistema de segurança e de saúde no trabalho (artigo 17.º).

A organização dos serviços de segurança e saúde no trabalho, bem como os procedimentos a adotar, quer se trate de serviços internos, quer de serviços externos à entidade empregadora encontram-se previstos no artigo 73.º e seguintes da Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro. Devem, ainda, referir-se os serviços de saúde no trabalho, regulados nos artigos 103.º e seguintes, prevendo, entre outros, que a “responsabilidade técnica da vigilância da saúde cabe ao médico do trabalho” (artigo 107.º) e que o “empregador deve promover a realização de exames de saúde adequados a comprovar e avaliar a aptidão física e psíquica do trabalhador para o exercício da atividade, bem como a repercussão desta e das condições em que é prestada na saúde do mesmo” (artigo 108.º, n.º 1)²²⁶. Ainda no que diz respeito aos serviços de segurança e saúde no trabalho, importa mencionar a Lei n.º 79/2019, de 2 de setembro, que veio estabelecer as formas de aplicação do regime da segurança e saúde no trabalho, previsto no Código do Trabalho e legislação complementar, aos órgãos e serviços da Administração Pública, alterando a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho). Com esta alteração legal, passou a prever-se o dever do empregador público “comunicar ao serviço de segurança e de saúde no trabalho e aos trabalhadores com funções específicas no domínio da segurança e da saúde no trabalho o início de exercício de funções de todos os trabalhadores com vínculo de emprego público, incluindo os trabalhadores em situação de mobilidade ou de cedência de interesse público, e das pessoas que não sejam titulares de uma relação jurídica de emprego público, nomeadamente estagiários, bolsiros e prestadores de serviços” (novo artigo 16º-C, aditado à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, através do artigo 3º da Lei n.º 79/2019, de 2 de setembro). A fiscalização pelo cumprimento das normas em matéria de condições de trabalho, designadamente as relativas à segurança e saúde no trabalho, cabe à Autoridade para as Condições do Trabalho, bem como a promoção de políticas de prevenção dos riscos profissionais, quer no âmbito das relações laborais privadas, quer no âmbito da Administração Pública (Decreto Regulamentar n.º 47/2012, de 31 de julho, que aprova a orgânica da Autoridade para as Condições do Trabalho).

No atual Estatuto (Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro), a matéria da segurança e saúde no trabalho, surge referenciada no capítulo II (Direitos e Deveres), Secção III (Deveres), no artigo 23.º,

²²⁵ A formação nestas matérias está também prevista no Estatuto do Corpo da Guarda Prisional (Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro), que contempla a formação aos elementos do Corpo da Guarda Prisional relacionada com higiene e segurança no trabalho (artigos 7.º, n.º 1, alínea d) e 8.º, n.º 4, alínea j) do ANEXO II, a que se refere o artigo 43.º).

²²⁶ Sem prejuízo de legislação em especial, devem ser realizados os seguintes exames de saúde: a) Exames de admissão, antes do início da prestação de trabalho ou, se a urgência da admissão o justificar, nos 15 dias seguintes; b) Exames periódicos, anuais para os menores e para os trabalhadores com idade superior a 50 anos, e de 2 em 2 anos para os restantes trabalhadores; c) Exames ocasionais, sempre que haja alterações substanciais nos componentes materiais de trabalho que possam ter repercussão nociva na saúde do trabalhador, bem como no caso de regresso ao trabalho depois de uma ausência superior a 30 dias por motivo de doença ou acidente (artigo 108.º, n.º 3). Nos termos da lei, “face ao resultado do exame de admissão, periódico ou ocasional, o médico do trabalho deve, imediatamente na sequência do exame realizado, preencher uma ficha de aptidão”, sendo que se “o resultado do exame de saúde revelar a inaptidão do trabalhador, o médico do trabalho deve indicar, sendo caso disso, outras funções que aquele possa desempenhar” (artigo 110.º, n.º 1 e n.º 2).

o qual determina, no seu n.º 1, que “Os trabalhadores do CGP, quando em serviço, devem manter as condições físicas e psíquicas necessárias e exigíveis ao cumprimento das suas funções”²²⁷. **É de estranhar, no entanto, a ausência de uma referência estatutária à segurança e saúde, enquanto direito dos trabalhadores do CGP**, mormente na Secção II (Direitos), isto é, o reconhecimento legal do direito destes trabalhadores a beneficiar de medidas e ações de medicina preventiva. É certo, que o Anexo II ao Estatuto - que fixa as regras e princípios que regem a formação profissional dos trabalhadores do Corpo da Guarda Prisional - enumera, entre as matérias de formação obrigatória dos trabalhadores do CGP, no artigo 7.º, n.º 1: a “Segurança, através da aprendizagem, recolha e tratamento de informações em meio prisional, segurança em meio prisional e métodos operacionais práticos de ação e atuação nos estabelecimentos prisionais bem como armamento e tiro, sistema de informação prisional de vigilância e tecnologias de segurança” (alínea c)); e “a saúde, mediante conhecimento sobre prevenção de doenças em meio prisional, comportamentos aditivos e psicopatologias, doenças mentais ou inimizabilidade” (alínea f)). **Contudo, julga-se recomendável que uma referência expressa a este direito, *rectius*, a beneficiar de medidas e ações de medicina preventiva, seja feita no Estatuto, no capítulo respeitante aos direitos dos trabalhadores do CGP, à semelhança do que sucede, aliás, no quadro legal de outras forças de segurança** (ver o artigo 21.º do Estatuto da PSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, e o artigo 28.º, n.º 3, alínea a) do Estatuto da GNR, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março).

Ainda neste âmbito, **são relevantes um conjunto de diplomas respeitantes à proteção social e benefícios sociais**. O atual Estatuto do Corpo da Guarda Prisional estabelece, no artigo 13º, que aos trabalhadores do CGP é aplicável o regime jurídico dos acidentes de trabalho e doenças profissionais no âmbito da administração pública (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de Novembro)²²⁸ e, no artigo 56.º, que aos trabalhadores do CGP se aplica o regime de proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas²²⁹ (Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro, que define a proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas). Em matéria de assistência na doença, prevê-se que estes trabalhadores beneficiam do subsistema da saúde da Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE), nos termos e condições previstos no respetivo diploma legal (artigo 57.º)²³⁰. Com impacto nesta matéria, merece referência a alteração ao Estatuto do Corpo da Guarda Prisional, introduzida pela Lei n.º 6/2017, de 2 de março, que veio estabelecer o regime jurídico da realização de testes, exames médicos e outros meios apropriados aos trabalhadores do Corpo da Guarda Prisional, “com vista à deteção do consumo excessivo de bebidas alcoólicas, do

²²⁷ Com impacto nesta matéria, merece referência a alteração ao artigo 23.º do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional, introduzida pela Lei n.º 6/2017, de 2 de março, que veio estabelecer o regime jurídico da realização de testes, exames médicos e outros meios apropriados aos trabalhadores do Corpo da Guarda Prisional, “com vista à deteção do consumo excessivo de bebidas alcoólicas, do consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas e do consumo de outros produtos de efeitos análogos” (artigo 1.º, n.º 1).

²²⁸ Acresce uma referência ao Decreto-Lei n.º 113/2005, de 13 de julho, que cria um regime de compensação por invalidez permanente ou morte aplicável aos membros da Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública, Polícia Marítima, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Corpo da Guarda Prisional e Corpo da Guarda Florestal.

²²⁹ Refere-se, ainda, que, de acordo com o artigo 58.º do atual Estatuto, os trabalhadores do corpo da guarda prisional e seus familiares têm direito a ação social complementar, nos termos do diploma relativo aos Serviços Sociais da Administração Pública, o Decreto-Lei n.º 49/2012, de 29 de fevereiro.

²³⁰ Diversamente, a assistência na doença ao pessoal da Guarda Nacional Republicana e ao da Polícia de Segurança Pública é assegurada, num quadro específico, dentro do subsistema público de saúde, através do Decreto-Lei n.º 158/2005, de 20 de setembro.

consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas e do consumo de outros produtos de efeitos análogos” (artigo 1.º, n.º 1)²³¹.

16.2. O que dizem os estudos sobre a segurança e saúde no trabalho deste corpo profissional

A escassez de estudos sobre o Corpo da Guarda Prisional na dimensão da segurança e saúde no trabalho tem vindo a ser colmatada por alguns autores que identificam potenciais implicações adversas do ambiente psicossocial laboral das prisões na saúde física e mental daqueles profissionais (Rodrigues, 2010) e sublinham a importância de se refletir sobre a profissão de guarda prisional enquanto profissão exigente, stressante e desgastante (Gonçalves & Vieira, 2005; Roseira, 2017a, 2017b). Alguns estudos identificam as patologias mais frequentemente reveladas pelos guardas prisionais, sobretudo relacionadas com o stress, como hipertensão, doenças cardíacas, depressão e ansiedade, bem como outras características comuns como altas taxas de divórcio (Roseira, 2017). **As principais questões que têm captado a atenção desses estudos estão em consonância com as preocupações reveladas pelos guardas prisionais no âmbito do trabalho de campo realizado e dizem respeito, essencialmente, a duas principais dimensões: exposição ao risco de violência e à pressão psicológica decorrente do contacto próximo com os reclusos; e a organização e as condições de trabalho.**

Destacamos os estudos no campo disciplinar da psicologia incidindo nas questões do stress laboral e do *burnout* dos guardas prisionais (Schaufeli & Peeters, 2000; Carmo & Afonso, 2010; Gonçalo *et al.*, 2010; Pereira, 2011; Arruda, 2013). Alguns estudos apresentam evidências empíricas do risco de stress associado aos trabalhadores das forças de segurança, como os guardas prisionais (E. Crawley, 2004), analisando o contributo de fatores pessoais, organizacionais e operacionais para o desenvolvimento de problemas de saúde físicos e psicológicos (Habersaat *et al.*, 2015). Por força da natureza do seu trabalho, os guardas prisionais estão sujeitos a ameaças e agressões que, para além das lesões físicas que possam provocar, são suscetíveis de provocar malefícios na sua saúde mental, culminando, entre outras situações, em ausências ao serviço. É muito relevante a pressão psicológica que decorre da relação direta dos guardas prisionais com os reclusos que supervisionam, nomeadamente, envolvendo o receio de ameaça de violência ou lesão que os reclusos podem representar (Roseira, 2017a: 392; Pereira, 2020). As funções desempenhadas pelos guardas prisionais implicam, efetivamente, o contacto direto ou a proximidade com reclusos, onde a sua integridade física é desafiada, não só devido a possíveis conflitos, mas também a uma exequível propagação de doenças potencialmente contagiosas (Roseira, 2017: 393). Como resultado do seu contexto profissional, o Corpo da Guarda Prisional é, assim, suscetível de ser considerado como uma população

²³¹ Nesse sentido, foi alterado o artigo 23.º do Estatuto, revogando-se o seu n.º 3 e passando a constar no seu n.º 2 que “os trabalhadores do CGP em serviço podem ser submetidos a exames médicos, a testes ou a outros meios apropriados, nomeadamente com vista à deteção do consumo excessivo de bebidas alcoólicas, do consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas e do consumo de outros produtos de efeitos análogos, nos termos e nas condições a definir em lei própria”. Foi igualmente revogado o Regulamento da Verificação do Grau de Alcoolemia e do Estado de Intoxicação de Estupefacientes do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional, aprovado por despacho conjunto dos Ministros da Justiça e da Saúde, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 222, de 25 de setembro de 1995 (artigo 28.º). O diploma define, ainda, os princípios gerais subjacentes à medida e os procedimentos de fiscalização (designadamente no que toca às formalidades que devem ser seguidas para a realização de testes ou exames e o que acontece em caso de recusa), a forma de avaliação dos resultados, as consequências da verificação do estado de influência pelo álcool, por estupefacientes, por substâncias psicotrópicas ou por outros produtos de efeitos análogos, e, ainda, a proteção dos dados pessoais.

de risco no desenvolvimento de sintomas psicopatológicos (C. Rodrigues, 2010), que, além de afetar os próprios, tem repercussões nos colegas de trabalho, nos familiares, nos reclusos e no funcionamento do estabelecimento prisional em geral (Lambert *et al.*, 2015).

A dimensão relativa à organização e às condições de trabalho envolve vários fatores inerentes ao exercício da profissão. Por exemplo, os guardas prisionais trabalham num ambiente fechado, com liberdade de movimento limitada e pouca exposição ao ar livre e à luz natural. Reconhecem-se, particularmente, os efeitos do isolamento e do fechamento característicos das instituições totais. Para além disso, o desempenho das suas funções exige um alto nível de vigilância e de autocontrolo. O constante estado de alerta pode sobrecarregar tanto fisicamente quanto psicologicamente (Pereira, 2020). Outra vertente importante diz respeito às disfunções do sono provocadas pelo trabalho por turnos. A interferência do trabalho por turnos na saúde foi reconhecido pela *Internacional Classification of Diseases* da Organização Mundial da Saúde (Organização Mundial da Saúde, 1993) e tem sido objeto de análise por parte de vários estudos, nomeadamente sobre o grupo profissional dos guardas prisionais, tendo em conta que os estabelecimentos prisionais requerem um funcionamento contínuo e ininterrupto e, muitas vezes, exigindo horas adicionais de trabalho (Lambert, Hogan & Altheimer, 2009a). Esta organização do trabalho é uma condição que, objetivamente, desafia a adaptabilidade humana, mudanças temporais nas perspetivas biológica e social (Costa, 1993). Perante um trabalho por turnos rotativo, caracterizado por períodos prolongados de vigília e, conseqüentemente, padrões irregulares de descanso-atividade, os ritmos corporais internos deixam de oscilar na mesma frequência que os ciclos ambientais, promovendo uma dessincronização. As conseqüências das disfunções do sono nos trabalhadores por turnos, que frequentemente exercem mais horas de trabalho pelas contrapartidas financeiras, ou mesmo pela flexibilidade que o seu exercício possibilita relativamente aos tempos de descanso, acabam por deixar as suas marcas (Roseira, 2017: 392).

Ainda neste âmbito, é reconhecido que a organização e o funcionamento dos estabelecimentos prisionais são uma fonte de stresse para os guardas prisionais (Finney & Bonato, 2013), incluindo as dificuldades causadas pelas carências formativas, as mudanças de turnos e as suas implicações na vida pessoal e familiar, o volume de trabalho, as situações em que são aplicadas ações disciplinares que consideram excessivas e a fragilidade da supervisão e liderança (Pereira, 2020). A falta de confiança mútua entre guardas prisionais e chefias e de orientações claras sobre as funções a desempenhar são, também, fatores de incerteza e de pressão psicológica. De acordo com as perceções dos guardas prisionais entrevistados no âmbito deste estudo, não raras vezes, não é para si claro, considerando o seu conteúdo funcional e as necessidades dos reclusos, o que deles é esperado e que comportamento adotar. A este propósito, Schaufeli e Peeters (2000) identificam a ambiguidade e o conflito de papéis como fatores cruciais da deterioração da saúde física e mental dos guardas prisionais.

O desgaste provocado pelos efeitos do stresse nestes profissionais proporciona situações de rutura em que os sujeitos acabam por recorrer a medicação ou a baixa psiquiátrica como fuga ou escape do ambiente profissional (Roseira, 2017: 394). Embora muitos guardas prisionais tenham manifestado, durante as entrevistas, algum constrangimento face à necessidade de recorrer a apoio psicológico com receio das apreciações a que ficariam sujeitos por parte dos colegas, foi também expressiva a proporção de guardas prisionais entrevistados que identificou a falta de consultas de psicologia e psiquiatria como um problema, como se dá conta mais à frente. Aliás, merece referência, como nota indiciária dessas situações, o facto de, em ambiente de entrevista, vários guardas terem verbalizado,

de forma muito emotiva, alguns dos problemas enfrentados ou que estão a enfrentar. Os dados indiciam, assim, como relevante a existência de problemas na saúde física e mental deste grupo profissional que, frequentemente, se refletem na sua produtividade e assiduidade.

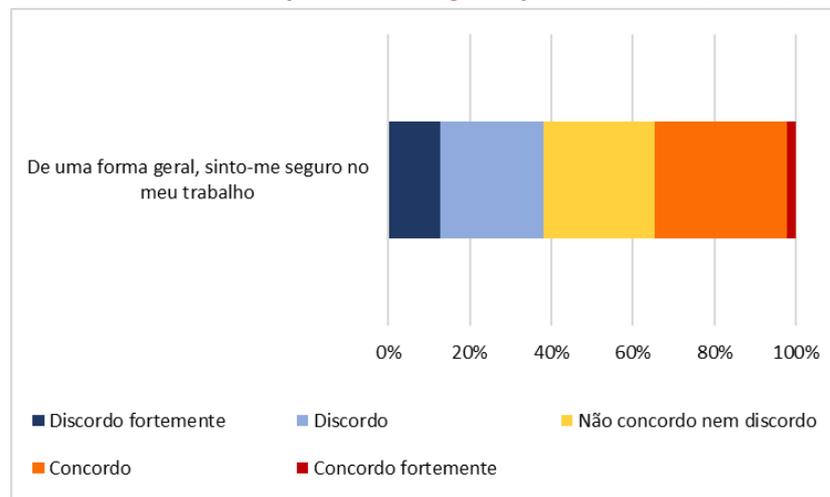
16.3. As percepções dos guardas prisionais sobre a segurança e a saúde no trabalho e os principais fatores de risco

Considerando os potenciais efeitos positivos do direito à segurança e saúde no trabalho no bem-estar dos guardas prisionais, nas relações sociais e na dinâmica organizacional (Freitas, 2016), reflete-se, neste ponto, sobre a prática desse direito, à luz da percepção dos próprios profissionais, obtida com recurso a entrevistas semiestruturadas e através do inquérito por questionário. Esta reflexão é importante para a definição e desenvolvimento de medidas preventivas dos riscos para a saúde física e mental e de doenças profissionais e acidentes de trabalho, designadamente através de estratégias de análise e controlo de riscos nos locais de trabalho, conjugadas com a concretização de medidas no âmbito da formação e que permitam um acompanhamento médico mais próximo dos trabalhadores.

Os riscos considerando a tipologia dos Estabelecimentos Prisionais

Os guardas prisionais, quando questionados sobre o grau de concordância com a afirmação “De uma forma geral, sinto-me seguro no meu trabalho”, manifestaram alguma dispersão nas respostas: 34,6% afirmam que se sentem seguros no trabalho, 38,1% manifestam não se sentir seguros e 27,3% posicionam-se na opção de resposta intermédia (não concordo nem discordo).

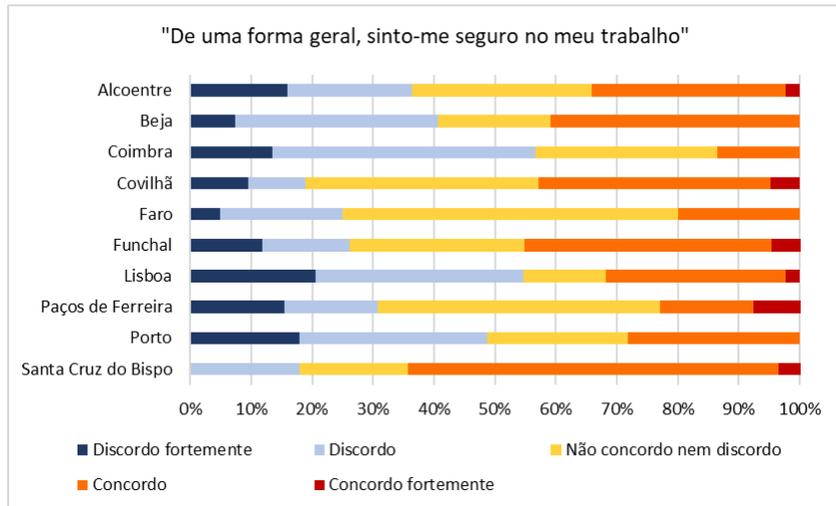
Gráfico 106. Percepções sobre segurança no trabalho (n=315)



Fonte: OPJ/CES.

Os dados obtidos permitem concluir que é sobretudo em alguns dos estabelecimentos prisionais com maior número de reclusos e rácios reclusos/guarda prisional menos favoráveis que os guardas prisionais têm uma percepção de insegurança mais acentuada, sendo nos estabelecimentos prisionais de Coimbra, Lisboa e Porto que se registaram maiores percentagens de discordância face à afirmação “De uma forma geral, sinto-me seguro no meu trabalho”: respetivamente, 56,7%, 54,6% e 48,7%.

Gráfico 107. Perceções sobre segurança no trabalho, por EP (n=315)



Fonte: OPJ/CES.

A relativa ambiguidade expressa pelos indicadores é coerente com as percepções dos entrevistados, oscilando entre aqueles que afirmam sentir-se seguros e, simultaneamente, sujeitos a alguma espécie de risco.

Sinto-me tranquilo e seguro no meu trabalho no dia-a-dia porque a maioria dos guardas que está neste EP já tem muitos anos de serviço e a gente consegue gerir o serviço com a experiência que temos. Mas isto às vezes muda. Eu raramente tenho atritos com eles, mas também já tive. Mas sim, sinto-me, por vezes, em risco. (Ent. 03GP)

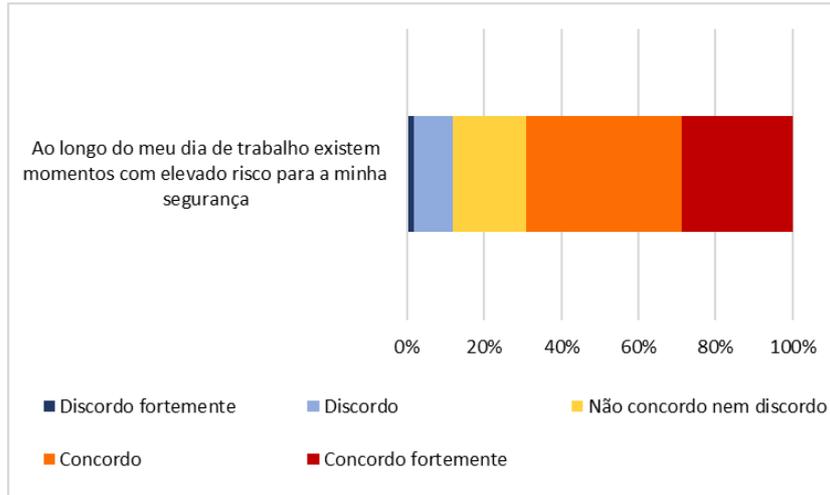
Sinto-me tranquilo no meu dia-a-dia aqui no EP [...]. Em relação à segurança, eu para ser sincero pensava que aqui era mais seguro, mas não é. Isto engana [...]. Existe sempre alguma tensão. (Ent. 21GP)

Sinto-me completamente tranquilo. Não tenho qualquer receio. Claro, é uma profissão de tensão e a maioria sente essa tensão. No último meio ano foram agredidos dois guardas. (Ent. 30GP)

Isso varia muito de cadeia para cadeia, eu tenho só a experiência de duas. Aqui, sinto-me completamente seguro dentro deste EP, mesmo. Sinto-me seguro, sinto-me respeitado [...]. Aqui, nesta, sinto-me seguro, sinto-me bem, sinto-me mesmo bem [...]. Mas já tive situações em que me senti em perigo. Ainda na semana passada aconteceu. (Ent. 107GP)

No entanto, quando questionados diretamente sobre a avaliação do nível de risco a que estão sujeitos, manifestam uma posição menos ambivalente, com 69,2% a reconhecerem a existência de momentos, com elevado risco para a sua segurança, ao longo do dia de trabalho.

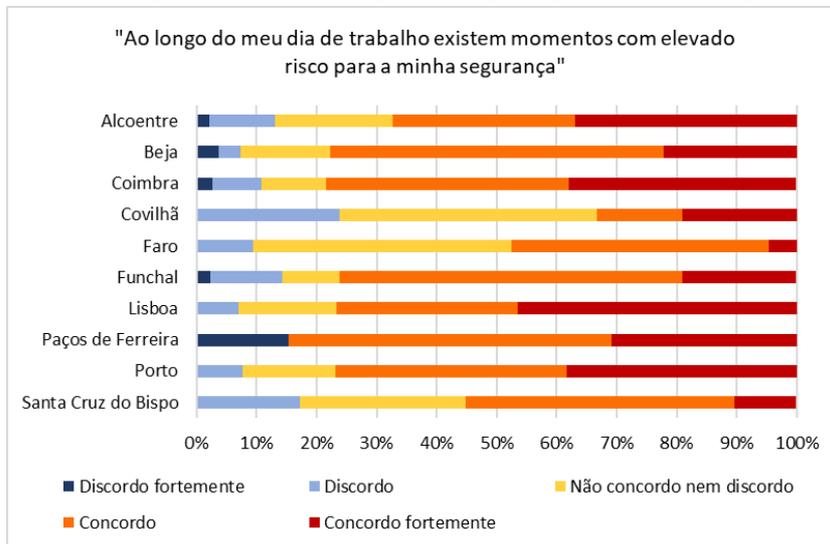
Gráfico 108. Perceções sobre o risco para a segurança no trabalho (n=318)



Fonte: OPJ/CES.

À semelhança das perceções gerais sobre a segurança no trabalho, verifica-se que a maior percentagem de inquiridos que identificam a existência de momentos de elevado risco para a sua segurança ao longo do dia de trabalho desempenham funções em estabelecimentos prisionais de grau de complexidade de gestão elevado, de alta segurança e com elevado número de reclusos, como são os casos de Coimbra, Paços de Ferreira e Porto. No entanto, também nos estabelecimentos prisionais de Alcoentre, Beja, Funchal, Lisboa e Santa Cruz do Bispo, mais de metade dos inquiridos reconhecem a existência de momentos de risco durante o trabalho quotidiano.

Gráfico 109. Perceções sobre o risco para a segurança no trabalho, por EP (n=318)



Fonte: OPJ/CES.

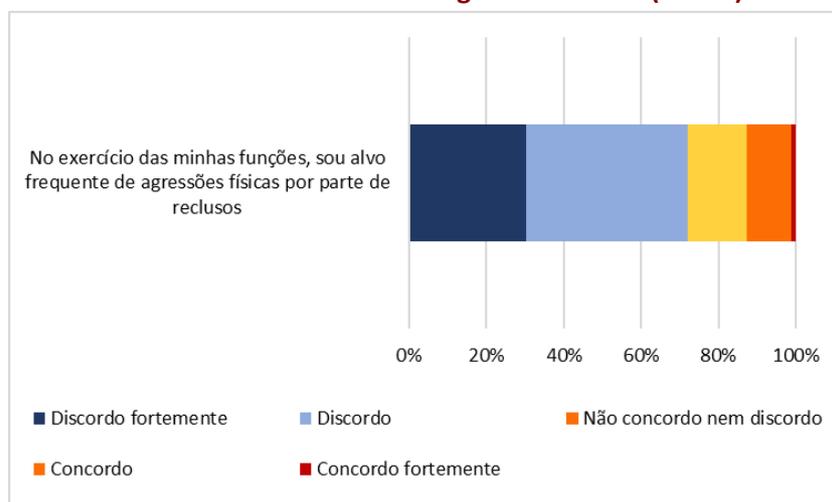
Esta autorrepresentação do risco para a segurança no trabalho apresenta algumas diferenças entre as carreiras, sendo superior no caso dos elementos da carreira de guarda prisional e parece, ainda, ter alguma relação com a idade, sendo mais reduzida a percentagem de guardas prisionais inquiridos mais velhos que manifestam concordância com aquela afirmação, o que pode não ser surpreendente de acordo com a perceção associada às mais-valias da experiência nas dinâmicas de trabalho, designadamente, na gestão de conflitos.

Essa sensibilidade tivemos que a aprender [...]. Por exemplo, fazer abertura de manhã, o preso sai e quase dá um encontrão na porta, quando se é novo e não se tem sensibilidade para analisar o preso, se calhar pode gerar uma grande confusão. Hoje, com experiência, deixa-se passar e depois com calma fala-se com ele. Quanto mais velho é o guarda, menos são as confusões que o guarda tem. Quanto mais novo é, mais confusão tem. (Ent. 23GP)

[Os reclusos] entendem quando a gente tem medo [...]. E, logicamente, quando se apercebe que um guarda tem medo, vai pressionar, vai intimidar. Já me aconteceu algumas vezes ser ameaçado. Agora, já não acontece com tanta frequência, porque já cá ando há uns anos. Agora, acontece mais com os miúdos novos, que eles percebem quando eles são novos, têm pouca experiência e são mais facilmente intimidados e pressionam e ameaçam. (Ent. 63GP)

As respostas às afirmações seguintes ajudam a compreender a aparente contradição entre a circunstância de a maioria dos respondentes considerar a existência de momentos de elevado risco (69,2%) e um número significativo afirmar que se sente seguro no trabalho (34,6%) ou, pelo menos, não fortemente inseguro. Na verdade, como resulta dos indicadores seguintes, a grande maioria dos guardas prisionais (72,0%) afirma não ter sido alvo de agressões físicas por parte dos reclusos.

Gráfico 110. Ocorrência de agressões físicas (n=318)



Fonte: OPJ/CES.

Para esta reflexão sobre os dados das agressões a elementos do Corpo da Guarda Prisional, importa também ter em consideração a informação constante dos Relatórios de Atividades da DGRSP, dando conta de 36 agressões em 2019, o que representa um aumento em relação às 30 agressões registadas no decurso do ano anterior (DGRSP, 2019: 137).

A profissão de guarda prisional é, como já mencionado, considerada pela Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho uma das mais expostas ao risco de violência no trabalho, que afeta a segurança no trabalho e desencadeia stresse, com impactos vários na saúde e no desempenho profissional. Efetivamente, apesar de os indicadores revelarem que as ocorrências não são muito elevadas, vários dos guardas prisionais entrevistados relatam situações de agressões por parte dos reclusos vivenciadas ao longo da sua carreira.

Hoje, houve uma confusão às 8 e 10 da manhã. Um recluso tinha 2 sacos de chicha por baixo da cama, eu tirei-os, e ele não quis que eu saísse da cela com eles, andámos ali a brigar e ele tentou-me empurrar junto à casa de banho, sacou de uma lâmina para furar os sacos e ainda conseguiu, e depois conseguiu atirar um saco pela janela. Entretanto, vieram os meus colegas, e pronto. Depois não se passou mais nada. Às 9 da manhã, fizemos o fecho e depois teve que ir lá para baixo, para a cela de separação. Já foi um dia anormal dentro do normal [...]. Foi uma lâmina da barba, é normal

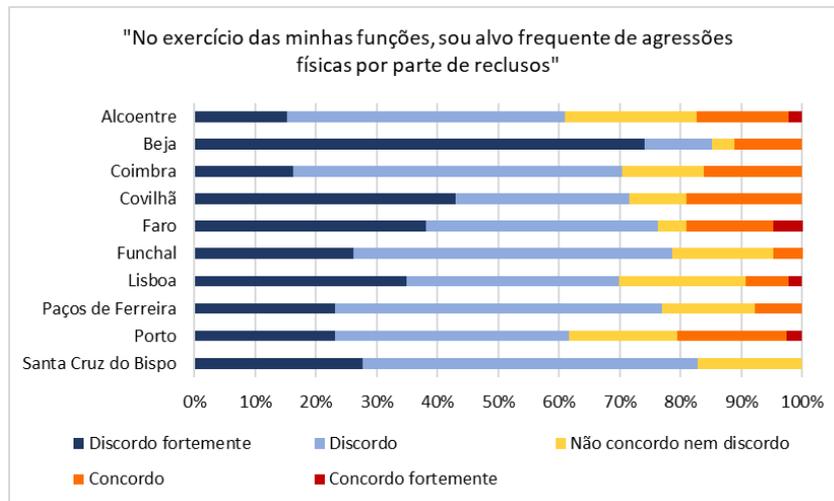
eles terem lâminas da barba, se ele tivesse uma faca ou um espeto, como já apanhei, o que é que fazia? [...] É uma profissão de risco porque a qualquer momento podemos ser esfaqueados, cortados, como eles têm acesso às coisas, pode acontecer, sim. (Ent. 86GP)

Claro que a nossa integridade pode ser posta em causa, eu já levei um soco, já levei com uma cadeira. Por muito cautelosos que sejamos, lidamos com seres humanos. Uma situação dessas pode ter efeitos colaterais nos outros reclusos e isso não é fácil de lidar. Sim, tensão há [...]. A saúde, o contacto com os reclusos, acho que é uma das questões mais sensíveis no meio prisional. [...] o guarda prisional lida com uma parte da população que ninguém quer lá fora durante um tempo. Temos de ser realistas. Eles vêm e são aqui colocados, são depositados aqui e isso às vezes é delicado. Essa é uma situação que ainda temos muito para fazer. (Ent. 36GP)

Ainda há pouco tempo tivemos um guarda agredido por um recluso, que o agrediu à falsa fé. Não vinham a discutir, mas no meio do piso, junto a uma cabine, onde estavam 3 guardas, ele agrediu-o. Temos uma reclusa que também agrediu uma guarda. Ela oscila entre uma casa de saúde e a prisão. Estes reclusos com problemas mentais são um problema. Essa reclusa, antes de ser internada, arrombou duas portas. Quando ela quer uma coisa, se não a tem, simplesmente agride, e não tem remorsos nem nada. Eu não tenho medo dela, o que é mau, porque um dia pode correr-me mal. (Ent. 06GP)

É também mais expressiva a percentagem de guardas prisionais que afirma ser alvo de agressões físicas por parte dos reclusos a desempenhar funções em alguns dos estabelecimentos prisionais de maior dimensão, destacando-se os casos de Alcoentre (17,4%), Coimbra (16,2%) e Porto (20,5%). Mas, também em dois estabelecimentos de menor dimensão, com um número de reclusos comparativamente muito inferior, mais de 19% dos guardas prisionais afirma ser alvo de agressões por parte dos reclusos.

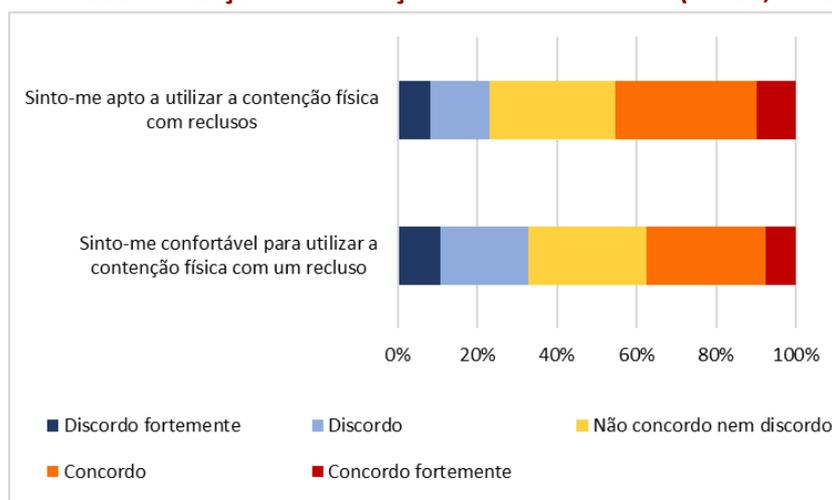
Gráfico 111. Ocorrência de agressões físicas, por EP (n=318)



Fonte: OPJ/CES.

Os indicadores mostram a necessidade de desenvolvimento de medidas robustas que melhor acautelem a efetivação do direito à segurança dos guardas prisionais. Não pode deixar de se considerar relevante a circunstância de 12,6% afirmarem ser alvo frequente de agressões físicas por parte de reclusos. Por outro lado, cerca de 45% dos guardas prisionais inquiridos diz sentir-se apto a utilizar a contenção física com reclusos, embora cerca de 38% afirmem sentir-se confortáveis em usar essa via.

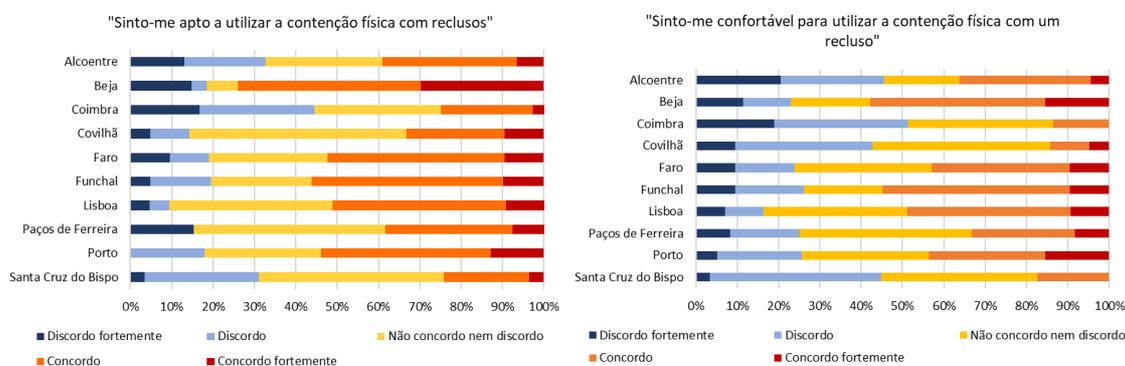
Gráfico 112. Utilização da contenção física com reclusos (n=316; n=314)



Fonte: OPJ/CES.

É de salientar a expressiva percentagem de guardas prisionais que não se considera apto nem confortável a usar a contenção física com os reclusos em três estabelecimentos prisionais, com elevado número de reclusos: Alcoentre (32,6% e 45,5%), Coimbra (44,5% e 51,3%) e Santa Cruz do Bispo (31,0% e 44,8%). Por outro lado, é nos estabelecimentos prisionais de Beja, Funchal e Lisboa, que mais elementos do CGP se sentem confortáveis para utilizar a contenção física com os reclusos, respetivamente, 57,7%, 54,7% e 48,8%.

Gráfico 113 e Gráfico 114. Utilização da contenção física com reclusos, por EP (n=316; n=314)



Fonte: OPJ/CES.

Os entrevistados destacam duas variáveis que influenciam a perceção no que diz respeito aos riscos para a segurança: o grau de segurança e o nível de complexidade da gestão do EP e o rácio reclusos/guarda prisional. No que diz respeito à tipologia dos estabelecimentos prisionais, a perceção de risco, como seria expectável, é maior em estabelecimentos com maior volume da população prisional.

A segurança também depende dos EP. Os EP regionais são muito mais calmos do que os centrais. Uma pessoa que trabalhe num central e chegue a um regional é, como eu digo às vezes na brincadeira, a pessoa está na escola e depois vem para o jardim-escola, não é? É um bocadinho mais calmo, as penas são menores, é diferente. (Ent. 16GP)

Não me sinto em risco. Sinto mesmo que somos respeitados aqui [estabelecimento prisional com um rácio de reclusos por guarda prisional favorável], sinceramente. Neste EP não vivencio situações

de ameaça à minha integridade, não. Mas depende do EP. Noutros já tive situações em que me senti em perigo. (Ent. 107GP)

A percepção do risco para a segurança associado ao rácio reclusos/guarda prisional foi sublinhada por muitos dos entrevistados que relataram diversas situações de violência dos reclusos para com os guardas prisionais, que consideram dever-se ao número insuficiente de guardas a desempenhar funções no momento em que esses episódios tiveram início.

É a nossa confiança de que a pessoa vai acatar [...]. Não me sinto seguro porque somos poucos e eles são muitos. (Ent. 04GP)

Neste EP o que aumenta o risco em termos de segurança é só o facto de sermos poucos. É mais fácil organizar e trabalhar com mais elementos de vigilância, como é lógico. Para mim, o mais grave, a lacuna maior é essa. (Ent. 09GP)

Estamos sempre sujeitos. Eu pessoalmente já fui agredido noutra EP sem dar conta e sabemos que nunca estamos em segurança. Lá vivenciava situações de ameaça porque o tipo de reclusos também é diferente. Aqui não é bem o caso. Nós aqui controlamos mais, eles aqui estão mais controlados e a margem que eles têm de fazer asneira é menor. [...] já viu o que é estar numa ala fechado com 350 reclusos e estarem lá 3 ou 4 guardas? Não acontece nada por sorte. (Ent. 11GP)

Os depoimentos que a seguir se transcrevem permitem contextualizar, na realidade quotidiana do exercício funcional, os indicadores apresentados quanto à ocorrência de agressões aos guardas prisionais por parte dos reclusos e a eventual necessidade de recorrer ao uso de contenção física. É importante notar que as estratégias de segurança espontaneamente evidenciadas não têm características organizacionais, mas, sobretudo, pessoais, forjadas na experiência individual.

Tenho os pés na terra, sei que o risco existe. Quando saio de casa para trabalhar, não penso nisso. Vamos criando algumas ferramentas porque nunca sabemos o que está na cabeça dos reclusos. (Ent. 70GP)

Receio, todos nós temos [...]. Agora, medo não, quer dizer, uma pessoa tem de trabalhar o mais tranquilo possível. Mas depois, de estarmos muito tempo num determinado sítio começamos aquele traquejo, os reclusos também já conhecem, também já nos conhecem. (Ent. 89GP)

Quando venho trabalhar é um risco. Uma pessoa nunca sabe. Não saio de casa com essa sensação. Mas, é uma profissão de risco. Uma pessoa sai, vai numa carrinha, está aqui, pode acontecer alguma coisa. Uma pessoa nunca sabe, de um momento para o outro, estamos sujeitos a que aconteça qualquer coisa. Uma pessoa vai lá dentro, há alguém que tem uma faca. Mas, se uma pessoa sai de casa a pensar nisso, então fica malquinho. É de risco, mas não penso nisso. (Ent. 01GP)

Vivenciar aqui situações de ameaça à minha integridade? Isso é o pão de cada dia. Muitas vezes até digo isso a eles, até uso assim um certo humor: estou como diz o Mourinho, “gosto de pressão” e, se eu não tiver pressão não tem piada nenhuma. Olhe, a pressão, não sei se é por causa do desporto e de eu ter andado muito tempo no desporto e o desporto é uma coisa que nos obriga a estarmos sempre concentrados e estarmos ali com aquela adrenalina. Isso para mim é a parte que eu durmo melhor. (Ent. 110GP)

Não sinto tensão, nem me sinto em risco. Mas, isso, também, já tem a ver com a minha natureza. Eu, toda a vida fiz desportos de combate, trabalhei na área de segurança, também, e estive no GISP [...] anos. Não sinto esse risco [...]. Tenho é uma particularidade, sou uma pessoa perseverante e resistente e não sucumbo assim às adversidades [...]. Eu entendo e sempre entendi que para ser respeitado eu tenho que respeitar e ser educado [...]. Vou-me dissociar do "eu" para falar da corporação e isso é recorrente. Ameaças, então, isso é recorrente. Não é só ameaças. Algumas são efetivadas. Ainda há pouco tempo, um guarda de Setúbal foi espancado, queimaram-lhe o carro. Não é caso único. Aqui neste EP também queimaram o carro a um colega. Portanto, as ameaças são efetivas. (Ent. 71GP)

As posições sobre esta matéria devem, ainda, ser lidas em diálogo com os depoimentos e indicadores relativos à fragilidade da formação sobre gestão de conflitos e com a proporção, a que

atribuímos algum significado, de guardas prisionais que não se considera apto a utilizar a contenção física com reclusos (23,1%).

Já me senti em risco no exercício das minhas funções. Não há formação. E, naquele momento, também não tinha recursos disponíveis. Posso dar o exemplo, [...] fui ameaçado que agarravam em mim e me atiravam cá para baixo. Não há volta a dar porque não há armas, não há colegas. Ultrapasso uma situação dessas com calma, serenidade e sorte. Se tivesse que ser era, não há volta a dar. Outra situação: passar de baixo de um gradão e levar com um caixote. Não há nada que eu possa fazer, caso uma situação dessas volte a acontecer [...]. Penso muitas vezes nisso, lidamos diariamente com pessoas de risco. (Ent. 13GP)

Às vezes sinto-me em risco quando venho trabalhar, não é todos os dias, mas sim. Acho que qualquer homem que passa daquela porta para dentro e que está em contacto com 70 reclusos [...] e diz que não tem medo, ou é louco ou então não sei. Passei por bastantes situações em que senti a minha integridade em causa, inclusive com ameaças de morte. Está a ver o que é um indivíduo com 2 metros que faz ginásio todos os dias a quem temos que impor uma norma, uma regra [...]. Quando as pessoas às vezes não estão satisfeitas por este ou por aquele motivo e temos que ir lá e dizer “tem que fazer isto porque eu dou a ordem e você tem que cumprir”, não é fácil, por dentro a pessoa está toda a tremer. (Ent. 12GP)

Outra área em que é apontada a carência de formação diz respeito ao contacto com os reclusos que sofrem de anomalia psíquica. A preocupação dos guardas prisionais quanto à sua segurança não é alheia à existência de casos significativos de reclusos com doenças mentais, dispersos pelos vários estabelecimentos prisionais, em condições desapropriadas à sua especificidade e colocando-se em risco a si próprios, aos restantes reclusos e ao efetivo da guarda prisional, como já denunciado pelo Mecanismo Nacional de Prevenção (Provedor de Justiça, 2019a).

A maior parte das doenças apoquentam-me bastante, e dos desequilíbrios mentais dos reclusos, independentemente também das suas patologias, dos psicopatas, dos *borderline*, independentemente disso, é a parte da instabilidade mental, uns porque já nasceram assim, outros porque foram crescendo e outros por causa de substâncias psicotrópicas. (Ent. 108GP)

Saúde mental, por exemplo, é uma área sobre a qual necessitávamos de ter mais informação, mais formação, saber como lidar. Cada vez mais temos reclusos com doenças mentais, e nós ficamos sem saber como lidar [...]. Estes reclusos com problemas mentais são um problema [...]. É a experiência, é o dia-a-dia, e a gente vai aprendendo com isto. Vai aprendendo com os mais velhos. (Ent. 06GP)

As infraestruturas e os recursos materiais

A degradação das condições físicas dos estabelecimentos prisionais, amplamente sinalizadas pelos relatórios da Provedoria da Justiça (2017, 2018, 2019) e pelo próprio Ministério da Justiça (2017), como já referido, foram também apontadas, pelos guardas prisionais entrevistados, como fator de grande influência na segurança e saúde no trabalho.

O principal problema são as infraestruturas. Houve um completo desinvestimento em tudo. As centrais que ainda vão tendo alguma autonomia financeira, pronto, mas para aqui não. Para aqui para pedir uma lâmpada é preciso pedir um orçamento. As cadeias estão completamente degradadas. Sinto que a minha integridade em termos de saúde e higiene fica posta em causa, completamente. (Ent. 11GP)

Os edifícios, é como se vê. Uma cadeia com X anos, está um terror. É celas sem janelas, sem vidros nas janelas, é portas que às vezes não abrem, é fechaduras que às vezes a chave não abre. É as sanitas a verter água, é os lavatórios a verter água [...]. Por exemplo, nas torres não temos condições. Há um urinol e um lavatório, mas não há uma sanita. Portanto, passamos lá um turno de três horas e não temos uma sanita. Isto não cabe na cabeça de ninguém, neste tempo, isto acontecer [...]. É claro que já melhorou muito, desde que entrou esta nova empresa de desinfestação na cadeia. Porque, antigamente, nós fechávamos às sete, e era dois minutos. Aquilo, às sete, há silêncio, porque eles estão todos fechados, e depois era ver a quantidade de ratos a subir

cá para cima para vir atrás das migalhas [...]. Era uma coisa impressionante! Há um ano e meio que isso melhorou, com a nova empresa de desinfestação, que vem cá quase trimestralmente. Mas, lá está, é um edifício muito antigo. (Ent. 107GP)

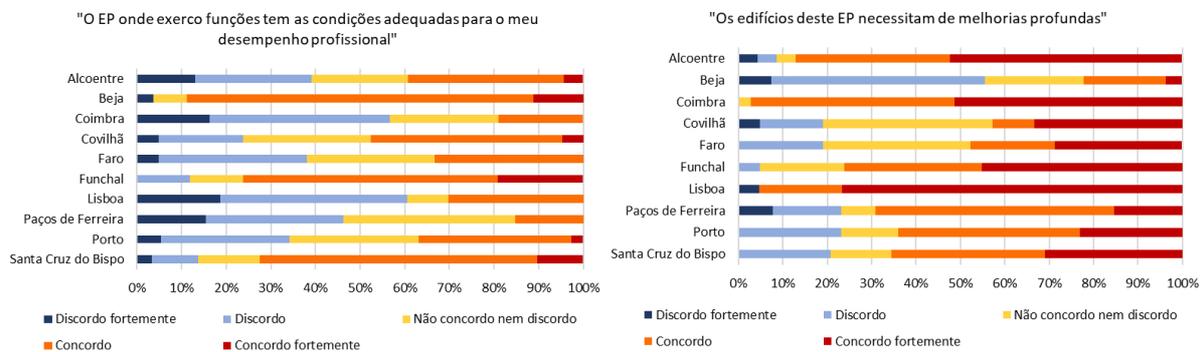
Não me preocupa trabalhar num edifício do século XIX. Claro que se colocam condições de higiene e segurança no trabalho e é claro que nós vivemos num grupo em que as pessoas por metro quadrado são bastantes. (Ent. 117GP)

Esta zona tem muita humidade. Eu não gosto de ver gradões escuros e há alas onde se nota o peso da cor das portas [...]. Tem impacto [...]. (Ent. 06GP)

Aqui este edifício já é muito antigo, tenta-se ter o máximo de higiene possível [...]. Com uma cadeia como está esta aqui, degradada, também não se consegue fazer muito, mas faz-se o que é possível. Pelo menos, as partes comuns, os refeitórios, os nossos gabinetes, a própria ala, quer dizer, tenta-se. E mesmo as celas, quer dizer, mesmo com poucas condições, mas tenta-se que os reclusos tenham a cela minimamente aceitável. (Ent. 89GP)

Os dados do questionário são consonantes com aqueles depoimentos, sendo de assinalar que 71,4% de guardas prisionais inquiridos concordam que o estabelecimento prisional onde desempenham funções carece de melhorias profundas, embora quando questionados sobre a adequação das condições para o seu desempenho profissional, 46,7% considere que tem as condições apropriadas, conforme analisado na Parte II deste relatório. Estes indicadores revelam algumas diferenças entre estabelecimentos prisionais, sendo muito significativa a percentagem de guardas prisionais dos estabelecimentos prisionais de Alcoentre (87,0%), Coimbra (97,3) e Lisboa (95,3%) a sublinhar a necessidade de melhorias profundas nos edifícios.

Gráfico 115 e Gráfico 116. Condições físicas dos estabelecimentos prisionais (n=317; n=318)

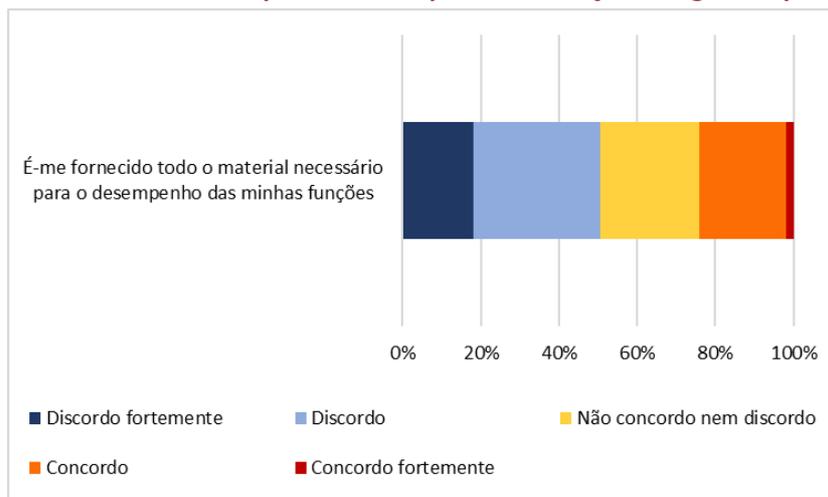


Fonte: OPJ/CES.

Por outro lado, é nos estabelecimentos prisionais de Beja (88,9%), Funchal (76,1%) e Santa Cruz do Bispo (72,4%) que os guardas prisionais inquiridos manifestam maior satisfação com a adequação das condições para o seu desempenho profissional. Ainda assim, também nestes estabelecimentos prisionais, uma percentagem significativa de inquiridos apontou a necessidade de melhorias profundas.

Questionados sobre a adequação do material para o desempenho das suas funções 50,5% dos inquiridos considera que não lhe é fornecido o material necessário, não existindo diferenças aparentes a este nível nos diferentes estabelecimentos prisionais.

Gráfico 117. Material necessário para o desempenho de funções de guarda prisional (n=317)



Fonte: OPI/CES.

A posição dos entrevistados tende a ser similar, com uma parte considerável de guardas prisionais a manifestar uma relativa satisfação quanto ao equipamento e material de segurança.

Equipamento? Temos, a nível de equipamento, armamento, algemas, eu penso que estamos bem. (Ent. 65GP)

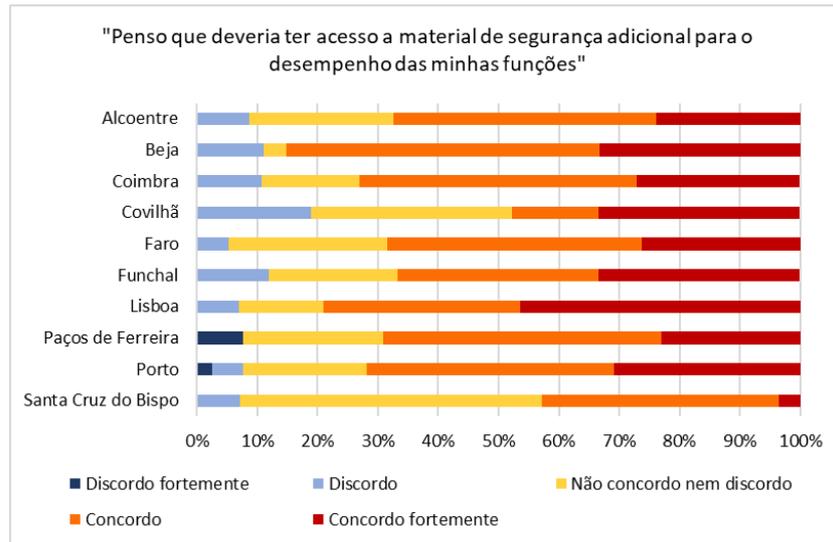
Tenho os equipamentos que são necessários para ser GP. Para o equipamento tenho subsídio. Não me falta nada. (Ent. 35GP)

A nível de equipamento, nós temos o nosso subsídio de fardamento. Dão-nos as algemas e as armas, pelo menos, para irmos para os hospitais, para tribunais, para o exterior. (Ent. 107GP)

Aqui dentro é suficiente os equipamentos para o desempenho das nossas funções. Para a rua, para algum tipo de intervenção até acho que fazia falta uma arma mais eficaz, mas tinha que se dar muita formação. (Ent. 91GP)

Quanto aos materiais e equipamentos de segurança para o desempenho das nossas funções, se não temos pedimos e as coisas chegam cá. O feedback é positivo. (Ent. 33GP)

Por outro lado, é significativo que 68,2% dos inquiridos considerem que deveriam ter acesso a material de segurança adicional para o desempenho das suas funções, sendo particularmente expressiva a percentagem de guardas prisionais que manifestam esta necessidade nos estabelecimentos prisionais com maior número de reclusos, nomeadamente, Coimbra (72,9%), Lisboa (79,1%) e Porto (71,8%).

Gráfico 118. Necessidade de material de segurança adicional, por EP (n=315)

Fonte: OPJ/CES.

As entrevistas permitiram conhecer algumas reivindicações concretas quanto a equipamentos de segurança que, na sua opinião, lhes deveria ser fornecido.

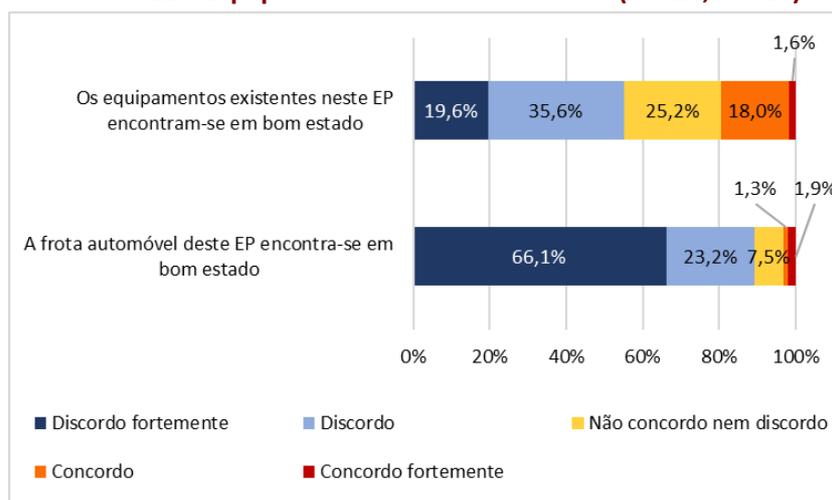
Quando falo em condições de trabalho falo em meios auxiliares de trabalho mais adequados e modernizados, temos bastões muito antigos, temos escudos antigos, há aqui um conjunto de equipamentos que é preciso repensar. (Ent. 07GP)

Nós podemos dizer que não temos um equipamento antimotoim para cada guarda. Não é obrigatório, mas é o ideal. O equipamento antimotoim, por exemplo, pode ser um capacete, um escudo, umas luvas, umas joelheiras, proteções do peito, enfim. Todo esse dispositivo deveria ser, já não digo um para cada, porque financeiramente custa, mas seguramente muito mais do que 5 ou 6, que é o que temos aí. (Ent. 40GP)

A nível de equipamento de segurança, das duas uma: ou o Estado comparticipa efetivamente e dá equipamento de segurança aos elementos do corpo da guarda para trabalhar, ou então permite que os mesmos o possam adquirir. Por exemplo, as luvas num guarda prisional são essenciais, porque nós andamos sempre com chaves na mão e mexemos em muita coisa que não tem higiene e sem luvas é difícil, e devia fazer parte do nosso equipamento. Só há pouco tempo é que foi permitido usar, e não são permitidas determinadas luvas. Ora, se não são permitidas, o Estado que as forneça. O bastão, eu acho essencial dentro do estabelecimento, mas já é discutível. O que a lei diz é que nós podemos usar o bastão desde que fornecido pelo estabelecimento, mas aqui há uns "pauzitos" pequenitos e meia dúzia. Acho que deveria ser repensado e legislado consoante a realidade e depois definir se efetivamente só se pode usar material fornecido pelo Estado ou se os guardas podem usar outro material. (Ent. 97GP)

O consenso nas respostas adensa-se quando perguntado pelo estado dos equipamentos, em particular, no que respeita à frota automóvel afeta aos estabelecimentos prisionais. **O mau estado dos equipamentos existentes nos estabelecimentos prisionais é reconhecido por 55,2% dos inquiridos, enquanto a frota automóvel é apontada como desadequada por 89,3% dos inquiridos.**

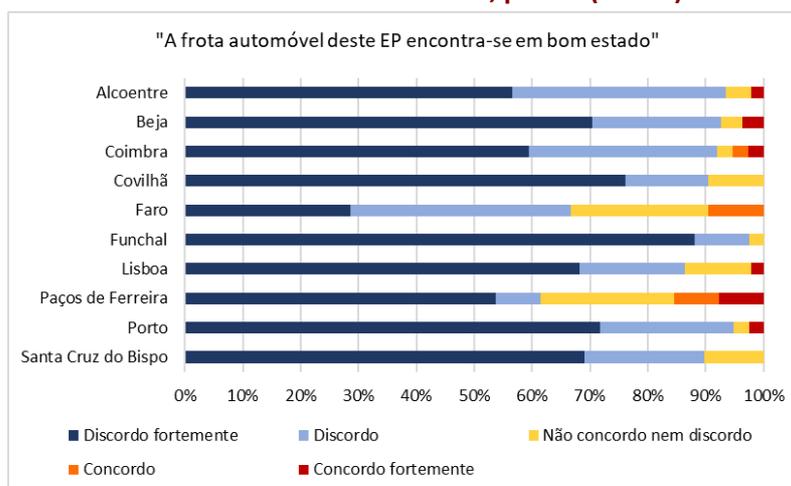
Gráfico 119. Equipamentos e frota automóvel (n=316; n=319)



Fonte: OPJ/CES.

A este respeito, não foram identificadas diferenças de relevo entre os estabelecimentos prisionais, sendo, contudo, de assinalar que em mais de metade dos estabelecimentos prisionais onde foi aplicado o inquérito por questionário, a percentagem de respondentes que destaca o mau estado da frota automóvel é superior a 90% (Alcoentre, Beja, Coimbra, Covilhã, Funchal e Porto).

Gráfico 120. Frota automóvel, por EP (n=319)



Fonte: OPJ/CES.

Também as entrevistas dão conta das principais dificuldades sentidas pelos guardas prisionais quanto à frota automóvel.

Temos os carros celulares muito batidos porque fazem quilómetros e quilómetros. (Ent. 39GP)

Os carros são muito mais velhos, às vezes para fazer escoltas, mandamos parar o trânsito e depois arrancam e é só fumo, os carros vão a 40 km/h, a esforçar tudo, para levar 5 pessoas é um problema. (Ent. 02GP)

Não há carros para todas as diligências, não chegam para todas as atividades. Já houve situações de familiares de reclusos que morreram, e os reclusos não puderam ir porque não havia transporte. (Ent. 19GP)

Há anos que ando a falar em renovação de viaturas [...]. Temos uma zona oficial que pontualmente vai dando resposta em termos de manutenção às viaturas, mas são viaturas com 600 mil km. Diariamente fazemos imensos km. (Ent. 07GP)

Temos a nossa frota velha, ainda se vai arranjando aqui na nossa oficina, mas é muito mau. Tem que se pensar nisso. (Ent. 01GP)

A nível de celulares e viaturas ligeiras, estamos terrivelmente servidos. Tivemos aí uma transferência de reclusos [...] eu estava de serviço à portaria, saíram as três celulares [...]. Das três celulares, a mais velha foi a que consegui. [...] Mesmo a nível de viaturas ligeiras, temos um défice bastante grande. [...] A nível de frota automóvel, tinha que haver uma renovação. (Ent. 65GP)

A frota automóvel é horrível. Só temos uma [...] mais recente, tudo o resto já pertence ao passado. Pontualmente dão problemas, ou é porque bebe muito óleo porque tem uma transmissão estragada. E isso dificulta o nosso trabalho. (Ent. 40GP)

A organização do trabalho e o contexto funcional

Além dos fatores de risco acima referidos, **foram, ainda, salientados dois fatores associados à organização do trabalho e ao exercício funcional, com especial impacto na saúde e segurança deste corpo profissional: o trabalho por turnos e o contacto próximo com a população prisional.** No que respeita ao trabalho por turnos, as preocupações manifestadas pelos entrevistados vão ao encontro das conclusões de vários estudos que apontam para esta organização do trabalho estar associada ao aumento do stress. Além do impacto direto no bem-estar quotidiano, os trabalhadores com horários de trabalho desregulados apresentam um risco elevado de doenças crónicas, comparativamente com os trabalhadores com horários fixos.

Eu, hoje, não consigo dormir sem um comprimido, ou dois. Ao longo dos anos, este horário, a pressão, desajuste, desorganizei o meu sono de tal forma que já não consigo dormir sem medicação. Aliás, por exemplo, até quando saio de manhã, com uma direta, venho para aqui, não consigo dormir antes de trabalhar, quando venho à meia noite, vou para casa com uma direta e quando chego a casa se quiser dormir de manhã um bocadinho, tenho que tomar medicação. Já não vou lá naturalmente. Posso fazer duas ou três diretas, não consigo adormecer. Escangalhou-me o sistema. Uma consequência direta do trabalho por turnos e da pressão que uma pessoa sente. (Ent. 117GP)

Tivemos aqui um psicólogo a fazer umas reuniões [...]. Eu lembro-me de uma coisa que ele falou que tinha a ver com cura do sono, ele dizia que nós tínhamos uma profissão complicada, com turnos, e que pelo menos duas vezes por ano devíamos fazer uma cura de sono e explicou no que consistia. Mas nós não sabíamos que isso era necessário. Ele dizia que era uma coisa imprescindível para podermos regular o nosso organismo, é como fazer uma revisão para ficar tudo certinho outra vez. Horário biológico, deitávamo-nos às 21h, tomávamos um comprimido para dormir até ao outro dia às 7h, pelo menos. Nós ficámos a olhar uns para os outros porque ninguém tinha feito. Eu acho que, na questão psicológica, na questão da saúde, devia ser obrigatório a medicina do trabalho funcionar também connosco, mas não, não acontece. (Ent. 12GP)

Para mim o turno que faz a noite não funciona. Por causa da qualidade do sono, da disposição. É mau sobretudo para quem o faz anos e anos. Um ciclo de turnos passa num instante, podia acontecer em oito dias fazer duas noites. Depois, há notícia de guardas que se suicidam nas torres... Uma pessoa com problemas em casa, vê-se ali sozinho a remoer nos assuntos, de noite, com acesso a armas. (Ent. 24 GP)

Eu comecei a ter problemas insónias. Deixei de dormir. Andava a fazer os turnos, deixei de dormir, literalmente. Gostava, mas não dormia, mesmo. (Ent. 71GP)

Mas, o fator de risco mais salientado pelos elementos do CGP diz respeito ao contacto direto com os reclusos, considerando, sobretudo, na sua opinião, a incidência de doenças infetocontagiosas naquela população. As perceções dos entrevistados sobrevalorizam os riscos associados ao contacto com

eventuais doenças transmissíveis por comparação, por exemplo, com os riscos relacionados com a integridade física.

Preocupa-me o facto de haver presos que têm doenças graves, infecciosas, e nós não sabemos. Isso sim, é uma ameaça, e torna esta profissão num trabalho de risco. (Ent. 35GP)

Sinto-me tranquilo e seguro no meu trabalho. Mas sim, sinto-me em risco a nível das doenças que os reclusos têm. (Ent. 03GP)

Não me sinto tranquilo quanto à saúde porque não sei o que as pessoas têm. Já fiz diligências com reclusos com tuberculose e não sabia que eles estavam com esse problema. Se houver um problema qualquer, era importante sabermos o que as pessoas têm para agir em conformidade. Mas, não nos dizem nada. Aqui troca-se a proteção a essas pessoas pela nossa segurança, e isso mostra o quando estamos desprotegidos por quem manda. Não se preocupam connosco. (Ent. 19GP)

Mas acho que é uma profissão de risco porque há gente ali dentro que de um momento para o outro, ninguém sabe o que é que vai naquelas cabeças e pode ter uma atitude menos correta a qualquer momento [...]. Isto são pessoas revoltadas com a sociedade, com tudo e com todos [...]. Em termos de saúde, é outra história. Estamos proibidos de saber. Acho que isso coloca em risco a nossa integridade, mas nós não somos informados, nem podemos. Mais uma razão para sermos uma profissão de risco porque há aí muitos que não sabemos se têm hepatites, HIV. É sigiloso. (Ent. 10GP)

Aqui o risco até pode ser mais de doenças, desse género de coisas, até ver nunca tive medo, nunca senti risco, mas a doença não se vê. Quando entra um recluso, se há uma suspeita de tuberculose, entretanto, o guarda já o revistou, eu já fiz a ficha de atendimento [...] é inerente à nossa profissão. (Ent. 25GP)

Não sabemos com quem lidamos e, por vezes, os reclusos têm problemas graves de saúde. Somos uma profissão de risco também por isso. Acho que pelo menos as chefias deviam ter conhecimento de quais os problemas dos reclusos. (Ent. 46GP)

Essa avaliação do risco decorrente de eventuais problemas de saúde dos reclusos ganha ainda mais preponderância pela preocupação com o potencial impacto familiar. Os guardas prisionais revelam um receio acrescido de serem transmissores de eventuais doenças infecciosas às suas famílias.

O que está aqui no trabalho, afeta-me só a mim quando é comigo, eu só levo para casa aquilo que quero. Só digo à minha mulher e ao meu filho aquilo o que eu quero. Enquanto que se levar uma doença, é para eles também. E aí há esse receio, aí sim. Ou seja, eu tenho mais receio desses problemas do que de outros. [...] (Ent. 89GP)

É uma profissão de risco, para mim e para quem tenho em casa. Todos os dias entro em casa e na garagem dispo a roupa, tomo banho e depois é que subo porque não quero que a minha família tenha contacto comigo antes disso. A minha roupa é sempre lavada a parte porque não quero contactos. Não sei o que vai daqui e tenho de salvar quem tenho em casa. E essa tensão tem efeitos no corpo da guarda. Andamos sempre com medo, embora seja aquele medo camuflado, mas a gente anda sempre com medo. Medo de tudo, de entrar dentro de uma cela, temos sempre medo. (Ent. 76GP).

Antes, levávamos uma pessoa ao hospital, e chegávamos lá, tuberculose. Naquele percurso todo, não nos protegemos, ninguém nos disse. É claro que assusta. A gente tem família. (Ent. 01GP)

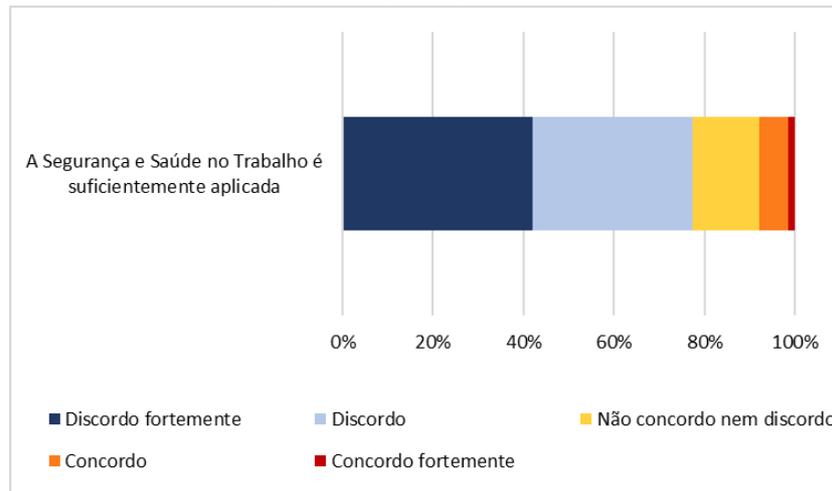
Acho mal é nós, às vezes, não termos conhecimento de certas doenças que certos reclusos têm, que nós só vimos a saber por "portas travessas", que nós não temos acesso nem conhecimento de quase nada disso. Isso é que eu acho mal. (Ent. 21GP)

O que podia ser alterado? Acho que, para começar, devíamos saber as patologias dos reclusos, daqueles que têm doenças infectocontagiosas, e isso não acontece, estamos sempre "às escuras", pode não ter nada, mas pode ter. Temos de partir sempre da pior das hipóteses: todos estão infetados. (Ent. 32GP)

16.4. A concretização da segurança e saúde no trabalho: a relevância do apoio psicológico

As perceções sobre os riscos associados à profissão poderão estar a ser exacerbadas devido às lacunas que muitos guardas prisionais identificam quanto às respostas institucionais, tendo em conta que 77,3% dos inquiridos consideram que as regras relativas à segurança e saúde no trabalho não são cabal e devidamente aplicadas, posição também corroborada por muitos entrevistados.

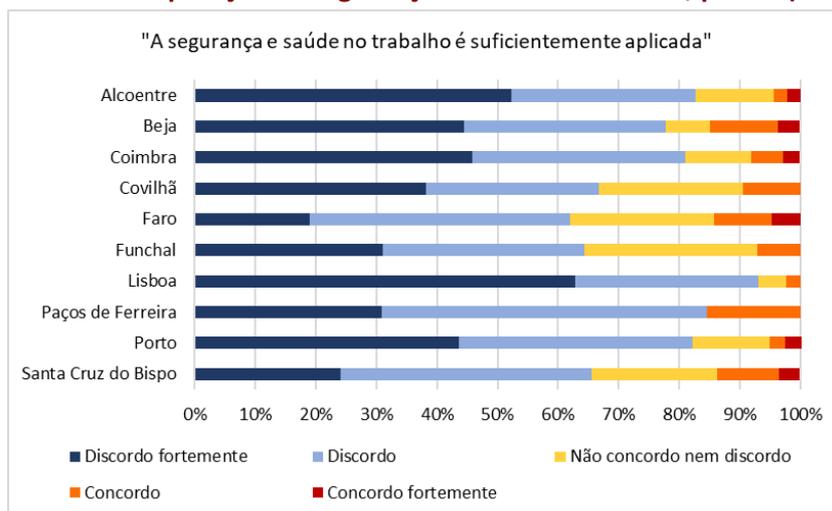
Gráfico 121. A aplicação da segurança e saúde no trabalho (n=318)



Fonte: OPJ/CES.

A crítica à insuficiente efetivação da segurança e saúde do Corpo da Guarda Prisional foi transversal em todos os estabelecimentos prisionais onde foi aplicado o questionário. Contudo, essa perceção negativa foi acentuada por mais de 80% dos respondentes em cinco dos estabelecimentos prisionais: Alcoentre (82,6%), Coimbra (81,0%), Lisboa (93,0%), Paços de Ferreira (84,6%) e Porto (82,1%).

Gráfico 122. A aplicação da segurança e saúde no trabalho, por EP (n=318)



Fonte: OPJ/CES.

Numa profissão com os riscos associados ao desempenho profissional do Corpo da Guarda Prisional, a medicina do trabalho assume uma preponderância acrescida pela necessidade de vigilância

médica dos trabalhadores e de dar resposta às situações que possam colocar em causa a sua saúde (Freitas, 2016: 462). De acordo com os entrevistados, os problemas relacionados com a aplicação deficiente da segurança e saúde no trabalho e, concretamente, da medicina do trabalho, têm um impacto muito nocivo em termos de proteção da saúde deste corpo profissional, comprometendo, sobretudo, a vertente preventiva, mas contribuindo também para situações de doença prolongada, o que pode contribuir para elevar a taxa e o tempo de absentismo.

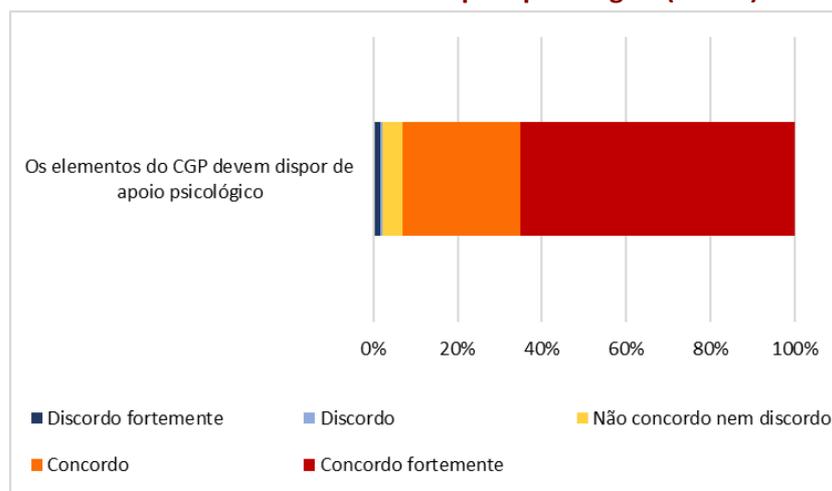
A única coisa que eu acho que devia ter, mas isso não tem que ver com a direção e devia ser a nível nacional, era ser obrigatório todos os anos fazermos análises clínicas, mas sem ser a nosso custo. Eu, pessoalmente, todos os anos faço, mas acho que devia ser obrigatório já que lidamos com várias pessoas com certo tipo de doenças. (Ent. 03GP)

As empresas privadas são obrigadas a ter medicina no trabalho. Aqui nenhum de nós é submetido a medicina no trabalho, nada. Nós não somos sujeitos a qualquer tipo de controlo médico, nenhum, zero. Eu nunca fui sujeito a nenhum controlo. Às vezes vêm aí por causa da tuberculose em carrinhas do Ministério da Saúde para os reclusos e às vezes dizem “ah querem fazer? Também podem fazer”. Mas nós não somos submetidos a nenhum tipo de rastreio. (Ent. 11GP)

Higiene e segurança para nós, nunca existiu. Todas as empresas são obrigadas a ter higiene e segurança, e um acompanhamento, nós não temos, nós nunca tivemos, portanto, se não fosse a nível pessoal, os últimos testes que fiz, foi os que entrei para a guarda prisional, estamos a falar no ano 2009/2010, portanto em 11 anos foi os testes que fiz, porque se não for a nível pessoal, preocupar-me com a minha saúde e com os demais, não há higiene e segurança no trabalho. (Ent. 53GP)

Uma outra vertente da saúde muito relevante, refere-se à sintomatologia psicopatológica dos guardas prisionais (C. Rodrigues, 2010). Importa, neste campo, ter presente que o contexto laboral é de elevada complexidade, considerando, quer as especificidades dos postos de trabalho, quer da própria organização. O stresse profissional é, nesta profissão, uma realidade com consequências na sintomatologia psicopatológica experienciada. Não surpreende, por isso, **a consensualidade entre os guardas inquiridos nesta matéria: 93,1% concordam que é importante ter acesso a apoio psicológico disponibilizado pelos serviços prisionais.**

Gráfico 123. Necessidade de apoio psicológico (n=317)

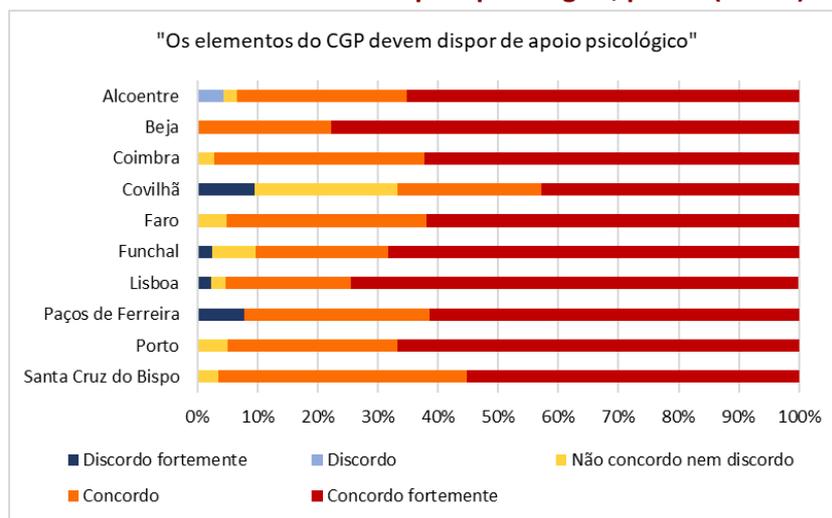


Fonte: OPJ/CES.

O consenso dos guardas prisionais entrevistados e inquiridos relativamente à importância do apoio psicológico foi totalmente transversal, quer entre os grupos etários, quer nos diferentes estabelecimentos prisionais, verificando-se apenas uma ligeira diferença entre os guardas prisionais

do EP da Covilhã, o único onde a percentagem de inquiridos que identificou a necessidade do efetivo do Corpo da Guarda Prisional dispor de apoio psicológico não ultrapassou os 90%, ficando pelos 66,7%. Apesar da relevância atribuída, os guardas prisionais, como se explica abaixo, manifestaram algumas reservas quanto à forma como esse apoio é operacionalizado, sobretudo no que diz respeito ao local de funcionamento dos gabinetes de apoio psicológico e o conseqüente impacto na garantia de privacidade aos profissionais que a ele queiram recorrer.

Gráfico 124. Necessidade de apoio psicológico, por EP (n=317)



O consenso quanto ao reconhecimento da importância de disponibilizar serviços de apoio psicológico aos guardas prisionais reforça-se quando é, muitas vezes, manifestado por elementos que dizem nunca ter recorrido a este tipo de cuidado de saúde. **Numa perspetiva programática, é importante sinalizar que a reivindicação pela disponibilização de apoio psicológico ao Corpo da Guarda Prisional é uma das vertentes da saúde no trabalho que obteve posições mais consensuais entre os inquiridos e entrevistados**²³².

Há imagens que eu nunca mais esqueço, coisas que ficam para a vida. E outras situações que foram acontecendo ao longo dos anos. Só que chega uma altura que aquilo dá cabo da cabeça a um indivíduo [...]. Seria benéfico para a guarda prisional haver um maior apoio psicológico, isso era fundamental. Nós também temos problemas. E não são poucos. Eu tenho. (Ent. 88GP)

Em termos de apoio psicológico, não existe nenhum apoio para o Corpo da Guarda Prisional. (Ent. 40GP)

Nós temos de ter um período para limpar a cabeça porque senão estamos sempre aqui em carga. As pessoas esquecem-se que isto tem uma carga psicológica um bocado intensa e essa parte é desvalorizada, muito desvalorizada. [...] não tem que ser o sindicato a arranjar protocolos com psicólogos. Não, o próprio serviço deveria fornecer... Não deveria ser assim, onde é que está o apoio nessa área? (Ent. 12GP)

O Estado não nos dá apoio psicológico. Quando eu entrei neste serviço no ano 2000 nós tínhamos cá um gabinete, tínhamos uma psicóloga permanentemente aqui. Foi extinto. Não sei porquê. Sim,

²³² Uma das experiências consideradas traumáticas pelos guardas prisionais é o suicídio por parte dos reclusos. O Relatório Anual de Segurança Interna de 2019 dá conta de 11 suicídios de reclusos nos estabelecimentos prisionais em Portugal, o mesmo número que em 2018. Para esta estabilização tem contribuído o programa integrado de prevenção do suicídio, implementado desde 2010, que abrange todos os estabelecimentos prisionais e assenta da deteção precoce de sinais e de sintomas de alerta em reclusos entrados, bem como na sua sinalização e acompanhamento. Consultado a 15/01/2021 em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDA0sAAAQJ%2BleAUAAAA%3D>.

eu acho que faz falta, eu acho que iria resolver muitos problemas. Dentro do estabelecimento, acho que ajudava, porque nós vivemos uma situação aqui dentro de conflito, não é fácil lidar com pessoas que estão 24 horas fechadas. Agora, se precisamos, temos que ir pela nossa conta. (Ent. 101GP)

Acho que psicologicamente o guarda acaba por estar sempre sob stress [...]. É uma profissão de risco e disso não tenho dúvida nenhuma. Penso que seria importantíssimo haver apoio psicológico para os guardas prisionais [...]. Se estudarem as taxas de divórcio, de famílias disfuncionais, de pouca aptidão para exercer uma parentalidade correta, são abissais. Já para não falar na taxa de suicídio, isso já está mais do que estudado. Acho que o apoio psicológico devia ser obrigatório até para os guardas conseguirem perceber algumas atitudes que têm quando chegam a casa, porque é normal, saem daqui stressados e às vezes em casa vão ter atitudes que nem compreendem porque nem se apercebem que estão stressados. Isso eu acho que devia ser obrigatório para todas as profissões de risco, se bem que a nossa não é considerada, mas eu acho que é. (Ent. 97GP)

Para além das reservas quanto à garantia de privacidade, os entrevistados **sublinharam a importância de o apoio psicológico ser efetivamente vocacionado para as suas necessidades**, tendo em conta a especificidade das suas funções e as vicissitudes da realidade prisional, e ocorrer em contexto fora do sistema prisional.

Devia-se obrigar todos os guardas prisionais ir a um psicólogo ao exterior. Quer queiramos, quer não, se for da instituição, ninguém vai. Eu também não vou. (Ent. 04GP)

A situação do psicólogo e da psiquiatria devia ser mais incrementada nos serviços prisionais, mas há aqui uma situação. O psicólogo e o psiquiatra deviam ser neutros, não trabalhando aqui dentro. Os guardas prisionais, muitas vezes, precisam desabafar, mas com alguém que seja neutro, não é que esteja no serviço, aquela pessoa que encaramos todos os dias, quando vamos tomar café aqui dentro no bar. E, depois, há aquela coisa, diz-se “ele foi ao psiquiatra, foi ao psicólogo, há dias vi-o ali no gabinete no psicólogo, vi-o ali no gabinete da psiquiatria”, quer dizer há logo, mesmo da parte da chefia e tudo “eh, foi ao psiquiatra”. Não, devia ser assim. (Ent. 103GP)

Dia após dia, pesa muito, é complicado porque pesa muito psicologicamente. Depois, psicólogo sim, mas eu não vou assumir que fui a um psicólogo. Se for caso disso, meto baixa, não quero dar parte fraca. É um bocadinho o “mostrar que é valente”, mas ainda funciona assim porque o sistema prisional é assim [...]. Psicólogo fazia falta, mas como conseguir ser acompanhado sem criar um estereótipo de fraqueza, sem que o recluso venha a saber e depois não ser rotulado como um fraco? A gente vive da imagem, a postura que temos é a que vamos transmitir ao preso e aí eles têm 24h para avaliar [...]. Como é que se consegue andar num psicólogo sem se criar a ideia de fraqueza? Se me perguntar a mim eu prefiro não ter, a não ser que precisasse mesmo de apoio, caso contrário evitava para não criar a imagem do fraco. (Ent. 23GP)

Eu acho que era benéfico apoio psicológico à guarda prisional, só que é muito mal visto. Ou é o guarda prisional a ter essa iniciativa – e só tem essa iniciativa quando já está muito debilitado e quando já se esgotaram todos os recursos e em última instância recorre ao psiquiatra, ao psicólogo ou às terapias – ou se for institucional, o guarda prisional diz “Pensam que eu sou maluco ou quê?” É o tipo de reação, há uma adversidade e o pessoal refugia-se no ginásio ou nos copos ou nas maluqueiras de cada um, ou na família também, outros têm uma horta, outros são pescadores, caçadores, etc. (Ent. 52GP)

[A minha experiência na Casa Amarela] foi assim uma coisa muito, muito superficial. Porque nós também temos resistência em mostrar as nossas fragilidades, também é uma realidade. (Ent. 63GP)

Em janeiro de 2018, foi inaugurada a primeira Unidade de Saúde ocupacional da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), instalada na Casa Amarela – antiga casa de função do Centro Educativo da Bela Vista, em Lisboa²³³. À data, previa-se o funcionamento no mesmo edifício do Centro de Competências para a Gestão de Cuidados de Saúde da DGRSP. Esta primeira Unidade de Saúde ocupacional integra sala de tratamentos, gabinetes de enfermagem, gabinetes médicos,

²³³ Consultado a 15/01/2021 em <https://justica.gov.pt/Noticias/Primeira-Unidade-de-Saude-ocupacional-da-DGRSP>.

gabinetes de psicologia, gabinetes destinados a técnicos superiores de segurança do trabalho, salas de formação, entre outras valências. Essa Unidade poderia responder à reivindicação de alguns guardas prisionais entrevistados de falta de privacidade no acesso a consultas de psicologia, uma vez que neste local os trabalhadores da DGRSP poderão receber cuidados de saúde fora do espaço dos EP onde se encontram a desempenhar funções.

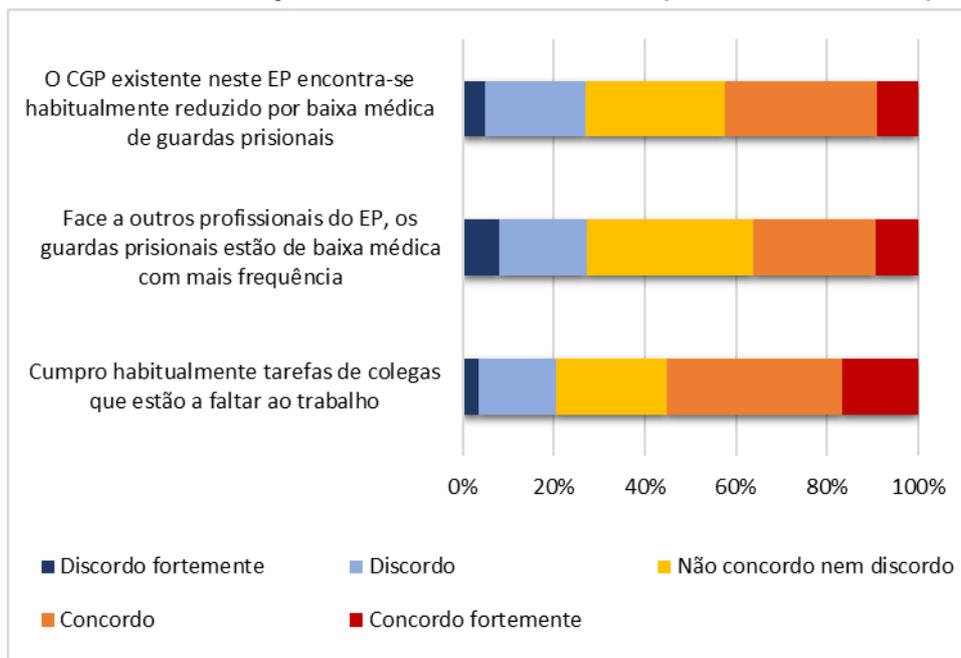
Não foi possível, no âmbito deste trabalho, analisar esta experiência. Contudo, **à luz das necessidades e fragilidades identificadas em matéria de saúde no trabalho, consideramos que a mesma deve ser devidamente avaliada e replicada em outras áreas geográficas**, considerando a importância de, através dessa ou de outras experiências, encontrar respostas mais robustas e articuladas para esta matéria por parte do Estado enquanto empregador. Até porque, como já referimos, alguns elementos do Corpo da Guarda Prisional entrevistados estabelecem uma relação de causalidade entre as lacunas no funcionamento eficaz da segurança e saúde no trabalho e o absentismo, com recorrentes períodos de baixa médica. Neste quadro, o apoio de serviços psicológicos deverá assumir especial importância no plano da prevenção primária, isto é, antes de a doença estar instituída, através do acompanhamento regular por parte dos profissionais de saúde.

A pessoa vai-se desgastando e ao fim de uns tempos vai ter que pôr baixa porque não aguenta, vai-se desmotivando e mesmo no serviço não está tão disponível. (Ent. 03GP)

Essas horas todas aqui dentro, pesam. Custa. Massacra. Eu falo por mim a nível da saúde, porque há três anos fui hospitalizado por causa de um problema de saúde crónico que tenho, mas não me apercebi que estava tão mal [...]. Fiquei um mês de baixa, depois para estabilizar o resto na parte do batimento cardíaco e tudo. Tive até que tomar medicação psiquiátrica, por causa da profissão. (Ent. 101GP)

16.5. O absentismo no Corpo da Guarda Prisional

O impacto das faltas ao trabalho no funcionamento do EP foi uma questão recorrente no discurso dos entrevistados, sobretudo por parte dos elementos da direção dos estabelecimentos prisionais e das chefias. Compreende-se que, num quadro de escassez de recursos humanos, o absentismo seja uma questão muito relevante no quotidiano do EP. Como resulta dos indicadores seguintes, são os próprios guardas prisionais inquiridos que reconhecem o impacto das baixas médicas no funcionamento dos estabelecimentos prisionais, assumindo 55,1% dos inquiridos que têm, habitualmente, de cumprir tarefas de colegas que estão a faltar ao trabalho.

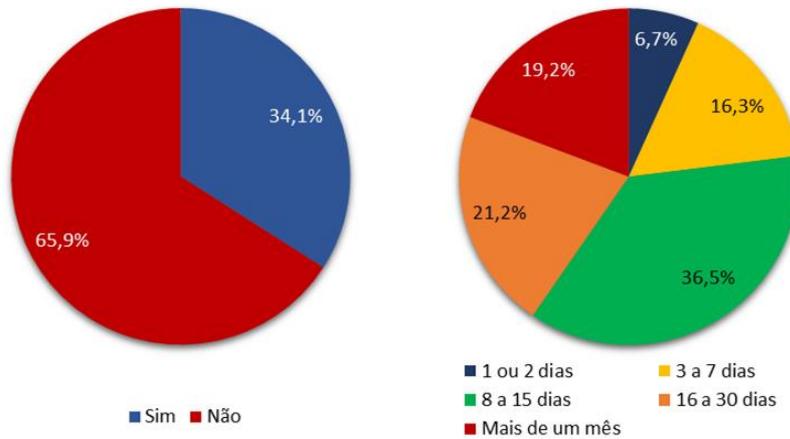
Gráfico 125. Perceções acerca das baixas médicas (n=320; n=316; n=318)

Segundo o Balanço Social Consolidado do Ministério da Justiça, em 2019, o número total de dias de ausência ao trabalho de entre os trabalhadores da DGRSP foi de 278.704, sendo os principais motivos: doença (17.921 dias de ausência ao trabalho) e acidente em serviço ou doença profissional (58.770 dias de ausência ao trabalho)²³⁴. Em 2019 a taxa de absentismo no Ministério da Justiça foi de 13,2%, verificando-se diferenças nas taxas de absentismo por organismo. A DGRSP foi o organismo do Ministério da Justiça que registou a maior taxa de absentismo: 15,8% (Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, 2019: 20-21).

Os dados do questionário aplicado no âmbito deste estudo dão conta da ausência ao trabalho durante o ano anterior, por parte de 34,1% dos inquiridos. De entre os guardas prisionais que afirmaram ter faltado ao trabalho, as ausências até 7 dias verificaram-se em 23,0% dos casos, 36,5% esteve ausente por um período entre uma semana e 15 dias, 21,2% entre 16 e 30 dias e 19,2% durante mais de um mês.

²³⁴ No que diz respeito número de acidentes em serviço (no local de trabalho e *in itinere*), e de acordo com o Balanço Social Consolidado do Ministério da Justiça (Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, 2019), a DGRSP é o único organismo cujos dados não estão disponíveis. O último balanço social da DGRSP acessível no sítio eletrónico deste organismo é de 2014 e indica que, naquele ano, se registou um total de 68.479 dias de ausência ao trabalho dos guardas prisionais por doença e 20.130 dias de ausência ao trabalho dos guardas prisionais por acidente em serviço e doença profissional.

Gráfico 126. Ausência ao trabalho durante o ano anterior (n=314) | Gráfico 127. Número de dias de ausência ao trabalho durante o ano anterior (n=104)



Fonte: OPJ/CES.

As situações de doença e de acidente de trabalho são as razões mais evocadas para as faltas ao trabalho.

Os acidentes em serviço são diversos [...] ou porque torceram o pé no regresso a casa, ou porque a dar a volta à fechadura lesionaram o pulso [...]. Depende, tanto pode haver um mês inteiro sem acidentes em serviço como num mês aparecerem 3 ou 4 casos. [...] há aí uns cinco [guardas prisionais] que realmente tiveram acidentes em serviço. (Ent. 07GP)

Agora [...] se calhar há mais acidentes em serviço [...]. Eu antigamente era capaz de me aleijar e aguentava. Agora não. Agora não. Agora, aleijam-se e já não dá, é acidente em serviço [...]. Neste momento é capaz de haver aqui uns 10 [guardas prisionais] por acidente em serviço. É capaz de haver muitas baixas. Entre baixas e acidente de serviço é capaz de haver uns 20 e tais, mais ou menos. (Ent. 88GP)

Nesta altura há trinta e tal baixas [...]. Tenho catorze guardas aí com acidentes em serviço, um por causa do pulso a fechar a cela, outro torceu o pé a sair de casa ou a entrar no carro [...]. E a falta que nos faz ter essa gente a trabalhar... (Ent. 47D)

O absentismo assenta só em situações de saúde concretas e efetivas, casos pontuais, o que é normal e faz parte. É muito residual aqui. (Ent. 36GP)

As pessoas não faltam muito por aqui. E os que faltam é porque são mais velhos e têm as maleitas próprias da idade. (Ent. 19GP)

É uma corporação que tem uma taxa de absentismo elevada. Desde baixas por doença, acidentes em serviço, normalmente, numa corporação destas nós temos sempre mais de 20, sempre mais [...]. Mas também é verdade que também é uma profissão de desgaste, difícil. Eu sei que não é só problema nosso, não somos só nós aqui, é geral. (Ent. 54D)

Contudo, a partir das perceções de alguns entrevistados, identificam-se situações em que existe uma certa suspeição relativamente à fidelidade das baixas médicas. Os excertos seguintes dão conta de alguns exemplos relatados, quer por guardas prisionais, quer por elementos das direções dos estabelecimentos prisionais, que colocam em causa a legitimidade do motivo evocado. Na sua opinião, trata-se de situações, ainda que legalmente justificadas com recurso a baixa médica, constituirão um mecanismo para prolongar o tempo de descanso e de folgas, designadamente em períodos festivos e de férias, mas que também podem ter no seu lastro outras motivações.

No Verão há sempre mais uma ou outra, no Natal também há sempre mais uma ou outra. Mas, para aquilo que era antigamente, se calhar melhorou muito. (Ent. 88GP)

Há sempre gente a faltar, mas também aqui é uma casa pequenina e há sempre aqueles “crónicos” que a gente já sabe, “vem aí o Natal e este vai meter baixa”, já contamos com isso. (Ent. 10GP)

Há muito absentismo. Natal, agosto, julho. No Natal é certinho, é demais, é impressionante. Não sei que lhe diga. Até posso estar a ser injusta, mas há os que dizem: “já tenho a minha dose. Os mais novos que trabalhem”. Também já ouvi disso. (Ent. 56GP)

Em termos de gestão de recursos humanos nomeadamente a nível daquilo que é o contingente do Corpo da Guarda Prisional, há épocas do ano em que é mais difícil, em que é complicado ter pessoal disponível. Há aqueles dois picos do verão e Natal [...]. São estas duas épocas do ano em que se torna um bocadinho mais difícil de gerir, porque as pessoas optam e vão ao médico, metem baixa e está o assunto resolvido. Sendo que já não é fácil com o contingente que temos. (117GP)

É conversa de corredor que depois vamos ouvindo, de que há muitas baixas como forma de retaliação pela avaliação. Sempre houve baixas no Natal. O ano em que houve mais baixas foi quando mudou a escala para o horário atual. Estavam muito insatisfeitos, e houve mesmo muitas baixas nesse ano. Mas depois experimentaram a escala, gostaram e parou. (Ent. 06GP)

Acho que as faltas estão relacionadas com a insatisfação, com estas guerras que se vão criando pela insatisfação. E acontece muito os guardas chegarem à beira do escalador e perguntarem “posso fazer este turno?” e se o escalador responde que não, eles dizem “então vou meter baixa, não venho”. O pessoal mais velho está sempre a dizer “daqui a uns anos vocês vão ver” e, de facto, trabalhar natais, passagens de ano, torna mais suscetível a que isso aconteça [...]. As pessoas estão muito insatisfeitas e depois gera-se uma bola de neve: “Nem sequer tive muito bom, não vou”, “Trabalhei dois Natais seguidos e aquele não trabalhou nenhum, não vou”. (Ent. 97GP)

Há uma certa cultura instituída, que também tem a ver com a comunidade onde se inserem [...] Nos meses das festas, em que regressam os emigrantes, e no Natal, etc., são festas em que eles têm de estar na comunidade e com a família. (Ent. 106D)

Quando as pessoas faltam sinto que elas faltam porque estão doentes. Pode haver dois ou três casos mais duvidosos. Houve uma altura que duvidava muito da doença prolongada. As baixas às vezes eram uma forma de pressão, de luta. Também algumas pessoas faltavam porque não queriam muito fazer aquelas greves, mas depois também se sentiam pressionados e ficavam ali um bocado e ausentavam-se para não terem que tomar uma decisão contra. (Ent. 60D)

O impacto negativo da taxa de absentismo do CGP na gestão quotidiana de recursos humanos afetos aos estabelecimentos prisionais deve impor uma monitorização próxima, de modo a avaliar a sua incidência, a compreender as razões e, se o for o caso, a definir medidas e mecanismos que permitam diminuir essa taxa. Essa monitorização deve estar atenta, tanto à prevenção de situações indutoras de doenças e de acidentes de trabalho, como a eventuais casos em que haja suspeita de "falsas baixas médicas".

16.6. A relevância da formação para a promoção da segurança e saúde no trabalho

A previsão de formação relacionada com higiene e segurança no trabalho (artigos 7.º, n.º 1, alínea d) e 8.º, n.º 4, alínea j) do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional - Decreto-Lei n.º 3/2014, de 3 de janeiro) não parece, ainda, ter uma implementação totalmente satisfatória que vá ao encontro das necessidades formativas destes profissionais. Os dados constantes dos relatórios anuais de formação da DGRSP dão conta da escassa formação contínua ministrada nesta matéria. Esta escassez, no que especificamente diz respeito às temáticas da segurança e saúde, não é surpreendente considerando que, em 2019, em termos globais, apenas 19% dos trabalhadores do Corpo da Guarda Prisional frequentaram pelo menos uma ação de formação integrada no Plano Anual de Formação (DGRSP,

2019a: 3)²³⁵. Este indicador está em consonância com as respostas ao questionário aplicado neste estudo em matéria de formação constantes do ponto 13. Não obstante as dificuldades associadas à formação disponibilizada aos guardas prisionais, os relatórios de atividades da DGRSP dão conta, desde 2018, da superação dos objetivos relacionados com a implementação dos planos de formação, (DGRSP, 2018b: 549; 2019b: 558) com impacto, designadamente na realização de mais sessões de formação nas temáticas da segurança e saúde no trabalho, embora com uma carga horária reduzida e com maior ênfase na vertente da segurança pessoal. A perceção dos guardas entrevistados e, também, de alguns diretores, comprova o esforço positivo dos planos de formação em geral nos últimos anos.

Tenho tido formação contínua, tenho tido, tive formação no Alto Comissariado para as Migrações, tive formação de formadores em dispositivos de proteção e segurança. Tive formação em buscas e revistas, defesa pessoal, dentro desse género, não me consigo lembrar de todas. E sou formador, já dei formação aqui várias vezes, este ano não, por causa do COVID. (Ent. 108GP)

Eu já dei dois cursos de guardas, em dispositivos de proteção e segurança. Quando entrei para guarda, a formação estava muito longe, em termos de qualidade, do que agora é administrado. De facto, foi uma melhoria considerável. (Ent. 63GP)

O sistema melhorou em algumas coisas, há mais possibilidades e oferta de formação. (Ent. 122D)

Embora as questões da segurança e saúde constem de quatro das áreas dos programas de formação (área 4 - segurança e comportamento em meio prisional; área 5 - tratamento prisional, reinserção social, saúde e programas; área 6 - direito e criminologia; e área 7 - gestão e administração de recursos humanos e financeiros), desde 2018²³⁶, são escassas as ações de formação contínua destinadas ao Corpo da Guarda Prisional, concretizadas em conteúdos formativos relevantes no domínio daquelas matérias. A área 4 inclui temas como buscas e revistas, defesa pessoal, dispositivos de proteção e segurança e manutenção da ordem prisional. A vertente da saúde expressa na área 5 refere-se, sobretudo, à prestação de cuidados à população prisional. No âmbito da área 6, previa-se para 2019, a ação de formação “Compreender o stresse ocupacional na guarda prisional”, bem como duas sessões da ação “Gestão do stresse profissional” (DGRSP, 2018: 18). Contudo, o *Relatório anual de formação DGRSP 2019* não indica estas ações de formação na listagem de cursos e ações de formação realizados (DGRSP, 2019b: 19-20). Por outro lado, a área 7 – gestão e administração de recursos humanos e financeiros previa a realização de seis ações de formação em 2019, cada uma com 25 formandos, e duração de 7 horas, sobre “Noções básicas de saúde e segurança no trabalho”, destinada às direções do EP e centros educativos, graduados do Corpo da Guarda Prisional, técnicos superiores dos serviços centrais e desconcentrados e outros (DGRSP, 2018: 19-20). Conforme consta do *Relatório anual de formação DGRSP 2019*, no âmbito da área 7 foram realizadas três ações da sessão “Saúde ocupacional” (DGRSP, 2019b: 19-20). É, ainda, de referir que apenas dois dos respondentes ao questionário aplicado no âmbito deste estudo identificaram este tema de entre as ações de formação frequentadas ao longo dos últimos cinco anos.

²³⁵ Estes dados do Relatório anual de formação da DGRSP de 2019 estão em consonância com os dados do Balanço Social Consolidado do Ministério da Justiça de 2019, segundo os quais, naquele ano, apenas 20% do total de guardas prisionais frequentaram formação profissional (Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, 2019: 34). Recorde-se, a este propósito, que a formação de tiro não consta do Plano Anual de Formação, estando prevista no Plano Anual de Tiro (PAT) para o sistema prisional, elaborado pela Divisão de Segurança, Operações e Informações (DSOI) (DGRSP, 2020b: 54).

²³⁶ O Plano de formação 2018/2019 “estrutura-se, a partir de agora, por áreas de formação em linha com a organização interna da DGRSP e as suas principais atribuições” (DGRSP, 2018: 6).

Em 2020, por decorrência da situação pandémica, o *Plano anual de formação* foi suspenso e substancialmente reduzido no número de ações programadas, tendo-se dado prioridade à realização de ações com recurso a metodologias de formação a distância (DGRSP, 2020: 9). De entre as ações previstas destinadas ao Corpo da Guarda Prisional relacionadas com a segurança e saúde no trabalho, destacam-se as formações no âmbito da temática “postura e relacionamento profissional” em três vertentes: segurança dinâmica e direitos humanos (10,5 horas); comunicação, relacionamento interpessoal e gestão do stresse (24,5 horas); postura e ética (21 horas). Estas ações de formação integram a área temática 4 - segurança e comportamento em meio prisional. É, contudo, relevante que apenas 1,9% dos respondentes ao questionário tenham indicado ter beneficiado de formação nestas matérias. De entre as temáticas relacionadas com a segurança e a saúde no trabalho, as ações de formação frequentadas pelos guardas prisionais inquiridos dizem respeito sobretudo à manutenção da ordem prisional, defesa pessoal, dispositivos de proteção e segurança, mas também a temáticas relacionadas com a saúde ocupacional, como a gestão de stresse, mas em menor número.

Como referido no ponto 8 da Parte III, as necessidades formativas que o trabalho de campo identificou cobrem várias áreas relacionadas com as funções desempenhadas. No que se refere à segurança e saúde no trabalho, assinala-se a relevância de dotar os guardas prisionais de conhecimento sobre socorrismo e saúde, defesa pessoal (para além de treino de tiro), estratégias de resolução de problemas e gestão de conflitos, competências de comunicação e gestão emocional, isto é, formação que vá para lá do pendor maioritariamente securitário.

Sim, sinto falta de formação em determinadas áreas. Por exemplo, na área da segurança. Há coisas novas que devíamos saber. Com regularidade tenho formação de tiro. Mas sem ser tiro, há muito tempo que não vou a nada. (Ent. 35GP)

Já me senti aqui em perigo. Não estava preparado para reagir porque estava em esmagadora minoria, a reação mais inteligente que eu poderia ter era sair e não saí, fiquei lá dentro com dois colegas meus, numa zona com mais de 100 presos, em que estava tudo literalmente à pancada [...]. E há situações mais tensas, a pior foi esta, mas tem havido mais, claro. Acho que deveria haver mais preparação para lidar com este tipo de problema. (Ent. 40GP)

A formação que recebemos é muito pouca. (...) Defesa pessoal. Seria proteção para todos nós. Tudo o que tivesse a ver com a nossa proteção e com a nossa segurança, sim, devia haver. (Ent. 93GP)

Os conteúdos de que sinto mais necessidade em termos formativos são gestão de conflitos, comportamentos dos reclusos, área motivacional. Na área de segurança nós temos uma formação satisfatória. Acho que necessitamos de formação na área da psicologia. De compreender as pessoas com que temos que trabalhar. Aí sim, acho que temos necessidades. (Ent. 46GP)

O nosso serviço é este, nós temos que estar preparados para a exigência em termos psicológicos [...]. Por isso é que a formação é muito importante, claro que ajuda. (Ent. 88GP)

Eu pessoalmente acho que a formação dos guardas devia passar muito mais também pelo contacto humano, independentemente da defesa pessoal. (Ent. 47D)

A formação é reconhecidamente uma componente fundamental para enfrentar os fatores de risco associados à segurança e saúde no trabalho. Nesse sentido, **os programas de formação contínua do Corpo da Guarda Prisional devem ser reforçados com conteúdos no âmbito daquelas temáticas, designadamente sobre os riscos existentes no local de trabalho e medidas de proteção adequadas, medidas a adotar em caso de perigo grave e iminente e, em geral, sobre todos os aspetos que digam respeito ao desenvolvimento da atividade em condições adequadas de segurança e de saúde.** É, ainda, importante notar que essa formação deve adaptar-se à heterogeneidade do contexto laboral e à diversidade da população reclusa.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

PARA UMA REFORMA DO SISTEMA PRISIONAL: O CASO DA APLICAÇÃO DO ESTATUTO DO CORPO DA GUARDA PRISIONAL

PARA UMA REFORMA DO SISTEMA PRISIONAL: O CASO DA APLICAÇÃO DO ESTATUTO DO CORPO DA GUARDA PRISIONAL

Apresentamos neste relatório os principais resultados do estudo que tinha como objeto central a análise das condições socioprofissionais e a aplicação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional. As notas conclusivas e as recomendações aqui apresentadas estruturam-se em duas partes. Na primeira parte, procuramos refletir em torno de algumas dimensões de uma agenda estratégica de reforma do sistema prisional. Na segunda parte, o enfoque vai para a aplicação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional.

Como referimos na introdução geral, os desafios da aplicação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional e, em geral, as reivindicações deste corpo profissional interpelam várias dimensões do sistema prisional e mesmo do sistema de justiça penal, obrigando a um olhar mais amplo. Procuramos, com esse olhar, responder a dois principais objetivos interligados. Em primeiro lugar, evidenciar a necessidade de desenvolver uma agenda estratégica de reforma do sistema prisional verdadeiramente transformadora, assente em diagnósticos credíveis e em medidas dirigidas à resolução de problemas conjunturais e estruturais, mas que preveja as condições e os recursos financeiros, materiais e humanos necessários para a sua exequibilidade. O segundo objetivo salienta a centralidade da reforma do sistema prisional incorporar uma perspetiva sistémica, que inclua uma visão integrada, tanto dos problemas e desafios que circundam o sistema prisional, como das soluções.

Quanto à aplicação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional, considerando os objetivos do estudo, foram recolhidos e analisados, com recurso a metodologias qualitativas e quantitativas, um conjunto de indicadores que permitem refletir, a partir de um diagnóstico metodologicamente sustentado, em torno das seguintes dimensões: enquadramento normativo do Corpo da Guarda Prisional como força de segurança; caracterização sociográfica deste corpo profissional; principais tensões e reivindicações laborais; estruturação da carreira; progressão e questões remuneratórias associadas; avaliação do desempenho; formação; conteúdos funcionais; horário de trabalho; e segurança e saúde no trabalho. Salientamos, nesta secção, as questões que emergiram mais relevantes no trabalho de campo relativamente a cada uma delas. E, à luz dos dados recolhidos e da análise desenvolvida, sem perder de vista a perspetiva sistémica, avançamos com um conjunto de recomendações, distinguindo, sempre que tal se justifique, entre medidas conjunturais e estruturais.

As notas conclusivas que apresentamos nesta secção não condensam todos os indicadores, nem a análise dispersa constante do relatório. Evidenciam apenas, analiticamente, os principais indicadores

apresentados e as questões mais relevantes levantadas nas diferentes secções. Não devem, por isso, substituir a leitura do relatório na íntegra.

I. Porquê uma agenda estratégica de reforma do sistema prisional: a necessidade de estreitar a disjunção entre as medidas programáticas e a sua operacionalização

O estudo cujos principais resultados são condensados neste relatório comprova a situação frágil e complexa em que se encontra o sistema prisional. Mas, também, evidencia dois aspetos que demonstram as fraquezas da criação e desenvolvimento das políticas públicas e que, por si, justificam a pergunta e a resposta para que aponta. **Por um lado, não se pode dizer que este seja um setor ausente das agendas de reforma.** Ao longo das últimas décadas, várias dimensões do sistema prisional ou do sistema de justiça penal com impacto naquele foram incluídas nos programas do governo ou em planos de políticas públicas e foram objeto de reformas legais. A sua inclusão na agenda programática é politicamente relevante, significando que as mesmas foram consideradas como estrategicamente fundamentais para a ação governativa. **Por outro lado, vários diagnósticos desenvolvidos, incluindo pelo próprio poder político, evidenciam a forte disjunção entre o plano programático e as reformas legais e, sobretudo, a sua aplicação efetiva,** reconhecendo-se que as reformas, que apenas em parte respondem às intenções programáticas, só numa parte ainda muito mais reduzida é que são efetivamente operacionalizadas. Procuramos demonstrar essa distância nos dois pontos seguintes.

I.1. 40 anos de políticas públicas do sistema prisional

Ao analisarmos os 40 anos das políticas públicas do sistema prisional (Parte I, ponto 1), **identificamos um conjunto de medidas programáticas e de reformas legais em torno de quatro dimensões que emergiram nessa análise como as mais relevantes: i)** a ressocialização dos reclusos como orientação estratégica da execução da pena de prisão; **ii)** a prisão como última resposta da política criminal; **iii)** o parque prisional e os critérios de distribuição dos reclusos; **iv)** e o modelo organizacional e funcional dos estabelecimentos prisionais.

- **A ressocialização dos reclusos** é a dimensão mais transversal aos vários programas de governo, em torno da qual são propostas e desenvolvidas um conjunto de medidas e de reformas atuantes em vários domínios: saúde, formação e ocupação, reforço de direitos humanos, políticos e sociais, maior intervenção e controlo do poder judicial na execução das penas de prisão, entre outras. Como já explicámos, está fora do âmbito deste estudo avaliar a eficácia das políticas e medidas desenvolvidas nesse sentido. Contudo, não podemos deixar de dar conta que resulta da perceção dos atores entrevistados e de vários indicadores recolhidos a existência de muitas lacunas em vários domínios. E muitas das fragilidades identificadas em outras dimensões, incluindo as relacionadas com a aplicação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional, diminuem também o grau de eficácia dos planos de reinserção. Destacamos aqui dois exemplos da diferença significativa entre a intenção programática e a sua operacionalização. Um exemplo diz respeito à saúde mental. Apesar dos passos muito significativos que têm vindo a ser dados no acesso à saúde por parte da

população reclusa, prevalece a percepção da ausência de respostas robustas no campo da saúde mental. E não se trata de falta de enquadramento legal. O Decreto-Lei n.º 70/2019, de 24 de maio, prevê a convocação de saberes multidisciplinares e a articulação estreita entre organizações da saúde, estabelecimentos prisionais e tribunais de execução de penas (Parte I, ponto 1). É, sim, um problema de operacionalização desse enquadramento legal. Um outro exemplo diz respeito à criação de condições para a saída dos reclusos em fim de pena ou em liberdade condicional. Trata-se de uma estratégia consensualmente reconhecida por estudos e pelos próprios atores do sistema, como fundamental para a concretização do objetivo de reinserção social. As designadas “casas de saída”, à semelhança do que ocorre em outros países, são consideradas instrumentos fundamentais dessa estratégia. Entre nós, desde 2015 que são programaticamente referenciadas. No programa do XXI Governo eram particularmente destacadas, ao lado da previsão de outros apoios, como o acesso ao rendimento social de inserção e ajuda à procura de emprego (Parte I, ponto 1). Contudo, como foi evidenciado pelos atores entrevistados, também esse quadro choca com a realidade, tratando-se de uma matéria que mantém muitas lacunas no plano da sua concretização prática.

- **A prisão como última resposta do sistema penal, quer como punição, quer como medida de coação.** Embora se trate de uma dimensão mais relacionada com as políticas penais, tem estado igualmente na agenda de reforma, com destaque para a reforma do Código Penal e Código de Processo Penal de 2007. Envolve matérias como o aprofundamento das penas e medidas alternativas à prisão, a descriminalização de condutas e medidas de flexibilização da execução da pena de prisão. Contudo, os indicadores mostram a necessidade de recolocar o debate para lá da questão da sobrelotação das prisões, isto é, no sentido do seu aprofundamento como princípio orientador efetivo da política criminal.
- **O parque prisional** e, em geral, as condições físicas da reclusão e os **critérios de afetação dos reclusos** constituem, igualmente, dimensões consistentes nos programas de Governo. A preocupação com as condições estruturais e funcionais dos edifícios consta da agenda programática desde os primeiros governos constitucionais, reconhecendo-se, por um lado, muitas deficiências e, por outro lado, prevendo-se soluções de melhoria, de renovação, de requalificação e de construção de novos edifícios. Esta questão ganhou preponderância programática com o problema da sobrelotação dos estabelecimentos prisionais. Em vários programas de Governo consta o objetivo de renovação do parque prisional, incluindo a construção de novos estabelecimentos prisionais, várias vezes considerada “muito urgente”. Contudo, recorrentemente, essa intenção limita-se a saltar de programa de Governo em programa de Governo, com a construção ou requalificação do mesmo estabelecimento prisional a ser anunciada programa após programa. É disso exemplo paradigmático a requalificação/construção do Estabelecimento Prisional de Lisboa.
- **Os critérios de classificação dos estabelecimentos prisionais e de afetação dos reclusos** aos diferentes estabelecimentos prisionais são consensualmente reconhecidos como muito relevantes para a concretização dos objetivos de ressocialização e para a execução, no quadro desse objetivo, das medidas de apoio à ressocialização, seja no campo da saúde, formação ou trabalho. Devem poder contribuir para melhorar as condições de

habitabilidade e de segurança, mas também para potencializar medidas de reinserção social. Podem, igualmente, ter impacto relevante na gestão de recursos humanos e materiais. Vários programas de Governo incorporam esta preocupação. Mas, como resulta dos indicadores recolhidos, há ainda um longo caminho a percorrer nesta matéria.

- **O modelo de organização e funcionamento dos estabelecimentos prisionais** foi objeto de algum interesse incremental, no quadro da agenda programática. Contudo, depois de uma primeira fase de mudanças mais significativas, caracteriza-se pela estabilização das competências, organização e funcionamento dos estabelecimentos prisionais. Em anos mais próximos, no quadro da reforma dos serviços da administração pública imposta pela troica, o Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, impôs uma nova estrutura do sistema prisional, mas com reduzido impacto a nível dos estabelecimentos prisionais. Nesta matéria, são duas as principais conclusões. Por um lado, embora a estrutura do sistema prisional tenha tido algum espaço na agenda política, são reduzidas as inovações em matéria de organização e funcionamento dos estabelecimentos prisionais. Por outro lado, sobretudo nos anos mais recentes, a reestruturação organizativa do sistema prisional, nas suas transformações mais significativas, está associada não a objetivos estratégicos inerentes ao próprio sistema, mas à reforma da administração pública e não colocou em causa o tradicional modelo de gestão “muito centralizado, sem estruturas intermédias regionais, com mais ou menos autonomia de gestão para os estabelecimentos prisionais” (Ministério da Justiça, 2017: 10).

Além dos programas de Governo, **as Grandes Opções do Plano de 2016-2019 e 2020-2023** que definem a estratégia do Governo para o país num período de tempo alargado, isto é, indicam os setores e definem as áreas de ação aos quais o Governo atribui prioridade, incluem medidas dirigidas ao sistema prisional, com destaque para as últimas Grandes Opções do Plano, que preveem a aprovação da lei de programação do investimento em infraestruturas e equipamentos do Ministério da Justiça, com vista à implementação de uma estratégia plurianual de construção, requalificação e conservação das infraestruturas, bem como a renovação e modernização dos equipamentos.

Significa do que se deixou dito que as políticas públicas dirigidas ao sistema prisional não têm deixado de refletir sobre a necessidade tanto de aprofundar a dignificação e a humanização do sistema – enunciando medidas que deem lastro à concretização dos objetivos de reinserção social e de cumprimento de direitos fundamentais da população reclusa (reforço de direitos compatíveis com a reclusão, formação, saúde, melhoria das condições físicas dos estabelecimentos prisionais, mais e melhores recursos materiais e humanos, etc.) – como de criar condições para a execução das funções de vigilância, de segurança, de ordem interna e de disciplina nos estabelecimentos prisionais. Mas, como resulta dos diagnósticos, o problema é a sua efetivação.

I.2. Os diagnósticos evidenciam a distância entre as intenções programáticas e a prática

Apesar da reflexão programática e das várias reformas dirigidas ao sistema prisional, com a pretensão de criar condições que deem lastro à concretização dos objetivos de reinserção social e de desenvolvimento de medidas dirigidas à organização e funcionamento dos estabelecimentos

prisionais, os diagnósticos conhecidos continuam a evidenciar fragilidades várias no campo das infraestruturas, dos recursos humanos, materiais e financeiros, que colocam em causa a execução eficaz das várias funções atribuídas aos estabelecimentos prisionais. Na prática, é muito ténue a perceção de inovação e de mudança e, nalgumas dimensões, tem mesmo ocorrido deterioração. São muitos os problemas com que se continua a confrontar o sistema prisional, recorrentemente evidenciados, entre outros documentos, nos vários relatórios do Provedor de Justiça (Provedor de Justiça, 1996, 1999, 2003, 2017, 2018, 2019). Mas, muitas dessas fragilidades – maioritariamente estruturais – já constavam do diagnóstico elaborado em 2004 pela Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional. Mais: são amplamente reconhecidas pelo Governo ao mencioná-las em preâmbulos de diplomas, em auditorias ou relatórios. Destacamos, nos anos mais recentes, o Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar (2017). Reconhece-se, neste documento, que a modernização e otimização do funcionamento do sistema de justiça, no âmbito da execução das penas e medidas judiciais, precisa ainda de um grande esforço para lograr alcançar os resultados ambicionados (Ministério da Justiça, 2017b: 8-9). De entre os problemas aí diagnosticados, salientamos os seguintes: a sobrelotação prisional; as dificuldades de resposta diferenciada à população reclusa, quer considerando as condições de alojamento, quer de programas de reinserção social; as infraestruturas desadequadas e degradadas e com elevados níveis de alojamentos coletivos que não respeitam os padrões internacionais em vigor; os recursos materiais obsoletos, insuficientes e desadequados, como equipamentos de segurança, viaturas, CCTV, pórticos, Raios X, etc.; e, em geral, a “depauverização dos seus recursos humanos e materiais adequados para fazer face às necessidades atuais” (Ministério da Justiça, 2017b: 120). Face a um espetro tão alargado de problemas, o relatório apontava para um conjunto igualmente alargado de medidas em várias áreas, desde a construção, requalificação e encerramento de vários estabelecimentos prisionais, à modernização tecnológica e ao investimento em recursos materiais e humanos.

É relevante notar que, entre as dimensões incluídas nas diferentes propostas estratégicas, o relatório enfatiza, além da reforma da rede de estabelecimentos prisionais, que assume especial centralidade, as seguintes três. Uma primeira diz respeito à necessidade de o sistema prisional desenvolver uma outra agenda de reinserção social que verdadeiramente aposte nas vertentes da saúde, formação, ocupação laboral, melhoria das condições habitacionais que se aproximem das Regras de Mandela – princípio do alojamento em cela individual – e em medidas que efetivamente assegurem respostas diferenciadas em função das características da população prisional. Uma segunda dimensão tem enfoque nos recursos humanos, considerados como dimensão central do processo de mudança. Preconiza-se a revisão das diferentes carreiras e o recrutamento de novos recursos. A terceira dimensão merece referência pela visão funcional do Corpo da Guarda Prisional que incorpora. Propõe-se o reforço do recurso às tecnologias e mecanismos de vigilância, de modo a permitir que os elementos do CGP concentrem a sua intervenção “nas tarefas que não podem dispensar a sua intervenção presencial de controlo e de ajuda e a sua interação humana e ressocializadora” (Ministério da Justiça, 2017: 24).

Vários indicadores apresentados ao longo do relatório (que não vamos aqui repetir) permitem corroborar esses diagnósticos, para os quais são apontados três fatores principais: o reduzido investimento financeiro no setor, a pressão sobre os estabelecimentos prisionais com elevada taxa de ocupação e a heterogeneidade da tipologia e das condições dos estabelecimentos prisionais que, sem inovações gestonárias, agravam a ineficiência na gestão dos recursos existentes e impossibilita uma

agenda de reinserção social robusta e consistente. Destacam-se, nas perceções negativas dos atores do sistema prisional entrevistados, a desadequação, degradação e insuficiência de infraestruturas e de recursos materiais e recursos humanos.

É importante notar, no que respeita às condições de alojamento, que os indicadores estatísticos ao não revelarem excessiva sobrelotação (o número total de reclusos não ultrapassa ou não ultrapassa muito a lotação do sistema prisional, embora em alguns estabelecimentos prisionais seja superior) dão uma informação falaciosa. No caso do sistema prisional português, o indicador de lotação significa alojamentos coletivos com celas que alojam vários reclusos, quer em camaratas, quer com ocupação superior ao aconselhável. O mais recente relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção (Provedor de Justiça, 2019a) evidencia a insuficiência das infraestruturas penitenciárias para responder às necessidades de alojamento da população prisional, com graves consequências no que diz respeito à garantia dos direitos fundamentais dos reclusos, chamando a atenção para o facto de o alojamento individual ser fundamental para assegurar a segurança e o respeito pela privacidade dos reclusos (Provedor de Justiça, 2019a: 40). Reconhecendo essa necessidade, o Ministério da Justiça, como acima já referimos, propunha a realização, ao longo de dez anos, de um conjunto de intervenções de conservação e manutenção em diversas unidades prisionais, dotando-as de mais alojamentos individuais, por forma a cumprir os padrões internacionais relativos às condições de cumprimento e de execução das penas de prisão (Ministério da Justiça, 2017b). A perceção de uma parte significativa dos elementos do CGP que responderam ao questionário mostra também preocupação com os níveis de ocupação dos estabelecimentos prisionais. Dos inquiridos, 46,4% considera que a atual ocupação dos estabelecimentos prisionais deveria ser reduzida. A par do problema da sobrecaptação de celas, a deterioração de outras condições de habitabilidade, tais como falta de acesso a luz natural, problemas de arejamento, de segurança, humidade, frio, precariedade de instalações sanitárias e de espaços comuns, entre outros, afetam igualmente a segurança, o respeito pela dignidade dos reclusos e comprometem os objetivos de reinserção social.

A pressão pela melhoria das condições de reclusão, com especial incidência nas condições de alojamento, aumentou com a condenação de Portugal pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no Caso *Petrescu c. Portugal*, em dezembro de 2019, por tratamento desumano e degradante, associado às condições de reclusão (número excessivo de reclusos por cela, ambiente insalubre, falta de privacidade, entre outros). Para além da condenação, o TEDH recomendou a adoção de medidas para que as condições nas prisões deixem de violar a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, designadamente o seu artigo 3.º (proibição da tortura, penas ou tratamentos desumanos ou degradantes). Mais recentemente, na sequência desta decisão, o TEDH voltou a condenar o Estado português no Caso *Bădulescu c. Portugal*, em outubro de 2020, por violação do artigo 3.º da CEDH, também associado às condições de reclusão (sobrelotação do estabelecimento prisional, número excessivo de reclusos por cela, falta de privacidade, entre outros).

Numa outra vertente, essas mesmas condições podem colocar em causa a execução eficiente da política criminal no quadro da União Europeia. Estamos a falar da possibilidade de não-execução de um mandado de detenção europeu se as condições das prisões do Estado de emissão violarem o disposto no artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (proibição da tortura e dos tratamentos ou penas desumanos ou degradantes). Esta possibilidade foi referida pela primeira vez pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no caso *Aranyosi and Căldăraru* (C 404/15 e C 659/15 PPU), de 5 de abril de 2016. No que diz respeito a Portugal, destacamos a decisão do caso “Mohammed vs

Comarca de Lisboa Oeste and others”, do Tribunal Superior de Inglaterra e do País de Gales (High Court of England and Wales), proferida a 12 de dezembro de 2017, que analisou as condições de detenção do Estabelecimento Prisional de Lisboa, no âmbito da execução de um mandado de detenção europeu. Aplicando o teste do TJUE, o tribunal colocou um conjunto de questões ao Estado português (se o cidadão seria detido no Estabelecimento Prisional de Lisboa, se seria detido nas celas da cave do Estabelecimento Prisional de Lisboa, se a cela onde seria detido, durante a totalidade da execução da pena, garantia a existência de, pelo menos, 3 m² de espaço pessoal, se a cela tinha acesso a instalações sanitárias separadas) e exigiu que fossem dadas garantias de que a detenção do cidadão em questão no EPL não violava o disposto no artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Situação semelhante ocorreu com uma decisão proferida pelo Tribunal de Amesterdão (Rechtbank Amsterdam), publicada a 8 de julho de 2018, que também procedeu à análise das condições de detenção das prisões portuguesas no âmbito da execução de um mandado de detenção europeu. O tribunal concluiu que existiam motivos sérios e comprovados de que os reclusos detidos nos Estabelecimentos Prisionais de Lisboa, Caxias e Setúbal pudessem vir a ser tratados de forma desumana e degradante, face à sobrelotação desses estabelecimentos e à existência de condições de detenção precárias. O tribunal exigia que o Estado português prestasse garantias em relação àqueles estabelecimentos, caso o cidadão em causa aí viesse a ser colocado, no que respeita ao espaço individual das celas e a outras condições de detenção.

Além das condições precárias do edificado, emergem nos indicadores recolhidos de que damos conta ao longo do relatório, vários problemas no domínio dos recursos materiais, com especial destaque para a degradação da frota automóvel: insuficiência do número e condições muito precárias de funcionamento das viaturas, com frequentes avarias resultantes do envelhecimento da frota automóvel, não lhes permitindo fazer face às necessidades dos estabelecimentos prisionais. É igualmente salientada a insuficiência dos recursos humanos, quer de elementos do Corpo da Guarda Prisional, quer de técnicos em geral para responder ao desempenho funcional dos estabelecimentos prisionais. Destaca-se a chamada de atenção para a necessidade de um reforço consistente em funções, não tanto associadas à vigilância e segurança, mas sobretudo aos objetivos de reinserção social dos reclusos.

Recomendações

Dada a situação frágil e complexa em que o sistema prisional se encontra, a resposta das políticas públicas tem de passar pelo desenvolvimento e implementação urgente de uma agenda estratégica, assente em diagnósticos credíveis e em medidas dirigidas à resolução de problemas conjunturais e estruturais.

Apresentamos, de seguida, à luz dos dados recolhidos e da análise desenvolvida neste relatório, um conjunto de recomendações que consideramos deverem integrar uma agenda estratégica de reforma consequente, que preveja respostas estruturais e conjunturais (ainda que a implementar faseadamente) para as várias dimensões do sistema prisional, mas com a previsão de condições financeiras, materiais e de recursos humanos que permitam impactos verdadeiramente transformadores.

a) O sistema prisional deve ocupar um lugar central nas políticas públicas de justiça

As condenações do Estado português pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos por más condições de reclusão e a evocação dessas mesmas condições relativamente a alguns estabelecimentos prisionais como causa excecional de exclusão de cumprimento de mandados de detenção europeu constituem sérios sinais de alerta, que se seguem a muitos outros, dessa necessidade iminente. Pelas suas múltiplas fragilidades, amplamente identificadas e denunciadas, que colocam em causa o cumprimento eficiente das suas funções e, em especial, os objetivos de reinserção social dos reclusos, o sistema prisional deve ocupar urgentemente um lugar central nas políticas públicas de justiça, iniciando, a curto prazo, um processo de mudança e modernização efetivo e consistente. O “Plano de Recuperação e Resiliência. Recuperar Portugal, Construindo o Futuro” (Ministério do Planeamento, 2021) poderá constituir uma via relevante nesse sentido.

b) Reforço orçamental de verbas afetas ao sistema prisional

Os indicadores mostram um baixo crescimento do orçamento da DGRSP (que inclui outros serviços além dos estabelecimentos prisionais) nos últimos dez anos, tendo a dotação orçamental decrescido no ano em curso. Acresce que o valor do orçamento atribuído é sempre inferior ao valor do orçamento previsto, cujo valor disponível é ainda restringido em virtude das cativações em sede de execução orçamental. O que leva a que a situação orçamental da DGRSP apresente, desde há vários anos, um recorrente défice. A justificação orçamental na componente de investimento indicia tanto as principais prioridades estratégicas (a grande preocupação são as infraestruturas), como a dificuldade em executá-las ao repetir-se a inscrição das mesmas prioridades em orçamentos sucessivos (ver Parte I, ponto 2). O reforço orçamental da DGRSP é, por isso, uma condição central para a reforma do sistema prisional.

c) Previsão concreta das condições financeiras, materiais e de recursos humanos necessários para a execução do programa de reformas

A agenda estratégica de reformas deve conter objetivos, metas e compromissos realistas e devidamente escalonados no tempo, bem como prever e garantir a exequibilidade das condições necessárias para a sua execução. É fundamental que as condições que venham a ser previstas para a execução das reformas sejam efetivamente concretizáveis. Pouco adianta a apresentação de programas de reforma que não conseguem sair do papel ou têm uma baixa execução e são, por isso, incapazes, de impulsionar uma verdadeira transformação do campo a que se dirigem. Esta prática tem vários efeitos perversos. Um deles emergiu com especial acuidade no decurso do trabalho de campo: os programas de reforma ao criarem “falsas esperanças”, que não se concretizam, quanto à resolução de vários problemas do sistema prisional agravam o desgaste e o desânimo dos atores do sistema, acentuando a falta de confiança nas instituições como agentes impulsionadores e dinamizadores da mudança. As reformas propostas, pelo menos as que se propõem no curto prazo, têm de ser efetivamente

exequíveis. Por exemplo, não sendo possível, por razões financeiras ou outras, a construção de novos estabelecimentos prisionais, não deve constar do programa de reforma, pelo menos a curto prazo, a previsão nesse sentido. Em contrapartida, o foco deve incidir num plano exequível, de reorganização e de recuperação do parque prisional, que inclua medidas com prazos de conclusão concretos, que melhorem as condições de habitabilidade e que resolvam problemas graves e urgentes de recursos materiais, designadamente da frota automóvel.

d) A agenda estratégica de reforma do sistema prisional deve incorporar uma perspetiva sistémica, que inclua uma visão integrada, tanto dos problemas e desafios que circundam o sistema prisional, como das soluções

Os dados recolhidos no âmbito do trabalho de campo realizado para este estudo evidenciam a relevância de as reformas afastarem soluções avulsas e desarticuladas sobre as várias dimensões do sistema prisional. Compreende-se que não é possível desenvolver todas as medidas em simultâneo. É, naturalmente, necessário definir prioridades, distinguir entre soluções conjunturais e estruturais, e calendarizar a execução de medidas. Mas, o que se quer assinalar é a necessidade de previsão de soluções articuladas.

É, ainda, relevante que se inclua o **princípio da experimentação**. Para determinadas soluções, designadamente no plano da organização e gestão dos estabelecimentos prisionais, pode justificar-se uma fase de experimentação em que determinadas soluções são aplicadas apenas em alguns estabelecimentos prisionais. Mas é importante notar-se que a experimentação não pode ser entendida como um fim em si mesma. Tem de prever um processo de monitorização, de avaliação e prazos de extensão. A DGRSP seguiu já esta metodologia em várias medidas, designadamente com a aplicação do novo regulamento do horário de trabalho do Corpo da Guarda Prisional.

e) Reestruturação organizacional do parque prisional, incorporando um modelo que permita o funcionamento em rede

A reforma do sistema prisional deve dar especial enfoque a medidas de organização e gestão dos estabelecimentos prisionais. Essas medidas podem ter um impacto significativo, quer na racionalização dos recursos que lhes estão afetos, incluindo dos recursos humanos, quer na qualidade e eficiência do seu desempenho funcional. Como tem vindo a ser assinalado, a resposta eficiente dos estabelecimentos prisionais às populações reclusas exige que se atue em várias dimensões, designadamente nas condições de alojamento, salubridade, saúde, trabalho, formação, atividades desenvolvidas nos tempos livres, diferenciação da população prisional, etc. Em todas elas, o edificado assume uma importância vital. A dispersão e heterogeneidade de condições do parque prisional português é uma realidade negativamente enfatizada como contribuindo para um aproveitamento ineficiente dos recursos. São vários os relatos que assinalam o desperdício de recursos humanos e materiais em estabelecimentos prisionais cujo número de reclusos e de elementos do Corpo da Guarda Prisional quase se igualam. Ora, para uma gestão mais eficiente, quer dos recursos humanos e materiais, quer da afetação de

reclusos **é fundamental criar um efeito de escala**. Na impossibilidade de construir, pelo menos a curto prazo, estabelecimentos prisionais que permitam essa escala, **a solução deverá passar pela criação** – à semelhança do que ocorreu em outros setores como a saúde, a educação, ou mesmo o sistema judicial – **de estruturas intermédias**, designadamente através da figura de agrupamentos ou outras, **que permitam o funcionamento em rede de vários estabelecimentos prisionais próximos, como se de um só se tratasse**. O que significaria que os estabelecimentos que integrassem a mesma rede dependessem do mesmo corpo de gestão. A proximidade geográfica entre estabelecimentos prisionais, em algumas regiões do país, e a atual rede de vias de comunicação facilitam esse funcionamento em rede. Esse modelo organizacional permitirá uma gestão mais próxima e mais eficiente de todos os recursos e, em particular, de determinadas valências funcionais, como, por exemplo, o transporte de reclusos, os serviços jurídicos, etc. É importante notar que a possibilidade de criação de agrupamentos em razão da dimensão dos meios a gerir, da lotação e da proximidade geográfica entre os estabelecimentos prisionais se encontra consagrada no n.º 3 do artigo 14.º da Lei Orgânica da DGRSP. E, em 2009, terá sido mesmo estudada a possibilidade de criar agrupamentos de estabelecimentos prisionais, com o objetivo de permitir uma maior rentabilização dos recursos materiais e humanos, mas que não chegou a ser desenvolvida. Acresce que a evidência da necessidade de uma gestão mais próxima e mais articulada dos recursos e de aproveitamento de sinergias tem levado a algumas experiências informais entre estabelecimentos prisionais territorialmente próximos. Essas experiências poderão ser aproveitadas para, a partir delas, avançar com uma ou duas experiências piloto.

f) Aprofundamento da gestão de proximidade

Como salientamos no relatório, o modelo centralizado de gestão dos estabelecimentos prisionais – não conferente de autonomia administrativa e atribuindo aos respetivos diretores apenas a administração corrente dos meios afetos a cada estabelecimento – tem vindo a ser mitigado através da figura de delegação de competências do Diretor-Geral da DGRSP nos diretores de estabelecimentos prisionais, mas é insuficiente. Deve aprofundar-se a gestão de proximidade transformando ou, pelo menos, mitigando o atual paradigma gestor centralizado, conferindo alguma autonomia administrativa aos estabelecimentos prisionais como instrumento relevante de uma gestão mais eficiente e eficaz dos recursos e das infraestruturas. Essa alteração do modelo gestor exige que sejam asseguradas condições e meios para o seu exercício. A reestruturação organizacional do parque prisional, como se propõe na alínea anterior, deve ser considerada como instrumental do desenvolvimento desse modelo gestor de proximidade.

g) Criação de um modelo de afetação dos reclusos que permita assegurar efetivamente respostas diferenciadas em função das características da população prisional

A reestruturação do parque prisional que se propõe, no sentido da criação de redes de estabelecimentos prisionais, irá permitir uma distribuição mais eficiente dos reclusos

melhorando a atual situação de elevada dificuldade em separar os reclusos de acordo com determinadas características, mesmo aquelas “tradicionalmente” reconhecidas como mais relevantes, como preventivo/condenado. **A um modelo eficiente de afetação dos reclusos reconhece-se um impacto positivo em vários domínios:** na gestão dos recursos humanos e materiais, na proteção e segurança dos reclusos, na resposta a determinadas necessidades especiais (idosos, saúde mental, tratamento de abuso de determinadas substâncias) e no desenvolvimento de programas específicos de reinserção social, por exemplo, com apostas fortes na formação, no caso dos jovens, ou na criação de condições de ocupação e trabalho. Permite, ainda, melhorar a eficiência da separação de acordo com a situação jurídico-penal (preventivo/condenado), primários/reincidente ou o alargamento de estabelecimentos dedicados ao cumprimento de penas em regime aberto (este regime deveria ser o regime regra para penas de curta duração). **A adequada distribuição da população reclusa é, assim, um fator crucial para alcançar a especialização e individualização do tratamento prisional, facilitando e potenciando a ressocialização dos reclusos.** Ora, como não é possível que todos os estabelecimentos disponham de todas as valências, é fundamental encontrar instrumentos que permitam um efeito de escala. **O modelo organizacional de rede potencia a possibilidade de transformação de alguns estabelecimentos prisionais em estabelecimentos especializados ou vocacionados para receber tendencialmente determinado perfil de reclusos.** O que também permitiria aumentar a oferta de alguma especialização que já existe, com destaque para a população jovem que dispõe apenas de um estabelecimento dedicado, em Leiria. **Temos a consciência de que se trata de transformações complexas em organizações igualmente complexas.** Daí a **proposta de experimentação** devidamente orientada. Mas deve também compreender-se que o sistema prisional, que mantém a mesma estrutura organizacional há décadas, tem de inovar no plano da administração e gestão, aproximando-se das novas dinâmicas gestionárias das organizações da administração pública, e adaptando-se às múltiplas transformações sociais, quer da criminalidade, quer de maior exigência de cumprimento de direitos fundamentais da população reclusa.

I.3. Sistema de justiça penal

A visão holística acima referida não pode deixar de incluir o sistema de justiça penal, dada a influência recíproca entre o sistema de justiça penal e o sistema prisional, onde este também se insere e, nessa medida, podendo considerar-se subsistema daquele. O sistema prisional recebe, sem qualquer capacidade de controlo ou programação, as pessoas que a justiça penal identifica como devendo ser compelidas à condição de reclusão. E a duração efetiva da pena de prisão depende, não só da medida da pena aplicada, como também do quadro jurídico e da interpretação dos tribunais quanto às medidas de flexibilização da sua execução, com destaque para a liberdade condicional. **É, por isso, importante que a agenda estratégica de reforma do sistema prisional seja precedida de uma reflexão crítica consequente sobre a política criminal e sobre o desempenho funcional do judiciário na execução de penas e de medidas.** Deve assinalar-se que essa perspetiva estratégica encontra eco no relatório do Governo sobre o Sistema Prisional e Tutelar “Olhar o futuro para guiar a ação presente” (Ministério da Justiça, 2017b). Nele se reconhece que, para uma resposta cabal aos problemas do sistema prisional, é necessário desenvolver uma perspetiva integrada que inclua “parceiros e partes interessadas”, designadamente os tribunais, o Ministério Público e os órgãos de polícia criminal.

Este estudo não tinha e não teve qualquer propósito de realização dessa reflexão abrangente. Contudo, alguns indicadores apresentados e analisados nas partes I e II do relatório reforçam a ideia da necessidade de as medidas estruturais no campo do sistema prisional serem articuladas com a política criminal e com a reflexão sobre a ação dos tribunais, ambas variáveis condicionantes do número de reclusos que ocupam os estabelecimentos prisionais e por quanto tempo. **Os indicadores analisados permitem as seguintes notas conclusivas, aqui brevemente apresentadas:**

- As reformas penais não diminuíram o volume da população reclusa. Depois de um impacto imediato, com a libertação de um número significativo de reclusos nos meses seguintes à entrada em vigor da reforma de 2007, a tendência foi de subida, com o número de reclusos a manter-se nos anos seguintes sempre acima de 12.000. As medidas tomadas no âmbito da pandemia de COVID-19 vieram dar algum alívio ao sistema prisional, mas, tal como ocorreu com a reforma de 2007, é plausível a hipótese de trabalho de se tratar de um alívio meramente conjuntural.
- O aumento muito significativo, nos últimos anos, de presos preventivos. A tendência, a partir de 2008, de prevalência dos reclusos a cumprir pena de prisão efetiva está a inverter-se desde 2017. Pelo impacto e desafios que coloca ao sistema prisional, trata-se de um movimento que deve ser devidamente monitorizado e avaliado.
- Apesar de os indicadores assinalarem um crescimento positivo das saídas em liberdade condicional, superando a saída por termo da pena, continua a ser significativo o número de reclusos que cumpre integralmente a pena de prisão. Os indicadores relativos à liberdade condicional não permitem conhecer em que momento da execução da pena a mesma foi concedida, incluindo se foi concedida por obrigação legal. Trata-se, por isso, de uma matéria que também deve ser avaliada no sentido de se compreender a dimensão da sub-representação da liberdade condicional.
- A representatividade das penas de curta duração (até 6 meses) mantém-se estável ao longo das últimas duas décadas. Maioritariamente associadas a crimes rodoviários (na maioria condução sem habilitação legal ou em estado de embriaguez), mas também a casos em que não foi paga a pena de multa da condenação.

Partindo dos dados analisados, **propomos, no campo do sistema de justiça penal, as seguintes recomendações** suscetíveis de produzirem um impacto relevante no volume e características da população prisional.

Recomendações no âmbito da justiça penal

h) Desenvolver, no quadro da política criminal, um debate informado e consequente sobre a criminalização de condutas, sanções e medidas de coação

É importante que a sociedade portuguesa, no seu conjunto, se confronte com a circunstância de, no quadro europeu, Portugal apresentar uma taxa elevada de reclusão e de duração das

penas de prisão e que haja uma ampla reflexão social e política a esse respeito. Essa pressão sobre o sistema prisional tem forte impacto no seu desempenho funcional e condiciona as reformas a ele dirigidas. Naturalmente que a gestão do parque prisional, dos recursos materiais e humanos a ele afetos e a distribuição dos reclusos – quer pelos diferentes estabelecimentos prisionais, quer internamente dentro de cada estabelecimento – seria mais eficiente e asseguraria melhor os direitos dos reclusos e a concretização dos objetivos de reinserção social se a população prisional sofresse uma diminuição significativa.

Mas, mais do que contribuir para a resolução de problemas de sobrelotação e de sobreocupação do sistema prisional, o que deve estar no centro do debate é saber se a resposta penal à estrutura da criminalidade deve ou não aprofundar os passos que já têm vindo a ser dados de respostas mais centradas na aplicação de medidas de coação e de penas em meio livre e numa maior abertura, na lei, mas, sobretudo, na prática, quer à ampliação das atuais medidas de flexibilização da pena de prisão, designadamente alargando a possibilidade de cumprimento de penas em regime aberto ou no domicílio, quer incluindo outras inovações no nosso ordenamento jurídico. Deve, ainda, refletir-se sobre a possibilidade de alteração ao regime da liberdade condicional no sentido de permitir uma maior abertura normativa à antecipação da liberdade condicional.

i) Penas de curta duração

Sem prejuízo desse debate estrutural, que se antevê de alguma complexidade, deve, a curto prazo, ser feito um levantamento rigoroso sobre as situações jurídico-penais e condições pessoais e sociais dos reclusos no lastro da aplicação de penas de curta duração (até 6 meses). Vários depoimentos de atores entrevistados corroboram os indicadores estatísticos mostrando como esta é uma realidade que habita o sistema prisional e preocupa os seus agentes. É importante refletir-se sobre até que ponto a sociedade estará a ser excessivamente criminalizadora transferindo para os sistemas penais e prisionais problemas sociais que exigem, até para a segurança da comunidade, outro tipo de respostas com potencial verdadeiramente transformador de comportamentos. Contudo, enquanto se mantiver o envio para o sistema prisional, é fundamental que este desenhe um programa com respostas que ajudem efetivamente esses cidadãos no curto período da reclusão. Justamente por se tratar de um curto período, esses programas têm de ser significativamente diferenciados. O caso dos crimes de condução sem habilitação legal é paradigmático de como o reforço de protocolos com o ACP poderia ajudar a resolver a situação. Há boas práticas que devem ser tidas em conta (Parte I, ponto 3). A proposta de reestruturação da organização do parque prisional e de afetação dos reclusos pode criar melhores condições para o desenvolvimento dessas soluções.

j) Reflexão consequente sobre o desempenho funcional dos tribunais de execução das penas

A duração do tempo efetivo de reclusão depende de vários fatores – inerentes ao recluso ou às suas condições no exterior – determinantes para a ação dos tribunais no quadro de execução da pena. Mas a ação dos tribunais pode ser independente dessas condições. **O trabalho de**

campo permitiu identificar algumas questões que – pelo impacto que têm no tempo da reclusão e na taxa de ocupação do sistema prisional, mas também nos direitos das pessoas reclusas (criando situações de forte desigualdade entre reclusos) – devem merecer especial reflexão do poder judicial. Salientamos as seguintes: **i)** persistência de posições muito divergentes entre tribunais sobre a aplicação do instituto da liberdade condicional e de medidas de flexibilização da pena; **ii)** atrasos na realização dos cálculos dos cúmulos de penas; **iii)** e falta de clareza da lei, o que induz a posições divergentes e consequentes atrasos na liquidação da pena de prisão. É fundamental que o poder político faça as clarificações legais que se mostrem necessárias e, juntamente com o poder judicial, crie as melhores condições de organização e gestão dos tribunais de execução de penas. Mas é também crucial que os tribunais compreendam o impacto nocivo daquelas questões e desenvolvam estratégias para as ultrapassar, designadamente através do levantamento e divulgação das decisões e da promoção de debates entre os juízes dos tribunais de execução de penas, que fomentem a aproximação jurisprudencial. Os presidentes das respectivas comarcas podem desempenhar um papel relevante nesse processo.

II. O Corpo da Guarda Prisional: a procura de afirmação num quadro de ambivalências funcionais e estatutárias

A análise das condições socioprofissionais do CGP e da aplicação do seu Estatuto desenvolvida neste estudo distingue-se das reflexões conhecidas, essencialmente por duas razões: pela base empírica em que assenta, construída com recurso a metodologias qualitativas e quantitativas, e pela perspetiva alargada que a enforma, não só analisando as dimensões mais relevantes inerentes ao estatuto socioprofissional, como também procurando situar e articular o desempenho funcional no quadro do sistema prisional. Consideramos, assim, que este estudo pode contribuir, não só para informar as políticas públicas para o setor, como também para reforçar e disseminar o conhecimento sobre este grupo profissional, que desempenha um papel de particular relevância no desenvolvimento das funções que são atribuídas ao sistema prisional. As metodologias utilizadas e as variáveis em análise permitem traçar um panorama amplo das representações dos guardas prisionais acerca de um conjunto de dimensões inerentes ao exercício profissional e à aplicação do Estatuto e sobre o modo como configuram a sua identidade profissional.

Os dados são apresentados e analisados nos vários pontos da Parte III do relatório. **Incluimos, nesta secção, apenas as principais notas conclusivas, considerando cada uma das dimensões analíticas** trabalhadas, acima já referidas: **i)** enquadramento normativo do Corpo da Guarda Prisional como força de segurança; **ii)** principais tensões e reivindicações laborais; **iii)** estrutura e desenvolvimento da carreira; **iv)** progressão e questões remuneratórias associadas; **v)** avaliação do desempenho; **vi)** formação; **vii)** volume de trabalho e conteúdos funcionais; **viii)** horário de trabalho; **ix)** e segurança e saúde no trabalho.

À luz da análise desenvolvida, apresentamos **as principais recomendações** para cada uma dessas dimensões, estruturadas em 10 pontos. Mas, antes, sintetizamos aqui um conjunto de indicadores, resultantes do questionário aplicado, que permitem um breve retrato socioprofissional do Corpo da Guarda Prisional.

II.1. Retrato breve do Corpo da Guarda Prisional (amostra)

O Corpo da Guarda Prisional é maioritariamente constituído por homens, com o ensino secundário – embora nos grupos etários mais jovens se verifique um aumento de habilitações académicas superiores – e com um agregado familiar de casal com filhos. Ingressaram no Corpo da Guarda Prisional, em média, aos 26 anos, mas tinham anteriormente desempenhado outras atividades profissionais. Não se regista uma grande mobilidade entre estabelecimentos prisionais, com a maioria a trabalhar no seu segundo EP e, quando mudaram de EP, foi a seu pedido. Trata-se de um corpo profissional tendencialmente envelhecido, maioritariamente com idades compreendidas entre os 40 e os 59 anos e que se encontra na carreira de guarda prisional. Trabalham e gostam de trabalhar sobretudo por turnos, sendo a maior preferência pelo turno das 08h00 às 16h00. **Não se sentem profissionalmente valorizados, nem pela sociedade**, que consideram olhar para a profissão a partir de estigmas (dos locais de trabalho e das populações reclusas), **nem pela tutela**. A perceção quanto à desvalorização da profissão de guarda prisional acentua-se quando comparada com a relevância social que consideram ser atribuída a outras forças de segurança.

Valorizam negativamente as condições materiais de trabalho (infraestruturas e meios materiais) de que dispõem. Apesar disso, **encontram-se divididos quanto ao grau de satisfação face à realização pessoal**. Essa satisfação é positivamente mais expressiva por parte dos guardas prisionais mais jovens, o que representa um capital de confiança relevante para a introdução de reformas estruturantes do sistema prisional, e decorre, em grande parte, da valorização positiva que fazem da qualidade das relações interpessoais – quer entre pares, quer com a hierarquia – e da relevância que atribuem à segurança de um emprego público.

Na sua grande maioria, **consideram que o atual Estatuto deveria ser revisto**, de modo a resolver os muitos aspetos negativos que atribuem às condições de trabalho e ao desenvolvimento na carreira. **As perceções mais negativas** recaem sobre a aplicação da saúde e segurança no trabalho – sendo esmagador o apelo de apoio psicológico no trabalho – na lentidão de promoção e progressão na carreira, nas regras de avaliação do desempenho e na falta de oportunidades de formação.

Recomendação

[Várias recomendações, mais à frente apresentadas, podem ter impacto na valorização do Corpo da Guarda Prisional e no reforço do capital simbólico da profissão. Refere-se aqui apenas uma recomendação de carácter geral].

k) Adoção de estratégias que promovam o recrutamento plural e a valorização social da instituição prisional

Devem adotar-se estratégias que combatam a invisibilidade e a desvalorização social da instituição prisional e do Corpo da Guarda Prisional, enquanto corpo profissional relevante do sistema prisional. Nesse sentido, os anúncios públicos de abertura de concursos devem ser acompanhados de uma estratégia de divulgação a nível nacional do sistema prisional e das funções dos guardas prisionais, potenciando o alargamento do espectro das pessoas que se apresentam a concurso.

II.2. O enquadramento normativo do Corpo da Guarda Prisional: dispersão e ambiguidade

O exercício profissional do Corpo da Guarda Prisional e a aplicação do seu Estatuto são regulados por um **quadro legal disperso** que inclui normas inerentes à execução das penas e à organização e funcionamento do sistema prisional, a outros grupos profissionais ou à função pública em geral. O próprio Estatuto do Corpo da Guarda Prisional remete para outros diplomas a regulamentação de determinadas matérias. Entre outros, aplica-se a este corpo profissional o Estatuto Profissional do Pessoal com Funções Policiais da PSP; a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas; o Código de Trabalho; e a Lei que regulamenta o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública. Salienta-se, pela tensão laboral induzida, o princípio da equiparação entre o pessoal do Corpo da Guarda Prisional e o pessoal da PSP para efeitos de determinação da remuneração base, suplementos remuneratórios, pré-aposentação e aposentação, aumento do

tempo de serviço, transportes, proteção social e benefícios sociais (para a referência de todos os diplomas aplicáveis e sobre a evolução do Estatuto, ver o ponto 8 do relatório). Na verdade, **o Estatuto do Corpo da Guarda Prisional prevê pouco mais que uma matriz orientadora do exercício funcional.** Essa **dispersão dificulta**, só por si, **a regulação das várias vertentes inerentes à profissão e ao desempenho funcional, com normas pouco coerentes ou mesmo contraditórias entre si**, como se detalhou nos vários pontos do relatório e que, nalgumas matérias, acaba por contribuir para a tensão laboral.

Uma das ambiguidades relevantes diz respeito à qualificação do Corpo da Guarda Prisional como força de segurança. O Corpo da Guarda Prisional, à semelhança do que ocorre com as leis orgânicas de outras forças policiais, era qualificado (pela primeira vez) na Lei Orgânica da Direção-Geral dos Serviços Prisionais, de 2007, como força de segurança. A atual Lei Orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais manteve essa qualificação. Contudo, o Estatuto do CGP optou por não se referir a força de segurança, mas antes a “trabalhadores da DGRSP com funções de segurança pública em meio institucional, armados e uniformizados” (artigo 3.º, n.º 1). Esta enunciação é idêntica à constante do anterior Estatuto, que também não qualificava o CGP como força de segurança mas, sim, como funcionários civis do Estado. **O quadro legal é, assim, confuso e mesmo contraditório, no que respeita à definição do Corpo da Guarda Prisional enquanto “força de segurança”.**

Acresce que a Lei de Segurança Interna, ao definir as forças e os serviços de segurança, não faz qualquer referência ao Corpo da Guarda Prisional, seja como Força ou como Serviço de Segurança, ao contrário do que sucede com outras forças policiais que são aí qualificadas expressamente como Forças de Segurança (PSP, GNR, SEF, PJ, SIS, Órgãos da Autoridade Marítima Nacional e Órgãos do Sistema de Autoridade Aeronáutica). Esta omissão da Lei de Segurança Interna assume particular importância porquanto, de acordo com o n.º 4 do artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa, “a lei fixa o regime das forças de Segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional”. Ora, sendo essa lei “delimitadora” das forças de segurança, é relevante o facto de esta não mencionar o CGP como força de segurança. Um outro aspeto pode contribuir para dificultar essa qualificação. O artigo 272.º n.º 4 da CRP estabelece que a lei fixa o regime das Forças de Segurança. Ou seja, é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre o regime das Forças de Segurança, de acordo com o artigo 164.º alínea u) da CRP (assim sucede com a Lei orgânica da PSP – Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto; Lei Orgânica da GNR – Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro). No caso do CGP, o legislador não seguiu este comando. A Lei Orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, ou seja, um diploma de iniciativa governamental. **Trata-se de um aspeto orgânico/procedimental, mas que, ainda assim, contribui para lançar a dúvida sobre a qualificação como força de segurança.**

Recomendações

I) Revisão do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional

A grande maioria dos inquiridos por questionário (87,8%) e por entrevista defende que o Estatuto deve ser revisto. Essa revisão deve acomodar outras recomendações que adiante se

referem. Mas, a recomendação geral que queremos aqui evidenciar é que o Estatuto deve regular todos os principais aspetos inerentes a este corpo e ao seu exercício funcional, evitando, o mais possível, a remissão para outros diplomas e, sobretudo, para diplomas de outras forças de segurança. Compreende-se que a remissão para o Estatuto da PSP possa ser entendida, pelo corpo profissional e pelas estruturas sindicais, como “válvula de segurança” ou garantia de progressão na carreira e de acesso a determinados benefícios. Mas essa remissão tende a criar, como já criou no passado e continua a criar, incoerências normativas e também não ajuda na sua afirmação identitária, enquanto corpo profissional distinto de outras forças de segurança.

m) Clarificação legal da qualificação do Corpo da Guarda Prisional como força de segurança

Não obstante toda a ambiguidade do quadro legal, como avançamos no relatório (Parte III, ponto 8), subsistem argumentos para qualificar o CGP como força de segurança, considerando, em especial, o entendimento que o Tribunal Constitucional faz sobre o conceito constitucional de força de segurança. Tendo em conta essa leitura, o CGP cabe nesse conceito. Deve, contudo, eliminar-se as ambiguidades normativas a esse respeito, densificando-se os direitos e deveres inerentes a essa qualificação. Assim: a Lei de Segurança Interna deve incluir o CGP na lista de forças de segurança; deve eliminar-se a possível inconstitucionalidade orgânica, a que se alude, uma vez que a reserva de competência absoluta da Assembleia da República abrange o regime geral das forças de segurança; e, na revisão que se fizer do Estatuto do CGP, deve ser incluída essa qualificação.

II.3. Uma relação laboral marcada por tensões manifestas e latentes com impacto no funcionamento dos estabelecimentos prisionais

A relação entre o Corpo da Guarda Prisional e as entidades tutelares do sistema prisional, nos anos mais recentes, tem sido palco de tensões, umas latentes, outras manifestas, agudizadas em determinados momentos, materializados em greves, que têm influenciado o quotidiano dos estabelecimentos prisionais. No ponto 9 faz-se um mapeamento cronológico dos principais momentos de tensão e das reivindicações associadas. A mobilização sindical colocou na agenda reivindicativa um conjunto muito alargado de temas. A contestação ao novo horário de trabalho foi o tema que mais dramaticamente marcou a agenda, mas esta é muito mais ampla, incluindo outras vertentes, como a progressão na carreira, o processo de avaliação do desempenho, a abertura de concursos, o pagamento integral de todo o trabalho suplementar, a formação contínua do CGP, a recuperação do tempo de serviço entre 2011 e 2017 e sua contabilização para efeitos de progressão na carreira, a equiparação mais ampla à PSP, entre outras. Por vezes, essa amplitude torna difícil identificar uma agenda coerente.

Destaca-se, na luta sindical, o ano 2018 como o ano em que a conflitualidade atingiu níveis de maior intensidade e impactos mais dramáticos. Tendo como pano de fundo ou causa próxima a implementação do novo horário de trabalho, durante todo esse ano, as greves dos elementos do CGP dominaram o quotidiano dos estabelecimentos prisionais, obrigando as respetivas direções a um

esforço constante para resolver os vários problemas que a diminuição do número de efetivos do CGP gerava. Esta situação atingiu o pico mais dramático no mês de dezembro, com um impacto muito significativo no quotidiano dos reclusos e, em especial, nas visitas e outros eventos associados à época natalícia.

Hoje, as relações laborais não têm esse dramatismo. É provavelmente significativo deste novo contexto a ambivalência dos elementos do CGP inquiridos sobre a relevância da agenda sindical na valorização da profissão e, acima de tudo, sobre o caminho que tem sido seguido na concretização das lutas sindicais. O cansaço induzido pelo prolongamento intensivo da luta sindical, expresso por vários entrevistados, pode estar no lastro dessa ambivalência.

Recomendação

n) Criação de uma dinâmica de negociação

Apesar da mudança significativa desse quadro, embora sem dissipar totalmente a tensão laboral, manifesta ou latente, parece-nos fundamental que seja criada uma plataforma formal, que permita uma dinâmica consistente de negociação entre estruturas sindicais e a tutela, com a compreensão mútua de perspetivas, propostas e limites, conducente a compromissos possíveis, que resolva problemas do Estatuto profissional, mas que ajude também a criar condições que permitam definir e concretizar reformas estruturais dirigidas, não só a este grupo profissional, mas ao sistema prisional no seu todo.

II.4. A estrutura e o desenvolvimento da carreira

A estruturação e o direito ao desenvolvimento da carreira são duas das questões no centro da agenda sindical geradoras de tensões laborais significativas. Também para os elementos do CGP inquiridos por entrevista e por questionário aquelas são questões igualmente muito relevantes, com impacto no seu quotidiano e indutoras de insatisfação laboral. Uma das alterações às quais o diploma que criou o atual Estatuto atribui especial relevância reside justamente na “criação de duas carreiras no âmbito do CGP, uma, integrando as funções de chefia e, outra, com uma dimensão mais operacional”. Os trabalhadores do CGP, com funções de segurança pública em meio institucional, passaram a agrupar-se, por ordem decrescente de hierarquia, em duas carreiras especiais: de chefe da guarda prisional, com as categorias de comissário prisional, chefe principal e chefe; e de guarda prisional, com as categorias de guarda principal e guarda. A promoção na carreira passou também a depender de critérios de maior exigência, com especial incidência na formação e na avaliação do desempenho.

Há um alargado consenso entre os elementos do CGP entrevistados quanto à ideia de uma carreira estruturalmente restrita e, sobretudo, funcionalmente estagnada. São apontados os seguintes principais problemas: a) **não abertura de concursos de promoção** (a grande maioria dos entrevistados experienciou um procedimento concursal há muitos anos ou não teve sequer a oportunidade de concorrer), não preenchendo as reais necessidades dos estabelecimentos prisionais de categorias superiores, em especial de elementos do CGP com a categoria de chefe (25% dos elementos da

categoria de guarda principal inquiridos afirmam exercer funções de chefia); b) **progressão lenta**; c) e **inadequação dos níveis remuneratórios**. Estes dois últimos fatores (analisados mais à frente) são exacerbados pela comparação com a progressão na carreira do pessoal da PSP, que consideram mais rápida.

Recomendações

o) Abertura de concurso para acesso à carreira de chefe da guarda prisional

Compreende-se que a abertura de concursos que permitam aceder a categorias superiores depende da verificação de um conjunto de condições, financeiras e administrativas, para lá das competências da tutela. Mas o longo período de tempo decorrido desde o último concurso – além do efeito disruptivo no funcionamento dos estabelecimentos prisionais, com funções de chefia a serem desempenhadas por categorias inferiores, levando à escassez também dessas categorias – gera tensão e desmotivação laboral. Recomenda-se, por isso, que sejam criadas condições para que seja possível, a curto prazo, a abertura de procedimentos concursais para o preenchimento das respetivas vagas.

p) Reestruturação da carreira de guarda prisional

No quadro da revisão dos Estatutos do CGP, a carreira de guarda prisional deve ser reestruturada, dando enquadramento à prática de figuras não estatutariamente previstas, como “chefe de ala” (sobre o tipo de funções do chefe de ala, ver ponto 10.5 do relatório). Nos termos do art. 85.º da LTFP, as carreiras gerais ou especiais são unicategoriais ou pluricategoriais, consoante lhes corresponda uma ou mais categorias, apenas podendo ser criadas carreiras pluricategoriais quando a cada uma das categorias corresponda um conteúdo funcional distinto do das restantes²³⁷. O que significa que, numa análise de princípio, a opção por carreiras

²³⁷ A “a regra geral é a das carreiras serem unicategoriais, uma vez que só se podem criar carreiras com mais de uma categoria quando o conteúdo funcional de cada uma das categorias seja distinto, de tal forma que, apesar de tal conteúdo compreender o das categorias inferiores, este terá necessariamente de fazer apelo a uma maior exigência, autonomia e complexidade à medida que se vai passando para as categorias hierarquicamente superiores” (Moura & Arrimar, 2014: 340). Esta solução representa uma mudança face ao direito anterior, tributário de um sistema tradicional de carreiras. Neste sistema, o desenvolvimento da carreira ao serviço do Estado era marcado pela expectativa de se começar por patamares inferiores e de se irem alcançando progressivamente patamares mais elevados dentro da carreira. Ou seja, um modelo que acolhia preferencialmente carreiras pluricategoriais. Com a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, e depois a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a LTFP, estabeleceu-se uma aproximação ao “sistema de emprego” através da introdução do conceito de posto de trabalho. Neste sistema, os órgãos e serviços planeiam anualmente o respetivo mapa de pessoal, indicando o número de postos de trabalho necessários para o desenvolvimento das atividades (artigo 29.º da LTFP). “Os postos de trabalho são caracterizados em função da atribuição, competência ou atividade em cujo exercício se inserem, das carreiras e categorias que lhes correspondem e, quando imprescindível, em função da área de formação académica ou profissional de que o ocupante do posto de trabalho deva ser titular. Assim, a carreira deve passar a ser encarada como um instrumento de integração do trabalhador na dinâmica de gestão de recursos humanos dos órgãos e serviços públicos e de previsão e de salvaguarda do seu percurso profissional, e não como a tradução jurídica da sua atividade profissional” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho, que extinguiu carreiras e categorias cujos trabalhadores transitaram para as carreiras gerais). Nestes termos, “cada indivíduo é recrutado para um emprego determinado, só sendo possível uma

unicategoriais ou de carreiras com poucas categorias – como sucede, atualmente, com a carreira de guarda prisional – vai ao encontro das características do modelo de emprego público acolhido pela LTFP. No contexto de carreiras especiais, **e procedendo ao confronto da carreira de guarda prisional com a carreira de agente de polícia da PSP**, esta é uma carreira pluricategorial que compreende três categorias: a de agente coordenador, agente principal e agente (artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, que aprovou o Estatuto da PSP). Contrariamente à opção tomada em relação à carreira de agente de polícia na PSP de criação de três categorias – permitindo que a evolução profissional se faça através do desempenho de tarefas que implicam gradualmente maior autonomia e responsabilidade –, **a opção, no que diz respeito à carreira de guarda prisional do CGP, foi a de criar apenas duas categorias, concentrando na categoria de guarda principal funções de chefia** (em substituição), **funções de coordenação e, ainda, atividades operacionais com grau de autonomia e responsabilidade**. Em virtude desta opção, no caso da carreira de guarda prisional, a evolução profissional faz-se sobretudo através da obtenção de níveis salariais mais elevados, sem especiais alterações das responsabilidades e tarefas desenvolvidas, tendo, por isso, a antiguidade um peso preponderante.

Recomenda-se, assim, a reestruturação da carreira de guarda prisional, de modo a comportar três categorias que, à semelhança do que ocorre na PSP, permitam gradualmente maior autonomia e responsabilidade.

q) Atribuição de alguns efeitos ao exercício de funções em categorias superiores

Tanto o Estatuto do CGP como o Estatuto da PSP determinam que o conteúdo funcional das categorias e carreiras delimitam o círculo de funções que os elementos do CGP e da PSP se vinculam a desempenhar, sendo que “dentro da mesma carreira, o conteúdo funcional das categorias superior integra os deveres gerais da que lhe seja inferior, sem prejuízo do princípio da adequação das funções às aptidões e qualificações profissionais” (artigos 26.º, n.º 2 do Estatuto do CGP e artigo 68.º do Estatuto da PSP). E ambos os estatutos reconhecem que “a descrição do conteúdo funcional não constitui fundamento para o não cumprimento do dever de obediência, e não prejudica a atribuição aos trabalhadores de funções que lhe sejam afins ou funcionalmente ligadas, para as quais detenham qualificação e que não impliquem desvalorização profissional, nomeadamente a de orientador de serviços ou de sectores produtivos” (artigos 68.º, n.º 6 do Estatuto da PSP e 26.º, n.º 3 do Estatuto do CGP). No entanto, **o artigo 68.º, n.º 2 do Estatuto da PSP determina que o desempenho de funções em categorias superiores, embora com carácter excecional, pode ser reconhecido para efeitos curriculares, nos termos a definir por despacho do diretor nacional, e pode ser reconhecido para efeitos remuneratórios, se exceder o período de 60 dias seguidos. Recomenda-se que uma previsão equivalente seja incluída no Estatuto do CGP.**

modificação da posição subjetiva de cada trabalhador pela ocupação de novo posto de trabalho” (Moura & Arrimar, 2014: 170). Trata-se, pois, de um modelo que acolhe preferencialmente carreiras unicategoriais, embora depois seja temperado com a existência de carreiras pluricategoriais.

r) Aplicação efetiva do atual quadro legal de distribuição dos elementos do CGP pelos diferentes estabelecimentos prisionais

O atual quadro legal de distribuição dos elementos do CGP pelos estabelecimentos prisionais (afetação, movimento e transferência a pedido ou por conveniência de serviço) permitiria, se efetivamente aplicado, a abertura de vagas específicas nos diferentes EP, de acordo com o número de formandos aprovados, e o consequente preenchimento desses lugares por esses elementos em situação de primeira afetação, sem qualquer movimentação dos elementos já em funções. Esta via poderia ter dois impactos positivos: por um lado, evitava uma concentração excessiva de guardas com menos experiência na respetiva categoria em determinados estabelecimentos prisionais (os mais problemáticos) e, por outro lado, permitiria também renovar o CGP justamente nos estabelecimentos prisionais mais procurados, com um corpo profissional mais antigo. No entanto, o trabalho de campo realizado permitiu concluir que, apesar da alteração do quadro legal, na prática pouco terá mudado: a) as vagas dos estabelecimentos prisionais mais problemáticos acabam por ser tendencialmente preenchidas por elementos do CGP com reduzida experiência na respetiva categoria; b) não há renovação geracional nos estabelecimentos prisionais “mais estáveis”; c) há diferenças significativas entre estabelecimentos prisionais no número de elementos com a categoria de guarda principal; d) e, como foi amplamente assinalado nas entrevistas, há discrepâncias do rácio de reclusos por guarda prisional nos estabelecimentos prisionais.

Recomenda-se a aplicação efetiva do atual regime legal. Pelas ineficiências que gera na gestão de recursos e no funcionamento dos estabelecimentos prisionais, todas as partes, tutela e elementos do CGP, devem compreender a essencialidade dessa aplicação. Acresce que este regime deve ser ponderado, no quadro da reestruturação do parque prisional que se propõe, podendo considerar-se, atendendo aos limites legalmente previstos, alguma flexibilidade dentro de determinada rede de estabelecimentos prisionais.

s) Definição de mapas de pessoal por estabelecimento prisional ou rede/grupo de estabelecimentos

A situação anteriormente referida é facilitada pela existência de um mapa de pessoal único para todos os estabelecimentos prisionais. A este modelo são apontadas vantagens de agilização da gestão do pessoal do CGP. Mas a existência de um mapa de pessoal por EP ou por agrupamentos de EP obrigaria à identificação dos postos de trabalho por carreira e categoria, o que permitiria efetivar mais facilmente a realização de qualquer movimento de pessoal por categoria.

II.5. Progressão na carreira e outras questões remuneratórias

A publicação do novo Estatuto colocava dois principais desafios com impactos remuneratórios: a transição para as novas carreiras e a concretização do princípio da equiparação à PSP. A solução encontrada para o primeiro desafio colocou em situação de desigualdade vários elementos do CGP, circunstância que ainda hoje emerge no discurso dos atores entrevistados como de forte injustiça relativa. Como se explica no ponto 11 do relatório, aquando da transição das carreiras e categorias

previstas no anterior Estatuto para as atuais, os trabalhadores do CGP que se encontravam em posições remuneratórias não coincidentes com as da nova tabela foram colocados em “posições virtuais”. Esta situação teve um impacto diferenciado. É que esses trabalhadores começaram a ter os seus pontos (em resultado das menções obtidas) contabilizados, para efeitos de progressão, retroativamente, somente a partir de 01 de dezembro de 2015, enquanto os elementos que ficaram em “posições efetivas” tiveram os seus pontos contabilizados, para efeitos de progressão, retroativamente, a partir de 01 de fevereiro de 2014, o que lhes permitiu progredir na carreira mais cedo.

O segundo desafio resulta do princípio da equiparação do CGP ao pessoal com funções policiais da PSP para efeitos de remuneração. Também como se explica naquele ponto do relatório, as alterações legais estatutárias, de um e de outro corpo profissional, em tempos diferentes, geraram uma incoerência legal que prejudicou os membros do CGP, que viram a impossibilidade legal de se lhes aplicar a nova tabela remuneratória aprovada para a PSP. Essa incompatibilidade foi resolvida pelo Decreto-Lei n.º 134/2019, de 6 de setembro, que alterou o Estatuto do CGP no sentido de deixar de prever uma tabela remuneratória própria e passando a remeter para a tabela da PSP. Apesar de esse problema ter sido resolvido, subsistem outras questões de equiparação de níveis remuneratórios e outras, induzidas pela circunstância de se estar perante carreiras estruturalmente diferenciadas.

Uma outra questão resulta de incongruência entre níveis remuneratórios dentro da mesma carreira do CGP. De acordo com a atual estrutura remuneratória, o último nível remuneratório da categoria de chefe da carreira de chefe da guarda prisional é o 23. No entanto, o primeiro nível remuneratório da categoria de chefe principal da mesma carreira de chefe da guarda prisional é o 21. Tal significa que, dentro da mesma carreira, podem existir profissionais da categoria de chefe no último nível remuneratório a auferir remuneração superior a profissionais da categoria de chefe principal que se encontrem posicionados no primeiro nível remuneratório.

As perceções mais negativas dos membros do CGP no campo da remuneração dizem respeito às seguintes questões: **a)** baixo valor do salário correspondente às atuais posições e níveis remuneratórios, que consideram só alavancado pelos suplementos remuneratórios e, sobretudo, pelo trabalho suplementar; **b)** descoincidência entre a remuneração mensal e a remuneração para efeitos de reforma; **c)** lenta progressão na carreira; **d)** princípio da equiparação à PSP, gerador de desequilíbrios entre os dois corpos profissionais. **A questão mais enfatizada diz respeito à progressão na carreira.** Para a maioria, por comparação com a PSP, é demasiado longo o tempo necessário para transitarem de nível remuneratório, o que se traduz em perda de remuneração e, para muitos, a perceção de impossibilidade de alcançar, até ao final da carreira, os níveis remuneratórios mais elevados das respetivas categorias.

Recomendações

t) Resolução das questões no âmbito da progressão na carreira decorrentes da revisão estatutária

Também a resolução da maioria das questões no âmbito da progressão na carreira depende da verificação de um conjunto de condições, financeiras e administrativas, para lá das competências da tutela. É, contudo, importante, no quadro do processo negocial de revisão do Estatuto acima referido, que se inicie esse processo, negociando-se à partida o balizamento dos respetivos limites. As questões com impacto na remuneração são aquelas em que a remissão para o Estatuto da PSP é mais relevante. Como acima já referimos, compreende-se que essa remissão possa ser entendida, pelo corpo profissional e pelas estruturas sindicais, como garantia de progressão na carreira e de acesso a determinados benefícios. Mas as dificuldades de compatibilização perante carreiras com estruturas diferentes são geradoras de complexidade e de tensões laborais que devem ser evitadas. **Consideramos, por isso, que o Estatuto do CGP deve regular plenamente esta matéria e não estar dependente de dinâmicas de uma outra profissão.**

u) Resolução das incongruências entre níveis dentro da mesma carreira

A estrutura remuneratória deve resolver o problema da incoerência entre níveis da categoria de chefe da carreira de chefe da guarda prisional e da categoria de chefe principal da mesma carreira de chefe da guarda prisional, acima identificada. E deve evitar futuras situações análogas. A remissão para a tabela da PSP “facilita” essas incongruências.

v) Rever os termos da progressão para alteração do posicionamento remuneratório

Esta questão assume especial relevância na carreira de guarda prisional. Atualmente, esta carreira compreende, em termos de estrutura remuneratória, 13 posições remuneratórias (7 a 14 para a categoria de guarda; 15 a 20 para a categoria de guarda principal). Comparativamente, a carreira de agente da PSP compreende 15 posições remuneratórias (7 a 14 para a categoria de agente; 15 a 20 para a categoria de agente principal e 20-21 para a categoria de agente coordenador). O que significa que um guarda prisional com a categoria de guarda principal – não obstante estar adstrito a funções de chefia (em substituição), funções de coordenação e ainda atividades operacionais com algum grau de autonomia e responsabilidade – apenas poderá atingir o nível remuneratório máximo equivalente ao da categoria de agente principal da PSP. São, assim, mais reduzidas as possibilidades de evolução remuneratória na carreira de guarda prisional, em particular na categoria de guarda principal, pese embora as tarefas de coordenação e chefia que lhe estão associadas.

II.6. Avaliação do desempenho: a relevância da criação de um sistema de avaliação específico

Como resulta dos indicadores apresentados no relatório, os aspetos inerentes à avaliação do desempenho dominam largamente as perceções negativas. O atual quadro legal contribui fortemente para essas perceções. Apesar de a avaliação do desempenho ter um impacto muito relevante no desenvolvimento da carreira do CGP (é requisito de admissão ao procedimento concursal para qualquer das categorias da carreira de chefe e para a categoria de guarda principal, da carreira de guarda prisional e tem igualmente impacto na alteração do posicionamento remuneratório dentro da carreira), **a sua a regulação é dispersa e incoerente, o que, por si só, dificulta a aplicação do quadro legal, contribui para a falta de clareza e para a tensão laboral.** A referência, em detalhe, ao quadro legal aplicável é feita no ponto 12 do relatório. Em síntese, **não existindo ainda um sistema de avaliação específico, apesar de há muito anunciado e previsto no atual Estatuto, o suporte legal em que a avaliação do desempenho encontra acolhimento é um diploma de 1983 (Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho (já revogado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março), com as adaptações decorrentes do modelo de ficha de avaliação específica, aprovado pela Portaria n.º 770/96, de 31 de dezembro).**

Da inexistência de diploma próprio que regule a avaliação do desempenho do CGP e da dispersão do quadro legal aplicável, resultam fragilidades na clareza e harmonização legal, em especial, em três principais vertentes: **a)** quanto às menções qualitativas que expressam o valor quantitativo da avaliação do desempenho e aos parâmetros de avaliação que lhe dão origem; **b)** quanto à conversão do resultado da avaliação num sistema de pontos cumulativos para a progressão na carreira; e **c)** quanto às quotas que consagram a diferenciação de desempenhos. A explicação em detalhe de cada uma dessas fragilidades consta do relatório. Apenas se refere aqui a conversão das menções qualitativas em pontos e a quota de diferenciação do desempenho, que se coordenam nos efeitos para a progressão nas carreiras. Esta situação **decorre da descoincidência entre as menções qualitativas previstas no Decreto Regulamentar 44-A/83, de 1 de junho, aplicável à avaliação do desempenho do CGP (Muito bom, Bom, Regular e Não satisfatório) e as previstas no Estatuto do CGP e no SIADAP (Desempenho excelente, Desempenho relevante, Desempenho adequado e Desempenho inadequado).**

A equivalência entre as duas escalas de menções qualitativas deixou de fora a notação máxima (seis pontos) prevista no SIADAP, atribuída ao Desempenho excelente, dado o caráter excecional de reconhecimento de mérito que o SIADAP lhe atribui. Mas essa exclusão obrigou a que a notação máxima, que no atual sistema de avaliação do desempenho é Muito bom, corresponda ao Desempenho relevante (quatro pontos), que não é a notação máxima na escala do SIADAP. Esta correspondência comprime as notações imediatamente a seguir, juntando a notação de Bom e de Regular para efeitos de equivalência ao nível médio – notação de Desempenho adequado – atribuindo a ambas dois pontos. Estando o Muito bom equiparado ao Desempenho relevante é sobre esta notação que se aplica a quota de 25%. Esta compressão é particularmente sentida como injusta e desmotivadora considerando a amplitude das notações da menção qualitativa de Regular (quatro e cinco pontos) e de Bom (seis, sete e oito pontos).

No que respeita ao procedimento de avaliação são atribuídas **lacunas de objetividade**, reconhecendo-se, no entanto, que o quadro legal fomenta práticas menos transparentes e difíceis de sindicarem. **As razões mais destacadas são as duas seguintes:** os avaliadores não conhecem o real desempenho de muitas das pessoas que estão a avaliar; e os avaliadores estão reféns do quadro legal aplicável e do cumprimento de quotas que limitam e modelam a sua atuação.

Recomendações

w) Criação de um sistema específico de avaliação do desempenho para o CGP, cumprindo a indicação estatutária

A importância da criação de um sistema específico, adequado e coerente, de avaliação do desempenho deste corpo profissional e a clarificação de procedimentos e práticas adquire especial relevância pelo impacto que a avaliação tem na ascensão na carreira. Neste momento é na alteração do posicionamento remuneratório, com o conseqüente impacto salarial, que o efeito se faz sentir. Mas, quando abrirem procedimentos concursais, esse impacto será também muito relevante. **O modelo deve aproximar-se, com as devidas adaptações, do de outras forças de segurança.** A avaliação do desempenho dos profissionais do CGP procura ir ao encontro do modelo de organização e funcionamento da PSP (prevista no seu Estatuto, e depois densificada através da Portaria n.º 9-A/2017, de 5 de janeiro), mas, ao mesmo tempo, tem em conta os princípios subjacentes ao SIADAP. A avaliação do desempenho tem carácter anual (ao contrário do que sucede com a avaliação do desempenho na Administração Pública, em geral, bienal), é individual e obrigatória e incide sobre as competências dos polícias. A avaliação final é o resultado da média ponderada das pontuações obtidas no parâmetro competências (Muito bom, Bom, Suficiente, Insuficiente). Tal como ocorre com o CGP, a avaliação do desempenho releva para efeitos de promoção na carreira e de alteração do posicionamento remuneratório dentro da categoria, mas tem ainda outras conseqüências. Em função da avaliação do desempenho, podem ser atribuídos prémios de desempenho, prémios esses que se revestem de duas modalidades: a) atribuição de uma compensação monetária, a deduzir do montante disponível para atribuição de prémios; b) concessão de dias de férias aos polícias que tenham avaliação positiva. É importante salientar que também outras forças de segurança têm a sua avaliação definida em diploma próprio: a GNR (Portaria n.º 279/2000, de 10 de dezembro de 1999, publicada em DR, 2.ª Série, N.º 38, de 15 de fevereiro de 2000, que aprovou o Regulamento de Avaliação do Mérito dos Militares da Guarda Nacional Republicana); e a Polícia Marítima (Decreto-Regulamentar 20/98, de 4 de setembro, publicado em DR, I Série-B, N.º 204, de 4 de setembro de 1998, que aprovou o Regulamento de Avaliação Individual do Desempenho do Pessoal da Polícia Marítima). **E, à semelhança da PSP, a avaliação do desempenho assenta em competências e aptidões e não em objetivos. Essa deve ser também a solução a adotar para o CGP.** Acresce que **aquelas forças de segurança não se encontram limitadas na atribuição das menções máximas de avaliação**, à exceção da PSP que prevê 5% para uma distinção de mérito entre os avaliados com a menção máxima.

x) Definir regras claras que padronizem os procedimentos de avaliação

O sistema de avaliação específico a criar deve ser claro quanto aos procedimentos. Mas, até lá, a tutela deve fazer um esforço de padronização, na prática, de todos os procedimentos inerentes ao processo de avaliação, procurando reforçar a transparência, a igualdade e a justiça avaliativa (há boas práticas que devem ser tidas em conta) e evitar procedimentos distintos entre estabelecimentos prisionais. A criação e divulgação de linhas orientadoras e de ações de formação para todos os avaliadores, podendo decorrer a distância, podem ser duas estratégias a adotar.

II.7. Formação: o necessário incremento da formação contínua

O legislador tem vindo a aprofundar a importância da formação deste corpo profissional, atribuindo-lhe maior relevância, quer previamente à entrada na profissão, quer como condição de desenvolvimento na carreira. O atual Estatuto do CGP densificou esta matéria, consagrando a formação contínua como um direito e um dever, detalhando em anexo próprio (Anexo II) as regras, princípios orientadores e outros aspetos inerentes à formação e prevendo a possibilidade de formação especializada.

A orientação estratégica para que aponta o Estatuto é acompanhada pelos atores do sistema prisional, que atribuem grande relevância à formação, como condição da qualidade e da eficiência do seu desempenho funcional. A maioria dos respondentes (60,3%) atribui utilidade às ações de formação para o exercício da atividade profissional e uma maioria ainda mais expressiva (86,8%) considera que o desempenho profissional no EP onde trabalha seria mais eficiente se os elementos do CGP frequentassem mais ações de formação.

No plano da prática, são reconhecidos progressos significativos, sobretudo na vertente da formação inicial. Diferentemente, **no campo da formação contínua, o consenso vai para a necessidade de incremento em várias dimensões**: no aumento do número de ações de formação; na diversidade temática, com destaque para outros temas além dos associados às funções securitária e de vigilância; na descentralização da formação, de modo a permitir que mais trabalhadores tenham acesso a ações de formação; e no reforço da transparência, clareza e uniformização dos procedimentos de seleção dos formandos. Apesar de ter havido algum incremento da oferta formativa, sobretudo nos últimos anos, a **grande maioria dos entrevistados salienta, quer a escassez de ações de formação, quer as dificuldades de acesso** às que existem. Como fatores mais frequentes impeditivos de frequência de ações de formação são apontados os seguintes (por ordem decrescente de relevância): não seleção pela hierarquia; desconhecimento; não obtenção de autorização; dificuldade de conciliação com a vida familiar; dificuldade de conciliação com o horário de trabalho; e distância relativamente ao local da formação.

Recomendações

y) Incremento da formação contínua

Os dados recolhidos apontam para a necessidade de um incremento da formação contínua, também reivindicado pelas estruturas sindicais. O Estatuto determina que aos trabalhadores do CGP deve ser assegurada, anualmente, uma formação prática de armamento e tiro e, ainda, pelo menos, 12 horas de formação numa das matérias indicadas como matérias de formação obrigatória. A norma parece, assim, querer conferir uma injunção de formação anual para os trabalhadores do CGP. Contudo, como resulta dos indicadores, com exceção da formação no âmbito do plano anual de tiro, uma maioria expressiva dos respondentes ao inquérito afirma que nem todos os anos frequenta ações de formação. **Apesar das novas dinâmicas que se identificaram, esta é uma área que consideramos relevante reforçar**, até porque 63,9% dos inquiridos considera que existem matérias importantes para o seu exercício profissional que não foram abordadas nas ações de formação frequentadas e 52,3% afirma estar a desempenhar tarefas para as quais não recebeu formação.

A formação é fundamental para o exercício da atividade profissional, mas também como via de inovação, espaço de construção de novas culturas e novas práticas e de aproximação de procedimentos, nem sempre possíveis de harmonizar pela normatividade. O papel da formação – enquanto ferramenta de introdução e disseminação de novas práticas que melhor permitam responder “aos novos desafios” e ultrapassar as resistências à mudança – é central no processo de transformação do sistema prisional. É importante ter igualmente em conta que a formação pode significar um contributo relevante na afirmação e valorização do CGP enquanto grupo profissional.

z) Aprofundar a descentralização da formação

Como via de promoção do acesso a ações de formação deve aprofundar-se o esforço de descentralização da formação através de duas vias: mais ações de formação nos estabelecimentos prisionais; e criação de polos regionais, prática que já estará a ter alguma implementação. A centralização de uma grande parte das ações de formação no Centro de Formação, em Lisboa, é um obstáculo à participação. Deve também, de acordo com as matérias formativas, reforçar-se a formação a distância, considerando, no entanto, que esta via de formação requer adequada formação prévia dos formadores para operarem através de plataformas eletrónicas. A reestruturação organizacional do parque prisional que se propõe potencia essa descentralização.

aa) Harmonizar os procedimentos de divulgação das ações de formação e de seleção dos formandos

Há heterogeneidade entre os vários estabelecimentos prisionais, quer quanto ao procedimento de divulgação de ações de formação, quer quanto ao procedimento de seleção de formandos,

criando situações de desigualdade. Deve, por isso, definir-se procedimentos, aplicáveis a todos os estabelecimentos prisionais.

bb) Aumentar a pluralidade de matérias formativas

Apesar de alguma mudança nos últimos anos, continua a verificar-se uma forte concentração nas temáticas relacionadas com as funções de vigilância e de segurança. Os elementos do CGP reivindicam mais alargamento das matérias formativas, designadamente em gestão de conflitos, comunicação, psicologia. Consideramos particularmente importante que se invista em **conteúdos formativos que aprofundem o papel dos guardas prisionais de interface com os reclusos, podendo melhor contribuir para o alívio da tensão e da segurança em meio prisional.**

cc) Pluralidade de formadores

Os programas de formação devem dar mais atenção à abertura do corpo de formadores a saberes multidisciplinares e a formadores exteriores ao sistema prisional. **A circunstância de o corpo de formadores ser recrutado quase exclusivamente dentro da própria profissão promove a reprodução de culturas e de práticas instaladas, dificultando a abertura a inovações.** Essa abertura é particularmente importante no âmbito de novas disciplinas, que consideramos essenciais para a transformação das profissões no sentido da sua adequação às múltiplas mudanças do campo em que operam.

dd) Formação especializada

A concretização prática da formação especializada, prevista no Estatuto do CGP, pode dar um importante impulso na valorização profissional e no desempenho funcional dos membros do CGP. Esta vertente deve merecer especial atenção no processo de modernização e de inovação do sistema prisional e de reestruturação dos conteúdos funcionais das carreiras do CGP, como a seguir se propõe.

II.8. Volume de trabalho e conteúdos funcionais

Os indicadores apresentados no relatório, a perceção de todos os atores entrevistados e outros estudos **evidenciam a inadequação do número de elementos do Corpo da Guarda Prisional ao volume da população reclusa**, embora essa carência não tenha a mesma intensidade em todos os estabelecimentos prisionais. O aumento da população reclusa, por um lado, e o não acompanhamento desse aumento por parte dos recursos humanos, por outro lado, tem necessariamente impacto no desempenho funcional: reduz a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, torna mais imprevisível e complexa a distribuição de funções, obrigando a um contínuo ajustamento dos recursos e gera sobrecarga de trabalho. Vários indicadores apresentados no relatório dão conta desse impacto.

O Corpo da Guarda Prisional exerce as suas competências e funções através de horário rígido ou por turnos, assegurando o funcionamento de vários serviços e atividades dos estabelecimentos prisionais em diversas áreas (zonas prisionais e oficinais, pontos de acesso e portarias, parlatórios, áreas periféricas, perímetros dos estabelecimentos e das alas, entre outras), a que acrescem as funções de custódia a diligências realizadas no exterior do estabelecimento prisional. **Em traços largos, podemos agrupar essas funções em três grupos: funções predominantemente securitárias e de vigilância** (áreas periféricas do EP e das alas); **funções de custódia** (acompanhamento de reclusos em diligências ao exterior); e **funções** que, embora não perdendo o foco de vigilância e de segurança, são de **contacto mais próximo com os reclusos**, podendo inserir-se no processo de ressocialização (zona prisional, acompanhamento em formação e em atividades laborais no EP).

Em ambas as carreiras e categorias, mas sobretudo na carreira de guarda prisional, para a maioria dos membros do CGP, o desempenho funcional dispersa-se por um conjunto alargado de funções associadas aos diferentes postos ocupados no quotidiano laboral, desempenhando o escalador, neste modelo de distribuição de funções, um papel central. A rotatividade entre postos e áreas funcionais é a distribuição de trabalho mais comum. Registámos, contudo, alguma heterogeneidade entre estabelecimentos prisionais na organização do trabalho, com estabelecimentos prisionais em que se procura definir perfis funcionais para determinados postos ou funções, enquanto em outros é a flexibilidade laboral e a dispersão funcional que se salientam. A autorrepresentação da maioria dos entrevistados salienta essa **característica de plasticidade funcional, refletindo o seu discurso a ambiguidade entre as funções definidas estatutariamente e as experienciadas**.

Recomendações

ee) Abertura de procedimentos concursais que permitam preencher as vagas existentes

A tutela tem vindo a desenvolver esforços nesse sentido, mas que se revela necessário reforçar. Além da entrada de novos elementos no Corpo da Guarda Prisional deve dar-se igualmente atenção, como acima já recomendado, ao preenchimento de vagas em categorias superiores. **Mas o problema**, como resulta dos indicadores apresentados, **é também de organização e gestão de recursos**. Por um lado, há uma distribuição desigual, entre estabelecimentos prisionais, de alguns recursos. Por outro lado, o atual modelo de organização do parque prisional potencia desperdícios de recursos. Pelo que as recomendações acima propostas em matéria de reestruturação organizacional do parque prisional terão um impacto positivo na gestão mais eficiente dos recursos do CGP.

ff) Alteração do modelo de gestão interna dos recursos do CGP

A questão que se coloca é saber se, numa perspetiva de eficiência funcional, **a gestão dos recursos do CGP** – que é a mesma desde há várias décadas, apesar das mudanças introduzidas nas carreiras – **deve ou não ser alterada**. Isto é, se, em vez de um **modelo** dominado pela amplitude, flexibilidade e heterogeneidade funcional, se deve caminhar para um outro **em que**

se definam algumas especificidades funcionais, sendo colocados a desempenhar essas funções os guardas com determinado perfil e formação. **Propomos a distinção funcional entre postos e funções predominantemente securitárias e de vigilância** (áreas periféricas, de perímetro do EP e das alas) e de custódia (acompanhamento dos reclusos em diligências ao exterior), por um lado e **postos e funções de contacto próximo com o recluso em que predomina a vertente de ressocialização** (zona prisional, acompanhamento em formação e em atividades laborais no EP), por outro lado. Esta inovação gestonária pode impactar positivamente na racionalização desses recursos, levando a que o sistema, com os mesmos recursos, possa melhor responder ao volume e ao perfil da população reclusa. **Essa separação funcional permitiria colocar na zona prisional profissionais com perfil mais adequado e desenhar programas de formação especificamente dirigidos ao desempenho dessas funções.** Esta inovação deve ser sujeita a experimentação e desenvolvida em consonância com a reestruturação organizacional do parque prisional que acima se propõe na alínea e). Depois de avaliada, poderá ser aprofundada em outras áreas. Experiências com alguma proximidade, como as desenvolvidas no Estabelecimento Prisional do Funchal, podem servir de ponto de partida.

gg) Densificação formal do papel do CGP no processo de reinserção social dos reclusos

O legislador, ao redefinir o novo Estatuto do CGP, assumia também o objetivo de alargar as competências deste corpo profissional, enumerando tanto as funções securitárias, como as funções no âmbito da ressocialização. Contudo, apesar dessa linha orientadora, o Estatuto não densifica aquelas últimas funções. Também **não se identificaram medidas ou dinâmicas conducentes à valorização do papel do CGP no âmbito do objetivo estratégico de reinserção social dos reclusos.** Contudo, tanto recomendações de organismos internacionais, como o legislador português, mas também a prática, reconhecem a relevância desse papel, pela proximidade quotidiana com os reclusos. A separação funcional que recomenda proporciona essa densificação.

II.9. O horário de trabalho

O Regulamento de Horário de Trabalho do Corpo da Guarda Prisional, que organiza os tempos de trabalho e os correspondentes períodos de descanso, foi aprovado através do Despacho n.º 9389/2017 da DGRSP, de 26 de setembro de 2017. Procurava responder às seguintes questões: dar resposta legal ao determinado pelo novo Estatuto do Corpo da Guarda Prisional; adequar os tempos laborais dos profissionais da guarda prisional à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas; uniformizar os tempos de trabalho em todos os estabelecimentos prisionais; e eliminar o trabalho não remunerado. O trabalho do CGP passou a ser prestado, em regra, nos regimes de horário rígido e de trabalho por turnos, passando este a ser dividido em três turnos de oito horas (08h00-16h00; 16h00-24h00; 24h00-08h00), com um intervalo para repouso ou refeição, de duração mínima de uma hora. O regime de turnos é prestado em ciclos de 6 dias, num sistema fixo e sequencial. Contudo, como se deu conta no ponto 9, a implementação do RHT revelou-se um processo tenso, tornando-se um dos principais pontos da agenda reivindicativa no âmbito das greves realizadas.

Decorridos mais de três anos da sua entrada em vigor, **os indicadores recolhidos** (ponto 15 do relatório) **evidenciam esvaziamento dessa tensão e a normalização do novo regime em consequência dos seguintes principais fatores**: a) reconhecimento/aceitação por muitos elementos do CGP de que o novo regime nos termos em que generalizadamente está a ser aplicado lhes é favorável, quer no plano do descanso e da conjugação da vida profissional e familiar, quer no plano remuneratório; b) adaptação do funcionamento dos estabelecimentos prisionais ao novo RHT, designadamente alterando os períodos de visitas e de refeições dos reclusos; c) criação de condições laborais de acomodação do novo regime (subsídios de turno, remuneração do trabalho suplementar prestado); e d) elevada flexibilidade do sistema de trocas de serviços que, na prática, para muitos guardas prisionais significa uma organização do tempo de trabalho muito próxima da que vigorava anteriormente à implementação do novo horário. Ainda assim, uma parte significativa dos elementos inquiridos por entrevista e questionário realçam aspetos negativos da nova escala, com impacto negativo no desempenho funcional dos estabelecimentos, considerando mais adequados períodos de turno de doze horas. **Identificámos três principais desafios que devem ser resolvidos: maior clareza do quadro legal aplicável; adequação do trabalho suplementar ao quadro legal; clarificação e uniformização do sistema de permutas de serviço.**

Recomendações

hh) Condensação, clareza e melhor articulação do quadro normativo

Tal como ocorre em outras vertentes da regulação de emprego do CGP, também no que respeita à organização dos tempos de trabalho e regulação de situações conexas, o quadro normativo aplicável está disperso por vários diplomas, como se assinala no relatório. Essa dispersão é suscetível de provocar **incoerências normativas e gera dificuldades de aplicação, pelo que o diploma regulador do horário de trabalho deve procurar concentrar o mais possível todas as matérias a regular**. Além disso, existem matérias, como o trabalho suplementar, possibilidade de permutas de serviço e residência obrigatória ou não junto do EP, que devem ser clarificadas, de modo a evitar desarticulações e interpretações controversas.

ii) Clarificação do regime de trabalho suplementar, quanto às condições e limites

Foi implementado, desde o início da entrada em vigor do novo RHT, um acréscimo de três horas de trabalho suplementar, no período das 16h00 às 19h00. Esta decisão foi justificada com o facto de no turno que termina às 16h00 saírem de serviço duas equipas de guardas e entrar apenas uma, havendo a necessidade de colmatar a redução do número de elementos do CGP nos estabelecimentos prisionais quando há ainda muitas tarefas em execução, nomeadamente relacionadas com alimentação, medicação e entrada dos reclusos nas celas. O trabalho suplementar é aferido diariamente e registado em mapas próprios. Levantam-se, contudo, algumas questões que é importante clarificar.

As condições e limites legais da prestação de trabalho suplementar, em primeiro lugar, **registam-se incoerências** na formulação utilizada pelo Estatuto do CGP e pelo Regulamento do Horário de Trabalho, **no que diz respeito ao estatuto de disponibilidade** dos elementos deste grupo profissional, **que devem ser uniformizadas**. O artigo 63.º do Estatuto estabelece que “sem prejuízo do regime normal de trabalho, os trabalhadores do CGP não podem recusar-se, sem motivo justificado, a comparecer no seu posto de trabalho ou a nele permanecer para além desse período, sempre que para tal sejam convocados, para acorrer a situações de perigo para a ordem e segurança prisionais”, devendo manter-se permanentemente contactáveis. Por sua vez, o artigo 2.º, n.º 2 do RHT determina que “o pessoal do Corpo da Guarda Prisional não pode recusar-se, sem motivo justificado, a comparecer no local de trabalho ou a nele permanecer, para além do período normal de trabalho, nem a eximir-se de desempenhar qualquer missão de serviço, desde que compatível com seu conteúdo funcional”, não limitando essa disponibilidade para fazer face a situações de perigo para a ordem e segurança prisionais. **Os regimes devem ser harmonizados**.

Mas a questão central tem que ver com as condições de exigibilidade do recurso ao trabalho suplementar e com o limite máximo de horas de trabalho suplementar que podem ser prestadas diariamente. O artigo 8.º, n.º 2 do RHT estatui que “o período normal de trabalho pode ser prolongado para além das sete horas, sempre que se verifiquem situações excecionais que comprometam o normal funcionamento do serviço ou a segurança prisional”. Por sua vez, o n.º 3 do mesmo artigo dispõe que “sem prejuízo da ocorrência de situações excecionais, diariamente não podem ser prestadas mais de nove horas de trabalho”. Ou seja, o n.º 3 estabelece um limite de nove horas de trabalho por dia, mas realça que esse limite se aplica “sem prejuízo da ocorrência de situações excecionais”, enquanto o n.º 2, permite que seja ultrapassada a duração normal de trabalho de sete horas também em “situações excecionais”. Em face do teor redacional das normas, subsistem várias dúvidas. A que situações excecionais se reporta o n.º 3 do artigo 8.º? Às mesmas a que se refere o n.º 2 do mesmo artigo ou a outras? O limite das nove horas aplica-se a todo o trabalho suplementar prestado ou apenas a algum? **Há, portanto, aqui uma questão de articulação das disposições que deve ser resolvida**.

Não obstante o défice de clareza daquelas disposições, parece resultar que se pretendeu distinguir dois tipos de situações excecionais que legitimam o recurso ao trabalho suplementar, com alguma graduação da excecionalidade. Por um lado, o recurso ao trabalho suplementar para fazer face a situações excecionais de acréscimo eventual e transitório de trabalho. Por outro lado, o trabalho suplementar que possa ter de ser prestado, em caso de força maior, para fazer face a situações de maior excecionalidade. No primeiro caso, a prestação de trabalho suplementar diário está sujeito a um limite quantitativo, não podendo o período normal de trabalho ultrapassar as nove horas, ou seja, não podendo ser solicitadas mais do que duas horas de trabalho suplementar num dia. O segundo, por sua vez, não se encontra sujeito a limites quantitativos. Um quadro semelhante é, aliás, aquele que consta do Código do Trabalho a respeito das situações que legitimam o recurso ao trabalho suplementar. Distinguem-se as situações de “necessidade” e de “indispensabilidade” (força maior), sendo a segunda uma hipótese mais extrema do que a primeira (artigo 227.º do Código do Trabalho). A distinção entre os dois tipos de situações tem implicações práticas no Código do Trabalho,

desde logo, porque o trabalho suplementar prestado no primeiro caso tem limites quantitativos – duas horas por dia (artigo 228.º do Código do Trabalho) – e o segundo não.

Em todo o caso, recomendamos uma **reformulação das duas normas de modo a que fique clara a existência de dois tipos de situações excecionais que legitimam o recurso ao trabalho suplementar e a existência ou não de limites quantitativos associados.**

De acordo com a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e do Código do Trabalho, aplicável aos detentores de vínculo de emprego público, *ex vi* artigo 120.º da LTFP, **o trabalho suplementar é excecional, pelo que não pode constituir a regra do normal funcionamento das empresas ou dos serviços públicos.** O regime jurídico da figura exprime isto mesmo, mormente no respeitante às condições que legitimam a sua solicitação, indicadas no artigo n.º 227.º, n.ºs 1 e 2 do Código do Trabalho (situações de necessidade e de indispensabilidade). Acresce que a prestação de três horas de trabalho suplementar de forma regular e permanente (das 16h00 às 19h00), como se vem revelando prática corrente nos vários estabelecimentos prisionais, é ainda atentatória dos limites quantitativos legais máximos de trabalho suplementar, que resultam do artigo 120.º, n.º 2, alínea b) da LTFP e do artigo 8.º, n.º 3 do Regulamento de Horário de Trabalho do Corpo da Guarda Prisional.

Contudo, deve atender-se ao seguinte. No regime de trabalho por turnos evidencia-se uma discrepância entre a duração de trabalho diário e semanal a que os elementos do CGP se encontram vinculados (7 horas e 35 horas, respetivamente) e aquele que é efetivamente prestado pelos elementos do CGP. Na verdade, sendo que a rotação de turnos se faz num período de 6 dias, há semanas em que são prestadas 35 horas de trabalho, mas outras (as que se iniciem num dia de descanso ou folga) em que serão prestadas apenas 28 horas, o que significa que no final do ciclo a duração semanal média de trabalho é de 32,67 horas. Nessa medida, **deve aferir-se o período normal de trabalho semanal em termos médios.** A introdução dessa referência pode permitir que, não obstante a prestação de 7 horas de trabalho por dia e de 35 horas por semana permanecesse o parâmetro normal do esforço exigível ao trabalhador, se introduzisse uma flexibilidade quanto ao cumprimento desses limites máximos legais do período normal de trabalho, os quais deixariam de ter de ser observados em termos rígidos em cada dia e em cada semana, para passarem a sê-lo num plano cronológico mais dilatado, por exemplo, o mês ou o trimestre.

Esta gestão flexível do tempo de trabalho torna-se vantajosa, na medida em que, nos dias e semanas em que a duração do trabalho ultrapassa o período normal fixado, a prestação até pode continuar a ser qualificada, dentro de certos limites, como trabalho normal, não suplementar. **Esta possibilidade de os serviços públicos procederem a uma definição do tempo de trabalho em termos médios é dada pela remissão que o artigo 106.º da LTFP faz para os regimes de adaptabilidade previstos no Código do Trabalho**²³⁸. De referir, no entanto,

²³⁸ A alusão a uma contabilização do período normal de trabalho semanal em termos médios surge referida em diplomas que regulam a organização dos tempos de trabalho de outras organizações - ver artigo 3.º do Regulamento do trabalho por turnos do pessoal da carreira de investigação e fiscalização do SEF (Despacho n.º 6707/2015) e o artigo 2.º da Portaria 222/2016, que estabelece e regula o horário de referência semanal dos militares da GNR.

que exercendo os trabalhadores do CGP as suas funções em regime de nomeação, a aplicabilidade de regimes de adaptabilidade exige sempre o acordo individual do trabalhador.

Quanto a **soluções de reorganização dos tempos de trabalho, como a criação de turnos ou horários desfasados, que a lei acomoda**, dependem da existência de recursos efetivos e das dinâmicas laborais. Devem, contudo, ser avaliadas com base nessas premissas. Diga-se que, nem a LTFP, nem o Estatuto, nem mesmo o Regulamento, na fixação da noção de horário por turnos, estabelecem um limite máximo de períodos de trabalho que compreende um horário por turnos, não excluindo também o Regulamento expressamente a possibilidade de sobreposições de turnos, embora se refira a prestação de trabalho em períodos diários e sucessivos. No entanto, **considera-se que tal não impede a criação de turnos sobrepostos**, desde que a sua criação não afete os direitos dos trabalhadores, no que toca a respeito pelos períodos de descanso, intervalos, etc.

Relativamente aos trabalhadores sujeitos a horários rígidos, e quanto à possibilidade de elaboração de horários desfasados, o Regulamento não a acolhe expressamente, ao contrário do que sucede na legislação aplicável a outras organizações similares, contudo, nada parece obstar à sua implementação. Desde logo, porque o artigo 7.º do Regulamento abre a porta à criação de outras modalidades de horário. Acresce que a LTFP prevê expressamente esta modalidade de horário. Mas, sobretudo, o argumento substancial decisivo radica no facto de estarmos perante uma variação de um horário rígido, pelo que a sua admissibilidade não é posta em causa.

jj) Clarificação, na lei e na prática, do sistema de permutas de serviço

Esta é uma questão fortemente influenciada por duas principais variáveis: cultura e práticas institucionais e contexto de tensão laboral. O sistema de permutas era, como é conhecido, facilitado pelas anteriores escalas. A regulamentação do novo horário, com as novas escalas, procurava também “disciplinar” esse sistema. Mas, como detalhado no ponto 15, **esta é uma matéria em que a cultura e prática institucional continuam a sobrepor-se**. A flexibilidade da regulação e a tolerância institucional com a prática de “trocas”, que foi sendo recuperada nos vários estabelecimentos prisionais, permitiu baixar a tensão laboral funcionando como instrumental ao reajustamento da normalização das relações de trabalho.

As permutas de serviço são permitidas aos guardas que se encontram no regime de trabalho por turnos e são reguladas pela Circular nº 1/CDG/2016, de 3 de outubro, do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais. Esta circular não coloca limites ao número de *trocas e destrocas* que cada elemento do CGP pode realizar por mês, determinando apenas que não podem ser prestados mais de dois serviços consecutivos e que o trabalhador não pode estar ausente do serviço mais de 9 dias. A circular define também o formalismo inerente ao pedido de permuta, mas que, na prática, não é rigorosamente seguido. Há como que um deferimento tácito, por parte das chefias do CGP, aos pedidos de permutas e, quer as direções dos estabelecimentos prisionais, quer a DGRSP, toleram as várias práticas de “trocas e destrocas” de serviço que são geridas pelo escalador. A estratégia de permutas permite acumular tempo de serviço para posteriormente maximizar o tempo de ausência no local de trabalho, sendo

argumentado que essa estratégia é, sobretudo, utilizada pelos guardas que têm residência distante do estabelecimento prisional onde prestam funções. Para muitos dos elementos do CGP entrevistados e também da direção dos estabelecimentos prisionais, na prática, os atuais tempos de trabalho são muito próximos dos proporcionados pelas escalas anteriores. Ainda assim, resulta do trabalho de campo que as práticas e o nível de “tolerância” não são uniformes. Enquanto que em alguns estabelecimentos prisionais se procura respeitar os limites impostos pelo despacho regulamentador de não prestação de trabalho em dois turnos consecutivos, em outros, como evidenciado nos depoimentos, tal não ocorre.

Esta situação suscita problemas, não só de gestão dos recursos humanos do CGP, mas também de controlo sobre quem deve estar ao serviço em determinado momento e mesmo de contabilização do trabalho suplementar que cada elemento efetivamente realiza. Acresce que contraria um dos fundamentos em que assentou o novo regime de trabalho: excesso de trabalho seguido no EP, com impacto na saúde do trabalhador. Além das questões inerentes à gestão eficiente dos recursos, à organização e transparência administrativa está também em causa o princípio da igualdade de tratamento entre os membros do CGP. É que, na prática, os procedimentos não são uniformes em todos os estabelecimentos prisionais, com direções mais flexíveis do que outras na admissão do número de trocas. O bom funcionamento das organizações depende de regras e procedimentos claros e transparentes, aplicáveis de igual modo a todos os trabalhadores a que se dirigem.

Recomenda-se que, de forma equilibrada, **o regime de permutas de serviço deve ser integrado no RHT, de modo a determinar com clareza as circunstâncias, condições, limites e procedimentos, facilmente registáveis e sindicáveis, em que é admissível.**

kk) Clarificação legal quanto à obrigação de residência

Embora não se trate de matéria diretamente relacionada com a organização dos tempos de trabalho, é recorrentemente associada à questão das permutas de serviço, na medida em que a perceção prevalecente é que o recurso ao sistema de trocas decorre de a maioria dos elementos do Corpo da Guarda Prisional residir longe dos estabelecimentos onde trabalha, procurando, assim, concentrar o tempo de trabalho para evitar deslocações. **O atual quadro legal aplicável, nesta matéria, é ambíguo.** A questão é saber **se a residência junto do EP** onde se presta serviço **se traduz numa obrigação legal** ou, pelo contrário, é acolhida pelo ordenamento jurídico como **uma simples condição de atribuição do subsídio de renda** de casa. Na génese desta ambiguidade encontra-se um quadro normativo disperso e com formulações contraditórias. Por um lado, a previsão do Estatuto do CGP quanto à obrigação de residência do pessoal do CGP junto dos respetivos estabelecimentos prisionais e ao direito ao subsídio de renda, vai no sentido de os elementos do CGP terem como obrigação residir junto dos estabelecimentos prisionais em que prestam serviço, sendo o subsídio de renda de casa, atribuído pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 140-B/86, o respetivo dessa obrigação. Nesta perspetiva, a atribuição do subsídio de renda de casa em questão depende, portanto, da imposição de residir junto do estabelecimento prisional, e da circunstância do funcionário, assim obrigado, residir em casa ou em alojamento não atribuído pelo Estado.

Contudo, essa aparente clareza é perturbada pela coexistência de outros normativos. Por um lado, o Despacho n.º 47A/MJ/97, do Ministro da Justiça, de 28 de fevereiro, estabeleceu que têm direito ao subsídio de renda de casa os funcionários que, não dispondo de casa fornecida pelo Estado ou de alojamento no EP, fixem residência permanente em localidade situada a uma distância não superior a 50 km relativamente ao local onde exercem funções. Entretanto, por despacho do Ministro da Justiça, de 16 de abril de 2007, a distância fixada foi alargada para 90 km. Este despacho, nos termos em que está formulado, parece indiciar o entendimento de que cabe ao funcionário optar por residir dentro daquele perímetro geográfico e receber o suplemento ou não.

É recomendável, tal como ocorre em outras organizações similares, designadamente na PSP, que o Estatuto, ao estabelecer o dever de residência obrigatória junto do EP, proceda à clarificação e densificação do conceito, fixando aí os respetivos critérios, sem necessidade de remissão para outros diplomas.

II.10. Segurança e saúde no trabalho

As conclusões decorrentes do trabalho empírico, levado a cabo no âmbito do presente estudo, estão em linha com as perspetivas da literatura disponível, que reconhecem o caráter exigente e as dificuldades associadas à profissão de guarda prisional, com impacto na sua saúde física e mental. Salientamos as seguintes: a inadequação ou fragilidade de recursos materiais e infraestruturas; o trabalho por turnos, num ambiente fechado e, nalguns estabelecimentos prisionais, em sobrecarga; elevados níveis de exigência, quer física e psicológica, quer de alerta; e a exposição ao risco de violência e à pressão psicológica decorrentes do contacto próximo com a população reclusa.

Condições da infraestruturas e recursos materiais. Embora reconheçam algumas melhorias ocorridas, nos últimos anos, 71,4% de guardas prisionais respondentes ao questionário consideram que o estabelecimento prisional onde desempenham funções carece de melhorias profundas, 50,5% entendem que não lhes é fornecido o material necessário para o desempenho das suas funções e 68,2% pensam que deveriam ter acesso a material de segurança adicional. O consenso nas respostas adensa-se quanto ao mau estado dos equipamentos e ao estado obsoleto em que se encontra a frota automóvel afeta aos estabelecimentos prisionais.

Impacto das vivências intramuros. As funções desempenhadas obrigam à permanência em espaços fechados, com pouca exposição ao ar livre e à luz natural. Por outro lado, a exigência das suas funções decorrente da necessidade constante de atenção e vigilância, de manutenção da ordem e da segurança, bem como o estabelecimento de limites aos reclusos são aspetos que, na perceção de muitos guardas prisionais, provocam sobrecarga física e psicológica.

Trabalho por turnos. O trabalho por turnos é indutor, entre outros, de problemas de adaptação fisiológica, sobretudo disfunções do sono, problemas de adaptação social e de relacionamento familiar. As consequências das disfunções do sono foram amplamente mencionadas pelos entrevistados que, muitas vezes, prolongam os horários de trabalho, pelas contrapartidas financeiras e, também, pela possibilidade de estender o número de dias de descanso.

A interação com os reclusos que supervisionam. O contacto com a população reclusa, por vezes, envolvendo ameaças e agressões, para além das eventuais lesões físicas, é também apontado como determinante no desenvolvimento de sintomas psicopatológicos. Esta circunstância é de tal forma impactante na segurança, na saúde e no stresse relacionado com o trabalho que justificou o reconhecimento por parte da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho da profissão de guarda prisional como uma das mais expostas ao risco de violência no trabalho. A esse fator é atribuído especial impacto no aumento do absentismo, decréscimo de motivação, redução da produtividade e deterioração das relações laborais (Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho, 2002). Outra dimensão que decorre da proximidade física com os reclusos e que está no centro das preocupações dos guardas prisionais diz respeito ao risco associado à incidência de doenças infetocontagiosas naquela população, sobretudo considerando o potencial risco de serem transmissores de eventuais doenças infecciosas às suas famílias.

Dimensão organizacional. Uma outra dimensão que constitui uma fonte significativa de stresse no trabalho dos guardas prisionais que importa não descurar é a dimensão organizacional, incluindo a própria organização e o funcionamento dos estabelecimentos prisionais. A falta de clarificação sobre as funções a desempenhar, as dificuldades causadas pelas carências formativas e o volume de trabalho foram também fatores avançados como impactantes na saúde deste corpo profissional.

Para além da insuficiência de regulação desta matéria no Estatuto do Corpo da Guarda Prisional, a análise desenvolvida evidenciou debilidades na aplicação do quadro legal, no que respeita à segurança e saúde no trabalho dos guardas prisionais, que devem ser objeto de medidas incrementais.

Recomendações

II) Densificação no Estatuto do CGP do direito à segurança e saúde no trabalho

O incremento do sistema de segurança e saúde no trabalho dos guardas prisionais é fundamental para assegurar as necessárias melhorias nas condições de trabalho, o que exige um maior investimento em várias medidas. Contudo, a clarificação e densificação normativa no Estatuto é também relevante. Considerando que o direito à segurança e saúde, designadamente o direito a beneficiar de medidas e ações de medicina preventiva, está estatutariamente ausente, **recomenda-se** que uma referência expressa a esse **direito, *rectius*, a beneficiar de medidas e ações de medicina preventiva**, seja feita no Estatuto, no capítulo respeitante aos direitos dos trabalhadores do CGP, à semelhança do que sucede, aliás, no quadro legal de outras forças de segurança (ver o artigo 21.º do Estatuto da PSP e o artigo 28.º do Estatuto da GNR). Atualmente, o Estatuto prevê apenas o dever de os guardas prisionais manterem “as condições físicas e psíquicas necessárias e exigíveis ao cumprimento das suas funções” (artigo 23.º, n.º 1) e a obrigatoriedade de frequentar formação nestas matérias.

mm) Investimento em medidas de segurança e saúde do Corpo da Guarda Prisional

As condições de segurança e saúde no trabalho devem ser colocadas na agenda da política pública do sistema prisional, pela sua centralidade no bem-estar, motivação e operacionalidade do efetivo do Corpo da Guarda Prisional. Deve dar-se prioridade à **definição de uma estratégia institucional em matéria de segurança e saúde no trabalho do Corpo da Guarda Prisional**, colocando esta problemática também nas prioridades da agenda organizacional. Devem potenciar-se experiências e boas práticas. A este propósito, vale a pena referir um exemplo de boas práticas, premiado pela Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho, em 2014, enquanto referência de boa comunicação, resolução de conflitos e gestão do stresse. A Inspeção Regional dos Serviços Prisionais, em Koszalin, na Polónia, aplicou um inquérito aos guardas prisionais no sentido de melhor identificar as ocorrências de situações de stresse relacionado com o trabalho. Os resultados mostraram que o risco de exaustão e a necessidade de apoio psicológico variava de acordo com o contacto com os reclusos, os sistemas de turnos e o género. Procurando contribuir para a superação deste problema, a própria Inspeção promoveu a realização de workshops e de um programa de orientação (*coaching*) no domínio das competências psicossociais, com o objetivo de transmitir aos guardas prisionais estratégias de comunicação eficaz, resolução de conflitos interpessoais, articulação com as chefias, entre outras matérias.

nn) Incremento do investimento na medicina no trabalho

Atendendo à importância da robustez física e psicológica necessária para o bom desempenho do Corpo da Guarda Prisional, é fundamental o investimento na área da medicina do trabalho. Face aos relatos de dificuldade de acesso à medicina do trabalho por parte dos guardas prisionais entrevistados, seria fundamental o funcionamento destes serviços, em permanência, permitindo uma monitorização adequada das situações que exigem maior atenção clínica. **A experiência da primeira Unidade de Saúde ocupacional da DGRSP, inaugurada em janeiro de 2018, em Lisboa, deve ser devidamente avaliada e replicada em outras áreas geográficas**, considerando a importância de, através dessa ou de outras experiências, encontrar respostas mais robustas e articuladas para esta matéria por parte do Estado enquanto empregador. Até porque, vários elementos do Corpo da Guarda Prisional entrevistados estabeleceram uma relação de causalidade entre as lacunas no funcionamento eficaz da medicina no trabalho e o absentismo, com recorrentes períodos de baixa médica.

oo) Disponibilização alargada de apoio psicológico

O trabalho de campo realizado permitiu aferir que o impacto psicológico sobre este grupo profissional exige especial atenção da tutela. Os elevados níveis de stresse a que estão expostos colocam, de forma muito dramática, a **necessidade de apoio psicológico**. **É sintoma evidente dessa necessidade que 93% dos inquiridos tenham respondido que é importante terem acesso a apoio psicológico disponibilizado pelos serviços prisionais**. A ausência de uma aplicação efetiva e generalizada a todos os guardas prisionais de medicina do trabalho e o

preconceito em assumir abertamente a necessidade desse apoio psicológico contribuem, segundo as percepções dos entrevistados, para exponenciar o impacto do desgaste físico e psicológico. Contudo, de acordo com as reivindicações dos guardas prisionais entrevistados, o apoio psicológico, para além de assegurar a privacidade (daí considerarem que não deve ser disponibilizado nos estabelecimentos prisionais), deve estar também vocacionado para as suas necessidades, tendo em conta as especificidades das funções e as vicissitudes da realidade prisional. A disponibilização de apoio psicológico deve sustentar-se em estudos prévios, realizados por equipas multidisciplinares e com recurso a metodologias científicas adequadas, que ajudem a conhecer a diversidade de realidades, de dinâmicas e de práticas sociais que requerem a atenção dos serviços de apoio psicológico.

pp) Formação

O Estatuto, no seu Anexo II, que fixa as regras e princípios que regem a formação profissional dos trabalhadores do Corpo da Guarda Prisional, enumera, entre as matérias de formação obrigatória dos trabalhadores do CGP, no artigo 7.º, n.º 1: a “Segurança, através da aprendizagem, recolha e tratamento de informações em meio prisional, segurança em meio prisional e métodos operacionais práticos de ação e atuação nos estabelecimentos prisionais bem como armamento e tiro, sistema de informação prisional de vigilância e tecnologias de segurança” (alínea c)); e “Saúde, mediante conhecimento sobre prevenção de doenças em meio prisional, comportamentos aditivos e psicopatologias, doenças mentais ou inimizabilidade” (alínea f)). Para enfrentar os riscos para a segurança e a saúde associados ao trabalho do Corpo da Guarda Prisional, **recomenda-se o incremento da formação nessas matérias, que deve ser de frequência obrigatória, alargando o número de ações e os conteúdos formativos.** Esse incremento deve atender à heterogeneidade das condições de trabalho e aos riscos associados existentes nos diferentes estabelecimentos prisionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrantes, J. J. (2004). *Estudos sobre o código do trabalho*. Coimbra Editora.
- Aebi, M. F., & Tiago, M. M. (2020). *SPACE I - 2019 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*.
- Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho. (2002). *FACTS 24 - Violência no trabalho*.
- Anagnostou, D., & Skleparis, D. (2017). Human Rights Human Rights in European Prisons: Can the Implementation of Strasbourg Court Judgments Influence Penitentiary Reform Domestically? Em L. R. T. Daems (Ed.), *Europe in Prisons* (pp. 37–77). Palgrave Macmillan.
- Arruda, P. (2013). *Stresse, burnout e estratégias de coping nos guardas prisionais da região autónoma dos Açores*. Universidade dos Açores.
- Bicknell, C., & Evans, M. (2017). Monitoring Prisons: The Increasingly Complex Relationship Between International and Domestic Frameworks. Em T. Daems & L. Robert (Eds.), *Europe in Prisons* (pp. 11–35). Palgrave Macmillan.
- Bierie, D. M. (2012). The Impact of Prison Conditions on Staff Well-Being. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 56(1), 81–95.
- Boavida, J. (2017). Alguns Nós Górdios da Jurisdição de Execução das Penas. *Revista Julgar*, 33, 235–261.
- Brandão, N. (2005). Conhecimento superveniente do concurso e revogação de penas de substituição. Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 3 de Julho de 2003. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 1, 117–153.
- Bravo, M. P. C., & Eisman, L. B. (1998). *Investigación Educativa* (Sevilha). Ediciones Alfar.
- Canotilho, G., & Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa - Anotada* (3ª Edição). Coimbra Editora.
- Carmo, C., & Afonso, J. (2010). Stresse ocupacional e burnout nos guardas prisionais algarvios. *Actas do VII Simpósio Nacional de Investigação em Psicologia*, 1463–1476.
- Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional. (2004). *Relatório Final da Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional*.
- Comissão Técnica do PRACE. (2006). *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado*.

- Commission on crime prevention and criminal Justice. (2009). Report on the eighteenth session (18 April 2008 and 16-24 April 2009) - Commission on crime prevention and criminal Justice. Em *Economic and Social Council Official Records: Vol. Supplement*.
- Conselho da Europa. (2017). *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*.
- Conselho da Europa. (2019). *Guidelines regarding recruitment, selection, education, training and professional development of prison and probation staff*.
- Conselho da Europa. (2020). *Regras Penitenciárias Europeias. Recomendação Rec(2006)2 - rev do Comité de Ministros aos Estados Membros sobre as Regras Penitenciárias Europeias*.
- Costa, D. (2014). *Presos sem serem Presos: Representações Sociais sobre a Profissão e a Vida Prisional em Guardas Prisionais*. Universidade do Minho.
- Costa, A. R. da. (2013). O Cúmulo Jurídico na Doutrina e na Jurisprudência do STJ. *Revista Julgar*, 21, 171–201.
- Coyle, A. (2006). Revision of the European Prison Rules, a contextual report. Em *European Prison Rules* (pp. 101–132). Council of Europe.
- Coyle, Andrew. (2005). *Understanding Prisons. Key issues in policy and practice*. Open University Press.
- Crawley, E. (2004). Emotion and performance: prison officers and the presentation of self in prisons. *Punishment and Society*, 6(4), 411–427.
- Crawley, Elaine. (2002). Bringing It All Back Home? The Impact Of Prison Officers' Work On Their Families. *Probation Journal*, 49(4), 1–8.
- Cunha, M. P. da. (1994). *Malhas que a Reclusão Tece. Questões de identidade numa prisão feminina*. CEJ.
- Cunha, M. I. (2008). Prisão e sociedade: Modalidades de uma conexão. Em *Aquém e além da prisão. Cruzamentos e perspectivas* (pp. 7–32). 90º Editora.
- Daems, T., & Robert, L. (2017). Introduction: From Prisons in Europe to Europe in Prisons. Em T. Deams & L. Robert (Eds.), *Europe in Prisons* (pp. 1–10). Palgrave Macmillan.
- DGRSP. (2018a). *Plano de formação 2018-2019*.
- DGRSP. (2018b). *Relatório de atividades e autoavaliação*.
- DGRSP. (2019a). *Relatório anual de formação DGRSP 2019*.
- DGRSP. (2019b). *Relatório de atividades e autoavaliação 2019*.
- DGRSP. (2020a). *Plano anual de formação 2020*.
- DGRSP. (2020b). *Plano de atividades 2020*.
- Dias, J. F. (2009). *Direito Penal Português - Parte Geral II - As Consequências Jurídicas do Crime* (2.ª edição). Coimbra Editora.

- Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais. (2018). *Síntese avaliativa da implementação do regulamento de horário de trabalho do corpo da guarda prisional*.
- Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais. (2019). *Relatório de atividades e autoavaliação 2019*.
- Dollinger, B., & Kretschmann, A. (2013). Contradictions in German Penal Practices: The Long Goodbye from the Rehabilitation Principle. Em V. Ruggiero & M. Ryan (Eds.), *Punishment in Europe: A Critical Anatomy of Penal Systems* (pp. 132–156). Palgrave Macmillan.
- Dünkel, F. (2017). European penology: The rise and fall of prison population rates in Europe in times of migrant crises and terrorism. *European Journal of Criminology*, 14(6), 629–653.
- Finney, C., & Bonato, S. (2013). Organizational stressors associated with job stress and burnout in correctional officers: a systematic review. *BMC Health*, 13, 1–13.
- FRA. (2019). *Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality*.
- Freitas, L. (2016). *Manual de segurança e saúde do trabalho* (E. Sílabo (Ed.); 3ª Edição).
- Froment, J.-C. (1998). *La République des surveillants de prison. Ambigüités et paradoxes d'une politique pénitentiaire en France (1958-1998)*. L.G.D.J. Droit et Société.
- Gibbs, G. R. (2007). *Analyzing qualitative data*. Sage Publications.
- Gomes, C., Almeida, J., Duarte, M., Fernando, P., Sousa, F. de, & Abreu, P. (2003). *A reinserção social dos reclusos. Um contributo para o debate sobre a reforma do sistema prisional*.
- Gomes, C., Fernando, P., Santos, É., Soares, C., Bardou, R., Fernandes, D., Trincão, C., Reis, J., Sousa, F., Rascão, H., & Abreu, P. (2009). *A justiça penal. Uma reforma em avaliação*.
- Gonçalo, H., Gomes, A. R., Barbosa, F., & Afonso, J. (2010). Stresse ocupacional em forças de segurança: Um estudo comparativo. *Análise Psicológica*, 1(XXVIII), 165–178.
- Gonçalves, R. A., & Vieira, S. (2005). Atitudes face aos reclusos em guardas prisionais: implicações para a formação do pessoal penitenciário. *Temas Penitenciários, Série III*(1–2), 23–28. <https://doi.org/Ficha de leitura 12>
- Gonnella, P. (2013). Italy: Between Amnesties and Emergencies. Em V. Ruggiero & M. Ryan (Eds.), *Punishment in Europe: A Critical Anatomy of Penal Systems* (pp. 226–244). Palgrave Macmillan.
- Grupo de Trabalho Justiça/Saúde. (2006). *Relatório do grupo de trabalho justiça/saúde. Plano de acção nacional para combate à propagação de doenças infecciosas em meio prisional*.
- Guba, E., & Lincoln, Y. (1994). Competing paradigms in qualitative research. Em N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 105–117). Sage Publications.
- Habersaat, S., Geiger, A., Abdellaoui, S., & Wolf, J. (2015). Health in Police Officers: Role of risk factor clusters and police divisions. *Social Science & Medicine*, 143, 213–222.
- Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça. (2018). *Relatório preliminar de auditoria ao regime de trabalho do Corpo da Guarda Prisional*.

- Lambert, E. G., Barton-Bellessa, S. M., & Hogan, N. L. (2015). The Consequences of Emotional Burnout Among Correctional Staff. *SAGE Open*, April-June, 1–15.
- Lappi-Seppälä, T. (2011). Explaining imprisonment in Europe. *European Journal of Criminology*, 8, 303–328.
- Lopes, J. M. (2017a). A jurisprudência do TJUE no âmbito da justiça penal na construção de um espaço judiciário europeu. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 27, 39–70.
- Lopes, J. M. (2017b). Pensar, hoje, a execução da pena de prisão. *Revista ESMAT*, 12, 153–168.
- Mateus, M. H. F. (2015). *Mudanças em contexto prisional: O olhar dos guardas prisionais do Estabelecimento Prisional do Linhó*.
- Ministério da Justiça. (2012). *Dossier Justiça 2013*.
- Ministério da Justiça. (2013). *Dossier Justiça 2014*.
- Ministério da Justiça. (2014). *Dossier Justiça 2015*.
- Ministério da Justiça. (2016a). *Dossier Justiça 2016*.
- Ministério da Justiça. (2016b). *Dossier Justiça 2017*.
- Ministério da Justiça. (2017a). *Dossier Justiça 2018*.
- Ministério da Justiça. (2017b). *Olhar o Futuro Para Guiar a Ação Presente. Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar*. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=29dd78f7-d076-4d80-a09b-6b2c94ec09d5>
- Ministério da Justiça. (2018). *Dossier Justiça 2019*.
- Ministério da Justiça. (2020a). *Dossier Justiça 2020*.
- Ministério da Justiça. (2020b). *Dossier Justiça 2021*.
- Ministério do Planeamento. (2021). *Plano de Recuperação e Resiliência*.
- Moreira, C. D. F. (2016). *Guarda prisional: força de segurança ou agente ressocializador?* Universidade Nova de Lisboa.
- Moura, P. V. e, & Arrimar, C. (2014). *Comentários à Lei Geral do Trabalho em funções públicas*. Coimbra Editora.
- Oliveira e Silva, S. (2004). A liberdade condicional no direito português: breves notas. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Ano I, 347–401.
- Organização Mundial da Saúde. (1993). *Classificação de Transtornos Mentais e de Comportamento - CID-10 da Organização Mundial de Saúde*.
- Pereira, A. R. A. (2020). *A experiência laboral dos profissionais do corpo da guarda prisional: uma reflexão teórica*. Universidade do Minho.
- Poiars, N. (2018). *As profissões (para)jurídicas em Portugal: requisitos, mandatos e convergências*.

- Fronteira do Caos Editores Lda.
- Arbitragem para definição de serviços mínimos na sequência do aviso prévio de greve decretada pelo SNCGP, (2018).
- Programa do XV Governo Constitucional, (2002).
- Programa do XXI Governo Constitucional, (2015).
- Programa do XXII Governo Constitucional.* (2019).
- Provedor de Justiça. (1996). *Relatório sobre o Sistema Prisional.*
- Provedor de Justiça. (1999). *As Nossas Prisões II - Relatório especial do Provedor de Justiça à Assembleia da República - 1998.*
- Provedor de Justiça. (2003). *As Nossas Prisões III.*
- Provedor de Justiça. (2016a). *O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI: Diário de algumas visitas (III) Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional de Vale De Judeus.*
- Provedor de Justiça. (2016b). *O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI: Diário de algumas visitas (IV). Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional de Coimbra.*
- Provedor de Justiça. (2017a). *O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI: diário de algumas visitas (XIII) - Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional do Porto.*
- Provedor de Justiça. (2017b). *Provedor de Justiça - Relatório à Assembleia da República 2017.*
- Provedor de Justiça. (2018a). *Mecanismo Nacional de Prevenção - Relatório à Assembleia da República 2018.* https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Organograma__PJ_horizontal_03_10_2017.pdf
- Provedor de Justiça. (2018b). *Provedor de Justiça - Relatório à Assembleia da República 2018.* http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relat2018_0.pdf
- Provedor de Justiça. (2019a). *Mecanismo Nacional de Prevenção - Relatório à Assembleia da República 2019.*
- Provedor de Justiça. (2019b). *Provedor de Justiça - Relatório à Assembleia da República 2019.*
- Rodrigues, C. (2010). *Sintomatologia psicopatológica nos principais actores penitenciários: o corpo da guarda prisional.* Universidade da Beira Interior.
- Rodrigues, M. de L. (2002). *Sociologia das profissões.* Celta.
- Roseira, A. P. (2014). Do carcereiro ao guarda prisional: (re)configurações sociais de uma profissão. *Configurações*, 13, 1–10. <https://doi.org/10.4000/con>
- Roseira, A. P. (2017a). *A porta da prisão: uma história dos meios de segurança e coerção penal na perspetiva dos guardas prisionais portugueses (1974-2014).* Universidade de Coimbra.
- Roseira, A. P. (2017b). O estigma na vida pessoal do guarda prisional. *Configurações*, 20, 93–108. <https://doi.org/10.4000/con>

- Schaufeli, W. B., & Peeters, M. C. W. (2000). Job Stress and Burnout Among Correctional Officers: A Literature Review. *International Journal of Stress Management*, 7(1), 19–48.
- Secretaria-Geral do Ministério da Justiça. (2019). *Balanço Social Consolidado do Ministério da Justiça 2019*.
- Snacken, S. (2015). Punishment, Legitimate Policies and Values: Penal Moderation, Dignity and Human Rights. *Punishment and Society*, 17(3), 397–423.
- SNCGP. (sem data). *Greve nacional do Corpo da Guarda Prisional, dias 1, 2, 3 e 4 de dezembro de 2018*.
- Tonry, M. (2001). Punishment Policies and Patterns in Western Countries. Em M. Tonry & R. Frase (Eds.), *Sentencing and Sanctions in Western Countries* (pp. 3–18). Oxford University Press.
- UNODC. (2013). *Handbook on strategies to - reduce overcrowding in prisons*. 208.
- Valente, D. F. P. (2017). *Problemas das Prisões Portuguesas: Perceção dos Reclusos e Guardas Prisionais*.
- Valente, M. (2012). *Teoria Geral do Direito Policial*. Almedina.
- Varão, M. dos A. L. (2013). *Conceções dos guardas prisionais acerca de grupos de reclusos diferenciados pela natureza do crime cometido*. Universidade dos Açores.
- Vereycken, Y., & Ramioul, M. (2018). *Quality Employment and Quality Public Services In Prisons – Summary*.
- Vereycken, Y., & Ramioul, M. (2019). *Employment quality of prison staff in Europe: trapped in a vicious circle?*
- Vieira, B. (sem data). *História do SNCGP*.
- Wacquant, L. (2001). *Punir os pobres. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Freitas Bastos Editora.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications.