

# SEGURANÇA – UM BEM PÚBLICO PURO?

1.º Sarg. de Inf.ª JOSÉ CASTANHO<sup>2</sup>

Neste artigo procura-se explicar e fundamentar a classificação do factor Segurança<sup>3</sup> como um Bem Público (puro), no âmbito da Economia Pública, vertente da economia que estuda o sector público<sup>4</sup>. Numa primeira abordagem situa-se o conceito de Segurança, no âmbito da Economia Pública, para se caracterizar bens públicos puros, com recurso às três características<sup>5</sup> que os identificam. Ilustra-se, com caso prático, a triangulação destas temáticas, através da provisão do bem público puro (Segurança) na Economia Pública. Representa-se graficamente a relação na provisão eficiente de bens públicos, que nos permitirá associar os conceitos de eficiência e equidade. Finaliza-se com um conjunto de questões suscitadas pelo tema proposto, para discussão.

Nesta análise o factor Segurança<sup>6</sup> assume uma dimensão na Economia Pública, em tudo semelhante à da Defesa Nacional, porquanto “a Segurança é uma questão de Estado, [...], mais do que isso, é um bem público” (Severiano, 2000: 10). Corrobora-se desta premissa justificável com base nas três características inerentes à classificação de um bem público: a *indivisibilidade*, *não exclusão* e *não rejeitabilidade* (Barbosa, 1997).

Um **bem público puro**<sup>7</sup> apresenta-se *indivisível* quando, perante a provisão de uma determinada quantidade de um bem, na circunstância a Segurança, consumida por **n** indivíduos, tal possibilite a inclusão de **n** consumidores adicionais sem que isso se traduza numa

diminuição dos níveis de utilidade dos **n** indivíduos do grupo inicial. Num bem público puro existe *impossibilidade de exclusão*. Perante a provisão de determinada quantidade de bem público puro este tem, necessariamente, de ficar acessível a **n** consumidores adicionais que o desejem e/ou solicitem. Tal significa que, provisionada determinada quantidade de bem público puro, pelo agente Estado, este não ficará capacitado de excluir quem estiver interessado em consumir esse bem público. Uma acção de segurança não exclui ninguém. Para um bem público puro também existe a *não rejeitabilidade*, na presença de um consumo ou utilização imperativa. Se provisionada uma qualquer quantidade do bem público puro esta terá de ser consumida por **n** indivíduos, mesmo que não o desejem e/ou solicitem.

Admita-se a seguinte situação: uma rixa na via pública, entre o indivíduo A e B. Passavam nesse local os indivíduos C, D e E que, perante aquela situação tentam separar os beligerantes A e B. Solicitam a presença das autoridades policiais (entenda-se no caso, as Forças de Segurança) respectivas para sanar aquela contenda. No que respeita à *indivisibilidade* esta encontra-se na necessidade de provisionar o bem público puro (segurança) aos indivíduos A e B (conflito inicial), na inclusão dos indivíduos C, D e E, atendendo às circunstâncias da sua intervenção, sem que tal diminua os níveis de utilidade dos indivíduos A e B<sup>8</sup>. Nesta circunstância não se processou *exclusão* alguma, face àquele

1 Artigo adaptado do Subponto 2.3, Capítulo 2, II Parte, da Dissertação para Obtenção do Grau de Mestre em Economia Regional e Desenvolvimento Local, defendida em 26 de Novembro de 2003, na Faculdade de Economia da Universidade do Algarve.

2 Comandante do PFAEROFARO e Chefe Int.º do NICCO/DFOLHÃO, da BF/GNR. Comentários, sugestões e análises enviar para e-mail: jose\_castanho@sapo.pt. Contudo, todas as imprecisões remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

3 Que representa, essencialmente, “um direito fundamental consagrado na Constituição da República indissociável do direito à Liberdade” (MAI, 2007a:1).

4 Abrangência que ronda os 50% na Europa e 30% nos EUA (Barros, 2007).

5 A indivisibilidade, a não exclusão e a não rejeitabilidade.

6 É consensualmente aceitável que segurança é um factor de liberdade, bem como, a liberdade é uma condição insubstituível de democracia (Severiano, 2000). Sem a primeira não se consubstanciam as restantes, porque “a segurança, mesmo conceptualmente, não se pode traduzir numa situação ideal e estável [...] é uma manifestação dinâmica de um processo evolutivo” (Viegas, 1998: 6). Numa primeira aproximação, a **segurança interna**, em sentido estrito, poderá ser definida como “a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade” (Polis, 1998).

7 Conceito explicável num bem público cujo consumo se revelar a **não rivalidade** e a sua **exclusão não seja desejável** (por oposição aos bens privados). O consumo de um bem é **rival** se o consumo desse bem (ou serviço), por parte de um indivíduo, impossibilita outro de o vir a consumir. Exemplo: um pastel de nata. Se dois indivíduos (1 e 2) desejam consumir um bem rival X, o consumo conjunto será a soma do que cada um consome:  $X_1 + X_2 = X$ . Nos bens privados o consumo é rival. O consumo de um bem é **não rival** se o consumo por parte de um indivíduo em nada subtrai a quantidade disponível para os restantes indivíduos consumirem. Exemplo: um farol costeiro. Se dois indivíduos consomem o bem, o consumo total é igual ao consumo de cada um:  $Y_1 = Y_2 = Y$ . Nos **bens públicos puros** o consumo é **não rival**. Um bem é passível de exclusão se for possível excluir um indivíduo do consumo do bem. Nos bens privados há possibilidade de exclusão. O mecanismo de **exclusão** será o mercado, revelado através do sistema de preços (Adaptado de Pereira, 2007). Nos **bens públicos puros** o custo marginal do novo utilizador é zero (Barros, 2007).

8 O objecto central da provisão deste bem público com a inclusão dos indivíduos C, D, e E que, nessa circunstância, seriam incluídos para o Auto de Notícia, elaborado pela autoridade policial.



grupo de utilizadores, bem como, este bem público puro foi (imperativamente) consumido por todos os indivíduos (A, B, C, D e E). A provisão deste bem público puro foi direccionado para os indivíduos A e B. Os indivíduos C, D e E acabaram por consumi-lo, mesmo não o tendo solicitado (ou necessitado), tal representa-nos a *não rejeitabilidade*. O caso apresentado permitiu uma simples operacionalização e a aplicabilidade dessas condições ao factor Segurança.

Relativamente à relação para a necessidade de estabelecer uma provisão eficiente<sup>9</sup>, com equidade<sup>10</sup>, de bens públicos introduz-se o **Gráfico I**.

Na sua análise, o **ponto e** identifica o grau de eficiência desejável<sup>11</sup> na provisão de bem público (Q). Perante uma determinada oferta de bens públicos (**curva b**), na presença de uma procura agregada<sup>12</sup> (**curva a**), a sua intersecção (**ponto e**) fornece-nos a **taxa de imposto**<sup>13</sup> (**ponto i**) correspondente. Esta situação gera eficiência na provisão do bem público (**ponto e**).

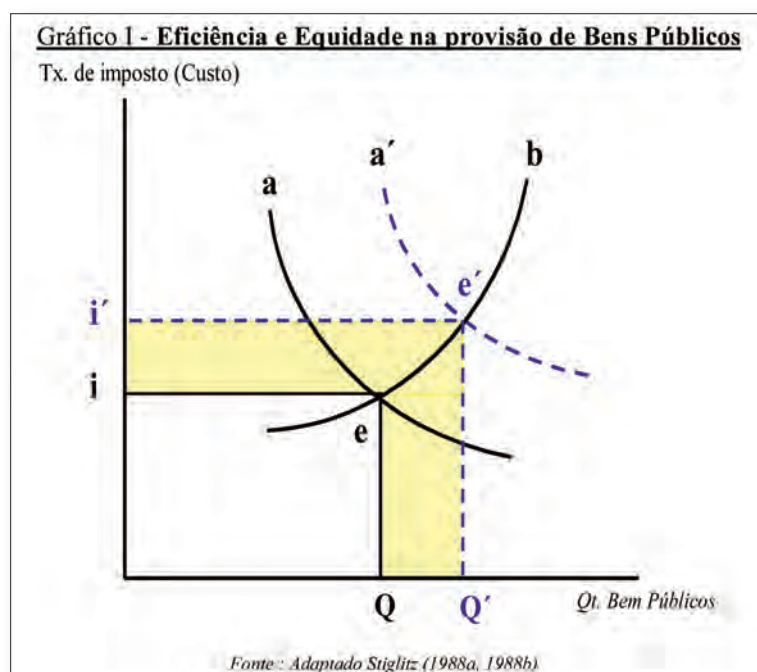
Se neste gráfico se reproduzir a procura do bem público puro Segurança, com base nas características re-

feridas, o mecanismo de análise será idêntico. Produzida uma alteração significativa na procura desse bem público puro (**curva a para a'**), essa oscilação na eficiência da oferta (**ponto e para e'**) gera um aumento na provisão da quantidade bem público (Q para Q').

Tal acréscimo nessa provisão só será possível com recurso ao aumento da **taxa de imposto** (**ponto i para i'**). Deste facto resultará também uma “nova” provisão de bem público, com um grau de eficiência desejável (**ponto e'**). Os impactos produzidos na taxa de imposto (custo) com o aumento da quantidade de bem público a provisionar são identificados pela área a som-

breado. Num cenário de “redução” na procura do bem público Segurança, tal circunstância surtirá um efeito inverso ao apresentado.

Atendendo ao nível de insegurança percebido pelos indivíduos, daí resultam as suas expectativas na provisão (desejavelmente eficiente) de bem público puro Segurança. Ainda assim, o factor Segurança, muitas vezes bandeira de campanhas eleitorais, tem-se mantido inalterável<sup>14</sup>, no contexto da Economia Pú-



9 Em termos simples, refere-se à capacidade de maximização do *output* com dada combinação de *inputs*. Definição que conduz para a fronteira de possibilidades de produção (FPP), sendo o conceito de eficiência definido por referência a essa FPP. A eficiência afere o desperdício na produção. Facto de máxima importância porque identifica as unidades com desperdício que, ao serem identificadas, são compelidas a actuarem no sentido de convergirem para a essa FPP. A FPP significa “a máxima quantidade de um conjunto de bens ou serviços que pode ser produzido com os recursos de uma economia, admitindo que todos os recursos estão plenamente utilizados” (Samuelson e Nordhaus, 1993: 15), também representa a limitação do potencial produtivo de um país. Sobre esta matéria consultar, p.ex., Barr (1998).

10 Admitem-se dois conceitos: A **equidade vertical** (também designada distribuição de rendimentos), que analisa a igualdade dos indivíduos com diferente nível de rendimento a **equidade horizontal**, que analisa a igualdade dos indivíduos com diferente raça, género, etc. É considerada um valor social adquirido, por forma a que as desigualdades, baseadas na raça ou no género, não sejam aceitáveis. Na vertente da equidade vertical não existe consenso, sendo mínimo e restrito aos pobres e sem abrigo (o rendimento mínimo garantido). As políticas públicas serão analisadas no contexto da economia pública por referência à eficiência e equidade. Para uma leitura e aprofundamento teórico do tema consultar, p. Ex., Cullis e Jones (1998).


11 A condição de provisão eficiente de um bem público é fundamentada na condição de Samuelson. Esta condição indica a quantidade de bem público para a qual a soma das disposições marginais a pagar por esse bem público iguala o custo marginal de produção (Adaptado de Pereira, 2007).

12 Expressa o “somatório dos indicadores dispostos a sacrificar, na margem, para a obtenção de uma unidade de bem público” (Stiglitz, 1988b: 152).

13 O “custo” necessário a despendir para quantidade de bem público procurado.

14 Esta insusceptibilidade na sua alteração sustenta-se na classificação, aqui, de um **bem público puro**, em Economia Pública. Como tal, na sua provisão estará sempre adstrito um custo (aplicável para a provisão de todos bens públicos puros). Esta explanação encontra-se graficamente identificada no **Gráfico I**, como taxa de imposto. Este **custo** é consagrado, numa primeira fase, via receita, no do ano respectivo. Após a ins-

blica. Porém, perante a evidência de “sinais” de ausência desse bem público (puro) reprovioná-lo para níveis aceitáveis será realizado com recurso a aumentos na taxa de imposto. Temática que suscitará algumas questões. Omite-se a eficiência na sua provisão a troco da equidade? Será isso desejável? Como aferir o nível de procura deste bem público (puro)? Conseguirá o Estado garantir a provisão deste bem público puro (Segurança), de forma eficiente e equitativa, a “todos os consumidores”?

Até ao presente momento, o modelo organizacional vigente<sup>15</sup> tem centrado no agente Estado<sup>16</sup> a maior parte das respostas às questões formuladas. Admite-se, num cenário de médio/longo prazo, a “continuidade”<sup>17</sup> do factor Segurança com um bem público puro. Restará conhecer se o actual modelo será suficientemente robusto para resistir ao dinamismo e flutuações socioeconómicas, num espaço cada vez mais globalizante. Esse será o desafio! 

## BIBLIOGRAFIA

- BARBOSA, António S. Pinto (1997), *Economia Pública*, Lisboa, FE-UNL, Ed. Mc-Graw – Hill;
- BARR, Nicholas (1998), *The Economics of the Welfare State*, 3<sup>th</sup> Edition, Stanford University Press, Oxford, Londres;
- BARROS, Carlos, (2007), *Sebenta Economia Pública*, ISEG-UTL, Lisboa, disponível on-line em <http://pascal.iseg.utl.pt/~cbarros/files/Aula%2020.pdf>;
- BRANCO, Carlos (2000), *Desafios à Segurança e Defesa e os Corpos Militares de Polícia*, Lisboa, Ed. Sílabo;
- CULLIS, J. e Jones, P (1998), *Public Finance and Public Choice*, Second Edition, Oxford University Press, pp. 45-69;
- MAI (2007a), *Liberdade e Segurança*, Edição electrónica do Ministério da Administração Interna, disponível online em [http://reformmassi.mai.gov.info/wp-content/uploads/20070517\\_mai\\_ebook/mai-ebook.html](http://reformmassi.mai.gov.info/wp-content/uploads/20070517_mai_ebook/mai-ebook.html);
- MAI (2007b), *Alteração à Lei de Segurança Interna*, Proposta do Ministério da Administração Interna, disponível online em <http://reformmassi.mai.gov.info/wpcotent/uploads/alteracaoleisegurancainterna.pdf>;
- Ministério das Finanças (2007), *Orçamento de Estado para 2008 – Relatório*, Edição do Ministério das Finanças, Lisboa, pp. 208 – 213, disponível online em <http://www.dgo.pt/oe/2008/Proposta/Relatorio/rel-2008.pdf>;
- PEREIRA, P. Trigo e outros (2007), *Economia e Finanças Públicas*, 2<sup>a</sup> edição, Lisboa, Escolar Editora.
- Polis - Enciclopédia Verbo do Direito e do Estado (1998) in *Segurança Interna*, V volume, col. 632;
- SAMUELSON, Paul A. & Nordhaus, William, (1993), *Economia*, 14<sup>o</sup>. Edição, Lisboa, Ed. McGraw-Hill;
- SEVERIANO, Nuno T. (2000), *Contributos para a Política de Segurança Interna*, Lisboa, Ed. MAI;
- STIGLITZ, Joseph (1988a), *Economic of the Public Sector*, 2nd Edition, Nova Iorque, W.W.Norton & Cia;
- STIGLITZ, Joseph (1988b), *La Economía del Sector Público*, 2<sup>a</sup>. Edición, Madrid, Ed. Antoni Bosch;
- VIEGAS, J. M. S. (1998), *Os Direitos Fundamentais e o Direito dos Cidadãos à Segurança*, Revista Pela Lei e Pela Grei, Ed. CG/GNR, Lisboa, n<sup>o</sup>4 Out/Dez, 4 – 8;
- Lei n<sup>o</sup>. 20/87, 12JUN (LSI);
- Resolução do Conselho de Ministros n<sup>o</sup>. 45/2007, de 19MAR.

crição das dotações orçamentais essas receitas são, em parte, distribuídas pelos Ministérios e Serviços do Estado. Tais dotações irão reflectir os orçamentos dos Ministério, Serviços e outros departamento do Estado. Assim, para 2008, o Relatório inscreve, para o Ministério da Administração Interna, “uma despesa consolidada de 3% da despesa da Administração Central e 1% do Produto Interno Bruto, correspondentes às de prossecução das políticas de Segurança Interna e prevenção rodoviária” (Ministério das Finanças, 2007: 212). No OE para 2008, estão orçados para o MAI uma despesa total consolidada de 1.617,7 Milhões de Euros, dos quais 1.280,1 Milhões de Euros representam a despesa consolidada, segundo a classificação económica (despesas com pessoal).

15 O modelo das Forças Segurança e Serviços (FSS) encontra-se enumerado, nos termos do Art<sup>o</sup>. 14 da Lei de Segurança Interna (LSI) (Lei n<sup>o</sup>. 20/87, 12JUN), nas FSS seguintes: GNR, PSP, PJ, SEF, Órgãos dos Sistemas de Autoridade Marítima e Aeronáutica e SIS. Encontra-se em decurso uma proposta de Lei, baseada na Resolução do Conselho de Ministros n.º. 45/2007, de 19 de Março, alterações

na LSI. Dessas alterações, o “novo” Art<sup>o</sup>. 23 da LSI que regista o seguinte: *para exercer funções de (GNR, PSP, PJ, SEF e SIS, e exercerem ainda funções de segurança, nos casos e termos previstos na respectiva legislação, os Órgãos de Autoridade Marítima Nacional e Órgão do Sistema da Autoridade Aeronáutica* (MAI, 2007b). Assinala-se, “neste conjunto de FSS [...] a natureza jurídica de algumas delas não é coincidente com a de outras” (Branco, 2000: 28).

16 Em termos de Economia Pública, a base de análise neste artigo, as justificações para a intervenção do Estado na Economia situam-se no campo das externalidades, dos bens públicos (p. ex. o factor Segurança, aqui analisado), a informação assimétrica, o poder de mercado (monopólios e oligopólios) e paternalismo (bens de mérito), (Adaptado, Barros, 2007).

17 Esta continuidade fica a dever-se, neste enquadramento, à verificação das três características do bem público puro (*indivisibilidade, não exclusão e não rejeitabilidade* **Segurança — Um Bem Público Puro?**

